

IMPLEMENTASI ASAS *CABOTAGE* DALAM KEBIJAKAN PELAYARAN DI INDONESIA

(Studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian
Perhubungan dan *Indonesian National Ship Owner Association*)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

RIZKY APRILIANTO

NIM. 105030100111011



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

JURUSAN ILMU ADMINISTRASI

MALANG

2014

MOTTO

"Do what you have to do now, don't wait until tomorrow
because sometimes tomorrow is too late"



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Asas Cabotage Dalam Kebijakan Pelayaran di
Indonesia
(Studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian
Perhubungan dan Indonesian National Ship Owner Association)

Disusun oleh : Rizky Aprilianto
NIM : 105030100111011
Fakultas : Ilmu Administrasi
Jurusan : Administrasi Publik

Malang, Mei 2014

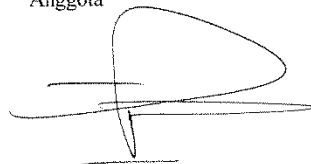
Komisi Pembimbing

Ketua



Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si
NIP. 19610202 198503 1 006

Anggota



Ainul Hayat, S.Pd, M.Si
NIP. 19730713 200604 1 001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 01 Julii 2014

Jam : 11.00 WIB

Skripsi atas nama : Rizky Aprilianto

Judul : Implementasi Asas *Cabotage* Dalam Kebijakan Pelayaran Di Indonesia (Studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan *Indonesian National Ship Owners Association*)

Dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua



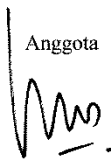
Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si
NIP. 19610202 198503 1 006

Anggota



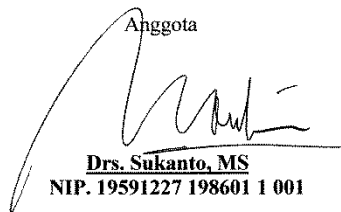
Ainul Hayat, S.Pd, M.Si
NIP. 19730713 200604 1 001

Anggota



Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

Anggota



Drs. Sukanto, MS
NIP. 19591227 198601 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lian, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, 23 Mei 2014



Rizky Aprillianto
NIM. 105030100111011

RINGKASAN

Rizky Aprilianto, 2014, **Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia (studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan *Indonesian National Ship Owner Association*)**, Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si, Ainul Hayat, S.Pd, M.Si, 163 Hal + xvii

Industri pelayaran nasional selama ini dikuasai oleh kapal-kapal asing, sehingga Pemerintah membuat sebuah kebijakan pelayaran yang dikenal sebagai Asas *Cabotage*. Asas *Cabotage* merupakan sebuah solusi dari Pemerintah agar perusahaan pelayaran nasional dapat tumbuh dan berkembang sehingga kapal-kapal nasional dapat menguasai perairan Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Asas *Cabotage* sesuai dengan kebijakan pelayaran, dan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Asas *Cabotage* di Indonesia serta dampak-dampak dari implementasi Asas *Cabotage*. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer dan sekunder. Sedangkan analisa data di lapangan digunakan analisa interaktif dengan tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa implementasi Asas *Cabotage* memberikan pengaruh yang besar terhadap industri pelayaran nasional. Dari sumber data yang diteliti membuktikan bahwa selama implementasi Asas *Cabotage* ini dilakukan, industri pelayaran nasional menjadi semakin berkembang. Jumlah perusahaan pelayaran nasional dan kapal nasional semakin bertambah, sehingga seluruh kegiatan bongkar muat di pelabuhan nasional dapat dikuasai oleh perusahaan pelayaran nasional. Selain itu, jumlah pengangguran ikut berkurang karena kapal-kapal nasional harus diawaki oleh anak buah kapal berkewarganegaraan Indonesia

Saran yang direkomendasikan adalah perlu adanya subsidi untuk meringankan beban operasional perusahaan, kerjasama dalam pengadaan kapal untuk kegiatan lepas pantai dan peningkatan kualitas SDM agar upah tenaga kerja tidak terlalu rendah.

Kata Kunci: Implementasi, Asas *Cabotage*, Industri Pelayaran

SUMMARY

Rizky Aprilianto, 2014, **Implementation of Cabotage Principle from Shipping Policy in Indonesia (study in Directorate General of Sea Transportation, Ministry of Transportation and Indonesian National Ship Owners Association)**, Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si, Ainul Hayat, S. Pd, M.Si, 163 Hal + xvii

Yesterday, national shipping industry dominated by foreign ship. So, the government made a shipping policy known as cabotage principle. Cabotage principle is a solution from the Government for growing the national shipping company to dominate Indonesian sea.

This study aims to describe and analyze the implementation of cabotage principle. It also discusses about every factors that support and hinder the implementation and impact of cabotage principle in Indonesia. This study used descriptive qualitative approach. The data sources in this study is primary and secondary data. While the result of field data analysis used interactive approach from data accumulation, data reduction, data display, and conclusion.

The findings result from field data analysis from the implementation of cabotage principle provide a considerable influence on the national shipping industry. The data sources proved that during the implementation of the cabotage principle, the national shipping industry becomes increasingly growing. National shipping companies and national ship amount is increased. Consequently, the entire loading and unloading activities at national ports can be controlled by the national shipping companies, so that it can decrease unemployment because every national ship have to be manned by Indonesian crew.

The recommended suggestions is there is a need for subsidies to ease the companies operation coast, cooperation in the procurement of ship for offshore activities and for improving human resources quality in order to improve the labor wage.

Keywords: Implementation, Cabotage Principle, Shipping Industry

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Asas Cabotage dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia”** (studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan *Indonesian National Ship Owners Association*). Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi.
3. Ibu Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik dan Bapak Mohammad Said, S.Sos, MAP selaku Sekretaris Program Studi Administrasi Publik.

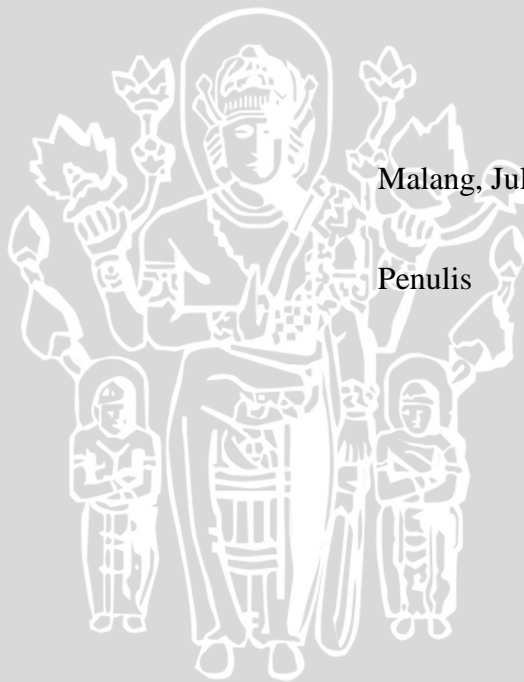
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si dan Bapak Ainul Hayat, S.Pd, M.Si selaku dosen pembimbing yang selalu setia membimbing dan memotivasi penulis serta memberikan masukan sampai tulisan ini bisa terselesaikan.
5. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Administrasi, khususnya dosen jurusan Administrasi Publik yang selama ini telah membimbing dan menularkan kajian keilmuannya kepada penulis selama proses perkuliahan maupun diluar perkuliahan.
6. Kepala Direktorat Perkapalan dan Kelautan Bapak Yustinus Saranggih beserta staff. Serta Bapak Soehariyo dan Bapak Kunto Prayogo selaku pengurus *Indonesian National Ship Owners Association* yang selama ini sangat membantu penulis untuk mendapatkan data dalam proses penelitian.
7. Teristimewa kepada orang tua tercinta Bapak Santoso dan Ibu Ai Erna Hernaya yang selalu memberikan dukungan dan motivasi untuk selalu semangat menjalani lika-liku hidup. Serta doa yang selalu dikirimkan baik dalam keadaan suka maupun duka. Semuanya tanpa penulis sadari betapa besar pengorbanan Ayah dan Ibu.
8. Saudara-saudaraku (Reza Agung Kurniandri dan Rasya Tri Saputra) yang selalu menjadi sumber motivasi bagi penulis untuk segera menyelesaikan tulisan ini.
9. Ria Melinda Putri yang dengan penuh keikhlasan dan kesabaran senantiasa memberi semangat penulis selama menyelesaikan karya ilmiah ini.



10. Sahabat-sahabat di FIA Publik yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang selama ini selalu membantu dan menemani penulis untuk diskusi baik dalam suasana suka maupun duka.
11. Teman seperjuangan, Rizky Hersya, Arie Dwi, Herda Prabadipta dan semua teman-teman kos Watugong 29 yang selalu bersedia *sharing* dengan penulis untuk membantu penulisan karya ilmiah ini.
12. Terima kasih kepada semua pihak yang turut membantu penulisan yang tidak bisa disebutkan satu persatu dalam tulisan ini.

Malang, Juli 2014

Penulis



DAFTAR ISI

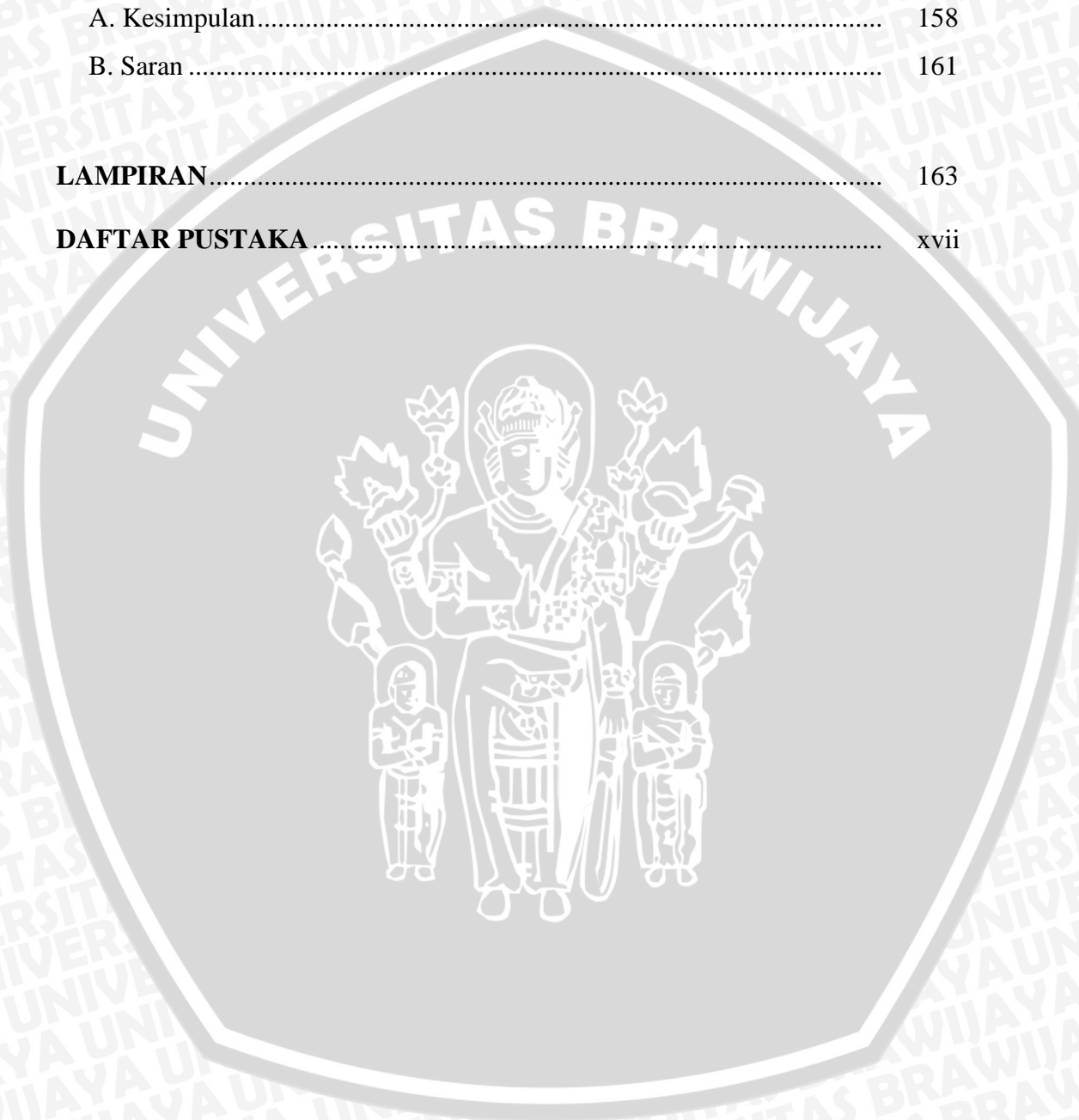
	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kontribusi Penelitian	14
E. Sistematika Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik	17
1. Pengertian Administrasi Publik	17
2. Pengertian Kebijakan Publik	19
3. Proses Kebijakan Publik	20
B. Implementasi Kebijakan	22
1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	22



2. Tahap Implementasi Kebijakan Publik.....	24
3. Faktor-Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Publik	26
4. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik.....	27
5. Dampak Implementasi Kebijakan Publik	29
6. Model Implementasi Kebijakan Publik	30
C. Manajemen Publik.....	34
1. Pengertian Manajemen Publik.....	34
2. Indikator Kualitas Pelayanan.....	36
D. Pelayaran di Indonesia.....	38
1. Konsep Pelayaran di Indonesia.....	38
2. Lahirnya Asas Cabotage	35
3. Asas <i>Cabotage</i> menurut UU Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.....	40
4. Strategi Persaingan Perusahaan yang Bergerak dalam Industri Pelayaran.....	45
5. Pemberdayaan Industri Pelayaran menurut Inpres No. 5 tahun 2005.....	52
BAB III METODE PENELITIAN	57
A. Jenis Penelitian	57
B. Fokus Penelitian.....	59
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	62
D. Jenis dan Sumber Data	63
E. Teknik Pengumpulan Data.....	64
F. Instrumen Penelitian.....	67
G. Keabsahan Data	68
H. Analisis Data	71
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	74
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	74

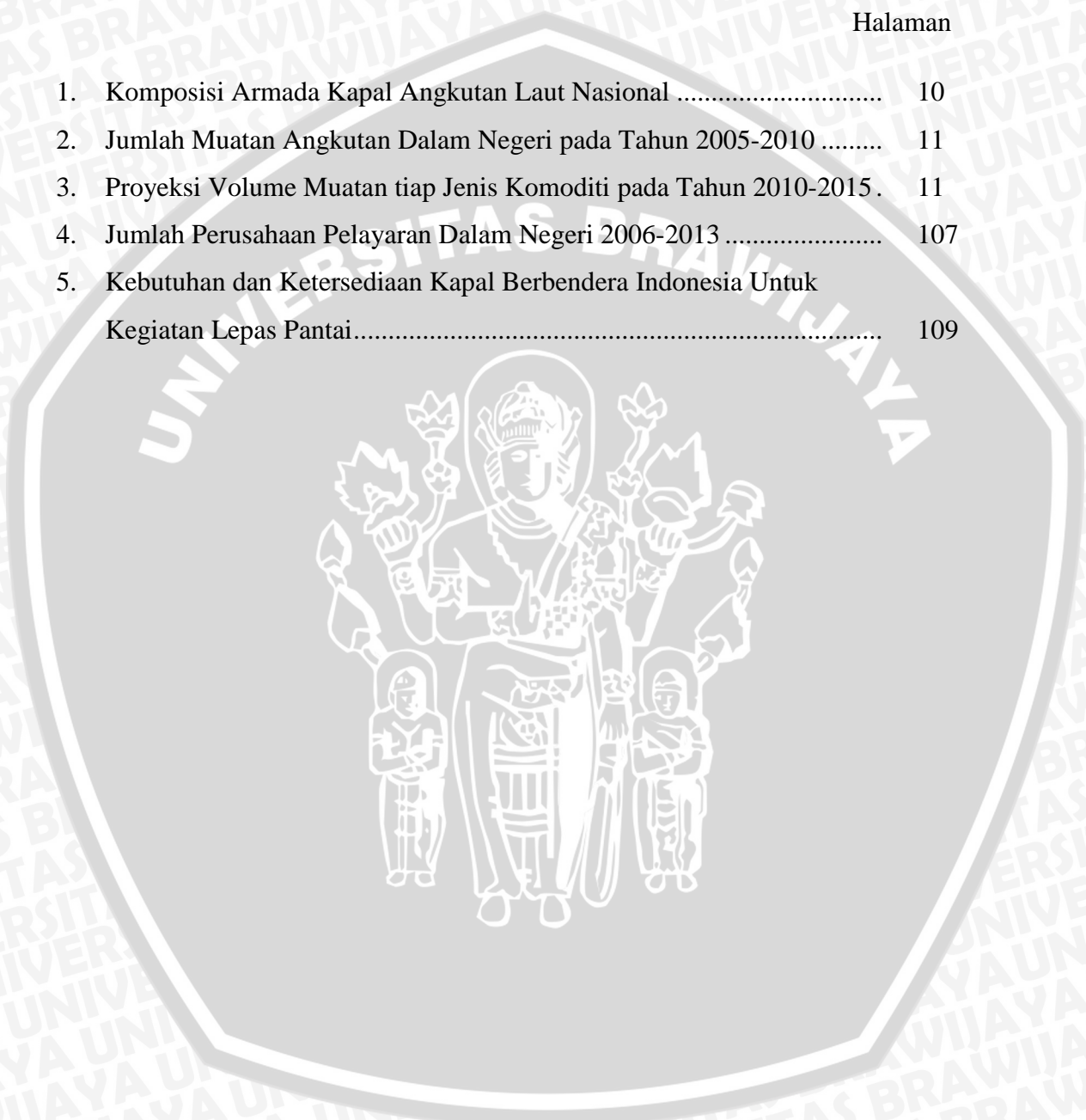
1. Gambaran Umum Kementerian Perhubungan	74
2. Gambaran Umum Direktorat Jendral Perhubungan Laut	86
3. Gambaran Umum <i>Indonesian National Ship Owner Association</i>	89
B. Penyajian Data Fokus Penelitian	94
1. Implementasi Asas <i>Cabotage</i> dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia	94
a. Keberlangsungan Asas <i>Cabotage</i>	94
b. Perkembangan Jumlah Angkutan Kapal	104
c. Daya Saing Perusahaan Pelayaran Nasional	110
2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Asas <i>Cabotage</i> dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia	114
a. Faktor Pendukung Implementasi Asas <i>Cabotage</i>	114
b. Faktor Penghambat Implementasi Asas <i>Cabotage</i>	118
3. Dampak dari Implementasi Kebijakan Pelayaran pada Studi Penelitian tentang Asas <i>Cabotage</i>	121
a. Dampak Terhadap Negara/Pemerintah	121
b. Dampak Terhadap Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri	125
c. Dampak Terhadap <i>Indonesian National Ship Owner Association</i>	129
C. Analisis Data	133
1. Implementasi Asas <i>Cabotage</i> dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia	133
a. Keberlangsungan Asas <i>Cabotage</i>	133
b. Perkembangan Jumlah Angkutan Kapal	143
c. Daya Saing Perusahaan Pelayaran Nasional	144
2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Asas <i>Cabotage</i> dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia	147
a. Faktor Pendukung Implementasi Asas <i>Cabotage</i>	147
b. Faktor Penghambat Implementasi Asas <i>Cabotage</i>	149
3. Dampak dari Implementasi Kebijakan Pelayaran pada Studi Penelitian tentang Asas <i>Cabotage</i>	151
a. Dampak Terhadap Negara/Pemerintah	151

b. Dampak Terhadap Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri	153
c. Dampak Terhadap <i>Indonesian National Ship Owner Association</i>	156
BAB V PENUTUPAN	158
A. Kesimpulan	158
B. Saran	161
LAMPIRAN	163
DAFTAR PUSTAKA	xvii



DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Komposisi Armada Kapal Angkutan Laut Nasional	10
2. Jumlah Muatan Angkutan Dalam Negeri pada Tahun 2005-2010	11
3. Proyeksi Volume Muatan tiap Jenis Komoditi pada Tahun 2010-2015.	11
4. Jumlah Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri 2006-2013	107
5. Kebutuhan dan Ketersediaan Kapal Berbendera Indonesia Untuk Kegiatan Lepas Pantai.....	109



DAFTAR GAMBAR

Halaman

1. Kegiatan MP3EI yang Telah <i>GroundBreaking</i> pada Tahun 2012.....	2
2. Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi.....	30
3. Analisis Data Model Miles and Huberman.....	71
4. Gedung Kementerian Perhubungan.....	74
5. Struktur Kementerian Perhubungan.....	81
6. Struktur Direktorat Jendral Perhubungan Laut.....	87
7. Struktur Organisasi INSA.....	89
8. Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Kemampuan Industri Pelayaran Nasional Untuk Melakukan Asas Cabotage Secara Penuh.....	100
9. Peningkatan Jumlah Kapal Berbendera Indonesia.....	105



BAB I

PENDAHULUAN

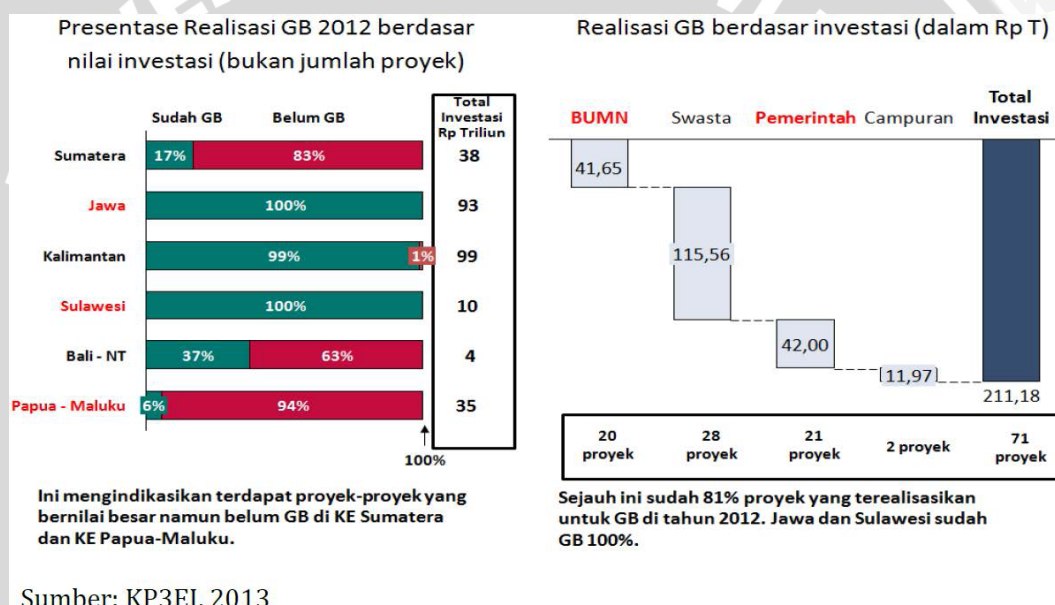
A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang memiliki puluhan ribu pulau yang menjadi satu kesatuan yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Apabila dilihat secara geografis, Indonesia dikelilingi oleh dua Samudera yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Dengan dikelilingi oleh kedua Samudera tersebut menjadikan Indonesia sebagai Negara yang beriklim tropis. Selain itu, Jika ditinjau dari luas wilayahnya, luas wilayah lautan Indonesia pun lebih besar dibandingkan dengan luas wilayah daratan Indonesia. “Luas wilayah daratan Indonesia sepanjang 1,9 juta km² sedangkan luas wilayah lautannya sepanjang 5,9 juta km²” (Direktorat Jendral Perhubungan Laut, 2011:1). Faktanya luas wilayah lautan Indonesia lebih besar tiga kali lipat dibandingkan daratannya. Sehingga Indonesia membutuhkan armada angkutan laut yang handal dan kuat untuk mempercepat laju pertumbuhan dan pembangunan nasional.

Pertumbuhan dan pembangunan di Indonesia sendiri dapat dikatakan belum merata. Pertumbuhan dan pembangunan di Indonesia masih terfokuskan pada wilayah bagian barat saja yaitu pada Pulau Sumatra, Jawa dan Kalimantan. Sedangkan pada wilayah timur, pertumbuhan dan pembangunan Indonesia masih tertinggal. Menurut Soegoto (2012:13), dilihat dari beberapa aspek, perbandingan perkembangan pembangunan antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI) terlihat timpang. Dari data persebaran penduduk,

penduduk KTI berjumlah sekitar 20% tetapi menempati sekitar 80% wilayah Indonesia. Kontribusi KBI berdasarkan pendapatan asli daerah (PAD), sekitar 88% sedangkan KTI berkontribusi sekitar 12%.

Sedangkan menurut data dari Departemen Pekerjaan Umum pada tahun 2012, pembangunan di wilayah timur khususnya Papua dan Maluku sebesar 94% belum terselesaikan. Berikut presentase Realisasi *Groundbreaking* pada tahun 2012:



Gambar 1.1
Kegiatan MP3EI yang Telah *GroundBreaking* pada Tahun 2012

Sumber: Departemen Pekerjaan Umum (2012)

Sebagai contoh dari pembangunan yang tidak merata ialah ketika infrastruktur dan sarana prasarana wilayah bagian barat lebih baik dibandingkan dengan wilayah bagian timur Indonesia. Pada wilayah bagian barat, infrastruktur sangat baik, sarana dan prasarana pendidikan pun sangat memadai. Sedangkan di wilayah bagian timur infrastruktur sangat kurang, sarana dan prasana pendidikan pun sangat minim. Hal itu didasari karena sulitnya Pemerintah pusat menjangkau

masyarakat yang tinggal di pulau-pulau bagian timur Indonesia dan terbatasnya jumlah armada laut yang dimiliki. Berikut ini fakta mengenai perkembangan jumlah kapal menurut Asmiati, *et al* (2010:3):

Dapat dilihat dari perkembangan jumlah kapal pelayaran rakyat pada tahun 1997 tercatat sebanyak 2.973 unit, tetapi pada tahun 2001-2005 jumlah kapal pelayaran rakyat menurun menjadi 2.530 unit, selain itu jumlah perusahaan pelayaran dari tahun 2001-2005 jumlahnya tetap atau tidak ada penambahan sama sekali yaitu sebanyak 760 perusahaan. Walaupun pada tahun 2006 sampai dengan 2010 perusahaan pelayaran rakyat dan jumlah armada pelayaran rakyat mengalami pertumbuhan akan tetapi relatif kecil yaitu; pertumbuhan angkutan laut perusahaan pelayaran rakyat sebesar 507 (2006) menjadi 632 (2010) atau rata-rata pertumbuhan 5,71 persen pertahun.

Dari fakta diatas, kondisi tersebut tentu sangat mencemaskan karena selama ini kapal-kapal pelayaran rakyat telah memberikan banyak manfaat khususnya dalam menjangkau daerah dan pulau-pulau terpencil, bahkan mampu masuk ke pedalaman melalui sungai-sungai yang tidak dapat dilakukan oleh jenis transportasi lainnya. Dengan adanya armada angkutan laut maka akan mempermudah proses pembangunan nasional secara menyeluruh.

Menurut Tjokroamidjojo (1986:8) proses pembangunan nasional tidak hanya dapat diukur dari segi kemajuan dan kesejahteraan fisik material saja, tetapi juga pada segi pemerataan yang adil. Proses pembangunan nasional merupakan:

1. Proses pembangunan berbagai bidang kehidupan masyarakat yang saling bertalian meliputi bidang ekonomi, sosial dan politik.
2. Proses perubahan (sosial), suatu proses perubahan masyarakat yang menyangkut berbagai segi kehidupannya ke arah yang dianggap lebih maju, lebih kuat ikatan bangsanya, lebih makmur dan lebih adil.
3. Proses pembangunan nasional apabila benar-benar terlaksana adalah suatu proses usaha oleh dan untuk masyarakat seluruhnya. Adanya partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembangunan.

Oleh sebab itu, untuk menciptakan kesejahteraan yang merata dibutuhkan alat transportasi sebagai penghubung antar setiap wilayah maupun pulau di Indonesia. Pengertian transportasi sendiri ialah “perpindahan orang atau barang dari satu tempat ke tempat lainnya atau dari tempat asal ke tempat tujuan dengan menggunakan sebuah wahana yang digerakkan oleh manusia, hewan atau mesin” (Sani, 2010:2). Transportasi menjadi bagian yang sangat penting dalam pertumbuhan ekonomi penduduk Indonesia. Semakin maju sistem transportasi yang dimiliki maka semakin tinggi pula pertumbuhannya. Hal itu dikarenakan transportasi sebagai sarana utama bagi penduduk untuk bermobilisasi dari satu tempat ke tempat lain untuk tujuan tertentu.

Oleh sebab itu dibutuhkan alat transportasi yang handal dan berkualitas, baik itu alat transportasi darat, laut maupun udara. Namun pada kesempatan kali ini, penulis fokus untuk membahas alat transportasi laut Indonesia yaitu kapal nasional karena Indonesia merupakan Negara yang berbentuk kepulauan. “Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri dari 13.667 pulau menyebabkan peran perhubungan laut semakin dominan” (Soegoto, 2012:3). Sehingga Pemerintah harus mampu menyediakan kapal yang handal dan berkualitas. Hal itu disebabkan sebagai alat transportasi laut, kapal merupakan alat penghubung antara satu pulau dengan pulau lainnya. Kapal dapat digunakan sebagai mobilisasi penduduk dan pengiriman barang dari satu pulau ke pulau lain. Oleh sebab itu, peran kapal nasional sangat penting bagi pertumbuhan pembangunan serta perekonomian di Indonesia.

Namun, 10 sampai 20 tahun yang lalu kondisi transportasi laut kita sangat memprihatinkan. Hal itu disebabkan karena hampir seluruh kapal-kapal yang berada diperairan laut Indonesia dikuasai oleh kapal-kapal milik asing. Kapal-kapal tersebut beroperasi dari sabang sampai merauke sehingga mereka menguasai seluruh sektor industri pelayaran di Indonesia. Akibat dari dikuasainya perairan laut Indonesia oleh kapal asing mengakibatkan industri pelayaran nasional tidak dapat berkembang dengan baik. Kondisi tersebut membuat Pemerintah perihatin terhadap industri pelayaran nasional.

Bentuk dari kepedulian pemerintah terhadap kapal-kapal nasional tertuang di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang pelayaran Pasal 5 Ayat 1 berbunyi “Pelayaran dikuasai oleh Negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah”. Dengan kata lain, pemerintah bertanggung jawab atas keberlangsungan pelayaran di Indonesia. Bentuk dari tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pemerintah tertulis pada Pasal 5 Ayat 2 yaitu pengaturan, pengendalian dan pengawasan terhadap pelayaran di Indonesia.

“Pengaturan dapat berupa penetapan kebijakan umum dan teknis, antara lain, penentuan norma, standar, pedoman, kriteria, perencanaan, dan prosedur termasuk persyaratan keselamatan dan keamanan pelayaran serta perizinan. Pengendalian meliputi pemberian arahan, bimbingan, pelatihan, perizinan, sertifikasi, serta bantuan teknis di bidang pembangunan dan pengoperasian. Serta pengawasan yang meliputi kegiatan pengawasan pembangunan dan pengoperasian agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan termasuk melakukan tindakan korektif dan penegakan hukum”.

Sesuai dengan yang tertulis pada Pasal 5 Ayat 2, Pemerintah memiliki peranan penting dalam keberlangsungan pelayaran di Indonesia. Salah satu peranan pentingnya ialah dengan membuat regulasi yang dapat memajukan pelayaran di Indonesia sebagai bentuk dari pelayanan publik.

Undang-Undang No. 17 tahun 2008 tersebut, diperkuat dengan adanya regulasi pemerintah dalam memajukan pelayaran di Indonesia yaitu melalui Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2010 pada Pasal 5 tertulis bahwa:

1. Kegiatan angkutan laut dalam negeri dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia serta diawaki oleh awak kapal berkewarganegaraan Indonesia.
2. Kegiatan angkutan laut dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mengangkut dan/atau memindahkan penumpang dan/atau barang antar pelabuhan laut serta kegiatan lainnya yang menggunakan kapal di wilayah perairan Indonesia.
3. Kegiatan lainnya yang menggunakan kapal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang dilakukan oleh kapal asing.
4. Kapal asing yang melakukan kegiatan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenai sanksi tidak diberikan pelayanan di pelabuhan atau terminal khusus.

Maksud dari Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2010 Pasal 5 adalah pemerintah melarang kapal asing untuk ikut serta dalam kegiatan pelayaran nasional seperti pengangkutan barang dan penumpang. Kapal yang harus digunakan adalah kapal yang berbendera Indonesia dan diawaki sendiri oleh awak kapal berkewarganegaraan Indonesia. Tujuannya ialah agar pelayaran Indonesia mampu menjadi raja diperairannya sendiri tanpa ada campur tangan dari pihak

asing dan pelayaran Indonesia memiliki peranan penting dalam proses pembangunan dan pertumbuhan nasional.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2010 merupakan hasil dari proses perumusan kebijakan dalam administrasi publik. Oleh karena itu, menurut Kasim dalam Waluyo (2007:34) administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik. Selain itu, menurut Goodnow dalam Waluyo (2007:38) bahwa Pemerintah mempunyai fungsi yang berbeda yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan sedangkan fungsi administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan bagian dari administrasi publik dikarenakan kebijakan publik merupakan “alat” Pemerintah untuk mencapai tujuan yang diinginkannya. Sehingga birokrasi Pemerintah dalam hal ini Kementerian dan lembaga terkait dituntut untuk menerapkan prinsip-prinsip efisiensi agar penggunaan sumber daya menjadi optimal di sektor publik.

Untuk mewujudkan keinginan pemerintah tersebut, maka dibuatlah Asas *Cabotage*. Jika dilihat dari sisi bahasa, maka *cabotage* diambil dari kata *caboter* yang diartikan *to sail along the coast* (berlayar sepanjang pesisir pantai), sementara menurut *the american heritage dictionary of english language, 4th edition, cabotage is trade or navigation in coastal waters, or, the exclusive right of a country to operate the air traffic within its territory* (*Cabotage* merupakan perdagangan atau navigasi di perairan pantai atau hak eksklusif suatu Negara untuk memngoperasikan lalu lintas perairan di dalam wilayahnya)” (Anonim, 2013:8).

Asas *Cabotage* merupakan asas yang dibuat oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pemberian pelayanan umum (*public service*) di bidang transportasi. Asas ini bertujuan untuk memudahkan perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri untuk memiliki kapal sendiri untuk melakukan kegiatan pelayaran di perairan Indonesia. Bentuk dari pelaksanaan Asas *Cabotage* ialah dengan cara memberdayakan kapal nasional yang memberikan iklim kondusif guna memajukan industri angkutan di perairan Indonesia, antara lain adanya kemudahan di bidang perpajakan, dan permodalan dalam pengadaan kapal serta adanya kontrak jangka panjang untuk angkutan.

Menurut Asnawi (2012:12):

“Pengaturan mengenai asas *cabotage* merupakan bagian dari prinsip yang diatur dalam WTO/GATS tentang *domestic regulation*. Dengan demikian pemberlakuan asas *cabotage* tetap sejalan dengan prinsip liberalisasi jasa yang diatur dalam WTO/GATS, karena WTO/GATS tetap mengakui eksistensi kedaulatan negara anggotanya”.

Sebelum lahirnya Asas *Cabotage*, kapal nasional kalah bersaing dengan kapal asing. Seluruh kegiatan pengangkutan dikuasai oleh kapal asing. Dari data berikut ini jelas terlihat bahwa beberapa tahun sebelum Asas *Cabotage* ini diterapkan, kapal-kapal asing menguasai kegiatan pengangkutan di Indonesia.

“Pada 2001 kapasitas *share* armada nasional terhadap angkutan luar negeri (345 juta ton), yang terserap hanya 5,6 persen, selebihnya dikuasai asing (94,4 persen). Sementara, untuk *share* armada nasional terhadap angkutan dalam negeri yang mencapai 170 juta ton (56,4 persen), 43,6 persen dikuasai kapal-kapal asing” (Indomaritimeinstitute, 05/10/13).

Dari data tersebut membuktikan bahwa pada tahun 2001, transportasi laut dan perairan Indonesia dikuasai oleh asing. Hal itu mendorong Pemerintah untuk melahirkan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk memberdayakan angkutan laut

nasional. Oleh sebab itu, dengan adanya Asas *Cabotage* ini, diharapkan pelayaran di Indonesia menjadi semakin baik dan kondusif. Apabila Asas *Cabotage* diterapkan dengan baik di Indonesia, maka pelayaran Indonesia tidak akan lagi bergantung pada pihak asing. Lahirnya Asas *Cabotage* menjadi salah satu upaya Pemerintah untuk mewujudkan pemberdayaan sektor pelayaran nasional. Namun, dibalik lahirnya Asas *Cabotage* ternyata masih menimbulkan banyak polemik. Perbedaan pendapat mengenai pelaksanaan Asas *Cabotage* masih menuai pro dan kontra. Penentangan yang besar dari penerapan Asas *Cabotage* ialah dari pelaku usaha.

“Di kalangan pelaku usaha pelayaran masih terdapat anggapan keliru yang memandang bahwa penerapan Asas *Cabotage* dalam pelayaran domestik bertentangan dengan prinsip liberalisasi perdagangan. Padahal, asas ini berlaku global dan sudah diterapkan negara-negara maju, seperti Amerika Serikat yang dikenal sebagai pelopor liberalisasi perdagangan” (indomaritimeinstitute, 05/10/13).

Sedangkan di lain pihak, Pemerintah beranggapan bahwa dengan diberlakukannya asas ini dapat meningkatkan kontribusi pada sektor pengangkutan laut terhadap pembangunan nasional. Sehingga pertumbuhan dan pembangunan nasional tidak lagi bergantung kepada pihak asing. Bentuk dari peningkatan kontribusi tersebut berupa peningkatan jumlah armada, penguasaan atas pangsa muatan domestik dan fasilitas pembiayaan.

Salah satu contoh dari dampak yang dirasakan atas diterapkannya Asas *Cabotage* ini adalah dengan bertambahnya armada laut Indonesia. Berikut adalah rekapitulasi perkembangan jumlah kapal nasional (DWT) dari tahun 2005 - 2010:

Tabel 1.1
Komposisi Armada Kapal Angkutan Laut Nasional

No	Jenis Kapal	Jumlah Kapal (unit)		
		Maret 2005	Mei 2009	Agustus 2010
1	General Cargo	1.388	1.593	1723
2	Container	107	156	213
3	Ro Ro	60	55	55
4	Ferry/ Penyeberangan	-	32	35
5	Bulk Carrier	22	33	57
6	Tanker	224	384	464
7	Barge	1.236	2.109	2510
8	Passenger	229	309	345
9	Tug Boat	1.188	1.96	2350
10	Landing Craft	205	287	333
T o t a l		4.659	6.918	8085

Sumber: Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan (2011).

Dari tabel diatas, perkembangan kapal nasional dari tahun 2005 – 2010 mengalami peningkatan yang signifikan. Jumlah kapal nasional yang dimiliki oleh perusahaan Indonesia semakin banyak. Data tersebut didukung pula oleh pernyataan Menteri Perhubungan, menurut Menteri Perhubungan EE Mangindaan, “Jumlah kapal berbendera Indonesia naik dari 10.784 unit pada oktober 2011 menjadi 11.620 unit pada oktober 2012” (Kemenprin, 07/10/13). Perkembangan ini cukup menjanjikan bagi armada angkutan laut Indonesia yang ingin berjaya di Negara sendiri. Selain itu, armada angkutan laut juga dapat menghasilkan devisa yang besar untuk Negara.

Dengan semakin meningkatnya jumlah kapal nasional yang dimiliki oleh Indonesia maka akan berpengaruh pula pada jumlah muatan yang mampu di angkut oleh kapal Indonesia. Semakin banyak jumlah muatan yang mampu diangkut maka akan semakin mempercepat proses distribusi kebutuhan pokok di seluruh pulau di Indonesia dan mempermudah proses perpindahan penduduk dari

satu pulau ke pulau lainnya. Berikut adalah jumlah muatan angkut dalam negeri pada tahun 2005-2010 serta proyeksi volume muatan tiap jenis komoditi pada tahun 2011-2015:

Tabel 1.2
Jumlah Muatan Angkutan Laut Dalam Negeri pada Tahun 2005-2010.

No	Jenis Muatan	Jumlah Muatan (Dalam Juta Ton)					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Oil / Petroleum	89.2	91.4	92.5	89.08	105.0	110.9
2	Coal	41.4	45	48.6	67.8	80.0	84.4
3	General Cargo	38	43.6	44.3	45.3	53.4	56.4
4	Cement	6.7	7.3	8.0	7.2	8.5	8.9
5	Wood	8.3	8.3	8.4	7.2	8.4	8.9
6	Fertilizer	6.2	6.4	6.5	6.2	7.3	7.7
7	CPO	4.4	5.7	5.9	6.0	7.1	7.5
8	Mine and Quarry	5	5.3	5.5	5.4	6.4	6.7
9	Other Grains	2.5	2.6	2.7	2.5	3.0	3.2
10	Other Liquid	1.7	1.9	2.1	2.8	3.3	3.5
11	Rice	1.3	1.4	1.4	1.4	1.7	1.8
12	Agri Grain	1.3	1.4	1.5	1.4	1.7	1.8
13	Fresh Product	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
T o t a l		206.3	220.7	227.9	242.9	286.4	302.2

Sumber: Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan. (2011)

Tabel 1.3
Proyeksi volume muatan tiap jenis komoditi pada tahun 2011-2015:

No	Komoditi	Volume Muatan (dalam Jutaan)				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Oil/ Petroleum	113.87	117.36	121.11	125.13	130.28
2	Batu Bara	93.19	102.91	113.63	125.47	138.54
3	General Cargo	57.50	57.69	57.89	58.09	58.35
4	Wood	8.90	8.90	8.90	8.90	8.90
5	Fertilizer	8.04	8.48	8.89	9.31	10.53
6	Cement	9.34	9.71	10.05	10.40	11.42
7	CPO	7.98	8.20	8.42	8.64	9.07
8	Rice	1.92	1.92	1.93	1.93	1.93
9	Mine and Quarry	6.93	7.12	7.33	7.55	7.84
10	Other Grains	3.63	3.83	4.04	4.26	4.53
11	Other Liquid	3.82	4.01	4.22	4.43	4.71
12	Agri Grain	1.99	2.20	2.41	2.63	2.92
13	Fresh Product	0.67	0.86	1.07	1.28	1.54

Sumber: Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan (2011).

Tabel 1.2 merupakan tabel jumlah muatan yang dapat diangkut setiap tahunnya mulai dari tahun 2005-2010. Dari data tersebut, jumlah muatan yang dapat diangkut semakin meningkat karena jumlah kapal nasional yang semakin bertambah. Sedangkan Tabel 1.3 merupakan data proyeksi dari tahun 2011-2015 yang dibuat oleh Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dengan mempertimbangkan semakin bertambahnya jumlah kapal nasional hingga 2015 karena adanya Asas *Cabotage* yang mendorong pertumbuhan industri pelayaran nasional. Dari kedua tabel diatas menunjukkan jumlah muatan yang akan semakin meningkat setiap tahunnya dengan selalu bertambahnya jumlah kapal nasional yang dimiliki oleh perusahaan nasional. Dari kedua tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa dengan lahirnya Asas *Cabotage* diprediksikan industri pelayaran di Indonesia akan menjadi lebih baik. Dari fakta-fakta di atas, dengan lahirnya Asas *Cabotage* diyakini dapat mempengaruhi pelayaran di Indonesia seperti bertambahnya kapal nasional yang dimiliki. Hal itu dikarenakan Pemerintah menginginkan laut Indonesia dikuasai oleh kapal berbendera Indonesia. Oleh sebab itu, Pemerintah telah “melonggarkan” kebijakannya dalam pengadaan kapal melalui Asas *Cabotage* demi terwujudnya cita-cita tersebut.

Namun, keberadaan Asas *Cabotage* seakan percuma apabila tidak diimbangi dengan implementasi yang maksimal. Implementasi merupakan salah satu bagian yang terpenting dalam sebuah kebijakan sehingga perlu adanya peranan yang optimal baik dari pemerintah maupun *stakeholders*. Apabila tidak diimbangi dengan implementasi yang baik, maka kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan dapat berjalan dengan baik. Sehingga penulis tertarik

untuk lebih mengetahui lebih mendalam bagaimana pelaksanaan Asas *Cabotage* dalam kebijakan pelayaran diterapkan sehingga pada akhirnya akan memberikan dampak yang signifikan pada jumlah kapal nasional di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, masih banyak ditemukan pro dan kontra mengenai penerapan Asas *Cabotage* di Indonesia. Dimulai dari ketidaksetujuan pihak perusahaan pelayaran/pengusaha dengan penerapan asas tersebut. Namun dilain pihak, Pemerintah beranggapan dengan diterapkannya Asas *Cabotage* ini diyakini akan memberikan dampak yang positif bagi pelayaran Indonesia dan memberikan dampak positif pula dalam meningkatkan perekonomian rakyat Indonesia dengan memberikan peluang usaha yang seluas-luasnya bagi perusahaan pelayaran dalam negeri. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk berkontribusi dalam penelitian yang berjudul **IMPLEMENTASI ASAS CABOTAGE DALAM KEBIJAKAN PELAYARAN DI INDONESIA** (Studi di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan *Indonesian National Ship Owner Association*).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi di atas yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimanakah implementasi Asas *Cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia?
2. Apakah faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi Asas *Cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia?

3. Bagaimanakah dampak implementasi Asas *Cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sesuai dengan perumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis sejauh mana implementasi asas *cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi asas *cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia.
3. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis dampak implementasi asas *cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia.

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian yang dimaksud dari adanya penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu kontribusi yang bersifat teoritis dan praktis:

1. Kontribusi Teoritis
 - a. Menambah wawasan dan pengetahuan, baik bagi peneliti sendiri maupun pembaca, mengenai hal-hal yang berkaitan mengenai kebijakan pelayaran khususnya asas *cabotage*.

- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber referensi bagi penelitian-penelitian yang serupa pada masa mendatang.
 - c. Mengembangkan teori implementasi kebijakan, khususnya tentang konsep asas *cabotage* bagi pelayaran Indonesia.
2. Kontribusi Praktis
- a. Bagi Pemerintah
Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pemimpin dan aparatur terkait mengenai pelaksanaan dari asas *cabotage* yang saat ini sedang berlangsung.
 - b. Bagi Akademis
Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberi masukan dan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Publik kearah yang lebih baik.
 - c. Bagi Peneliti Sendiri
Sebagai sarana untuk mengembangkan diri dan mengasah kemampuan berfikir ilmiah dan logis.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam pembahasan sehingga akan lebih terarah nantinya dalam penyusunan skripsi, dalam skripsi ini disusun dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini meliputi tinjauan pustaka dari penelitian-penelitian dan teori-teori yang digunakan sebagai dasar pengembangan, kerangka pemikiran dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan uraian mengenai rancangan penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV HASIL dan PEMBAHASAN

Bab ini berisikan hasil dan pembahasan yang memuat penyajian data dan analisa data. Selanjutnya data yang diolah akan dianalisis dan diinterpretasikan, analisis dari data tersebut disusun sebagai hasil dari penelitian yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan yang berisikan kesimpulan dari analisa yang telah dilakukan, serta saran-saran yang disumbangkan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Pada awal lahirnya administrasi publik, banyak ilmuwan dan praktisi memiliki pendapat yang berbeda mengenai arti dari administrasi publik. Ada yang menyamakan dengan ilmu pemerintahan, ada pula yang menyatakan bahwa administrasi publik itu berbeda dengan ilmu pemerintahan. Sehingga dari perbedaan pendapat itu menjadikan administrasi publik memiliki berpuluh-puluh definisi.

Waldo dalam Zauhar (1996:31) mengungkapkan dua jenis definisi administrasi publik yaitu:

“(1) Public Administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government. (2) Public Administration is the art and science of management as applied to affairs of state”.

Dari kedua definisi yang diungkapkan oleh Waldo, keduanya memberikan pengertian yang berbeda. Pada definisinya yang pertama, Waldo menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan pengelolaan terhadap sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan pemerintah. Sedangkan pada definisinya yang kedua, ia menjelaskan selain sebagai sebuah ilmu atau kajian intelektual, administrasi publik juga sebagai aktivitas pengelola terhadap masalah kenegaraan. Secara lebih spesifik, menurut Prajudi

Atmosudirjo dalam Indradi (2004:117) mengatakan bahwa administrasi publik adalah administrasi daripada negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Dapat disimpulkan dari pendapat kedua tokoh tersebut, bahwa administrasi publik merupakan sebuah organisasi yang didalamnya saling bekerjasama untuk mewujudkan tujuan negara dalam memberikan pelayanan publik. Organisasi yang dimaksud bukanlah organisasi negara maupun organisasi privat, namun organisasi sosial yang menjalankan kebijakan publik dan hukum publik. Selain itu, administrasi publik juga dapat memberikan pelayanan terhadap masyarakat umum.

Pada pelaksanaannya, administrasi publik memiliki tugas-tugas sebagai bentuk nyata dari organisasi publik. Menurut Prof. Bintoro dalam Zauhar (1996:34), ia menyebutkan ada tiga tugas pokok administrasi publik, yaitu:

- 1) Formulasi/perumusan kebijaksanaan;
- 2) Pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi yang meliputi struktur organisasi, keuangan, kepegawaian dan sarana lain; dan
- 3) Penggunaan dinamika administrasi yang meliputi pimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi.

Dengan kata lain, ketiga tugas pokok ini merupakan bagian dari kebijakan publik yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Dimana sebuah kebijakan publik dibuat (formulasi) untuk mengatur masyarakatnya, lalu dilaksanakan (implementasi) di tengah-tengah masyarakat. Dalam jangka beberapa tahun, kebijakan itu dinilai (evaluasi) melalui dampak yang dihasilkan ketika kebijakan itu dilaksanakan. Administrasi publik sebagai sebuah organisasi baik itu pemerintah maupun non pemerintah, pada

pelaksanaannya akan menghasilkan sebuah regulasi dalam bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki pengertian yang berbeda-beda menurut para ahli yang akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan pada dasarnya berbeda dengan keputusan. Jika ditinjau menurut jangka waktunya, keputusan memiliki jangka waktu yang relatif singkat dan merupakan alat untuk terlaksananya kebijakan, sedangkan kebijakan memiliki jangka waktu yang relatif lama dalam pelaksanaannya. Menurut Dye dalam Dwidjowijoto (2006:23), kebijakan publik diartikan sebagai *“what government do, why they do and what difference it makes”*. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah lakukan, kenapa mereka lakukan dan apa perubahan yang dibuat. Dengan kata lain pemerintah memiliki kewenangan dalam menentukan sesuatu yang akan mereka lakukan untuk perubahan. Menurut Kartasmita dalam Widodo (2010:12):

Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang memengaruhinya, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Secara tidak langsung, pemerintah menjadikan kebijakan sebagai alat identifikasi masalah dan pemecah masalah tersebut. Dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah maka akan mengakibatkan dampak positif maupun negatif. Sedangkan menurut Eystone dalam Abdul Wahab (2012:13) ia mengatakan bahwa *“public policy is the relationship of governmental units to its environment”* kebijakan publik adalah mengenai antar hubungan yang berlangsung diantara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya.

Sehingga kebijakan publik merupakan hubungan/interaksi antara pemerintahan dan lingkungan yang menjadi sasaran/tujuannya.

Dari ketiga pendapat yang telah dikemukakan diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan salah satu bentuk dari kewenangan pemerintah dalam menyelesaikan masalah pemerintahan, yang didasari oleh dukungan maupun tuntutan rakyatnya. Berdasarkan pengertian tersebut, Dye dalam Widodo (2010:13) mengemukakan dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen, yaitu:

- a. Kebijakan publik,
- b. Pelaku kebijakan, dan
- c. Lingkungan kebijakan.

Ketiga elemen tersebut saling terkait satu dengan yang lainnya. Kebijakan publik merupakan regulasi yang akan dijalankan oleh pelaku kebijakan. sedangkan pelaku kebijakan bertugas untuk menjalankan kebijakannya di lingkungan kebijakan yang dituju oleh kebijakan publik. Untuk membuat kebijakan publik yang baik dan berkualitas, dibutuhkan proses kebijakan yang tepat sehingga kebijakan yang dibuat nantinya akan memberikan dampak yang baik terhadap objek kebijakan.

3. Proses Kebijakan Publik

Dalam membuat sebuah kebijakan memerlukan proses yang cukup panjang. Oleh sebab itu, dibutuhkan waktu yang lama untuk menghasilkan kebijakan yang berkualitas dan akan berdampak baik kepada masyarakat.

Berikut tahap-tahap pembuatan kebijakan menurut Thomas R.Dye dalam Widodo (2010:16):

- a. Identifikasi masalah kebijakan
- b. Penyusunan agenda
- c. Perumusan kebijakan
- d. Pengesahan kebijakan
- e. Implementasi kebijakan
- f. Evaluasi kebijakan

Untuk menyusun sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas, maka dibutuhkan identifikasi masalah, penyusunan agenda dan perumusan kebijakan. tanpa adanya ketiga elemen tersebut dikhawatirkan kebijakan yang dibuat nantinya tidak baik dan berkualitas. Selain itu dibutuhkan pula implementasi kebijakan yang tepat. Tanpa adanya implementasi yang tepat terhadap kebijakan maka kebijakan tersebut akan gagal. Kebijakan yang berkualitas apabila di implementasikan dengan benar maka akan berdampak baik, akan tetapi apabila kebijakan berkualitas tidak diimplementasikan dengan baik maka akan terjadi kegagalan kebijakan (*policy failure*). Setelah diimplementasikan kebijakan tersebut, maka kebijakan tersebut harus dievaluasi. Untuk mempertimbangkan efek/dampak dari kebijakan itu. Pada kesempatan kali ini, penulis tertarik untuk membahas implementasi kebijakan secara lebih dalam lagi. Hal itu dikarenakan tanpa adanya implementasi, kebijakan yang dihasilkan tidak dapat berjalan. Implementasi merupakan salah satu bagian terpenting dalam kebijakan publik.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu bagian yang sangat penting dari kebijakan publik. Hal itu dikarenakan sebaik apapun kebijakannya apabila perencanaan dan persiapannya tidak dilakukan dengan baik maka tujuan dari kebijakan tersebut tidak akan terwujud. Begitu pula apabila perencanaan dan persiapannya baik tetapi kebijakan yang dibuat tidak dirumuskan dengan baik maka tujuannya pun tidak akan tercapai. Oleh sebab itu agar implementasi kebijakan dapat terlaksana sesuai tujuannya diperlukan kebijakan yang sempurna serta persiapan dan perencanaan yang optimal.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

“To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impacts on people and events”.

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan.

Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut Abdul Wahab (2012:133):

Dalam arti seluas-luasnya implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan, aktor, organisasi, prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk

bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki.

Pada implementasi kebijakan, terdapat aktivitas-aktivitas yang terlibat dalam implementasi. Menurut Jones dan Gaffar dalam Widodo (2010:89), aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut:

- a. *Organization; the establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a policy into effect.*
- b. *Interpretation; the translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
- c. *Application; the routine provision of service, payments or other agree upon objectives or instruments.*

Aktivitas pengorganisasian (*organization*) merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya (*resources*), unit-unit (*units*), dan metode-metode (*methods*) yang mengarah pada upaya mewujudkan (merealisasikan) kebijakan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Aktivitas interpretasi (*interpretation*) merupakan aktivitas interpretasi (penjelasan) substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang lebih operasional dan mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan. Aktivitas aplikasi (*application*) merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin, pembayaran atau lainnya sesuai dengan tujuan dan sarana kebijakan yang ada (*routine provision of service, payment, or other agree upon objectives or instruments*).

2. Tahap Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Widodo (2010:90) terdapat tiga tahap proses implementasi suatu kebijakan publik yang mencakup tahap interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organized*) dan tahap aplikasi (*application*):

a. Tahap Interpretasi (*Interpretation*)

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis akan dijabarkan dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah (perda) yang dibuat bersama sama antara lembaga legislatif (DPRD) dan lembaga eksekutif (pemerintah daerah). Kebijakan manajerial diwujudkan dalam bentuk keputusan-keputusan kepala daerah dan kebijakan teknis operasional diwujudkan dalam bentuk kebijakan kepala dinas, kepala badan atau kepala kantor sebagai unsur pelaksana teknis pemerintah daerah.

b. Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, penetapan anggaran, penetapan prasarana dan sarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja, dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk

penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

1) Pelaksana Kebijakan (*Policy Implementator*)

Pelaksana kebijakan sangat tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, dan juga menetapkan tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku kebijakan.

Standar Prosedur Operasi (*Standard Operating Procedure*)

Setiap melaksanakan kebijakan perlu ditetapkan *standard operating procedure* (SOP) sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan dan referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus disiapkan dan lakukan, siapa sasarannya dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

2) Sumber Daya Keuangan dan Peralatan

Besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tentunya sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat (APBN) APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain.

3) Penetapan Manajemen Pelaksanaan Kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Apabila pelaksanaan kebijakan melibatkan lebih dari satu lembaga maka harus jelas dan tegas pola kepemimpinan yang digunakan.

4) Penetapan Jadwal Kegiatan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari “dimensi proses pelaksanaan kebijakan”, maka perlu adanya penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan tadi harus diikuti dan dipatuhi secara konsisten oleh para pelaku kebijakan.

c. Tahap Aplikasi (*Application*)

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

3. Faktor-Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Abidin (2012:147-151). Faktor pendukung utama dalam implementasi kebijakan yaitu:

a. kondisi kebijakan

Tanpa ada kebijakan maka tidak ada yang diimplementasikan.

Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi implementasi.

b. Sumber Daya

(1) Sumber daya manusia

(2) Anggaran

(3) Peralatan

(4) Informasi

(5) Legitimasi/Keabsahan, dan

(6) Partisipasi Masyarakat.

4. Faktor-Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Abidin (2012:158-159). Faktor penghambat dalam implementasi kebijakan yaitu:

a. Kondisi fisik; dalam banyak hal, kegagalan implementasi kebijakan sebagai akibat dari faktor-faktor alam seperti bencana alam.

b. Faktor politik; terjadinya perubahan politik yang mengakibatkan pertukaran pemerintah dapat mengubah orientasi atau pendekatan dalam implementasi atau bahkan dapat menimbulkan perubahan terhadap seluruh kebijakan yang dibuat.

c. Tabiat (*attitude*); ketidaksabaran sekelompok orang dalam menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya dan memaksa melakukan perubahan.

- d. Terjadi penundaan karena kelambatan atau kekurangan faktor *input*. Keadaan ini terjadi karena faktor-faktor pendukung yang diharapkan tidak tersedia pada waktu yang dibutuhkan.
- e. Kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi.
- f. Kelemahan pada kebijakan itu sendiri. Kelemahan ini dapat terjadi karena teori yang melatarbelakangi kebijakan atau asumsi yang dipakai dalam perumusan kebijakan tidak tepat.

Tidak hanya faktor pendukung dan penghambat implementasi publik saja yang dapat kita tinjau pada penelitian ini. Namun dampak dari kebijakan publik masuk dalam ruang lingkup implementasi. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:178) mengatakan bahwa tahap-tahap dalam implementasi proses implementasi publik, yaitu:

- a. *Output* kebijakan Badan-Badan pelaksana
- b. Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan
- c. Dampak nyata *output* kebijakan
- d. Dampak *output* kebijakan sebagai dipersepsi
- e. Perbaikan mendasar dalam Undang-Undang

Dari kelima tahap-tahap tersebut, dampak nyata *output* kebijakan merupakan salah satu aspek yang penting untuk melihat sejauh mana dampak dari implementasi kebijakan tersebut. Penjelasan yang lebih mendalam mengenai dampak nyata *output* kebijakan akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

5. Dampak Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:208), suatu Undang-Undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila:

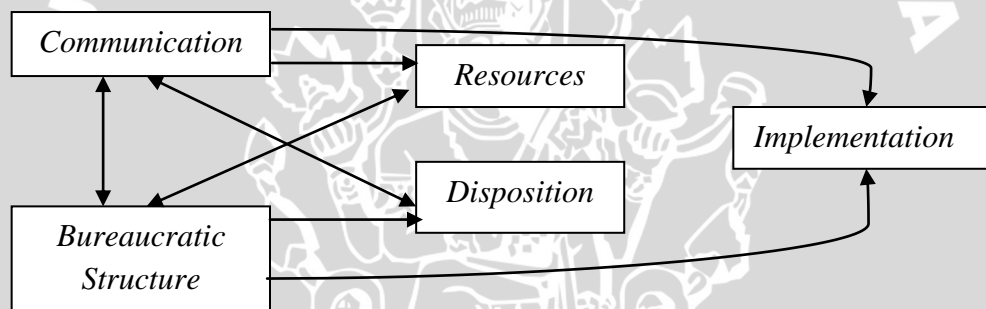
- a. *Output-output* kebijakan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal Undang-Undang.
- b. Kelompok-kelompok sasaran terhadap *output-output* kebijakan tersebut terhadap dampak kebijakan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang saling bertentangan, dan
- c. Undang-Undang atau peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.

Meski perhatian pokok kita mengenai persoalan keselarasan dampak kebijakan dengan tujuan-tujuan resmi yang telah digariskan dalam peraturan, masih ada dua aspek lain dari tahap proses implementasi ini yang perlu dijelaskan secara ringkas disini.

Pertama, implementasi suatu Undang-Undang mungkin karena perubahan-perubahan kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi menimbulkan dampak yang berbeda dengan apa yang digariskan dalam tujuan. Kedua, berkenaan dengan dampak perubahan-perubahan jangka panjang dalam kekuatan politik dari kepentingan-kepentingan yang selama ini bersaing.

6. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi, salah satunya adalah model Edward III. Model Edward III dalam Widodo (2010:96) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor *communication*, *resources*, *dispositions* dan *bureaucratic structure*. Dampak langsung dan tidak langsung dari implementasi kebijakan Edward III dalam Widodo (2010:107) dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut ini:



Gambar 2.1
Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Implementasi

Sumber: Widodo (2010:107)

a. Faktor Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah,

kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan.

Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransformasikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut.

b. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya sebagaimana telah disebutkan meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya peralatan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

1) Sumber daya manusia

Sumber daya manusia harus cukup (jumlah) dan cakap (keahlian) apabila ingin sebuah kebijakan berjalan secara efektif. Manakala sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan

tidak akan berjalan efektif. Sumber daya manusia pelaku kebijakan juga harus mengetahui orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Disamping itu sumber daya manusia pelaku kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

2) Sumber daya anggaran

Terbatasnya sumber daya keuangan akan memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran dapat menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, agar dapat mengubah perilaku pelaku kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu ditetapkan atau disertakan suatu sistem insentif dalam sistem akuntabilitas.

3) Sumber daya peralatan

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Apabila terbatasnya fasilitas

dan peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan, menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan.

4) Sumber daya informasi dan kewenangan

Sumber daya informasi penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

c. Disposisi (*Dispositions*)

Disposisi yang tinggi menurut Edward III dan Van Matter dalam Widodo (2010:104) berpengaruh pada tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (*implementors*) untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Menurut Van Mater dan Van Horn dalam Widodo (2010:105)

terdapat tiga macam elemen respons yang dapat memengaruhi keinginan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri atas pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan; arah respons mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*); intensitas terhadap kebijakan.

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Menurut Edward III dalam Widodo (2010:106), implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena adanya ketidak efisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh sebab itu, keberhasilan implementasi kebijakan yang kompleks perlu adanya kerjasama yang baik dari banyak orang. Oleh karena itu, fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks dan dapat memboroskan sumber-sumber langka.

C. Manajemen Publik

1. Pengertian Manajemen Publik

Menurut Ramto dalam Waluyo (2007:119) bahwa manajemen publik adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik untuk mencapai tujuan

yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Kristiadi dalam Waluyo (2007:119) menyebutkan bahwa, tugas pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik dan memberikan pelayanan misalnya dalam bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya. Dengan demikian, manajemen publik merupakan pelayanan yang dilakukan oleh organisasi dalam administrasi publik dengan memanfaatkan sumber daya yang ada untuk kesejahteraan rakyat.

Manajemen publik tidak hanya dapat dilihat dari lembaga/organisasi nya saja, tetapi juga dari Pemerintahannya. Menurut Gore dalam Waluyo (2007:121) mengemukakan bahwa untuk mengelola pemerintahan secara baik dan dapat memperkecil biaya operasional Pemerintah maka perlu diperhatikan empat hal sebagai berikut:

- a. Mereduksi ukuran dan jumlah lembaga pemerintahan, program dan staf.
- b. Mempermudah prosedur.
- c. Mereformasi lembaga-lembaga secara struktural agar dapat menjalankan misinya dengan baik.
- d. Melimpahkan fungsi kepada sektor swasta yang lebih piawai.

Lebih lanjut, Suradinata dalam Waluyo (2007:125) memberikan argumentasinya bahwa manajemen pemerintahan sebagai proses pencapaian tujuan Pemerintah yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, aparatur negara di

masyarakat harus memperhatikan prinsip umum manajerial pemerintahan sebagai berikut:

- a. Adanya pembagian kerja.
- b. Kewenangan dan tanggungjawab yang jelas.
- c. Mekanisme kerja yang jelas.
- d. Penghargaan terhadap setiap anggota.
- e. Etos kerja yang tinggi.
- f. Penyesuaian terhadap lingkungan sosial dan lingkungan fisik.
- g. Budaya kerja yang dilandasi nilai kejujuran yang tinggi.
- h. Antisipatif.

Untuk melihat sejauh mana kualitas manajemen pelayanan dapat dilihat pada beberapa indikator yang akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

2. Indikator Kualitas Pelayanan

Pengukuran kinerja pelayanan dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen kinerja pelayanan yang telah dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry dalam buku mereka. Tangkilisan (2005:219) mengutip dari buku-buku yang dituliskan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry bahwa ada sebelas indikator kinerja pelayanan, yaitu:

- a. Kenampakan fisik,
- b. Reliabilitas,
- c. Responsivitas,
- d. Kompetensi,
- e. Kesopanan,

- f. Kredibilitas,
- g. Keamanan,
- h. Akses,
- i. Komunikasi,
- j. Pengertian,
- k. Akuntabilitas.

Dalam rangka analisis ini ukuran atau indikator yang digunakan meliputi responsivitas, kesopanan, akses, dan komunikasi dengan pertimbangan sebagai berikut:

a. Responsivitas

Responsivitas berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakukan oleh aparatur atau petugas terhadap kebutuhan pengguna jasa, yang dalam hal ini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku.

b. Kesopanan

Kesopanan berkaitan dengan keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan publik, dimana faktor ini secara tidak langsung memberikan iklim organisasi yang sejuk dan kondusif ketika proses pelayanan berlangsung.

c. Akses

Akses berkaitan dengan kesediaan aparatur untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa secara merata tanpa adanya sikap

diskriminatif, karena jika kondisi ini berlangsung, maka kesenjangan atau *gap* dalam pemberian pelayanan, sehingga pemerataan pelayanan tidak akan tercapai dan berampak pada rendahnya kualitas layanan.

d. Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan kelancaran hubungan verbal maupun fisik antara aparatur dan pengguna jasa dalam proses pemberian pelayanan.

D. Pelayaran di Indonesia

1. Konsep Pelayaran di Indonesia

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas. Bahkan luas laut Indonesia lebih luas jika dibandingkan dengan daratannya. Oleh sebab itu, untuk menghubungkan setiap pulau yang ada di Indonesia maka dibutuhkan pelayaran yang kuat. Menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2008 pada Pasal 1 Ayat 1 dijelaskan bahwa pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhan, keselamatan, dan keamanan serta perlindungan lingkungan maritim. Sedangkan menurut Purwosutjipto (1983:104) menyatakan bahwa pelayaran adalah segala kegiatan usaha muatan melalui laut pada dasarnya dipersatukan dalam pengertian “pengusahaan angkutan laut”.

Dapat disimpulkan bahwa pelayaran adalah sebuah kegiatan yang terdiri dari berbagai aspek yang berhubungan dengan transportasi laut. Sehingga apapun yang berhubungan dengan transportasi laut menjadi bagian dari

pelayaran. Dalam pelaksanaannya, pelayaran memiliki tujuan-tujuan yang strategis demi tercapainya pelayanan yang optimal. Menurut Undang-Undang No. 17 tahun 2008 pada Pasal 3 menyebutkan bahwa pelayaran diselenggarakan dengan tujuan:

- a. Memperlancar arus perpindahan orang dan/atau barang melalui perairan dengan mengutamakan dan melindungi angkutan di perairan dalam rangka memperlancar kegiatan perekonomian nasional;
- b. Membina jiwa kebaharian;
- c. Menjunjung kedaulatan negara;
- d. Menciptakan daya saing dengan mengembangkan industri angkutan perairan nasional;
- e. Menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan pembangunan nasional;
- f. Memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara; dan
- g. Meningkatkan ketahanan nasional.

Dengan adanya tujuan-tujuan tersebut menjadikan pelayaran Indonesia sebagai aktor penting dalam menjaga persatuan dan kesatuan Negara. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, maka Pemerintah melahirkan sebuah kebijakan yaitu Asas *Cabotage*. Asas *Cabotage* bertujuan untuk menjadikan pelayaran Indonesia berkuasa di perairan negaranya sendiri.

2. Lahirnya Asas *Cabotage*

Menurut Ditjen Perhubungan laut dikutip dari “Sosialisasi Peraturan Menteri tahun 2013” di Balikpapan pada tanggal 4-5 September 2013, lahirnya Asas *Cabotage* didasari oleh terbitnya Instruksi Presiden No. 5 tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional dan Undang-Undang No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. Instruksi Presiden No. 5 tahun 2005 menekankan untuk menerapkan Asas *Cabotage* secara konsekuen dan merumuskan kebijakan serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan kewenangan masing-masing guna memberdayakan industri pelayaran nasional.

Dijelaskan pada sosialisasi yang diselenggarakan di Balikpapan pada tahun 2013, asas *cabotage* terdiri dari beberapa poin, yaitu:

- a. Kegiatan angkut dalam negeri dilakukan oleh:
 - 1) Perusahaan angkutan laut nasional;
 - 2) Menggunakan kapal berbendera Indonesia;
 - 3) Diawaki awak kapal berkewarganegaraan Indonesia.
- b. Kapal asing dilarang mengangkut penumpang dan/atau barang antar pulau atau antar pelabuhan di wilayah perairan Indonesia.
- c. Kapal asing yang saat ini masih melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri tetap dapat melakukannya paling lama tiga tahun sejak Undang-Undang ini berlaku.
- d. Setiap orang yang mengoperasikan kapal asing untuk mengangkut penumpang dan/atau barang antar pulau atau antar pelabuhan di

wilayah perairan Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan denda paling banyak Rp 600.000.000 (enam ratus juta rupiah).

Untuk kapal asing yang masih beroperasi di Indonesia, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2011 tentang perubahan Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2010 tentang Angkutan Perairan bahwa kapal asing dapat melakukan kegiatan lain yang tidak termasuk mengangkut penumpang dan/atau barang dalam kegiatan angkutan laut dalam negeri diwilayah perairan Indonesia sepanjang kapal berbendera Indonesia belum tersedia atau belum cukup tersedia dengan izin Menteri Perhubungan. Kegiatan lain yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 2011, yaitu:

- a. Survey minyak dan gas bumi
- b. Pengeboran
- c. Konstruksi lepas pantai
- d. Penunjangan operasi lepas pantai
- e. Pengerukan
- f. *Salvage* dan pekerjaan bawah air

Lahirnya asas *cabotage* bertujuan untuk menjadikan perairan Indonesia dikuasai oleh perusahaan angkut nasional. Sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 48 tahun 2013, mulai tanggal 1 Januari 2016 tidak ada lagi kapal berbendera asing melakukan kegiatan di dalam negeri.

3. Asas *Cabotage* menurut Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No 17 tahun 2008 tentang Pelayaran ini, bahwa asas *cabotage* dan kewajiban berasuransi merupakan peluang bisnis yang sangat besar bagi perusahaan asuransi di Indonesia.

Definisi penyelenggaraan asas *cabotage* dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. *Cabotage* adalah prinsip yang memberikan hak kepada suatu negara bahwa pengangkutan antar pelabuhan di dalam negeri suatu negara hanya dapat diangkut oleh kapal-kapal berbendera negara tersebut);
- b. Asas *Cabotage* berakar pada konsepsi bahwa kegiatan angkutan laut dalam negeri adalah bagian dan kekuatan strategis dalam mempertahankan kedaulatan negara, dengan demikian pelaksanaan asas *Cabotage* bukan semata-mata menyangkut masalah ekonomi atau proteksi ekonomi tetapi adalah menyangkut masalah kedaulatan negara.

Asas *Cabotage* memberikan peluang yang sangat besar bagi industri pelayaran nasional untuk berkembang seperti ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang No 17 tahun 2008

Pasal 8

- (1) Kegiatan angkutan laut dalam negeri dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan menggunakan kapal berbendera

Indonesia serta diawaki oleh Awak Kapal berkewarganegaraan Indonesia.

- (2) Kapal asing dilarang mengangkut penumpang dan/atau barang antarpulau atau antarpelabuhan di wilayah perairan Indonesia.

Jika ketentuan Pasal 8 ayat (2) tersebut dilanggar maka pada kapal asing tersebut akan dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 284.

Pasal 284

Setiap orang yang mengoperasikan kapal asing untuk mengangkut penumpang dan/atau barang antarpulau atau antarpelabuhan di wilayah perairan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Amanat pelaksanaan asas *cabotage* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 17 tahun 2008 merupakan sinyal positif bagi kegiatan angkutan laut dalam negeri. Karena itu beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pula dalam keterkaitan pelaksanaan asas *cabotage* ini antara lain Pasal 9 Undang-Undang No 17 tahun 2008 yang mengatur bahwa:

1. Kegiatan angkutan laut dalam negeri disusun dan dilaksanakan secara terpadu, baik intra-maupun antarmoda yang merupakan satu kesatuan sistem transportasi nasional.

2. Kegiatan angkutan laut dalam negeri dilaksanakan dengan trayek tetap dan teratur (liner) serta dapat dilengkapi dengan trayek tidak tetap dan tidak teratur (tramper).
3. Kegiatan angkutan laut dalam negeri yang melayani trayek tetap dan teratur dilakukan dalam jaringan trayek.
4. Jaringan trayek tetap dan teratur angkutan laut dalam negeri disusun dengan memperhatikan:
 - a. pengembangan pusat industri, perdagangan, dan pariwisata;
 - b. pengembangan wilayah dan/atau daerah;
 - c. rencana umum tata ruang;
 - d. keterpaduan intra dan antarmoda transportasi; dan
 - e. perwujudan Wawasan Nusantara.
5. Penyusunan jaringan trayek tetap dan teratur dilakukan bersama oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan asosiasi perusahaan angkutan laut nasional dengan memperhatikan masukan asosiasi pengguna jasa angkutan laut.
6. Jaringan trayek tetap dan teratur ditetapkan oleh Menteri.
7. Pengoperasian kapal pada jaringan trayek tetap dan teratur dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan mempertimbangkan:
 - a. kelaiklautan kapal;
 - b. menggunakan kapal berbendera Indonesia dan diawaki oleh warga negara Indonesia;

- c. keseimbangan permintaan dan tersedianya ruangan;
 - d. kondisi alur dan fasilitas pelabuhan yang disinggahi; dan
 - e. tipe dan ukuran kapal sesuai dengan kebutuhan.
8. Pengoperasian kapal pada trayek tidak tetap dan tidak teratur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dan wajib dilaporkan kepada Pemerintah.

Keinginan pengusaha pelayaran nasional untuk muatan dalam negeri diangkut kapal-kapal berbendera Indonesia (*cabotage*) mendapat perhatian pemerintah sejak terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional. Kemudian disusul terbitnya *road map* penerapan asas *cabotage* dari Departemen Perhubungan cq Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, yang pada akhirnya dikuatkan melalui Undang-Undang No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

4. Pemberdayaan Industri Pelayaran menurut Inpres No. 5 tahun 2005.

Kebijakan ini dikeluarkan dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan pemberdayaan industri pelayaran nasional dengan menginstruksikan menteri terkait seperti Menteri Keuangan dan Perindustrian untuk menerapkan Asas *Cabotage* secara konsekuen dan merumuskan kebijakan serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing guna memberdayakan industri pelayaran nasional.

Muatan Inpres No 5 tahun 2005, terdiri atas 6 (enam) bidang yang menjadi aspek pengaturan, yaitu:

- 1) Perdagangan;
- 2) Keuangan;
- 3) Perhubungan;
- 4) Perindustrian;
- 5) Energi dan Sumberdaya Mineral; dan
- 6) Pendidikan dan Pelatihan.

Keenam bidang pengaturan tersebut masing-masing dirinci berdasarkan substansinya, yaitu:

- 1) **Perdagangan :**
 - a. Muatan pelayaran antarpelabuhan di dalam negeri dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya setelah Instruksi Presiden ini berlaku, wajib diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional;
 - b. Muatan impor yang biaya pengadaan dan/atau pengangkutannya dibebankan kepada APBN/APBD wajib menggunakan kapal yang dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional, dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah;

- c. Mendorong diadakan kemitraan dengan kontrak angkutan jangka panjang antara pemilik barang dan perusahaan angkutan laut nasional.

2) Keuangan :

a. Perpajakan

- 1) Menata kembali tata cara pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah ada untuk memberikan fasilitas perpajakan kepada industri pelayaran nasional dan industri perkapalan sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku;
- 2) Menyempurnakan kebijakan perpajakan yang lebih mendukung tumbuh dan berkembangnya industri pelayaran nasional dan industri perkapalan, termasuk pemberian insentif kepada pemilik muatan ekspor yang diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional;
- 3) Menerapkan secara tegas ketentuan mengenai penalti pada perusahaan pelayaran nasional dan perusahaan galangan kapal yang telah mendapatkan insentif, namun kemudian melakukan investasi di luar bidang usahanya.

b. Lembaga Keuangan :

- 1) Mendorong perbankan nasional untuk berperan aktif dalam rangka pendanaan untuk mengembangkan industri pelayaran nasional;

- 2) Mengembangkan lembaga keuangan bukan bank yang khusus bergerak di bidang pembiayaan pengembangan industri pelayaran nasional;
- 3) Mengembangkan skim pendanaan yang lebih mendorong terciptanya pengembangan armada nasional.

c. Asuransi :

- 1) Setiap kapal yang dimiliki dan/atau dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional, dan/atau kapal bekas/kapal baru yang akan dibeli atau dibangun di dalam atau di luar negeri untuk jenis, ukuran dan batas usia tertentu wajib diasuransikan, sekurang-kurangnya ”*Hull & Machineries*”;
- 2) Muatan/barang dan penumpang yang diangkut oleh perusahaan pelayaran nasional yang beroperasi baik di dalam negeri maupun di luar negeri, wajib diasuransikan;
- 3) Menetapkan kebijakan yang mendorong perusahaan asuransi nasional yang bergerak di bidang asuransi perkapalan untuk menyesuaikan dengan standar kemampuan retensi asuransi perkapalan internasional.

3) **Perhubungan :**

a. Angkutan Laut :

- 1) Menata penyelenggaraan angkutan laut nasional dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya setelah Instruksi

Presiden ini berlaku, sehingga angkutan laut dalam negeri seluruhnya dilayani oleh kapal-kapal berbendera Indonesia;

- 2) Menata kembali jaringan trayek angkutan laut dengan memberikan insentif kepada kapal-kapal dengan trayek tetap dan teratur, antara lain melalui pemberian prioritas sandar, keringanan tarif jasa kepelabuhanan dan penyediaan bunker;
- 3) Menata kembali proses penggantian bendera kapal dari bendera asing menjadi bendera Indonesia;
- 4) Mempercepat ratifikasi konvensi internasional tentang Piutang Maritim yang Didahulukan dan Hipotik atas Kapal (*Maritime Liens and Mortgages 1993*) dan menyelesaikan penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Klaim Maritim yang Didahulukan dan Hipotik atas Kapal;
- 5) Mempercepat ratifikasi konvensi internasional tentang Penahanan Kapal (*Arrest of Ship*) dan menyelesaikan penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Penahanan Kapal yang disesuaikan dengan kondisi nasional;
- 6) Memberikan dukungan untuk pengembangan pelayaran rakyat antara lain fasilitas pendanaan, peningkatan kualitas kapal, sumber daya manusia, manajemen usaha serta

pembangunan prasarana dan sarana pelabuhan untuk pelayanan rakyat;

- 7) Mempercepat pembentukan Forum Informasi Muatan dan Ruang Kapal (IMRK), sehingga dapat diketahui dengan transparan muatan dan kapasitas ruang kapal yang ada.

b. Pelabuhan :

- 1) Menata kembali penyelenggaraan pelabuhan dalam rangka memberikan pelayanan yang efektif dan efisien;
- 2) Menata kembali pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan pelabuhan yang berfungsi untuk lintas batas;
- 3) Mengembangkan prasarana dan sarana pelabuhan untuk mencapai tingkat pelayanan yang optimal;
- 4) Mengembangkan manajemen pelabuhan sehingga secara bertahap dan terseleksi terjadi pemisahan fungsi regulator dan operator, dan memungkinkan kompetisi pelayanan antarterminal di suatu pelabuhan dan antar pelabuhan;
- 5) Menghapuskan pengenaan biaya jasa kepelabuhanan bagi kegiatan yang tidak ada jasa pelayanannya;
- 6) Menata kembali sistem dan prosedur administrasi pelayanan kapal, barang dan penumpang dalam rangka peningkatan pelayanan di pelabuhan.

4) Perindustrian :

a. Mendorong tumbuh dan berkembangnya industri perkapalan termasuk industri perkapalan rakyat, baik usaha besar, menengah maupun usaha kecil serta koperasi, dengan cara antara lain :

- 1) Mengembangkan pusat-pusat desain, penelitian dan pengembangan industri kapal;
- 2) Mengembangkan standarisasi dan komponen kapal;
- 3) Mengembangkan industri bahan baku dan komponen kapal;
- 4) Memberikan insentif kepada perusahaan pelayaran nasional yang membangun dan/atau mereparasi kapal di dalam negeri dan/atau yang melakukan pengadaan kapal dari luar negeri dengan menerapkan skim imbal produksi;

b. Pembangunan kapal yang biaya pengadaannya dibebankan kepada APBN/APBD wajib dilaksanakan pada industri perkapalan nasional dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah;

c. Dalam hal pendanaan kapal sebagaimana dimaksud pada huruf b berasal dari luar negeri, pembangunan kapal tersebut diupayakan menggunakan sebanyak-banyaknya muatan lokal dan melakukan alih teknologi;

- d. Pemeliharaan dan reparasi kapal-kapal yang biayanya dibebankan kepada APBN/APBD wajib dilakukan pada industri perkapalan nasional dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah.

5) Energi dan Sumber Daya Mineral :

Memberikan jaminan penyediaan BBM sesuai dengan trayek dan jumlah hari layar kepada perusahaan pelayaran nasional yang mengoperasikan kapal berbendera Indonesia dan melakukan kegiatan angkutan laut dalam negeri.

6) Pendidikan dan Latihan :

- a. Mendorong pemerintah daerah dan swasta untuk mengembangkan pusat-pusat pendidikan dan pelatihan kepelautan berstandar internasional (*International Maritime Organization /IMO*);
- b. Mengembangkan kerjasama antara lembaga pendidikan dan pengguna jasa pelaut dalam rangka menghasilkan pelaut berstandar internasional (*International Maritime Organization/IMO*).

5. Strategi Persaingan Perusahaan yang Bergerak dalam Industri Pelayaran

Menurut Guyana dan Mustamu (2013:10), terdapat faktor internal dan eksternal dalam menentukan strategi perusahaan, yaitu:

- 1) Direktur melibatkan semua manajer dalam perencanaan perusahaan, sehingga terbentuk pemahaman yang komprehensif terhadap visi dan misi.
- 2) Kebijakan yang dirancang manajemen untuk meningkatkan kedisiplinan karyawan adalah memberikan perhatian dan motivasi kerja terhadap semua lini manajerial, dan menjelaskan fungsi agar tercapai target yang diharapkan perusahaan atau memberikan *surprise* terhadap karyawan yang berprestasi.
- 3) Upaya yang dilakukan perusahaan untuk mencapai target penjualan sesuai yang ditetapkan adalah:
 - a. Membuat perencanaan kerja
 - b. Membuat lobi-lobi kepada *customer*
 - c. Mengontrol lokasi kerja
 - d. Mengendalikan pekerjaan-pekerjaan yang *over lost budget*
 - e. Menyiapkan armada kapal dan SDM yang baik serta berkualitas
- 4) Perusahaan melakukan upaya untuk menjaga ketersediaan armada dengan membuat jadwal (*time schedule*), kapal lalu mengontrol kesiapan armada kapal dan kru kapal kemudian mencatat seberapa banyak lokasi atau *jetty* yang harus muat (*loading*) agar teratur dan terarah. Pengaturan jumlah kapal yang dibutuhkan konsumen (penyewa) dan apabila kurang manajemen harus menyiapkan armada tambahan baru.

- 5) Bentuk penyajian informasi untuk mendukung pembuatan keputusan di perusahaan melalui database dengan dibuatkan presentasi seperti laporan keuangan.
 - a. Bagian pemasaran menyajikan data dari data-data perusahaan di dalam komputer yaitu penawaran masuk.
 - b. Bagian keuangan menyajikan informasi hanya dari laporan keuangan dengan *Microsoft Excel*.
 - c. Bagian operasional menyajikan informasi dari database komputer seperti surat-surat kapal, kontrak kerja dan CV karyawan.
- 6) Faktor lingkungan eksternal yang sangat berpengaruh bagi perusahaan perusahaan adalah kekuatan ekonomi, kekuatan politik, serta pemerintahan dan hukum.
- 7) Selama ini belum ada jasa pengganti untuk persewaan kapal angkut barang, sehingga persaingan hanya dengan perusahaan-perusahaan dengan bidang usaha sejenis.
- 8) Perusahaan berharap agar kebijakan pemerintah membatasi pendatang baru dari luar negeri.
- 9) Perbandingan antara perusahaan dan pesaing berdasarkan faktor penentu keberhasilan, yang terdiri dari: keahlian manajemen, kemampuan karyawan, jumlah armada, biaya sewa kapal dan pelayanan pelanggan, di ketahui bahwa pesaing lebih unggul

dibandingkan Perusahaan. Hal tersebut dikarenakan kelima faktor penentu keberhasilan telah menjadi fokus utama perusahaan.

Faktor-faktor yang terdapat di lingkungan internal perusahaan mencakup pada kekuatan dan kelemahan. Kekuatan yang dimiliki perusahaan adalah sumber daya manusia perusahaan memiliki kemampuan di masing-masing bidangnya, perusahaan sudah berpengalaman pada kegiatan jasa muat angkut kapal barang dan masih berada pada pemegang generasi pertama, armada kapal yang dimiliki perusahaan sudah menggunakan teknologi modern dan fungsi-fungsi manajemen perusahaan sudah berjalan dengan baik. Sedangkan kelemahan yang terdapat di perusahaan adalah armada yang dimiliki perusahaan masih belum bisa memenuhi permintaan konsumen, masih terkendala perihal modal untuk dapat menambah armada yang baru, perusahaan belum melakukan riset pemasaran, dan bentuk penyajian informasi di perusahaan masih belum dikelola dengan baik.

Faktor-faktor yang terdapat di lingkungan eksternal perusahaan mencakup pada peluang dan ancaman. Peluang yang bisa dimanfaatkan oleh perusahaan adalah kondisi geografis wilayah Indonesia yang masih cukup luas dan masih membutuhkan banyak armada yang handal dan tangguh, tidak ada jasa pengganti terhadap persewaan kapal muat angkut barang, kemajuan teknologi yang terus berkembang untuk menunjang usaha bidang pelayaran, faktor layout kantor yang strategis akan menguntungkan perusahaan. Sedangkan ancaman yang harus dihindari oleh perusahaan adalah adanya monopoli saat berkompetisi dalam pemenangan tender, bertambahnya

pendatang baru dari luar negeri, adanya faktor ketidakpastian hukum yang diakibatkan oleh situasi politik yang berkepanjangan dan perusahaan pesaing yang memiliki armada dengan jumlah yang lebih besar.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan untuk mendapatkan suatu hasil yang dilakukan secara sistematis, terencana dan mengikuti konsep ilmiah yang ada. Penelitian pada dasarnya mempunyai tujuan dengan cara-cara tertentu untuk memahami suatu fenomena yang ada. Jenis penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Serta jenis penelitian ini juga menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau tulisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Menurut Usman (2009:78) kualitatif adalah metode yang lebih berdasarkan pada filsafat fenomenologis yang mengutamakan penghayatan. Sedangkan pengertian lainnya mengenai pendekatan kualitatif diungkapkan oleh Kirk dan Miller dalam Moleong (2007:4) mendefinisikan pendekatan kualitatif merupakan tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Sedangkan menurut Usman (2009:129) kata deskriptif berasal dari bahasa Inggris, *descriptive* yang berarti “bersifat menggambarkan dan melukiskan”, dalam hal ini sebenarnya (harafiah), yaitu berupa gambar-gambar atau foto-foto yang diperoleh dari data lapangan atau

penelitian menjelaskan hasil penelitian dengan gambar-gambar dan dapat pula berarti menjelaskannya dengan kata-kata. Dengan kata lain, pendekatan kualitatif merupakan metode penelitian yang menerangkan fenomena yang sedang terjadi menurut perspektif peneliti. Sehingga dalam pendekatan kualitatif peneliti merupakan kunci utama dalam pengumpulan data, peneliti harus terjun sendiri ke lapangan secara aktif.

Menurut Raco (2010:4) pentingnya penelitian dilatar belakangi oleh beberapa hal, pertama akan menambah pengetahuan baru yang belum diperoleh sebelumnya sekaligus menunjang kesenjangan dan perbedaan yang ada dalam ilmu pengetahuan. Kedua, akan membantu meningkatkan kinerja, mampu memunculkan ide atau pemikiran baru, ketiga, dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan publik untuk memperbaiki keadaan masyarakat. Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta implementasi Asas *Cabotage* dalam kebijakan pelayaran di Indonesia.

Pengolahan data dilakukan secara rasional dengan mempergunakan pola berfikir tertentu menurut logika dan yang diambil tentang penelitian dengan menggunakan penggambaran mengenai pengembangan industri pelayaran nasional. Kemudian menggali data dan fakta yang ada di lapangan untuk mendapatkan keterangan-keterangan faktual di lokasi penelitian yang berkaitan dengan Penerapan Asas *Cabotage*.

B. Fokus Penelitian

Dalam sebuah penelitian terdapat permasalahan yang cukup luas untuk diteliti secara menyeluruh sehingga memerlukan sebuah batasan masalah penelitian. Penentuan fokus penelitian dapat menghindarkan biasanya data agar berfokus pada hal yang esensial, sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan pembahasan dan penarikan kesimpulan.

Menurut Moleong (2007:94), ada dua tujuan penentuan fokus suatu penelitian antara lain:

- a. Penetapan fokus membatasi studi yang berarti bahwa dengan adanya fokus, penentuan tempat penelitian menjadi layak.
- b. Penentuan fokus secara efektif menetapkan kriteria inklusi-eksklusi untuk menyaring informasi yang mengalir masuk. Sehingga, bagi peneliti penetapan fokus ini akan mempermudah penelitian dalam pengumpulan data.

Berkaitan dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka fokus penelitian ini antara lain:

1. Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia, meliputi:
 - a. Keberlangsungan asas *cabotage*
 - b. Perkembangan jumlah angkutan kapal
 - c. Daya saing perusahaan pelayaran nasional
2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia.

a. Faktor pendukung baik internal maupun eksternal, sebagai berikut:

- a) Asas Cabotage merupakan kebutuhan perusahaan nasional.
- b) Pembentukan Task Force/Tim Teknis untuk mengidentifikasi kapal-kapal berbendera Indonesia dan berbendera asing yang beroperasi.
- c) Memfasilitasi proses penyediaan kapal-kapal yang belum tersedia di Indonesia atau berbendera Indonesia.
- d) Memfasilitasi untuk mendapatkan pinjaman dari perbankan dan lembaga keuangan/pembiayaan lainnya untuk pengembangan armada niaga nasional.

b. Faktor penghambat baik internal maupun eksternal, sebagai berikut:

- a) Perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal-kapal jenis tertentu untuk menunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai.
- b) Biaya investasi pengadaan kapal tersebut sangat besar.
- c) Belum adanya kontrak jangka panjang antara pemilik barang dan pemilik kapal.
- d) Rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia.

3. Dampak dari Implementasi Kebijakan Pelayaran pada studi penelitian tentang Asas *Cabotage*, meliputi:

a. Dampak terhadap Negara/Pemerintah

a) Dampak positif

(1) Penerapan asas *Cabotage* menguatkan kedaulatan

Negara.

(2) Terserapnya ABK domestik

(3) Terciptanya keamanan nasional karena keberadaan kapal nasional

b) Dampak negatif

(1) Belum tersedianya kapal bendera nasional untuk kebutuhan penunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai, baik jenis maupun jumlahnya.

(2) Masih rendahnya kemauan taat asas *Cabotage*.

b. Dampak terhadap Perusahaan dalam negeri

a) Dampak positif

(1) Besarnya pangsa pasar muatan domestik yang hanya diangkut oleh kapal nasional.

(2) Tingginya pertumbuhan perekonomian nasional dan pertumbuhan muatan domestik

(3) Murah biaya ABK domestik

b) Dampak negatif

- (1) Kurangnya ketersediaan kapal bendera nasional
- (2) Terbatasnya ketersediaan dana bank dan non bank
- (3) Rendahnya kinerja pelabuhan domestik

c. Dampak terhadap *Indonesian National Ship Owner Association*

a) Dampak positif

- (1) Jumlah anggota INSA bertambah
- (2) Perusahaan pelayaran dalam negeri mudah diawasi

b) Dampak Negatif

- (1) INSA belum diikuti sertakan dalam proses perumusan kebijakan pelayaran.
- (2) Belum adanya kesepahaman antara INSA dan Pemerintah.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat peneliti melakukan penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian ini peneliti nantinya memperoleh data dan informasi yang berkaitan dengan tema, masalah, dan fokus penelitian yang telah ditetapkan, maka penelitian dilakukan di dua lokasi yang berbeda yaitu, Kementerian Perhubungan yang berada di Jalan Medan Merdeka Barat No. 8 Jakarta Pusat dan *Indonesian National Ship Owner Association* yang berada di Jalan Tanah Abang

III No. 10 Jakarta Pusat. Alasan peneliti memilih lokasi tersebut karena Kementerian Perhubungan ialah salah satu institusi kementerian yang ikut merumuskan kebijakan Asas *Cabotage* sedangkan *Indonesian National Ship Owner Association* adalah sebuah wadah organisasi untuk para pemilik kapal yang pada dasarnya adalah para pemilik kapal.

Situs penelitian adalah tempat di mana peneliti akan menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang akan diteliti untuk memperoleh data. Dari data tersebut situs penelitian ini adalah Direktorat Jendral Perhubungan Laut dan *Indonesian National Ship Owner Association*.

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian menurut Arikunto (2002:107) adalah subjek asal data dapat diperoleh. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Data Primer

Dalam penelitian ini sumber data primer peneliti terdapat di dua lokasi, di Direktorat Jendral Perhubungan Laut langsung dari Bapak Yustinus Saranggih selaku Kepala Direktorat Perkapalan dan Kelautan, Bapak Agustinus, Kepala Staff Lalu Lintas dan Angkutan Laut dan Bapak Isak selaku staff Direktorat Jendral Perhubungan Laut. Sedangkan dari *Indonesian National Ship Owner Association* langsung dari Bapak Soehariyo selaku Ketua Bidang Angkutan Muatan Umum dan Bapak Kunto Prayogo selaku Ketua Bidang Pengembangan Sumber Daya Manusia/Pelaut.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa Laporan Perkembangan Armada Kapal hingga Desember 2013, Bahan Pemaparan Menteri Perhubungan di Bandung pada tahun 2013, serta Laporan Kinerja Pelaksanaan Asas *Cabotage* ataupun data kuantitas lainnya yang terkait dengan Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran.

E. Teknik Pengumpulan Data

Jenis metode yang dipilih dan digunakan dalam pengumpulan data, tentunya harus sesuai dengan sifat dan karakteristik penelitian yang dilakukan. Berikut beberapa metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti:

1. *Interview* (Wawancara)

Nasirin (2009) menjelaskan bahwa wawancara merupakan serangkaian proses bertemu muka antara peneliti dan responden, yang direncanakan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan. Sedangkan menurut Soehartono (2008:67-68) wawancara adalah pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara (pengumpul data) kepada responden, dan jawaban-jawaban responden dicatat atau direkam dengan alat perekam (*tape recorder*). Dengan melakukan wawancara yang mendalam, peneliti dapat memperoleh berbagai informasi yang berkaitan dengan implementasi Asas *Cabotage* sesuai dengan

kebijakan pelayaran. Cara ini ditempuh untuk mengetahui secara langsung yang dimaksud oleh subyek maupun obyek dalam bentuk percakapan antara dua pihak secara komunikatif. Dengan menggunakan *interview guide* sebagai pegangan, wawancara dilakukan secara terbuka dan terstruktur, dan pertanyaan-pertanyaan memfokus pada permasalahan sehingga informasi yang dikumpulkan cukup lengkap dan mendalam. Guna lebih mempertajam hasil data, peneliti juga menggunakan wawancara tidak terstruktur, yaitu wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis. Adapun jumlah informan yang diwawancarai dalam penelitian ini sebanyak 5 orang yang terdiri dari 3 orang informan dari Direktorat Jendral Perhubungan Laut dan 2 orang informan dari *Indonesian National Ship Owner Association*.

2. Observasi

Menurut Harun (2007:63) pengumpulan data dengan menggunakan metode pengamatan adalah merupakan sebuah pengumpulan data yang mengharuskan peneliti untuk dapat terjun langsung ke lapangan untuk mengamati hal-hal yang berkaitan langsung dengan ruang, tempat, pelaku, kegiatan, benda-benda, waktu, peristiwa, tujuan, dan perasaan. Tetapi tidak semua perlu diamati oleh peneliti, hanya hal-hal yang terkait dengan penelitian atau data yang relevan dengan penelitian saja yang perlu diamati oleh peneliti.

Selanjutnya Bungin (2007:115) mengemukakan beberapa bentuk observasi, yaitu: a) Observasi partisipasi, b) Observasi tidak terstruktur, c) Observasi kelompok. Berikut penjelasannya:

- a. Observasi partisipasi (*participant observation*) adalah metode pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan penginderaan dimana peneliti terlibat dalam keseharian informan.
- b. Observasi tidak terstruktur adalah pengamatan yang dilakukan tanpa menggunakan pedoman observasi, sehingga peneliti mengembangkan pengamatannya berdasarkan perkembangan yang terjadi di lapangan.
- c. Observasi kelompok adalah pengamatan yang dilakukan oleh sekelompok tim peneliti terhadap sebuah isu yang diangkat menjadi objek penelitian.

Dari macam-macam observasi diatas, maka peneliti mengambil teknik pengambilan data melalui observasi tidak terstruktur. Penelitian yang dilakukan tidak menggunakan pedoman observasi, sehingga peneliti mengembangkan hasil penelitiannya berdasarkan perkembangan yang terjadi di lapangan. Untuk mendapatkan data-data yang diperlukan, peneliti membutuhkan banyak interaksi kepada informan mengenai pelaksanaan kebijakan tersebut.

3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data yang juga berperan besar dalam penelitian kualitatif adalah dokumentasi. Menurut Usman (2009:69) teknik pengumpulan data dengan dokumentasi ialah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. Dengan teknik dokumentasi ini, peneliti dapat memperoleh informasi bukan dari orang sebagai narasumber, tetapi memperoleh informasi dari macam-macam sumber tertulis atau dari dokumen yang ada pada responden atau tempat, dimana responden bertempat tinggal atau melakukan kegiatan sehari-hari. Dalam penelitian ini, dokumentasi dilakukan terhadap dokumen-dokumen yang ada di Direktorat Jendral Perhubungan Laut yang terkait dengan keberlangsungan asas *cabotage* di perairan laut Indonesia.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan untuk menggali data dalam penelitian, sehingga kegiatan penelitian dapat berjalan dengan baik dan lancar. Sugiyono (2012:222) menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrumen atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri. Sebagai *human instrument*, berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Adapun instrumen penelitian dalam penelitian ini, terdiri dari:

a. Peneliti sendiri.

Yaitu dengan mengamati fenomena-fenomena dan wawancara

dengan kelompok sasaran yang berkaitan dengan fokus penelitian.

b. Daftar Pertanyaan

Pedoman wawancara digunakan daftar pertanyaan yang telah dibuat sebelumnya dan digunakan untuk wawancara dengan pihak-pihak yang terkait.

c. Catatan lapangan

Yaitu catatan di lapangan untuk mencatat hasil wawancara dan pengamatan selama melakukan penelitian.

d. Dokumen

Berupa dokumen-dokumen yang ada di tempat penelitian ataupun di tempat lain yang berisi data-data pendukung dan dapat digunakan sebagai sumber penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan alat tulis menulis dan fotokopi dokumentasi untuk mendapatkan data-data.

G. Keabsahan Data

Hasil penelitian merupakan bagian terpenting dalam sebuah proses penelitian. Baik atau tidaknya hasil penelitian sangat tergantung dari proses yang dijalani oleh peneliti selama melakukan dan menyusun penelitian. Setiap penelitian memerlukan adanya standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran dari hasil penelitiannya. Dalam penelitian kualitatif standar itu disebut sebagai keabsahan data. Menurut Moelong, (2007:167) menetapkan keabsahan data diperlukan dengan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik didasarkan atas sifat kriteria yang digunakan yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan

(*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*conformability*).

Berikut ini penjelasannya:

1. Derajat kepercayaan (*credibility*). Untuk mendapatkan dan memeriksa kredibilitas dalam penelitian ini, maka peneliti melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:
 - a) Melakukan *Peer Debriefing*
Hasil kajian didiskusikan dengan orang lain yaitu dengan teman sejawat yang mengetahui pokok pengetahuan tentang penelitian dan metode yang diterapkan yaitu Arie Dwi Purnomo dan Herda Prabadipta selaku teman diskusi peneliti.
 - b) Triangulasi
Hal ini dilakukan oleh peneliti sejak terjun ke lapangan dengan berbagai wawancara maupun seperti berbincang biasa, observasi, dan dokumentasi dengan maksud untuk mengecek kebenaran data tertentu dan membandingkan dengan data dari sumber lain.
2. Keteralihan (*Transferability*)
Keteralihan berbagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima. Untuk melakukan keteralihan tersebut, peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan data kejadian empiris dalam konteks yang sama. Dengan demikian peneliti dalam penelitian ini bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya.

3. Ketergantungan (*Dependability*)

Untuk memeriksa ketergantungan dan kepastian data dalam penelitian ini, maka hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti diuji ulang melalui proses audit yang cermat terhadap seluruh komponen proses penelitian dan hasil penelitian. Oleh karena itu agar derajat reabilitas dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti dapat tercapai, maka diperlukan audit atau pemeriksaan yang cermat terhadap hasil penelitian. Auditor dalam penelitian ini yaitu dosen pembimbing yang terdiri dari Prof. Dr. Abdul Hakim, M.Si dan Ainul Hayat, S.Pd, M.Si. Selain itu juga audit yang akan dilakukan oleh dosen penguji yaitu Dr. Irwan Noor, MA dan Drs. Sukanto, MS.

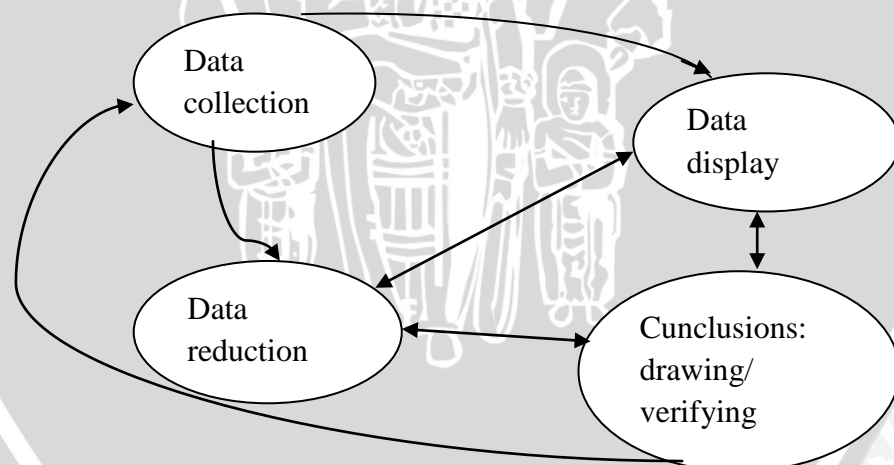
4. Kepastian (*Confirmability*)

Peneliti untuk menentukan apakah hasil ini benar atau salah, maka peneliti mendiskusikannya dengan dosen pembimbing dari setiap tahap demi tahap terhadap temuan-temuan dan apa yang dilakukan dilapangan. Berdasarkan hasil diskusi tersebut maka dosen pembimbing memberikan arahan dan kepastian bahwa apa yang telah dilakukan oleh peneliti itu adalah benar dengan mengacu pada pertimbangan bahwa (1) hasil penelitian adalah benar-benar berasal dari data, (2) penarikan kesimpulan dilakukan secara logis dan bersumber dari data, (3) peneliti telah meneliti dengan baik, dan (4) pembimbing telah berusaha menelaah

kegiatan penelitian dalam pelaksanaan pemeriksaan keabsahan data.

H. Analisis Data

Menurut Usman (2009:85) ada lima versi dalam analisis data, yaitu versi (1) Miles dan Huberman, (2) Keeves, (3) Bogdan dan Biklen, (4) Spradley, dan (5) Taylor dan Renner. Dalam penelitian ini penulis memilih menggunakan model penelitian kualitatif versi Miles dan Huberman. Analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan atau verifikasi. Jika melihat dari segi analisis, maka analisis data kualitatif model Miles and Huberman mengikuti komponen dalam analisis data seperti gambar 3.1 berikut:



Gambar 3.1
Analisis Data Model Miles and Huberman

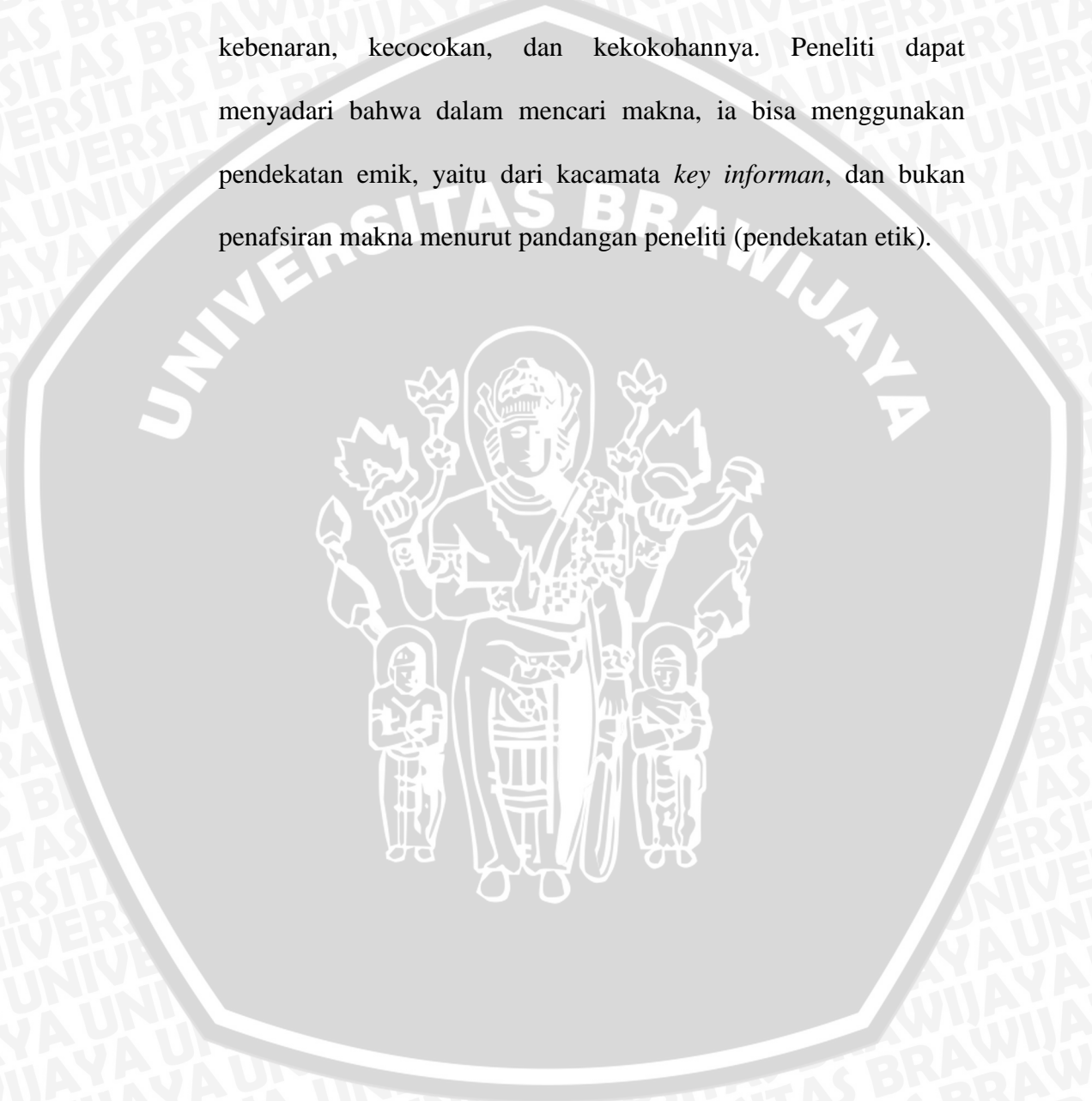
Sumber: Sugiono (2012:247)

- a) Pengumpulan data adalah proses memasuki lingkungan penelitian dan melakukan pengumpulan data dengan berbagai cara.

Pengumpulan data dapat dilakukan dengan melakukan observasi, wawancara maupun dokumentasi.

- b) Dari lokasi penelitian, data lapangan yang didapatkan dari Direktorat Jendral Perhubungan Laut serta dari wawancara yang sudah dilakukan terhadap pengurus *Indonesian National Ship Owner Association* dituangkan dalam uraian laporan yang lengkap dan terinci. Data dan laporan tersebut kemudian direduksi, dirangkum, dan kemudian dipilah-pilah hal yang pokok, difokuskan untuk dipilih yang terpenting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pentabelan). Pada tahap ini setelah data dipilah kemudian disederhanakan, data yang tidak diperlukan disortir agar memberi kemudahan dalam penampilan, penyajian, serta untuk menarik kesimpulan sementara.
- c) Penyajian data adalah pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajian juga berbentuk matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk yang padu dan mudah dipahami.
- d) Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan di akhir penelitian kualitatif. Peneliti harus sampai pada kesimpulan dan

melakukan verifikasi, baik dari segi makna maupun kebenaran kesimpulan yang disepakati oleh subjek tempat penelitian itu dilaksanakan. Makna yang dirumuskan peneliti dari data harus diuji kebenaran, kecocokan, dan kekokohnya. Peneliti dapat menyadari bahwa dalam mencari makna, ia bisa menggunakan pendekatan emik, yaitu dari kacamata *key informan*, dan bukan penafsiran makna menurut pandangan peneliti (pendekatan etik).



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kementerian Perhubungan



Gambar 4.1
Gedung Kementerian Perhubungan

Sumber: www.dephub.go.id

Departemen Perhubungan telah ada sejak Periode awal Kemerdekaan Indonesia yang dibentuk berdasarkan periode Kabinet Republik Indonesia :

- I. Kabinet Presidensiil : 2 September 1945 s.d. 14 November 1945
 - a. Menteri Perhubungan adalah Abikusno Tjokrosujono.
- II. Kabinet Sjahrir ke I : 14 Nopember 1945 s.d. 12 Maret 1946
 - a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Abdulkarim.
- III. Kabinet Sjahrir ke II : 12 Maret 1945 s.d. 2 Oktober 1946
 - a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Abdulkarim

- b. Menteri Muda Perhubungan adalah Ir. Djuanda
- IV. Kabinet Sjarir ke III : 2 Oktober 1946 s.d. 3 Juli 1947
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Djuanda
 - b. Menteri Muda Perhubungan adalah Ir. Djuanda
 - c. Menteri Muda Perhubungan adalah Setiadjud
- V. Kabinet Amir Sjarifudin ke I : 3 Juli 1947 s.d. 20 Januari 1948
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Djuanda
- VI. Kabinet Amir Sjarifudin ke II : 11 Nopember 1947 s.d. 20 Januari 1948
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Djuanda
- VII. Kabinet Hatta ke I (Kabinet Presidensiil) : 20 Januari 1948 s.d. 4 Agustus 1948
- VIII. Kabinet Darurat : 19 Desember 1948 s.d. 13 Juli 1949
- a. Menteri Perhubungan dan mewakili kemakmuran adalah Ir. Indratjaj
- IX. Kabinet Hatta k II (Kabinet Presidensiil) : 4 Agustus 1949 s.d. 20 Desember 1949
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. H. Laoh
- X. Kabinaet Susanto (Kabinet Peralihan) : 20 Desember 1949 s.d. 21 Januari 1950 Tidak ada Menterinya
- XI. Kabinet Halim (Republik Indonesia Jogja-Jakarta) : 21 Januari 1950 s.d. 6 September 1950

- a. Menteri Pekerjaan Umum dan Perhubungan adalah Ir. Sitompul
- XII. Kabinet Republik Indonesia Serikat Pertama dan Terakhir : 20 Desember 1949 s.d. 6 September 1950
- a. Menteri Perhubungan adalah Mr. Wilopo
- XIII. Kabinet Natsir (Kabinet Republik Indonesia Kesatuan ke I) : 6 September 1950 s.d. 27 April 1951
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Djuanda
- XIV. Kabinet Sukiman (Kabinet Republik Indonesia Kesatuan ke II) 27 April 1951 s.d. 3 April 1952
- XV. Kabinet Wilopo (Kabinet Republik Indonesia Kesatuan ke III) 3 April 1952 s.d. 1 Agustus 1953
- a. Menteri Perhubungan adalah Ir. Djuanda
- XVI. Kabinet Ali Sastroamidjoyo ke I (Kabinet Republik Indonesia ke IV): 1 Agustus 1953 s.d. 12 Agustus 1955
- a. Menteri Perhubungan adalah Abikusno Tjokrosujoso
- b. Mulai tanggal 19 Nopember 1954 Mr. Abikusno Tjokrosujoso meletakkan jabatan sebagai Menteri Perhubungan ad interim dan diganti oleh DR. A. K Gani dengan Keppres No. 227 tahun 1954 tanggal 18 Nopember 1954
- XVII. Kabinet Burhanuddin Harahap (Kabinet Republik Indonesia Kesatuan ke V): 12 Agustus 1955 s.d. 24 Maret 1956
- a. Menteri Perhubungan adalah F. Laoh

b. Menteri Muda Perhubungan adalah Asrarudin

XVIII. Kabinet Ali Sastroamidjyo ke II (Kabinet Rep. Indonesia Kesatuan ke VI): 24 Maret 1956 s.d. 9 April 1957

a. Menteri Perhubungan adalah H. Sjachjar Tedjasukmana

b. Menteri Muda Perhubungan adalah A. Be. De Rozari, terhitung tanggal 9 Januari 1967 diberhentikan dengan hormat dari jabatannya.

a) Program Kementerian Perhubungan jaman itu adalah :

1. Memperlengkapi alat-alat transport untuk daerah yang menghasilkan produksi banyak, sehingga tercapai imbangan yang baik antar produksi dan konsumsi dengan mengutamakan rehabilitasi jalan-jalan di luar Jawa.
2. Memajukan dan mengawasi pelayaran nasional serta melindungi terhadap persaingan asing.

XIX. Kabinet Djuanda ? Kabinet Karya (Kabinet Republik Indonesia Kesatuan ke VII): 9 April 1957 s.d. 10 Juli 1959

a. Menteri Perhubungan adalah Mr. Sukardan

XX. Kabinet Republik Indonesia (sesudah Dekrit Presiden 5 Juli 1959) dengan periode :

a. Kabinet Kerja I : 10 Juli 1959 s.d. 18 Februari 1960

a) Menteri Muda Perhubungan Laut adalah Ir. Abdul Mutholib Danunungrat

- b) Menteri Muda Perhubungan Darat dan Pos Telegrap dan Telepon adalah Jend. Mayor Djatikusumo
 - c) Menteri Muda Perhubunga Udara adalah Kol . Udara R. Iskandar
- b. Kabinet Kerja II : 18 Februari 1960 s.d. 6 Maret 1962
- a) Menteri Perhubungan Darat dan Pos Telegrapdan Telepon, Pariwisata adalah Mayor Jend . Djatikusumo
 - b) Menteri Perhubungan Laut adalah Ir. Abdul Mutholib Danunungrat
 - c) Menteri Perhubunga Udara adalah Kol . Udara R. Iskandar
- c. Kabinet Kerja III : 6 Maret 1962 s.d. 13 November 1963
- a) Menteri Perhubungan Darat dan Pos Telekomunikasi dan Pariwisata adalah Letjen Djatikusumo
 - b) Menteri Muda Perhubungan Laut adalah Ir. Abdul Mutholib Danunungrat
 - c) Menteri Muda Perhubungan Darat dan Pos Telegrap dan Telepon, Pariwisata adalah Letnan Jend. Mayor Djatikusumo
 - d) Menteri Muda Perhubunga Udara adalah Kol . Udara R. Iskandar
- d. Kabinet Kerja IV : 13 November 1963 s.d. 27 Agustus 1964
- a) Menteri Perhubungan Darat dan Pos Telekomunikasi dan Pariwisata adalah Letjen Hidayat

- b) Menteri Perhubungan Laut adalah Brigadir Jenderal KKO Ali Sadikin
- c) Menteri Perhubunga Udara adalah Laksamana Muda Udara Iskandar
- e. Kabinet Dwikora : 27 Agustus 1964 s.d. 1965
 - a) Menteri Perhubungan Darat : Letjen Hidayat
 - b) Menteri Perhubungan Udara : Partono (baru mulai 2 April 1965)

XXI. Kabinet Sesudah Orde Lama yaitu :

- a. Kabinet Dwikora yang disempurnakan : 24 Februari 1966 s.d. 28 Maret 1966
 - a) Menteri Perhubungan Udara: Partono
 - b) Menteri Perhubungan Laut : Mayjen KKO Ali Sadikin
- b. Kabinet Dwikora yan disempurnakan : 27 Maret 1966 s.d. 25 Juli 1966
 - a) Kementerian Perhubungan dengan Menteri : Laksamana Muda Laut Jatidjan
 - b) Kementerian Perhubungan mempunyai :
 - c) Departemen Perhubungan Darat : Brigjen Utoyo Utomo
 - d) Departemen Perhubungan Udara : Partono
- c. Kabinet Ampera : 25 Juli 1966 s.d. 17 Oktober 1967
 - a) Departemen Perhubungan
 - b) Menteri Perhubungan : Sutopo

c) Menteri Maritim : Laksamana Muda Laut Jatidjan

XXII. Kabinet Pembangunan (Orde Baru) :

a. Kabinet Pembangunan I : 6 Juni 1968 s.d. 28 Maret 1973

a) Menteri Perhubungan : Drs. Frans Seda

b. Kabinet Pembangunan II : 28 Maret 1973 s.d. 28 Maret 1978

a) Menteri Perhubungan : Prof. DR. Emil Salim

c. Kabinet Pembangunan III : 29 Maret 1978 s.d. 15 Maret 1983

a) Menteri Perhubungan : Roesmin Nuryadin

d. Kabinet Pembangunan IV : 19 Maret 1983 s.d. Maret 1988

a) Menteri Perhubungan : Roesmin Nuryadin

b) Pada saat itu Departemen Perhubungan mempunyai Direktorat Perhubungan Darat, Direktorat Perhubungan Laut, Direktorat Perhubungan Udara dan mempunyai Kaperwahub dan Kanwil-Kanwil.

e. Kabinet Pembangunan V : 1988 s.d. 1993

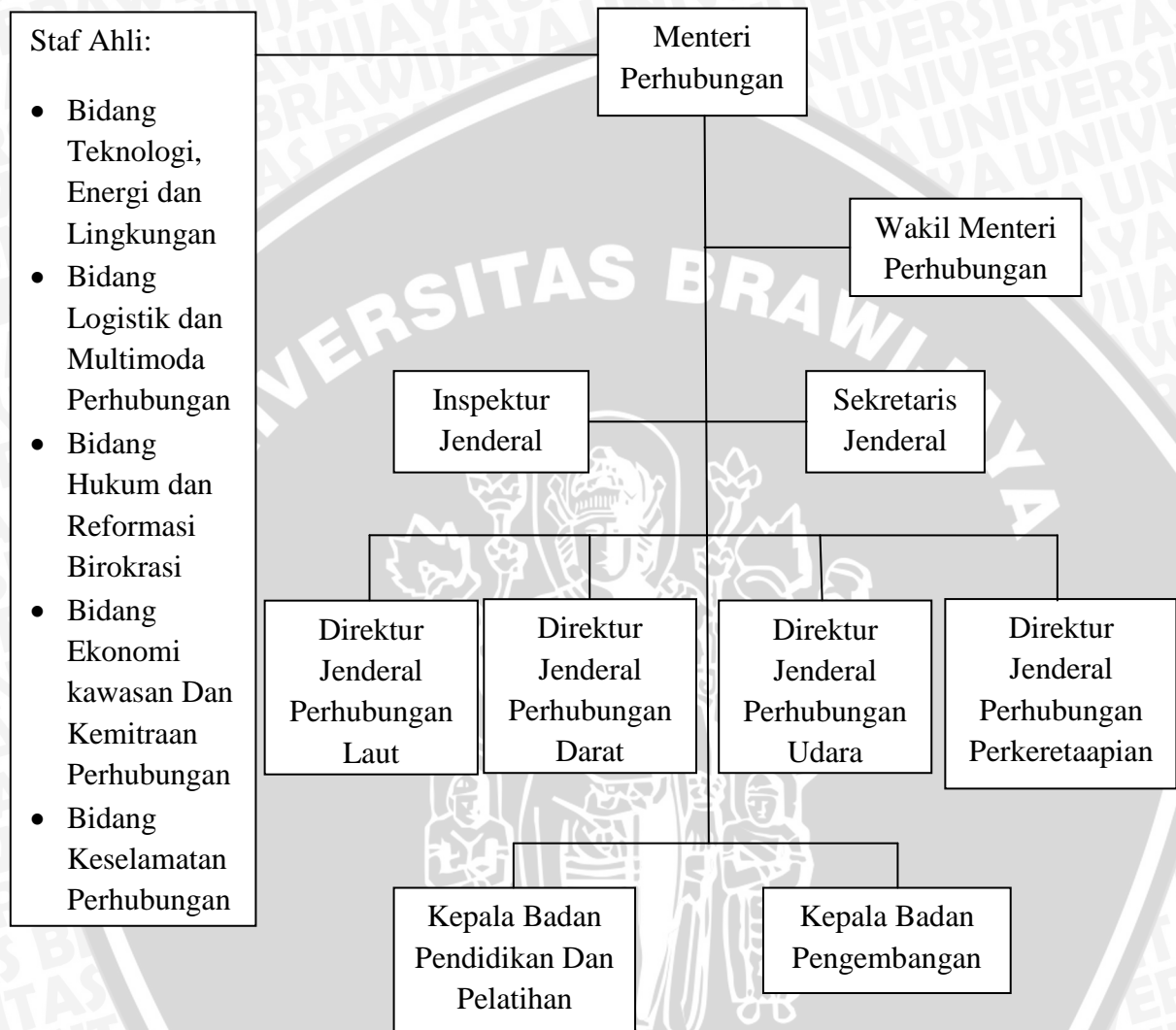
a) Menteri Perhubungan : Ir. Azwar Anas

b) Departemen Perhubungan membawahi Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Laut dan Udara serta dihapus Kaperwahub dan digabung menjadi Kanwil ? Kanwil Perhubungan di setiap propinsi.

f. Kabinet Pembangunan VI : 1993 s.d. 1998

a) Menteri Perhubungan : DR. Haryanto Dhanutirto

Adapun struktur organisasi di Kementerian Perhubungan dapat dilihat dari gambar berikut ini:



Gambar 4.2
Struktur Kementerian Perhubungan

Sumber: www.dephub.go.id

Adapun tugas pokok, fungsi, serta visi dan misi Menteri, tugas Staf Ahli Menteri, tugas pokok dan fungsi Sekretariat Jendral serta tugas pokok dan fungsi Inspektorat Jendral:

1) Menteri Perhubungan

Tugas Pokok

Membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang perhubungan.

Fungsi

1. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis di bidang perhubungan;
2. Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang perhubungan;
3. Pengelolaan barang milik / kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Departemen Perhubungan;
4. Pengawasan dan pelaksanaan tugas dibidang perhubungan;
5. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsi bidang perhubungan kepada Presiden;

Visi

Terwujudnya penyelenggaraan pelayanan perhubungan yang handal, berdaya saing dan memberikan nilai tambah;

Misi

1. Mempertahankan tingkat jasa pelayanan sarana dan prasarana perhubungan;
2. Melaksanakan konsolidasi melalui restrukturisasi dan reformasi di bidang sarana dan prasarana perhubungan;
3. Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa perhubungan;

4. Meningkatkan kualitas pelayanan jasa perhubungan yang handal dan memberikan nilai tambah;

2) Staf Ahli Menteri

Tugas

1. Staf Ahli Bidang Lingkungan Perhubungan mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Perhubungan mengenai masalah lingkungan perhubungan.
2. Staf Ahli Bidang Teknologi dan Energi Perhubungan mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Perhubungan mengenai masalah teknologi dan energi perhubungan.
3. Staf Ahli Bidang Regulasi dan Keselamatan Perhubungan mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Perhubungan mengenai masalah regulasi dan keselamatan perhubungan.
4. Staf Ahli Bidang Multimoda dan Kesisiteman Perhubungan mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Perhubungan mengenai masalah multimoda dan kesisiteman perhubungan.
5. Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Kemitraan Perhubungan mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri Perhubungan mengenai masalah ekonomi dan kemitraan perhubungan.

3) Sekretariat Jendral

Tugas Pokok

Melaksanakan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan tugas dan administrasi di lingkungan Departemen Perhubungan.

Fungsi

1. Pembinaan serta pelaksanaan tugas dan administrasi Departemen Perhubungan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian dan ketatalaksanaan, pendayagunaan sumber daya, serta hubungan antar lembaga masyarakat;
2. Koordinasi terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Departemen Perhubungan;
3. Pembinaan administrasi dalam arti membina urusan tata usaha, mengelola dan membina kepegawaian, menelola keuangan dan peralatan/perlengkapan di lingkungan Departemen Perhubungan;
4. Kerjasama luar negeri dalam arti memberikan pelayanan teknis dan administrasi dalam bidang kerjasama dan bantuan luar negeri sesuai tugas Departemen Perhubungan;
5. Hubungan masyarakat dalam arti melakukan hubungan dengan lembaga resmi dan masyarakat;
6. Koordinasi penyusunan peraturan perundang-undangan dalam arti mengkoordinasikan perumusan peraturan perundang-undangan yang menyangkut tugas Departemen Perhubungan;

7. Keamanan dan ketertiban di lingkungan Departemen Perhubungan.

Unit Kerja

1. Biro Perencanaan
 2. Biro Kepegawaian dan Organisasi
 3. Biro Keuangan dan Perlengkapan
 4. Biro Hukum dan Kerjasama Luar Negeri
 5. Biro Umum
 6. Pusat Data dan Informasi
 7. Pusat Kajian Kemitraaan dan Pelayanan Jasa Transportasi
 8. Pusat Komunikasi Publik
 9. Mahkamah Pelayaran
- 4) Inspektorat Jendral

Tugas Pokok

Melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan Kementerian Perhubungan.

Fungsi

1. Penyiapan perumusan kebijaksanaan pengawasan fungsional di lingkungan Departemen Perhubungan.
2. Pengawasan fungsional di lingkungan Kementerian Perhubungan.
3. Penyiapan perumusan norma, standar, kriteria, dan prosedur pengawasan di bidang perhubungan;

4. Pengawasan lain atas petunjuk Menteri Perhubungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Pelaksanaan urusan administrasi Inspektorat Jenderal.

Unit Kerja

1. Sekretariat Inspektorat Jenderal
2. Inspektorat I
3. Inspektorat II
4. Inspektorat III
5. Inspektorat IV
6. Inspektorat V

Dari keempat Direktur Jendral yang berada dalam struktur organisasi Kementerian Perhubungan, pada penelitian skripsi ini peneliti fokus pada Direktur Jendral Perhubungan Laut dikarenakan peneliti memperoleh data untuk penelitian skripsi ini dari Direktorat Jendral Perhubungan Laut yang berada dalam Kementerian Perhubungan.

2. Gambaran Umum Direktorat Jendral Perhubungan Laut

Direktorat Jendral Perhubungan Laut merupakan salah satu Dirjen yang berada dalam struktur organisasi Kementerian Perhubungan. Tidak hanya dipimpin oleh seorang Menteri, tetapi sebagai sebuah organisasi pemerintah, Direktorat Jendral Perhubungan Laut dipimpin pula oleh seorang Direktur Utama. Direktorat Jendral Perhubungan Laut mengurus berbagai macam hal mengenai transportasi laut Indonesia, baik transportasi manusia, barang maupun pengelolaan sumber daya alam yang berada di dasar laut Indonesia.

Adapun struktur organisasi Direktorat Jendral Perhubungan Laut adalah sebagai berikut:



Gambar 4.3
Struktur Direktorat Jendral Perhubungan Laut

Sumber: www.dephub.go.id

Sebagai sebuah organisasi publik, Direktorat Jendral Perhubungan laut memiliki tugas pokok, fungsi serta visi dan misi yang perlu dilaksanakan. Tugas pokok, fungsi serta visi dan misi Direktorat Jendral Perhubungan Laut adalah:

Tugas Pokok

Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi di bidang perhubungan laut.

Fungsi

1. Penyiapan perumusan kebijakan Departemen Perhubungan di bidang lalu lintas dan angkutan laut, pelabuhan dan pengerukan, perkapalan dan kepelautan, kenavigasian serta penjagaan dan penyelamatan;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang lalu lintas dan angkutan laut, pelabuhan dan pengerukan, perkapalan dan kepelautan, kenavigasian serta penjagaan dan penyelamatan;

3. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang perhubungan laut;
4. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;
5. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.

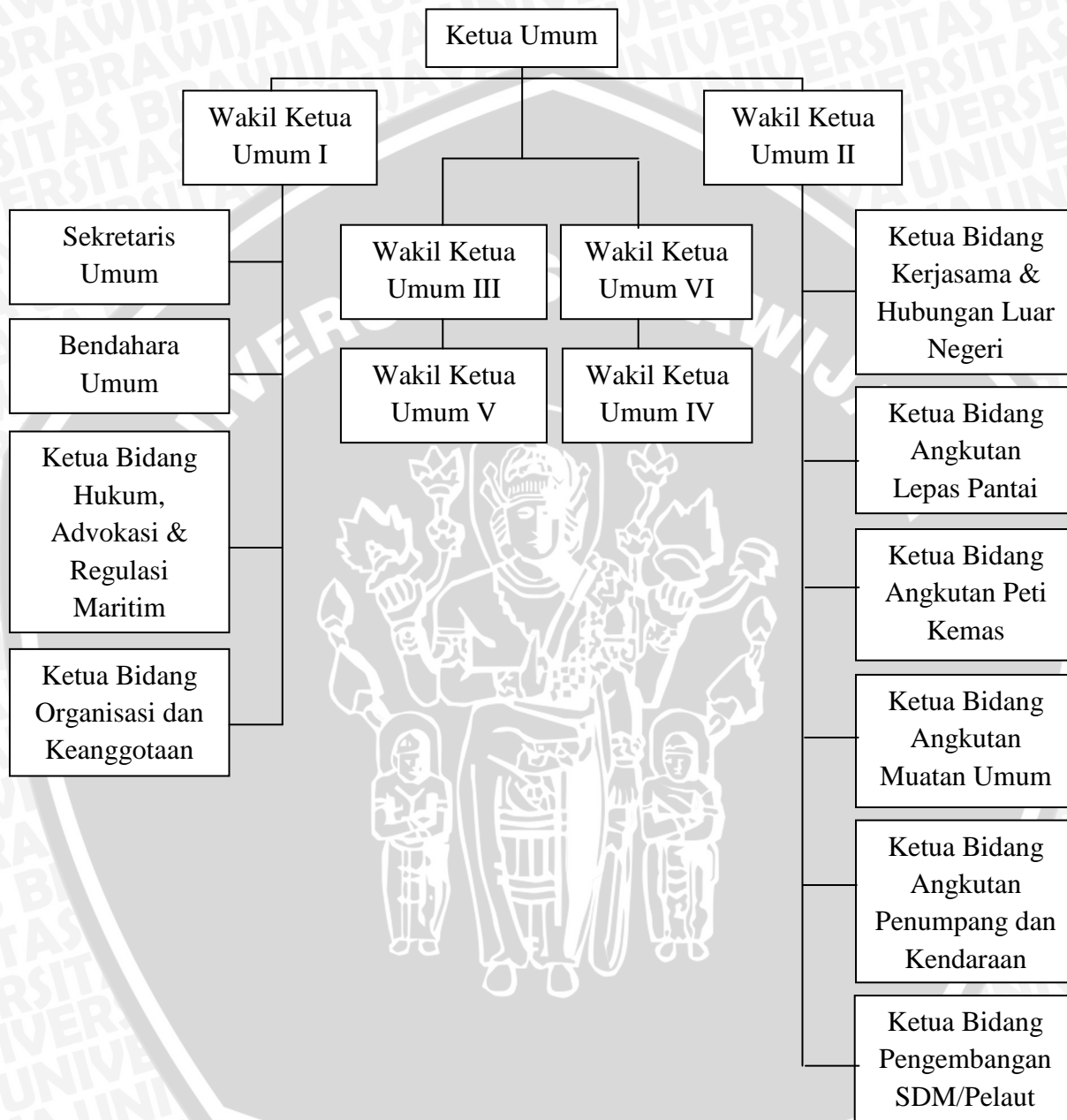
Visi

Terwujudnya penyelenggaraan transportasi laut nasional yang efektif dan efisien sebagai infrastruktur dan tulang punggung kehidupan berbangsa dan bernegara.

Misi

1. Menyediakan pelayanan transportasi laut nasional yang handal dan berkemampuan tinggi serta memenuhi standar nasional dan internasional.
2. Meningkatkan daya saing industri transportasi laut nasional di pasar global yang dapat memberikan nilai tambah bagi perekonomian nasional.
3. Melaksanakan konsolidasi peran masyarakat, dunia usaha dan pemerintah melalui restrukturisasi dan reformasi peraturan dan kelembagaan di bidang transportasi.
4. Meningkatkan peran transportasi laut dalam mempercepat laju pertumbuhan pembangunan nasional.
5. Meningkatkan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa transportasi laut.

3. **Gambaran Umum Indonesian National Ship Owner Association**



Gambar 4.4
Struktur Organisasi INSA Periode 2011-2015

Sumber: www.insa.or.id

INSA (Indonesian National Ship Owners' Association) adalah asosiasi perusahaan pelayaran di Indonesia yang diakui keberadaannya oleh Pemerintah

berdasarkan SK Menteri Maritim No. DP 10/7/9 tanggal 6 September 1967 yang dikukuhkan dengan SK Menteri Perhubungan No. KP.8/AL.308/Phb-89 tanggal 28 Oktober 1989. INSA didirikan pada tanggal 6 September 1967 dengan kantor pusat di Jl. Tanah Abang III No. 10, Jakarta 10160.

INSA mempunyai VISI sebagai infrastruktur pembangunan, perekonomian, alat pemersatu kesatuan dan persatuan bangsa & negara, dan MISI adalah turut memperdayakan pelayaran niaga nasional. serta fungsi adalah mempersatukan. melindungi dan memperjuangkan kepentingan anggota dan mengarahkan kemampuan usaha untuk mencapai tujuan bersama, menjadi tuan di negeri sendiri. Melalui perjuangan yang panjang sejak didirikan, INSA telah dipercaya untuk meningkatkan pelayaran nasional baik di Indonesia dan atau pada perdagangan antar negara.

Program kerja Asosiasi yang paling utama adalah; Melaksanakan INPRES No.5 tahun 2005 untuk pemberdayaan dan Pengembangan armada nasional yang tangguh dan mandiri dan kerjasama diantara seluruh anggota untuk mencapai efisiensi yang maksimal dan untuk meningkatkan kekuatan perdagangan.

Berdasarkan Hasil Rapat Umum Anggota (RUA) INSA ke XIV tanggal 16-18 Juli 2009 Program Kerja INSA adalah:

1. Menyebarkan-luaskan informasi bisnis untuk menuntun para anggotanya.

2. Membina hubungan baik dengan Pemerintah serta pihak berwenang terutama dalam merumuskan peraturan pemerintah yang berhubungan dengan kegiatan maritim.
3. Membina kerjasama dengan asosiasi yang ada di Indonesia dan di luar negeri serta turut berperan aktif dalam pertemuan yang membahas masalah pelayaran di dalam negeri maupun di dunia internasional.
4. Bersikap aktif dalam masalah pendidikan dan meningkatkan sumber daya manusia dengan mengadakan kursus, seminar, dll.

Susunan Pengurus sesuai Keputusan RUA INSA ke-XIV tanggal 16 - 18 Juli 2008 telah diputuskan beberapa Bidang, yaitu :

1. Bidang Organisasi dan Keanggotaan;
2. Bidang Pengembangan Industri & Pelayaran;
3. Bidang Kerja sama dan Hubungan Luar Negeri;
4. Bidang Pengembangan SDM
5. Bidang Angkutan Penumpang & Kendaraan
6. Bidang Angkutan Umum
7. Bidang Angkutan Curah
8. Bidang Angkutan Container
9. Bidang Angkutan Lepas Pantai
10. Bidang Angkutan Tug and Barge
11. Bidang Angkutan Cair

INSA terdiri dari 2 DPD, 52 DPC dan Perwakilan Luar Negeri di berbagai pelabuhan di Indonesia untuk mengkoordinasi anggota yang kantor pusatnya berada di luar Jakarta dan kantor cabangnya diluar wilayah Jakarta.

INSA anggota dari :

1. FASA (Federation ASEAN Shipowners Association)
2. ASF (Asian Shipowners Forum)
3. IMO (International Maritime Organization)

Di berbagai pelabuhan di Indonesia untuk mengkoordinasi anggota yang kantor pusatnya berada di luar jakarta dan kantor cabangnya di luar wilayah Jakarta, serta berkoordinasi dengan instansi terkait di Pelabuhan.

INSA berazaskan pada :

1. Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
2. Persamaan Hak dan Kewajiban sera saling menghormati sesama anggota
3. Semangat gotong royong didalam bentuk kerjasama para Pengusaha Pelayaran

Untuk menjadi anggota INSA dibutuhkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon anggota, yaitu:

1. Mengisi formulir pendaftaran, dengan menyertakan surat pengantar yang di tulis diatas lembar kop surat perusahaan yang akan di daftarkan.
2. Melampirkan surat-surat pendukung (photo copy):
 - a) SIUPAL

- b) Daftar jumlah seluruh kapal yang dimiliki/dioperasikan, serta informasi spesifikasi kapal (yang diterbitkan oleh Ditjen Perhubungan Laut)
 - c) Surat ukur internasional & *Ship Particulars*
 - d) Akte pendirian perusahaan dan seluruh informasi perubahannya.
3. Membayar uang pangkal, sejumlah Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah)
 4. Membayar biaya pembuatan Kartu Tanda Anggota INSA sejumlah Rp 100.000,- (seratus ribu rupiah)
 5. Setelah terdaftar/menjadi anggota INSA, nomor anggota agar dicantumkan pada kop surat berdampingan dengan logo perusahaan.
 6. Biaya iuran bulanan, disesuaikan dengan type kapal:
Jumlah HP/GT x Rp 30,- (tiga puluh rupiah), dengan iuran minimum Rp 200.000,- (dua ratus ribu rupiah) per bulan dan dibayarkan 12 (dua belas) bulan di muka sebelum penerimaan anggota.
 7. Setiap calon anggota diwajibkan untuk memiliki atau membeli buku armada anggota INSA, dengan biaya Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia.

a) Keberlangsungan Asas *Cabotage*.

Asas *Cabotage* lahir berdasarkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2005 yang perihatin dengan keadaan industri pelayaran di Indonesia yang hampir seluruhnya dikuasai oleh pihak asing. Sehingga Pemerintah pada waktu itu mengeluarkan keputusan yang dikenal dengan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2005. Poin penting dari Instruksi Presiden ini ialah Presiden menginstruksikan agar dalam waktu singkat setelah Instruksi Presiden berlaku, muatan pelayaran dalam negeri wajib diangkut dengan kapal berbendera Indonesia. kapal-kapal nasional dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional. Untuk muatan impor yang biaya pengadaannya dibebankan kepada APBN atau APBD wajib menggunakan kapal-kapal yang dioperasikan perusahaan pelayaran nasional. Mendorong diadakannya kemitraan dengan kontrak angkutan jangka panjang antara pemilik barang dan perusahaan angkutan nasional.

Untuk memperkuat Instruksi Presiden tersebut, pada tahun 2008 lahirlah Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Lahirnya Undang-Undang ini bertujuan untuk mewujudkan keinginan pemerintah dalam mendorong industri pelayaran di Indonesia semakin maju dan dikuasai oleh perusahaan dalam negeri. Sehingga armada angkutan laut

nasional yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran dalam negeri mampu menjadi raja di perairan negaranya sendiri.

Pada awal mula diterapkannya Asas *Cabotage*, asas ini tidak berjalan dengan baik. Hal ini diungkapkan oleh PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Asas *Cabotage* itu dulu yah mas bisa dibilang bikin berantakan industri pelayaran kita. Banyak perusahaan kita yang udah bikin kerjasama sama asing tapi tiba-tiba muncul kebijakan yang harus menggunakan kapal sendiri. Ya banyak yang protes waktu itu perusahaan-perusahaan pelayaran ke kita, mas.”

Dari hasil wawancara diatas, dapat dilihat secara jelas bahwa pada awal lahirnya Asas *Cabotage* membuat iklim industri pelayaran di Indonesia menjadi terganggu. Perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri yang telah membuat perjanjian kerjasama dengan perusahaan asing harus merevisi perjanjiannya. Sehingga pada saat itu, industri pelayaran di Indonesia menjadi terganggu. Hal itu disebabkan karena perjanjian yang telah dibuat oleh perusahaan pelayaran dalam negeri dengan perusahaan asing berjangka waktu panjang sehingga pada saat itu dengan lahirnya Asas *Cabotage* membuat beberapa perusahaan pelayaran dalam negeri mengalami kebangkrutan dikarenakan kerugian yang harus mereka tanggung.

Hal itu diperkuat dengan pendapat yang diungkapkan oleh NS pada tanggal 13 Maret 2014, bahwa:

“Soalnya dulu yah mas nyewa kapal asing lebih murah dari pada harus beli kapal sendiri. Nah pas adanya Asas *Cabotage* ngebuat biaya yang mesti dikeluarkan perusahaan jadi besar. Kalo kita itung-itung yah mas, udah harus beli kapal, nyediain bahan bakar, beli suku cadang sama

biaya perawatan kapal ya jadinya gede banget biayanya. Kalo nyewa kan kita cuma bayar sewa aja, nggak perlu lah itu beli suku cadang sama ngerawat, paling ya bahan bakarnya dari perusahaan pelayaran itu. Jadi sebenarnya dulu tuh Asas ini sangat ngeberatin mereka, mas.”

Dari hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada saat itu perusahaan pelayaran dalam negeri belum memiliki kemampuan yang cukup untuk memiliki kapal sendiri dikarenakan harganya yang sangat mahal. Menyewa kapal dari perusahaan asing dapat menekan biaya operasional yang harus dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri daripada mereka harus memiliki kapal sendiri. Selain harganya yang mahal, biaya perawatan kapal pun sangat tinggi oleh sebab itu banyak perusahaan pelayaran dalam negeri yang lebih tertarik menyewa kapal dari pada harus memiliki kapal sendiri yang bertujuan untuk menekan biaya yang harus dikeluarkan oleh perusahaan perusahaan dalam negeri. Sehingga pada saat itu menyewa kapal dari pihak asing merupakan satu-satunya jalan terbaik untuk menjalankan industri pelayaran di Indonesia.

Fakta lainnya yang diungkapkan oleh PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Dulu yah mas gara-gara Asas *Cabotage* ini banyak perusahaan pelayaran yang hampir bangkrut soalnya beban operasional mereka jadi membengkak. Coba bayangin yah, buat beli kapal sendiri butuh modal yang gede banget mas. Harga kapal buatan Jepang dengan kualitas baik aja harganya kira-kira 20 Miliar, kalo kapal buatan Thailand atau China harganya lebih murah tapi kualitasnya jauh dibawah yang buatan Jepang, mas. Nah itu dia alesannya kenapa banyak dari perusahaan pelayaran kita lebih milih nyewa kapal asing dari pada beli sendiri, soalnya harga kapal aja mahal banget.”

Dari pernyataan diatas, menjelaskan bahwa untuk menerapkan Asas *Cabotage* biaya investasi yang harus dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran

dalam negeri sangatlah besar dikarenakan harus memiliki kapal sendiri. Untuk memiliki kapal dengan kualitas baik, harganya sangat mahal. Sedangkan untuk kapal yang harganya lebih murah, kualitasnya tidak terlalu baik. Oleh sebab itu, banyak dari perusahaan dalam negeri yang lebih memilih menyewa kapal dari perusahaan asing. Hal tersebut menjadi salah satu bukti kenapa perusahaan pelayaran dalam negeri terlalu bergantung kepada perusahaan asing sehingga banyak kapal-kapal asing yang beroperasi diperairan Indonesia.

Selain karena harga kapal yang mahal, armada-armada kapal yang telah dimiliki oleh perusahaan pelayaran Indonesia pada saat itu belum mencukupi sehingga pelaksanaan Asas *Cabotage* belum dapat berjalan secara maksimal. Menurut PL1 pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Dulu yah kapal yang kita punya tuh masih sedikit mas, masih belum mampu memenuhi permintaan bongkar muat yang banyak. Terus tiba-tiba ada kebijakan *Cabotage* ini yang melarang penggunaan kapal asing, jadi semakin berantakan industri kita. Armada kita waktu itu sama sekali belum siap mas, apalagi dari segi jumlahnya sangat kurang sedangkan permintaan bongkar muat semakin banyak jadi Asas ini belum bisa diterapkan secara maksimal waktu itu. Apalagi Kapal-kapal yang kita punya waktu itu kebanyakan kapal bekas yang kondisinya kurang layak, mas.”

Kurangnya armada kapal yang dimiliki oleh perusahaan dalam negeri menjadi masalah lain dari belum berjalannya Asas *Cabotage* secara baik diawal penerapannya. Disamping kondisi kapal dalam negeri yang kualitasnya kurang baik, jumlah kapal untuk memenuhi pelayaran nasional pun belum mencukupi. Sehingga hal tersebut menjadi kendala besar dalam pengimplementasian Asas *Cabotage*. Kapal-kapal dalam negeri yang ada

pada saat itu memiliki kualitas yang buruk dikarenakan banyak dari kapal yang dimiliki merupakan kapal bekas. Kualitas kapal yang cenderung memperhatikan menjadikan tujuan pemerintah terhambat.

Pada tanggal 5 Maret 2014, peneliti melakukan wawancara dengan salah satu pengurus yaitu NS1. Beliau mengungkapkan bahwa:

“Lahirnya Asas *Cabotage* ngebuat perusahaan pelayaran dalam negeri harus punya kapal buat dapet izin perusahaan. Soalnya dulu pemerintah kita itu ngasih kelonggaran ke perusahaan pelayaran cuma buat menguasai kapal saja. Menguasai itu ya kaya kamu nyewa motor yah, kamu pake nah itu namanya menguasai bukan jadi hak milik. Jadi dulu itu cuma nyewa aja udah bisa dikasih izin. Tetapi sekarang ini perusahaan udah harus punya kapal sendiri buat ngedapetin izin pelayaran.”

Dari wawancara diatas, dapat dijelaskan bahwa dengan lahirnya Asas *Cabotage*, Pemerintah tidak lagi melonggarkan pemberian izin pada perusahaan pelayaran dalam negeri. Bahkan Pemerintah cenderung “memaksa” perusahaan pelayaran dalam negeri untuk memiliki kapal sendiri karena pada sebelum lahirnya asas tersebut Pemerintah mengizinkan perusahaan pelayaran dalam negeri hanya “menguasai” kapal atau dengan kata lain menyewa kapal. Pemerintah berkeinginan untuk mendorong perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri agar mampu berkembang dan mampu bersaing dengan perusahaan pelayaran asing. Hal itu dikarenakan Pemerintah menilai, lahirnya Asas *Cabotage* merupakan sebuah kebutuhan dari perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri karena pada saat itu mereka tidak berdaya dalam bersaing dengan kapal-kapal asing.

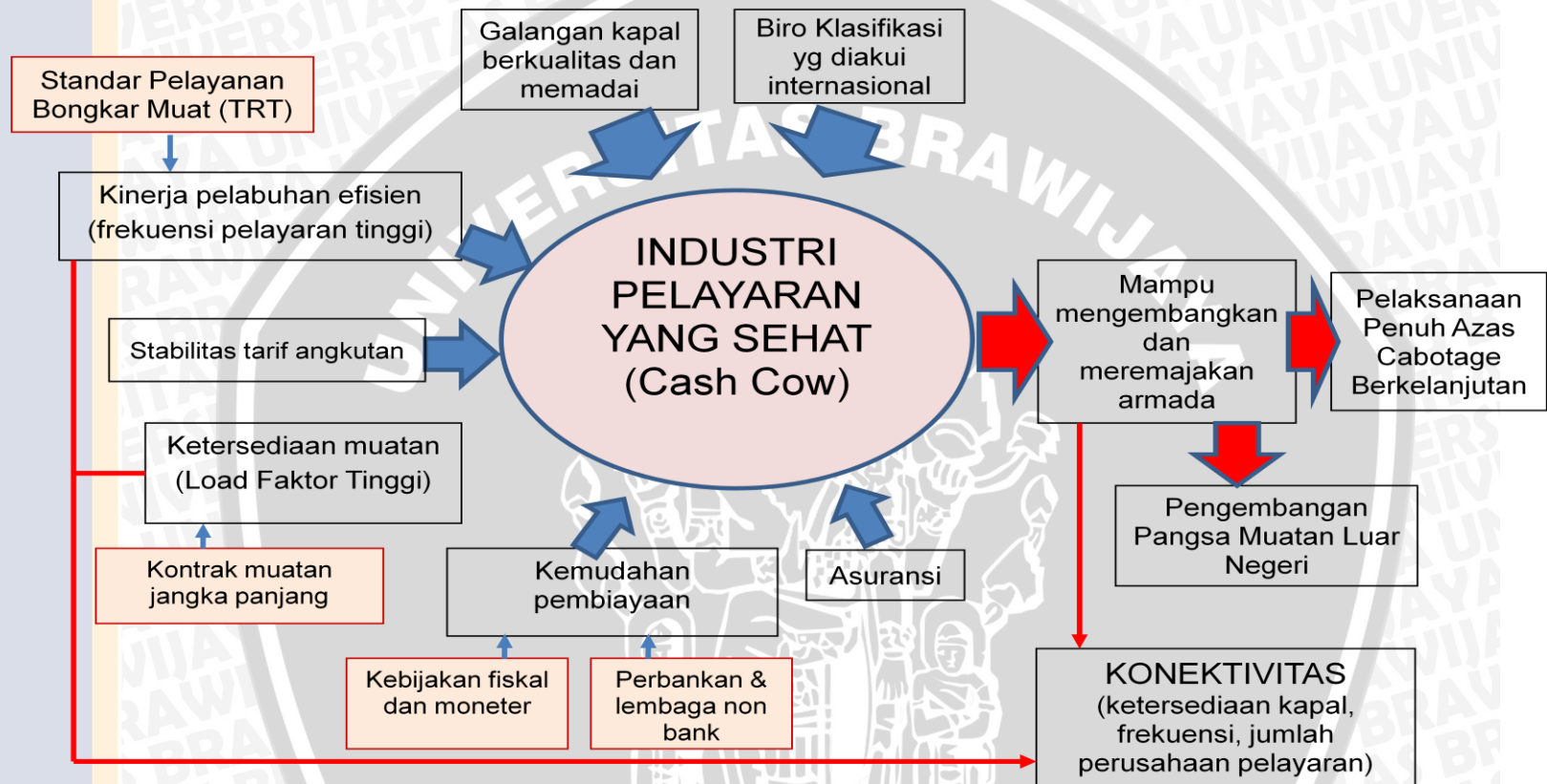
Selain itu, pada tanggal 13 Maret 2014 peneliti melakukan wawancara dengan NS. Beliau mengungkapkan bahwa:

“Karena banyak dari perusahaan pelayaran dalam negeri yang menggunakan kapal asing pada saat itu, Negara tidak mendapat apa-apa mas. Negara rugi triliyunan rupiah karena pajak kapal malah lari ke pemilik kapal asing. Maka dari itu, biar uang kita nggak lari keluar makanya diterapin Asas *Cabotage*, mas.”

Dari hasil wawancara diatas, dijelaskan bahwa Negara mengalami kerugian sebelum adanya Asas *Cabotage*. Hal itu disebabkan karena pada saat menggunakan kapal asing, maka pajak yang seharusnya dibayarkan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri tidak masuk ke dalam kas negara melainkan ke negara yang kapalnya disewa oleh perusahaan pelayaran dalam negeri. Sangat disayangkan sekali, padahal kapal tersebut berlayar di perairan indonesia dan mengeksploitasi sumber daya alam indonesia. oleh sebab itu, Pemerintah melahirkan Asas *Cabotage* untuk mendorong perusahaan dalam negeri memiliki kapal sendiri dan Pemerintah mendapatkan timbal balik yaitu pajak perusahaan pelayaran dalam negeri masuk ke dalam kas negara.

“Penerapan Asas *Cabotage* memerlukan kondisi yang dapat menciptakan industri pelayaran nasional sebagai industri yang sehat dan memberi keuntungan bagi pengusahanya sehingga mampu mengembangkan jumlah armadanya.” (Direktorat Jendral Perhubungan Laut, 2011:104).

Gambar berikut ini menguraikan faktor yang berpengaruh terhadap kemampuan industri pelayaran nasional untuk mengembangkan jumlah armada dan kualitasnya:



Gambar 4.5
Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Kemampuan Industri Pelayaran Nasional Untuk Melaksanakan Asas Cabotage Secara Penuh dan Berkelanjutan, Serta Berkualitas.

Sumber: Direktorat Jendral Perhubungan Laut, 2011:105

Gambar 4.5 diatas menguraikan bahwa pelaksanaan penuh Asas *Cabotage* yang berkelanjutan dapat dicapai bila industri pelayaran nasional mampu mengembangkan jumlah armada. Untuk itu industri pelayaran memerlukan:

1. Dukungan asuransi untuk mengurangi resiko kerugian
2. Kemudahan pembiayaan untuk pengadaan dan pembangunan kapal
3. Ketersediaan muatan sehingga load faktornya tinggi
4. Stabilitas tarif angkutan untuk menjamin kelayakan usaha
5. Kinerja pelabuhan yang efisien sehingga frekuensi lalu-lintas kapal meningkat.
6. Galangan kapal yang berkualitas dan memadai sehingga waktu docking kapal tidak lama dengan biaya yang kompetitif.
7. Biro klasifikasi yang diakui internasional sehingga kapal dengan bendera nasional diakui kualitasnya dan dipercaya melakukan pelayaran luar negeri. (Direktorat Jendral Perhubungan Laut, 2011:106)

Dengan menciptakan kondisi yang dapat membuat industri pelayaran nasional sebagai industri yang mampu mengembangkan jumlah armada dan meremajakannya, selain upaya pemerintah melaksanakan penuh asas *Cabotage* tercapai, juga akan meningkatkan kualitas industri pelayaran sehingga mampu bersaing melakukan pelayaran luar negeri untuk angkutan ekspor-impor. Disamping itu, tersedianya banyak kapal merupakan salah satu faktor yang diperlukan untuk meningkatkan konektivitas nasional.

Seiring berjalannya waktu, tidak terasa pelaksanaan asas *Cabotage* di Indonesia telah berjalan selama sembilan tahun. Pada tanggal 26 Maret 2014, peneliti melakukan wawancara dengan PL2. Beliau mengungkapkan bahwa:

“Sudah nggak terasa sekarang Asas ini sudah memasuki tahun kesembilan dalam pelaksanaannya mas, jelas berbeda perkembangannya dari awal diterapkannya jika di baningkan dengan yang sekarang. Sekarang yah mas, perusahaan pelayaran dalam negeri kita semakin bertambah. Kalau tidak salah yah persentase penambahannya hampir mencapai 100%, nanti mas bisa cek dari data yang kita kasih.”

Dari pernyataan diatas, dapat dilihat secara jelas bahwa pelaksanaan Asas *Cabotage* di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat baik seiring dengan berjalannya waktu. Perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri semakin bertambah dan diikuti pula dengan jumlah kapal berbendera Indonesia yang ikut bertambah. Artinya kemampuan dalam negeri untuk menyelenggarakan pola angkutan yang bisa menghubungkan seluruh pelabuhan di Indonesia akan semakin tinggi.

Dengan semakin meningkatnya jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri membuat kapal-kapal milik perusahaan asing mulai tersisihkan sesuai dengan apa yang ingin diwujudkan oleh Pemerintah. Hal itu disebabkan karena semakin bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri maka jumlah kapal berbendera Indonesia akan semakin bertambah sehingga komoditas-komoditas barang yang harus diangkut keseluruh pelabuhan di Indonesia dapat terangkut secara maksimal.

Namun, peningkatan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri dan semakin meningkatnya jumlah kapal nasional yang dimiliki tidak diikuti oleh beberapa sektor pelayaran. Faktanya, untuk sektor pengangkutan batubara dan pengangkutan minyak serta gas bumi masih ditemukan campur tangan pihak asing. Hal itu diperkuat dengan pernyataan dari NS1, beliau mengatakan bahwa:

“Perlu dicatat ya...untuk kapal-kapal yang berhubungan dengan pengangkutan batubara dan minyak serta gas bumi masih ada campur tangan dari pihak asing. Soalnya kapal-kapal kita belum mampu bersaing di sektor itu. Ya walaupun jumlah kapal asing di sektor itu udah nggak sebanyak dulu tapi untuk sektor itu kita belum bisa melakukan *Asas Cabotage* seutuhnya.” (wawancara tanggal 5 Maret 2014)

Dari pernyataan diatas, untuk kapal-kapal yang berhubungan dengan sektor pengangkutan batubara dan minyak serta gas bumi, perusahaan pelayaran dalam negeri masih menjalin kerjasama dengan pihak asing. Hal itu disebabkan karena perusahaan pelayaran dalam negeri belum memiliki kapal-kapal yang mampu memenuhi kebutuhan di sektor pengangkutan batubara dan minyak serta gas bumi. Selain itu, sumber daya teknologi yang dimiliki oleh kapal-kapal perusahaan dalam negeri masih sangat kurang. Akan tetapi, Pemerintah memberikan kelonggaran pada perusahaan pelayaran dalam negeri hingga awal tahun 2016 untuk memiliki kapal-kapal yang bergerak pada sektor batubara dan minyak serta gas bumi. Sehingga pada tahun 2016, tidak ada lagi perusahaan pelayaran dalam negeri yang bekerjasama dengan pihak asing.

Pernyataan itu diamini oleh PL2 pada tanggal 26 Maret 2014, beliau mengungkapkan bahwa:

“Sebagai anak bangsa, saya yakin kalo nantinya industri kita akan bangkit dan maju. Sekarang ini, saya bersama teman-teman di Dirjen sedang berusaha mewujudkannya. Tidak ada yg sia-sia kalo kita sungguh-sungguh melakukannya, mas.”

Dari pernyataan diatas, PL2 meyakini dengan lahirnya Asas *Cabotage*, industri pelayaran di Indonesia akan semakin bergairah. Hal itu disebabkan karena pihak perbankan yang mulai melirik sektor industri pelayaran. Kini sektor perbankan ikut mendukung usaha pemerintah dalam mewujudkan Asas *Cabotage* dengan memberikan pendanaan pada perusahaan pelayaran dalam negeri untuk memiliki kapal sendiri. Berbeda dengan sebelum lahirnya asas tersebut, sektor perbankan ragu-ragu dalam memberikan pendanaan karena takut perusahaan pelayaran dalam negeri tidak apat mengembalikan dana yang mereka pinjam.

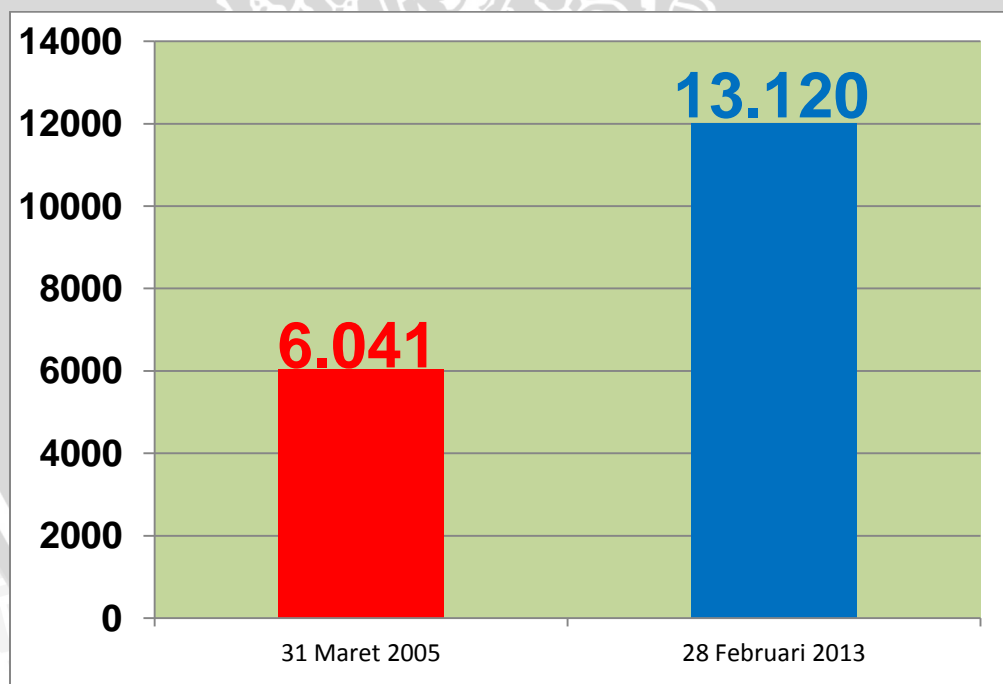
Dengan adanya bantuan pendanaan dari sektor perbankan maka pelaksanaan Asas *Cabotage* dapat berjalan secara maksimal. Sehingga seiring berjalannya waktu perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri dapat berkembang serta mampu bersaing dengan perusahaan pelayaran asing. Pada akhirnya, tujuan pemerintah melahirkan Asas *Cabotage* dapat terwujud yaitu menjadikan industri pelayaran Indonesia menjadi raja di perairannya sendiri.

b. Perkembangan Jumlah Angkutan Kapal

Perkembangan jumlah kapal nasional terus mengalami penambahan seiring penerapan Asas *Cabotage*. Jenis kapal yang mengalami penambahan

ialah kapal berjenis *container*, *general cargo*, tongkang (*barge*) maupun jenis lainnya. Penerapan Asas *Cabotage* berlaku untuk seluruh angkutan laut yang beroperasi di dalam negeri pada tahun 2010 diwajibkan memakai bendera Indonesia dan selambat-lambatnya aturan tersebut harus dipatuhi per 1 Januari 2011.

Hingga 31 Desember 2013, total kapal berbendera Indonesia sebanyak 13.120 unit kapal, bila dibandingkan dengan bulan Maret 2005 dimana jumlah kapalnya 6.041 unit, ini berarti terjadi peningkatan jumlah kapal sebanyak 7.079 unit atau mencapai 117%. Peningkatan jumlah kapal berbendera Indonesia dapat dilihat melalui gambar 4.6 berikut ini:



Gambar 4.6
Peningkatan Jumlah Kapal Berbendera Indonesia

Peningkatan jumlah kapal berbendera tersebut dibenarkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Pertambahan ini sebagian besar merupakan pengalihan bendera kapal perusahaan angkutan laut nasional dari bendera asing ke bendera Indonesia soalnya yah mas sekarang ini kapal asing udah dilarang ngangkut barang domestik kita jadinya banyak perusahaan pelayaran yang beli kapal baru atau kadang juga beli kapal bekas dari luar negeri.”

Dari keterangan tersebut, dapat terlihat bahwa penerapan Asas *Cabotage* sangat mempengaruhi pertumbuhan jumlah kapal di Indonesia. Hal itu dikarenakan dalam kurun waktu sembilan tahun peningkatan jumlah kapal yang dimiliki oleh perusahaan dalam negeri meningkat hingga melebihi 100%.

Secara keseluruhan jumlah kapal nasional hingga 31 Desember 2013 sebanyak 13.120 Unit. Adapun pemilik armada kapal nasional tersebut dapat dibagi dalam 2 (dua) kelompok yaitu :

- a) Milik perusahaan angkutan laut nasional, pada posisi 31 Desember 2013 berjumlah 11.426 Unit.
- b) Milik perusahaan angkutan laut khusus, pada posisi 31 Desember 2013 berjumlah 1.694 Unit.

Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan milik perusahaan angkutan laut nasional adalah kapal milik perusahaan dalam negeri yang melakukan kegiatan angkutan laut di wilayah perairan Indonesia. sedangkan milik perusahaan angkutan laut khusus adalah kapal milik perusahaan dalam negeri yang kegiatannya untuk melayani kepentingan usaha sendiri dalam menunjang usaha pokoknya. Usaha pokok suatu perusahaan telah disebutkan di dalam surat izin usaha suatu perusahaan.

Tingginya jumlah pertumbuhan kapal nasional, diikuti pula dengan

pertumbuhan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri. Pernyataan itu dibenarkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Jujur saja ya mas, saya bangga terhadap pertumbuhan kapal kita saat ini. Pertumbuhan kapal kita sangat signifikan bertambahnya. Itu juga dikarenakan semakin banyaknya perusahaan pelayaran nasional yang ikut bertambah seiring waktu. Saya tidak membayangkan awalnya industri pelayaran kita dapat berkuasa ternyata industri kita kembali bergairah. Saya kaget sekaligus bangga sekarang ini”

Pernyataan dari NS1 tersebut semakin menguatkan bahwa dengan semakin bertambahnya perusahaan pelayaran maka jumlah kapal berbendera Indonesia pun akan selalu ikut bertambah. Peneliti mendapatkan data pertumbuhan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri dari tahun 2006 sampai 2013. Berikut Tabel 4.1 mengenai pertumbuhan jumlah perusahaan dalam negeri:

Tabel 4.1
Jumlah Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri 2006 - 2013

No.	Jenis Perusahaan	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Angkutan laut nasional	1382	1485	1612	1758	1885	2106	2256	2442
2.	Angkutan laut khusus	322	346	370	382	388	398	408	424
	Total	1704	1831	1982	2140	2273	2504	2664	2866

Dari tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa setelah lahirnya asas *Cabotage* jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri semakin bertambah dari tahun ke tahun. Peningkatan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri amat terlihat pada jenis perusahaan angkutan laut nasional. Perusahaan angkutan laut nasional mengalami penambahan jumlah yang sangat signifikan.

Namun pertumbuhan jumlah kapal tersebut tidak diikuti dengan

pertumbuhan kapal jenis lepas pantai. Hal itu diungkapkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Untuk jenis kapal lepas pantai dari pihak kita belum bisa memenuhi kebutuhan mas. Kita masih sangat kurang di beberapa jenis kapal lepas pantai. Maka dari itu hingga saat ini kita masih bekerjasama dengan pihak asing buat melakukan kegiatan lepas pantai. Apalagi kegiatan lepas pantai itu membutuhkan teknologi yang sangat canggih. Sedangkan teknologi di Indonesia sendiri teknologi untuk kegiatan lepas pantai saja belum mendukung.”

Dari pernyataan yang diungkapkan oleh NS1 diatas, menjelaskan bahwa pelayaran Indonesia masih kekurangan dalam hal jumlah kapal untuk kegiatan lepas pantai. Sehingga untuk memenuhi jumlah kapal untuk kegiatan lepas pantai tersebut mengharuskan perusahaan pelayaran dalam negeri untuk bekerjasama dengan pihak asing untuk melakukan kegiatan lepas pantai tersebut. Selain itu, faktor teknologi juga belum mampu menunjang kegiatan lepas pantai karena setiap jenis kapal untuk kegiatan lepas pantai membutuhkan peralatan teknologi yang canggih.

Untuk menunjang hasil wawancara peneliti dengan NS1, peneliti mendapatkan data mengenai kapal untuk kegiatan lepas pantai yang dibutuhkan pelayaran Indonesia dan jumlah kapal untuk kegiatan lepas pantai yang telah dimiliki oleh pelayaran Indonesia. Berikut tabel 4.2 mengenai perbandingan antara kebutuhan dan ketersediaan kapal berbendera Indonesia untuk kegiatan lepas pantai:

Tabel 4.2
Kebutuhan dan Ketersediaan Kapal Berbendera Indonesia
untuk Kegiatan Lepas Pantai

No	Kegiatan	Kebutuhan Kapal 2011 s.d 2015 ^{a)}		Ketersediaan Kapal Berbendera Indonesia	Keterangan
		Type	Jml		
I	Survey	Survey (Seismic)	16	2 Unit (1 Milik BPPT, 1 Milik LIPI)	Belum mencukupi
II	Pengeboran	Drilling Ship	8	4 Unit (1 Unit Tender Rig, 3 Unit Swamp Barge Rig)	Belum mencukupi
III	Konstruksi Lepas Pantai	1. Pipe Lay Barge	11	1	Belum mencukupi
		2. Semi Submersible Rig	10	-	Tidak tersedia
		3. Jack Up Rig	31	-	Tidak tersedia
		4. Tender Assit Rig	6	-	Tidak tersedia
		5. Cable Boat/ Cable Laying Barge	17	-	Tidak tersedia
IV	Penunjang Operasi Lepas Pantai	FSO/ PFSO	9	10	Terpenuhi
		FSRU	1	-	Tidak tersedia
		Accommodation Work Barge	6	4	Belum mencukupi
		Anchor Handling Tug & Supply (AHTS)	58	14	Belum mencukupi
		Crew Boat	2	- 60 Crew Boat - 90 Sea Truck - 9 Truck	Terpenuhi
		Diving Support Vessel	9	5	Belum mencukupi
		Multi Purpose Vessel	17	53 Tug Boat 17 Utility Tug Boat 3 Work Boat 4 Fuel Distributor 8 Special Tug Boat	Terpenuhi
		Paltform Supply Vessel	9	10 PSV 3 PSV Fast	Terpenuhi
		Transportation Barge	2	13 Hopper Barge 1 Panton Barge 1 Storage Barge 19 Flat Top Barge 11 Oil Barge 1 Drilling Barge	Terpenuhi
		Utility Vessel	13	62 LCT 4 LHT 2 TUB 3 Maintenance Boat 4 Patrol Boat 20 Speed Boat 3 Moring Boat	Terpenuhi
		Warehouse Barge	5	1	Belum mencukupi

Dari tabel 4.2 diatas membenarkan bahwa masih banyak jenis kapal untuk kegiatan lepas pantai yang belum mencukupi bahkan masih banyak kapal-kapal yang belum tersedia khususnya pada kegiatan konstruksi lepas pantai. Sehingga mengharuskan perusahaan pelayaran dalam negeri melakukan kerjasama dengan pihak asing. Serta Pemerintah ikut memberikan perpanjangan waktu hingga awal 2016, untuk kegiatan lepas pantai sudah harus menggunakan kapal berbendera Indonesia.

c. Daya Saing Perusahaan Pelayaran Nasional

Untuk melihat daya saing perusahaan dapat dilihat dari kemampuan bersaing di masa lalu, masa kini, dan dapat diproyeksikan ke masa depan. Daya saing perusahaan bersifat dinamis dan akan mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu bergantung pada tingkat kompetisi, perubahan perilaku permintaan, dan kemampuan dasar industri di Indonesia. Satu-satunya konsep daya saing pada tingkat nasional adalah produktivitas. Kemampuan untuk melakukannya bergantung pada produktivitas dimana tenaga kerja dan modal suatu negara digunakan. Produktivitas adalah penentu utama dari standar hidup negara yang berjangka panjang. Produktivitas adalah akar penyebab pendapatan per kapita nasional. Produktivitas sumber daya manusia menentukan upah karyawan.

Dengan semakin bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri di Indonesia menjadikan persaingan antara sesama perusahaan pelayaran dalam negeri pun akan semakin kompetitif. Pernyataan tersebut diperkuat

dengan kutipan wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada PL1 pada tanggal 26 Maret 2014 :

”Coba mas bayangkan, dengan semakin banyaknya perusahaan pelayaran, industri pelayaran kita bisa semakin kompetitif. Perputaran uang disana akan semakin meningkat. Ya.....jadi iklim persaingan industri pelayaran kita nggak monoton mas. Itu yang membuat investor tertarik untuk masuk ke industri kita”

Dari wawancara diatas, dapat dijelaskan bahwa dengan semakin bertambahnya jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri akan menumbuhkan persaingan yang kompetitif. Persaingan yang seringkali terjadi adalah persaingan untuk mendapatkan kontrak jangka panjang muatan sehingga ada jaminan muatan. Sebagai sebuah perusahaan pelayaran yang memiliki kapal, mereka harus bersaing dengan perusahaan pelayaran lainnya untuk mendapatkan barang-barang/muatan untuk diangkut menggunakan kapalnya. Tanpa adanya barang/muatan yang diangkut maka kapal tersebut tidak dapat beroperasi. Oleh sebab itu, mereka harus dapat mendapatkan kontrak jangka panjang muatan agar kapal yang mereka miliki dapat beroperasi. Persaingan untuk mendapatkan kontrak jangka panjang dibenarkan oleh PL1 pada tanggal 26 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Persaingan itu emang ada mas, sekarang gini aja yah kalo perusahaan itu nggak bersaing gimana caranya mereka bisa dapet keuntungan? Gimana caranya mereka bisa ngembaliin modal beli kapal? Ya bersaing antara satu sama yang lain. Namanya juga bisnis mas, persaingan itu perlu biar perusahaan mereka bisa jalan. Gunanya kontrak jangka panjang itu buat ngasih kepastian ke mereka, kalo mereka bisa selalu ngangkut barang si pemilik kapal. Saya kasih contoh yah, misal pelindo yah mereka punya kapal nah mereka nawarin kapal mereka buat ngangkut barang-barang punya ASTRA,

nah disitu mereka butuh kontrak biar kalo ASTRA mau ngirim barang keluar pulau makenya kapal mereka”

Dari pernyataan yang diungkapkan oleh PL1 diatas, dapat dijelaskan bahwa persaingan yang terjadi merupakan hal yang biasa di sektor bisnis. Untuk dapat beroperasi, perusahaan pelayaran membutuhkan kontrak jangka panjang yang berguna untuk memberikan jaminan terhadap perusahaan pelayaran dalam negeri untuk selalu mengangkut muatan dari pemilik barang. Karena pada faktanya perusahaan pelayaran tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya kerjasama dengan pemilik barang.

Selain persaingan untuk mendapatkan kotrak jangka panjang, banyaknya perusahaan pelayaran dalam negeri pada saat ini menciptakan hubungan kerjasama antar sesama perusahaan pelayaran. Hubungan kerjasama yang dilakukan yaitu berupa kolaborasi mencari solusi inefisiensi akibat kebijakan. Sebagai pihak-pihak yang seringkali menjalankan dan merasakan dampak kebijakan Pemerintah, perusahaan pelayaran dalam negeri menyatukan pendapat untuk mencari solusi dalam menghadapi kebijakan Pemerintah yang kadang tidak efisien atau cenderung mempersulit mereka.

Semakin bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri juga memperkuat sistem logistik nasional yang akan meningkatkan konektifitas pelayaran. Pernyataan tersebut di perkuat dengan hasil wawancara yang peneliti lakukan kepada PL1 pada tanggal 26 Maret 2014:

“Dulu yah mas, jumlah kapal kita sedikit buat ngirim bahan makanan ke daerah timur Indonesia itu susah banget. Apalagi yah jaraknya yang jauh bikin bahan makanan itu lama sampe nya ada yang sampe

berminggu-minggu baru sampe. Sekarang yah penyediaan bahan-bahan logistik udah terpenuhi di seluruh Indonesia. itu karena hubungan pelayaran kita semakin bagus mas, apalagi ditunjang sama banyaknya kapal yang kita miliki sekarang.”

Hasil wawancara tersebut menjelaskan bahwa dengan terciptanya hubungan pelayaran yang baik maka penyediaan logistik nasional di seluruh pulau di Indonesia akan terpenuhi. Indonesia merupakan Negara kepulauan yang membutuhkan armada kapal yang sangat banyak untuk menghubungkan satu pulau dengan pulau lainnya yang berfungsi sebagai alat transportasi pengiriman barang/kebutuhan pokok ke pulau tertentu. Sehingga dengan banyaknya perusahaan pelayaran dalam negeri akan memperkuat hubungan pelayaran dalam segi pengiriman bahan pokok untuk memenuhi kebutuhan pokok di berbagai pulau yang ada di Indonesia.

Dengan terciptanya persaingan pada perusahaan pelayaran dalam negeri akan berpengaruh terhadap iklim industri pelayaran yang semakin bergairah. Persaingan tidak selalu membawa dampak yang buruk bagi pelakunya tetapi dapat pula memberikan dampak positif dan menjadi pendorong untuk bersaing secara lebih baik. Selain itu, persaingan di bidang industri akan menarik perhatian investor untuk menginvestasikan dananya kepada perusahaan pelayaran dalam negeri.

2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Asas

Cabotage dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia.

a. Faktor Pendukung Implementasi Asas *Cabotage*

1) Asas *Cabotage* merupakan kebutuhan perusahaan nasional.

Pemerintah meyakini bahwa Asas *Cabotage* merupakan sebuah kebutuhan bagi perusahaan pelayaran dalam negeri. Hal itu diperjelas dengan keterangan yang diberikan oleh PL1 pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Saya kan bagian dari Pemerintah yah mas, kalo menurut saya waktu itu Asas *Cabotage* merupakan sebuah kebutuhan soalnya kondisi pelayaran kita hampir seluruhnya dikuasai asing. Nah sebagai orang Indonesia masa iya kita mau laut kita yang luas ini dikuasai asing makanya dibuat Asas *Cabotage* itu agar perusahaan pelayaran kita bisa bangkit yang tujuannya untuk perusahaan pelayaran kita juga bisa maju.”

Dari penjelasan diatas dapat dikatakan bahwa pada saat itu perusahaan pelayaran dalam negeri kalah bersaing dengan perusahaan pelayaran asing yang beroperasi di perairan laut Indonesia. Agar tidak terus menerus kalah bersaing, Pemerintah memberikan solusi kepada perusahaan pelayaran nasional berupa kebijakan Asas *Cabotage* yang intinya seluruh pelayaran nasional dikuasai oleh kapal serta anak buah kapal Indonesia.

Pemerintah berpikir Asas *Cabotage* merupakan kebutuhan dari perusahaan pelayaran nasional agar tidak selalu kalah bersaing dengan pihak asing. Pernyataan tersebut dibenarkan oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Kami sebagai asosiasi mendukung mas adanya Asas *Cabotage*, walaupun terlihat menyusahkan teman-teman kami di perusahaan pelayaran tapi itu emang kebutuhan kami. Kalo nggak kaya gitu mas, banyak barang-barang kita yang diangkut pake kapal asing. Terus perusahaan pelayaran yang udah punya kapal malah nggak kepake mas, rugi dong jadinya.”

Pernyataan diatas membenarkan bahwa Asas *Cabotage* merupakan kebutuhan bagi perusahaan pelayaran untuk tidak kalah bersaing dengan perusahaan pelayaran asing. Karena tanpa adanya Asas tersebut, banyak dari pemilik barang yang memilih barangnya diangkut oleh kapal asing yang disewa oleh perusahaan pelayaran nasional.

2) Pembentukan Task Force/Tim Teknis untuk mengidentifikasi kapal-kapal berbendera Indonesia dan berbendera asing yang beroperasi.

Pemerintah dalam upayanya mengawasi pelaksanaan Asas *Cabotage* membentuk tim pengawas yang bertugas untuk mengawasi serta mengidentifikasi kapal-kapal yang berlayar di perairan Indonesia baik itu kapal berbendera asing maupun berbendera Indonesia. Sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh PL1 pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

”Untuk mengawasi pelaksanaan dilapangan, kita sudah bentuk tim tersendiri mas. Tim itu tugasnya buat ngontrol kapal-kapal yang beroperasi, kalo ditemukan kapal asing yang beroperasi tapi nggak dapat izin dari Menteri langsung kita sita. Kontrol buat kapal asing kita perketat mas, soalnya banyak juga dari perusahaan pelayaran kita yang masih bandel dengan mengelabui petugas.”

Dari keterangan tersebut, dapat dijelaskan bahwa Pemerintah dalam upayanya mensukseskan pelaksanaan Asas *Cabotage* telah membentuk tim pengawas untuk mengawasi dan mengontrol kapal-kapal berbendera asing yang berlayar di perairan Indonesia. Pengawasan tersebut dilakukan untuk menekan jumlah kapal-kapal berbendera asing yang berlayar di perairan laut Indonesia. Selain itu, tim pengawas juga ikut mengawasi pelaksanaan Asas *Cabotage* yang dijalankan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri serta mengawasi kapal-kapal berbendera Indonesia yang beroperasi. Tanpa adanya pengawasan/kontrol dari Pemerintah, suatu kebijakan tidak dapat terlaksana dengan maksimal.

3) Memfasilitasi proses penyediaan kapal-kapal yang belum tersedia di Indonesia atau berbendera Indonesia.

Dalam rangka mensukseskan pelaksanaan Asas *Cabotage* di Indonesia, Pemerintah bersama lembaga terkait ikut membantu perusahaan pelayaran dalam negeri dalam menyediakan kapal-kapal yang dibutuhkan. Jenis bantuan yang dilakukan Pemerintah diungkapkan oleh PL1 pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Sebagai Pemerintah kita ikut membantu dalam proses penyediaan kapal juga, mas. Tapi bukan dari segi finansial yah soalnya kalo dari segi finansial kan udah ada instansi tersendiri kaya pihak perbankan. Kita ngebantunya dari segi administratifnya mas semisal pemberian surat izin pengadaan kapal atau memberikan informasi ke perusahaan perusahaan pelayaran tentang kapal-kapal yang sedang mereka butuhkan. Kita punya *database* mengenai jenis-jenis kapal dan kalo kita lagi rapat bisa kita informasikan ke kepala perusahaan pelayaran nasional, mas.”

Dari keterangan diatas, bantuan yang Pemerintah lakukan berupa pemberian izin kepada perusahaan-perusahaan pelayaran dalam proses pengadaan kapal serta pemberian informasi kepada perusahaan pelayaran mengenai kapal yang sedang mereka butuhkan.

4) Mendapatkan pinjaman dari perbankan dan lembaga keuangan/pembiayaan lainnya untuk pengembangan armada niaga nasional.

Untuk mensukseskan Asas *Cabotage*, tidak hanya bantuan dari Pemerintah saja yang dibutuhkan tetapi juga dari pihak ketiga yaitu perbankan. Pihak perbankan dibutuhkan untuk meminjamkan dananya kepada perusahaan pelayaran yang akan digunakan untuk pengembangan armada niaga nasional. Seperti yang diungkapkan oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Agar asas ini bisa berhasil nggak cuma harus ada kerja keras dari Pemerintah atau perusahaan pelayaran aja mas, tapi perlu juga bantuan dari perbankan. Nggak semua perusahaan pelayaran kita itu punya modal yang besar pas awal berdirinya mas apalagi harus punya kapal sendiri yah kan, jadi gunanya pihak perbankan itu buat ngebantu secara finansial. Setidaknya sama-sama berperanlah mas biar industri pelayaran kita ini bisa maju dan berkembang.”

Dari pernyataan diatas dapat dijelaskan bahwa pihak perbankan perlu ikut berpartisipasi dalam hal peminjaman modal kepada perusahaan pelayaran dalam pengadaan armada kapal. Tanpa adanya bantuan dari pihak perbankan pemenuhan kebutuhan akan

kapal nasional tidak dapat terwujud. Sehingga pihak perbankan memiliki peranan yang penting pula dalam suksesnya kebijakan Asas *Cabotage* ini.

b. Faktor Penghambat Implementasi Asas *Cabotage*

1) Perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal-kapal jenis tertentu untuk menunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai.

Belum tersedianya kapal yang menunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai menjadi penghambat pelaksanaan Asas *Cabotage*. Hal ini dikarenakan perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu melakukan pengadaan kapal jenis ini. Hal itu dibenarkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Perusahaan pelayaran belum mampu melakukan pembelian kapal untuk kegiatan lepas pantai, mas. Soalnya harga kapal untuk kegiatan lepas pantai lebih mahal dari pada kapal-kapal jenis lainnya. kenapa mahal? Soalnya teknologi yang dipunya di kapal untuk kegiatan lepas pantai itu teknologi yang sangat canggih. selain itu, untuk kegiatan lepas pantai nggak cuma butuh satu kapal aja tapi banyak kapal sehingga dibutuhkan modal yang sangat besar mas. Sampai sekarang belum ada pihak perbankan yang menyanggupi untuk mendanai pegadaan kapal tersebut.”

Dari keterangan diatas, perusahaan pelayaran belum mampu melakukan pengadaan kapal untuk kegiatan lepas pantai dikarenakan harganya yang sangat mahal. Selain itu, kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai membutuhkan kapal-kapal

yang berteknologi tinggi. Sehingga pada saat ini, kapal-kapal asing masih diizinkan untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai Indonesia sehingga menghambat pelaksanaan Asas *Cabotage*.

2) Biaya investasi pengadaan kapal sangat besar.

Penghambat lainnya dalam implementasi Asas *Cabotage* adalah biaya investasi pengadaan kapal yang sangat besar. Untuk membeli sebuah kapal membutuhkan biaya yang sangat besar karena harga kapal yang sangat mahal. Hal itu dibenarkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Untuk melakukan pembelian kapal, modal yang dibutuhkan sangat besar mas. Harga kapal nggak murah, makanya pihak perusahaan pelayaran sekarang ini lagi cari cara biar mereka bisa membeli kapal tapi dengan harga yang tidak terlalu mahal. Apalagi yah untuk perusahaan pelayaran yang baru mau mulai berkembang, itu jadi beban buat mereka.”

Pernyataan diatas membenarkan bahwa biaya investasi yang dibutuhkan untuk melakukan pengadaan kapal sangatlah besar. Harga kapal baru dengan kualitas yang baik harganya tidaklah murah, sehingga cukup sulit untuk perusahaan pelayaran dalam negeri untuk melakukan pengadaan kapal dan biaya investasi yang tinggi menjadi penghambat implementasi Asas *Cabotage*.

3) Belum adanya kontrak jangka panjang antara pemilik barang dan pemilik kapal.

Faktor penghambat lainnya adalah belum adanya kontrak jangka panjang antara pemilik barang dan pemilik kapal. Hal ini menjadi

penghambat dikarenakan tidak adanya kepastian terhadap pemilik kapal jika kapalnya akan selalu digunakan. Hal ini diakui oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Hingga saat ini, kontrak jangka panjang antara perusahaan dengan pemilik barang masih sulit terjalin mas. Padahalkan pihak perusahaan juga butuh yang namanya kepastian biar mereka juga tidak ragu-ragu dan merasa rugi dengan mempunyai kapal. Tapi kan si pemilik barang juga nyari-nyari perusahaan yang nyewain kapalnya dengan harga murah biar biaya yang mereka keluarkan juga nggak membengkak. Soalnya Pemerintah belum netapin biaya bongkar muat yang pasti, mas.”

Dari pernyataan diatas, dapat dijelaskan bahwa kontrak jangka panjang belum dapat terjalin antara pemilik kapal dan pemilik barang dikarenakan belum adanya biaya yang pasti untuk biaya bongkar muat barang. Selain itu, banyak dari pemilik barang yang hanya ingin melakukan kontrak jangka pendek saja. Sehingga tidak adanya kepastian bagi pemilik kapal untuk terus beroperasi di perairan laut Indonesia karena pada dasarnya kapal dapat beroperasi jika membawa angkutan/barang dari pemilik barang.

4) Rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia.

Rendahnya kualitas dan kuantitas yang dimiliki oleh anak buah kapal Indonesia menjadi faktor penghambat lainnya dalam implementasi Asas *Cabotage*. Seperti yang diungkapkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Kualitas anak buah kapal kita itu masih rendah. Kalo kita bandingkan sama anak buah kapal asing beda jauh kualitasnya mas. Kadang saya merasa aneh sendiri sih mas, soalnya disaat perusahaan pelayaran diharuskan punya kapal sendiri dan diharuskan pake tenaga anak buah kapal Indonesia tapi kualitas

mereka nggak ditingkatin. Gimana perusahaan mau pakai mereka coba kalo kualitasnya aja rendah.”

Dari pernyataan diatas, dijelaskan bahwa kualitas tenaga kerja khususnya anak buah kapal Indonesia masih sangatlah rendah. Hal ini tidak sebanding dengan jumlah kapal yang semakin bertambah di perairan laut Indonesia. Jika jumlah kapal semakin bertambah tetapi kualitas anak buah kapalnya rendah, perusahaan pelayaran bisa saja menggunakan tenaga anak buah kapal berkebangsaan asing. Akan tetapi, tindakan tersebut akan semakin menghambat implementasi Asas *Cabotage*.

3. Dampak dari Implementasi Kebijakan Pelayaran pada studi penelitian tentang Asas *Cabotage*

a. Dampak Terhadap Negara/Pemerintah

1) Dampak Positif

a) Penerapan Asas *Cabotage* menguatkan kedaulatan Negara.

Dengan diterapkannya Asas *Cabotage*, perairan laut Indonesia terjaga dengan baik dan semakin kuat kedaulatannya. Pernyataan ini diperkuat dengan pendapat dari PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Dengan semakin sedikitnya kapal asing yang beroperasi di perairan kita, kedaulatan kita semakin terjaga. Hal itu karena posisi kita dimata asing jadi semakin kuat. Nggak kaya dulu pas kapal asing bebas keluar masuk di perairan

kita buat ngangkut barang. Kalo sekarang kan mereka harus pake izin dulu segala sesuatunya.”

Dari pernyataan diatas, dijelaskan bahwa semakin sedikitnya kapal asing yang berlayar di perairan Indonesia, secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap terjaganya kedaulatan Negara. Kedaulatan negara akan terjaga dari pihak-pihak asing terutama dari kapal-kapal berbendera asing yang beroperasi di perairan laut Indonesia dan posisi Pemerintah akan semakin kuat dimata pihak asing.

b) Terserapnya ABK domestik

Penerapan Asas *Cabotage* berdampak positif pada berkurangnya pengangguran di Indonesia. seperti yang diungkapkan oleh PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Asas *Cabotage* juga nggak Cuma berpengaruh ke pertumbuhan jumlah kapal aja mas tapi juga berpengaruh ke berkurangnya pengangguran. Soalnya, Pemerintah mengharuskan kapal kita menggunakan anak buah kapal Indonesia. Coba bayangin aja mas, satu kapal diisi sama puluhan anak buah kapal, nah sekarang kapal kita aja ada ribuan jadi pengangguran juga semakin berkurang.”

Dari pernyataan diatas, dijelaskan bahwa dengan pemberlakuan Asas *Cabotage* maka tenaga anak buah kapal Indonesia akan semakin terserap. Sehingga berdampak pada berkurangnya jumlah pengangguran di Indonesia. Hal ini juga dikarenakan banyaknya perusahaan pelayaran yang memiliki kapal sendiri, sehingga dapat menyerap anak buah kapal yang cukup banyak.

c) **Terciptanya keamanan nasional karena keberadaan kapal nasional**

Terciptanya keamanan nasional diwujudkan dengan penerapan Asas *Cabotage*. Dengan diterapkannya Asas tersebut, jumlah kapal nasional akan bertambah seiring waktu dan berdampak pada ramainya jalur pelayaran Indonesia. pernyataan ini diperkuat dengan pendapat PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Sekarang gini aja mas gambarannya yah, kalo perairan kita ramai sama kapal punya kita sendiri mana ada sih kapal asing yang berani masuk ke perairan kita. Kalo misalnya ada yang berani masuk berarti namanya penyelundup kan, pasti segera terlacak sama kapal-kapal kita yang ada disekitarnya. Makanya semakin banyaknya kapal kita yang beroperasi diperairan laut Indonesia, keamanan juga bisa terjaga khususnya keamanan laut.”

Dari pernyataan diatas, sangat jelas dampak yang dapat dirasakan dari banyaknya kapal yang kita miliki. Salah satunya dengan terjaganya keamanan laut negara kita. Karena dengan ramainya jalur pelayaran, secara tidak langsung akan ikut menjaga keamanan laut nasional seiring keberadaan kapal nasional.

2) Dampak Negatif

a) Belum tersedianya kapal bendera nasional untuk kebutuhan penunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai, baik jenis maupun jumlahnya.

Pertumbuhan jumlah kapal yang signifikan tidak diikuti dengan kapal yang berfungsi untuk kebutuhan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai. Belum mampu tersedianya kapal nasional yang berfungsi untuk kegiatan lepas pantai menjadi penghambat terwujudnya cita-cita Pemerintah. Hal ini dibenarkan oleh PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Kita masih belum mampu mas buat punya kapal untuk kegiatan lepas pantai sendiri. Ya...dengan berbagai alasan yang mungkin mas sudah tau sendiri yah. Jadinya kita harus menunda melihat pelayaran kita seluruhnya diisi oleh kapal nasional. Ini bukan sebuah kegagalan tapi hanya sedikit tertunda aja mas. Kita cuma masih kekurangan kapal di sektor itu.”

Dari pernyataan diatas, dijelaskan bahwa dengan belum tersedianya kapal yang berfungsi untuk kegiatan lepas pantai, Pemerintah harus menunda seluruh perairannya dikuasai oleh kapal nasional.

b) Masih rendahnya kemauan taat *Asas Cabotage*.

Untuk menjalankan sebuah kebijakan agar berjalan dengan baik, dibutuhkan kemauan dari seluruh pihak dalam menjalankan kebijakan tersebut. Namun, pada pelaksanaan *Asas Cabotage* masih saja ada perusahaan-perusahaan yang

tidak mau taat untuk melaksanakan asas tersebut. Hal itu dibenarkan oleh PL pada tanggal 26 Maret 2014, bahwa:

“Kita masih suka menemukan perusahaan pelayaran yang bandel mas. Kadang masih ada aja perusahaan pelayaran yang mengelabui petugas dengan mengaku-ngaku kapalnya punya mereka padahal ternyata mereka cuma nyewa. Sekarang ini, kita lagi memperketat pengawasan itu di cek dari surat-surat kapalnya. Kalo kita menemukan pelanggaran kaya gitu langsung kita tindak mas.”

Dari penjelasan diatas, dijelaskan bahwa masih ditemukan beberapa perusahaan pelayaran yang tidak taat pada pelaksanaan *Cabotage*. Oleh sebab itu, kontrol dan pengawasan selalu dilakukan oleh Pemerintah agar tidak terjadi pelanggaran kembali.

b. Dampak Terhadap Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri

1) Dampak Positif

a) Besarnya pangsa pasar muatan domestik yang hanya diangkut oleh kapal nasional.

Lahirnya Asas *Cabotage* menjadikan seluruh kegiatan bongkar muat di pelabuhan nasional dikuasai oleh kapal-kapal berbendera Indonesia. Pernyataan tersebut diperkuat dengan pendapat NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Jujur saja mas, dengan adanya Asas ini banyak dari anggota kami yang tidak perlu lagi repot-repot bersaing dengan kapal asing. Soalnya, semua barang bongkar muat dalam negeri sudah harus mereka yang angkut secara otomatis. Jadi karena banyak yang beralih dari kapal asing ke kapal nasional, barang bongkar muat yang mereka

angkut juga semakin banyak dan itu berpengaruh ke pendapatan mereka.”

Dari pernyataan diatas, dijelaskan bahwa beralihnya penggunaan kapal asing ke kapal berbendera Indonesia menjadi sebuah keuntungan karena kapal-kapal berbendera Indonesia tidak perlu lagi bersaing dengan kapal-kapal asing dalam melakukan bongkar muat di pelabuhan nasional. Dengan lahirnya asas tersebut juga menjadikan industri pelayaran nasional bergairah dan berdampak pada perusahaan pelayaran dalam negeri untuk mendapatkan *profit* yang besar.

b) Tingginya pertumbuhan perekonomian nasional dan pertumbuhan muatan domestik

Dampak yang dirasakan dengan diterapkannya Asas Cabotage di Industri pelayaran nasional adalah tumbuhnya perekonomian nasional pada sektor ini. Seperti halnya yang diungkapkan oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Kalo dibandingin pendapatan mereka sebelum ada *Cabotage* dan setelah adanya *Cabotage* jelas beda jauh mas. Kalo dulu kan selain harus bersaing, kebanyakan dari mereka juga kan nyewa kapalnya ke asing juga jadi keuntungannya dibagi dua. Kalo sekarang kan udah punya kapal sendiri, nggak perlu repot-repot bersaing lagi sama asing itu yang bikin pertumbuhan ekonomi kita di industri pelayaran semakin bagus mas.”

Dari keterangan tersebut, dapat dijelaskan bahwa dengan dikuasainya industri pelayaran nasional oleh kapal-kapal berbendera Indonesia menjadikan kapal-kapal berbendera

Indonesia memiliki harga tawar yang tinggi. Selain itu ikut menumbuhkan muatan domestik karena beralihnya para pemilik barang dari yang awalnya menggunakan jasa kapal asing beralih ke industri pelayaran nasional yang menggunakan kapal-kapal berbendera Indonesia.

c) Murahnya biaya ABK domestik

Keuntungan lainnya dengan diterapkannya Asas *Cabotage* bagi perusahaan adalah murahness biaya yang harus dikeluarkan perusahaan untuk membayar tenaga anak buah kapal domestik. Pernyataan ini diperkuat oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Kalo kita bandingkan harga upah anak buah kapal kita sama upah anak buah kapal asing jelas jauh mas. Harga upah anak buah kapal kita itu masih murah. Sebenarnya yah harga upah tenaga anak buah kapal kita yang murah itu menguntungkan pihak kita (perusahaan) soalnya kita nggak perlu ngeluarin biaya operasional yang gede tapi ya gitu kualitas anak buah kapal kita masih rendah mas.”

Dari pernyataan diatas, menjelaskan bahwa upah yang harus dibayarkan oleh perusahaan tidaklah terlalu mahal jika dibandingkan harus membayar upah tenaga anak buah kapal asing. Sehingga dengan murahness upah yang dibayarkan, pihak perusahaan pelayaran dapat menghemat biaya operasional yang harus dikeluarkan. Namun, walaupun tenaga anak buah kapal yang murah tetapi tidak diikuti dengan kualitas yang baik.

2) Dampak Negatif

a) Kurangnya ketersediaan kapal bendera nasional

Untuk memenuhi seluruh kegiatan industri pelayaran nasional, kapal-kapal berbendera Indonesia yang dimiliki oleh perusahaan pelayaran dalam negeri masih belum mencukupi. Pernyataan ini diperkuat oleh pendapat NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Dari laporan dilapangan yang saya terima yah mas, kapal kita itu masih kurang mas. Permintaan bongkar muat semakin banyak, tapi kapal yang kita punya itu masih belum bisa ngangkut semuanya. Mas pernah liatkan pelabuhan Tanjung Priok? Nah disana banyak peti kemas yang masih belum bisa keangkut semua soalnya kapal kita masih kurang jadi peti kemas yang numpuk disana itu nunggu giliran buat dikirim pake kapal-kapal kita.”

Pernyataan diatas menjelaskan bahwa permintaan pengiriman barang bongkar muat sangatlah banyak namun jumlah kapal yang dimiliki belum mencukupi atau dapat dikatakan masih kurang. Hal itu dibuktikan dengan menumpuknya peti kemas yang berada di Pelabuhan Tanjung Priok.

b) Terbatasnya ketersediaan dana bank dan non bank

Biaya investasi yang dibutuhkan oleh perusahaan pelayaran untuk melakukan pengadaan kapal sangatlah besar. Oleh sebab itu dibutuhkan dana dari pihak ketiga untuk dapat membantu perusahaan pelayaran dalam pendanaan pengadaan kapal. Namun, dana yang dapat dikeluarkan pihak

ketiga pun terbatas sehingga menjadi penghambat bagi perusahaan pelayaran dalam melakukan pengadaan kapal.

Hal ini dibenarkan oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Kadang kita kalo mau minjem uang ke Bank buat beli kapal agak susah mas. Padahal kan yah kita lagi butuh banget soalnya permintaan bongkar muat lagi banyak-banyaknya tapi nggak bisa langsung cair dananya. Kadang ada yang sampe bertahun-tahun baru bisa cair dananya, padahal kita butuhnya juga mendesak. Pihak mereka sih bilangnye dana belum tersedia sesuai yang mau kita pinjam.”

Pernyataan tersebut mempertegas bahwa dalam melakukan peminjaman dana ke Bank, pihak perusahaan tidak langsung mendapatkannya secara mudah karena dana yang dimiliki oleh perbankan terbatas.

c. Dampak Terhadap *Indonesian National Ship Owners Association*

1) Dampak Positif

a) Jumlah anggota INSA bertambah

Semakin banyaknya perusahaan pelayaran di Indonesia maka akan semakin banyak pula perusahaan pelayaran yang bergabung menjadi anggota INSA sebagai asosiasi pemilik kapal nasional. Seperti yang diungkapkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Seiring suksesnya pelaksanaan *Cabotage*, jumlah perusahaan pelayaran nasional juga bertambah mas. Dampaknya buat INSA itu jumlah anggotanya bertambah.

Semakin banyak perusahaan pelayaran yang bergabung dengan INSA maka akan semakin besar juga asosiasi ini. Selain itu, dengan bergabungnya banyak perusahaan pelayaran di INSA kita bisa dengan mudah menyelaraskan tujuan kita.”

Dari pernyataan diatas, menjelaskan bahwa dengan bergabungnya perusahaan pelayaran dalam sebuah asosiasi menjadikan perusahaan pelayaran tersebut memiliki tujuan yang sama yaitu mempersatukan, melindungi dan memperjuangkan kepentingan anggota dan mengarahkan kemampuan usaha untuk mencapai tujuan bersama, menjadi tuan di negeri sendiri.

b) Perusahaan pelayaran dalam negeri mudah diawasi

Sebagai sebuah asosiasi, INSA bertugas untuk mengawasi anggotanya dalam melakukan kegiatan di sektor industri pelayaran. Pernyataan ini dibenarkan oleh NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Dengan semakin banyak perusahaan pelayaran yang bergabung dengan kami disini, kami dapat dengan mudah mengawasi dan mengontrol perusahaan pelayaran tersebut, mas. Setidaknya kami memiliki data-data mengenai perusahaan tersebut. Jadi jika nanti ada kendala di perusahaan itu kami dapat memberikan masukan kepada mereka.”

Dari pernyataan diatas menjelaskan bahwa dengan bergabungnya perusahaan pelayaran ke INSA, menjadikan perusahaan pelayaran tersebut mudah diawasi. Pengawasan itu dilakukan agar anggotanya melaksanakan Asas *Cabotage* sesuai dengan keinginan Pemerintah. Sehingga dengan

semakin banyaknya perusahaan yang bergabung dengan INSA maka pengawasan yang dilakukan oleh INSA akan semakin mudah.

2) Dampak Negatif

a) INSA belum diikuti sertakan dalam proses perumusan kebijakan pelayaran

Sebagai sebuah asosiasi perusahaan pelayaran, posisi INSA dalam pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan pelayaran masih belum diikuti sertakan. Pernyataan ini diperkuat dengan pendapat dari NS pada tanggal 19 Maret 2014, bahwa:

“Sebenarnya saya sedikit kecewa dengan Pemerintah, kami itu orang lapangan dan kondisi pelayaran itu kami yang tau sepenuhnya tapi disaat kebijakan mengenai pelayaran dibuat kami nggak pernah diajak. Seperti Asas *Cabotage* ini, kan yang ngejalanin juga kami tapi kami nggak pernah diajak buat mengevaluasi apalagi ngerumusannya. Kan aneh, gimana kebijakan itu mau jalan dengan baik sedangkan kami yang menjalankannya aja nggak diajak.”

Dari pernyataan diatas jelas bahwa pengurus INSA sebagai asosiasi perusahaan pelayaran kecewa dengan tindakan Pemerintah yang tidak ikut melibatkan pihak INSA dalam perumusan kebijakan. Padahal kebijakan yang seringkali dibuat oleh Pemerintah ikut mempengaruhi/berdampak pada perusahaan pelayaran.

b) Belum adanya kesepahaman antara INSA dan Pemerintah

Sebagai sebuah asosiasi, INSA sangat mengetahui benar bagaimana keadaan anggota asosiasinya (perusahaan). Sehingga disaat kebijakan pelayaran khususnya mengenai Asas Cabotage dirasa belum siap dilakukan oleh anggotanya, INSA melakukan penolakan. Seperti yang diungkapkan oleh NS1 pada tanggal 14 Maret 2014. Beliau mengatakan bahwa:

“Kami disini sebagai asosiasi pasti akan mendukung program Pemerintah, mas. Tetapi kami juga ngeliat kondisi anggota kami dulu apakah anggota kami siap atau nggak atas program itu. Kalo belum siap, ya kami melakukan penolakan. Kadang kami suka bertentangan pendapat sama Pemerintah. Contohnya aja yah kaya kapal untuk lepas pantai, Pemerintah awalnya minta semua kapal pada tahun 2012 sudah harus berbendera Indonesia tapi kan khusus lepas pantai kami belum mampu. Jadi kami menolak itu dan minta perpanjangan waktu.”

Dari keterangan diatas, dapat dijelaskan bahwa antara INSA dan Pemerintah seringkali terjadi ketidak sepemahan pendapat dalam melaksanakan kebijakan pelayaran khususnya Asas *Cabotage*. Hal itu dikarenakan sebagai sebuah asosiasi, INSA juga perlu untuk membela anggotanya apabila dirasa anggotanya belum mampu untuk menjalankan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah.

C. Analisis Data

Setelah Peneliti menyajikan data hasil dari penelitian yang peneliti lakukan mengenai berbagai aspek terkait implementasi Asas *Cabotage*, serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi tersebut, dan dampak dari implementasinya maka selanjutnya dalam penulisan ini disajikan analisis data dan pada akhirnya dengan adanya sajian analisis data ini dapat ditarik kesimpulan yang sesungguhnya. Mengenai fokus yang sudah disebutkan diatas, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia.

a. Keberlangsungan Asas *Cabotage*.

Asas *Cabotage* merupakan sebuah kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yang bertujuan untuk memajukan industri pelayaran di Indonesia. Tidak hanya sebagai pembuat kebijakan, Pemerintah sebagai administrator dalam administrasi publik juga harus mampu mengimplementasikan kebijakan yang dibuat dengan tujuan mensejahterakan rakyat. Sedangkan apabila ditinjau menggunakan teori Kebijakan publik, menurut Kartasmita dalam Widodo (2010:12), Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang memengaruhinya, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Pada kenyataannya dilapangan, Asas *Cabotage* yang dirumuskan oleh Pemerintah merupakan salah satu tindakan dari Pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang terjadi pada bidang pelayaran Indonesia. Pemerintah perihatin terhadap kondisi industri pelayaran di Indonesia yang selalu bergantung kepada pihak asing. Disisi lain, Pemerintah ikut merasa dirugikan pada saat perusahaan pelayaran dalam negeri menggunakan kapal asing, pajak yang seharusnya dibayarkan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri tidak masuk ke dalam kas negara melainkan ke pihak asing yang kapalnya disewa oleh perusahaan pelayaran dalam negeri. Kejadian tersebut sangat disayangkan, padahal kapal tersebut berlayar di perairan Indonesia dan mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia.

Untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah, maka dibutuhkan manajemen pelayanan yang sangat baik. Hal itu dikarenakan Menurut Ramto dalam Waluyo (2007:119) bahwa manajemen publik adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Sehingga Pemerintah harus mengoptimalkan peran dari Kementerian Perhubungan khususnya Direktorat Jendral Perhubungan Laut untuk melaksanakan apa yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008. Salah satu cara yang dilakukan oleh Direktorat Jendral Perhubungan Laut untuk menerapkan Asas *Cabotage* kepada seluruh perusahaan pelayaran dalam negeri adalah dengan membentuk tim

pengawas. Dalam sebuah penerapan kebijakan, dibutuhkan kontrol yang kuat dari lembaga administrasi publik sebagai salah satu implementator kebijakan. Tanpa adanya kontrol maupun pengawasan yang kuat, kebijakan yang telah dibuat tidak akan memiliki pengaruh atau dampak yang berarti.

Selain itu, sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah harus dapat dilaksanakan dengan sebaik mungkin sehingga tujuan Pemerintah nantinya akan dapat tercapai. Menurut Abdul Wahab (2012:133) Dalam arti seluas-luasnya implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan, aktor, organisasi, prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa Pemerintah beserta institusi terkait telah berkoordinasi dengan perusahaan pelayaran dalam negeri dalam pelaksanaan Asas *Cabotage*. Hal itu harus dilakukan karena Pemerintah merasa bahwa Asas *Cabotage* merupakan sebuah kebutuhan untuk perusahaan pelayaran dalam negeri agar mampu berkembang. Disisi lain, Perusahaan pelayaran dalam negeri merupakan aktor utama dalam pelaksanaan asas tersebut karena merekalah yang melaksanakan dan akan merasakan dampaknya secara langsung dari kebijakan tersebut.

Pada awal penerapannya, Asas *Cabotage* dapat dikatakan tidak berjalan dengan baik. Banyak masalah yang muncul dikala awal penerapan

Asas ini. Masalah-masalah yang terjadi pada waktu itu adalah telah banyaknya perusahaan pelayaran di Indonesia yang sudah menandatangani perjanjian dengan perusahaan asing dalam rangka kerjasama pelayaran. Selain itu, *Cabotage* dinilai tidak terlalu efektif dikarenakan penyewaan kapal asing yang harganya lebih murah dibandingkan dengan membeli kapal sendiri. Masalah lain yang terjadi pada awal mula dilaksanakannya asas tersebut adalah banyak perusahaan pelayaran dalam negeri yang hampir mengalami kebangkrutan karena harus mengeluarkan biaya operasional yang sangat besar. Ketidaksiapan lainnya pada pelaksanaan Asas *Cabotage* waktu itu ialah Armada-armada kapal yang telah dimiliki oleh perusahaan Indonesia pada saat itu belum mencukupi sehingga pelaksanaan asas *Cabotage* belum dapat berjalan secara maksimal.

Peneliti meyakini jika tujuan Pemerintah kala itu melahirkan Asas *Cabotage* merupakan tujuan yang sangat baik untuk industri pelayaran di Indonesia. Namun, jika dilihat dari berbagai masalah yang muncul diatas ketika pelaksanaan asas tersebut dijalankan, ketidaksiapan dari perusahaan pelayaran dalam negeri khususnya pada sektor pendanaan menjadi faktor utama dari munculnya masalah-masalah tersebut. Jika melihat teori yang diungkapkan Menurut Edward III dalam Widodo (2010:100) pada tahap implementasi kebijakan publik, pada poin sumber daya keuangan dijelaskan bahwa terbatasnya sumber daya keuangan akan memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran dapat menyebabkan disposisi para

pelaku kebijakan rendah, bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam konteks ini, sumber daya keuangan perusahaan dalam negeri saat itu tidak mampu menunjang pelaksanaan asas tersebut karena seluruh pendanaan atas pengadaan kapal diserahkan seluruhnya kepada pihak perusahaan sehingga Asas *Cabotage* tidak dapat berjalan secara maksimal dan menghambat terwujudnya tujuan pemerintah.

Namun pada tahap implementasi kebijakan publik, Widodo (2010:90) mengungkapkan bahwa besarnya anggaran untuk melaksanakan kebijakan tentunya sangat tergantung kepada macam dan jenis kebijakan yang akan dilaksanakan. Namun sumber anggaran setidaknya dapat ditetapkan antara lain berasal dari pemerintah pusat (APBN) APBD, sektor swasta, swadaya masyarakat, dan lain-lain. Apabila kita setarakan dengan teori yang diungkapkan Widodo, Pemerintah seharusnya ikut membantu dalam sektor pendanaan. Namun pada kenyataannya dilapangan Pemerintah sebagai regulator tidak ikut menunjang pendanaan terhadap perusahaan dalam negeri baik melalui APBN maupun APBD sehingga pelaksanaan Asas *Cabotage* menjadi terhambat.

Dari fakta-fakta yang diungkapkan diatas, dapat dijelaskan bahwa pada tahun-tahun pertama pelaksanaan Asas *Cabotage* masih belum efektif dan efisien. Masih banyak kendala-kendala yang terjadi pada pelaksanaan asas tersebut. Kendala utamanya adalah perusahaan dalam negeri sulit untuk menjalankan asas tersebut karena dibutuhkan biaya yang sangat besar. Pada

dasarnya tujuan Pemerintah sangatlah baik, hal itu dikarenakan ingin menjadikan pelayaran Indonesia sebagai raja diperairannya sendiri. Akan tetapi, perusahaan dalam negeri sebagai instrumen utama dari Asas *Cabotage* tersebut belum siap melaksanakannya pada saat itu.

Dengan melakukan manajemen pelayanan yang baik, pemerintah mengharapkan Asas *Cabotage* berjalan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan Pemerintah. Pada gambar 4.5 pada sub bab penyajian data, untuk menerapkan Asas *Cabotage* dibutuhkan dukungan asuransi untuk mengurangi resiko kerugian, kemudahan pembiayaan untuk pengadaan dan pembangunan kapal, ketersediaan muatan sehingga load faktornya tinggi, stabilitas tarif angkutan untuk menjamin kelayakan usaha, kinerja pelabuhan yang efisien sehingga frekuensi lalu-lintas kapal meningkat, galangan kapal yang berkualitas dan memadai sehingga waktu docking kapal tidak lama dengan biaya yang kompetitif, biro klasifikasi yang diakui internasional sehingga kapal dengan bendera nasional diakui kualitasnya dan dipercaya melakukan pelayaran luar negeri. Untuk mewujudkan itu semua dibutuhkan kinerja pelayanan seperti yang diungkapkan oleh Tangkilisan (2005:219), yaitu responsivitas dan komunikasi. Responsivitas dibutuhkan agar Pemerintah tanggap terhadap kebutuhan perusahaan pelayaran dalam negeri, selain itu komunikasi juga diperlukan agar kebutuhan perusahaan pelayaran dalam negeri dapat tersampaikan dengan baik kepada Pemerintah. Dengan terpenuhinya kebutuhan pelayaran dengan pola manajemen publik yang baik, tidak mustahil jika Asas *Cabotage* dapat diterapkan secara maksimal.

Kini pelaksanaan Asas *Cabotage* di Indonesia telah berjalan selama sembilan tahun sejak dimulainya pelaksanaan Asas *Cabotage* pada tahun 2005. Selama sembilan tahun berjalan, perusahaan pelayaran dalam negeri semakin bertambah. Keberhasilan ini dipengaruhi oleh pola komunikasi dan kemauan dari perusahaan pelayaran dalam negeri sebagai *implementator*. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:97), Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan. Pada kenyataannya di lapangan, Pemerintah sebagai regulator bersama institusi terkait melakukan upaya untuk mendorong perusahaan pelayaran dalam negeri untuk melaksanakan Asas *Cabotage*. Tanpa adanya pola komunikasi yang baik selama sembilan tahun belakangan ini, peningkatan jumlah kapal yang naik melebihi 100% tidak dapat tercapai.

Selain itu, keberhasilan ini pun dipengaruhi oleh kemauan dari perusahaan pelayaran dalam negeri. Menurut Edward III dan Van Matter dalam Widodo (2010:104), Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi juga harus mempunyai kemauan untuk

melaksanakan kebijakan tersebut. Pada kenyataannya, perusahaan pelayaran nasional sebagai implementator memiliki kemauan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Tanpa adanya kemauan, dipastikan *Asas Cabotage* sebagai salah satu kebijakan Pemerintah tidak dapat berjalan dan hingga saat ini industri pelayaran di Indonesia masih dikuasai oleh pihak asing. Akan tetapi, karena adanya kemauan dari perusahaan pelayaran dalam negeri untuk mewujudkan tujuan pemerintah, maka pada saat ini industri pelayaran dan perairan laut Indonesia hampir seluruhnya dikuasai oleh kapal berbendera Indonesia. Hal itu disebabkan karena semakin bertambahnya jumlah perusahaan pelayaran nasional dan kapal nasional.

Namun, peningkatan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri dan semakin meningkatnya jumlah kapal nasional yang dimiliki belum diikuti oleh beberapa sektor pelayaran. Faktanya, untuk sektor pengangkutan batubara dan pengangkutan minyak serta gas bumi masih ditemukan campur tangan pihak asing. Hal itu disebabkan karena perusahaan pelayaran dalam negeri belum memiliki kapal-kapal yang mampu memenuhi kebutuhan di sektor pengangkutan batubara dan minyak serta gas bumi. Selain itu, sumber daya teknologi yang dimiliki oleh kapal-kapal perusahaan dalam negeri masih sangat kurang. Akan tetapi, Pemerintah memberikan kelonggaran pada perusahaan pelayaran dalam negeri hingga awal tahun 2016 untuk memiliki kapal-kapal yang bergerak pada sektor batubara dan minyak serta gas bumi. Sehingga pada tahun 2016, tidak ada lagi perusahaan pelayaran dalam negeri yang bekerjasama dengan pihak asing.

Selain itu, meningkatnya industri pelayaran nasional tidak hanya diikuti oleh semakin bertambahnya jumlah kapal nasional tetapi juga terjalannya kerjasama antara perusahaan dalam negeri dan pihak perbankan. Kini pihak perbankan mulai melirik sektor industri pelayaran. Sektor perbankan ikut mendukung usaha pemerintah dalam mewujudkan Asas *Cabotage* dengan memberikan pendanaan pada perusahaan pelayaran dalam negeri untuk memiliki kapal sendiri. Berbeda dengan sebelum lahirnya asas tersebut, sektor perbankan ragu-ragu dalam memberikan pendanaan karena takut perusahaan pelayaran dalam negeri tidak dapat mengembalikan dana yang mereka pinjam. Dengan adanya bantuan pendanaan dari sektor perbankan diyakini pelaksanaan Asas *Cabotage* dapat berjalan secara maksimal.

Jika ditinjau dari muatan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2005 yang terdiri dari enam bidang pengaturan, yaitu: (1) Perdagangan, (2) Keuangan, (3) Perhubungan, (4) Perindustrian, (5) Energi dan Sumber Daya Mineral, dan (6) Pendidikan dan Pelatihan. Data diatas menunjukkan bahwa implementasi Asas *Cabotage* pada saat ini telah memenuhi ketiga poin dari enam poin yang ada. Pada bidang perdagangan, dijelaskan bahwa muatan pelayaran antarpelabuhan di dalam negeri dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya setelah Instruksi Presiden ini berlaku, wajib diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional. Kenyataannya dilapangan, selama sembilan tahun berjalan perusahaan pelayaran dalam negeri telah dapat menguasai sektor pelayaran

nasional. Seluruh kegiatan bongkar muat dalam negeri telah diangkut menggunakan kapal berbendera Indonesia. hal itu disebabkan karena semakin banyaknya kapal angkut yang dimiliki oleh perusahaan dalam negeri.

Pada bidang keuangan, dijelaskan bahwa menata kembali tata cara pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah ada untuk memberikan fasilitas perpajakan kepada industri pelayaran nasional dan industri perkapalan sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku. Dilapangan, setelah adanya Asas *Cabotage* yang telah berjalan selama sembilan tahun sistem perpajakan menjadi semakin jelas. Sebelum adanya asas tersebut, perusahaan pelayaran membayarkan pajaknya kepada pihak asing namun pada saat ini perusahaan pelayaran telah membayarkan pajaknya kepada negara. Hal itu dikarenakan pada saat ini, perusahaan pelayaran dalam negeri tidak lagi menggunakan kapal asing melainkan telah memiliki kapal sendiri sehingga Negara pun ikut merasakan dari Asas *Cabotage* yaitu mendapatkan pemasukan dari sektor industri pelayaran.

Pada bidang perhubungan, dijelaskan bahwa menata penyelenggaraan angkutan laut nasional dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya setelah Instruksi Presiden ini berlaku, sehingga angkutan laut dalam negeri seluruhnya dilayani oleh kapal-kapal berbendera Indonesia. kenyataannya, seluruh kegiatan pelayaran di Indonesia telah dikuasai oleh kapal-kapal berbendera Indonesia kecuali pada sektor eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai. Pada sektor tersebut, masih ditemukan canpur tangan pihak asing

karena perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal yang berfungsi untuk melakukan kegiatan di sektor tersebut.

Dengan terpenuhinya tiga dari enam muatan Instruksi Presiden yang harus dijalankan, implementasi Asas *Cabotage* dapat dikatakan belum berjalan secara maksimal. Meskipun pertumbuhan kapal dari tahun ke tahun semakin meningkat, akan tetapi jika dilihat dari sudut pandang administrasi publik, kebijakan ini belum berjalan secara efektif dan efisien. Masih banyak kendala yang terjadi pada penerapan Asas *Cabotage* seperti pada sektor pendanaan maupun pada kontrak jangka panjang. Masalah lainnya ialah masih kurangnya kapal untuk memenuhi jumlah permintaan pengiriman barang sehingga masih sering terjadi penumpukkan peti kemas di pelabuhan-pelabuhan. Namun, peneliti meyakini seiring berjalannya waktu, dengan usaha Pemerintah dan perusahaan pelayaran yang ingin memajukan industri pelayaran serta menjadikan kapal nasional sebagai raja dilautnya sendiri keenam muatan itu akan dapat terlaksana semaksimal mungkin.

b. Perkembangan Jumlah Angkutan Kapal

Jika menurut Widodo (2010:90), tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Data dilapangan ini merupakan data nyata dari hasil pelaksanaan Asas *Cabotage* yang telah berjalan selama sembilan tahun. Setelah mengalami proses yang panjang, jumlah kapal nasional terus mengalami penambahan seiring berjalannya pelaksanaan Asas *Cabotage*. Hingga 31 Desember 2013,

total kapal berbendera Indonesia sebanyak 13.120 unit kapal, bila dibandingkan dengan bulan Maret 2005 dimana jumlah kapalnya 6.041 unit, ini berarti terjadi peningkatan jumlah kapal sebanyak 7.079 unit atau mencapai 117%. Peningkatan yang signifikan ini disebabkan kemampuan perusahaan dalam daya beli kapal yang semakin membaik.

Pertumbuhan jumlah kapal nasional yang semakin meningkat, diikuti pula dengan pertumbuhan jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri. Dari tabel 4.1 diatas, menjelaskan bahwa jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri semakin bertambah dari tahun ke tahun. Sehingga apabila setiap tahunnya perusahaan pelayaran akan selalu bertambah maka perusahaan pelayaran dalam negeri akan berkuasa di perairan Indonesia.

Namun pertumbuhan jumlah kapal pada tabel 4.1 tidak diikuti dengan pertumbuhan kapal untuk kegiatan lepas pantai. Pada tabel 4.2 terlihat bahwa kapal untuk kegiatan lepas pantai masih sangat kurang sehingga dengan masih kurangnya kapal untuk kegiatan ini menjadikan Pemerintah harus menunda tujuannya untuk menjadikan kapal-kapal Indonesia sebagai raja perairannya sendiri.

c. **Daya Saing Perusahaan Pelayaran Nasional**

Dengan semakin meningkatnya jumlah perusahaan pelayaran dalam negeri membuat kapal-kapal milik perusahaan asing mulai tersisihkan sesuai dengan apa yang ingin diwujudkan oleh Pemerintah. Hal itu disebabkan karena semakin bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri maka jumlah kapal berbendera Indonesia akan semakin bertambah sehingga

komoditas-komoditas barang yang harus diangkut keseluruhan pelabuhan di Indonesia dapat terangkut secara maksimal.

Semakin bertambahnya jumlah perusahaan pelayaran di Indonesia maka menjadikan daya persaingan perusahaan yang semakin besar. Persaingan antara sesama perusahaan pelayaran dalam negeri pun akan semakin kompetitif. Menurut Guyana dan Mustamu (2013:10), salah satu strategi yang harus diterapkan oleh perusahaan pelayaran dalam menghadapi persaingan adalah membuat lobi-lobi kepada *customer*, menyiapkan armada kapal dan SDM yang baik serta berkualitas, dan Perusahaan melakukan upaya untuk menjaga ketersediaan armada dengan membuat jadwal (*time schedule*), kapal lalu mengontrol kesiapan armada kapal dan kru kapal. Dalam kenyataannya di lapangan, ketiga strategi itu sangat mempengaruhi perusahaan pelayaran untuk mendapatkan kontrak jangka panjang dari pemilik barang. Sebagai sebuah perusahaan pelayaran yang memiliki kapal, mereka harus bersaing dengan perusahaan pelayaran lainnya untuk mendapatkan barang-barang/muatan untuk diangkut menggunakan kapalnya. Tanpa adanya barang/muatan yang diangkut maka kapal tersebut tidak dapat beroperasi.

Selain persaingan untuk mendapatkan kontrak jangka panjang, banyaknya perusahaan pelayaran dalam negeri pada saat ini menciptakan hubungan kerjasama antar sesama perusahaan pelayaran. Hubungan kerjasama yang dilakukan yaitu berupa kolaborasi mencari solusi inefisiensi akibat kebijakan. Sebagai pihak-pihak yang seringkali menjalankan dan

merasakan dampak kebijakan Pemerintah, perusahaan pelayaran dalam negeri menyatukan pendapat untuk mencari solusi dalam menghadapi kebijakan Pemerintah yang kadang tidak efisien atau cenderung mempersulit mereka.

Semakin bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri juga memperkuat sistem logistik nasional yang akan meningkatkan konektivitas pelayaran. Indonesia merupakan Negara kepulauan yang membutuhkan armada kapal yang sangat banyak untuk menghubungkan satu pulau dengan pulau lainnya yang berfungsi sebagai alat transportasi pengiriman barang/kebutuhan pokok ke pulau tertentu. Sehingga dengan banyaknya perusahaan pelayaran dalam negeri akan memperkuat hubungan pelayaran dalam segi pengiriman bahan pokok untuk memenuhi kebutuhan pokok di berbagai pulau yang ada di Indonesia.

Dengan terciptanya persaingan pada perusahaan pelayaran dalam negeri akan berpengaruh terhadap iklim industri pelayaran yang semakin bergairah. Persaingan tidak selalu membawa dampak yang buruk bagi pelakunya tetapi dapat pula memberikan dampak positif dan menjadi pendorong untuk bersaing secara lebih baik. Selain itu, persaingan di bidang industri akan menarik perhatian investor untuk menginvestasikan dananya kepada perusahaan pelayaran dalam negeri.

2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia.

a. Faktor Pendukung Implementasi Asas *Cabotage*

Menurut Abidin (2012:147-151). Faktor pendukung utama dalam implementasi kebijakan yaitu kondisi kebijakan. Tanpa ada kebijakan maka tidak ada yang diimplementasikan. Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi implementasi. Berikut merupakan faktor pendukung dari implementasi Asas *Cabotage*:

1) Asas *Cabotage* merupakan kebutuhan perusahaan nasional.

Dengan melihat kondisi industri pelayaran nasional yang dikuasai oleh asing pada saat itu, Asas *Cabotage* memang sangat dibutuhkan oleh perusahaan nasional untuk dapat berkembang. Asas ini mendorong perusahaan pelayaran nasional untuk bersaing dengan pemilik kapal asing dengan cara memiliki kapal sendiri. Tanpa adanya asas ini, mungkin hingga saat ini industri pelayaran masih dikuasai oleh pihak asing.

2) Pembentukan Task Force/Tim Teknis untuk mengidentifikasi kapal-kapal berbendera Indonesia dan berbendera asing yang beroperasi.

Sebuah peraturan tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa adanya sebuah pengawasan. Oleh sebab itu agar pelaksanaan Asas *Cabotage* dapat berjalan dengan baik, Pemerintah membentuk tim

pengawas yang bertugas untuk mengidentifikasi kapal-kapal asing maupun berbendera Indonesia. Pengawasan ini dilakukan untuk mengaudit sampai sejauh mana kapal berbendera Indonesia dapat tumbuh dan bersaing dengan kapal asing.

3) Memfasilitasi proses penyediaan kapal-kapal yang belum tersedia di Indonesia atau berbendera Indonesia.

Agar pelaksanaan Asas *Cabotage* dapat berjalan dengan baik, dibutuhkan pula dukungan dari Pemerintah. Dukungan yang dilakukan Pemerintah adalah mempermudah proses pemberian izin kepada perusahaan-perusahaan pelayaran dalam negeri serta memberikan informasi untuk memperoleh kapal yang mereka butuhkan. Dengan dipermudahnya pemberian izin, Pemerintah ikut mendorong kemajuan industri pelayaran nasional.

4) Mendapatkan pinjaman dari perbankan dan lembaga keuangan/pembiayaan lainnya untuk pengembangan armada niaga nasional.

Untuk mensukseskan Asas *Cabotage*, tidak hanya dibutuhkan dukungan dari Pemerintah saja tetapi juga dukungan dari berbagai pihak. Salah satunya adalah dukungan dari perbankan dan lembaga keuangan lainnya. Dukungan ini dibutuhkan untuk pendanaan pengadaan kapal yang membutuhkan dana investasi yang sangat besar.

b. Faktor Penghambat Implementasi Asas *Cabotage*

Terdapat 2 ciri-ciri faktor penghambat yang diungkapkan oleh Abidin menurut peneliti yang sesuai dengan faktor penghambat yang dialami pada implementasi Asas *Cabotage*. 2 ciri faktor penghambat yang diungkapkan oleh Abidin (2012:158-159) adalah ketidaksabaran sekelompok orang dalam menunggu berlangsungnya proses kebijaksanaan dengan sewajarnya dan memaksa melakukan perubahan dan kelemahan salah satu langkah dalam rangkaian beberapa langkah implementasi. Sedangkan faktor penghambat yang terjadi di lapangan adalah sebagai berikut:

1) Perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal-kapal jenis tertentu untuk menunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai.

Pada pelaksanaannya, perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal-kapal yang berfungsi untuk mengeksplorasi dan eksploitasi lepas pantai karena mahal biaya untuk penyediaan kapal-kapal yang berfungsi untuk kegiatan tersebut. Harga kapal yang berfungsi untuk mengeksplorasi dan eksploitasi jauh lebih mahal dibandingkan dengan kapal angkut jenis lainnya. Selain itu, sumber daya teknologi yang dimiliki oleh Indonesia masih sangatlah kurang sehingga dalam kegiatan ini perusahaan pelayaran dalam negeri masih bergantung dengan perusahaan kapal asing.

2) Biaya investasi pengadaan kapal tersebut sangat besar.

Tidak dapat dipungkiri, untuk melakukan pengadaan kapal dibutuhkan biaya yang sangat besar. Untuk membeli kapal dengan kualitas yang baik harganya diperkirakan mencapai 20 Miliar. Dengan besarnya biaya investasi yang dibutuhkan, cukup sulit untuk perusahaan pelayaran dalam negeri untuk melakukan pengadaan kapal bagi perusahaan pelayarannya sendiri.

3) Belum adanya kontrak jangka panjang antara pemilik barang dan pemilik kapal.

Dalam bisnis pengangkutan barang, dibutuhkan kerjasama antara pemilik barang dengan perusahaan pelayaran dalam negeri yang memiliki kapal. Kerjasama tersebut dibutuhkan agar kapal-kapal perusahaan pelayaran dalam negeri dapat beroperasi. Namun hingga saat ini dari proses kerjasama tersebut belum terwujud dalam jangka waktu lama. Sehingga menimbulkan keragu-raguan pada perusahaan pelayaran dalam negeri untuk memiliki kapal sendiri karena dikhawatirkan akan mengalami kerugian jika tidak ada yang ingin menggunakan kapal mereka.

4) Rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia.

Kualitas dan kuantitas anak buah kapal Indonesia masih sangatlah rendah. Jika dibandingkan dengan kualitas anak buah kapal asing, sangatlah jauh kualitasnya. Sedangkan semakin meningkatnya jumlah kapal berbendera Indonesia maka semakin dibutuhkan anak

buah kapal Indonesia yang berkualitas untuk mengoperasikan kapal-kapal tersebut.

3. Dampak dari Implementasi Kebijakan Pelayaran pada Studi Penelitian Tentang Asas *Cabotage*

Implementasi sebuah kebijakan akan menghasilkan sebuah dampak baik maupun dampak yang buruk terhadap beberapa golongan tertentu. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:208), suatu Undang-Undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila *output-output* kebijakan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal Undang-Undang dan Undang-Undang atau peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan. Berikut merupakan dampak dari implementasi Asas *Cabotage*:

a. Dampak Terhadap Negara/Pemerintah

1) Dampak Positif

a) Penerapan Asas *Cabotage* menguatkan kedaulatan Negara.

Dengan semakin tersisihnya kapal-kapal asing yang berlayar di perairan laut Indonesia maka kedaulatan Negara akan semakin terjaga. Hal itu dikarenakan menguatnya posisi Pemerintah dalam mengatur dan mengontrol kapal-kapal asing yang masuk ke perairan laut Indonesia.

b) Terserapnya ABK domestik

Pada kenyataannya di lapangan, dengan diharuskannya kapal berbendera Indonesia diawaki oleh awak berkebangsaan Indonesia maka tenaga kerja Indonesia semakin terserap di sektor pelayaran Indonesia. Sehingga berpengaruh positif pada berkurangnya jumlah pengangguran di Negara ini. Hal ini sesuai dengan yang tercantum di dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 mengharuskan kapal-kapal milik perusahaan dalam negeri harus di awaki oleh orang yang berkebangsaan Indonesia.

c) Terciptanya keamanan nasional karena keberadaan kapal nasional

Dengan semakin banyaknya kapal-kapal berbendera Indonesia yang beroperasi diperairan laut Indonesia berdampak pula dengan terjaganya keamanan nasional. Kapal-kapal berbendera Indonesia yang beroperasi, dapat ikut berpartisipasi dalam menjaga keamanan perairannya dari kapal-kapal asing yang melanggar batas perairan laut Indonesia.

2) Dampak Negatif

- a) Belum tersedianya kapal bendera nasional untuk kebutuhan penunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai, baik jenis maupun jumlahnya.**

Belum terpenuhinya seluruh jenis kapal yang dibutuhkan di perairan laut Indonesia mengharuskan Pemerintah memperpanjang jangka waktu penggunaan kapal-kapal asing khususnya pada kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai hingga awal tahun 2016. Dengan diperpanjangnya izin tersebut mengakibatkan pelaksanaan Asas *Cabotage* sedikit terhambat karena masih adanya kapal-kapal asing yang melakukan kegiatannya di perairan laut Indonesia.

b) Masih rendahnya kemauan taat Asas *Cabotage*.

Masih rendahnya kemauan perusahaan pelayaran dalam negeri untuk taat dalam melaksanakan Asas *Cabotage* dikarenakan banyak dari perusahaan dalam negeri yang merasa dengan lahirnya Asas *Cabotage* malah semakin mempersulit perusahaannya. Karena sebelum lahirnya Asas *Cabotage*, perusahaan-perusahaan tersebut tidak harus memiliki kapal sendiri akan tetapi pada saat ini mereka diwajibkan untuk memiliki kapal sendiri.

b. Dampak Terhadap Perusahaan Pelayaran Dalam Negeri

1) Dampak Positif

a) Besarnya pangsa pasar muatan domestik yang hanya diangkut oleh kapal nasional.

Pada kenyataannya, dengan diharuskannya seluruh kegiatan pelayaran dilakukan oleh kapal berbendera

Indonesia menjadikan seluruh kegiatan industri pelayaran nasional dikuasai oleh perusahaan pelayaran nasional. Hal itu menjadi sebuah keuntungan karena kapal-kapal berbendera Indonesia tidak perlu lagi bersaing dengan kapal-kapal asing dalam melakukan bongkar muat di pelabuhan nasional. Sehingga seluruh muatan domestik hanya diangkut oleh kapal berbendera Indonesia.

b) Tingginya pertumbuhan perekonomian nasional dan pertumbuhan muatan domestik

Dengan pemberdayaan kapal-kapal berbendera Indonesia menjadikan industri pelayaran nasional semakin bergairah sehingga diikuti dengan pertumbuhan perekonomian dan pertumbuhan muatan domestik yang semakin meningkat. Pertumbuhan perekonomian serta pertumbuhan muatan domestik dirasakan langsung oleh perusahaan pelayaran dalam negeri karena dengan banyaknya muatan domestik yang diangkut maka akan semakin besar pemasukan yang didapat perusahaan tersebut.

c) Murah nya biaya ABK domestik

Dengan diharuskannya kapal-kapal berbendera Indonesia menggunakan jasa anak buah kapal domestik menjadikan pengeluaran yang harus dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri tidak terlalu besar. Upah anak buah

kapal domestik di Indonesia masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan upah anak buah kapal asing. Hal itu dikarenakan masih rendahnya kualitas anak buah kapal domestik jika harus dibandingkan dengan kualitas anak buah kapal asing.

2) Dampak Negatif

a) Kurangnya ketersediaan kapal bendera nasional

Faktanya, meskipun dari tahun ke tahun jumlah kapal berbendera Indonesia selalu bertambah tetapi jumlah kapal yang ada pada saat ini dirasa masih sangat kurang. Kebutuhan terhadap armada kapal sangatlah tinggi, karena tidak hanya barang saja yang diangkut tetapi juga manusia. Selain itu, kurangnya armada kapal dikarenakan jauhnya rute pelayaran yang ditempuh mengharuskan kapal berlayar berhari hari sedangkan permintaan terhadap jasa angkut kapal sangatlah banyak setiap harinya.

b) Terbatasnya ketersediaan dana bank dan non bank

Tidak sedikit perusahaan pelayaran dalam negeri yang membutuhkan bantuan dana dalam pengadaan kapal. Namun hal itu tidak ditunjang dengan ketersediaannya dana dari pihak ketiga yaitu bank dan non bank. Biaya yang diperlukan untuk melakukan pengadaan kapal sangatlah besar sehingga terkadang pihak ketiga tidak dapat menanggunginya bahkan

harus menunggu dalam waktu yang lama agar dana yang dibutuhkan oleh perusahaan pelayaran tersedia.

c. Dampak Terhadap Indonesian National Ship Owners Association

1) Dampak Positif

a) Jumlah anggota INSA bertambah

Pada kenyataannya, dengan diterapkannya Asas *Cabotage* jumlah anggota INSA semakin bertambah. Hal itu menandakan bahwa dengan adanya asas ini semakin mendorong tumbuhnya perusahaan pelayaran dalam negeri. Semakin banyaknya perusahaan yang bergabung dengan INSA, sebagai asosiasi INSA mendapat pemasukan operasional yang dibayarkan oleh perusahaan-perusahaan pelayaran tersebut yang dananya digunakan pula untuk kemajuan asosiasi dan industri pelayaran nasional.

b) Perusahaan pelayaran dalam negeri mudah diawasi

Dengan bergabungnya perusahaan pelayaran dalam satu asosiasi maka pengawasan yang dilakukan oleh INSA akan semakin mudah untuk melaksanakan INPRES No.5 tahun 2005 yang bertujuan untuk pemberdayaan dan pengembangan armada nasional yang tangguh dan mandiri dan kerjasama diantara seluruh anggota untuk mencapai

efisiensi yang maksimal dan untuk meningkatkan kekuatan perdagangan.

2) Dampak Negatif

a) INSA belum diikuti sertakan dalam proses perumusan kebijakan pelayaran

Fakta di lapangan, sebagai sebuah asosiasi yang beranggotakan perusahaan pelayaran nasional, INSA tidak pernah diikuti sertakan dalam proses kebijakan. Padahal INSA bersama anggotanya merupakan pihak yang paling terkena dampak kebijakan tersebut. Seharusnya Pemerintah dapat mengikut sertakan INSA sebagai salah satu pihak yang mengerti keadaan di lapangan sehingga hasil dari kebijakan yang dibuat dapat menguntungkan segala pihak.

b) Belum adanya kesepahaman antara INSA dan Pemerintah

Perbedaan pendapat seringkali terjadi antara INSA dan Pemerintah. Perbedaan itu disebabkan karena sebagai sebuah asosiasi, INSA lebih mementingkan anggotanya. Jika INSA merasa anggotanya belum mampu dalam menjalankan kebijakan dari Pemerintah, INSA akan menolak kebijakan tersebut. Hal itulah yang mendasari timbulnya ketidak sepahaman antara INSA dan Pemerintah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh peneliti di lapangan terhadap Implementasi Asas *Cabotage* Dalam Kebijakan Pelayaran Di Indonesia, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Keberlangsungan pelaksanaan Asas *Cabotage* dari tahun 2005 hingga saat ini adalah:
 - a. Masalah utama yang menghambat pelaksanaan Asas *Cabotage* adalah adanya kontrak kerja antara perusahaan pelayaran dalam negeri dan pihak asing sebagai pemilik kapal. Selain itu, besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh perusahaan pelayaran nasional untuk melakukan pengadaan kapal membuat perusahaan pelayaran merasa kesulitan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Dari kedua masalah itu telah menunjukkan bahwa pada awal pelaksanaannya, Asas *Cabotage* tidak dapat terlaksana secara maksimal dikarenakan beban yang ditanggung perusahaan pelayaran pada saat itu sangatlah berat. Selain dibutuhkan biaya investasi yang sangat besar, perusahaan pelayaran dalam negeri pun belum siap untuk menjalankan industri pelayaran tanpa campur tangan pihak asing.
 - b. Asas *Cabotage* telah berjalan hampir sembilan tahun, dan peningkatan industri pelayaran nasional terlihat semakin signifikan. Jumlah kapal

berbendera Indonesia semakin bertambah, bahkan hingga Desember 2013 penambahan jumlah kapal nasional melebihi 100%. Penambahan jumlah kapal juga diikuti dengan bertambahnya perusahaan pelayaran dalam negeri. Dari pihak perbankan pun mulai tertarik untuk memberikan pendanaan terhadap perusahaan pelayaran untuk melakukan pengadaan kapal.

c. Tingginya pertumbuhan jumlah kapal nasional tidak diikuti oleh semua jenis kapal. Khusus untuk kapal yang berfungsi untuk melakukan kegiatan eksploitasi dan eksplorasi lepas pantai jumlahnya masih sangat kurang. Sehingga pihak asing masih ikut campur dalam sektor tersebut. Karena belum mandirinya sektor tersebut, Pemerintah memberikan kelonggaran terhadap perusahaan pelayaran dalam negeri dan pihak asing dengan cara memperbolehkan kapal asing yang berfungsi untuk kegiatan eksploitasi dan eksplorasi lepas pantai beroperasi di perairan laut Indonesia hingga awal tahun 2016. Dengan masih adanya kapal asing yang beroperasi, tujuan Pemerintah untuk menjadikan kapal nasional menjadi raja diperairannya sendiri masih tertunda.

2. Faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam Implementasi Asas *Cabotage* dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia adalah:

a. Faktor pendukung implementasi Asas *Cabotage* berupa Asas *Cabotage* merupakan kebutuhan perusahaan nasional, pembentukan Task Force/Tim Teknis untuk mengidentifikasi kapal-kapal berbendera

Indonesia dan berbendera asing yang beroperasi, memfasilitasi proses penyediaan kapal-kapal yang belum tersedia di Indonesia atau berbendera Indonesia serta mendapatkan pinjaman dari perbankan dan lembaga keuangan/pembiayaan lainnya untuk pengembangan armada niaga nasional. Keempat faktor tersebut memiliki pengaruh dan kontribusi positif dalam pelaksanaan Asas *Cabotage*.

- b. Faktor penghambat implementasi Asas *Cabotage* berupa perusahaan pelayaran dalam negeri belum mampu menyediakan kapal-kapal jenis tertentu untuk menunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai, biaya investasi pengadaan kapal tersebut sangat besar, belum adanya kontrak jangka panjang antara pemilik barang dan pemilik kapal, dan rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia.
3. Terdapat dampak positif dan negatif dari kebijakan pelayaran di Indonesia, yaitu:
 - a. Dampak positif terhadap Negara/Pemerintah yaitu penerapan asas *Cabotage* menguatkan kedaulatan Negara, terserapnya ABK domestic, dan terciptanya keamanan nasional karena keberadaan kapal nasional. Sedangkan dampak negatifnya yaitu belum tersedianya kapal bendera nasional untuk kebutuhan penunjang kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai, baik jenis maupun jumlahnya dan masih rendahnya kemauan taat Asas *Cabotage*.
 - b. Dampak positif terhadap perusahaan pelayaran dalam negeri yaitu besarnya pangsa pasar muatan domestik yang hanya diangkut oleh kapal

nasional, tingginya pertumbuhan perekonomian nasional dan pertumbuhan muatan domestik, dan murahnya biaya ABK domestik. Sedangkan dampak negatifnya yaitu kurangnya ketersediaan kapal bendera nasional, serta terbatasnya ketersediaan dana bank dan non bank.

- c. Dampak positif terhadap *Indonesian National Ship Owner Association* yaitu jumlah anggota INSA bertambah dan perusahaan pelayaran dalam negeri mudah diawasi. Sedangkan dampak negatifnya yaitu INSA belum diikuti sertakan dalam proses perumusan kebijakan pelayaran dan belum adanya kesepahaman antara INSA dan Pemerintah.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti memberikan saran-saran bagi penyempurnaan dan perbaikan dalam pelaksanaan Asas *Cabotage*, yaitu:

1. Perlu adanya bantuan yang diberikan oleh Pemerintah untuk meringankan biaya yang harus dikeluarkan oleh perusahaan nasional untuk menciptakan iklim industri pelayaran yang baik. Bantuan yang dapat diberikan Pemerintah berupa subsidi bahan bakar atau subsidi pada penyediaan suku cadang sehingga dapat meringankan beban biaya operasional perusahaan pelayaran. Karena perusahaan pelayaran masih belum mampu untuk berdiri sendiri tanpa bantuan dari Pemerintah dalam mensukseskan kebijakan tersebut.

2. Perlu adanya kerjasama dari berbagai pihak khususnya dalam pengadaan kapal yang berfungsi untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai. Berupa pengupayaan fasilitas pembiayaan dan perpajakan dari sektor keuangan atau perbankan terkait pembangunan kapal yang bersifat khusus dikarenakan investasi kapal berteknologi tinggi membutuhkan dana besar sehingga dapat tersedia kapal yang cukup untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi lepas pantai. Karena hingga saat ini, perusahaan pelayaran nasional belum mampu melakukan pengadaan kapal jenis tersebut sehingga masih bekerja sama dengan pihak asing.
3. Perlu adanya peningkatan kualitas pada pelatihan anak buah kapal domestik sehingga kualitas kerja dari anak buah kapal domestik tidak kalah dengan anak buah kapal asing. Dengan ditingkatkannya kualitas pelatihan pada anak buah kapal domestik maka upah tenaga kerja anak buah kapal pun akan semakin meningkat sehingga tidak hanya tercipta kesejahteraan bagi perusahaan pelayaran nasional saja tetapi juga tercipta kesejahteraan pada anak buah kapalnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2012. *Analisis Kebijakan “Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik”*. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Abidin, Said Z. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika
- Anonim. 2013. *Indonesia, Kedaulatan dan Negara Maritim “Tinjauan Sewindu Kesuksesan Penerapan Cabotage di Indonesia” 2005 - 2013*. Jakarta: Indonesia Maritime Advocation Forum – INCAFO
- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Cetakan ke-12. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asmiati, *et al.* 2010. *Manajemen Usaha Pelayaran Rakyat*. Universitas Hasanuddin, Makasar: Tidak dipublikasikan
- Asnawi, M. Iqbal, 2012. *Implikasi Pemberlakuan Asas Cabotage dalam Pelayaran Nasional terhadap Eksistensi Perusahaan Angkutan Laut Indonesia Pada Perdagangan Bebas dalam Kerangka WTO*. Universitas Sumatera Utara, Medan: Tidak dipublikasikan
- Bungin, M. Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Departemen Pekerjaan Umum. 2012. “*Rencana Kerja Pemerintah 2014*”. Diakses pada tanggal 07 Oktober 2013 dari <http://www.pu.go.id>
- Direktorat Jendral Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan. 2011. *Kajian dan Survey Armada Angkutan Laut Pasca Roadmap Inpres 5/2005*. Jakarta: PT Dhiksa Intertama
- 2013. *Sosialisasi Peraturan Menteri 48 tahun 2013*. Balikpapan: Tidak dipublikasikan
- Dwidjowijoto, Riant N. 2006. *Kebijakan Publik “Untuk Negara – Negara Berkembang”*. Jakarta: PT Gramedia
- Guyana, Jeslyn dan Ronny H. Mustamu. 2013. *Perumusan Strategi Perusahaan Bersaing Perusahaan yang Bergerak dalam Industri Pelayaran*. Agora, 1 (3). 1 12.

- Harun, Rochajat. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif Untuk Pelatihan*. Bandung: CV. Mandar Maju
- Indonesiamaritimeinstitute. 2013. "Asas Cabotage, Pelayaran Nasional Tersenyum?". diakses pada tanggal 05 Oktober 2013 dari <http://indomaritimeinstitute.org>
- INSA. 2014. "Indonesian National Ship Owner Association". diakses pada tanggal 05 Mei 2014 dari <http://insa.or.id>
- Indradi, Sjamsiar Sjamsuddin. 2004. *Dasar – Dasar Dan Teori Adminstrasi Publik*. Malang: Yayasan Pembangunan Nasional
- Instruksi Presiden No. 5. 2005. *Tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional*
- Kemenperin. 2013. "Kapal Berbendera (dan Diproduksi) Indonesia". Diakses pada tanggal 07 Oktober 2013 dari <http://www.kemenperin.go.id>
- Kementerian Perhubungan. 2014. "Kementerian Perhubungan". diakses pada tanggal 05 Mei 2014 dari <http://www.dephub.go.id>
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Nasirin, Chairun. 2009. *Konsep dan Implementasi Penelitian Kualitatif*. Malang: Indo Press
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 22. 2011. Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2010 Tentang *Angkutan di Perairan*
- Purwosutjipto, H.M.N. 1983. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia "Hukum Pelayaran laut dan Perairan Darat"*. Jakarta: Djambatan
- Raco. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif: Karakteristik Dan Keunggulannya*. Jakarta: Grasindo
- Sani, Zulfiar. 2010. *Transportasi (Suatu Pengantar)*. Jakarta: UI Press
- Satori, D. & Komariah, A. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Soegoto, Eddy S. 2012. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelabuhan di KTI Disinggahi Armada Perintis*. Majalah Ilmiah Unikom, 7 (1). 3 12.

- Soehartono, Irawan. 2008. *Metode Penelitian Sosial: Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial lainnya*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1988. *Manajemen Pembangunan*. Jakarta: CV Haji Masagung
- Undang – Undang No. 17. 2008. *Tentang Pelayaran*
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady. 2009. *Metodelogi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Akasara.
- Waluyo. 2007. *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. Bandung: Mandar Maju
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik “Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik”*. Malang: Bayumedia Publishing
- Zauhar, Soesilo. 1996. *Administrasi Publik*. Malang: IKIP Malang

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

LAMPIRAN



Lampiran 1: Daftar Pengkodean Data (Coding)

- PL = Bapak Isak selaku Staff di Direktorat Jendral Perhubungan Laut
- PL1 = Bapak Agustinus selaku Kepala Staff Lalu Lintas dan Angkutan Laut
di Direktorat Jendral Perhubungan Laut
- PL2 = Bapak Yustinus Saranggih selaku Kepala Direktorat Perkapalan dan
Kelautan di Direktorat Jendral Perhubungan laut
- NS = Bapak Soehariyo selaku Ketua Bidang Angkutan Muatan Umum di
Indonesian Nationalship Owners Association
- NS1 = Bapak Kunto Prayogo selaku Ketua Bidang Pengembangan Sumber
Daya Manusia/Pelaut di *Indonesian Nationalship Owners Association*





DEWAN PENGURUS PUSAT (DPP)
 PERSATUAN PENGUSAHA PERUSAHAAN PELAYARAN NIAGA NASIONAL INDONESIA
INDONESIAN NATIONAL SHIPPERS' ASSOCIATION
 Head Office : 10. Jalan Tanah Abang III, Jakarta Pusat - 10160, Indonesia
 Phone : (62-21) 3447149, 3840993, 3842307 - Cable : DPPINSA Jakarta
 Fax. : (62-21) 3849522 - Website: www.insa.or.id - E-mail info@insa.or.id

KETERANGAN

No. 021 /KET-INSA/03-2014

Dewan Pengurus Pusat Persatuan Pengusaha Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional Indonesia atau *Indonesian National Shippers' Association (INSA)* dengan ini menerangkan :

Nama : **Rizky Aprilianto**
 NIM : 105030100111011
 Jabatan/status : Mahasiswa Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Bahwa yang bersangkutan telah melakukan survey dan wawancara di kantor DPP INSA sesuai dengan surat permohonan No. 2003/UN10.3/PG/2014 tanggal 13 Februari 2014 yang disampaikan kepada kami.

Demikian surat keterangan ini kami sampaikan untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 12 Maret 2014

Dewan Pengurus Pusat
 Persatuan Pengusaha Perusahaan Pelayaran Niaga Nasional Indonesia

Kunto Prayogo
 Ketua Bidang Pengembangan SDM/Pelaut

Member of





**KEMENTERIAN PERHUBUNGAN
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN LAUT
GEDUNG KARYA LANTAI 12 s/d 17**

JL. MEDAN MERDEKA BARAT No. 8
JAKARTA - 10110

TEL. : 3811308, 3505006, 3813269, 3447017,
3842440
Pst. : 4213, 4227, 4209, 4135

TLX. : 3844492, 3458540
Fax : 3811786, 3845430, 3507576

SURAT KETERANGAN

Nomor : 660/SD III/14/14

1. Yang bertanda tangan di bawah ini Kasubdit Angkutan Laut Khusus dan Penunjang Angkutan Laut Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut, dengan ini menerangkan :

Nama : Rizky Aprilianto
NIM : 10503010011011
Jabatan/Status : Mahasiswa Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

Bahwa yang bersangkutan telah melakukan survey dan wawancara di Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut Kantor Pusat Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, sesuai dengan surat permohonan Ketua Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya Nomor 2003/UN10.3/PG/2014 tanggal 13 Februari 2014.

2. Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 17 April 2014

KASUBDIT ANGKUTAN LAUT KHUSUS DAN
PENUNJANG ANGKUTAN LAUT

Drs. H. SANGKALA, MM
Pembina Tk.I (IV/b)
NIP. 19580312 197903 1 002

Tembusan :

- Kasubbag Tata Usaha Ditlala.

Model Takah 02

"Mentaati Peraturan Pelayaran Berarti Mendukung terciptanya Keselamatan Berlayar"

