

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Permasalahan

Opini umum mengatakan bahwa Indonesia adalah negara kepulauan atau *archipelago state*. Kata *archipelago* sering diterjemahkan sebagai “kepulauan,” yaitu kumpulan pulau-pulau yang dipisahkan oleh laut. Sebagai bangsa kepulauan terbesar, Indonesia memiliki sektor maritim yang luas yang dikembangkan dengan baik sehingga dapat membantu negara untuk mencapai tujuan ekonomi, sosial, dan politik. Pengembangan dari sektor maritim antara lain dapat menyumbangkan:¹

1. Integrasi ekonomi dari kepulauan, dengan pergerakan komoditas yang diperdagangkan dan tenaga kerja yang bebas hambatan antara pulau-pulau.
2. Integrasi sosial dan politik dari bangsa dengan pergerakan warga negara yang bebas hambatan diantara pulau-pulau untuk berbagai tujuan

Namun demikian sesungguhnya terdapat perbedaan fundamental antara kepulauan dan *archipelago*. Kepulauan adalah kumpulan pulau-pulau, sedangkan *archipelago* adalah sebuah kata berasal dari bahasa Latin “*archipelagus*” yang berasal dari kata *archi* yang berarti utama dan *pelagus* yang berarti laut. Dengan demikian *archipelago* sesungguhnya memiliki arti “laut utama”. Oleh sebab itu pula makna asli dari kata *archipelago* bukan merupakan “kumpulan pulau”,

¹Elfrida Gultom, *Refungsionalisasi Pengaturan Pelabuhan untuk meningkatkan Ekonomi Nasional* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 1.

tetapi laut yang ditebari sekumpulan pulau.² Menurut Mahan, terdapat 6 (enam) syarat sebuah negara menjadi negara maritim yaitu, lokasi geografis, karakteristik dari tanah dan pantai, luas wilayah, jumlah penduduk, karakter penduduk, dan lembaga pemerintahan.³

Sebagai negara bahari, Indonesia tidak hanya memiliki satu “laut utama” atau *heart of sea* tetapi paling tidak ada tiga laut utama yang membentuk Indonesia sebagai *sea system* yaitu laut Jawa, laut Flores dan laut Banda. Laut Jawa merupakan kawasan jantung perdagangan laut kepulauan Indonesia dan telah terintegrasi oleh jaringan pelayaran dan perdagangan sebelum datangnya bangsa Barat. Sementara itu Houben menyatakan bahwa laut Jawa bukan hanya merupakan laut utama bagi Indonesia, tetapi juga merupakan laut inti bagi kawasan Asia Tenggara.⁴ Sejarawan Belanda lainnya yang secara lebih khusus menulis mengenai sejarah perdagangan maritim di Indonesia adalah Meilink Roelofzs. Dalam buku itu dilukiskan bahwa di wilayah Indonesia sebelum datangnya para pedagang Portugis dan Belanda telah berlangsung perdagangan antar pulau. Barang-barang dagangan utama yang diperdagangkan dalam skala yang besar adalah beras dan lada, dan dengan menggunakan kapal-kapal pribumi yang cukup besar.

²A.M. Djuliaty Suroyo, *Sejarah Maritim Indonesia 1: Menelusuri Jiwa Bahari Bangsa Indonesia Hingga Abad Ke-17* (Semarang: Jeda, 2007), hlm. 8.

³Ermaya Suradinata, *Hukum Dasar Geopolitik dan Geostrategi Dalam Kerangka Keutuhan NKRI* (Jakarta: Suara Bebas, 2005), hlm. 21-22.

⁴V.J.H. Houben, H.M.J. Maier and W. van der Molen, *Looking in Odd Mirrors: The Java Sea* (Leiden: Vakgroep Talen en Culturen van Zuidoost-Asië en Oceanië Leiden Universiteit, 1992), hlm. viii.

Dunia bahari dalam sejarah Indonesia juga tidak bisa dilepaskan kaitannya dari kondisi fisik atau geografis wilayah Indonesia. Menurut Ensiklopedi Nasional Indonesia dapat diketahui bahwa wilayah Indonesia terletak antara dua benua yaitu Asia dan Australia, dan antara dua samudra yaitu Samudra Hindia (Indonesia) dan Samudra Pasifik, terdiri dari lebih 13.000 pulau, mulai dari pulau We di ujung utara/ barat sampai pulau Irian di ujung timur, dengan perbandingan wilayah laut dan darat 78 : 22.⁵ Pulau-pulau dalam wilayah Indonesia itu terbentang menyebar sejauh 6.400 km dari timur ke barat dan sejauh 2.500 km dari utara ke selatan, sedangkan garis terluar yang mengelilingi wilayah itu sekitar 81.000 km.⁶ Sumber yang lain menyebutkan bahwa Indonesia memiliki wilayah seluas sekitar 587.000 km², sementara jarak dari ujung paling timur ke ujung paling barat sebagaimana digambarkan oleh Multatuli adalah lebih panjang daripada jarak antara London sampai Siberia.⁷

Sehubungan dengan hal itu, adalah kurang bijaksana melihat sejarah Indonesia dari sisi daratan saja, sehingga pengetahuan dan pandangan tentang

⁵ *Ensiklopedi Nasional Indonesia, Jilid VII*, (Jakarta: Cipta Adi Pusaka, 1989), hlm. 74-75.

⁶W.F. Wetheim, *Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change* (The Hague: W. van Hoeve, 1969), hlm. 16-37. Lihat juga A.S. Walcott, *Java and her Neighbors: A traveler's Note in Java, Celebes, the Moluccas and Sumatra*, (New York and London: Knickerbocker Press, 1914), hlm. 1; "Koninklijke Paketvaart Maatschappij", *KPM: Official Yearbook 1837-1938*, (Batavia: De Unie, 1938), hlm. 37; S. Ali, 'Inter-island Shipping', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 3, 1966, hlm. 27.

⁷C. Drake, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1989), hlm. 16.

masa lampau yang merupakan dasar untuk mengenal dan mengerti masa kini menjadi berat sebelah. Penulisan sejarah yang berpretensi atau beraspirasi Nasional dalam arti yang sebenarnya dianggap tidak lengkap apabila yang diutamakan hanya unsur darat saja dari yang seharusnya sejarah *tanah air*. Hal ini menjadi lebih penting lagi sesudah Wawasan Nusantara diterima dan diakui sebagai pandangan resmi yang dianut oleh pemerintah dan bangsa Indonesia. Wawasan ini tidak lagi melihat Negara Republik Indonesia sebagai suatu kesatuan berdasarkan prinsip pulau-demi-pulau, melainkan suatu negara kepulauan (*archipelagic state*) yang mempunyai kebulatan teritorial termasuk laut dan selat yang berada di dalam garis perbatasan yang telah ditentukan. Azas ‘Negara Kepulauan’ resmi diumumkan lewat Deklarasi Juanda pada 13 Desember 1957 dan diperjuangkan pada tingkat internasional selama 25 tahun.⁸

Dalam perjalanan sejarahnya bangsa Indonesia pernah mengalami kejayaan dalam bidang maritim. Hal itu dapat diketahui dari adaya masa kejayaan kerajaan-kerajaan maritim yang pernah tampil dalam sejarah Indonesia.

Di antara kerajaan-kerajaan itu juga saling berhubungan melalui transaksi perdagangan dan pelayaran perahu.⁹

⁸Azas ‘Negara Kepulauan’ itu secara resmi diputuskan dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS) pada 10 Desember 1982 yang diratifikasi RI tahun 1985 (UU No. 17, 1985).

⁹Yang dimaksud dengan kerajaan-kerajaan maritim adalah kota-kota pelabuhan yang sekaligus merupakan pusat kekuasaan raja-raja atau penguasa di kota pelabuhan tersebut, atau merupakan bagian dari wilayah suatu kerajaan yang besar seperti Majapahit atau Mataram Islam.

Salah satu kerajaan maritim yang besar dan terkenal di Nusantara pada waktu itu adalah kerajaan Sriwijaya yang berlangsung dari abad 7 sampai 14. Dalam dunia perdagangan dan pelayaran, Sriwijaya berhasil menguasai hampir semua wilayah perairan di Nusantara antara lain laut Jawa, laut Banda, dan sebagian laut di wilayah Indonesia Timur. Di samping itu Sriwijaya juga menjalin hubungan dagang dengan India di sebelah barat, dengan Birma dan Melayu di sebelah utara, serta dengan Siam, Kamboja, Cina dan Pilipina, Kalimantan utara di sebelah timur laut. Bahkan Juga pedagang-pedagang dari kerajaan itu telah berlayar sampai pelabuhan-pelabuhan di Cina dan pantai Timur Afrika.

Di Makasar terdapat kerajaan Gowa – Tallo. Meskipun kedua kerajaan itu berbatasan tetapi juga bersatu, sehingga dikatakan sebagai kerajaan kembar. Orang-orang asing menamakan raja Gowa sebagai Sultan atau Raja Makasar. Gowa dan Tallo juga menjalin persekutuan dengan kerajaan Ternate di bawah Sultan Baabullah.¹⁰ Sekitar tahun 1600 Gowa Tallo merupakan pelabuhan transit, tempat para pedagang dari Maluku singgah untuk mengisi perbekalan. Di samping itu di Gowa-Tallo banyak rempah-rempah yang didatangkan dari Maluku, sementara para pedagang Jawa, Bugis dan Melayu datang ke Gowa Tallo untuk mempertukarkan barang-barang mereka dengan rempah-rempah.

Di Jawa terdapat kerajaan Majapahit (1293-1525) yang agraris dan juga maritim. Wilayah kerajaan Majapahit pada awalnya hanya meliputi sebagian besar Jawa Timur dan sebagian Jawa Tengah. Namun demikian sejak tahun

¹⁰F.W. Stapel, *Geschiedenis van Indonesië* (Amsterdam: Joost van Vondel, 1938), hlm. hlm. 3

1330-an kerajaan itu tampil sebagai kekuatan maritim dengan menaklukkan kerajaan-kerajaan atau daerah-daerah lain di luar Jawa. Diawali dengan menaklukkan Bali, dengan armada laut yang besar dilanjutkan dengan penaklukan-penaklukan Sumbawa, Lombok, Madura, ujung Jawa Timur dan sebagian Sulawesi, Pasai dan Pajajaran (Jawa Barat). Dengan demikian tidaklah salah jika Majapahit juga dikategorikan sebagai kerajaan maritim.

Setelah kemerosotan Majapahit pada abad ke-16, di Jawa muncul kerajaan maritim baru, yaitu Demak. Pada jaman kejayaan kerajaan Islam Demak, di sepanjang pantai utara Jawa juga berjaya kota-kota pelabuhan antara lain Tuban, Panarukan, Gresik, Sedayu, Brondong, Juwana, Jepara, Demak, Semarang, Banten, Sunda, dan lain-lain.¹¹ Sementara di luar Jawa, terutama di Sulawesi pelaut Makasar dan Bugis pada abad 17 telah melakukan pelayaran hampir ke seluruh perairan Nusantara (Indonesia). Lebih dari itu mereka juga telah berlayar sampai ke Kedah, Kamboja, Ternate dan juga ke Sulu (Pilipina).¹² Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sampai abad ke 17, wilayah Nusantara telah terintegrasi dalam suatu jaringan pelayaran dan perdagangan dari berbagai suku bangsa yang ada di kawasan itu.

¹¹ H.J. de Graaf, "De Regering van Panembahan Senopati Ingalaga" dalam *Verhandelingen van het kononkrijk Instituut voor Taal, Land en Volkenkunde* (S'Gravenhage P: Martinus Nijhoff, 1954), hlm. 67-68.

¹² Salah satu informasi mengenai pelayaran orang Bugis dapat diketahui dari Ph. O.L. Tobing, *Hukum Pelayaran dan Perdagangan Amanna Gappa*, (Makasar: Yayasan kebudayaan Sulawesi Selatan dan Tenggara, 1961).

Kemunduran kerajaan-kerajaan maritim di Nusantara di samping disebabkan oleh persaingan atau konflik intern dari kerajaan-kerajaan tersebut, juga disebabkan oleh kedatangan bangsa Barat yang tujuan utamanya adalah berburu komoditi khususnya rempah-rempah tetapi secara berangsur-angsur akhirnya menjajah Indonesia. Orang-orang Portugis misalnya, dengan semboyan mereka *'no naval do trading, no fear no friendly'*, telah mengobarkan 'Perang Salib di lautan',¹³ sehingga kawasan perairan Nusantara menjadi arena pertarungan dari berbagai kekuatan maritim baik lokal maupun internasional. Sementara itu dengan kekuatan militernya Belanda (VOC) berhasil memaksakan monopoli perdagangannya, sedangkan setelah VOC gulung tikar pemerintah Belanda menggantikannya dan menjajah Nusantara dengan pemerintahan Hindia-Belandanya.

Sebagai contoh yang menarik mengenai kasus kemerosotan kerajaan maritim di Nusantara adalah pelabuhan Tuban. Pada zaman awal kejayaan kerajaan Majapahit tahun 1350-an Tuban merupakan kota dan pelabuhan terbesar di Nusantara. Di pelabuhan itulah berkumpul para pedagang kaya, pemilik modal layaknya kaum borjuis di Eropa abad 19, yang dengan kekayaan dan para pengawalnya yang besar mempunyai pengaruh dalam bidang politik dalam kerajaan.¹⁴ Perkembangan semacam itu tentu saja didukung oleh kondisi yang memungkinkan bagi para pelaut dan pedagang melakukan aktivitasnya

¹³K.N. Chauduri, *Trade and Civilization in Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), hal. 15.

¹⁴ Ales Bebler, *Pantulan Zaman Bahari Indonesia*, terjemahan (Jakarta: Djambatan, 1963), hlm.25.

sesuai dengan tradisi kaum pedagang. Akan tetapi ketika kaum penguasa dan bangsawan mulai ikut aktif dalam dunia bisnis dengan mengedepankan hak-hak istimewanya, maka hal itu merupakan tanda awal kemerosotan. Selanjutnya ketika para pedagang kaya beserta harta bendanya menemukan tempat atau pelabuhan lain yang mereka anggap menguntungkan untuk berbisnis, yaitu di Malaka, maka merosotlah peranan pelabuhan Tuban sebagai pelabuhan dagang terbesar dan paling menguntungkan bagi Majapahit. Dengan demikian Malaka yang dengan pesat mengalami perkembangan akhirnya menggantikan kedudukan Tuban sebagai pelabuhan terbesar di Nusantara. Bahkan Ales Bebler menyebut Malaka sebagai anak pelabuhan Tuban.

Para pelaut dan pedagang yang berpindah ke Malaka itu terdiri dari suku bangsa seperti Jawa, Tuban, Gresik dan para pedagang Timur asing lainnya. Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa ketika Malaka telah berkembang sebagai pusat perdagangan khususnya rempah-rempah yang bertaraf internasional, sebagian besar dari para pedagang dan pelaut adalah orang-orang Jawa. Ketika kemudian Malaka berhasil direbut dan diduduki oleh Portugis pada tahun 1511, dengan alasan sentimen keagamaan, para pedagang dari India dan Timur Tengah, Jawa dan sebagainya tidak berkenan melakukan hubungan dagang dengan orang-orang Portugis yang Kristen. Oleh karena itu mereka mencari kota-kota pelabuhan yang berpenduduk Muslim, sebagian dari mereka berpindah ke Aceh, Makasar, Banten, Sunda Kelapa dan kota-kota pelabuhan lainnya di sepanjang pantai utara pulau Jawa.

Merebaknya kekuasaan VOC di Nusantara ditandai dengan keberhasilan J.P. Coen menyerang dan merebut Sunda Kelapa (Jakarta sekarang) pada tanggal 30 Mei 1619. Bahkan kota pelabuhan yang makmur itu dibakar habis oleh pasukan VOC di bawah J.P. Coen.¹⁵ Sebagai Gubernur Jendral VOC di kemudian hari, menjadikan Sunda Kelapa sebagai pos atau benteng yang aman di Nusantara, sebagai pusat administrasi, perdagangan dan politik pemerintahan VOC, dengan nama baru Batavia.

Dari pusat pemerintahannya di Batavia inilah, VOC terus-menerus merencanakan dan mengatur rencana-rencana dan siasatnya untuk menerapkan sistem perdagangan monopoli di seluruh wilayah Nusantara, khususnya di daerah-daerah atau kota-kota pelabuhan. Taktik licik yang ditempuh adalah dengan menjalankan politik adu domba (*divide at impera*) dan intervensi politik dalam urusan intern di berbagai kerajaan pribumi, dengan harapan bisa memperoleh sekutu dengan salah satu di antara yang bersengketa, membantunya dan akhirnya memperoleh imbalan jasa yaitu monopoli perdagangan, dan izin untuk mendirikan loji-loji atau benteng-benteng VOC. Menurut sejarawan Ricklefs, dalam setiap peranan kompeni Belanda dalam membantu dan menjaga kedudukan pewaris tahta kerajaan-kerajaan pribumi, berakibat semakin mendorong timbulnya konflik-konflik intern dalam istana, kekacauan atau bahkan pemberontakan. Untuk yang disebut terakhir inilah kompeni Belanda

¹⁵Adolf Heuken SJ, *Sumber-Sumber Sejarah Asli Jakarta* (Jakarta : Yayasan Cipta Loka Caraka, 1980) hlm. 136, 157-158; Slamet Mulyana, *Dari Holotan ke Jayakarta* (Jakarta : Yayasan Idayu, 1980), hlm. 98.

biasa mengambil sikap memihak kepada yang diharapkan akan memberi konsesi politik dan ekonomi lebih besar.¹⁶

Pemerintahan Hindia Belanda yang menggantikan VOC berusaha keras untuk menguasai seluruh daerah-daerah di Nusantara. Selama abad XIX dan bahkan sampai awal abad XX Belanda terus melakukan serentetan penaklukan dan penghancuran terhadap berbagai perlawanan rakyat di berbagai daerah di Nusantara, khususnya di luar Jawa. Sebagai hasilnya Belanda akhirnya berhasil mewujudkan cita-citanya yaitu apa yang disebut *Pax Neerlandica*, atau sebuah imperium Belanda Raya. Artinya bahwa selama masa itu aktivitas kemaritiman penduduk Nusantara berada di bawah pengawasan dan kekuasaan kolonialisme Belanda. Dalam praktiknya, baik pelayaran domestik maupun pelayaran internasional di kawasan Nusantara dikendalikan oleh perusahaan Belanda sendiri, khususnya *N.V. Koninklijk Paketvaart Maatschappij* (KPM) yang secara tidak langsung mendapatkan monopoli atas pelayaran di Hindia

Belanda: “*ons natuurlijk mandaat als alleenvervoerders in den Archipel.*”¹⁷. Kemudian KPM juga dimanfaatkan oleh pemerintah kolonial Belanda dalam membangun infrastruktur jalur pelayaran yang memungkinkannya mengontrol

¹⁶ M.C. Ricklefs, *Yogyakarta Under Sultan Mangkubumi 1749-1792. A History of The Division Java* (London: Oxford University Press, 1974), hlm. 51

¹⁷ à Campo, “The accommodation of Dutch, British and German Maritime Interests in Indonesia, 1890-1910”, dalam *International Journal of Maritime History* (vol. 4), 1992.

seluruh wilayah Hindia Belanda secara politis, dalam rangka mencapai integrasi negara kolonial di bawah bendera *Pax Neerlandica*.¹⁸

Meskipun berada di bawah dominasi Belanda tidak berarti bahwa aktivitas kemaritiman seluruh suku bangsa di wilayah Nusantara menjadi terhenti. Hanya saja aktivitas mereka, khususnya suku-suku di berbagai pulau di luar Jawa, terbatas pada pelayaran dan perdagangan antar pulau. Juga terdapat sejumlah pelaut dan pedagang pribumi yang lebih memilih atau mengubah profesi mereka menjadi perompak di laut, dan sebagian lagi menghindar atau menyingkir ke pedalaman untuk menjadi petani.

Kemerosotan pelayaran penduduk pribumi mencapai puncaknya selama masa pendudukan Jepang. Pada masa itu jaringan pelayaran antar pulau diambilalih dan dikuasai oleh militer Jepang dalam rangka perang Asia Timur Raya, sementara kapal-kapal KPM, untuk sebagian disita Jepang dan sebagian lagi keluar dari perairan Indonesia. Bahkan kapal-kapal milik orang-orang Cina dari Singapura yang selama periode kolonial menjadi pesaing KPM juga tidak banyak lagi bermunculan di perairan Indonesia. Demikian juga pelayaran perahu pribumi mengalami stagnasi, karena para pelautnya takut terhadap Jepang. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa periode pendudukan Jepang ini merupakan masa yang sangat gelap dalam sejarah pelayaran dan perdagangan antar pulau di Indonesia.

¹⁸J.N.F.M. à Campo, *De Koninklijke Paketvaart Maatschappij: Stoomvaart and staatsvorming in de Indische archipel 1888-1914* (Hilversum: Verloren, 1992), hal. 21-22.

Sesudah Jepang menyerah dan Indonesia memasuki masa revolusi, Belanda berusaha membangun kekuasaannya di Hindia-Belanda baik dalam bidang keamanan, politik maupun ekonomi. Pada periode ini Belanda berusaha keras untuk mengembalikan dominasi pelayarannya di Indonesia, khususnya dengan membangkitkan kembali eksistensi KPM.¹⁹ Bahkan seminggu setelah Jepang menyerah, KPM berusaha untuk mengaktifkan kembali agennya yang tersebar di seluruh Hindia Belanda.

Dengan dalih untuk memajukan pelayaran pantai, pihak Belanda yang diwakili oleh Departemen Urusan Ekonomi (*Departement van Economische Zaken*) dan KPM pada tanggal 14 Maret 1947 mendirikan *Stichting Gemeenschappelijk Schappenbezit* (SGS). Dalam pelaksanaannya SGS menyewa kapal-kapal dari KPM, kemudian disewakan kepada perusahaan-perusahaan pelayaran Nasional daerah. Untuk maksud tersebut didirikanlah “Dochter Maatschappijen” dalam bentuk perusahaan nasional di daerah-daerah, tetapi SGS memiliki bagian saham yang terbesar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendirian SGS semata-mata bertujuan untuk memperkuat kedudukan KPM, karena melalui badan-badan SGS, KPM tetap menduduki posisi monopoli dalam pelayaran di perairan Indonesia. Pada tahun 1949 ketika Belanda telah mengakui dan menyerahkan kedaulatan Indonesia, kedudukan KPM yang sangat kuat ini tetap diusahakan oleh pihak Belanda untuk tetap dipertahankan.

¹⁹Anonim, *20 Tahun Indonesia Merdeka*, Jilid 7, (Jakarta: Departemen Penerangan RI), hal. 640.

Di pihak lain, Republik Indonesia yang telah merdeka juga ingin menguasai dan mengembangkan pelayaran dan perdagangan nasional. Sehubungan dengan hal itu, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan, Pekerjaan Umum dan Tenaga Kerja No.3260/Ment. tanggal 5 September 1950 didirikan Yayasan Penguasaan Pusat Kapal-kapal (Pepuska).²⁰ Sementara SGS yang didirikan oleh Belanda dibubarkan, dengan ketentuan dan fungsi serta harta kekayaannya diambil alih oleh Yayasan Pepuska. Tujuan dari pendirian Pepuska adalah untuk mengembangkan pelayaran nasional dengan tugas kerja yang meliputi pembinaan pelayaran pantai dan pelayaran samudera nasional. Namun demikian dalam praktik sulit untuk dilaksanakan. Oleh karena itu diperlukan kiat baru yaitu dengan melibatkan peranan negara dalam bidang pelayaran, atau dengan kata lain harus dibentuk suatu perusahaan pelayaran milik negara, yang akan merupakan suatu *centraal vervoersapparaat* yang secara bengangsursur diusahakan untuk mengambalalih usaha pelayaran KPM.

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, maka berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. M.2/1/tanggal 28 Februari 1952 dan No. A.2/1/1 tanggal 19 April 1952, didirikan PT Pelayaran Nasional Indonesia (PT. PELNI), sedangkan Yayasan Pepuska dilikuidasi dengan ketentuan bahwa uang dan harta kekayaan diinvestasikan ke PT PELNI.

Pada akhir 1957 sebagai akibat dari konflik Irian Barat, yaitu perjuangan bangsa Indonesia merebut kembali wilayah itu dalam kesatuan Republik

²⁰ *Ibid.*, hal. 642

Indonesia, KPM terpaksa harus meninggalkan Indonesia. Setelah diadakan penarikan kapal-kapal KPM dari perairan Indonesia, maka keluarlah Peraturan Pemerintah No. 47/1957 dan surat keputusan Menteri Pelayaran tanggal 10 Maret 1958 No. Plj. 1/1/14 dengan tujuan untuk mengusahakan dan memenuhi kebutuhan jasa angkutan laut dalam negeri, dan menetapkan jaringan angkutan laut yang baru menggantikan KPM. Dengan demikian sejak saat itu PT PELNI mulai berkiprah untuk mengembangkan pelayaran dalam negeri dengan berbagai fasilitasnya.

Berdasarkan uraian singkat latar belakang kesejarahan pelayaran di Indonesia sampai pada berdirinya PT PELNI, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana sejarah perkembangan KPM?
2. Bagaimana latar belakang pendirian PELNI?
3. Bagaimana usaha-usaha pemerintah RI dan PELNI untuk menggantikan peranan KPM?

B. Ruang Lingkup

Pembatasan ruang lingkup dalam penelitian sejarah sangatlah penting, terutama sebagai pedoman dalam pengumpulan sumber dan pembahasan permasalahan. Terdapat tiga batasan ruang lingkup, yaitu lingkup spasial, temporal dan keilmuan sebagai berikut:

a. Lingkup Spasial

Ruang lingkup ini merupakan batasan geografis dari obyek penelitian, yaitu jaringan pelayaran di Indonesia khususnya jaringan pelayaran PT. PELNI.

b. Lingkup Temporal

Pemilihan lingkup temporal antara tahun 1945 sampai dengan 1960 dengan pertimbangan sebagai berikut. Tahun 1945 adalah tahun kemerdekaan Indonesia, yang sejak saat itu meskipun PELNI belum didirikan dan belum operasi, akan tetapi sudah ada usaha-usaha dari pemerintah RI untuk mengembangkan jaringan pelayaran di Indonesia dalam rangka pengembangan pelayaran nasional. Sementara tahun 1960 merupakan akhir dari keberadaan KPM di Indonesia, karena perusahaan tersebut telah dinasionalisasi oleh pemerintah Indonesia.

c. Lingkup Keilmuan

Lingkup keilmuan dari tesis adalah sejarah, yaitu sejarah maritim, dengan studi kasus sejarah perusahaan pelayaran PT. PELNI.

D. Tinjauan Pustaka

Berikut ini adalah tinjauan beberapa buku yang akan bermanfaat sebagai bahan acuan untuk membangun kerangka pemikiran teoritis dan mengembangkan wawasan berpikir dalam rangka penulisan tesis ini. Bagian pertama dari tinjauan pustaka ini adalah tinjauan singkat atas 4 buku yang banyak membahas mengenai pelayaran dan kemaritiman sarat sejarah KPM dan PELNI di Indonesia.

Buku pertama yang sangat penting dalam kaitannya dengan tesis adalah *Sejarah Maritim Indonesia I: Menelusuri Jiwa Bahari Bangsa Indonesia hingga Abad ke-17*,²¹ yang merupakan salah satu upaya untuk menggali kejayaan bahari bangsa Indonesia sejak jaman prasejarah hingga abad ke-17. Dari buku itu dapat

²¹ A.M. Djuliaty Suroyo, *op.cit.*

diketahui bahwa nenek-moyang bangsa Indonesia ada pelaut atau bangsa bahari. Hal itu pertama-tama dapat diketahui dari asal-asul berbagai suku utama di Indonesia, yang dikenal sebagai Austronesia. Mereka itu berasal dari Hindia Belakang, yang berdatangan di berbagai pulau di Indonesia melalui jalur laut. Dengan demikian mereka sesungguhnya sudah merupakan bangsa pelaut. Yang kedua di Nusantara pernah berjaya berbagai kerajaan maritim yang telah mengembangkan jaringan pelayaran dan perdagangan di sebagian besar wilayah Nusantara, bahkan sampai ke sejumlah negeri di luarnya. Kerajaan-kerajaan maritim itu antara lain Sriwijaya (abad 7-14, Majapahit (1293-1525), Demak, Jepara, Banten, Sunda kelapa, Gowa-Talo dan sebagainya. Setidak-tidaknya harus diakui bahwa sebelum kedatangan bangsa Barat khususnya Portugis dan Belanda, di wilayah Indonesia telah mengalami suatu kejayaan dalam bidang kemaritiman. Hal itu merupakan indikasi akan adanya wawasan atau visi kemaritiman dari penduduknya. Yang dimaksud dalam hal ini adalah suatu kesadaran untuk mencapai suatu kemakmuran, kesejahteraan atau kejayaan yang

lebih menitik beratkan pada pembangunan dan kekuatan di lautan atau pada bidang maritim. Dengan kata lain bahwa kelompok-kelompok masyarakat di Indonesia pada waktu itu telah memiliki jiwa bahari, yaitu suatu keyakinan bahwa laut merupakan salah satu sumber kehidupan yang utama. Namun demikian sejak Belanda mulai menancapkan monopoli kekuasaannya di Nusantara, kondisi dunia kemaritiman di Nusantara mengalami masa gelap dan sulit untuk dapat mempertahankan eksistensinya. Di samping itu Belanda relatif menjadi lebih mudah dalam menaklukkan dan menguasai kerajaan-kerajaan

maritim di Nusantara karena kerajaan-kerajaan itu telah terfragmentasinya dalam unit-unit politik yang kecil dan saling bersaing menyusul kehancuran Majapahit sejak abad ke-15. Dengan taktik *divide et impera* dan dengan kekuatan senjata akhirnya pemerintah kolonial Belanda mampu menguasai wilayah Nusantara.

Yang kedua adalah buku terbitan PT. PELNI dengan judul *55 Tahun Catatan Sejarah PELNI* ditulis oleh Ina Meutia Rani pada tahun 2007.²² Buku ini juga merupakan buku referensi penting yang berguna dalam penulisan tesis karena mengandung banyak informasi yang diperlukan. Yang pertama, buku itu menjelaskan mengenai latar belakang sejarah berdirinya PT PELNI yang melayani pelayaran antar pulau di Nusantara. Akan tetapi informasi mengenai hal itu hanya secara singkat saja, kurang lengkap atau detail. Meskipun demikian, paling tidak hal itu telah menjelaskan alasan mengapa dan bagaimana PELNI telah dan harus berdiri. Oleh karena itu dalam tesis ini akan diusahakan untuk melengkapinya. Buku ini juga berisi informasi mengenai organisasi PELNI dengan berbagai perubahannya sejak berdiri sampai jauh ke masa kini. Berbagai sumber yang dipergunakan dalam buku itu dapat membantu dalam penelusuran sumber baik sumber pustaka, arsip (laporan tahunan PT. PELNI) dan bulletin PT. PELNI.

Karya ketiga adalah buku karya Singgih Tri Sulistiyono, yang berjudul “The Java Sea Network: Patterns and development of interregional shipping and

²² Ina Meutia Rani, *55 Tahun Catatan Sejarah PELNI* (Jakarta: PT PELNI, 2007).

trade in the poroces of national economic intengartion in Indonesia 1870s – 1970s”.²³ Secara garis besar buku itu membahas sejarah pelayaran dan perdagangan di kawasan laut Jawa, sejak jaman kolonial Belanda sampai jaman Republik. Bahkan jauh sebelum itu, meskipun hanya sebagai latar belakang, juga diuraikan mengenai sejarah pelayaran di Nusantara pada jaman pra-kolonial, yaitu dengan membahas muncul dan berjaya dan merosotnya kerajaan-kerajaan maritim di Nusantara. Dari buku itu dapat diketahui bahwa harus diakui bahwa sebelum kedatangan bangsa Barat khususnya Portugis dan Belanda, di wilayah Indonesia telah mengalami suatu kejayaan dalam bidang kemaritiman.

Pada periode pasca kolonial diuraikann usaha-usaha pemerintah Indonesia untuk membangun suatu perusahaan pelayaran yang kuat milik negara. Pada

awalnya keberadaan KPM di Indonesia sebagai salah satu warisan Belanda di Indonesia yang harus diambil alih oleh bangsa Indonesia. Pertama-tama hal ini akan dilakukan secara bertahap melalui serangkain perundingan. Akan tetapi langkah ini mengalamii kkegagalan bahkan gaagasan untuk mendirikan perusahaan gabungan antara KPM dan suatu perusahaan pelayaran Indonesia juga kandas. Hal ini keemudian memotifasi pemerintah Indonesia untuk menekan peranan KPM dan jaringannya di Indonesia guna mendukung suatu perusahaan

²³Singgih Tri Sulistiyono, *The Java Sea Network : Patterns in The Development of Interregional Shipping and Trade in The Process of National Economic Integration in Indonesia, 1870 – 1970*. (Disertasi Leiden Universiteit, 2003).

pelayaran nasional yang akan dibentuk yang akhirnya berdirilah perusahaan pelayaran nasional Indonesia yaitu PT. PELNI tahun 1952.

Buku yang keempat adalah karya J.O. Sutter yang berjudul "*Indonesianisasi. A Historical Survey of the roll of poloitics in the institutions of the changing economy from the Second World War to the eve of the general election, 1940-1955*".²⁴ Buku yang merupakan disertasi dari Cornell University, Ithaca, 1959, banyak membahas mengenai sejarah atau proses dekolonisasi di Indonesia, khususnya mengenai proses pengambialihan aset-aset milik Belanda, baik melalui cara damai, persaingan perampasan sepihak maupun nasionalisasi. Khusus mengenai KPM, buku itu banyak memberi informasi dan sumber-sumber acuan mengenai sejarah perkembangan KPM pada jaman kolonial, pada jaman revolusi sampai pada jaman republik sebelum dinasionalisasi sepenuhnya pada tahun 1960. Di samping itu dalam menjelaskan sejarah KPM pada masa revolusi dan republik dijelaskan secara panjang lebar mengenai latar belakang politik, melalui dipolomasi-diplomasi atau perundingan-perundingan antara pihak Belanda dan Indonesia. Demikian juga mengenai PELNI, meskipun tidak sampai tuntas, dalam buku itu dijelaskan mengenai sejarah munculnya PELNI sampai beberapa tahun perkembangannya dalam situasi politik dan ekonomi Indonesia yang belum menentu.

²⁴J.O. Sutter, *Indonesianisasi. A Historical Survey of the Roll of Poloitics in the Institutions of the Changing Economy from the Second World War to the eve of the general election, 1940-195*, Disertasi, (Ithaca: Cornell University Press).

E. Kerangka Konseptual

PT PELNI adalah perusahaan yang Perseroan Terbatas (PT) dengan nama Pelayaran Nasional Indonesia, yang merupakan bagian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Latar belakang berdirinya PT PELNI bermula dari terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Perhubungan dan Menteri Pekerjaan Umum tanggal 5 September 1950, yang bertujuan mendirikan Yayasan Penguasaan Pusat Kapal-kapal (PEPUSKA). Sementara latar belakang pendirian PEPUSKA adalah karena penolakan pemerintah Belanda atas permintaan Indonesia untuk mengubah status maskapai pelayaran Belanda yang beroperasi di Indonesia yaitu N.V. K.P.M (Koninklijke Paketvaart Matschappij) menjadi Perseroan Terbatas, dan berbagi saham dengan menempatkan Indonesia dalam posisi yang lebih dominan. Di samping itu Indonesia juga menginginkan agar kapal-kapal KPM yang beroperasi di perairan Indonesia menggunakan bendera Indonesia, tetapi hal itu dengan tegas ditolak oleh Belanda. Dengan demikian dalam perjalanan usahanya terjadi persaingan yang tidak seimbang antara PEPUSKA dengan KPM yang lebih berpengalaman dan bermodal lebih besar. Oleh karena itulah pada 28 April 1952 Yayasan PEPUSKA dibubarkan, dan pada saat yang sama berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Nomor M.2/1/2 tanggal 28 Februari 1952 dan No. A.2/1/2 tanggal 19 April 1952, didirikanlah PT. PELNI.

Konflik atau persaingan antara KPM dengan PELNI sesungguhnya dapat dipahami sebagai bagian dari proses dekolonisasi Indonesia. Seperti telah diketahui secara luas bahwa dekolonisasi di Indonesia telah dapat tercapai dengan

pernyataan kemerdekaan sepenuhnya. , dan berusaha mengintegrasikan dirinya dengan status "asosiasi bebas" (*free association*), dan tidak perlu mengintegrasikan diri dengan kekuasaan penguasa atau negara lain, apalagi bekas penjajah. Artinya dalam proses dekolonisasi tidak ada alternatif selain prinsip kebebasan menentukan (*self-determination*), meskipun dalam prosesnya mungkin bisa melalui negosiasi damai dan atau revolusi dengan kekerasan atau pertikaian senjata oleh penduduk asli. Demikianlah KPM yang oleh masyarakat Indonesia dianggap sebagai salah satu alat kolonialisme, harus menyingkir dari bumi Indonesia, atau diambil alih melalui nasionalisasi.

Nasional Integration In Indonesia, karya Christine Drake, menguraikan terjadinya suatu interaksi di Indonesia dilihat dari berbagai dimensi. Faktor yang berpengaruh terhadap terjalinnya suatu interaksi adalah sebagai berikut :

1. Faktor sejarah, yaitu pengalaman sejarah yang sama sebagai penguat integrasi.
2. Faktor Sosial-kultural, yaitu penciptaan atribut budaya sebagai milik bersama yang menghasilkan identitas tertentu yang membedakan dengan negara lain.
3. Faktor ekonomi, yaitu ketergantungan satu daerah dengan yang lain sehingga terjalin interaksi, dan mewujudkan kondisi pertumbuhan ekonomi seimbang sehingga mendorong integrasi yang kuat.
4. Faktor interaksi, yaitu penyatuan orang-orang yang berbeda budaya menjadi satu bangsa memerlukan sarana dan prasarana seperti transportasi, komunikasi, migrasi, perdagangan.

Integrasi nasional mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi vertikal dan dimensi horizontal. Dimensi vertikal merupakan hubungan antara elit dan massa dalam suatu proses politik, sedangkan dimensi horizontal merupakan hubungan interregional antara wilayah satu dan yang lainnya. Kedua dimensi tersebut dapat dibedakan menjadi integrasi kebudayaan dan integrasi sosial. Integrasi kebudayaan adalah bahwa kebudayaan itu terdiri atas banyak unsur, dan diantara sekian banyak unsur itu ada sejumlah unsur yang bersifat universal. Dengan istilah lain integrasi kebudayaan adalah proses penyesuaian antara unsur-unsur kebudayaan yang berbeda, sehingga mencapai keserasian fungsi dalam kehidupan masyarakat. Integrasi nasional Indonesia dilihat dari unsur budaya adalah suatu proses pembentukan kesatuan dan solidaritas bangsa sehingga terjalin suasana saling memahami dan menghargai antara golongan satu dan lainnya.

Integritas politik adalah suatu proses integrasi yang mengandung bobot politik, mencakup bidang vertikal, yaitu integrasi antara elit dan massa, dan bidang horizontal suatu integrasi yang menjembatani perbedaan-perbedaan teritorial. Integritas politik mengandung dua permasalahan. *Pertama*, adalah bagaimana cara membuat tunduk dan patuh pada negara dan bagaimana hubungan antara rakyat dan negara; kedua bagaimana meningkatkan konsensus normatif yang mengatur tingkah laku politik anggota masyarakat. Permasalahan kedua tersebut lebih bersifat pemahaman kesepakatan diantara sesama warga negara tentang tingkah laku politik yang diperlukan agar sistem politik dapat berjalan dengan baik.

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas pulau-pulau sehingga diperlukan sarana pendukung komunikasi antar wilayah yang efektif. Hal yang perlu digaris bawahi adalah bahwa unsur dimensi – dimensi tersebut manusia mengadakan hubungan atau interaksi, dan interaksi tersebut akan menumbuhkan rasa persatuan atau nasionalisme. Dengan sarana yang efektif untuk mendukung interaksi tersebut akan semakin erat interaksi terjalin. Teori ini senada dengan peranan PT PELNI, yang merupakan sarana transportasi laut yang menghubungkan antara satu wilayah dengan wilayah yang lain dan mengangkut manusia dari satu tempat untuk bermigrasi ke tempat lain. Dengan kata lain PT. PELNII menjadi sarana integrasi yang dapat menumbuhkan suatu rasa nasionalisme. Berdasarkan teori tersebut penelitian ini membahas bagaimana peran dan usaha PELNI dalam mewujudkan integritas politik dan ekonomi banga Indonesia melalui layanan pelayaran antar pulau, dalam rangka menggantikan peran KPM yang selama jaman kolonial telah menjadi alat pemerintah Hindia Belanda untuk terus tetap bertahan di seluruh wilayah kepulauan Indonesia.

F. Metode Penelitian

Metodologi penelitian yang dipergunakan dalam rencana penelitian ini adalah metode sejarah, yang pada garis besarnya terdiri dari 4 langkah secara berurutan, yaitu sebagai berikut :

- a. Heuristik, yaitu kegiatan mencari dan mengumpulkan sumber-sumber sejarah. Sumber-sumber-itu terdiri dari sumber primer yang berupa dokumen atau arsip yang bisa ditemukan di lembaga arsip Nasional Jakarta Indonesia dan dan sumber-sumber sekunder yang berupa buku-buku penunjang, majalah, koran, terbitan berkala dan sebagainya. Khusus mengenai sumber arsip yang terutama adalah arsip Sekretariat Negara dan khasanah arsip dari Departemen Perhubungan dan juga dari PT. PELNI. Sementara sumber sekunder yang berguna sebagai sumber pendukung atau pelengkap bisa diperoleh dari berbagai perpustakaan di Jakarta dan dari internet.
- b. Kritik sumber, yaitu kegiatan yang bertujuan untuk menyelidiki dan menguji apakah sumber-sumber sejarah yang ditemukan itu bisa dipercaya (kredibel) baik dalam bentuk maupun isinya. Dengan demikian tahap ini merupakan kegiatan untuk mencari informasi-informasi yang bisa dipercaya dari sumber-sumber sejarah, yang dalam Ilmu Sejarah disebut dengan istilah fakta sejarah.
- c. Interpretasi, adalah kegiatan menetapkan makna dan saling hubungan antara fakta-fakta sejarah yang telah diperoleh melalui kritik sumber. Dalam hal ini dari banyak fakta sejarah yang telah diperoleh harus dirangkaikan atau dihubung-hubungkan satu sama lain sehingga menjadi satu kesatuan yang harmonis, menurut rangkaian yang kronologis dan hubungan sebab akibat.
- d. Historiografi atau rekonstruksi sejarah, yaitu kegiatan melakukan sintesa sejarah, atau menyajikan hasil penelitian dalam bentuk kisah sejarah, atau dalam hal ini adalah tesis mengenai PT. PELNI.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri atas lima bab. Bab pertama, Pendahuluan memuat latar belakang dan permasalahan yang menjelaskan uraian secara garis besar terjadinya persaingan perebutan jaringan pelayaran antara KPM dan PELNI. Ruang Lingkup, Tinjauan Pustaka, Kerangka Konseptual (Pendekatan), Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab kedua memaparkan mengenai Lintasan Sejarah Maritim Indonesia, meliputi Masa Kejayaan Kerajaan-Kerajaan Maritim Nusantara/ Indonesia, Kemunduran Kerajaan-Kerajaan Maritim Nusantara dan Belanda Menguasai Lautan Nusantara.

Bab ketiga membahas Dinamika KPM sampai tahun 1952. Pertama-tama diuraikan mengenai Sejarah Singkat Berdirinya KPM, KPM Pada Masa Kolonial Belanda, kemudian dilanjutkan dengan KPM pada Jaman Jepang dan Jaman Revolusi sampai tahun 1952.

Bab keempat diuraikan dan dibahas mengenai Persaingan antara PELNI dengan KPM, yang meliputi uraian mengenai Latar Belakang Berdirinya PELNI Tahun 1952, Persaingan Antara KPM dengan PELN Tahun 1952 – 1957 dan diakhiri dengan Perkembangan PELNI Pasca Berakhirnya KPM Tahun 1958 – 1960an

Bab kelima sebagai penutup memuat simpulan. Simpulan adalah jawaban terhadap permasalahan yang ada dalam kajian ini. Intinya adalah bahwa Persaingan Hegemoni Merebut Jaringan Pelayaran di Nusantara Tahun 1945 – 1960 antara PELNI dengan KPM adalah merupakan Salah satu Perwujudan Perjuangan Bangsa Indonesia dalam mempertahankan kemerdekaan yang telah

diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 dari usaha Pemerintah Belanda yang terus berusaha untuk tetap berkuasa di wilayah Indonesia. Pada sisi lain Persaingan Perebutan Jaringan Pelayaran antara PELNI dengan KPM juga merupakan manivestasi bangsa Indonsia untuk mengisi kemerdekaanya.