

KEBIJAKAN MARITIM DI HINDIA BELANDA:

Langkah komersil pemerintah kolonial

Oleh: Lillyana Mulya, M.A.

Abstract

This article presents a general introduction on the development of maritime transport in the Indonesian archipelago. This study uses two popular policy in the colonial period to analyze the adaptation process of the Dutch authorities in Indonesia, namely Batavia port liberalization and the establishment of Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM). Using the long-term terminology, it can be seen that the two colonial policies above qualify as politically and economically sustainable policy in archipelago. This analysis also aims to explore the commercial nature of maritime policy published by colonial government which have an agrarian background.

Abstrak

Artikel ini menghadirkan pengantar umum mengenai perkembangan sarana transportasi maritim di kepulauan Indonesia. Kajian ini menggunakan dua kebijakan populer pada masa kolonial untuk menganalisis proses adaptasi penguasa Belanda di Indonesia, yaitu liberalisasi pelabuhan Batavia dan pendirian *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM). Melalui terminologi *long-term* atau jangka panjang, dapat diketahui bahwa dua kebijakan kolonial di atas memenuhi syarat sebagai kebijakan yang berkelanjutan secara politik dan ekonomi. Analisis ini juga bertujuan untuk menelusuri sifat komersil dari kebijakan maritim yang diterbitkan pemerintah kolonial yang memiliki latar belakang agraris.

Kata kunci: Kebijakan, maritim, kolonial, *shipping*, KPM, pelabuhan.

Pendahuluan

Dalam kurun waktu hampir dua abad, penguasaan Belanda melalui kongsi dagang VOC telah berhasil mencengkeram energi di kawasan yang kini disebut dengan Indonesia. Namun usaha itu tidak didapatkan dengan mudah. Pergulatan VOC untuk mendirikan monopoli sebagai strategi penguasaan ekonomi ditempuh dalam waktu yang tidak singkat.¹ Adaptasi VOC terhadap sistem perdagangan Asia Tenggara

¹ Periode VOC di Asia sendiri dibagi menjadi dua, antara tahun 1610-1630 sebagai tahun pendirian stabilitas. Pada kurun ini,

melahirkan sistem transportasi maritim yang strategis. Sistem ini kental dengan metode politis yaitu dengan mengadakan perjanjian dengan berbagai penguasa lokal untuk mendapatkan kesempatan dagang. Sementara metode teknologis paling signifikan adalah kebijakan untuk mendesain kapal yang disesuaikan dengan tujuan sehingga VOC dapat aktif sepanjang tahun tanpa terbatas oleh musim (muson).² Metode militer juga menjadi nafas bagi perdagangan maritim Asia sebab kepemilikan kapal perang menjadi pengukur posisi kekuasaan. Sebagai contoh penguasa yang paling menonjol di Banda adalah kerajaan Ternate yang memiliki armada *kora-kora*, sementara di Malaka, kaum Moors memiliki jumlah *lancharas* yang lebih dari cukup untuk menghancurkan armada asing. Realitas di atas mengindikasikan bahwa perdagangan di Asia, yang pada kemudian hari dikenal sebagai *age of commerce*³, tergolong sebagai perdagangan bersenjata (*armed trading*).⁴ Hasil dari pergulatan di atas adalah peningkatan *shipping*⁵

pelayaran pulang-pergi dengan seluruh krunya menunjukkan ketidakefektifan sehingga VOC memutuskan untuk 'tinggal' (*permanent presence*) agar negosiasi harga lebih leluasa dilakukan. Setelah tahun 1630, VOC baru melakukan ekspansi dan konsolidasi untuk mendirikan jaringan dengan intensifikasi *shipping*. Robert Parthesius, *Dutch Ship in Tropical Waters: The Development of The Dutch East India Company (VOC) Shipping Network in Asia 1595-1660*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), hlm. 31.

² Untuk melihat penggunaan angin pada pelayaran kuno, lihat A.B. Lopian, *Pelayaran dan Perniagaan Nusantara Abad ke-16 dan 17*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2008), hlm. 2-18.

³ Lihat dalam dua volume karya Anthony Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011).

⁴ James D. Tracey, "Introduction" dalam id. (ed.), *The Political Economy of Merchant Empires: State Power and World Trade 1350-1750*, (USA: Cambridge University Press, 1991), hlm. 1-21.

⁵ Istilah *shipping* di sini digunakan untuk menyebut pengangkutan dengan kapal. Dalam beberapa periode, *shipping* dapat diartikan sebagai pelayaran. Namun sejak aktivitas transportasi laut

VOC yang ditandai dengan volume kedatangan kapal di berbagai pelabuhan di seluruh dunia. Tercatat pada tahun 1610-1630 terdapat total 864 kunjungan di Batavia dengan volume 133.417, sementara periode setelah stabilisasi yaitu tahun 1630-1650 kunjungan meningkat sekitar 66% menjadi 1.442 dengan volume 242.353 *last*.⁶

Dari diskripsi di atas dapat ditarik pendapat bahwa penguasaan terhadap aspek tertentu membutuhkan proses yang diisi dengan berbagai kebijakan yang saling berkesinambungan. Dalam kasus di atas, apabila VOC tidak memutuskan untuk mempersenjatai dirinya, maka perdagangan VOC di perantauan Asia akan segera gulung tikar. Oleh sebab itu, VOC menggabungkan politik, militer dan teknologi menjadi kesatuan yang sinergis untuk memperoleh tujuan ekonomi yaitu monopoli rempah di Indonesia. Hal ini juga menunjukkan bahwa strategi VOC selama dua dekade di atas terorganisir dengan efektif. Namun, apakah pola yang sama juga diadaptasi oleh penerus Belanda di Hindia Belanda? Untuk mengetahui hal itu, maka akan dijabarkan di sini mengenai kebijakan maritim oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda.

Kajian ini menggunakan konsep politik dan ekonomi berkelanjutan (*politic and economic sustainability*) untuk menengok kembali narasi kemaritiman Indonesia. Konsep berkelanjutan kerap digunakan dalam kajian mengenai sumber daya alam, sehingga dalam artian dasar, definisi berkelanjutan menurut *World Commision for Environment and Development* adalah

tidak lagi menggunakan kapal layar, maka perkapalan menjadi istilah general untuk menyebut angkutan dengan kapal. Istilah ini menjadi rancu ketika disandingkan dengan aktivitas pembangunan dan perbaikan kapal di galangan yang juga kerap disebut dengan perkapalan. Maka untuk selanjutnya istilah *shipping* akan digunakan sebagai ganti pengapalan.

⁶ *Last* adalah ukuran yang digunakan sebelum *tonnase*. (1 *last*: 2,7 m³ atau 2 ton). Data lihat Robert Parthesius, *op.cit.*, hlm.131.

*pemenuhan kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.*⁷

Sementara dalam pandangan David Henley, keberlanjutan berarti bahwa suatu sumber daya tidak akan mengalami kemunduran yang signifikan dalam waktu singkat.⁸ Definisi di atas berarti bahwa suatu sumber daya haruslah bermanfaat untuk waktu yang lama (jangka panjang).

Model keberlanjutan di atas tentunya masih sangat mentah untuk digunakan dalam analisis bidang maritim di sini. Apalagi *shipping* bukan sumber daya yang diperdagangkan, melainkan suatu aktivitas jasa. Namun begitu, aktivitas jasa ini diperebutkan karena perannya yang efektif bagi distribusi sumber daya secara lokal, regional dan internasional. Oleh sebab itu akan diambil garis inti dari konsep *sustainability*, yaitu karakteristik *long-term* (jangka panjang) untuk efek berkelanjutan.

Dengan latar belakang di atas maka permasalahan dari kajian ini adalah kebijakan komersil maritim yang diterbitkan oleh negara yang memiliki orientasi daratan. Secara garis besar, orientasi tujuan penguasa Belanda telah berubah sejak pembubaran VOC pada akhir abad 18. Darurat finansial yang ditinggalkan VOC menuntut sejumlah improvisasi agar Belanda bangkit dari kebangkrutan. Dengan pergeseran berbagai komoditi perdagangan, maka pemerintah kolonial mulai berorientasi ke dalam dengan mengembangkan pertanian. Namun, fakta geografis menunjukkan bahwa aspek maritim tetap mendominasi perdagangan yaitu sebagai sarana transportasi, baik bagi mobilisasi penduduk maupun persebaran komoditi.

⁷ Setijati D. Sastrapradja, *Memupuk Kehidupan di Nusantara, Memanfaatkan keanekaragaman Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010), hlm. 5.

⁸ David Henley, "Natural Resources Management: Historical Lesson from Indonesia" dalam *Human Ecology (2008)* 36, hlm. 273.

Maka pertanyaan dalam kajian ini adalah kebijakan komersil maritim apa yang diterbitkan oleh pemerintah yang berorientasi ke darat? Serta sejauh mana kebijakan tersebut dapat mendukung tujuan utama Hindia Belanda? Selanjutnya, apakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda termasuk dalam kategori *long-term*? Untuk itu perlu ditelusuri sejauh mana dampak dari kebijakan tersebut.

Dalam batasan istilah komersil, suatu kebijakan harus berorientasi pada profit. Maka, kebijakan komersil yang berkonsep *sustainability* menjadi suatu kebijakan yang mengandalkan efektifitas untuk memperoleh profit, dan dapat menimbulkan dampak sistemik sehingga dapat berefek jangka panjang. Mengingat luasnya aspek maritim, maka kajian ini akan membatasi hanya pada *shipping* dan pelabuhan yang masuk dalam kategori komersil.

Liberalisasi Pelabuhan Batavia

Port dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai pelabuhan, namun istilah *port*, bila disandingkan dengan *harbour*, maka lebih mengacu pada aktivitas ekonomi dari suatu pelabuhan. Untuk itu kebijakan yang diterapkan di dalam juga harus berorientasi ekonomi. Sementara *harbour* lebih bermakna fisik pelabuhan.⁹

Apa yang telah diwariskan VOC terhadap pemerintah kolonial? Warisan besar VOC dalam bidang maritim adalah rute perdagangan yang berisi titik pelabuhan sebagai jaringnya. Titik pelabuhan tersebut menjadi pangkal perkembangan suatu kota pantai, bahkan mencapai hinterland. Dapat dikatakan kota besar yang ada sekarang merupakan pengembangan dari kota pantai, seperti contohnya Jakarta, Surabaya,

⁹ Rhoads Murphey, "On Evolution" dalam Frank Broeze (ed.), *Brides of the Sea: Port Cities of Asia from the 16th-20th Centuries*, (Kinsington: New South Wales University Press, 1989), sebagaimana dikutip oleh Indriyanto, *Dari pelabuhan muara ke pelabuhan samodra: dinamika pelabuhan Surabaya 1900-1970*, rancangan proposal disertasi.

Makassar dan lainnya. Selain itu keberhasilan suatu tempat sebagai kota pantai berdasar pada kemampuan pelabuhan untuk menarik aktivitas pelayaran, baik dengan penyediaan muatan dari hinterland maupun regulasi dalam pelabuhan untuk menarik kapal bersandar.

Pelabuhan Batavia merupakan titik inti dari jaringan perdagangan maritim bagian barat kepulauan Nusantara, sementara bagian timur diwakili oleh pelabuhan besar Makassar dan Surabaya. Ketika pemerintah kolonial, yang juga berkedudukan di Batavia mengubah fokus maritim menjadi agraris, geografis kepulauan mulai dibagi dua, yaitu Jawa dan Madura di satu bagian, dan *Outer Islands* yang mencakup pulau-pulau luar pada bagian lainnya. Pembagian ini berakibat pada terlantarnya pulau-pulau luar dan menjadi sebab munculnya jaringan perdagangan baru yaitu *Outer Islands-Singapura-Eropa*, tanpa melewati Batavia.

Singapura, yang disebutkan di atas, merupakan pelabuhan baru kreasi Thomas Stamford Raffles yang menguasai koloni Inggris di semenanjung Malaya. Pendirian pelabuhan ini berawal dengan persaingan Inggris dan Belanda di Asia Tenggara. Berbeda dengan Belanda, Inggris lebih dahulu menerapkan liberalisasi untuk mewujudkan *free trade* yang berdampak pada perkembangan pesat dalam bidang *shipping*. Persaingan yang dimenangkan Inggris ini membuat Belanda bersedia meliberalisasi sistem maritim di Hindia Belanda. Namun, pada akhirnya kebijakan Belanda ini disebut sebagai "liberalisasi setengah hati" sebab *free trade* ala Belanda tidak sepenuhnya bebas. Belanda hanya membebaskan pelabuhan Batavia sebagai pelabuhan internasional. Selain itu, Belanda masih menarik tarif bea cukai berbeda berdasarkan pelabuhan dan jenis *shipping* (asing dan lokal).¹⁰ Realitas setengah hati tersebut yang mendorong Raffles mendirikan Singapura sebagai tandingan Batavia. Hingga pada

¹⁰ Singgih Tri Sulistiyono, "The Java Sea Network", *Disertasi*, (Leiden: Universitas Leiden, 2003), hlm.76-78.

akhirnya, Singapura sukses menarik aktivitas kapal di kepulauan Hindia Belanda.¹¹

Bagi Batavia, keberadaan Singapura yang memiliki sistem *free trade* dan *free port* berarti intrusi terhadap stabilitas ekonomi dan politik di Hindia Belanda. Hal ini dipertajam dengan berbeloknya *junk-junk*¹² Cina dari Batavia ke Singapura. Keadaan maritim yang semakin rawan menyebabkan pemerintah kolonial mengeluarkan kebijakan yang lebih longgar, yaitu penyeragaman tarif bea cukai di semua pelabuhan (meskipun tarif masih berbeda berdasar jenis *shipping*) pada tahun 1865 dan mulai 1925, *junk* Cina diperbolehkan menjangkarkan kapalnya di pelabuhan Semarang dan Surabaya tanpa harus meminta ijin dari pusat. Kebijakan di atas juga dibarengi internasionalisasi pelabuhan di *Outer Islands* agar kapal asing dapat berlabuh, namun masih dalam kendali Batavia.

Kebijakan lain yang merupakan satu rangkaian kebijakan maritim adalah penetapan paspor kapal (*ship's passport*). Dasar penetapan paspor kapal adalah tempat di mana kapal dibangun. Dalam hal ini, kapal lokal (dapat dibangun di Hindia Belanda maupun Belanda) mendapatkan ijin berlayar tahunan, sementara kapal buatan

¹¹ Kesuksesan magnet Singapura juga dapat dilihat dari masyarakatnya. Heterogenitas penduduk Singapura bukan semata-mata karena perniagaan, namun karena tempat ini merupakan persinggahan paling bebas sedunia, di mana pemilik kapal dapat menurunkan kargo yang tidak jelas asal usulnya dan langsung berlayar sebelum ditanyai macam-macam. Bahkan, perompak pun dapat memperbaiki kapalnya di sini. Wilkes, C., "Narrative of the United States Exploring Expedition, during the Years 1838-1842" dalam John Bastin, *Singapura Tempoe Doeloe*, (Jakarta: Komunitas Bambu), hlm.66.

¹² *Junk*, secara umum adalah sebutan untuk kapal tradisional khas dari Cina. Namun pada masa *age of commerce*, kapal-kapal Asia Tenggara juga disebut dengan *jung* oleh orang Eropa. Pada abad ke-16, berat rata-rata *jung* Asia Tenggara adalah 400-500 ton. Anthony Reid, *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga Jilid 2: Jaringan Perdagangan Global*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011), hlm. 45-52.

asing, di luar dua daerah tersebut, harus senantiasa memperbaharui paspor kapalnya. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan volume armada dagang buatan Belanda maupun Hindia Belanda. Dalam artian untuk melindungi industri pembangunan kapal kolonial Belanda.¹³ Dapat disimpulkan bahwa liberalisasi setengah hati di atas justru memberikan proteksi terhadap kepentingan domestik.

Pendirian KPM (*Koninklijke Paketvaart Maatschappij*)

Shipping diartikan sebagai aktivitas transportasi barang maupun penumpang melalui laut dengan menggunakan kapal.¹⁴ Adapun pihak-pihak yang berhubungan dengan *shipping* antara lain adalah pihak yang mengapalkan, barang ataupun penumpang yang dikapalkan, dan pemerintah atau otoritas yang memegang regulasi lalu lintas *shipping*. Dalam perannya, masing-masing memiliki 'otoritas' tersembunyi yang menentukan nasib aktivitas ini. Komposisi subjek di atas pada akhirnya membentuk suatu pasar yang berjalan secara sistemik.

Pada masa pra kolonial, VOC merupakan kongsi dagang pertama di kepulauan Nusantara yang merupakan representasi dari kekuatan komersil Belanda. Pada awal kedatangannya, kawasan Asia Tenggara¹⁵ bukan kawasan tanpa dinamika. Penguasa-penguasa lokal mendominasi perdagangan rempah pada abad ke-18, sehingga kekuatan di luar "sistem" tersebut tidak memiliki pilihan selain bertarung untuk mendapat kesempatan dagang. *Shipping* komersil

¹³ Singgih Tri Sulistiyono, *op.cit.*, hlm. 94.

¹⁴ Tim penyusun, *The Oxford English Dictionary Vol.IX*, (Oxford: The Clarendon Press, 1933), hlm.709.

¹⁵ Perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud kawasan Asia Tenggara ini adalah kepulauan Nusantara, Malaka dan beberapa titik penting lainnya yang merupakan kesatuan jaringan dagang. Jadi, bukanlah seluruh kawasan Asia Tenggara saat ini yang mencakup 10 negara.

menjadi kalah penting dengan ekspedisi militer dan saling menguasai.¹⁶ Hal ini merupakan sebuah jalan panjang sebelum VOC¹⁷ dikatakan sebagai pelaku monopoli perdagangan di kepulauan Nusantara.

Pencapaian stabilitas organisasi membuat VOC menentukan fitur-fitur pelayaran, seperti kapasitas kargo, rute dan tujuan yang ditentukan bersamaan dengan kapasitas militer.¹⁸ Kapasitas kargo kemudian dipakai sebagai ukuran. *Last* juga digunakan sebagai representasi keuntungan ekonomi, maka VOC kemudian membuat kapal-kapal yang lebih berorientasi kepada muatan daripada kecepatan. Hal ini disebabkan karena keuntungan ekonomi baru dapat dihitung ketika kapal kembali lagi ke Eropa (*vice versa*).¹⁹

¹⁶ Penguasa lokal yang memiliki posisi dominan pada waktu itu adalah kerajaan Sriwijaya dan kaum 'Moors' atau muslim di Malaka. James D. Tracey (ed.), *op.cit.*, hlm. 14.

¹⁷ Periode VOC di Asia sendiri dibagi menjadi dua, antara tahun 1610-1630 adalah tahun pendirian stabilitas. Pada kurun ini, pelayaran pulang-pergi dengan seluruh krunya menunjukkan ketidakefektifan sehingga VOC memutuskan untuk 'tinggal' (*permanent presence*) agar negoisasi harga lebih leluasa dilakukan. Setelah tahun 1630, VOC baru melakukan ekspansi dan konsolidasi untuk mendirikan jaringan dengan intensifikasi *shipping*. Robert Parthesius, *op.cit.*, hlm. 31.

¹⁸ Sektor yang mewakili keamanan perdagangan ini didasari oleh pernyataan Jan Pieterszoon Coen (1587-1629) yang menyatakan bahwa '*tak ada perdagangan yang dapat dipertahankan tanpa perang, juga sebaliknya tak ada perang tanpa perdagangan*'. Hal ini harus dilihat dengan latar belakang pengalaman perdagangan di India dan Banda, di mana jika Belanda tetap berdagang dengan damai maka perdagangannya akan segera gulung tikar. Di dunia Eropa sendiri, Belanda dikenal akan kenetralannya, yang terwujud dalam penghindarannya akan aliansi antar negara-negara Eropa untuk meluaskan wilayah. Identitas nasional ini kemudian mempengaruhi politik luar negerinya dan mentalitas komersil menjadi ciri dominan dari Belanda. J.W.Smit, "The Netherlands and Europe in the Seventeenth and Eighteenth Centuries" dalam J.S.Broomley and E.H.Koosmann (eds.), *Britain and Netherlands in Europe and Asia*, (New York: St.Martin Press, 1968), hlm. 13-35.

¹⁹ Robert Parthesius, *op.cit.*, hlm. 18.

Berakhirnya VOC²⁰ pada tahun 1799 merupakan tantangan berat bagi finansial negara induk. Aktivitas awal VOC yang hanya membeli komoditi untuk dikirim ke pasar Eropa dinilai tidak efektif. Pemerintah kolonial yang menggantikannya kemudian beralih pada kegiatan produksi, dan kegiatan *shipping* dipegang oleh perusahaan partikelir. Pemerintah menggunakan sistem tender untuk melelang kegiatan *shipping*. Firma pertama yang direkrut pemerintah adalah Cores de Vries milik seorang Belanda yang beroperasi pada periode 1861-1865. Perkembangan yang lambat dan tidak menguntungkan dari *shipping* yang dijalankan Cores de Vries membuat pemerintah membuka lelang lagi tahun 1863 untuk periode 1866-1875. Dampak dari sistem tender adalah meningkatnya jumlah perusahaan *shipping* swasta²¹ seperti *Stoomvaart Maatschappij Nederlands* (SMN) yang berdiri tahun 1870 dan *Rotterdamsche Lloyd* (RL) yang berdiri tahun 1873, kedua perusahaan ini dimiliki oleh pengusaha Belanda. Perubahan kebijakan ini mengarah kepada sebuah pengertian baru bahwa *shipping*

²⁰ VOC sering diplesetkan sebagai *Vergaan Onder Corruptie* (lenyap karena korupsi) berkaitan dengan ditemukannya banyak korupsi dalam organisasi. Hal ini tidak sepenuhnya benar ketika terdapat kebijakan ketat yang diberlakukan, seperti pelaku *private trade* yang dimasukkan dalam kategori penggelapan (*smuggling*) dan ditindak tegas, bahkan kargonya diturunkan di pelabuhan terdekat. Sebab VOC berakhir lebih karena pergantian kebutuhan pasar Eropa, perubahan kondisi di Asia dan bertambahnya perusahaan asing yang berkompetisi. C.R.Boxer, *The Dutch Seaborne Empire 1600-1800*, (London: Hutchinson and Co.Ltd., 1965), hlm. 205.

²¹ Pada masa ini, sebetulnya semua perusahaan penggerak perekonomian adalah milik swasta. Pemerintah kolonial mengadopsi liberalisme yang dibawa oleh Raffles pada masa pendudukan Inggris, dan mendirikan *Nederlandse Handels Maatschappij* (NHM) pada tahun 1825 yang berfungsi sebagai sebuah agensi negara untuk ekspor dan import. Pemilik modal utamanya adalah Raja Belanda. Tiga tahun kemudian, *Java Bank* didirikan untuk memenuhi kebutuhan finansial. G.C.Allen dan A.G.Donnithorne, *Western Enterprise in Indonesia and Malaya, a Study in Economic Development*, (New York: The Macmillian Company, 1957), hlm. 23.

merupakan sebuah hubungan antara ekonomi dan politik, antara bisnis dan pemerintah, antara perusahaan laut dan imperium laut.²²

Keadaan finansial yang buruk menyebabkan pemerintah kolonial memberikan kelonggaran dalam mengatur masalah *shipping* dan tender jatuh kepada perusahaan asing milik pengusaha Inggris yaitu *Nederlandsch Indisch Stoomvaart Maatschappij* (NISM).²³ Mulai tahun 1866 hingga 1875, mayoritas kegiatan *shipping*, internasional maupun lokal, dijalankan oleh perusahaan ini. NISM adalah perusahaan milik William Mackinnon, seorang pengusaha pemilik imperium *shipping* dari Inggris yang beroperasi di India. Firma ini sebelumnya bernama *Netherlands Indies Steamship Navigation Company* yang dimenangkan tendernya oleh H.O.Robinson, seorang ahli mesin dari London. Nama perusahaan berubah menjadi NISM karena harus menyesuaikan dengan aturan pemerintah dan mengharuskan berbendera Belanda.

Kebijakan negara-negara Eropa²⁴ menyebabkan depresi ekonomi tahun 1880-an hingga 1890-an, sehingga Hindia Belanda kemudian berusaha meningkatkan level perlindungan terhadap pasar kolonial.²⁵ Hal ini diterapkan pula pada *shipping*, di mana penguasaan satu aspek strategis oleh pihak asing akan dapat mengancam stabilitas nasional. Tahun 1890, diadakan pembaharuan kontrak yang menyebutkan

²² J.Forbes Munro, *Maritim Enterprise and Empire: Sir William Mackinnon and His Business Network 1823-1893*, (UK: The Boydell Press, 2003), hlm. 19.

²³ NISM adalah sebuah perluasan sistem *shipping* India. Rencananya Hindia Belanda digunakan sebagai batu loncatan *shipping* ke Australia. *Ibid*, hlm. 72-77.

²⁴ Hal ini berkaitan dengan ekspansi produksi gula bit yang dilakukan oleh Belanda, Perancis, Jerman dan beberapa negara Eropa lainnya, sehingga ekspor gula tebu ke Eropa menurun drastis. Hiroyoshi Kano, *Indonesian Export, Peasant Agriculture and The World Economy 1850-2000, Economic Structure in a Southeast Asian State*, (Singapore: NUS Press, 2008), hlm. 57.

²⁵ J.Forbes Munro, *op.cit*, hlm. 327.

nahkoda, ahli mesin, navigator hingga awak kapal harus orang Belanda. Dampak langsung kemudian dirasakan oleh NISM, yang masih dianggap sebagai firma asing sekalipun telah menyesuaikan dengan peraturan pemerintah. Tampaknya hal ini disebabkan karena pemerintah ingin menerapkan Belandanisasi sebagai bentuk konkrit nasionalismenya.

Sentimen terhadap asing ini membuat 'ketidaksepakatan'²⁶ dengan NISM menjadi pemicu pengusiran firma Inggris itu dari Hindia Belanda. Ketidakstabilan harga komoditi utama Hindia Belanda yaitu gula dan kopi di masa depresi, membuat NISM lebih memprioritaskan pengangkutan tembakau di Sumatera Utara dan merubah pelabuhan sentral dari Batavia ke Singapura dengan alasan efisiensi rute. Hal ini juga menyebabkan jadwal *shipping* antar pulau menjadi tidak terpenuhi. Pemicu lain adalah karena NISM dinilai tidak mampu menghalau peningkatan penetrasi kapal-kapal Cina berbendera Inggris yang merebut jadwal *shipping* antar pulau. Sebab-sebab itu tampaknya menyinggung Batavia sehingga pemerintah memutuskan kontrak *shipping* secara sepihak.

Berakhirnya monopoli NISM, dan dalam semangat nasionalisme, pemerintah kolonial bekerja sama dengan pemilik kapal (pengusaha)

²⁶ Ketidaksepakatan di sini dapat menjadi multiinterpretatif jika tidak disertai dengan penjelasan. Dalam batasan kasus *shipping* Hindia Belanda, firma pemegang tender diharapkan dapat melayani kebutuhan pemerintah, sebab pemerintah juga memberikan subsidi padanya. Untuk itu rute yang harus diutamakan adalah rute dagang Hindia Belanda. Sementara NISM dianggap terlalu mencari profit dengan banyak bersandar ke Singapura. Bahkan, pemerintah Hindia Belanda mendapatkan protes keras dari industri kapal Belanda sebab NISM tidak pernah menggunakan jasa galangan kapal Belanda/Hindia Belanda. Lihat J.Á. Campo, "Steam navigation and state formation" dalam Robert Cribb (ed.), *The Late Colonial State in Indonesia, Political and economic foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*, (Leiden: KITLV Press, 1994), hlm.15. Sementara dari perspektif Inggris, NISM sudah merasa memenuhi semua kewajiban dan Hindia Belanda dianggap tidak berlaku adil. Lihat J.Forbes Munro, *op.cit.*

Belanda untuk mendirikan *Koninklijk Paketvaart Maatschappij* (KPM) pada tahun 1888. Pendirian ini dibarengi dengan meningkatnya Angkatan Laut yang kemungkinan disebabkan karena ancaman seperti aliansi antara Inggris dan Jerman di New Guinea serta beroperasinya *British North Borneo Company*. Saat itu, pemerintah kolonial dinilai mulai aktif dan agresif dalam kebijakannya untuk memperhitungkan keamanan bagi imperialismenya.²⁷

Prinsip dari kerjasama KPM dan pemerintah mencakup tiga hal yaitu KPM harus mengutamakan *shipping* reguler antar pulau, lebih mengembangkan lalu lintas *shipping* di bagian timur kepulauan dan KPM harus beroperasi untuk keuntungan politik dan ekonomi.²⁸ Prinsip tersebut menyimpulkan bahwa KPM diarahkan sebagai alat integrasi politik dan ekonomi Hindia Belanda. Sebuah konsep '*shipping follow the trade*' (pengapalan mengikuti perniagaan) kemudian berubah setelah KPM beroperasi. Rute yang dijalankan KPM mencakup hampir ke seluruh pulau, sehingga mampu menjadi penghubung yang meningkatkan ikatan antara pedagang lokal dengan pedagang Belanda. Dampaknya adalah perkembangan perniagaan di tingkat lokal dan merubah konsep menjadi '*trade follow the shipping*'. Kesuksesan ini juga membuat KPM menjadi sebuah simbol dari usaha dan keberhasilan pemerintah dalam memperluas jangkauan politisnya.

Salah satu kebijakan komersil yang diberlakukan KPM sendiri adalah ekspansi *shipping* menuju pelabuhan yang memiliki potensi ekonomi namun tidak terdaftar dalam rute yang reguler. Dalam tahap ini, KPM bekerja sama dengan pedagang lokal untuk menyediakan kargo. Untuk kepentingan penyediaan kargo ini, KPM bahkan menawarkan kredit kepada pedagang lokal. Sementara keuntungan yang diberikan kepada pedagang lokal adalah tiket perjalanan kelas

²⁷ Robert Parthesius, *op.cit*, hlm. 347.

²⁸ Singgih Tri Sulistiyono, *op.cit.*, hlm. 122-123.

satu atau dua menuju tempat-tempat komersil lainnya seperti Makassar, Jawa dan Singapura guna menjalin kerjasama dagang.²⁹

Bagaimana pula dengan keadaan berbagai firma *shipping* yang saling berkompetisi? Dalam hukum perniagaan, terdapat istilah membeli dengan harga murah dan menjual dengan harga mahal yang bermuara pada maksimalisasi keuntungan. *Shipping* kemudian menjadi aspek yang diperhitungkan oleh konsumen sebab termasuk dalam pengeluaran modal. Oleh sebab itu, rendahnya harga transportasi menentukan mengapa konsumen memakai jasa *shipping* firma tertentu. Kompetisi ini menjadi faktor agar perusahaan *shipping* menaikkan standar mutu namun tetap menjaga tarif.

Strategi di atas merupakan strategi utama yang dijalankan oleh KPM dalam berkompetisi dengan firma asing. Persaingan tarif rendah ini hanya kalah dengan *shipping* Cina (sering disebut dengan *mosquito fleet*, kerap beroperasi di kepulauan bagian barat) yang mampu memberikan tarif lebih rendah lagi. Pada akhirnya KPM mengadakan perjanjian dengan kongsi Cina untuk mendapatkan hak dominasi *shipping* di kepulauan. Sementara itu, KPM tidak mendeklarasikan persaingan dengan firma lokal yang menggunakan kapal layar. Ancaman *shipping* kapal layar ditindaklanjuti dengan menerapkan sistem sub-kontrak. Sebagai contoh, dalam tender pengangkutan garam yang dimenangkan KPM, kapal layar lokal digunakan untuk mendistribusikan garam tersebut ke daerah-daerah terisolir yang sulit dijangkau. Menurut Campo, strategi ini terlihat sebagai integrasi horizontal cabang-cabang industri melalui kartelisasi.³⁰

Berbeda dengan hubungan *shipping* dengan pasar, simbiose *shipping* dengan pemerintah terlihat jelas di masa perang. Dari masa Perang Dunia I (1914-1918), Belanda maupun koloninya berada dalam

²⁹ H.W.Dick, *The Indonesian Interisland Shipping Industry, An Analysis of Competition and Regulation*, (Singapore: Institut of Southeast Asian Studies, 1987), hlm.11.

³⁰ J.À. Campo, *op.cit.*, hlm. 19-22.

posisi netral dan berhak untuk tetap berlayar dan negara yang sedang bertikai tidak boleh menyerangnya. Keadaan di lapangan justru sebaliknya, sejak pelayaran di masa perang membutuhkan perlindungan, sedangkan Hindia Belanda diketahui tidak cukup memiliki armada pelindung, maka pihak-pihak yang berperang melarang pelayaran dari dan ke Eropa.³¹

Pihak perusahaan *shipping* lantas merasa dirugikan, sekalipun memprediksi bahwa pasca perang harga-harga komoditi akan melambung tinggi dan Hindia Belanda akan menjadi eksportir utama. Kerugian ini juga dirasakan secara nasional, sebab angka pengangguran semakin meningkat. Perusahaan *shipping* kemudian mulai melibatkan pemerintah Belanda dengan klaim bahwa pemerintah tidak memperhatikan keadaan Hindia Belanda. Tuduhan ini terus bergulir hingga menimbulkan polemik antara *Indische Financier* dan perusahaan *shipping*.³² Pada akhirnya pemerintah Belanda bernegosiasi dengan negara-negara yang sedang berperang untuk mempertimbangkan kembali pelarangan *shipping* berdasarkan undang-undang netralitas internasional.³³ Dapat dilihat di sini bahwa *state*

³¹ "Scheepspraat" dalam *Vrijzinnig Weekblad 1917-1918*, hlm. 202.

³² "In Het Credit der Scheepsvaartmaatschappijen" dalam *Ibid.*, hlm. 564-565.

³³ Contoh lain penggunaan hukum internasional oleh Belanda adalah penyelesaian untuk menuntut ganti rugi dari Inggris pada kasus penangkapan kapal *Elve* dan *Bernisse*. Dalam ketentuan netralitas internasional, pada masa perang kapal niaga tetap diperbolehkan berlayar asal tidak memuat barang selundupan untuk kepentingan perang. Kedua kapal yang berlayar dari Senegal ke Rotterdam dengan muatan kacang tanah tersebut dicegat di perairan Inggris. Pasca investigasi, sekalipun tidak ditemukan muatan terlarang, kedua kapal dikirim ke Kirkwall untuk investigasi lebih lanjut dengan melewati perairan Jerman. Pada akhirnya kedua kapal itu diserang dengan sebuah torpedo, kapal *Elve* tenggelam dan kapal *Bernisse* rusak berat. W.J.M. van Eysinga, "The Netherlands and The Law of Neutrality during Great War" dalam *Transactions of The Grotius Society, Vol.18*,

berperan dalam perkembangan *shipping* di Hindia Belanda, terutama dengan perlindungan semasa perang yang membutuhkan campur tangan politik melalui diplomasi.

Kesimpulan

Dari narasi di atas dapat disimpulkan bahwa kepulauan Indonesia adalah fakta yang membuat transportasi maritim menjadi mutlak adanya. Hal ini jelas karena jarak antar pulau belum dapat diatasi dengan model transportasi yang lain. Sekalipun, pesawat terbang dapat mengungguli dalam pengangkutan penumpang, namun efektivitas pergerakan sumber daya alam masih didominasi oleh angkutan maritim.

Dua kebijakan maritim Hindia Belanda di atas adalah kebijakan maritim yang populer pada periode kolonial yang sedemikian agraris. Namun, tidak juga dipungkiri bahwa kebijakan ini erat kaitannya dengan kebijakan agraris yang beragendakan ekspansi pertanian. Komoditi pertanian merupakan sumber finansial utama Hindia Belanda untuk pasar internasional. Untuk meningkatkan efektivitas, maka masalah pengangkutan tidak dapat dilimpahkan kepada pihak lain.

Apabila pengukuran sifat jangka panjang sebuah kebijakan adalah melalui dampaknya, maka dua kebijakan di atas dapat dikatakan berhasil mencapai sifat *long-term*. *Pertama*, liberalisasi setengah hati Batavia merupakan wujud dari kesadaran bahwa terdapat beberapa kepentingan negara yang harus dilindungi, terutama perdagangan domestik. Dalam pandangan kolonial, perdagangan internasional tersusun dari perdagangan domestik. Pemerintah kolonial tidak ingin kehilangan potensi profit domestik, oleh sebab itu pemerintah menjadi satu-satunya pihak yang berhak memonopoli *shipping* domestik dengan tidak membuka semua pelabuhan di

1932: *Problems of Peace and War*, (Inggris: British Institute of International and Comparative Law, 1932), hlm. 71.

kepulauan. Monopoli itu kini dikenal sebagai *azas cabotage*.

Kedua, pendirian KPM adalah *turning point* bagi peran *shipping* dalam kepulauan. Dengan tidak menjadikan komersialisme sebagai agenda utama, KPM justru mendirikan sistem yang berdampak *long-term* dengan menumbuhkan *shipping* sebagai aspek strategis milik negara. Istilah '*trade follow the shipping*' dapat menjadi rujukan mengapa beberapa daerah menjadi terikat secara ekonomi. Usaha KPM untuk mereduksi peran Singapura dan kerjasama dengan *shipping* lokal menunjukkan bahwa KPM menghadirkan Hindia Belanda sebagai realitas geopolitik. Salah satu fakta keberhasilan KPM adalah pengembangan daerah timur kepulauan, hal yang hingga kini masih menjadi tantangan bagi pemerintah Indonesia.

Daftar Pustaka

- A.B. Lopian. *Pelayaran dan Perniagaan Nusantara Abad ke-16 dan 17*. Jakarta: Komunitas Bambu, 2008.
- Allen, G.C dan A.G.Donnithorne. *Western Enterprise in Indonesia and Malaya, a Study in Economic Development*. New York: The Macmillian Company, 1957.
- Bastin, John. *Singapura Tempoe Doeloe*. Jakarta: Komunitas Bambu,
- Boxer, C.R. *The Dutch Seaborne Empire 1600-1800*, London: Hutchinson and Co.Ltd., 1965.
- Broomley, J.S. and E.H.Koosmann (eds.). *Britain and Netherlands in Europe and Asia*. New York: St.Martin Press, 1968.
- Cribb, Robert (ed.). *The Late Colonial State in Indonesia, political and economic foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*. Leiden: KITLV Press, 1994.
- Dick, H.W. *The Indonesian Interisland Shipping Industry, An Analysis of Competition and Regulation*. Singapore: Institut of Southeast Asian Studies, 1987.

- Eysinga, W.J.M. van. "The Netherlands and The Law of Neutrality during Great War" in *Transactions of the Grotius Society, Vol. 18 tahun 1932, Problems of Peace and War*. UK: British Institute of International and Comparative Law, 1932.
- Henley, David. "Natural Resources Management: Historical Lesson from Indonesia" in *Human Ecology (2008)*.
- Indriyanto, *Dari pelabuhan muara ke pelabuhan samodra: dinamika pelabuhan Surabaya 1900-1970*, rancangan proposal disertasi.
- Kano, Hiroyoshi. *Indonesian Export, Peasant Agriculture and The World Economy 1850-2000, Economic Structure in a Southeast Asian State*. Singapore: NUS Press, 2008.
- Munro, J.Forbes. *Maritim Enterprise and Empire: Sir William Mackinnon and His Business Network 1823-1893*. UK: The Boydell Press, 2003.
- Parthesius, Robert. *Dutch Ship in Tropical Waters: The Development of The Dutch East India Company (VOC) Shipping Network in Asia 1595-1660*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- Reid, Anthony. *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450-1680*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
- Setijati D. Sastrapradja. *Memupuk Kehidupan di Nusantara, Memanfaatkan Keanekaragaman Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010.
- Singgih Tri Sulistiyono. "The Java Sea Network". *Disertasi*. Leiden: Universitas Leiden, 2003.
- Tim penyusun. *The Oxford English Dictionary Vol.IX*. Oxford: The Clarendon Press, 1933.
- Tracey, James D. (ed.). "Introduction" in *The Political Economy of Merchant Empires: State Power and World Trade 1350-1750*. (USA: Cambridge University Press, 1991).
- "Scheepspraat" dalam *Vrijzinnig Weekblad 1917-1918*.
- "In Het Credit der Scheepsvaartmaatschappijen" dalam *Vrijzinnig Weekblad 1917-1918*.