

## ANALISIS DEFISIT NERACA JASA PEMBAYARAN DAN NERACA JASA ANGKUTAN INDONESIA

oleh: Sukarna Wiranta<sup>1</sup>

### Abstrak

Neraca transaksi berjalan Indonesia selalu menunjukkan defisit. Hal ini disebabkan oleh defisit neraca transaksi jasanya yang cukup besar yang jauh di atas surplus neraca transaksi barangnya. Defisit transaksi berjalan Indonesia cenderung meningkat setiap tahunnya sehingga dengan kecenderungan seperti ini, defisit tersebut akan meningkat dengan tajam di masa mendatang. Defisit neraca transaksi jasa tersebut terutama berasal dari jasa modal dan jasa angkutan, sementara surplusnya berasal dari jasa turisme dan jasa TKI. Namun dengan adanya krisis moneter yang ditindaklanjuti dengan reformasi ekonomi, pemerintah bertekad untuk mensurpluskan transaksi berjalan tersebut pada tahun anggaran 1998/99 (Pidato Menkeu di DPR pada tanggal 20 Januari 1998).

Untuk jasa transportasi, jasa ini cenderung akan semakin berperan di masa mendatang. Hal ini disebabkan oleh perekonomian dunia yang sudah mengglobal sehingga kebutuhan akan jasa angkutan tetap besar. Namun di Indonesia, terjadi defisit dalam transaksi jasa angkutan yang cukup besar. Penyebab besarnya defisit transaksi jasa angkutan ini karena sebagian besar muatan perdagangan luar negeri Indonesia diangkut oleh armada asing sehingga perolehan devisa dari jasa angkutan jatuh ke tangan mereka. Demikian juga dengan perdagangan inter-insulernya di mana setengah dari volume pelayaran domestik dilayani oleh armada asing. Kenyataan ini disebabkan oleh masalah internal dan eksternal yang cukup kompleks. Tulisan ini mencoba meneliti permasalahan yang dihadapi sektor jasa, khususnya jasa angkutan.

### Pendahuluan

Selama 25 tahun terakhir, neraca perdagangan luar negeri Indonesia selalu menunjukkan surplus, namun tidak demikian halnya dengan neraca transaksi jasanya yang menunjukkan sebaliknya. Ternyata defisitnya ini selalu lebih besar dari surplus perdagangan barangnya, sehingga secara total, terjadi

defisit dalam neraca transaksi berjalan Indonesia yang cukup besar. Defisit transaksi ini mengalami peningkatan setiap tahunnya sehingga diperkirakan defisit tersebut akan meningkat dengan tajam di masa mendatang. Tercatat defisit transaksi berjalan Indonesia baru mencapai US\$ 435 juta pada tahun 1971, kemudian meningkat menjadi US\$ 4,1 milyar pada tahun 1986, dan membengkak

<sup>1</sup>Sukarna Wiranta adalah Ahli Peneliti Madya pada Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, LIPI.



menjadi sekitar US\$ 8,0 milyar pada tahun 1997 (BPS, Indikator Ekonomi, Maret 1998).

Pelaksanaan AFTA tahun 2003 tampaknya akan menambah masalah dalam transaksi berjalan Indonesia karena segala hambatan tarif dan non-tarif harus dikurangi, bahkan dihapuskan. Namun yang jauh lebih penting dalam konteks ini adalah perluasan penerapan azas MFN (*most favoured nation*)<sup>2</sup> dan *national treatment*<sup>3</sup> (yang diperluas hingga sektor jasa-jasa). Kesepakatan terakhir ini telah dirangkum dalam GATS (*General Agreements on Trade in Services*) yang pada prinsipnya adalah, penghapusan semua diskriminasi penyedia jasa-jasa, baik pemasok jasa domestik maupun asing<sup>4</sup>.

Kemudian, dengan *prospek level playing field*<sup>5</sup> yang tampaknya menghadapi banyak

kendala, maka dapat diperkirakan bahwa defisit transaksi berjalan Indonesia akan semakin meningkat di masa mendatang. Padahal, justru prospek ini merupakan variabel yang cukup penting dalam perumusan kebijaksanaan perdagangan internasional dan peningkatan daya saing ekonomi nasional. Memang diakui bahwa berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menurunkan defisit transaksi berjalan tersebut, namun upaya-upaya di atas masih bersandar pada tindakan-tindakan yang bersifat *ad hoc* yang belum mencerminkan suatu kerangka strategi yang jelas, mantap, menyeluruh dan berjangka panjang.

#### Tujuan Studi

Tujuan studi neraca transaksi jasa-jasa ini adalah:

1. Analisis perkembangan defisit Neraca Jasa dan pengaruhnya terhadap kinerja Neraca Pembayaran Indonesia.

<sup>2</sup>Prinsip MFN adalah sekali penawaran (*offer*) yang diberikan kepada suatu negara maka harus berlaku pula bagi anggota WTO lainnya. Jadi tidak boleh melakukan tindakan diskriminasi dengan hanya memberikan perlakuan baik (*favour*) kepada negara tertentu saja.

<sup>3</sup>Prinsip ini adalah suatu produk yang diimpor dari negara lain harus diberikan perlakuan yang tidak berbeda dengan produk domestik. Jadi pemasok jasa asing harus diberlakukan sama dengan pemasok jasa lokal.

<sup>4</sup>Diskusi lebih jauh tentang GATT dan sejenisnya lihat Kartadjoemena HS dalam GATT, WTO dan Uruguay Round, UI Press, 1997, hal 40-41.

<sup>5</sup>Aturan *permainan* dibidang perdagangan internasional yang artinya adalah mengikat semua negara peserta untuk mematuhi. Pada intinya,

negara maju menuntut negara berkembang untuk membuka pasar domestiknya sebagai imbalan atas dibukanya pasar mereka. Aturan *permainan* ini mencakup pula 3 bidang kegiatan yang selama ini belum ditangani GATT (*New Issues*) yaitu: perdagangan jasa-jasa (*GATS, general agreements on trade in services*), perlindungan terhadap hak atas kekayaan intelektual (*TRIPs, trade related aspects of intellectual property rights*), dan disiplin dalam menerapkan kebijaksanaan dibidang investasi dan dampaknya terhadap perdagangan (*TRIMs, trade related investment measures*).



2. Mengkaji perdagangan luar negeri komoditas jasa angkutan dan prospek pengembangannya.

### Acuan Teori dan Pendekatan

Neraca Pembayaran Luar Negeri (*Balance of Payment*) adalah catatan mengenai transaksi perdagangan dan modal penduduk di satu negara dengan penduduk negara lainnya. Dalam Neraca Pembayaran, terdapat dua neraca yaitu neraca transaksi berjalan (*current account*) dan neraca modal (*capital account*).

Neraca transaksi berjalan adalah transaksi barang dan jasa-jasa, termasuk pembayaran transfer, yang diperdagangkan antara satu negara dengan negara lainnya dalam kurun waktu tertentu (biasanya satu tahun). Jasa-jasa di sini termasuk biaya transportasi, pembayaran *royalty*, pembayaran bunga, dan pembayaran transfer yang mencakup *remittances* (kiriman upah/gaji), hadiah dan hibah. Surplus neraca perdagangan (*balance of trade*) terjadi jika ekspor barang melebihi impornya, sementara surplus transaksi berjalan terjadi jika ekspor barang dan jasa melebihi impor barang dan jasa-jasa tersebut pada periode yang sama.

Selanjutnya, neraca modal adalah catatan mengenai pembelian dan penjualan aset seperti *stocks*, *bond*, tanah dan lainnya. Neraca modal akan surplus jika penerimaan dari penjualan aset melebihi pengeluaran atau pembelian assetnya. Neraca pembayar-

an dikatakan surplus jika neraca transaksi berjalan surplus dan neraca modalnya juga surplus, atau bisa juga terjadi bila surplus dari salah satu neraca tersebut lebih besar dari neraca yang satunya lagi.

Transaksi ekspor dan impor jasa antara lain meliputi jasa-jasa perdagangan, restoran, hotel, angkutan, komunikasi, jasa pelabuhan (laut dan udara), jasa perbankan, jasa perusahaan, jasa kesehatan, jasa pendidikan, rekreasi, pemandu wisata, biro perjalanan, jasa perorangan dan lainnya.

Disebut ekspor jasa, jika produk jasa yang dihasilkan oleh penduduk dalam negeri dikonsumsi oleh konsumen luar negeri. Konsumen luar negeri bisa datang dari individu, pemerintah, perusahaan, organisasi dan rumah tangga (kelompok dari unit ekonomi). Sementara impor mencakup pengeluaran penduduk untuk produk luar negeri seperti untuk transportasi, komunikasi, kesehatan, kursus jangka pendek, *port disbursement* dan lainnya. Ekspor mengurangi pasokan dalam negeri sedangkan impor kebalikannya. Ketidakseimbangan transaksi ekspor-impor ini yang menyebabkan terjadinya surplus atau defisit dalam neraca perdagangan jasa-jasa.

Prosedur estimasi untuk ekspor dan impor jasa dilakukan secara terpisah dan dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu, *pertama*, pendekatan produksi (*production approach*) dan, *kedua*, pendekatan penggunaan (*demand approach*). Penggunaan salah satu dari pendekatan ini harus disesuaikan dengan jenis data dasar yang



tersedia pada masing-masing kegiatan ekspor dan impor.

Pendekatan produksi pada umumnya digunakan untuk melakukan estimasi ekspor jasa. Pendekatan dilakukan dari sisi produsen, yaitu terhadap perusahaan produksi jasa yang melakukan transaksi ekspor baik di dalam maupun di luar negeri (*establishment production approach*). Kegiatannya antara lain meliputi: jasa transportasi, jasa penunjang angkutan, jasa pelayanan pos, telekomunikasi, bank dan lembaga keuangan, jasa perbaikan dan pemeliharaan, pendidikan dan sebagainya.

Di sisi lain, pendekatan pengeluaran digunakan untuk melakukan estimasi baik ekspor maupun impor jasa. Pendekatan dilakukan terhadap konsumen yang menggunakan produk jasa baik yang dihasilkan oleh perusahaan nasional maupun asing. Ekspor jasa merupakan pengeluaran konsumsi non-residen untuk pembelian produk jasa yang dihasilkan oleh perusahaan domestik. Sebagai contoh: pengeluaran wisatawan asing untuk penggunaan jasa penerbangan Garuda, baik di dalam maupun di luar negeri. Selanjutnya, impor jasa adalah pengeluaran konsumsi penduduk untuk pembelian produk jasa yang dihasilkan oleh perusahaan asing. Sebagai contoh: pengeluaran Garuda untuk pelayanan pelabuhan udara dan perawatan pesawat di luar negeri, pengeluaran rumah tangga untuk jasa transportasi, hotel, restoran di luar negeri dan lainnya.

Teknik estimasi untuk penyusunan Neraca Pembayaran diperoleh dari perhitungan ekspor-impor yang dilakukan Bank Indonesia. Namun untuk penyusunan Produk Domestik Bruto (PDB) dan tabel Input-Output dilakukan BPS. Meskipun jenis transaksi yang dibahas adalah sama yaitu ekspor dan impor, akan tetapi penekanan perhitungannya berbeda. Perhitungan yang dilakukan BI lebih menekankan pada pendekatan terhadap perusahaan besar seperti Pertamina dan Telkom karena dianggap mempunyai kontribusi terbesar dalam perekonomian, yang kemudian diikuti oleh sektor-sektor ekonomi lainnya. Di pihak lain, metode perhitungan yang dilakukan BPS lebih menekankan pada pendekatan arus komoditas sesuai dengan klasifikasi komoditas yang digunakan.

Dalam melakukan estimasi, baik ekspor maupun impor barang dan jasa, banyak menghadapi kendala. Masalahnya, untuk mengestimasi nilai ekspor dan impor jasa diperlukan data dasar yang sangat kompleks. Data tersebut sangat beragam dan tidak semuanya tersedia secara lengkap sesuai dengan kebutuhan. Tambahan lagi, tidak ada satu pun instansi pemerintah yang mencatat transaksi perdagangan jasa-jasa sehingga cukup sulit untuk memperoleh data dimaksud. Hal ini berbeda dengan ekspor dan impor barang di mana datanya diperoleh melalui pencatatan administrasi pelabuhan (pabean) dan Bank Indonesia secara teratur.

Untuk mengurangi berbagai kendala di atas, maka dilakukan pengumpulan data melalui survei (misalnya *passenger expenditure*



survey, PES oleh Deparpostel, dan laporan tahunan keuangan perusahaan jasa-jasa yang mempunyai transaksi ekspor dan impor). Sementara data sekunder diperoleh dari pihak-pihak yang ada kaitannya dengan neraca pembayaran seperti: jumlah kunjungan kapal, jumlah kargo, jumlah TKI dan lainnya. Pengumpulan data lainnya yang cukup pelik adalah pengeluaran untuk staf diplomatik, jasa entertainer, jasa angkutan, jasa franchise dan lainnya. Untuk itu, data yang digunakan dalam kajian ini bersumber dari BPS.

### Karakteristik Komoditas Jasa

Secara umum bisa dikatakan bahwa jasa adalah produk-produk yang bersifat *intangible*, yaitu tidak berwujud dan tidak dapat diraba/dirasakan, namun dapat dikonsumsi di tempat di mana jasa tersebut dihasilkan, serta tidak dapat dipisahkan (*inseparability*). Kemudian, jasa selalu mengalami perubahan (*variability*) tergantung dari siapa penyedia dan penerima jasa, serta kondisi di mana jasa tersebut diberikan. Selain itu, jasa bersifat tidak tahan lama (*perishability*) karena tergantung dari situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor<sup>6</sup>. Selanjutnya, berdasarkan klasifikasi statistik, jasa dianggap sebagai kategori *residual* yaitu

kegiatan-kegiatan yang tidak termasuk dalam kegiatan olahan dan galian.

Untuk itu, jasa-jasa bisa merupakan sektor tanpa batas, mulai dari segala jenis kegiatan yang bersifat sederhana seperti jasa perbaikan, pembersihan dan pemeliharaan, hingga ke kegiatan yang bersifat kompleks dengan *sopistikasi* tinggi yang melibatkan tingkat pengetahuan dan informasi secara intensif (misalnya jasa jaringan komputer). Selain itu, jasa mencakup transaksi perdagangan baik eceran, agen maupun distributor, hiburan, turisme, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan. Selanjutnya, jasa-jasa meliputi pula kegiatan-kegiatan di bidang konstruksi, transportasi, keuangan, komunikasi dan profesi.

Dalam situasi persaingan pasar yang kompetitif, jasa menjadi sumber nilai tambah (*value added*) yang cukup besar. Semakin panjang mata-rantai proses produksi, semakin besar sumbangan yang diberikan oleh sektor jasa dalam meningkatkan nilai tambah suatu produk karena banyak terkandung jenis-jenis jasa di dalam produk-produk tersebut. Jasa-jasa pelayanan dapat dijumpai di dalam perusahaan sendiri (internal) atau terpisah (eksternal). Kategori jasa pelayanan yang bersifat internal dan eksternal dapat berubah seiring dengan perkembangan yang dialami oleh sektor-sektor primer, skunder, tertier dan kuartier.

Perkembangan jenis-jenis jasa pelayanan yang semakin kompleks mengakibatkan semakin sulitnya peluang bagi negara berkembang untuk dapat memanfaatkan sumber

<sup>6</sup>Lihat Kotler, Philip (1994); *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*, Prentice Hall International Edition, Eight Edition.



daya mereka di bidang jasa. Hal ini disebabkan oleh perkembangan sektor jasa yang secara nasional, regional dan internasional tidak dapat terlepas dari kehadiran produk dan produsen jasa atau sumberdaya profesional yang menghasilkan dan menjual jasa tersebut. Secara konseptual, perdagangan internasional di bidang jasa merupakan produk dari investasi langsung dari luar negeri sehingga untuk memasarkan produk tersebut mereka harus berada di tengah pasar. Dengan perkataan lain, dalam menanamkan modal di mana pasar tersebut berada mereka harus mengikuti jasa pelayanannya mengingat jasa ini harus dikonsumsi/dinikmati secara langsung, tidak dapat diangkut, ditunda atau disimpan. Oleh sebab itu, banyak pemodal asing (PMA) membuka kantor pusat atau cabang di negara lain. Kenyataan ini mengakibatkan perusahaan domestik dalam posisi yang cukup sulit untuk bersaing dengan perusahaan asing di bidang jasa pelayanan. Dengan demikian, jasa pelayanan merupakan produk ikutan dari sektor lainnya.

Dalam konteks ini, peranan sektor jasa di Indonesia cukup besar karena sumbangan sektor ini terhadap perekonomian nasional cukup tinggi. Hal ini ditunjukkan oleh pengaruhnya yang cukup besar terhadap PDB dan neraca pembayaran Indonesia. Sektor jasa-jasa tersebut terdiri dari berbagai sub-sektor yang sangat luas seperti: jasa perdagangan, restoran, hotel, angkutan, komunikasi, jasa pelabuhan, jasa perbankan, jasa perusahaan, jasa kesehatan, jasa

pendidikan, rekreasi, pemandu wisata, biro perjalanan, jasa perorangan dan lainnya. Permasalahan yang dihadapi sub-sub sektor jasa ini sangat beragam sehingga perhatian terhadap sub-sub sektor ini perlu dilakukan secara lebih mendalam mengingat implikasinya yang cukup besar terhadap neraca pembayaran dan struktur perekonomian secara keseluruhan.

### Metode Analisis dan Data

Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini bersifat makro dan mikro. Analisis makro mengacu pada prinsip dasar teori keseimbangan umum<sup>7</sup> di mana ketidakseimbangan yang terjadi dalam kegiatan ekonomi makro (misalnya perubahan dalam ekspor atau impor) akan berpengaruh terhadap keseimbangan eksternal (juga internal) yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Kemudian dalam analisis mikro, ketidakseimbangan tersebut akan berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi domestik

<sup>7</sup>Prinsip dasar teori ini mengacu pada teori *general equilibrium* Keynes yang diambil dari bukunya *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936. Namun karena berbagai kendala, khususnya data, maka analisisnya hanya difokuskan pada keseimbangan eksternal (neraca pembayaran luar negeri), dan keseimbangan mikro, khususnya sektor transportasi. Jadi bukan keseimbangan internal. Uraian lebih jauh tentang teori ini, lihat Dornbusch & Fisher, *Macroeconomics*, 4th edition, McGraw Hill, 1987.



atau industri barang dan jasa, terutama yang berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas (sektor riil). Selain itu, akan digunakan pula pendekatan kebijakan (*policy analysis*) yaitu kajian terhadap berbagai kebijakan dibidang perdagangan dan angkutan, baik yang berskala nasional, regional maupun internasional dan pengaruhnya terhadap perdagangan jasa-jasa, khususnya jasa transportasi. Berbagai pendekatan ini diharapkan dapat menjawab sampai sejauh mana gambaran transaksi jasa, khususnya jasa transportasi di Indonesia dengan berbagai permasalahannya.

Selanjutnya, data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil kunjungan langsung ke berbagai instansi yang relevan dengan melakukan wawancara dengan nara-sumber, *in-depth interview*, baik kepada pejabat pusat, daerah maupun pimpinan perusahaan (BUMN dan swasta) yang relevan. Sementara data sekunder berupa data ekspor-impor, neraca pembayaran, tabel *Input-Output* dan lainnya yang diperoleh dari hasil publikasi departemen/instansi yang relevan, khususnya Biro Pusat Statistik dan Bank Indonesia.

### **Kondisi Neraca Jasa dan Pengaruhnya Terhadap Neraca Pembayaran**

Selama ini, neraca pembayaran Indonesia ditandai oleh defisit transaksi berjalan yang terus meningkat di mana defisitnya mencapai US\$ 8,1 milyar atau 3,5 persen dari

PDB pada tahun anggaran 1996/1997. Peningkatan defisit transaksi berjalan ini disebabkan oleh melambatnya pertumbuhan ekspor non-migas, sementara pertumbuhan impor masih relatif tinggi. Akibatnya, defisit neraca perdagangan non-migas semakin bertambah.

Berkaitan dengan perkembangan defisit transaksi berjalan dan ekspor non-migas di atas, pemerintah telah menempuh berbagai kebijakan di bidang moneter, fiskal, dan di sektor riil. Kebijakan moneter dan fiskal diarahkan untuk menekan laju permintaan domestik termasuk permintaan terhadap barang impor. Sementara kebijakan di sektor riil adalah meningkatkan efisiensi dan kapasitas produksi nasional, memperlancar distribusi barang dan jasa, dan mendorong daya saing ekonomi nasional dalam perekonomian internasional. Dalam konteks ini, pemerintah meluncurkan Paket Deregulasi 4 Juni 1996, yang isinya antara lain upaya untuk meningkatkan efisiensi kegiatan produksi, dan mendorong investasi dan ekspor non-migas. Untuk mendorong kegiatan ekspor lebih lanjut, Bank Indonesia telah menyempurnakan ketentuan mengenai pengambilalihan devisa hasil ekspor dan menurunkan suku bunga rediskonto devisa hasil ekspor. Agenda deregulasi yang berkesinambungan sangat diperlukan untuk mendorong produsen beroperasi secara lebih efisien, meningkatkan kepercayaan investor, dan menguatkan kesiapan menghadapi globalisasi.



Berbagai kebijakan di atas dilakukan untuk meningkatkan ekspor barang dalam upaya untuk mengurangi defisit neraca transaksi berjalan sebagai akibat dari defisit transaksi jasanya yang sangat besar. Masalahnya, defisit neraca jasa dalam tahun anggaran 1996/1997 mencapai US\$14,4 milyar, meningkat US\$1,2 milyar dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Defisit yang besar ini terutama berasal dari jasa modal dan jasa pengangkutan barang (*freight*). Pengeluaran devisa dari jasa modal mencapai US\$10 milyar sementara perolehan devisanya hanya sekitar US\$1,5 milyar. Kemudian, pengeluaran devisa dari jasa angkutan mencapai US\$6,0 milyar lebih, sementara perolehan devisanya relatif kecil sehingga terjadi defisit dalam neraca jasa angkutan yang cukup besar yakni hampir US\$6,0 milyar pada tahun anggaran 1996/1997.

Dari sisi penerimaan, penerimaan devisa masih bertumpu pada sektor turisme. Pertumbuhan wisatawan yang cukup pesat telah membantu meningkatkan penerimaan devisa sektor jasa. Pada tahun anggaran 1996/1997, jumlah wisatawan mancanegara mencapai 5,2 juta orang dengan perolehan devisa US\$6,4 milyar. Namun pada tahun anggaran 1997/1998, jumlah kunjungan wisman ke Indonesia mengalami penurunan. Hal ini disebabkan oleh terjadinya musibah asap/ kebakaran yang melanda sebagian daerah di Sumatera dan Kalimantan pada musim kemarau tahun 1997, dan adanya krisis moneter regional yang berkepanjangan.

Ternyata target kunjungan wisman tahun 1997 yang sebesar 5,3 juta orang hanya dapat direalisasi 5,1 juta orang. Perolehan devisa terbesar berikutnya adalah jasa TKI yang mencapai US\$812 juta pada tahun anggaran 1996/1997.

Selanjutnya, neraca pembayaran yang diumumkan oleh Menteri Keuangan pada tanggal 20 Januari 1998 (*versi IMF*), - sebagai revisi dari perkiraan RAPBN atau neraca pembayaran tahun 1998/1999-, memperlihatkan kenaikan yang cukup tajam di sisi ekspor, namun mengalami penurunan yang cukup drastis di sisi impor, serta keadaan yang relatif stabil di sektor jasa-jasa. Revisi ini dilakukan karena penyusunan RAPBN 1998/1999 dinilai kurang realistis terhadap perkembangan keadaan. Asumsi yang digunakan dalam revisi neraca pembayaran ini adalah, kurs sebesar Rp5.000 untuk setiap dollar AS, dan harga minyak US\$17 per barrel. Dengan demikian, total ekspor diperkirakan akan mencapai US\$ 60,6 milyar yang terdiri dari migas US\$10,2 milyar dan non-migas US\$50,4 milyar. Kenaikan yang cukup tajam dari ekspor non-migas karena harga komoditas ekspor Indonesia menjadi lebih kompetitif di pasar global. Komoditas ini khususnya adalah komoditas ekspor yang mengutamakan bahan baku produksi dalam negeri (*local content*) dan bahan mentah dari sumber-sumber alam (*resourced based*) di mana komoditas ini menjadi lebih murah dibandingkan dengan produk-produk sejenis dari negara lain.



Di lain pihak, harga barang-barang impor yakni sebesar US\$15,5 milyar. Dengan menjadi lebih mahal sehingga nilai impor perkembangan ini, maka transaksi berjalan dalam periode yang sama yang semula dalam tahun anggaran 1998/99 yang semula diperkirakan US\$48,1 milyar pada RAPBN diperkirakan US\$5,4 milyar atau 2,6 persen turun menjadi US\$42,4 milyar. Seiring dari PDB berubah menjadi surplus US\$ 2,6 dengan penurunan nilai impor maka defisit milyar atau 1,8 persen dari PDB. transaksi jasa diproyeksikan lebih rendah,

Tabel 1,  
Neraca Transaksi Berjalan Indonesia, 1992-1997 (US\$ juta)

Rincian	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
A. Neraca Barang dan Jasa	-2.561	-2.940	-3.488	-6.987	-8.097
1. Barang Dagangan, Ekspor f.o.b	35.303	36.504	42.161	47.754	52.186
Barang Dagangan, Impor f.o.b	-27.317	-29.127	-34.122	41.502	-45.852
2. Ongkos pengangkutan dan asuransi berhubungan dengan impor	-2.995	-3.194	-3.751	-4.569	-5.048
3. Ongkos pengangkutan lainnya	-903	-981	-929	-962	-1.000
4. Perdagangan Luar Negeri	1.904	2.174	2.892	3.149	3.971
5. Jasa modal	-5.887	-5.872	-7.064	-7.851	-8.484
5.1. Jasa modal dari sektor minyak bumi dan LNG	-2.355	-1.987	-1.942	-2.052	-2.282
5.2. Jasa modal dan penanaman modal langsung dan lainnya	-3.532	-3.885	-5.122	-5.799	-6.220
6. Pemerintah, tdk termasuk bag lain	-214	-153	-164	-190	-210
7. Jasa lainnya	-2.452	-2.291	-2.511	-2.816	-3.660
Neraca Barang (1)	7.986	7.377	8.039	6.252	6.334
Neraca Jasa (2 s.d. 7)	-10.547	-10.317	-11.527	13.239	14.431
B. Hibah	250	200	240	230	250
8. Swasta	-	-	-	-	-
9. Pemerintah	250	200	240	230	250
C. Transaksi Berjalan (A + B)	-2.311	-2.740	-3.248	-6.757	-7.847

Sumber: Laporan Tahunan Bank Indonesia 1996/1997 di mana penyajiannya berdasarkan standar IMF



Tabel 2,  
Neraca Pembayaran Indonesia, 1996/97-1998/99 (US\$ juta)

Rincian	1996/1997 (real)	1997/1998 (pk real)	1998/1999 (RAPBN,6/1)	1998/1999 (RAPBN,rev)
Neraca Barang dan Jasa	-8.069	-4.282	-5.396	2.627
1. Ekspor f.o.b	52.038	55.981	59.484	60.589
a. Minyak bumi	7.513	6.387	5.348	5.345
b. Gas alam cair	5.258	4.632	4.884	4.884
c. Non-migas	39.267	44.962	49.252	50.357
2. Impor f.o.b	-45.819	-45.831	-48.067	-42.431
a. Minyak bumi	-4.423	-3.533	3.067	-2.233
b. Gas alam cair	-270	-271	-318	-318
c. Non migas	-41.126	-41.537	-44.682	-39.046
3. Jasa-jasa	-14.288	-14.922	-16.813	-15.531
a. Minyak bumi	-1.831	-2.087	-2.233	-2.232
b. Gas alam cair	-1.710	-2.316	-2.168	-2.168
c. Non-migas	-10.747	-10.519	-12.412	-11.130
4. Special Drawing Rights	0	0	0	0
5. Pemasukan Modal Pemerintah	5.298	11.247	9.051	9.051
a. Bantuan program	0	6.722	3.800	4.300
b. Bantuan proyek dan lainnya	5.298	4.525	5.251	4.751
6. Pembayaran utang pokok	-5.118	-4.894	-4.789	-4.975
7. Lalu lintas modal lainnya	13.488	-10.355	2.210	-5.507
8. Total (1, 4 s/d 7)	4.599	-8.274	1.076	1.096
9. Selisih yang belum diperhitungkan	-701	-1.172	0	0
10. Lalu lintas moneter	-3.898	-9.446	1.076	1.096
Transaksi berjalan terhadap PDB	-3,5	-2,2	-2,5	1,8

Sumber: Departemen Keuangan, Laporan Menteri Keuangan, 23 Januari 1998

Pemerintah merasa optimis bahwa target surplus dalam neraca transaksi berjalan **versi IMF** di atas yang diperkirakan US\$2,6 milyar pada tahun anggaran 1998/99 bisa tercapai. Masalahnya, pada tahun 1997, ekspor Indonesia sudah mencapai US\$53,4 milyar yang terdiri dari migas US\$12,3 milyar dan non-migas US\$41,1 milyar. Ini berarti, kenaikan sekitar 7,7 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mencapai US\$45,4 milyar. Sementara nilai impornya mencapai US\$41,7 milyar yang terdiri dari impor migas US\$3,9 milyar dan non-migas US\$ 37,8 milyar. Ini berarti, impor mengalami



kenaikan hanya sebesar 1,0 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mencapai US\$40,6 milyar. Dengan demikian, telah terjadi surplus perdagangan sebesar US\$11,7 milyar yang terdiri dari migas US\$8,4 milyar dan non-migas US\$ 3,3 milyar pada tahun 1997. Dengan kenyataan seperti ini, maka target surplus perdagangan sebesar US\$10,6 milyar pada tahun anggaran 1997/1998 akan tercapai. Seperti diketahui, target ekspor Indonesia adalah US\$56,0 milyar dan impor US\$45,3 milyar pada tahun anggaran 1997/1998, dan US\$60,6 milyar serta US\$42,4 milyar masing-masing untuk ekspor dan impor pada tahun anggaran 1998/1999.

Dengan perkembangan tersebut, maka target pemerintah agar terjadi surplus dalam neraca transaksi berjalan bisa menjadi kenyataan. Namun target surplus yang cukup besar ini akan sangat tergantung dari volume dan harga komoditas ekspor Indonesia di pasar global. Misalnya, karet jenis RSS-1 yang pada bulan Januari 1997 harganya masih US\$0,65/lb di pasar New York, pada bulan Oktober 1997 merosot menjadi US\$0,45/lb. Kemudian, harga kayu lapis di pasar Tokyo yang semula harganya ¥129.000 per m<sup>3</sup>, turun menjadi ¥108.000 per m<sup>3</sup> pada periode yang sama. Demikian pula, hampir seluruh harga komoditas ekspor, kecuali teh, lada dan tembaga mengalami penurunan. Selain itu, surplus transaksi berjalan di atas akan sangat tergantung pada perdagangan jasa-jasanya yang diperkirakan defisit sekitar US\$15,6 milyar pada tahun anggaran 1998/1999.

### Perkembangan Neraca Jasa Angkutan

Untuk jasa transportasi, jasa ini cenderung akan semakin berperan di masa mendatang. Hal ini disebabkan oleh perekonomian dunia yang sudah mengglobal sehingga kebutuhan akan transportasi sangat besar. Ditambah dengan adanya revolusi 3-T (*transportation, telecommunication, tourism*) menyebabkan dunia semakin kecil dan interaksi sosial sesama manusia semakin intens. Akibatnya, kebutuhan akan transportasi semakin meningkat. Data World Investment Report tahun 1996 menunjukkan bahwa ekspor jasa angkutan (laut, udara dan darat) Amerika Serikat mencapai 26,6 persen dari total ekspor, sementara impornya hanya 0,1 persen. Demikian pula negara kecil seperti Singapura memiliki daya saing yang sangat tinggi dalam jasa pelayanan angkutannya sehingga negeri ini sangat diperhitungkan, baik oleh negara maju maupun negara berkembang. Di sisi lain, peranan jasa angkutan Indonesia di tingkat global sangat kecil. Demikian pula perannya di dalam negeri yang juga belum begitu besar.

Selanjutnya, ekspor dan impor jasa Indonesia menurut laporan BPS (1997) memperlihatkan bahwa ekspor jasa sekitar US\$7,8 milyar dan impornya US\$22,5 milyar sehingga defisit neraca jasa Indonesia mencapai US\$15,7 milyar pada tahun 1996. Angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan laporan BI yang sebesar US\$14,4 milyar pada tahun anggaran 1996/1997.



Tabel 3,  
Ekspor dan Impor Jasa Angkutan 1985, 1990 dan 1995 (Rp milyar)

Rincian	1985		1990		1995	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
1. Kapal & Jasa Perbaikan	46,3	125,5	156,8	279,2	369,8	476,1
2. Pesawat terbang & Perbaikan	2,9	81,7	9,9	181,8	130,1	532,3
3. Jasa Angkutan Kereta Api	2,4	2,7	6,0	6,1	44,6	79,6
4. Jasa Angkutan Jalan Raya	9,0	51,6	9,4	114,8	707,0	1.499,6
5. Jasa Angkutan Laut	181,6	2,5	417,2	5,5	1.186,8	1.011,7
6. Jasa Angkutan Sungai, Danau & Penyeberangan	1,9	0,8	1,9	1,7	12,2	116,8
7. Jasa Angkutan Udara	177,2	431,5	423,4	960,0	1.638,4	3.134,7
8. Jasa Penunjang Angkutan	171,3	116,7	221,6	261,6	1.544,5	1.246,4
Jumlah	592,6	831,0	1.245,2	1.810,7	5.633,4	8.097,2

Sumber: Biro Pusat Statistik, Tabel Input-Output 1985, 1990, 1995

Sementara, jasa angkutan (ditambah dengan jasa penunjang angkutan) mengalami defisit sekitar US\$6,0 milyar pada tahun yang sama.

Dalam kaitan ini, tabel Input-Output 1995 (BPS, 1997, belum dipublikasikan) memperlihatkan pembagian sektor jasa secara lebih rinci mengenai struktur input dan output. Ekspor dan impor jasa dari Tabel I-O 1995, menunjukkan bahwa ekspor jasa angkutan dan jasa penunjang angkutan sekitar Rp4,4 trilyun pada tahun 1995. Namun jika dimasukkan ekspor jasa yang berasal dari jasa perbaikan kapal, pesawat terbang, angkutan rel, jalan raya, angkutan sungai dan danau, maka nilai ekspornya menjadi Rp5,6 trilyun, sementara impornya Rp8,1 trilyun. Ini berarti, telah terjadi defisit dalam neraca jasa angkutan sebesar Rp2,5 trilyun atau US\$1,12 milyar (dengan kurs 1 dollar AS=Rp 2.230), pada tahun 1995.

Sementara itu, hasil studi BPS lainnya memperlihatkan bahwa ekspor jasa Indonesia pada tahun 1996 sekitar Rp23,15 trilyun dan impornya Rp32,65 trilyun. Ini berarti, terjadi defisit transaksi jasa yang sangat besar yakni sebesar Rp9,5 trilyun. Angka-angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan ekspor dan impor jasa yang berasal dari Neraca Pembayaran dan Tabel Input-Output. Ekspor jasa dari BOP sekitar Rp15,31 trilyun, sementara impornya Rp18,98 trilyun. Jadi menurut hasil studi BPS, ekspor jasanya lebih tinggi 51 persen dan impornya lebih tinggi 72 persen dari ekspor dan impor jasa yang berasal dari Neraca Pembayaran. Perbedaan yang cukup tinggi ini disebabkan oleh perbedaan sumber data, disamping adanya perbedaan metode estimasi.



Tabel 4,  
Ekspor dan Impor Jasa Angkutan Indonesia, 1990-1996 (Rp Milyar)

Tahun	Ekspor		Impor		Total		Defisit Jasa Angkutan
	Jasa Angkutan	Jasa Penj	Jasa Angkutan	Jasa Penj	Jasa Angkutan	Jasa Penj	
1990	767	123	7.551	7	890	7.558	6.668
1991	905	149	9.664	5	1.055	9.669	8.615
1992	1.079	187	11.807	6	1.266	11.813	10.547
1993	1.199	224	13.033	8	1.422	13.041	11.619
1994	1.379	266	15.218	6	1.645	15.224	13.579
1995	1.626	315	17.805	8	1.941	17.812	15.871
1996	1.920	374	20.008	9	2.294	20.017	17.723

Sumber: BPS, Biro Neraca Sosial Ekonomi; *Studi Mengenai Ekspor dan Impor Jasa Indonesia, 1991-1996*

Studi BPS di atas memperlihatkan bahwa perolehan devisa dari jasa angkutan sekitar Rp2,3 trilyun yang terdiri dari jasa angkutan Rp1,9 trilyun dan jasa penunjang angkutan Rp0,4 trilyun pada tahun 1996. Sementara impornya sebesar Rp20 trilyun yang terdiri dari jasa angkutan Rp20 trilyun dan jasa penunjang angkutan Rp8 milyar. Ini berarti, terjadi defisit dalam neraca jasa angkutan yang sangat besar yang mencapai Rp17,7 trilyun pada tahun 1996. Angka-angka ini jauh lebih tinggi dari ekspor dan impor jasa angkutan yang berasal dari Neraca Pembayaran. Dengan kurs saat itu yang rata-rata Rp2.300 untuk setiap dollarnya, maka defisit transaksi jasa angkutan sekitar US\$7,7

milyar, sementara defisit transaksi jasa angkutan dari BOP sebesar US\$6,0 milyar pada tahun 1996.

Jadi ada beberapa angka mengenai nilai ekspor dan impor jasa di Indonesia. Nilai yang berbeda ini disebabkan oleh perbedaan pendekatan akibat kepentingan dan tujuan yang berbeda. Angka yang berasal dari BOP karena keterkaitannya dengan sektor finansial lainnya, sementara angka dari tabel I/O berkaitan dengan struktur input dan output yang dikaitkan dengan konsumsi, nilai tambah, ekspor dan impor. Kemudian, hasil studi BPS mencoba untuk memperkecil bias antara ekspor dan impor jasa yang diterbitkan oleh berbagai instansi pemerintah.



### Faktor-faktor Penyebab Rendahnya Peranan Jasa Angkutan Laut Nasional

Berbagai kebijakan pemerintah di bidang angkutan laut telah diluncurkan. Kebijakan yang cukup berpengaruh terhadap angkutan laut adalah Inpres Nomor 4 tahun 1985, Paket 21 November tahun 1988 (Paknop 1988), Paket Januari tahun 1996, dan Keppres Nomor 22 tanggal 21 Januari tahun 1998. Inpres Nomor 4 tahun 1985 lebih menekankan pada penurunan biaya dan waktu, khususnya jasa angkutan luar negeri. Kemudian, Paknop 1988 lebih menekankan pada pemberian kebebasan dan kemudahan serta iklim usaha yang lebih kompetitif, khususnya angkutan antar pulau, dan Pakjan 1996 memfokuskan pada pemberian kebebasan untuk impor kapal bekas dan penurunan tarif. Sementara Keppres Nomor 22 tahun 1998 menekankan pada pembebasan impor kapal niaga dan kapal ikan dalam keadaan baru dan bukan baru.

Dampak positif dari Inpres Nomor 4 tahun 1985 adalah penurunan biaya pelabuhan dan operasional serta peningkatan produktivitas (penurunan waktu muat bongkar, *turn-round time*, waktu tunggu dan waktu tambat). Kemudian, dampak positif Paknop 1988 lebih bersifat domestik seperti pemberian kemudahan dan penyederhanaan prosedur administrasi di bidang maritim misalnya: izin usaha, persyaratan usaha, dan pemilihan pola trayek. Selanjutnya, dampak positif Pakjan 1996 adalah peningkatan jumlah armada pelayaran nasional, baik pelayaran

dalam maupun luar negeri. Sementara dampak Keppres Nomor 22 tahun 1998 masih menunggu hasilnya karena deregulasi ini masih relatif baru.

Diluncurkannya berbagai deregulasi di atas dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi sebagai akibat dari persaingan yang semakin ketat. Deregulasi ini akan berpengaruh baik terhadap kinerja mikro (kegiatan pelayaran dan operasional pelabuhan) maupun kinerja makro (pertumbuhan ekspor dan aktivitas ekonomi lainnya). Perubahan terhadap kinerja mikro telah terjadi dalam penurunan tarif angkutan sebagai akibat dari dibebaskannya pengusaha untuk masuk ke sektor pelayaran (*free entry*). Kemudian, kinerja pelayanan kapal semakin membaik akibat meningkatnya jumlah perusahaan pelayaran. Selanjutnya, kinerja operasional pelabuhan semakin efisien yang ditunjukkan oleh menurunnya waktu tunggu dan waktu tambat kapal di pelabuhan sebagai akibat dari perbaikan (rehabilitasi) di beberapa dermaga pelabuhan. Sementara dampak deregulasi Inpres Nomor 4 tahun 1985 dan Paknop 1988 terhadap kinerja makro ditunjukkan oleh semakin meningkatnya volume dan nilai ekspor. Kemudian, pengaruh deregulasi di atas terhadap tipe pelayanan dan pangsa pasar armada nasional juga semakin membaik.

Dalam kenyataannya, armada asing sangat dominan dalam melayani perdagangan luar negeri Indonesia. Pada tahun 1996, pangsa armada asing mencapai 93,4 persen



Tabel 5,  
Volume Muatan Angkutan Laut Luar Negeri, 1990-1996 (ribu ton)

Tahun	Ekspor		Impor		Total		Pangsa (%)	
	Nasional	Asing	Nasional	Asing	Nasional	Asing	Nasional	Asing
1990	4.349	127.383	1.129	5.349	5.478	132.732	4,0	96,0
1991	4.204	143.761	1.859	16.493	6.063	160.254	3,6	96,4
1992	3.387	147.594	2.783	21.048	6.170	168.642	3,4	96,6
1993	4.410	169.171	2.451	40.665	6.861	209.836	3,2	96,8
1994	4.931	191.559	3.242	39.031	8.171	230.590	3,4	96,6
1995	5.415	240.695	1.095	40.695	6.510	281.390	2,1	97,9
1996	19.305	260.068	2.907	54.763	22.212	314.850	6,6	93,4

Sumber: Direktorat Jenderal Perhubungan Laut; Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut, Data Perkembangan Angkutan Laut Tahun 1989-1996

Tabel 6,  
Pangsa Volume Muatan Angkutan Laut Dalam Negeri, 1990-1996

Tahun	Muatan (000 ton)		Jumlah	Pangsa (%)	
	Nasional	Asing		Nasional	Asing
1990	63.087	31.798	94.885	66,5	33,5
1991	68.981	50.551	110.532	57,7	42,3
1992	73.029	59.642	132.471	55,0	45,0
1993	76.331	53.207	129.538	58,9	41,0
1994	74.346	72.733	147.079	50,6	49,4
1995	75.478	71.220	146.698	51,5	48,5
1996	90.631	79.502	170.133	53,3	46,7

Sumber: idem tabel 6



dari total muatan ekspor-impor Indonesia di mana angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Ini memberi petunjuk bahwa armada nasional sangat lemah dalam melayani angkutan perdagangan luar negeri Indonesia.

Ternyata dominasi armada asing bukan hanya terjadi pada perdagangan luar negeri saja, akan tetapi terjadi pula pada perdagangan antar pulau. Terlihat bahwa armada nasional yang mengangkut angkutan domestik sebanyak 90 juta ton, sementara kapal asing 80 juta ton. Ini berarti, pangsa armada nasional 53 persen dan kapal asing 47 persen. Pangsa armada nasional pada tahun 1996 mengalami sedikit peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Adanya peningkatan muatan angkutan kapal nasional di pasar domestik selama tiga tahun terakhir diharapkan akan meningkat terus, sehingga dengan kecenderungan seperti ini, pangsa-nya akan bertambah di masa depan

Selanjutnya, untuk mendapatkan besarnya nilai biaya angkutan barang untuk ekspor dan impor diperoleh dari hasil studi Departemen Perindustrian tahun 1993 yang menggunakan *rate* 10 persen terhadap nilai barang ekspor atau impor. Atau bisa pula dengan menggunakan pangsa armada domestik dan asing dalam mengangkut barang untuk ekspor dan impor. Sementara untuk ekspor dan impor jasa angkutan udara diperoleh dari hasil studi yang pernah dilakukan BPS tahun 1990 di mana pada tahun-tahun berikutnya digunakan indeks

kunjungan wisatawan manca-negara. Kemudian, ekspor jasa penunjang angkutan diperoleh dari penerimaan Perum Pelabuhan (angkutan laut) dan Perum Angkasa Pura (angkutan udara) sebagai balas jasa penunjang angkutan dikalikan dengan proporsi armada milik non-residen yang menggunakan jasa pelabuhan milik residen. Dengan asumsi bahwa tarif jasa pelabuhan di luar negeri sama dengan di dalam negeri, dan jumlah armada nasional yang pergi ke luar negeri bisa diketahui, maka impor jasa penunjang jasa angkutan dapat diperkirakan.

Seperti diketahui, untuk ekspor barang dari Indonesia dikenakan tarif berdasarkan FOB (*free on board*, barang sampai di pelabuhan), sementara untuk impor dikenakan CIF (*cost, insurance and freight*, atau FOB ditambah dengan asuransi dan biaya angkutan). Ini berarti, biaya asuransi dan biaya pengangkutan dilayani oleh pihak asing. Demikian juga, pihak asing tetap memungut biaya asuransi dan biaya angkutan untuk barang-barang impor. Jadi posisi Indonesia sangat dirugikan dengan peraturan seperti ini. Namun laporan BI terakhir menunjukkan bahwa baik nilai ekspor maupun impor Indonesia sudah menggunakan FOB. Ini berarti, biaya asuransi dan biaya angkutan akan dibebankan ke masing-masing perusahaan atau perusahaan lain yang ditunjuk berdasarkan negosiasi antara kedua belah pihak.

Sebetulnya, biaya angkutan barang untuk ekspor dan impor yang sebesar 10 persen



cukup berbeda dengan kenyataan di lapangan. Biaya pengangkutan sangat bervariasi dan sangat tergantung dari jenis barang yang diangkut, negara tujuan ekspor, volume barang, jenis kapal pengangkut dan lainnya. Misalnya, jika jenis barang yang diangkut bernilai rendah, negara yang dituju relatif dekat, volume yang diangkut besar, daya tampung kapal cukup besar, maka biaya angkutan dan asuransi per unit akan rendah. Sebaliknya, jika jenis barang yang diangkut bernilai tinggi, negara yang dituju jauh, jumlah yang diekspor tidak besar dan daya tampung kapal rendah, maka biaya satuannya akan menjadi mahal. Oleh karena itu, angka 10 persen merupakan angka rata-rata biaya angkutan untuk semua jenis barang yang diekspor dan diimpor.

### **Prospek Neraca Transaksi Jasa Angkutan**

Peranan sektor jasa transportasi di masa mendatang masih tetap prospektif karena kegiatan ekspor-impor akan tetap berperan besar dalam menghubungkan Indonesia dengan mitra dagangnya di luar negeri. Meskipun berbagai perkiraan menunjukkan perkembangan ekonomi nasional yang suram, akibat target pertumbuhan ekonomi (sesudah direvisi) minus 4 persen dan laju inflasi 17 persen untuk tahun anggaran 1998/1999, akan tetapi laju pertumbuhan jasa transportasi akan tetap tinggi. Hal ini disebabkan karena pemerintah bertekad untuk meningkatkan eksponnya dalam upaya untuk

mengurangi defisit transaksi berjalan, sesuai dengan salah satu butir dari kesepakatan pemerintah dan IMF. Dengan demikian, penggunaan jasa angkutan, baik laut maupun udara, tidak bisa terhindarkan.

Namun demikian, peningkatan volume perdagangan luar negeri yang cenderung meningkat belum tentu dinikmati oleh pengusaha domestik. Masalahnya, sebagian besar muatan ekspor dan impor Indonesia dikuasai oleh armada asing sehingga perolehan devisa dari jasa angkutan jatuh ke tangan mereka. Demikian juga dengan perdagangan inter-insulernya di mana setengah dari volume pelayaran domestik dilayani oleh armada asing.

Masih banyaknya penggunaan kapal berbendera asing, baik untuk angkutan luar negeri maupun domestik cukup memprihatinkan. Masalahnya, dengan kondisi seperti ini maka defisit neraca transaksi jasa angkutan akan tetap besar. Situasi ini lebih disebabkan oleh situasi dan kondisi/lingkungan perekonomian nasional. Misalnya, disamping kapal-kapal nasional yang dioperasikan jumlahnya relatif terbatas dibandingkan dengan kebutuhan, usia kapal-kapal tersebut umumnya sudah tua. Belum lagi, peralatan dan fasilitas yang digunakan kapal-kapal domestik yang jauh ketinggalan dibandingkan dengan peralatan dan fasilitas yang dimiliki armada asing.

Kemudian, adanya ketentuan baru dari Organisasi Maritim Internasional (IMO) agar seluruh kapal yang beroperasi harus me-



menuhi standar kelayakan seperti standar keselamatan dan pencemaran lingkungan akan menambah masalah bagi armada nasional. Ketentuan baru tersebut, yang akan diberlakukan pada tanggal 1 Juli 1998, akan berdampak kepada sekitar 500 kapal barang Indonesia yang dilarang untuk berlabuh di pelabuhan-pelabuhan internasional karena tidak bisa memenuhi ketentuan-ketentuan baru tersebut. Kenyataan ini menambah masalah dalam pengadaan angkutan laut nasional yang sebelumnya sudah menghadapi persoalan besar berkaitan dengan krisis ekonomi yang terjadi.

Selanjutnya, masih dirasakan adanya ekonomi biaya tinggi pada armada nasional, kuatnya jaringan kapal asing, dan masih banyaknya perusahaan pelayaran yang bersifat keagenan/*charter*, menambah masalah dalam ekspor dan impor jasa angkutan laut. Selain itu, pengadaan kapal nasional dihadapkan pada masalah perbankan seperti tingkat suku bunga yang tinggi, rasio pinjaman terhadap modal (*debt equity ratio*) yang sangat tinggi, dan agunan pinjaman yang harus lebih dari 100 persen. Tambahan lagi, usaha pelayaran harus bermodal besar dan bersifat intensif. Akibatnya, peluang investor domestik untuk menanamkan modalnya di bidang angkutan laut sangat kecil. Belum lagi masalah manajemen, profesionalisme SDM, hipotek, galangan kapal, teknologi, peraturan yang sering tumpang tindih, bahkan masalah ABK yang harus memenuhi syarat kualitas dan kuantitas.

Adanya krisis moneter yang berkepanjangan, bukan saja mempersulit pengadaan armada nasional, melainkan juga terhadap seluruh pengusaha nasional. Masalahnya, banyak pengusaha nasional yang tidak mampu mengembalikan pinjamannya ke pihak kreditur bahkan banyak diantaranya yang bangkrut. Hal ini disebabkan oleh tidak menariknya investasi di bidang angkutan laut sehingga sedikit sekali pihak kreditur/perbankan yang bersedia untuk memberikan kredit pengadaan kapal. Selain itu, dimungkinkan pula oleh pinjaman mereka yang umumnya berbentuk dolar Amerika, sementara kurs dolar terhadap rupiah terus berfluktuasi. Akibatnya, para pengusaha nasional merasa kesulitan dalam menjalankan usahanya.

Meskipun demikian, dengan adanya paket reformasi di bidang ekonomi maka berbagai upaya untuk menstabilkan perekonomian nasional telah dilakukan. Salah satu program dalam paket reformasi ini adalah upaya pemerintah untuk merubah defisit transaksi berjalan menjadi surplus. Upaya-upaya tersebut antara lain dengan menggenjot ekspor dan mengurangi impor serta pengadaan armada angkutan laut (meskipun banyak menghadapi masalah) yang didukung oleh berbagai kebijakan pemerintah. Dalam kaitan ini, Keppres Nomor 22 tahun 1998 tentang kebijakan impor kapal niaga dan kapal ikan dalam keadaan baru dan bukan baru cukup mendukung dan cukup tepat dalam upaya untuk mendukung pengadaan armada nasional.



Dalam jangka panjang, maka pembangunan proyek di sektor kepelabuhanan perlu dilakukan. Pembangunan proyek ini diperlukan guna mengerem arus devisa keluar yang sangat besar sekaligus untuk meningkatkan perolehan devisa dari jasa-jasa kepelabuhanan. Masalahnya, Indonesia harus mengeluarkan devisa rata-rata senilai US\$14 milyar setiap tahun di mana bagian terbesar dari pengeluaran devisa ini berasal dari subsektor kepelabuhanan. Dibandingkan dengan Singapura misalnya, negeri ini sudah mampu menangani muat bongkar peti kemas sebanyak 14 juta *TEU's* (*twenty feet equivalent unit's*) kontainer per tahun, sementara kemampuan Indonesia baru mencapai 2 juta *TEU's*. Kemudian, lebih dari 95 persen barang-barang ekspor-impor Indonesia masih diangkut dan dibongkar melalui pelabuhan Singapura sehingga dengan kenyataan seperti ini, Singapura merupakan penyedot devisa terbesar perdagangan luar negeri Indonesia.

Selain itu, dalam upaya mengurangi pengeluaran devisa di sektor jasa di atas adalah menciptakan iklim dan kebijakan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisman dan TKI. Seperti diketahui, perolehan devisa yang berasal dari sektor turisme sekitar US\$6,4 milyar, dan TKI US\$812 juta pada tahun 1996/1997. Namun dengan banyaknya pemulangan TKI baru-baru ini, maka perolehan devisa dari TKI akan sulit ditingkatkan. Kemudian, perlu mempersiapkan SDM Indonesia yang profesional dalam

rangka menggantikan TKA di pasar tenaga kerja domestik yang upahnya semakin mahal. Namun yang jauh lebih penting adalah upaya-upaya untuk meningkatkan volume ekspor secara dramatis, efisien dan berkesinambungan melalui peningkatan daya saing komoditas ekspor Indonesia di pasar global.

### Kesimpulan

Selama ini, neraca pembayaran Indonesia ditandai oleh defisit transaksi berjalan yang terus meningkat. Defisitnya mencapai US\$8,1 milyar atau 3,5 persen dari Produk Domestik Bruto pada tahun anggaran 1996/1997, sementara pada tahun anggaran 1990/1991 baru mencapai US\$4,3 milyar. Peningkatan defisit ini disebabkan oleh melambatnya pertumbuhan ekspor non-migas, sedangkan pertumbuhan impornya masih relatif tinggi.

Tingginya defisit neraca transaksi berjalan diatas sebagai akibat dari besarnya defisit transaksi jasa-jasa. Defisit neraca jasa dalam tahun anggaran 1996/1997 mencapai US\$14,4 milyar dan diperkirakan mencapai US\$14,9 milyar pada tahun anggaran 1997/1998, serta US\$15,5 milyar pada tahun anggaran 1998/1999.

Defisit transaksi jasa tersebut terutama berasal dari pembayaran jasa modal dan jasa pengangkutan barang (*freight*). Pengeluaran devisa untuk jasa modal (jasa untuk penanaman modal langsung dan jasa modal dari sektor migas) mencapai US\$10 milyar,



sementara perolehan devisanya sekitar US\$1,6 milyar pada tahun anggaran 1996/1997. Kemudian, pengeluaran devisa untuk jasa angkutan mencapai US\$6,0 milyar lebih, sementara perolehan devisanya relatif kecil, sehingga terjadi defisit dalam jasa angkutan sebesar US\$6,0 milyar pada tahun anggaran 1996/1997.

Berdasarkan data ekspor dan impor jasa yang bersumber dari Tabel *Input-Output* 1995 memperlihatkan bahwa ekspor jasa angkutan mencapai Rp5,6 trilyun, sementara impornya Rp8,1 trilyun pada tahun 1995. Ini berarti, defisit neraca jasa angkutan sekitar Rp2,5 trilyun atau sekitar US\$1,12 milyar pada tahun 1995. Kemudian, hasil studi BPS lainnya menunjukkan bahwa ekspor jasa angkutan mencapai Rp2,3 trilyun dan impor Rp20,0 trilyun pada tahun 1996. Ini berarti, defisit transaksi jasa angkutan sekitar Rp17,7 trilyun atau US\$ 7,7 milyar.

Selanjutnya, reformasi ekonomi versi IMF yang diumumkan pemerintah tanggal 20 Januari 1998 memperlihatkan bahwa transaksi berjalan diperkirakan akan surplus US\$2,6 milyar atau 1,8 persen dari PDB dalam tahun anggaran 1998/1999. Perkiraan ini dengan menggunakan berbagai asumsi, misalnya, akan terjadi kenaikan yang cukup tajam di sisi ekspor namun mengalami penurunan yang cukup drastis di sisi impor, dan turun secara perlahan di sektor jasa. Akan tetapi, target neraca transaksi berjalan yang surplus diatas akan sangat tergantung dari volume dan harga komoditas ekspor

Indonesia di luar negeri. Dewasa ini, ada kecenderungan bahwa hampir seluruh harga komoditas ekspor Indonesia mengalami penurunan di pasar global.

### Saran-saran

Masih banyaknya penggunaan armada asing baik untuk melayani angkutan laut luar negeri maupun inter-insuler berarti, pengeluaran devisa untuk sub-sektor jasa angkutan laut masih sangat besar. Untuk itu, diperlukan penambahan armada nasional guna menggantikan armada asing. Namun karena kompleksnya permasalahan yang dihadapi, maka diperlukan penjajagan dan koordinasi antar instansi/sector terkait seperti antara Dephub, Deperindag, Depdagri, BKPM, pihak perbankan, PT PAL dan instansi lainnya yang relevan. Selain itu, dibutuhkan tingkat suku bunga pinjaman khusus (yang berbunga rendah) kepada investor kapal niaga agar bisa bersaing dengan luar negeri, dan kemungkinan adanya lembaga keuangan non-bank untuk menjamin kredit pengadaan kapal nasional.

Oleh karena angka ekspor dan impor jasa (termasuk jasa angkutan) yang ada di Indonesia cukup beragam yang antara lain disebabkan oleh perbedaan pendekatan akibat tujuan dan kepentingan yang berbeda. Untuk itu, agar tidak terjadi perbedaan angka yang cukup mencolok, maka pihak-pihak yang terkait (BI, BPS, Bapeenas, Depkeu dan instansi relevan lainnya) perlu mendis-



kusikannya secara komprehensif agar perbedaan angka-angka di atas bisa dikurangi.

Dalam hal sistem pembayaran, diperlukan sistem yang sama (FOB atau CIF) baik untuk ekspor maupun impor. Demikian pula perlu dihilangkan praktek-praktek yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi pada armada nasional, pengurangan kekuatan jaringan kapal asing, dan pengaturan kembali tentang perusahaan pelayaran yang bersifat keagenan/*charter* yang selama ini menguasai jasa angkutan laut.

Diperlukan pula peningkatan manajerial jasa angkutan dan profesionalisme SDM, penggunaan teknologi canggih, perbaikan fasilitas pelabuhan laut dan kepabeanan, pengaturan kembali tentang berbagai peraturan yang tumpang tindih, dan kejelasan peraturan anak buah kapal (ABK) yang harus memenuhi syarat kualitas dan kuantitas.

Tampaknya, proyek strategis yang sangat tepat untuk dibangun adalah sektor kepelabuhanan. Pembangunan proyek ini guna penghematan devisa sekaligus untuk meningkatkan perolehan devisa dari jasa-jasa pelabuhan. Masalahnya, Indonesia harus mengeluarkan devisa rata-rata senilai US\$14 milyar setiap tahunnya di mana pengeluaran devisa terbesar berasal dari sub-sektor kepelabuhanan. Dalam kaitan ini, Singapura merupakan penyedot devisa terbesar untuk jasa pelabuhan komoditas ekspor-impor barang dan jasa Indonesia.

Selain itu, diperlukan peningkatan jumlah kunjungan wisatawan asing dan TKI. Demikian pula, berbagai upaya perlu dilakukan dalam rangka mempersiapkan SDM Indonesia guna menggantikan ekspatriat di pasar tenaga kerja domestik yang upahnya semakin mahal. Sementara di lain pihak, perlu diupayakan peningkatan volume ekspor secara dramatis dan berkesinambungan melalui peningkatan daya saing komoditas ekspor Indonesia di pasar global.

Akhirnya, diperlukan kelanjutan berbagai deregulasi baik di sektor fiskal, moneter dan sektor riil dalam rangka mendukung upaya perbaikan dan penyediaan kapal-kapal pengangkut. Berbagai kebijakan/deregulasi di sektor angkutan yang telah diluncurkan seperti Inpres Nomor 4 tahun 1985, Paknop 1988, Pakjan 1996 dan Kepres Nomor 22 tahun 1998 sangat mendukung upaya-upaya di atas.

#### Daftar Pustaka

- Bank Indonesia (1997), *Laporan Tahun Anggaran 1996/1997*, Jakarta
- Biro Pusat Statistik (1997); *Studi Mengenai Ekspor dan Impor Jasa Indonesia, 1990-1996*, Jakarta
- Biro Pusat Statistik (1996); *Penyempurnaan Estimasi Sektor Jasa-Jasa di Indonesia*, Jakarta



- Biro Pusat Statistik (1997); *Tabel Input-Output Indonesia 1985, 1990, dan 1995*, Jakarta
- Biro Pusat Statistik (1997); *Neraca Pembayaran Indonesia, 1990-1996*, Jakarta.
- Departemen Perhubungan R.I., Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut, *Data Perkembangan Angkutan Laut Tahun 1989-1996*, Jakarta
- Dornbusch R. & Fischer S. (1987); *Macroeconomics, 4th edition*, McGraw Hill International Editions, Singapore
- Kartadjoemena H.S. (1996); *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional dibidang Perdagangan*, UI Press, Jakarta
- Kotler, Philip (1994); *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*, Prentice Hall International Edition, Eight Edition, Englewood Cliffs, New Jersey
- Porter, Michael (1990); *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, McMillan Inc., New York
- Soeheri, T.S (1996); *Tantangan Jasa Maritim dalam Menghadapi Era Globalisasi*, makalah pada Kongres ISEI di Medan, 10-12 Oktober
- Williamson, John (1983); *Current Account dalam The Open Economic and The World Economic*, Harper International Edition, New York
- Wiwiek, Arumsari (1995); *The Compilation of Statistics in Services in Indonesia*, paper in Seminar on Statistics on Trade in Services, Bangkok, 6-10 November