

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Indonesia adalah negara yang memiliki kondisi geografis istimewa, yaitu memiliki belasan ribu pulau. Pada Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (UU Perairan Indonesia) disebutkan bahwa sebagai hasil dari diakuinya garis pangkal lurus kepulauan, disamping garis pangkal biasa dan garis pangkal lurus, sebagai cara pengukuran garis pangkal kepulauan di Indonesia, maka diperkirakan Indonesia memiliki lebih kurang 17.508 pulau yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia.¹ Dengan adanya putusan *International Court of Justice* (ICJ) berkaitan dengan status Pulau Sipadan dan Ligitan yang pengkajiannya didasarkan pada prinsip *effective occupation*,² maka Indonesia menyadari perlunya melakukan *effective occupation* tersebut pada seluruh pulau-pulaunya, termasuk melakukan pendataan, pembakuan nama geografis serta pelaporan status pulau-pulau tersebut ke organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui the *United Nations* (UN) *Group of Experts on Geographical Names* (GEGN). Pada sesi sidang UNGEGN tahun 2019 Indonesia melaporkan bahwa pada kurun 2017 hingga 2019 jumlah pulau yang

¹Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3647 (untuk selanjutnya disingkat UU Perairan Indonesia), Penjelasan.

²Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgement, ICJ Reports 2002, h. 625.

sudah diidentifikasi, diverifikasi, dan dilakukan standarisasi penamaan oleh Gasetir Nasional adalah sebanyak 16.671.³

Identifikasi, verifikasi, dan standarisasi jumlah dan nama pulau-pulau di Indonesia masih terus berlangsung hingga saat disertasi ini selesai ditulis. Pada 7 Januari 2021 Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nama Rupabumi.⁴ Keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut sangat penting karena menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan standarisasi nama geografis Indonesia. Merujuk pada Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah tersebut, maka dapat diketahui bahwa tujuan dari standarisasi rupabumi, termasuk jumlah dan nama pulau-pulau di Indonesia adalah untuk:

- a. melindungi kedaulatan dan keamanan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. melestarikan nilai-nilai budaya, sejarah, dan adat istiadat; serta
- c. mewujudkan tertib administrasi pemerintahan.⁵

Bukti dari terus dilangsungkannya kegiatan identifikasi, verifikasi, dan standarisasi jumlah dan nama pulau-pulau di Indonesia adalah terus berubahnya

³*United Nations Group of Experts on Geographical Names* (untuk selanjutnya disebut sebagai UNGEGN), *Country Report of the Republic of Indonesia, 2019 Session*, 29 April – 3 Mei 2019, New York, GEGN.2/2019/CRP.132, https://unstats.un.org/unsd/geoinfo/UNGEGN/docs/1st-session/GEGN.2_2019_CRP.132_Country_Report_Indonesia_2019.pdf, diakses pada 1 Agustus 2021.

⁴Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Nama Rupabumi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6614 (untuk selanjutnya disingkat PP No. 2/2021).

⁵*Ibid*, Penjelasan Umum.

jumlah tersebut. Jika pada Sesi UNGEGN tahun 2019 yang diselenggarakan pada 29 April hingga 3 Mei 2019 di New York Indonesia melaporkan bahwa pulau yang dimilikinya adalah sebanyak 16.671 pulau,⁶ maka pada sesi tahun 2021 yang diselenggarakan pada 3 sampai 7 Mei 2021 Indonesia merivisi laporannya bahwa jumlah pulau tersebut, jika merujuk pada Gazetir Nasional tahun 2012, adalah 16.771.⁷ Selanjutnya pada laporan tersebut Indonesia menyatakan bahwa terdapat penambahan jumlah pulau dari angka sebelumnya serta hal ini dapat diakses oleh masyarakat luas melalui aplikasi Sistem Informasi Nama Rupabumi yang disebut SINAR.⁸ Pada Gazetir Nasional 2020 yang dirujuk oleh laporan Indonesia tersebut terdapat penambahan 229 pulau sehingga secara keseluruhan jumlah pulau di Indonesia adalah genap sebanyak 17.000 pulau.⁹ Selanjutnya, jumlah tersebut bertambah menjadi 17.172 pulau sebagaimana terdapat dalam Gazetir Nasional 2021.¹⁰

⁶UNGEGN 2019 *Session, Loc.Cit.*

⁷UNGEGN, *Country Report of the Republic of Indonesia, 2021 Session*, 3–7 Mei 2021, New York, GEGN.2/2021/37/CRP.37, h. 4, https://unstats.un.org/unsd/ungegn/sessions/2nd_session_2021/documents/GEGN.2_2021_37_CR_P37_4a_Indonesia.pdf, diakses pada 2 Januari 2022.

⁸SINAR dapat diakses melalui www.sinar.big.go.id.

⁹Badan Informasi Geospasial, *Gazetir Nasional 2020*, https://sinar.big.go.id/assets/document/gazeter/gazeter_1643095453.pdf, diakses pada 25 November 2021.

¹⁰Badan Informasi Geospasial, *Gazetir Nasional 2021, Edisi 1*, https://sinar.big.go.id/assets/document/gazeter/gazeter_1643095453.pdf, diakses pada 3 Januari 2022.

Kondisi tersebut semakin menguatkan posisi Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia.¹¹ Dengan kondisi geografis tersebut maka pelayaran memainkan peranan penting bagi Indonesia, yaitu sebagai jembatan nyata yang menghubungkan satu pulau dengan pulau lainnya. Terlebih lagi dengan didasari oleh doktrin Wawasan Nusantara maka pelayaran menjadi perekat ribuan pulau tersebut menjadi satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada bidang ekonomi, pelayaran memerankan bagian penting dalam rantai distribusi. Sarana transportasi laut menjadi solusi yang paling murah bagi pengangkutan barang dan penumpang antar pulau, mengangkut produk dari pusat produksi ke seluruh wilayah Indonesia, serta mengangkut bahan mentah menuju pusat produksi yang berada di lokasi berlainan. Hal tersebut menyebabkan kebutuhan ruang kapal untuk mengangkut barang dan penumpang di Indonesia menjadi sangat tinggi. Kebutuhan tersebut mendorong Pemerintah menjadikan industri pelayaran sebagai salah satu pilar pendukung perekonomian Indonesia.

Untuk itu pada tahun 2005 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional (Inpres No. 5/2005).¹² Melalui Inpres tersebut Presiden menginstruksikan kepada 13 Menteri dan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) di seluruh Indonesia agar menerapkan asas

¹¹Embassy of the Republic of Indonesia Washington DC, Facts and Figures, <https://www.embassyofindonesia.org/basic-facts/#:~:text=There%20are%20total%20number%20of,which%20are%20over%204000%20metres>, diakses pada 25 Januari 2020.

¹²Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional, 28 Maret 2005 (untuk selanjutnya disingkat Inpres No. 5/2005).

maritime cabotage secara konsekuen, merumuskan kebijakan serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing guna memberdayakan industri tersebut.¹³ Penerapan secara konsekuen asas *maritime cabotage* sebagaimana tertuang di dalam Inpres No. 5/2005 tersebut, sifatnya hanyalah pengkomunikasian kebijakan yang diambil oleh Presiden kepada jajaran di bawahnya. Konsep penerapan asas *maritime cabotage* secara konsekuen yang termuat dalam Inpres tersebut kemudian dituangkan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran 2008), yang berbunyi:

- (1) Kegiatan angkutan laut dalam negeri dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia serta diawaki oleh Awak Kapal berkewarganegaraan Indonesia.
- (2) Kapal asing dilarang mengangkut penumpang dan/atau barang antarpulau atau antarpelabuhan di wilayah perairan Indonesia.¹⁴

Dengan dimuatnya asas *maritime cabotage* ke dalam UU Pelayaran 2008, maka penerapannya tidak lagi hanya sekedar kebijakan melainkan telah menjadi sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkekuatan hukum kuat. Sayangnya amanat penerapan asas *maritime cabotage* secara konsekuen yang dimuat dalam Pasal 8 UU Pelayaran 2008, dalam penerapannya seakan mendapatkan kelonggaran melalui ketentuan Pasal 206a Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan

¹³Ibid.

¹⁴Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849 (untuk selanjutnya disingkat UU Pelayaran 2008), Pasal 8.

Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan.¹⁵ Melalui ketentuan tersebut, kapal-kapal asing untuk keperluan survey minyak dan gas bumi, pengeboran, konstruksi lepas pantai, penunjang operasi lepas pantai, pengerukan, salvage dan pekerjaan bawah air tetap bisa beroperasi di jalur *cabotage* yang ditentukan oleh Pasal 8 Ayat (2) UU Pelayaran 2008 sepanjang mendapatkan ijin dari Menteri Perhubungan.¹⁶ Keberadaan ketentuan Pasal 206a Peraturan Pemerintah tersebut di atas patut dikaji lebih lanjut mengingat tidak seharusnya suatu aturan yang berada dalam hirarki lebih rendah menyimpangi suatu aturan yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana merujuk pada asas *lex superiori derogat legi inferiori*.

Selanjutnya, pada 2 November 2020 pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja (UU Cipta Kerja) yang merupakan sebuah *omnibus law* yang pada dasarnya bertujuan untuk menarik investasi, menciptakan lapangan kerja baru, menstimulasi pertumbuhan ekonomi, serta mensederhanakan perizinan dan menselaraskan berbagai peraturan perundang-undangan. Undang-undang tersebut telah mengamandemen lebih dari 75 undang-undang, termasuk UU Pelayaran 2008.¹⁷ Namun demikian, tidak ada perubahan terhadap Pasal 8 UU Pelayaran 2008 sehingga tidak ada perubahan

¹⁵Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5208 (untuk selanjutnya disingkat PP No. 22/2011), Pasal 206a.

¹⁶Ibid.

¹⁷Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573 (untuk selanjutnya disingkat UU Cipta Kerja).

terhadap berlakunya *maritime cabotage* di Indonesia. Hal ini sangatlah logis sebab *maritime cabotage* adalah suatu asas yang pada esensinya merupakan pendorong terhadap berkembangnya industri pelayaran dalam negeri melalui eksklusi unsur asing.

Dalam perkembangannya penerapan asas *maritime cabotage* di Indonesia yang secara nyata membawa hasil positif kebangkitan industri pelayaran dan perkapalan dalam negeri tersebut terancam mendapatkan hambatan dengan adanya kecenderungan liberalisasi sektor jasa maritim melalui kesepakatan ekonomi regional seperti ASEAN *Economic Community* (AEC). Berdasarkan AEC *Blueprint* 2015, sektor maritim adalah salah satu sektor jasa yang akan diliberalisasi.¹⁸ Liberalisasi sektor jasa transportasi maritim tersebut juga disebutkan kembali di dalam AEC *Blueprint* 2025.¹⁹ Hal ini menimbulkan spekulasi mengenai kemungkinan dihapuskannya *maritime cabotage* di masing-masing negara anggota ASEAN yang memberlakukannya serta mengubahnya menjadi *regional maritime cabotage*. Konsekuensi jika proteksi asas *maritime cabotage* terhadap jasa pelayaran domestik Indonesia dihapuskan adalah potensi pasar jasa pelayaran domestik terbesar di dunia yang tadinya hanya bisa dilayani oleh kapal berbendera Indonesia yang dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional serta diawaki oleh warga negara Indonesia akan terbuka lebar bagi perusahaan pelayaran

¹⁸ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community* (untuk selanjutnya disebut sebagai AEC) *Blueprint* 2015, Jakarta, 2008 (untuk selanjutnya disingkat AEC *Blueprint* 2015), <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-10.pdf>, diakses pada 15 Januari 2016, h. 20 – 21 dan 50.

¹⁹ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Community Blueprint* 2025, Jakarta, 2015 (selanjutnya disingkat AEC *Blueprint* 2025), https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/AECBP_2025r_FINAL.pdf, diakses pada 15 Januari 2018, h. 21 – 22.

negara-negara ASEAN yang tidak satupun rute domestiknya bisa menandingi potensi kepadatan rute domestik Indonesia yang merupakan dampak logis dari banyaknya pulau-pulau di Indonesia.²⁰

Visi dari AEC 2025 terhadap jasa transportasi secara umum adalah bahwa kerjasama di bidang transportasi akan mengarah pada terwujudnya konektifitas, efisiensi, integrasi, keselamatan dan keberlanjutan dengan tingkat yang lebih tinggi bagi transportasi ASEAN untuk memperkokoh daya saing kawasan dan meningkatkan perkembangan dan pembangunan inklusif regional.²¹ Selanjutnya pada langkah yang dilakukan untuk mencapai visi tersebut pada bidang transportasi laut adalah menciptakan *ASEAN Single Shipping Market (ASSM)* dan mendorong keselamatan dan keamanan pelayaran serta koridor ekonomi strategis dalam ASEAN melalui dua kebijakan utama, yaitu:

1. terus memperkuat konektifitas maritim intra-ASEAN melalui ASSM dan penerapan konvensi-konvensi International Maritime Organization (IMO) secara efektif; dan
2. membangun koridor logistik maritim strategis.²²

Dengan adanya uraian-uraian mengenai visi serta langkah strategis ASEAN dalam bidang transportasi laut tersebut di atas maka jelas bahwa salah satu agenda ASEAN adalah liberalisasi sektor jasa transportasi maritim. Jika liberalisasi sektor

²⁰Embassy of the Republic of Indonesia Washington D.C., *Loc.Cit.*

²¹ASEAN Secretariat, "ASEAN Community Vision 2025: ASEAN Economic Community", *ASEAN 2025: Forging Ahead Together* (untuk selanjutnya disingkat ASEAN 2025), Jakarta, 2015, h. 15 – 16, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2015/12/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-final.pdf>, diakses pada 12 Mei 2019.

²²AEC Blueprint 2025, *Op.Cit.*, h. 22.

jasa tersebut meliputi pula relaksasi *maritime cabotage* yang berlaku pada pelayaran dalam negeri masing-masing Negara anggota ASEAN yang menerapkannya, termasuk Indonesia, maka hal ini secara internal bagi Indonesiasia tidak sejalan dengan kebijakan pembangunan nasional yang dimuat di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024.²³ Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Tahun 2020-2024 tersebut:

memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, Proyek Prioritas Strategis, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, arah pembangunan kewilayahan dan lintas kewilayahan, Prioritas Pembangunan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.²⁴

Pada RPJMN 2020 – 2024 tersebut terdapat tujuh agenda pembangunan Indonesia, yaitu:

1. memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan;
2. mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin pemerataan;
3. meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing;
4. revolusi mental dan pembangunan kebudayaan;

²³Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 – 2024, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10 (untuk selanjutnya disingkat PerPres No. 18/2020).

²⁴*Ibid.*, Pasal 2 Ayat (2).

5. memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi dan pelayanan dasar;
6. membangun lingkungan hidup, meningkatkan ketahanan bencana, dan perubahan iklim; dan
7. memperkuat stabilitas polhukhankam dan transformasi pelayanan publik.²⁵

Relaksasi, liberalisasi, maupun perubahan *maritime cabotage* di Indonesia menjadi *regional maritime cabotage* tidak sejalan dengan agenda pertama, kedua, dan ketujuh dari tujuh agenda pembangunan sebagaimana tersebut di atas. Pada agenda pertama, pengelolaan kemaritiman, termasuk pelayaran, dirujuk sebagai sarana untuk memacu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, berkelanjutan, dan mensejahterakan secara adil dan merata.²⁶ Agenda ini akan sulit dicapai oleh sektor pelayaran apabila proteksi *maritime cabotage* dilonggarkan atau bahkan dicabut sebab unsur-unsur asing akan terlibat dalam pelayaran nasional.

Agenda kedua juga akan sulit tercapai tanpa konektivitas maritim yang akan terpenuhi dengan diterapkannya *maritime cabotage*. Hal ini terjadi karena asas tersebut mendukung pengembangan wilayah. Pengembangan wilayah amat penting artinya bagi Indonesia sebab hal tersebut dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui penyebaran pertumbuhan ke wilayah-wilayah yang belum berkembang.

Maritime cabotage juga berperan dalam memberikan peningkatan rasa aman dan penguatan kemampuan pertahanan sebagaimana menjadi agenda ketujuh dari

²⁵*Ibid.*, Lampiran I, I-12.

²⁶*Ibid.*, Lampiran I, I-13.

pembangunan nasional sebab dengan berlakunya asas tersebut maka pengawasan terhadap unsur-unsur asing yang terlibat dalam pelayaran nasional akan dapat lebih dikendalikan dan dimonitor.

Dari uraian tersebut di atas maka dapat dirumuskan dua permasalahan yang menjadi pokok bahasan disertasi ini, yaitu:

1. landasan filosofis, teoritis, dan konseptual penerapan asas *Maritime Cabotage* di Indonesia; dan
2. konsep hukum yang mampu menjadikan *maritime cabotage* sebagai katalis peningkatan industri pelayaran Indonesia pada era integrasi ekonomi regional.

1.2. Tujuan Penelitian

Penelitian untuk penulisan disertasi ini memiliki dua tujuan, yaitu:

1. menemukan landasan penerapan asas *maritime cabotage* oleh Indonesia; dan
2. menemukan dan membuat konsep hukum penerapan asas *maritime cabotage* dalam hukum nasional yang mampu menjadikan asas tersebut sebagai katalis peningkatan industri pelayaran Indonesia pada era integrasi ekonomi regional.

Terpenuhinya kedua tujuan penelitian tersebut sangatlah penting agar penelitian disertasi ini dapat memberikan manfaat sebagaimana dijabarkan pada bagian selanjutnya.

1.3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yaitu manfaat akademik dan manfaat praktis. Secara akademik, penelitian ini bermanfaat sebagai sebuah acuan dalam studi mengenai asas *maritime cabotage*. Hal ini terjadi karena penelitian ini mengupas secara mendalam, baik dari sisi filosofis, teoritis, maupun normatif mengenai asas *maritime cabotage* tersebut. Sedangkan secara praktis, disertasi ini dapat digunakan sebagai bahan acuan dalam menyusun regulasi dan kebijakan penerapan *maritime cabotage* pada era integrasi ekonomi regional.

Manfaat praktis tersebut sangat berkaitan dengan urgensi mengadakan penelitian tentang *maritime cabotage* dalam konteks integrasi ekonomi regional sebab saat ini Indonesia sedang menghadapi rangkaian negosiasi di forum regional ASEAN berkaitan dengan liberalisasi sektor perdagangan jasa transportasi maritim.²⁷ Dengan adanya AEC maka harus secepatnya dilakukan kajian mendalam dari sisi filosofis, teoretis, dan normatif untuk menemukan suatu formulasi berupa kerangka hukum yang mendukung penerapan asas *maritime cabotage* di Indonesia yang melindungi kepentingan nasional. Hasil dari penelitian ini nantinya bisa digunakan dalam praktek untuk menyusun regulasi dan kebijakan penerapan asas *maritime cabotage* yang paling sesuai bagi kepentingan Indonesia.

Regulasi dan kebijakan penerapan *maritime cabotage* yang komprehensif, berdaya *enforce-ability* tinggi, serta melindungi kepentingan Indonesia sangatlah penting untuk segera disusun demi mendukung program tol laut yang dicanangkan

²⁷AEC Blueprint 2025, *Loc.Cit.*

oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo secara resmi pada 4 November 2015 silam.²⁸ Urgensi tersebut semakin mengedepan karena walaupun telah berjalan selama lebih dari 5 tahun tidak ada perubahan regulasi penerapan *maritime cabotage*, bahkan UU Cipta Kerja yang bersifat sebagai sebuah *omnibus law* pun tidak mengubah *maritime cabotage law* yang terdapat pada Pasal 8 UU Pelayaran 2008.

Penambahan Pasal 14A pada UU Pelayaran 2008 melalui UU Cipta Kerja yang tidak memberikan tengat waktu beroperasinya kapal asing pada bidang-bidang pelayaran yang tidak bisa dilayani oleh kapal berbendera Indonesia serta ketidakjelasan ketentuan yang mengatur mengenai kebangsaan awak kapal dari kapal-kapal asing tersebut semakin menunjukkan kelemahan penyusunan, penerapan dan penegakan regulasi *maritime cabotage* di Indonesia.²⁹ Oleh karenanya penelitian disertasi ini sangat penting karena memiliki manfaat praktis sebagai sebuah bahan acuan menyusun kerangka regulasi dan penerapan *maritime cabotage* di Indonesia.

1.4. Orisinalitas Penelitian

Literatur di bidang Hukum Maritim di Indonesia sangatlah jarang. Hal ini juga dijumpai pada disertasi di bidang Hukum Maritim di Indonesia. Hingga disertasi ini ditulis, belum ditemukan satu pun disertasi Ilmu Hukum dari perguruan

²⁸Program tol laut ditujukan untuk mengatasi disparitas harga di berbagai daerah di Indonesia dengan menyediakan *liner shipping*.

²⁹UU Cipta Kerja, *Op.Cit.*, Pasal 57 Angka 4.

tinggi di Indonesia yang membahas secara umum mengenai implementasi asas *maritime cabotage* di Indonesia, apalagi yang secara spesifik membahas landasan filosofis, teoritis, dan normatif asas *maritime cabotage* yang dikaitkan dengan isu pembangunan industri pelayaran dan integrasi ekonomi regional. Satu-satunya disertasi yang membahas mengenai implementasi *maritime cabotage* di Indonesia adalah sebuah disertasi dari *World Maritime University*.³⁰ Namun karya disertasi ini memiliki fokus kajian yang berbeda, yaitu pada pengangkutan sumber daya alam Indonesia berupa *crude palm oil* dan batubara, bukan hukum.

Walaupun belum ada disertasi Ilmu Hukum dari perguruan tinggi di Indonesia yang membahas mengenai *maritime cabotage*, namun sudah ada beberapa skripsi dan tesis yang membahasnya. Hanya saja karya-karya ilmiah tersebut masih bersifat normatif, tidak melakukan kajian teoritis secara mendalam, dan hampir tidak melakukan kajian secara filosofis.³¹ Salah satu tesis dari institusi pendidikan tinggi di luar negeri yang membahas mengenai *maritime cabotage* Indonesia bahkan

³⁰Kristi Dwi Anita, *Pushing the Borders of Cabotage: Indonesia's Beyond Cabotage Regime*, Dissertation, World Maritime University, Sweden, 2020.

Disertasi ini menjadikan NA Kurniasari, "Connecting Indonesia's Maritime Cabotage and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea", *Indonesian Journal of International Law*, Vol.8, No. 4, sebagai salah satu referensinya.

³¹Agus Widoyoko, *Implementasi Asas Cabotage Pada Inpres RI No. 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional di Indonesia*, Tesis Magister Hukum, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 2013; Dirjaya Patuan Rumi, *Implementasi Asas Cabotage Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran terhadap Industri Angkutan Laut Nasional dan Penerapannya dalam Mendukung Kebijakan Tol Laut*, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 2017; Yovial Adiwijaya, *Implementasi Asas Cabotage terhadap Pendaftaran Kapal Berbendera Indonesia oleh Perusahaan Angkutan Laut Nasional Patungan (Joint Venture)*, Tesis, Magister Ilmu Hukum (Kampus Jakarta), Universitas Gadjah Mada, Jakarta, 2019; Kristi Dwi Anita, *Industri Pelayaran Nasional setelah Implementasi Asas Cabotage*, Tesis, Magister Ilmu Hukum (Kampus Jakarta), Universitas Gadjah Mada, Jakarta, 2019; Gurnita Ning Kusumawati, *Antinomi Kebijakan Asas Cabotage dalam Industri Minyak dan Gas Bumi terhadap Kedaulatan Energi Nasional*, Skripsi, Sarjana Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang, 2018.

bukanlah tesis dalam bidang keilmuan hukum. Tesis tersebut mengkaji dari bidang Ilmu Ekonomi.³²

Selain karya tulis tugas akhir studi tersebut, terdapat beberapa artikel jurnal ilmiah yang membahas mengenai maritime cabotage di Indonesia, baik ditulis oleh peneliti Indonesia maupun luar negeri. Beberapa artikel tersebut diantaranya menjadikan artikel yang ditulis oleh peneliti disertasi ini sebagai referensi.³³

Salah satu artikel jurnal yang akan dijadikan salah satu referensi dalam penelitian ini adalah “Asas Kabotase dalam Instruksi Presiden 5/2005: Sudahkah Memberdayakan Industri Pelayaran Nasional?” yang ditulis oleh Koesrianti.³⁴ Artikel ini akan dijadikan salah satu referensi sebab menganalisa penerapan maritime cabotage di Indonesia pada masa berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (UU Pelayaran 1992) setelah dikeluarkannya Inpres No. 5/2005.³⁵ Artikel tersebut berbeda dengan penelitian

³²Mochammad Grizhaldo Azranda, *The Potential Impact of Indonesian Beyond Cabotage Policy on Coal and Crude Palm Oil Trade*, Theses, Master of Science, Erasmus University Rotterdam, 2019.

Karya ini juga menjadikan NA Kurniasari, “Connecting Indonesia’s Maritime Cabotage and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol.8, No. 4, sebagai salah satu referensinya.

³³Chinyere Ezeoke, “The ASEAN Single Shipping Market: Towards a Regional Cabotage Regime”, *Journal of East Asia and International Law*, Vol. 10, 2017; Singgih Tri Sulistiyono, et.al, “Navigating Between Two Reefs: Liberal Expansion and Implementation of the Cabotage Principle in Indonesia, 1816-2010”, *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 24, No. 1, 2019, h. 25 – 48; Y Annalisa, M Murzal, R Nurliyantika, “Legal Certainty of Cabotage Principle Regarding Sea Transportation in Indonesi”, *Sriwijaya Law Review*, 2021.

³⁴Koesrianti, “Asas Kabotase dalam Instruksi Presiden 5/2005: Sudahkah Memberdayakan Industri Pelayaran Nasional?” (untuk selanjutnya disingkat Koesrianti I), *Jurnal Media Hukum*, Vol. 3, No. 5, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009.

³⁵Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (untuk selanjutnya disingkat UU Pelayaran 1992), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3493.

disertasi ini yang lebih komprehensif yang menganalisa penerapan maritime cabotage di Indonesia sejak masa kolonial hingga kini.

Selanjutnya karya penelitian yang dapat dijadikan referensi bagi penelitian disertasi ini adalah “Kajian Yuridis Kebijakan Pemerintah “*Maritime Policy*” dalam Kerangka AEC 2015”.³⁶ Walaupun penelitian ini berfokus pada kebijakan pemerintah pada RPJMN 2015-2019, namun penelitian ini tetap dapat dijadikan referensi sebab penelitian disertasi ini akan membahas “*Maritime Policy*” Indonesia baik di era RPJMN 2005-2019 maupun RPJMN 2020-2024. Selain itu, aspek AEC dalam penelitian tersebut dapat digunakan sebagai referensi dalam penelitian disertasi ini. Selanjutnya disertasi ini akan melanjutkan analisa perkembangan AEC saat ini hingga sebagaimana dicita-citakan melalui ASEAN Vision 2025.³⁷

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian disertasi ini memiliki unsur kebaruan yang sangat tinggi dan bahkan akan menjadi sebuah disertasi pelopor di bidang *maritime cabotage* dalam kaitannya dengan integrasi ekonomi regional dan pembangunan industri pelayaran di Indonesia.

1.5. Kerangka Teoritik

1.5.1. Asas *maritime cabotage*

Cabotage adalah suatu asas yang pada mulanya hanya dikenal pada dunia pelayaran saja, namun dalam perkembangannya asas ini kemudian juga diterapkan

³⁶Koesrianti, et.al, “Kajian Yuridis Kebijakan Pemerintah “*Maritime Policy*” dalam Kerangka AEC 2015”, *Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, 2015.

³⁷ASEAN 2025, *Op.Cit.*, “*Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together*”, Kuala Lumpur, 22 November 2015, h. 9 – 11.

di dunia penerbangan sekalipun antara *maritime cabotage* dan *aviation cabotage* memiliki beberapa perbedaan signifikan. Secara singkat dapat dijelaskan bahwa perbedaan mendasar terletak pada aspek *trade* atau perdagangan yang keberadaannya tampak lebih dominan dalam asas *maritime cabotage*.³⁸

Asas *maritime cabotage* lahir dari praktek kebiasaan para pelaku pelayaran selama berabad-abad. Namun demikian tidak ada satupun konvensi internasional yang mengatur mengenai berlakunya asas ini. Keberadaan dan keberlakuan asas ini diakui dalam Hukum Internasional, yaitu sebagai *customary international law* atau kebiasaan dalam Hukum Internasional. Alasan lain mengapa tidak ada konvensi internasional yang mengatur mengenai asas *maritime cabotage* adalah bahwa asas tersebut merupakan asas dalam Hukum Internasional yang berlaku hanya pada wilayah negara yang memberlakukannya. Dengan kata lain, keberlakuan asas *maritime cabotage* merupakan *privilege* yang diberikan oleh Hukum Internasional kepada Negara, yaitu bahwa Negara tersebut diberikan hak istimewa oleh Hukum Internasional untuk memberlakukan dan mengaturnya atau tidak pada pelayaran domestiknya.

Berbeda dengan asas *maritime cabotage*, asas *aviation cabotage* lahir dari konvensi internasional. Tonggak kelahiran *cabotage* dalam penerbangan penerbangan adalah dicantumkannya asas ini dalam Pasal 16 Konvensi Paris 1919.³⁹ Asas ini selanjutnya dicantumkan kembali dalam Pasal 7 Konvensi Chicago

³⁸Pablo Mendes De Leon, *Cabotage in Air Transport Regulation*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1992, h. 1-5.

³⁹*Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation*, 13 Oktober 1919, 11 LNTS 173.

1944.⁴⁰ Ini artinya keberlakuan asas *aviation cabotage* bukanlah suatu *privilege* yang diberikan oleh Hukum Internasional kepada semua Negara melainkan suatu hak yang diberikan secara eksklusif hanya kepada Negara yang mengikatkan diri pada perjanjian internasional tersebut.

Dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut di atas, maka dalam disertasi ini akan digunakan istilah asas *maritime cabotage* agar tidak terjadi kerancuan dengan asas *aviation cabotage*. Jika pun pada akhirnya disebutkan *cabotage* saja maka kata itu merujuk kepada asas *maritime cabotage* kecuali ada penjelasan lain.

Sampai saat ini tidak ada definisi yang definitif dan disepakati mengenai asas *maritime cabotage*. Beberapa ahli telah mengemukakan pendapat tentang definisi asas *maritime cabotage*.⁴¹ Dengan adanya perbedaan penerapan di hampir setiap Negara yang menerapkannya ditambah perkembangan situasi politik internasional dari waktu ke waktu, maka sangat sulit untuk menentukan satu definisi yang bisa secara definitif mendefinisikan *maritime cabotage* dan berlaku dari masa ke masa.⁴²

⁴⁰Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944, 15 UNTS 102.

⁴¹L. Oppenheim, "The Meaning of Coasting-Trade in Commercial Treaties", *Law Quarterly Review*, Vol. 24, 1908, h. 331; dan Ademuni-Odeke, *Protectionism and the Future of International Shipping: The Nature, Development, and Role of Flag Discriminations and Preferences, Cargo Reservations and Cabotage Restrictions, State Intervention and Maritime Subsidies*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1984, h.75.

⁴²Sean D Kennedy, "Short Sea Shipping in the United States - the New Marine Highways", *Tulane Maritime Law Journal*, Vol. 33, 2008, h. 216. *Maritime cabotage* yang diterapkan di Amerika Serikat mempersyaratkan agar setiap kapal yang terlibat dalam pengangkutan laut komersial antara dua pelabuhan Amerika Serikat harus dibangun di, dimiliki oleh, dan dioperasikan oleh awak berkebangsaan Amerika Serikat.

Datin Faizah Jamaludin, "Shipping and the Malaysian Oil and Gas Industry", *Skrine Advocates and Solicitors*, <http://www.skrine.com/shipping-and-the-malaysian-oil-and-gas-industry>, diakses 30 December 2015. Kebijakan *maritime cabotage* yang diterapkan oleh Pemerintah Malaysia sejak 1 Januari 1980 mewajibkan agar pengangkutan dalam negerinya dilakukan dengan kapal berbendera Malaysia.

Ademuni-Odeke mengakui bahwa ia mengalami kesulitan dalam mendefinisikan asas *maritime cabotage*.⁴³ Menurutnya, yang bisa dilakukan bukanlah pendefinisian, tetapi pendeskripsian atau penjelasan. Dari berbagai penjelasan yang dikemukakan oleh para ahli yang pada umumnya beranjak dari *etymology* kata *cabotage*, setidaknya terdapat beberapa elemen yang sama yang dapat mengantarkan kita kepada pemahaman mengenai asas *maritime cabotage*.⁴⁴ Elemen-elemen tersebut adalah:

a. Diskriminasi

Asas *maritime cabotage* mendiskriminasi elemen-elemen asing dalam pelayaran domestik suatu Negara. Elemen-elemen asing tersebut bisa berupa bendera kapal, kewarganegaraan pemilik kapal, anak buah kapal, perusahaan pelayaran, atau Negara tempat dibangunnya kapal.⁴⁵ Bentuk diskriminasi tersebut umumnya merupakan pelarangan (*banning/exclusion*).⁴⁶

b. Navigasi (Rute *Cabotage*)

Rute berlakunya *maritime cabotage* adalah rute pelayaran dalam negeri. Hanya saja definisi masing-masing Negara atas rute tersebut bisa saja berbeda. Indonesia misalnya, dalam UU Pelayaran 2008 secara eksplisit disebutkan “antarpulau atau antarpelabuhan di wilayah perairan Indonesia”

⁴³Ademuni-Odeke, *Op.Cit.*, h. 24.

⁴⁴Idem.

⁴⁵Sean D Kennedy, *Loc.Cit.*

⁴⁶Ibid.

sebagai rute *cabotage* pelayarannya.⁴⁷ Lebih luas dari penerapan asas *maritime cabotage* Indonesia, Malaysia menerapkan asas tersebut pada rute antarpelabuhan atau antartempat di wilayah laut *territorial* bahkan sampai pada Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).⁴⁸ Sedangkan Amerika Serikat bahkan menjangkau Puerto Rico dan Hawaii.⁴⁹ Pada masa kolonial, Negara-Negara kolonial memperluas jangkauan rute domestik bahkan hingga mencapai daerah jajahannya yang terletak pada belahan bumi yang berbeda. Misalnya, pelayaran dari Hindia Belanda ke Belanda begitu juga sebaliknya dipandang sebagai pelayaran dalam negeri yang harus dilakukan dengan kapal berbendera Belanda.⁵⁰ Demikian pula pelayaran dari India ke Inggris atau sebaliknya harus dilakukan dengan kapal berbendera Inggris.⁵¹

Dari elemen-elemen tersebut dapat dijelaskan bahwa *maritime cabotage* pada intinya adalah praktek diskriminasi dalam jasa pelayaran domestik yang mana suatu Negara diberikan *privilege* oleh Hukum Internasional untuk melarang pihak dengan unsur asing terlibat dalam pelayaran dalam negerinya.

⁴⁷Undang-Undang Pelayaran 2008, *Op.Cit.*, Pasal 8 Ayat (2).

⁴⁸ Undang-Undang Malaysia, Ordinan Perkapalan Saudagar (*Merchant Shipping Ordinance*) 1952, 30 Desember 1952, *Section 65A of Part IIB*.

⁴⁹Hector I Santos Santos, "*Cabotage Laws: A Colonial Anachronism*", *Revista de Derecho Puertorriqueno*, Vol. 36, 1997, h. 451.

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

Ada berbagai alasan mengapa asas *maritime cabotage* diterapkan oleh suatu Negara. Berikut ini adalah beberapa alasan yang umumnya dipakai untuk menerapkan asas *maritime cabotage*.

1. Ekonomi

Maritime cabotage adalah bentuk proteksi Negara terhadap pelayaran dalam negerinya. Proteksi ini umumnya dilakukan sebagai bentuk perlindungan Negara terhadap industri pelayaran dalam negerinya dari kompetisi asing. Dengan dilakukannya proteksi tersebut, diharapkan industri pelayaran dalam negeri bisa berkembang secara maksimal. Amerika Serikat mengakui bahwa dengan diterapkannya asas tersebut terhadap pelayaran dalam negerinya telah membuka lapangan pekerjaan bagi warga negaranya dan menyumbangkan lebih dari USD 100 milyar per tahun ke dalam pendapatan Negara.⁵²

Alasan ekonomi inilah yang juga melatar belakangi Indonesia untuk menerapkan *maritime cabotage*. Secara spesifik dalam Penjelasan UU Pelayaran 2008 disebutkan bahwa *maritime cabotage* diberlakukan untuk ‘memberikan iklim kondusif guna memajukan industri angkutan di perairan’.⁵³

⁵²*American Maritime Partnership, "Economic Security",* <http://www.americanmaritimepartnership.com/economy-security/>, diakses 15 Desember 2015.

American Maritime Partnership adalah koalisi terbesar dalam bidang industri maritim di Amerika Serikat yang anggotanya terdiri dari para *stake holder* industri tersebut termasuk militer, pemilik kapal, pekerja maritim, perusahaan pelayaran, *freight forwarder*, galangan kapal, dan lain-lain.

⁵³Undang-Undang Pelayaran 2008, *Op.Cit.*, Penjelasan Umum.

2. Keselamatan dan Keamanan Pelayaran Dalam Negeri

Dengan menerapkan *maritime cabotage*, maka suatu Negara memegang kendali total terhadap pelayaran dalam negerinya. Dengan demikian ia dapat menerapkan persyaratan-persyaratan dan mengawasi pelaksanaan pelayaran domestiknya seperti misalnya syarat kelaikan berlayar, kualifikasi anak buah kapal, serta berbagai sertifikasi-sertifikasi penjaminan mutu jasa pelayan domestik yang diterapkan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran dalam negerinya. *Cargo tracking* juga akan lebih mudah dilakukan saat *maritime cabotage* diberlakukan dengan asumsi bahwa sistem administrasi kargo domestik dijalankan dengan baik oleh Negara tersebut.

3. Pertahanan dan Keamanan

Negara yang menjadikan pertahanan dan keamanan sebagai alasan utama pemberlakuan asas *maritime cabotage* diantaranya adalah Amerika Serikat. Mereka mengakui bahwa *maritime cabotage* dibutuhkan untuk mempermudah pengawasan terhadap perairan mereka.⁵⁴ *Maritime cabotage* berakibat positif terhadap berkembangnya industri pembangunan kapal serta memberikan andil yang sangat besar bagi pertahanan dan keamanan Negara. Suatu penelitian militer di Amerika Serikat menyimpulkan bahwa:

1. industri pembangunan dan perbaikan kapal Amerika Serikat adalah aset strategis yang sama pentingnya dengan industri ruang kedirgantaraan, computer, dan elektronik;

⁵⁴American Maritime Partnership, "Homeland Security", <http://www.americanmaritimepartnership.com/homeland-security/>, diakses 15 Desember 2015.

2. dalam situasi darurat, armada angkut komersial sangat dibutuhkan untuk membantu mengangkut pasukan dan perbekalan ke daerah konflik; dan
3. kemampuan dalam negeri untuk membangun dan memperbaiki kapal perang, armada pendukung (*support vessels*), dan armada komersial tidak hanya suatu asset strategis namun juga fundamental dalam pertahanan nasional.⁵⁵

Hingga saat ini belum ada penelitian di Indonesia yang secara spesifik menghubungkan asas *maritime cabotage* dengan pertahanan keamanan. Mengingat kondisi geografis Indonesia yang berupa kepulauan serta terbatasnya jumlah armada militer, maka hampir bisa dipastikan bahwa kita sangat membutuhkan berkembangnya industri maritim dalam negeri melebihi kebutuhan Amerika Serikat terhadap perkembangan industri tersebut di negaranya.

4. Kedaulatan

Alasan kedaulatan juga merupakan latar belakang suatu Negara menerapkan asas *maritime cabotage*. Asas ini merupakan perwujudan kedaulatan suatu Negara atas wilayahnya. Dalam *maritime cabotage*, Negara secara total memegang kendali atas pelayaran dalam negerinya.

⁵⁵Penelitian dilakukan oleh US Department of Commerce, Bureau of Export Administration sebagaimana dikutip dalam American Maritime Partnership, "National Security", <http://www.americanmaritimepartnership.com/national-security/>, diakses pada 15 Desember 2015.

1.5.2. Regionalisme ekonomi

Chung-in Moon dalam *Encyclopaedia Britannica* mendefinisikan *economic regionalism* atau regionalisme ekonomi sebagai *institutional arrangements* yang bertujuan untuk memfasilitasi terjadinya *free flow* barang dan jasa serta untuk mengkoordinasi kebijakan perdagangan luar negeri diantara Negara-Negara yang terletak pada wilayah regional yang sama.⁵⁶

Secara umum, para ahli menggunakan dua pendekatan dalam mempelajari regionalisme, yaitu pendekatan fungsional dan neo-fungsional serta pendekatan *International Political Economy* (IPE). Pendekatan pertama, yaitu fungsional dan neo-fungsional digunakan untuk menjelaskan integrasi Eropa ke dalam European Union (EU) sementara pendekatan IPE digunakan secara lebih umum, yaitu tidak hanya integrasi Eropa namun juga regionalisme pada Negara-Negara berkembang. Menurut Eero Palmujoki pendekatan fungsional dan neo-fungsional mengasumsikan bahwa kerjasama lintas batas Negara yang umumnya dimulai pada bidang ekonomi menyebar ke sektor lainnya, seperti misalnya sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Efek menyebar inilah yang kemudian pada akhirnya berujung pada terbentuknya institusi supranasional dan mengurangi peran *Nation-State*.⁵⁷ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pendekatan tersebut mengkaji regionalisme sebagai suatu produk alami dari integrasi ekonomi.

⁵⁶Chung-In Moon, "Economic Regionalism", *Encyclopaedia Britannica*, 29 May 2002, <https://www.britannica.com/topic/economic-regionalism>, diakses pada 13 Desember 2016.

⁵⁷Eero Palmujoki, *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*, Palgrave, New York, 2001, h. 3 – 4.

Berbeda dengan pendekatan fungsional dan neo-fungsional tersebut di atas, pendekatan IPE memandang regionalisme sebagai suatu *by-product* dari globalisasi dan upaya *Nation-States* untuk mengatasi tantangan globalisasi.⁵⁸ Menurut Eero Palmujoki, pendekatan IPE inilah yang digunakan untuk kajian-kajian regionalisme Asia Tenggara yang mana globalisme dipandang sebagai suatu proses sosial yang dipicu oleh perkembangan teknologi.⁵⁹ Perkembangan teknologi inilah yang mempercepat integrasi perekonomian dan perdagangan dunia bersamaan dengan luruhnya hambatan *capital flows* dan perdagangan internasional. Oleh karenanya, pandangan inilah yang menurut Eero Palmujoki yang membangun regionalisme sebagai *State-led project* di mana Negara-Negara dalam regional yang sama berusaha untuk mengatur hubungan *reciprocal* diantara mereka untuk memetik manfaat atas kecenderungan globalisasi ataukah untuk melindungi diri dari kecenderungan globalisasi tersebut.

Dalam konteks ASEAN, kedua pendekatan yang *Euro-centric* tersebut nampaknya tidak sepenuhnya bisa digunakan sebagai tolok ukur untuk mempelajari regionalisme di kawasan Asia Tenggara. Hal ini disebabkan karena ASEAN sejak pendiriannya memiliki ciri khusus yang tidak dimiliki oleh organisasi regional manapun, termasuk EU. Sejak awal EU berdiri, organisasi ini dimaksudkan sebagai organisasi *intergovernmental* yang bersifat supranasional di wilayah Eropa yang mengintegrasikan berbagai aspek, tidak hanya ekonomi namun juga politik, pemerintahan, dan keamanan. ASEAN belum mencapai level integrasi sekuat EU

⁵⁸*Ibid*, h. 4.

⁵⁹*Ibid*.

serta sejak awal pendiriannya tidak ditujukan sebagai sebuah organisasi supranasional. Integrasi dalam bentuk apapun secara formal tidak dibicarakan di ASEAN hingga tahun 1994 ketika ASEAN *Free Trade Area* (AFTA) dibentuk. ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara didirikan melalui Deklarasi Bangkok 1967 yang merupakan *loose declaration* bila dibandingkan dengan dengan *Treaties of the European Union* (TEU) yang mengikat sebagai suatu perjanjian internasional.

Dengan adanya kekhususan yang dimiliki oleh ASEAN, Amitav Acharya mengatakan bahwa regionalisme di kawasan Asia Tenggara harus dipelajari dengan menggunakan pendekatan realisme dan institusionalisme.⁶⁰ Menurutny, pendekatan institusionalisme menempatkan pentingnya sosialisasi, norma, dan identitas di atas praktek birokrasi dan legalistik. Sementara itu, pendekatan realisme menekankan pada kedaulatan Negara dalam sistem internasional yang mana pada konteks ASEAN pendekatan ini menjadi penting sebab wacana pembentukan institusi supranasional tetap berada pada kondisi stagnan.

Sehubungan dengan liberalisasi jasa maritim berkaitan dengan regionalisasi yang terjadi di beberapa belahan dunia, terlihat bahwa satu-satunya kawasan yang menerapkan *regional maritime cabotage* hanyalah EU. Negara-Negara yang tergabung di dalam EU meliberalisasi *maritime cabotage* yang dimiliki oleh masing-masing *sovereign State* menjadi *maritime cabotage* yang berlaku bagi seluruh kawasan. Dengan menerapkan pendekatan fungsional dan neo-

⁶⁰Amitav Acharya, "*Realism, Institutionalism and the Asian Economic Crisis*", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, 1999, h. 6.

fungsionalisme sebagaimana diterangkan sebelumnya, dapat dilihat bahwa pembebasan *maritime cabotage* yang tadinya merupakan *privilege* masing-masing Negara anggota EU untuk mengaturnya menjadi *regional maritime cabotage* yang diatur sepenuhnya oleh EU adalah bukti penyerahan peran Negara kepada suatu institusi supranasional.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa wacana pembentukan ASEAN sebagai suatu institusi supranasional seperti EU tetap dalam kondisi stagnan. Maka demikian pulalah wacana *regional maritime cabotage* di kawasan ASEAN. Namun demikian, dengan adanya AEC, *Roadmap towards an Integrated and Competitive Maritime Transport in ASEAN* dan *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025* yang menekankan pentingnya kelancaran arus logistik di kawasan ASEAN, maka tidak bisa dihindari bahwa liberalisasi jasa transportasi maritim masuk ke dalam agenda pembahasan ASEAN. Hingga saat ini *maritime cabotage* adalah satu diantara sedikit aspek jasa transportasi maritim yang diperkecualikan dalam liberalisasi, namun demikian wacana mengenai liberalisasinya terus dilakukan.

1.5.3. Kedaulatan

1.5.3.1. Etymology dan definisi kamus

Kata "*sovereignty*" yang dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai "kedaulatan" pertama kali digunakan pada abad ke-14 yang berasal dari kata *middle*

English “soverainte”. Kata tersebut berasal dari kata “*sovereinté*” yang digunakan pada Bahasa *Anglo-French* dan berasal dari kata “*sovereign*”.⁶¹

Kata “kedaulatan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) termasuk dalam kata benda yang berarti “kekuasaan tertinggi atas pemerintahan Negara, daerah, dan sebagainya.”⁶² Definisi umum yang terdapat dalam kamus tersebut harus dipakai dengan sangat berhati-hati karena frase “dan sebagainya” pada definisi tersebut membuka beragam penafsiran. Oleh karenanya perlu untuk melihat definisi kata “kedaulatan” dalam bahasa aslinya, yaitu Bahasa Inggris.

Sama dengan dalam Bahasa Indonesia, kata “kedaulatan” yang diterjemahkan dalam Bahasa Inggris sebagai “*sovereignty*” juga masuk dalam kelompok kata benda. Pada *Merriam-Webster English Dictionary*, “*sovereignty*” memiliki 3 pengertian, yaitu:

1. *supreme power especially over a body politic*;
2. *freedom from external control*; dan
3. *controlling influence*.⁶³

Dari pengertian ini setidaknya terdapat penjelasan lebih lanjut bahwa frase “dan sebagainya” pada definisi kata “kedaulatan” yang terdapat pada KBBI adalah suatu kekuasaan tertinggi atas sebuah badan politik, termasuk di dalamnya adalah Negara. Selanjutnya, frase “kekuasaan tertinggi” yang dimaksud dalam KBBI

⁶¹*Merriam Webster Online English Dictionary*, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereignty>, diakses pada 12 Pebruari 2021.

⁶²Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2016, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kedaulatan>, diakses pada 11 Pebruari 2021.

⁶³*Merriam Webster Online English Dictionary, Loc. Cit.*

diperjelas oleh *Merriam-Wester English Dictionary* bahwa kekuasaan tersebut haruslah memiliki aspek kebebasan dari pengaruh pihak eksternal dan kemampuan untuk melakukan kendali atas apa yang dikuasainya.

Definisi kata "*sovereignty*" mendapatkan pengertian yang lebih spesifik pada kamus khusus, dalam hal ini adalah *Oxford: A Dictionary of Law*. Kata "*sovereignty*" pada kamus tersebut diartikan sebagai:

*Supreme authority in a state. In any state sovereignty is vested in the institution, person, or body having the ultimate authority to impose law on everyone else in the state and the power to alter any pre-existing law. How and by whom the authority is exercised varies according to the political nature of the state. In many countries the executive, legislative, and judicial powers of sovereignty are exercised by different bodies.*⁶⁴

Berdasarkan kamus khusus tersebut, kedaulatan diartikan sebagai suatu kekuasaan tertinggi yang ada di suatu Negara. Kedaulatan tersebut dapat dimiliki oleh suatu institusi, orang, atau badan yang memberikan mereka kewenangan untuk membuat suatu aturan hukum atau mengubah suatu aturan hukum yang telah ada. Mengenai bagaimana dan oleh siapa kewenangan tersebut dilaksanakan tergantung pada hakekat politik dari Negara tersebut. Pada penjelasan pengertian *sovereignty* dalam kamus Hukum tersebut dapat kita lihat contoh bahwa di beberapa Negara kedaulatan suatu Negara dibagi pada beberapa badan terpisah berdasarkan *separation of power* yang dikemukakan oleh Montesquieu, yaitu eksekutif, legislative dan judisial.⁶⁵

⁶⁴Elizabeth A. Martin (ed.), *A Dictionary of Law*, edisi 5, Oxford University Press, New York, 2003, h. 469.

⁶⁵Selain *separation of power*, Montesque juga terkemuka atas idenya mengenai bentuk-bentuk pemerintahan (*forms of government*), yaitu *republicans*, *monarchies*, dan *despotisms*. Garis besar pemikiran Montesque dapat dibaca pada Hilary Bok, "Baron de Montesquieu, Charles-Louis

Lebih lanjut lagi, Oxford: A Dictionary of Law menjelaskan bahwa:

*In international law, it is an essential aspect of sovereignty that all states should have supreme control over their internal affairs, subject to the recognized limitations imposed by international law. These limitations include, in particular, the international law of human rights and the rules forbidding the use of force. However, no state or international organization may intervene in matters that fall within the domestic jurisdiction of another state.*⁶⁶

Pada penjelasan tersebut ditekankan bahwa dalam perspektif Hukum Internasional aspek penting dalam kedaulatan adalah bahwa semua Negara haruslah memiliki kedaulatan atas persoalan dalam negeri mereka dalam koridor batasan yang ditetapkan oleh Hukum Internasional. Lebih lanjut lagi, dijelaskan bahwa tidak ada satu pun Negara ataupun organisasi internasional yang boleh mengintervensi hal-hal yang termasuk dalam yurisdiksi domestik suatu Negara.

1.5.3.2. Kedaulatan negara dalam hukum internasional

Konsep kedaulatan Negara ditegaskan oleh Majelis Umum PBB dalam *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*.⁶⁷

Pada deklarasi tersebut terdapat 2 prinsip yang sangat berkaitan dengan kedaulatan, yaitu:

de Secondat”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2 April 2014, <https://plato.stanford.edu/entries/montesquieu/#2>, diakses 7 Januari 2020.

⁶⁶Elizabeth A. Martin (ed.), *Loc. Cit.*

⁶⁷United Nations General Assembly (UNGA) Resolution, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625, 24 Oktober 1970 (untuk selanjutnya disingkat UNGA Resolution 25/2625), <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>, diakses 1 April 2018.

1. *the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter*; dan
2. *the principle of sovereign equality of States*.⁶⁸

Prinsip “*the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter*” tersebut kemudian dijabarkan bahwa, “*No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State*.”⁶⁹ Dengan demikian berdasarkan deklarasi tersebut Hukum Internasional melarang intervensi Negara lain atau kelompok Negara terhadap urusan dalam negeri maupun luar negeri suatu Negara. Selanjutnya, prinsip tersebut dijabarkan lebih lanjut oleh deklarasi yang sama bahwa setiap Negara memiliki hak yang tidak dapat dicabut untuk memilih dan menerapkan sistem perekonomiannya tanpa adanya intervensi dari Negara lain.

Penerapan *maritime cabotage* sangat berkaitan dengan prinsip ini karena *maritime cabotage* termasuk *domestic affairs* sekaligus berkaitan dengan perekonomian sebuah Negara dengan penjelasan sebagai berikut. Pertama, *maritime cabotage* meliputi isu mengenai bagaimanakah suatu Negara mengatur pelayaran dalam negerinya. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian terdahulu, suatu Negara memiliki kebebasan untuk menerapkan atau tidak menerapkan *maritime cabotage* pada pelayaran dalam negerinya. Asas ini bila diterapkan oleh suatu Negara dalam pelayaran dalam negerinya maka pasti akan diatur dalam suatu

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Ibid.

instrumen regulasi nasional. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa *maritime cabotage* adalah isu internal suatu Negara yang oleh karenanya maka tidak ada satu Negara atau kelompok Negara mana pun yang dapat mengintervensi pilihan suatu Negara untuk menerapkan atau tidak menerapkan *maritime cabotage*. Kedua, *maritime cabotage* mengatur mengenai bagaimana industri jasa pelayaran dalam negeri suatu Negara dijalankan, yaitu apakah dengan atau tidak mengecualikan berbagai unsur asing yang mungkin terlibat di dalamnya dengan berbagai alasan penerapannya terutama untuk melindungi industri pelayaran dalam negeri. Dengan demikian pilihan menerapkan atau tidak menerapkan *maritime cabotage* termasuk bagaimana *maritime cabotage* diterapkan oleh suatu Negara termasuk dalam aspek perekonomian suatu Negara yang berdasarkan deklarasi tersebut haruslah bebas dari intervensi Negara lain.

Dengan demikian maka berdasarkan prinsip *the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter* yang dideklarasikan melalui Resolusi Majelis Umum PBB tersebut, tidak boleh ada suatu Negara lain atau suatu kelompok Negara yang dapat mengintervensi keputusan suatu Negara untuk menerapkan atau tidak menerapkan *maritime cabotage* pada pelayaran dalam negerinya, termasuk pula mengenai bagaimana penerapan asas tersebut apabila suatu Negara memutuskan untuk menerapkannya.

Selanjutnya, pilihan kata yang dipakai oleh deklarasi pada prinsip ini secara khusus menyebut “..., *in accordance with the Charter*”. *Charter* yang dimaksud adalah UN *Charter*, terutama pada pasal 2 (7) yang berbunyi, “*Nothing contained*

in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State or shall require the members to submit such matters to settlement under the present Charter.”⁷⁰

Prinsip selanjutnya yang terdapat pada *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* dan relevan dengan isu kedaulatan adalah *the principle of sovereign equality of States*.⁷¹ Deklarasi tersebut menyatakan bahwa, “*All States enjoy sovereign equality. They have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic, sosial, political or other nature.*”⁷²

Dengan demikian maka Hukum Internasional memandang bahwa semua Negara memiliki kedaulatan yang setara. Tidak ada kedaulatan suatu Negara yang lebih atau kurang bila dibandingkan satu sama lain. Eksistensi kesetaraan kedaulatan tersebut tidak memandang perbedaan perekonomian, sosia, budaya, politik, dan lain sebagainya.

Deklarasi tersebut merinci 6 elemen yang terdapat pada *the principle of sovereign equality of States*, yaitu:

- (a) *States are juridically equal;*
- (b) *Each State enjoys the rights inherent in full sovereignty;*
- (c) *Each State has the duty to respect the personality of other States;*
- (d) *The territorial integrity and political independence of the States are inviolable;*

⁷⁰*Charter of the United Nations*, 26 Juni 1945, Article 2 Paragraph 7.

⁷¹UNGA Resolution 25/2625, Loc.Cit.

⁷²Ibid.

- (e) *Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems;*
- (f) *Each State has the duty to comply fully and in good faith with its international obligations and to live in peace with other States.*⁷³

Keenam elemen tersebut tampak pada tindakan suatu Negara untuk menerapkan atau tidak menerapkan maritime cabotage sebagai suatu perwujudan kedaulatannya. Namun demikian, elemen yang paling menonjol dalam hal ini adalah elemen kelima yaitu bahwa pada kedaulatan setiap Negara memiliki hak untuk secara bebas memilih dan mengembangkan sistem perekonomiannya, termasuk berkaitan dengan penerapan maritime cabotage sebagai bagian dari sistem industri pelayaran domestik.

Selanjutnya, Dina Sunyowati, Enny Narwati, dan Lina Hastuti mengemukakan bahwa kedaulatan menurut Hukum Internasional memiliki tiga aspek utama, yaitu ekstern, intern dan territorial.⁷⁴ Yang dimaksud dengan aspek ekstern adalah aspek yang berhubungan komunitas internasional. Ini berarti suatu Negara yang berdaulat memiliki kemampuan dan berhak untuk berhubungan dengan Negara lain. Pada aspek ekstern ini suatu Negara yang berdaulat memiliki kedaulatan yang sama dengan Negara lainnya. Dengan demikian maka elemen 1, 2, 3, dan 6 yang terdapat pada deklarasi tersebut termasuk aspek ekstern kedaulatan.

Kemudian, aspek intern kedaulatan menurut Dina Sunyowati, Enny Narwati, dan Lina Hastuti merupakan aspek yang berkaitan dengan eksklusifitas Negara

⁷³Ibid.

⁷⁴Dina Sunyowati, Enny Narwati, Lina Hastuti, Buku Ajar Hukum Internasional, Airlangga University Press, cetakan pertama, 2011, h. 54

untuk menentukan kinerja yang ada di dalam wilayah Negaranya.⁷⁵ Dengan demikian maka ini termasuk pula hak Negara untuk menentukan sistem pemerintahan, hukum, politik, dan perekonomian Negaranya. Elemen kedua dan kelima dari *the principle of sovereign equality of States* sebagaimana dijabarkan dalam *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* tersebut di atas masuk dalam kategori aspek intern dari kedaulatan.

Aspek dari kedaulatan selanjutnya adalah aspek teritorial. Menurut Dina Sunyowati, Enny Narwati, dan Lina Hastuti, "... Negara memiliki kekuasaan penuh dan eksklusif terhadap individu, benda maupun peristiwa hukum yang ada di wilayahnya."⁷⁶ Aspek teritorial dari kedaulatan ini sekaligus menekankan teritori atau wilayah merupakan salah satu batasan dari kedaulatan suatu Negara. Elemen kedaulatan pada deklarasi yang paling spesifik menyebutkan mengenai konsep wilayah adalah elemen keempat mengenai *territorial integrity*. Integritas wilayah suatu Negara sebagai salah satu unsur dari kedaulatan Negara haruslah dihormati dan tidak dapat dilanggar oleh siapapun.

Dalam Hukum Internasional wilayah adalah salah satu unsur Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 *the Convention on Rights and Duties of States*, yang berbunyi sebagai berikut.⁷⁷ "*The State as a person of international law*

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Ibid.

⁷⁷Convention on Rights and Duties of States adopted by the Seventh International Conference of American States, 26 Desember 1933, LNTS/165/19, Pasal 1.

should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other States.” Pada wilayah inilah suatu Negara dapat melaksanakan kedaulatannya.

1.5.3.3. *Maritime cabotage* dan kedaulatan negara dalam perspektif hukum laut

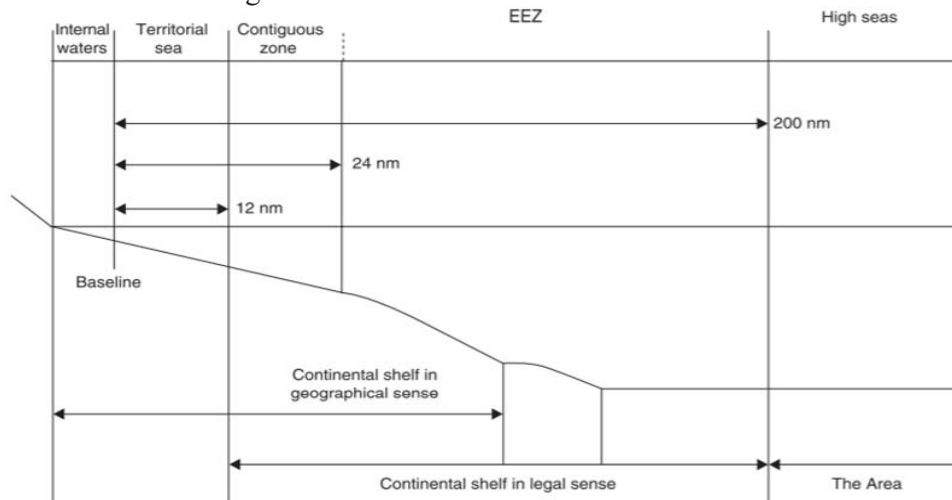
UN *Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982 sering disebut sebagai *the constitution of the ocean* karena konvensi ini adalah konvensi yang paling komprehensif mengatur mengenai berbagai isu Hukum Laut dan salah satu konvensi dengan jumlah peserta (*parties*) terbanyak, yaitu 168 Negara.⁷⁸ Salah satu isu yang diatur dalam UNCLOS 1982 yang berkaitan dengan kedaulatan adalah zonasi laut, termasuk dasar laut.

Secara umum, UNCLOS 1982 mencerminkan dinamika Hukum Internasional, khususnya Hukum Laut. Dinamika tersebut dapat dilihat dari bagaimana UNCLOS 1982 mengatur mengenai zona-zona laut. Jika sebelumnya Hukum Laut hanya mengenal Laut Teritorial dan Laut Lepas, maka UNCLOS 1982 memperkenalkan zona-zona baru seperti Zona Tambahan dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). UNCLOS 1982 juga memberikan pengakuan terhadap suatu zona yang hanya dimiliki oleh Negara Kepulauan, yaitu Laut Kepulauan. Keseluruhan zona-zona laut berdasarkan UNCLOS 1982 adalah Laut Pedalaman, Laut Teritorial,

⁷⁸*United Nations Convention on the Law of the Sea* (untuk selanjutnya disebut sebagai UNCLOS) 1982, 10 Desember 1982, UNTS/1833/3.

Laut Kepulauan (khusus untuk Negara Kepulauan) Zona Tambahan, ZEE dan Laut Lepas, Landas Kontinen dan Area. Berikut ini adalah grafis penampang yang menunjukkan zona-zona tersebut.

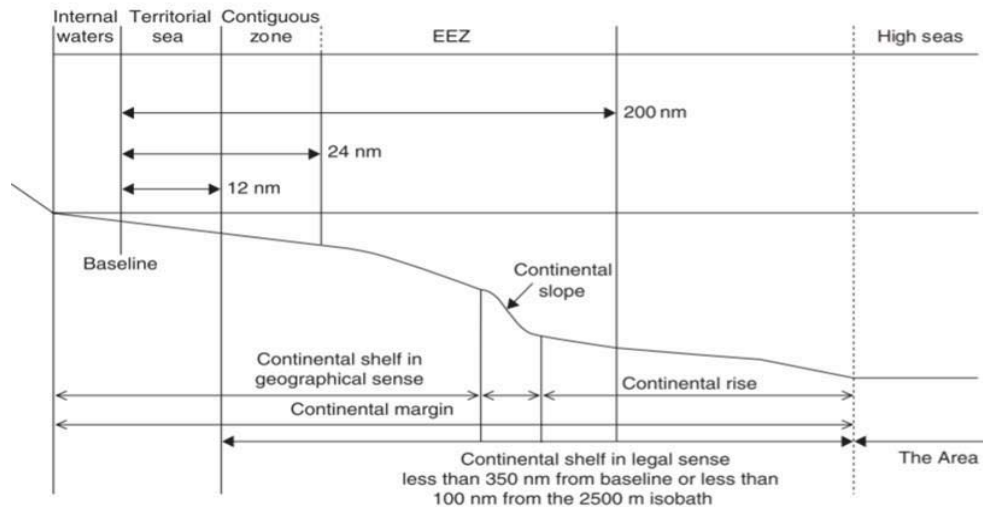
Gambar 1.1. Zonasi laut berdasarkan UNCLOS 1982: lebar landas kontinen kurang dari 200 mil laut.⁷⁹



Sumber: Yoshifumi Tanaka, *International Law of the Sea*.

⁷⁹Yoshifumi Tanaka, *International Law of the Sea*, edisi 3, Cambridge University Press, New York, 2019, h. 8.

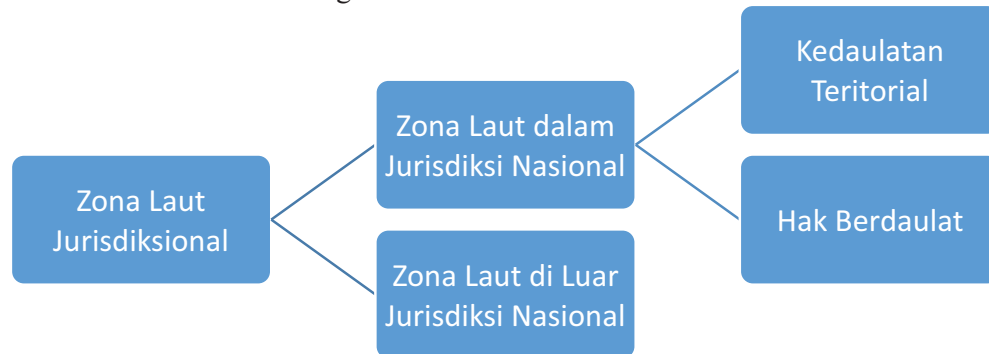
Gambar 1.2. Zonasi Laut berdasarkan UNCLOS 1982: Lebar Landas Kontinen Lebih Dari 200 mil laut.⁸⁰



Sumber: Yoshifumi Tanaka, *International Law of the Sea*.

Zonasi tersebut secara implisit dibuat berdasarkan yurisdiksi Negara atas zona tertentu. Hal ini dapat dilihat pada bagan berikut.

Gambar 1.3. Yurisdiksi negara atas zona laut tertentu berdasarkan UNCLOS 1982



⁸⁰Ibid.

Tujuan pembagian laut ke dalam zona-zona yurisdiksi tersebut adalah untuk distribusi spasial yurisdiksi nasional dan untuk memastikan terjadinya kerjasama antarnegara.

Kategori pertama dari *jurisdictional zones* sebagaimana tergambar pada bagan di atas adalah zona-zona laut yang berada dalam yurisdiksi nasional. Zona-zona pada kelompok ini kemudian dibagi lagi menjadi dua, yaitu zona-zona tempat Negara memiliki kedaulatan teritorialnya dan zona-zona tempat Negara tidak lagi memiliki kedaulatan teritorial namun hanya memiliki hak berdaulat.

Zona di mana Negara memiliki kedaulatan teritorial memiliki ciri-ciri sebagai berikut.⁸¹

- a. Pada zona tersebut Negara memiliki yurisdiksi yang komprehensif, baik legislatif maupun penegakan hukum.
- b. Negara melaksanakan yurisdiksinya atas segala hal yang terdapat dalam zona tersebut.
- c. Negara melaksanakan yurisdiksinya terhadap semua orang, termasuk *rechtspersoon*, tanpa memandang nasionalitasnya.

Kedaulatan teritorial hakekatnya adalah *spatial jurisdiction*, yaitu bahwa Negara hanya memiliki kedaulatan serta dapat melaksanakan yurisdiksinya atas semua hal dan semua orang di wilayah tersebut saja. Kategori selanjutnya adalah sama-sama zona yang berada dalam yurisdiksi nasional namun berada di luar zona

⁸¹Ibid, hal 9.

tempat Negara dapat melaksanakan kedaulatan teritorialnya. Zona tersebut adalah zona tempat negara memiliki hak berdaulat.

Sama dengan kedaulatan teritorial, hak berdaulat atau *sovereign rights* pun hakekatnya adalah *spatial jurisdiction*, yaitu terbatas pada suatu tempat tertentu. Namun *spatial jurisdiction* yang terdapat pada zona-zona hak berdaulat adalah terbatas pada ruang lingkup hal-hal yang diaturnya. Pada hak berdaulat, Negara hanya memiliki yurisdiksi legislatif dan penegakan hukum yang ditunjuk oleh aturan hukum. Perbedaan inilah yang membuat hak berdaulat disebut juga sebagai *limited spatial jurisdiction* sebagai pembeda dari kedaulatan teritorial yang disebut sebagai *complete spatial jurisdiction*. Ciri lain dari *sovereign rights* adalah bahwa sifatnya yang eksklusif. Hal ini berarti tidak boleh ada Negara lain yang dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diatur oleh suatu ketentuan hukum tanpa adanya persetujuan dari Negara pantai.

Bila dilihat dari elemen-elemen kedaulatan teritorial dan hak berdaulat sebagaimana di atas, maka yang termasuk ke dalam kategori zona di mana Negara memiliki kedaulatan teritorial adalah perairan pedalaman, laut teritorial, perairan kepulauan. Perairan pedalaman adalah perairan yang ditutup oleh garis pangkal tempat laut teritorial diukur.⁸² Status perairan pedalaman diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UNCLOS 1982 yang sekaligus menjadi landasan hukum bagi status perairan kepulauan dan laut teritorial. Ketentuan tersebut berbunyi, “*The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case*

⁸²UNCLOS 1982, *Op.Cit.*, Pasal 8 ayat 1.

of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.” Ketentuan tersebut secara eksplisit mengatur bahwa Negara memiliki kedaulatan atas perairan pedalaman, laut kepulauan yang khusus diatur untuk Negara pantai, serta laut territorial.

Selanjutnya, yang termasuk zona di mana Negara memiliki hak berdaulat adalah zona tambahan, ZEE, dan landas kontinen. Pada zona-zona tersebut Negara hanya memiliki yurisdiksi atas subject matter tertentu yang diatur oleh UNCLOS 1982 yaitu:

- a. bea cukai, pajak, imigrasi atau saniter (kesehatan) untuk zona tambahan;⁸³
- b. eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan manajemen sumber daya kekayaan alam dan kegiatan-kegiatan eksploitasi ekonomi serta eksplorasi lainnya untuk ZEE;⁸⁴ dan
- c. eksplorasi dan eksploitasi sumber kekayaan alam sebagaimana diatur dalam Pasal 77 (1) UNCLOS 1982.

Kategori selanjutnya adalah zona laut di luar yurisdiksi nasional. Yang termasuk pada kategori ini adalah laut lepas dan area. Pada kedua zona ini Negara tidak memiliki kedaulatan maupun hak berdaulat. Pada zona ini berlaku prinsip Common Heritage for Humankind.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka suatu Negara hanya dapat menerapkan maritime cabotage pada zona-zona di mana Negara memiliki kedaulatan territorial. Hal ini terjadi sebab hanya pada zona-zona tersebutlah Negara dapat melaksanakan

⁸³*Ibid.*, Pasal 33 Ayat (1).

⁸⁴*Ibid.*, Pasal 56 Ayat (1).

jurisdiksinya tanpa batasan ruang lingkup materi *ratione materiae* serta tanpa batasan subyek hukum yang diaturnya *ratione personae*. *Ratione materiae* pada zona-zona tempat Negara hanya memiliki hak berdaulat haruslah ditentukan oleh aturan hukum. Jasa pelayaran dalam negeri bukanlah *ratione materiae* pada zona-zona sovereign rights yang diatur dalam UNCLOS 1982.

1.5.4. *Maritime cabotage* dari perspektif hukum perdagangan internasional

Ada 4 hal yang menghubungkan *maritime cabotage* dengan Hukum Perdagangan Internasional, yaitu bahwa:

1. pelayaran adalah jasa;
2. *maritime cabotage* adalah *measure* perdagangan yang diruanglingkupi oleh GATS;
3. *maritime cabotage* adalah *barrier to trade*; dan
4. *maritime cabotage* sebagai suatu *barrier to trade* tetap dapat dilakukan oleh Negara karena dikecualikan dari *non-discrimination principle* yang diatur di dalam WTO dengan menempatkannya pada *schedule of specific commitments*.

1.5.4.1. Pelayaran sebagai jasa yang masuk dalam ruang lingkup GATS

Tidak hanya sekedar jasa yang bisa diperdagangkan, dalam perspektif perdagangan internasional, pelayaran memegang dua peran penting. Peran penting pertama yaitu bahwa pelayaran merupakan salah satu sektor utama dalam bidang perdagangan jasa. Pelayaran berkontribusi setidaknya 10 persen dari seluruh nilai

perdagangan jasa sebagaimana diestimasi oleh *International Monetary Fund*. Peran ke dua adalah bahwa pelayaran merupakan sektor penunjang yang menjadi prasyarat bagi berkembangnya perdagangan barang internasional. Ini terjadi karena 80 persen perdagangan barang lintas Negara diangkut dengan moda transportasi laut tersebut. Tanpa jasa pelayaran yang termasuk jasa transportasi laut, maka bisa dipastikan perdagangan barang internasional tidak akan berlangsung dengan baik. Moda transportasi darat tidak akan mampu menandingi luas jangkauan moda transportasi laut di mana seluruh laut di dunia terhubung satu sama lain. Moda transportasi udara yang mampu melakukan pengangkutan dengan waktu yang jauh lebih cepat bila dibandingkan dengan moda transportasi laut tetap tidak bisa menandingi efisiensi pengangkutan laut yang mampu mengangkut komoditi perdagangan internasional dalam jumlah besar dan dalam bentuk curah. Itulah mengapa sampai saat ini pelayaran masih menjadi pilihan utama dalam mengangkut komoditas perdagangan internasional.

Sebagai salah satu sektor jasa, maka pelayaran masuk dalam pengaturan *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang meruanglingkupi semua aturan yang diterapkan oleh anggota WTO yang mempengaruhi sektor perdagangan jasa. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 Ayat 1 GATS yang menyebutkan, “*This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.*”

Mengenai definisi jasa itu sendiri, GATS tidak pernah memberikan definisinya. Pendekatan GATS dalam pendefinisian ‘jasa’ sangat menarik. GATS tidak secara eksplisit memberikan definisinya, namun GATS memberikan batasan-batasan pada terminologi yang, seperti misalnya ‘perdagangan jasa’ dan ‘jasa’.

Pasal 1 Ayat 2 GATS memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan perdagangan jasa sebagai berikut.

For the puposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service:

- (a) from the territory of one Member into the territory of any other Member;*
- (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member;*
- (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member;*
- (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.*

Berdasarkan ketentuan tersebut GATS mengelompokkan perdagangan jasa menjadi empat kelompok dengan didasarkan pada moda penyediaannya atau yang biasa dikenal dengan 4 *modes of supply*. Secara singkat 4 *modes of supply* tersebut adalah:

- 1. *cross border supply;*
- 2. *consumption abroad;*
- 3. *commercial presence;* dan
- 4. *presence of natural person.*

Dalam bidang pelayaran, *cross border supply* dapat diilustrasikan sebagai penyediaan jasa pengangkutan cargo oleh suatu perusahaan pelayaran Denmark yang melakukan melakukan pengangkutan kargo dari Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya ke Pelabuhan Pasir Panjang, Singapore. Sedangkan *consumption abroad* dapat dicontohkan pada keadaan di mana suatu proses pengangkutan cargo dari dari Tanjung Perak Surabaya menuju Rotterdam, Belanda *transhipped* di Mina Jebel Ali, Dubai. Pemilik cargo yang berwarga Negara Indonesia hanya dapat menikmati jasa pengangkutan cargo miliknya pada *leg* Mina Jebel Ali, Dubai ke Rotterdam,

Belanda saat cargonya menempuh perjalanan pada rute tersebut. *Commercial presence* dapat dicontohkan dengan keberadaan kantor-kantor perwakilan perusahaan pelayaran asing. Sedangkan *presence of natural person* adalah kehadiran para pelaut asing di suatu Negara untuk mengawaki kapal-kapal.

‘Jasa’ walaupun tidak didefinisikan secara eksplisit oleh GATS, namun perjanjian multilateral tersebut memberikan ruang lingkup sebagaimana terdapat pada Pasal 1 Ayat 3 (b) GATS yaitu, “... *includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority*”. Ini berarti jasa yang dimaksud oleh GATS adalah semua bidang jasa kecuali jasa-jasa yang dilakukan dalam rangka melaksanakan kewenangan pemerintah. Dengan demikian jasa pengangkutan laut apabila tidak dilaksanakan dalam rangka kegiatan pemerintahan, maka ia masuk dalam kerangka GATS.

Dari ketentuan Pasal 1 Ayat 1, 2, dan 3 (b) GATS sebagaimana dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup GATS sebagai suatu perjanjian multilateral di bidang perdagangan jasa memiliki ruang lingkup yang sangat luas, yaitu semua bentuk perdagangan jasa. Hal ini berarti melingkupi pula sektor jasa transportasi laut, termasuk pelayaran.

1.5.4.2. *Maritime cabotage* sebagai *measure* perdagangan yang diatur oleh GATS

Maritime cabotage adalah suatu asas yang apabila pemerintah suatu Negara memilih untuk menerapkannya maka asas tersebut akan mendiskriminasi elemen-elemen asing dalam pelayaran cabotage suatu Negara. Elemen-elemen asing yang

didiskriminasi tersebut diantaranya bisa berupa bendera kapal, kewarganegaraan pemilik kapal, anak buah kapal, perusahaan pelayaran, atau Negara tempat dibangunnya kapal.⁸⁵ Bentuk diskriminasi tersebut umumnya merupakan pelarangan (*banning/exclusion*).⁸⁶

Sebagai contoh, melalui penerapan maritime cabotage tersebut maka Negara dapat melarang kapal berbendera asing untuk memberikan jasa pengangkutan pada rute cabotage yang ditetapkan. Negara juga dapat melarang warga Negara asing untuk memberikan jasa mengawaki kapal-kapal yang melakukan pengangkutan pada rute cabotage. Berdasarkan kedua contoh tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa maritime cabotage yang diterapkan oleh suatu Negara sangat mempengaruhi perdagangan jasa.

Sebelum sampai pada jawaban atas apakah maritime cabotage termasuk measures yang dilindungi oleh GATS sebagaimana diatur oleh Pasal 1 Ayat 1 GATS sebagaimana disebutkan di atas, maka yang harus pertama kali dilakukan adalah melihat definisi ‘measures’ pada GATS. Pasal 1 Ayat 3 (a) GATS menyebutkan:

“measures by Members” means measures taken by:

- (i) central, regional or local governments and authorities; and
- (ii) non-governmental bodies in the exercise of powers delegated by central, regional or local government authorities;

In fulfilling its obligations and commitments under the Agreement, each Member shall take such reasonable measures may be available to it to ensure their observance by regional and local governments and authorities and non-governmental bodies within its territory.

⁸⁵Ademuni-Odeke *Op. Cit.*, 42.

⁸⁶*Ibid.*

GATS pada hakekatnya adalah sebuah perjanjian yang merupakan annex dari Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO) yang juga biasa disebut sebagai Marakesh Agreement. Oleh karenanya perjanjian ini mengikat hanya para pihaknya saja, yaitu para Anggota WTO. Hal ini ditegaskan kembali melalui Pasal 1 Ayat 1 yang kemudian dijelaskan pada Pasal 1 Ayat 3 (a), yaitu bahwa GATS hanya berlaku untuk measures yang dibuat oleh Anggota WTO serta yang dimaksud dengan measures yang dibuat oleh Anggota WTO adalah measures yang dibuat oleh pemerintah pusat, regional atau local, dan pihak berwenang lainnya termasuk badan non pemerintahan yang mendapatkan mandat untuk membuat measures tersebut. Maritime cabotage yang diterapkan oleh Anggota WTO dengan demikian masuk dalam ruang lingkup measures ini.

1.5.4.3. *Maritime cabotage sebagai barrier to trade*

UNCLOS 1982 menjamin adanya kebebasan berlayar sebagai bagian dari *freedom of the high seas*. Konvensi yang juga dikenal sebagai konstitusi laut tersebut juga memberikan jaminan bahwa semua Negara pantai harus membuka salah satu pelabuhannya untuk disinggahi kapal asing. UNCLOS 1982 tidak mengandung hambatan terhadap sektor jasa pengangkutan laut. Yang telah lama diidentifikasi sebagai hambatan dalam perdagangan jasa pengangkutan laut adalah adanya intervensi pemerintah dalam membuat aturan atau kebijakan dalam bidang jasa pengangkutan laut yang biasanya membantu Negara memproteksi industri pelayaran dalam negerinya dari kompetisi asing.

Negara membuat kebijakan dalam bidang perdagangan jasa pengangkutan laut yang bersifat proteksionis yang pada dasarnya dapat dikategorikan dalam 2 tujuan, yaitu untuk mencapai tujuan politik dan ekonomi. Kedua tujuan itu pada akhirnya berujung pada peningkatan kesejahteraan Negara tersebut. *Maritime cabotage* yang pada hakekatnya adalah kebijakan proteksionis masuk dalam pembahasan ini.

Kebijakan pelayaran dapat diartikan sebagai suatu instrumen yang dibuat oleh pemerintah untuk mengintervensi pasar dan memperbaiki kondisi serta keadaan yang menurut pemerintah apabila hal tersebut dibiarkan mengikuti kekuatan pasar, maka kondisi politik dan ekonomi tertentu yang diinginkan tidak akan tercapai. Intervensi pemerintah tersebut dapat pula dilakukan apabila pemerintah berkehendak untuk melakukan perubahan pada pasar. Inilah yang dilakukan oleh Negara yang menerapkan *maritime cabotage*. Negara menerapkan *maritime cabotage* secara politik diantaranya bertujuan untuk *national security* serta menunjukkan *prestige* atas kedaulatan yang dimilikinya. Secara ekonomi, Negara menginginkan agar kepentingan-kepentingan ekonomi untuk meningkatkan perekonomiannya tercapai.

Namun, kebijakan pelayaran termasuk *cabotage* tersebut pada hakekatnya merupakan *barrier to trade* yang menghalangi arus perdagangan jasa. Dengan diterapkannya *cabotage* maka kapal-kapal asing akan terhambat dalam melakukan pengangkutan pada rute-rute *cabotage*. Warga Negara asing akan terhambat dalam memberikan jasanya mengawaki kapal-kapal yang melakukan pengangkutan pada jalur *cabotage*. Perusahaan pelayaran asing juga tidak dapat mengoperasikan

perusahaannya dalam melayani pengangkutan laut pada *cabotage route*. Dengan demikian maka *maritime cabotage* merupakan suatu bentuk *barrier to trade* pada sektor perdagangan jasa pengangkutan laut.

1.5.4.4. *Maritime cabotage dan non-discrimination principle*

Features di dalam GATT yang kemudian diadopsi ke dalam GATS diantaranya adalah *non-discrimination principle*. Tentu saja pengaturan prinsip tersebut di dalam GATT dan GATS memiliki perbedaan karena obyek yang diaturnya pun berbeda, yaitu barang pada GATT dan jasa pada GATS. Prinsip non-diskriminasi tersebut diwujudkan dalam Most-Favoured Nation (MFN) *Treatment* dan *National Treatment Obligation* (NTO). GATS menagtur MFN Treatment di dalam Pasal II dan NTO di dalam Pasal XVII. MFN *Treatment* mewajibkan Anggota WTO untuk tidak mendiskriminasi antara jasa dan penyedia jasa dari suatu Negara tertentu. Hal ini diatur sebagaimana Pasal II Ayat 1 GATS yang berbunyi, “*With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.*”

Selanjutnya, National Treatment Obligation diatur di dalam Pasal XVII GATS yang berbunyi:

In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own services and service suppliers.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka pada intinya anggota WTO dilarang untuk mendiskriminasikan jasa atau penyedia jasa asing dengan jasa atau penyedia jasa dalam negeri.

Secara umum, perkecualian terhadap seluruh ketentuan dalam GATS terdapat di dalam Pasal XIV mengenai *General Exceptions*. Namun sayangnya tidak satu pun ketentuan di dalam pasal tersebut yang dapat dijadikan perkecualian bagi Negara anggota WTO untuk menerapkan *maritime cabotage* yang mendiskriminasi jasa dan penyedia jasa asing.

GATS adalah suatu perjanjian multilateral yang komprehensif dan mengikat seluruh anggota WTO serta berlaku untuk semua sektor perdagangan jasa termasuk jasa transportasi laut. Tidak seperti sektor-sektor lainnya yang memiliki *schedule of specific commitments* untuk liberalisasinya, maka sektor pelayaran tidak memiliki *schedule* tersebut.

Hal ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang negosiasi pada sektor ini di Uruguay Round. Sampai dengan pertengahan Desember 1993, jasa transportasi maritime termasuk salah satu sektor jasa yang tidak bisa disepakati saat itu. Ini berakibat pada diperpanjangnya perundingan di bidang jasa transportasi laut di luar negosiasi multilateral sektor-sektor jasa lainnya. Sebuah group negosiasi khusus dibentuk untuk membahas kesepakatan di bidang jasa transportasi laut, yaitu *Negotiating Group on Maritime Transport Services* (NGMTS). Pembentukan NGMTS ini dimuat dalam *Ministerial Decision on Negotiations on Maritime Transport Services* yang diadopsi bersamaan dengan *GATS Annex on Negotiations on Maritime Transport Services* oleh *Trade Negotiations Committee* pada 15 April

1994. Landasan hukum bagi terbentuknya NGMTS terdapat pada Paragraf 2 Keputusan tingkat Menteri tersebut yang berbunyi, *“A Negotiating Group on Maritime Transport Services (hereinafter referred to as the “NGMTS”) is established to carry out this mandate. The NGMTS shall report periodically on the progress of these negotiations.”*

Paragraf 1 dari Ministerial Decision tersebut memberikan ruang lingkup *maritime transport services* sekaligus menekankan bahwa negosiasi dalam bidang *maritime transport services* yang dilakukan oleh anggota WTO haruslah secara sukarela serta dalam kerangka GATS. Berikut ini adalah bunyi dari keputusan tersebut.

Negotiations shall be entered into on a voluntary basis in the sector of maritime transport services within the framework of the General Agreement on Trade in Services. The negotiations shall be comprehensive in scope, aiming at commitments in international shipping, auxiliary services and access to and use of port facilities, leading to the elimination of restrictions within a fixed time scale.

Ketentuan tersebut dengan jelas menyatakan bahwa *maritime transport services* yang dimaksud dalam kerangka negosiasi tersebut adalah jasa pelayaran internasional,⁸⁷ jasa penunjang, serta akses menuju dan penggunaan fasilitas pelabuhan.

Kondisi negosiasi liberalisasi sektor jasa maritime sampai saat ini tidak berhasil. Negara Anggota WTO secara individual menempatkan perkecualian atas non discrimination principle tersebut pada *schedule of specific commitments*

⁸⁷Yang dimaksud dengan jasa pelayaran internasional dalam hal ini bukanlah pelayaran dengan leg internasional, namun jasa pelayaran sebagaimana 4 *modes of supply* yang diatur dalam Pasal 1 GATS.

mereka masing-masing. Melalui penempatan restriksi-restriksi pelayaran yang merupakan bagian dari *maritime cabotage* tersebut, maka Anggota WTO untuk sementara waktu masih dapat menerapkan *maritime cabotage* pada rute *cabotage* yang mereka tetapkan sampai dengan *Services Negotiation Rounds* membuahkan hasil.

1.5.5. *Maritime Cabotage* dan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) beserta ke-empat perubahannya merupakan konstitusi tertulis Indonesia.⁸⁸ Sebagai sebuah konstitusi Negara, UUD 1945 berfungsi sebagai aturan dasar ketatanegaraan, serta pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai sebuah aturan dasar, maka sudah sewajarnya bila di dalamnya memuat prinsip-prinsip dasar yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan pada level yang lebih rendah. Hal ini berlaku pula terhadap penerapan *maritime cabotage* di Indonesia. Tidak ada satu pun ketentuan di dalam UUD 1945 yang secara eksplisit mengatur mengenai pemberlakuan *maritime cabotage* di Indonesia. Namun secara umum hal tersebut dapat ditemukan pengaturannya dalam ketentuan UUD 1945 yang mengataur mengenai perekonomian Negara, yaitu Bab

⁸⁸Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya disingkat UUD 1945) dilakukan secara bertahap sejak tahun 1999 sampai dengan 2002. Perubahan pertama dilakukan pada 1999 yang memperjelas posisi eksekutif dan legislatif dalam ketatanegaraan Indonesia. Kemudian perubahan kedua yang dilakukan pada tahun 2000 merupakan penyempurnaan dari perubahan pertama dengan ditambah beberapa pasal tentang wilayah negara, pemerintahan daerah, serta hak asasi manusia. Selanjutnya perubahan ketiga dilakukan pada 2001. Pada perubahan tersebut diatur mengenai asas-asas ketatanegaraan, pemilihan umum, dan kelembagaan negara. Kemudian pada perubahan keempat dilakukan perubahan secara lebih komprehensif sehingga dari 71 butir ketentuan yang terdapat dalam naskah asli UUD 1945 menjadi 199 butir.

XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, utamanya pada Pasal 33 Ayat (2),(3), dan (4).

Pasal 33 Ayat (2) adalah salah satu ketentuan di dalam UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa, “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.” Ketentuan tersebut mengandung unsur-unsur yang harus dianalisa untuk dapat mengkategorikan *maritime cabotage* ke dalam ruang lingkupnya atau tidak. Unsur-unsur tersebut adalah:

- a. cabang-cabang produksi;
- b. cabang produksi yang penting bagi Negara; dan
- c. cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Ketiga unsur tersebut merupakan unsur kumulatif yang ketiganya harus terpenuhi.

Suatu produk yang dapat diperdagangkan tidak hanya produk yang berupa barang, namun juga produk yang berupa jasa. Sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan terdahulu, *maritime cabotage* mengecualikan unsur-unsur asing dari melayani sektor jasa pengangkutan laut pada rute-rute *cabotage*, yang biasanya adalah rute dalam negeri. Dengan demikian, jelas sektor industri jasa pengangkutan laut merupakan suatu cabang produksi sehingga memenuhi unsur pertama sebagaimana dijelaskan di atas.

Selanjutnya cabang produksi tersebut haruslah penting bagi Negara. Sektor industri pelayaran dalam negeri sangatlah penting bagi Indonesia yang merupakan Negara kepulauan terbesar di dunia. Pada 5.1 di atas telah dijelaskan alasan penerapan *maritime cabotage* oleh Negara pada pelayaran dalam negerinya.

Alasan-alasan tersebut sekaligus menunjukkan betapa pentingnya industri jasa pelayaran dalam negeri sehingga harus diproteksi melalui penerapan *maritime cabotage*. Dengan demikian sektor industri pelayaran dalam negeri memenuhi unsur kedua, yaitu sebagai suatu cabang produksi yang penting bagi Negara.

Unsur terakhir yang harus dipenuhi agar industri pelayaran dalam negeri masuk dalam ruang lingkup pengaturan Pasal 33 Ayat (2) adalah bahwa industri tersebut haruslah termasuk industri yang menguasai hajat hidup orang banyak. Unsur ini dipenuhi oleh industri pelayaran dalam negeri sebab pelayaran adalah jembatan nyata yang menghubungkan satu pulau dengan pulau lainnya di Indonesia yang berjumlah lebih dari 17.000 pulau. Moda transportasi udara belum bisa menjangkau seluruh pulau di Indonesia karena keterbatasan infrastruktur bandara dan/atau jumlah pesawat udara yang ada serta keterbatasan volume ruang angkut. Kurangnya moda transportasi laut yang memadai menyebabkan terganggunya distribusi barang dari pulau-pulau besar di Indonesia, seperti Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi ke pulau-pulau di Indonesia, terutama pulau terluar dan/atau terpencil. Keadaan tersebut menyebabkan tingginya disparitas harga berbagai komoditas di pulau-pulau pusat produksi dengan pulau-pulau lain. Untuk mengatasi hal tersebut Presiden Joko Widodo pada 2015 meluncurkan program tol laut, yaitu menyediakan *liner* untuk menghubungkan wilayah-wilayah tersebut. Selain itu sektor kemaritiman, terutama pembangunan industri pelayaran masuk dalam prioritas pembangunan yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional Tahun 2015 – 2019,⁸⁹ yang terus menjadi prioritas pembangunan sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020 - 2024. Dengan demikian tampak jelas bahwa pelayaran domestik adalah industri jasa yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia yang hidup di Negara kepulauan. Olehkarenanya unsur ketiga dari Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 terpenuhi sehingga pelayaran domestik harus dikuasai Negara.

Sifat penguasaan pada frasa “dikuasai oleh Negara” dalam ketentuan tersebut tidak harus ditafsirkan bahwa jasa pelayaran dalam negeri haruslah disediakan oleh suatu badan usaha milik Negara, namun sifat penguasaannya haruslah ditafsirkan bahwa Negara memiliki wewenang penuh untuk mengatur jasa pelayaran dalam negeri.

‘Penguasaan oleh Negara’ tersebut juga muncul pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁹⁰ Berdasarkan ketentuan tersebut maka perairan Indonesia, dalam hal ini adalah laut territorial, dikuasai oleh Negara. Penguasaan atas laut territorial tersebut merupakan wujud kedaulatan Indonesia atas wilayah tersebut. Dengan demikian Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengatur pemanfaatan wilayah tersebut,

⁸⁹Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 3.

⁹⁰Ketentuan tersebut termasuk salah satu ketentuan di dalam UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan.

termasuk pemanfaatannya sebagai sarana transportasi, yaitu pelayaran. Pemanfaatan pelayaran untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia tersebut salah satunya dapat termuwud melalui penerapan maritime cabotage yang memproteksi industri jasa pelayaran dalam negeri dari keterlibatan unsur asing.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan proses penemuan aturan, prinsip, maupun doktrin hukum yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada.⁹¹ Oleh karenanya, dalam menjawab permasalahan mengenai apa landasan filosofis, teoritis, dan normatif penerapan *maritime cabotage* di Indonesia serta pemberlakuannya dalam era Masyarakat Ekonomi ASEAN, dilakukanlah suatu proses penelitian untuk menemukan aturan, prinsip, maupun doktrin hukum yang bisa digunakan untuk menjawab permasalahan tersebut.

1.6.2. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian pada penyusunan disertasi ini adalah sebagai berikut.

⁹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, h. 35.

a. *Statute Approach*

Permasalahan yang menjadi obyek kajian disertasi ini sebagaimana dijelaskan pada penjelasan terdahulu akan dikaji melalui pendekatan perundang-undangan. Dalam hal ini perundang-undangan yang dimaksud tidak hanya perundang-undangan domestik Indonesia saja melainkan juga konvensi internasional seperti UNCLOS 1982 dan perjanjian-perjanjian yang melibatkan Indonesia baik bilateral, regional di dalam ASEAN, maupun multilateral di bawah WTO. Pendekatan ini juga digunakan untuk mencari ratio legis adanya asas maritime cabotage dan dasar ontologis penerapan asas maritime cabotage di Indonesia.

b. *Comparative Approach*

Indonesia bukanlah satu-satunya Negara yang menerapkan asas *maritime cabotage* untuk pelayaran domestiknya. Ada Amerika Serikat yang tercatat sebagai Negara paling *rigid* dalam menerapkan cabotage, Filipina dan Malaysia 2 Negara tetangga sekaligus sesama anggota ASEAN, serta EU yang menerapkan *regional cabotage* bagi pelayaran di kawasannya. Oleh karenanya, perlu untuk membandingkan implementasi *maritime cabotage* di Negara-Negara tersebut.

c. *Conceptual Approach*

Pendekatan ini digunakan untuk menjelaskan mengenai asas *maritime cabotage* yang memang tidak satupun konvensi internasional mengaturnya serta praktek penerapannya yang berbeda di masing-masing Negara sehingga

perlu digunakan pendekatan ini untuk menjelaskan konsep *maritime cabotage*.

d. *Historical Approach*

Pendekatan ini digunakan untuk menunjukkan pasang surut penerapan asas maritime cabotage di wilayah nusantara serta perbedaan penerapannya di era *De Indonesische Scheepvaartwet*, UU Pelayaran 1992, dan yang terakhir UU Pelayaran 2008.

1.6.3. Sumber bahan hukum

Disertasi ini ditulis setelah melakukan serangkaian penelitian terhadap berbagai bahan-bahan hukum. Adapun bahan hukum pada penelitian ini dibedakan menjadi 2 kategori berdasarkan sumbernya, yaitu:

1. bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersumber pada perjanjian-perjanjian internasional, *protocols* dan *guidance* yang dikeluarkan oleh organisasi-organisasi internasional; dan
2. bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersumber pada buku teks, artikel jurnal, hasil penelitian, tesis, makalah forum ilmiah, prosiding, dan literature akademik lainnya.

Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui serangkaian *library research* atau penelitian pustaka. Bahan-bahan yang telah terinventarisir kemudian diolah dan dianalisa untuk digunakan dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

1.6.4. Analisis bahan hukum

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan secara logis dan sistematis. Langkah pertama yang dilakukan dalam proses analisis ini adalah melakukan sistematisasi terhadap bahan hukum yang telah terinventarisir. Sistematisasi tersebut dilakukan dengan berdasarkan relevansi bahan hukum dengan permasalahan dalam penelitian ini. Selain itu, sistematisasi juga dilakukan melalui kronologisasi bahan hukum yang ada.

Setelah bahan hukum tersistematisasi, maka dilakukanlah analisis dengan menggunakan pendekatan-pendekatan sebagaimana telah dijabarkan pada bagian terdahulu.

1.6.5. Sistematika penulisan

Disertasi ini disusun untuk menjawab permasalahan dengan berdasarkan sistematika penulisan sebagaimana berikut. Bab I pada intinya adalah pendahuluan disertasi yang memberikan deskripsi mengenai latar belakang dan rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini. Dalam bab tersebut juga dijelaskan tujuan dan manfaat serta orisinalitas dari penelitian disertasi. Sub-bab Kerangka Teoritis pada Bab I memberikan landasan teori-teori fundamental dari keseluruhan disertasi, diantaranya yaitu maritime cabotage itu sendiri, kedaulatan, dan regionalisme ekonomi. Bab ini juga memuat penjelasan mengenai metode penelitian yang digunakan serta deskripsi mengenai sistematika penulisan disertasi.

Bab II yang berjudul, “Posisi Indonesia dalam Pengimplementasian Asas *Maritime Cabotage*” merupakan bagian pembahasan untuk menjawab rumusan

masalah pertama dari disertasi ini. Posisi Indonesia tersebut haruslah memiliki landasan filosofis, teoritis, dan normatif agar dapat memperoleh hasil dari penerapan asas tersebut. Yang harus dilakukan adalah melihat sejarah perkembangan penerapan maritime cabotage di wilayah Hindia Belanda dan Indonesia. Untuk itu pada Bab II diberikan penjelasan mengenai hasil penerapan Legal Historical Analysis terhadap penerapan Maritime Cabotage di Indonesia sejak masa kolonial hingga saat ini..

Selanjutnya pada Bab III akan dibahas mengenai kerangka pengaturan penerapan maritime cabotage yang terbaik bagi Indonesia pada era integrasi ekonomi regional yang menuntut adanya liberalisasi di sektor perdagangan jasa. Pada bab ini akan dilakukan perbandingan mengenai penerapan regional maritime cabotage yang telah dilaksanakan oleh EU dengan regional maritime cabotage di ASEAN masih dalam tahap rencana penerapan berdasarkan ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Untuk dapat memberikan kerangka pengaturan terbaik bagi Indonesia untuk penerapan maritime cabotage, maka yang harus dianalisa adalah pengaturan unsur asing, rute, dan keketatan sehingga hal-hal tersebut menjadi pembahasan khusus dalam Bab III.

Bab IV merupakan Penutup dari disertasi ini sehingga isi dari Bab tersebut adalah simpulan dari seluruh pembahasan yang telah disajikan pada bab-bab sebelumnya dan saran.