



WIDYA PUBLIKA

JURNAL ILMIAH MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS NGURAH RAI

PENGUNAAN HUKUM SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PENGANGKUTAN LAUT NASIONAL

Kusnan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya;
email: kusnan@untag-sby.ac.id

Abstract

Indonesia as the maritime state with 67% of its territory is aquatic region of 17,000 islands, requiring a good regulation on the national shipping system. For the creation of a national oceanic system capable of meeting the need for transportation in Indonesia the law can become an instrument in establishing public policy on national transport, a because on national transportation not regulated in the rule-the trade law law (KUHD) but regulated in the 1988 government regulation number 17 on the provision and company of ocean transport. The problem is 1) how can the law be a public policy instrument in national ocean transport and, 2) what public policy model is used in national ocean transport ?To answer that using a qualitative descriptive research method that describes patterns to understand the phenomenon of what experienced by the subjects of the study. So it is concerned that the use of law as a public policy instrument in the national transportation of the sea is as a legal umbrella of any government action in connection with the transport of the national sea by applying the public policy model of the group where the government becomes mediator through policies issued from various groups of interests that organize marine transport services. The government needs to set the rules of maintaining the interests of each business and consumer.

Keywords: *Public Policy, Instruments, Transportation of the Sea of National*

Abstrak

Indonesia sebagai negara maritime dengan 67% wilayahnya merupakan perairan yang terdiri dari 17.000 pulau, memerlukan sebuah regulasi yang baik tentang sistem pengangkutan laut nasional. Untuk terciptanya sistem kelautan nasional yang mampu memenuhi kebutuhan pengangkutan kelautan di Indonesia Hukum dapat menjadi sebuah instrument dalam menetapkan

kebijakan public dalam pengangkutan laut nasional, karena mengenai pengangkutan nasional tidak diatur dalam Kitab undang – undang hukum dagang (KUHD) tetapi diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 1988 Tentang Penyelenggaraan dan Pengusahaan Angkutan Laut . Yang menjadi permasalahan adalah 1) bagaimana hukum dapat menjadi instrument kebijakan publik dalam pengangkutan laut nasional dan, 2) apakah model kebijakan public yang digunakan dalam pengangkutan laut nasional ? Untuk menjawab hal tersebut menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif yang menjabarkan pola – pola untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian. Sehingga diperoleh kesimpulan bahwa Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijakan publik dalam pengangkutan laut nasional adalah sebagai payung hukum dari setiap tindakan pemerintah sehubungan dengan pengangkutan laut nasional dengan menerapkan model kebijakan publik kelompok dimana pemerintah menjadi penengah melalui kebijakan yang dikeluarkannya dari berbagai kelompok kepentingan yang menyelenggarakan jasa angkutan laut. Pemerintah perlu menetapkan aturan main guna kepentingan dari masing-masing pelaku usaha dan konsumen.

Kata kunci: Kebijakan Publik, Instrumen, Pengangkutan Laut Nasional

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Transportasi menjadi sesuatu yang sangat vital, karena sektor ini mempunyai andil yang besar dalam pertumbuhan ekonomi. Transportasi bertujuan untuk mewujudkan terciptanya lalu lintas dan angkutan jalan yang aman, cepat, teratur, nyaman dan efisien sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1992, Pasal 3 tentang Lanlu Lintas dan Angkutan Jalan (Budhiartini, 2019). Transportasi yang tergarap baik bisa membuat lancarnya ekonomi, perdagangan berkembang dengan baik, mobilitas masyarakat tersalurkan dengan sempurna. Salah satu aspek transportasi potensial di Indonesia adalah pengangkutan laut (asyadie, 2005, p. 147).

Dalam penggunaan bisnis, pengangkutan laut memegang peranan yang penting karena selain sebagai alat fisik yang membawa barang-barang dari produsen ke konsumen, juga sebagai alat penentu harga dari barang-barang tersebut. Proses pengangkutan merupakan gerak dari tempat asal dari mana kegiatan angkutan dimulai ke tempat tujuan dimana angkutan itu berakhir (Siregar, 1978). Menurut Sri Redjeki Hartono pengangkutan dilakukan karena nilai barang akan lebih tinggi di

tempat tujuan daripada di tempat asalnya, karena itu dikatakan pengangkutan memberi nilai kepada barang yang diangkut dan nilai ini leboh besar daripada biaya – biaya yang dikeluarkan (Hartono, 1999). Pengangkutan laut menjadi masalah yang ditangani pemerintah secara tidak serius, setengah hati dan tidak transparan. Sistem transportasi nasional (sistranas) masih berupa buku pedoman yang dipuja-puja tetapi tidak dilaksanakan di lapangan karena berbagai kepentingan. Setiap kebijakan selalu berbenturan dengan kepentingan seseorang atau segolongan pihak yang akan diuntungkan atau dirugikan, sehingga selalu condong kompromis yang kecenderungannya merugikan masyarakat luas. Padahal, untuk satu negara yang mempunyai luas wilayah sampai 5,2 juta km² - 3,3 juta km² di antaranya (63,7 persen) berupa lautan dan terdiri dari sekitar 17.000-an pulau, transportasi seharusnya dikelola secara profesional agar didapat hasil guna yang optimal bagi masyarakat. (hendrowijono; Hendrowijono, Moch s)

Kebijakan pemerintah dalam sektor angkutan laut nasional selama ini dinilai telah salah arah. Kebijakan tersebut tidak pernah berpihak pada pengembangan armada nasional, (Pelita, Tanpa Edisi) sehingga perusahaan pelayaran asing mendominasi angkutan ekspor/impur hingga 95 persen. Pemerintah sampai saat ini belum memiliki rencana yang jelas untuk mengangkat derajat angkutan laut nasional Neraca pembayaran sektor angkutan laut nasional selama ini defisit 11 miliar dolar AS per tahun, karena kebijakan pengembangan armada nasional hingga kini belum pernah ada. Hal ini terjadi karena tidak konsistennya kebijakan dan keengganan pemerintah untuk meratifikasi sejumlah konvensi internasional yang muaranya dapat mengembangkan armada laut nasional. Armada kapal nasional kalah bersaing dengan asing sehingga sampai tahun 2001, pangsa angkutan laut nasional hanya mampu meraih pangsa 5,6 persen dari total 345 juta ton untuk angkutan luar negeri, sementara untuk dalam negeri hanya 56,4 persen dari total 170 juta ton.

Departemen Perhubungan mencatat, tehitung sejak 2005 hingga akhir tahun lalu kapal berbendara nasional yang melayani angkutan laut hanya 38,8%. Tetapi jumlah tersebut jauh lebih baik di banding sebelum tahun 2005. (hendrowijono;

Hendrowijono, Moch s) Dari masalah kuantitas armada yang jauh dari kebutuhan, kondisi regulasi, masalah teknis kelaikan, rusaknya budaya kerja birokrasi pelabuhan hingga masalah profesi dan kompetensi SDM pelayaran di Indonesia, semuanya terakumulasi menjadi *black holes* yang bisa mengancam kelangsungan hidup bangsa. Semua masalah diatas semakin hari bertambah parah karena belum adanya visi dan kebijakan nasional yang tangguh untuk membenahi sistem transportasi laut. Oleh sebab itu untuk meningkatkan eksistensi pengangkutan laut nasional, pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan yang berpihak pada kepentingan nasional.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk menemukan sebuah solusi dari latar belakang masalah tersebut ada permasalahan–permasalahan yang harus ditemukan penyelesaiannya, Adapun permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

1. Bagaimanakah penggunaan hukum sebagai instrumen kebijakan publik dalam pengangkutan laut nasional?
2. Apakah model kebijakan publik yang digunakan dalam menetapkan kebijakan pengangkutan laut nasional?

II. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Lexy J. Moelono menyebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian (contohnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain sebagainya) secara *holistic*, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata – kata dan Bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. (Moelono, 2006, p. 6)

III. PEMBAHASAN

3.1 Penggunaan Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan Publik Dalam Pengangkutan Laut Nasional

Pengangkutan laut merupakan salah satu transportasi potensial di Indonesia. Apalagi dengan kondisi geografis maritim Indonesia yang memiliki wilayah laut yang sangat luas. Kebutuhan masyarakat akan pengangkutan laut juga sangat tinggi, terlebih dengan mobilitas masyarakat terutama di daerah-daerah pedalaman yang tidak dapat dijangkau dengan jalan darat maupun jalan udara. Pengangkutan laut tidak dijumpai pengaturannya dalam KUHD namun diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 17 Tahun 1988 Tentang Penyelenggaraan dan Pengusahaan Angkutan Laut. Menurut PP tersebut yang dimaksud dengan pengangkutan laut adalah setiap kegiatan pelayaran dengan menggunakan kapal laut untuk mengangkut penumpang, barang dan/ atau hewan untuk satu perjalanan atau lebih dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain atau antara beberapa pelabuhan.

Menurut hukum pengangkutan terdapat tiga prinsip atau ajaran dalam menentukan tanggung jawab pengangkutan sebagai berikut (Nasution, 2014) :

1. Prinsip tanggung jawab atas dasar kesalahan (*The based on fault atau liability based on fault principle*);
2. Prinsip tanggungjawan atas dasar praduga (*rebuttable presumption of liability principle*);
3. Prinsip tanggung jawab mutlak (*No fauil, atau strict liability, absolute liability principle*).

Rakyat sangat membutuhkan sarana transportasi laut yang murah dan mudah. Hingga saat ini pemerintah dalam hal ini BUMN bidang pelayaran, belum mampu mencukupi kebutuhan yang bisa melayani kepulauan di Indonesia. Di lain pihak, perusahaan pelayaran swasta dibelit dengan berbagai masalah teknis dan manajemen dalam mengoperasikan kapalnya. Selain itu, belum ada insentif dari pemerintah untuk memperlancar usahanya. Yang ada justru semakin banyaknya

prosedur birokrasi dan berbagai pungutan. Itulah sebabnya perusahaan pelayaran swasta selama ini sulit untuk mengembangkan usaha apalagi meningkatkan mutu pelayanan dan faktor keselamatan.

Pihak perusahaan pelayaran swasta sangat sulit untuk melakukan *overhaul* atau perawatan kapal-kapalnya di dek atau galangan kapal milik BUMN. Karena sulitnya mendapatkan fasilitas kredit dan faktor-faktor lainnya. Akibatnya banyak armada yang sudah tidak layak pakai namun masih tetap dioperasikan. Kasus terbakarnya Kapal Levina I juga melahirkan keganjilan, pasalnya baru saja kapal jenis RoRo (*Roll-on, Roll-off*) tersebut masuk dek atau galangan guna perbaikan dan perawatan berkala. Keganjilan itu juga menunjukkan adanya kegagalan BUMN di bidang pelayaran atau perkapalan dalam melakukan program *maintenance repair* dengan pihak operator kapal melalui pola *Home Doctor Service* (HDS). Dalam proses pengangkutan setiap saat kapal beserta isinya dihadapkan pada kemungkinan – kemungkinan adanya bahaya yang akhirnya dapat menimbulkan kerugian baik kerugian pada kapal maupun barang. Kerugian yang timbul selama pengangkutan laut lazim disebut dengan kerugian laut atau “*averij*” atau “*average*” (Nurvigya, Pradanandan, & Annisa, 2015).

Optimalisasi dan kemampuan *docking-days* dari BUMN untuk melakukan *docking* kapal jenis RoRo dan jenis lainnya masih sangat rendah. Operasi muatan kapal pada prinsipnya merupakan prosedur pemadatan muatan di kapal. Pemadatan muatan di kapal adalah inspeksi dan kegiatan untuk menyusun muatan di ruangan muatan kapal sedemikian rupa sehingga memenuhi syarat pemadatan yang baik (*good stowage*). Dalam arti muatan yang satu dengan yang lainnya tidak saling merusak akibat pemadatan yang salah, muatan terhindar dari cuaca dan tidak bergeser. Tidak mengganggu pembongkaran di masing-masing pelabuhan tujuan barang, serta memenuhi stabilitas kapal hingga kapal dapat berlayar dengan aman. Selain itu pentingnya *Dunnage* yaitu prosedur untuk melindungi muatan. Begitu juga mengenai pengangkutan muatan bahan berbahaya dalam kapal harus mengikuti ketentuan *International Maritime Dangerous Goods* (IMDG).

Tidak optimalnya cara kerja petugas pemeriksa pelabuhan, prosedur operasi muatan dan *dunnage* selama ini sering diabaikan hingga membahayakan keselamatan pelayaran. Keputusan Menteri Perhubungan untuk mencabut ijin operasional dari perusahaan pelayaran yang mengoperasikan Kapal Levina I serta melarang kapal jenis RoRo untuk menjadi angkutan barang sekaligus penumpang merupakan keputusan yang kurang bijak tanpa pertimbangan teknis yang matang. Keputusan pemerintah itu semakin menyulitkan rakyat untuk memperoleh angkutan laut secara murah. (Siswantara, 2007) Perusahaan swasta penyedia angkutan laut juga harus dihadapkan dengan persaingan dari PT Peln sebagai BUMN penyedia jasa angkutan laut. Akibat lebih luas terjadi, bisnis angkutan penumpang laut tidak bisa berkembang, karena yang jadi acuan adalah layanan PT Peln yang modal utamanya berupa kapal-kapal pemberian pemerintah.

Tarif acuan itu tidak bisa diikuti oleh dunia usaha swasta karena merupakan tarif yang mustahil, sebab berbeda dengan PT Peln pihak swasta harus menyediakan segala-galanya sendiri untuk beroperasi. Cara manajemen perusahaan yang bagaimanapun tak akan bisa membuat perusahaan berjalan dengan baik, sebab tarif politis yang ditetapkan pemerintah tidak akan bisa menutup biaya pokok. Kenyataan ini sebenarnya bertolak belakang dengan visi perhubungan laut nasional yang antara lain mewujudkan angkutan laut yang handal, berdaya saing, dan memberi nilai tambah. Oleh karena kebijakan pemerintah tersebut, swasta tidak mungkin bersaing dengan PT Peln yang kapal-kapalnya relatif baru dan tergolong mewah untuk ukuran normal masyarakat kita. Sementara, dengan modal yang ada dan hitungan ekonomi wajar, pengusaha swasta hanya bisa membeli kapal bekas, yang pasti akan kalah dibandingkan dengan kapal Peln. Bagi swasta, membeli kapal baru investasinya terlalu besar dan tidak jelas kapan modal bisa kembali.

Ketika kebutuhan akan angkutan atau mobilitas masyarakat meningkat, jumlah kapal-kapal murah dan nyaman yang disediakan pemerintah sudah tidak bisa mengimbangi. Jumlah penumpang yang membludak tidak bisa lagi ditampung kapal-kapal PT Peln secara wajar, sehingga selalu terjadi kelebihan penumpang

utamanya pada waktu-waktu tertentu. Namun, pihak swasta tidak mungkin mengambil alih penumpang Pelni dengan tarif yang sama. Sementara itu, pemerintah mulai kesulitan untuk mensubsidi PT Pelni dengan kapal-kapal baru, sehingga BUMN tadi kini harus mulai menyisihkan pendapatannya untuk membeli kapal dan untuk mengisi armadanya. Selama ini pemerintah sangat hati-hati dalam mengambil kebijakan tentang layanan umum bagi masyarakat kelas bawah (*low economic class*), namun kehati-hatian tersebut seringkali diikuti dengan ketidakberanian dalam mengambil kebijakan yang memadai. Akibatnya justru tingkat layanan itu sendiri yang akan makin memburuk.

Lemahnya kebijakan pemerintah dalam mengatur pengangkutan laut oleh pihak swasta juga diikuti dengan banyaknya jasa pengangkutan asing yang beroperasi di Indonesia. Hal ini tentu saja sangat merugikan pengangkutan nasional dan tentunya semakin menutup akses bagi masyarakat untuk mendapatkan jasa angkutan yang murah dan menjamin keselamatan mereka. Untuk melindungi eksistensi pengangkutan laut nasional, maka pemerintah perlu menetapkan kebijakan yang tepat yang dapat mengatur operasional dari angkutan laut yang beroperasi di Indonesia baik angkutan laut nasional maupun angkutan laut asing. Kebijakan ini merupakan pilihan pemerintah untuk menentukan langkah untuk berbuat atau tidak berbuat (*do or no to do*). (Lubis, 2007, p. 6) Namun kebijakan tersebut tidak dapat hanya diungkapkan secara lisan namun terformulasikan dalam bentuk hukum.

Hal ini mengingat bahwa pengangkutan laut tidak hanya mempersoalkan kebutuhan ekonomi masyarakat saja namun juga berkaitan dengan kedaulatan dari suatu negara. Oleh sebab itu hukum sebagai instrumen kebijakan publik berfungsi mengatur berbagai tindakan pemerintah dan menuangkannya dalam suatu peraturan nasional. Adapun beberapa aturan tersebut adalah:

1. Kebijakan mengenai angkutan laut dalam negeri dan angkutan laut luar negeri. Kebijakan ini dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran yakni:

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.

Pasal 9

- (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 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (4) 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Menteri.
- (7) Pengoperasian kapal pada jaringan trayek tetap dan teratur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) 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.

Pasal 11

- (1) Kegiatan angkutan laut dari dan ke luar negeri dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dan/atau perusahaan angkutan laut asing dengan menggunakan kapal berbendera Indonesia dan/atau kapal asing.
- (2) Kegiatan angkutan laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan agar perusahaan angkutan laut nasional memperoleh pangsa muatan yang wajar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kegiatan angkutan laut dari dan ke luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang termasuk angkutan laut lintas batas dapat dilakukan dengan trayek tetap dan teratur serta trayek tidak tetap dan tidak teratur.

- (4) Perusahaan angkutan laut asing hanya dapat melakukan kegiatan angkutan laut ke dan dari pelabuhan Indonesia yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan wajib menunjuk perusahaan nasional sebagai agen umum.
- (5) Perusahaan angkutan laut asing yang melakukan kegiatan angkutan laut ke atau dari pelabuhan Indonesia yang terbuka untuk perdagangan luar negeri secara berkesinambungan dapat menunjuk perwakilannya di Indonesia

2. Kebijakan pemerintah dalam perbaikan infrastruktur angkutan laut.

Pengembangan angkutan laut dapat diupayakan melalui perbaikan infrastruktur pelabuhan. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi. Dalam hal ini, pemerintah memfokuskan pada pembangunan infrastruktur pelabuhan di wilayah Indonesia Bagian Timur yang cenderung tertinggal dibandingkan Barat dan Tengah. (Ramin, 2009) Pelabuhan terdiri atas tiga jenis yakni:

- a. Pelabuhan Utama adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri dan internasional, alih muat angkutan laut dalam negeri dan internasional dalam jumlah besar, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi.
- b. Pelabuhan Pengumpul adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah menengah, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi.
- c. Pelabuhan Pengumpan adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam

jumlah terbatas, merupakan pengumpan bagi pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan dalam provinsi.

3. Kebijakan pemerintah dalam penerapan asas *cabotage*.

Penerapan asas *cabotage* adalah kewajiban penggunaan kapal nasional untuk melayani angkutan dalam negeri. Dimana asas tersebut mendapatkan payung hukum Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional. Penerapan asas ini ditujukan agar industri pelayaran nasional menjadi pemain di negeri sendiri, oleh sebab itu sejak tahun 2005 sudah di gencarkan asas *cabotage*. Selama ini pemerintah kurang memperhatikan nasib perusahaan pelayaran nasional. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah peraturan penyelenggaraan pelayaran yang tumpang-tindih, misalnya SK Menhub No 33/1999 yang jelas-jelas bertentangan dengan PP No 82/1999 yang *notabene* merupakan peraturan di atasnya, penerapan kebijakan tersebut lantaran pemerintah prihatin terhadap fenomena di industri angkutan laut nasional yakni masih di dominasi oleh pemain asing.

Penerapan asas *cabotage* ini tidak serta merta menutup akses bagi penyedia jasa angkutan atau pelayaran asing. Meskipun asas *cabotage* diterapkan, pemerintah tetap terbuka terhadap investasi asing di sektor transportasi laut. Prinsip dasarnya adalah penggunaan kapal berbendera Indonesia yang boleh jadi sebenarnya asing bisa tetap menjadi pemain dengan cari *jointventure* dengan pemain nasional. Itupun asal kapalnya berbendera nasional. Dengan diterapkannya aturan baru tersebut maka keuntungan dari industri angkutan laut kedepan akan lebih banyak ke pemasukan dalam negeri. Pasalnya, sekalipun *joint venture* dibuat antara pemain nasional dengan pemain asing tetap harus pemain nasional yang mayoritas. *Indonesia National Shipowners (INSA)* memperkirakan jika aturan ini berjalan, perusahaan pelayaran nasional berpeluang meraup pendapatan dari jasa angkut (*freight*) sekitar US\$ 26,6 miliar per tahun. Peluang itu berasal dari potensi muatan kargo laut

domestik dan internasional yang mencapai 759,8 juta ton tiap tahun yang selama ini dilayani oleh kapal asing. Dimana selama ini, pendapatan dari jasa angkut laut ini lebih banyak dinikmati perusahaan pelayaran asing. Apalagi mengingat Indonesia bukan *continental state* melainkan *archipelago state* atau negara kepulauan.

4. Kebijakan dalam penetapan sistem pentarifan.

Sistem pentarifan memang perlu dikendalikan pemerintah. Hal ini ditujukan untuk menghindari persaingan usaha yang tidak sehat dari para pelaku ekonomi yang berkecimpung di bidang penyedia jasa angkutan laut. Penetapan standar pentarifan angkutan laut ini juga berdampak positif bagi para pengguna angkutan jasa tersebut. Terutama untuk mendapatkan layanan yang optimal dengan harga yang relatif terjangkau. Sebab pada dasarnya angkutan laut merupakan transportasi kerakyatan yang umumnya dipergunakan oleh masyarakat dari kalangan menengah ke bawah.

5. Kebijakan pemerintah dalam pembinaan pelayaran.

Pelayaran di Indonesia merupakan bagian dari penguasaan yang dilakukan oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah. Pembinaan pelayaran tersebut meliputi:

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

Penetapan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah harus memperhatikan segala aspek yang terkait dengan pelayaran dan angkutan laut. Oleh sebab itu

pemerintah harus responsif dalam menganalisis dan menerjemahkan kebutuhan masyarakat dan pelaku usaha penyedia angkutan laut. Baik penumpang maupun barang yang tidak ditangani dengan rencana jangka panjang yang baik oleh pemerintah, malah akan membuat layanan angkutan laut tidak berkembang

3.2 Model Kebijakan Publik yang Digunakan Dalam Menetapkan Kebijakan Pengangkutan Laut Nasional

Tindakan pemerintah dalam menetapkan kebijakan tentang angkutan laut merupakan penerapan dari model kebijakan kelompok. Kebijakan ini melibatkan kemampuan sistem politik yakni pemerintah dalam mengendalikan konflik yang timbul dalam perjuangan kelompok-kelompok yang berpengaruh, sehingga terwujud keseimbangan atau equilibrium berupa kompromi. Kelompok-kelompok yang berpengaruh ini adalah penyedia angkutan laut nasional yang terdiri atas penyedia BUMN yakni PT Peln dan penyedia angkutan laut swasta serta penyedia angkutan laut asing.

Menurut teori ini tiap-tiap individu memiliki kepentingan yang sama dan akan mengikat diri dalam kelompok-kelompok yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingannya agar diperhatikan oleh pemerintah. Penetapan serta penerapan kebijakan ini memerlukan tindakan pemerintah untuk:

- (1) Menetapkan aturan permainan (*rule of the game*) dalam perjuangan kelompok;
- (2) Mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
- (3) Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan publik.
- (4) Memaksakan kompromi tersebut jika dilanggar atau diabaikan.

IV.PENUTUP

4.1 Simpulan

Dari uraian mengenai pengaturan angkutan laut tersebut maka dapat disimpulkan:

- 1) Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijakan publik dalam pengangkutan laut nasional adalah sebagai payung hukum dari setiap tindakan pemerintah sehubungan dengan pengangkutan laut nasional. Hal tersebut dapat dirinci sebagai berikut:
 - a. Kebijakan mengenai angkutan laut dalam negeri dan angkutan laut luar negeri.
 - b. Kebijakan pemerintah dalam perbaikan infrastruktur angkutan laut.
 - c. Kebijakan pemerintah dalam penerapan asas *cabotage*
 - d. Kebijakan dalam penetapan sistem pentarifan.
 - e. Kebijakan pemerintah dalam pembinaan pelayaran.
- 2) Model kebijakan publik yang digunakan dalam pengangkutan laut nasional ini adalah model kebijakan publik kelompok dimana pemerintah menjadi penengah melalui kebijakan yang dikeluarkannya dari berbagai kelompok kepentingan yang menyelenggarakan jasa angkutan laut. Pemerintah perlu menetapkan aturan main guna kepentingan dari masing-masing pelaku usaha dan konsumen.

4.2 Saran

Berdasarkan permasalahan yang telah dibahas sebelumnya, maka hal-hal yang dapat disarankan adalah:

- 1) Penggunaan hukum sebagai instrumen kebijakan publik sangat perlu dilakukan. Hal ini dimaksudkan agar tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah menjadi suatu tindakan yang sah dan terarah. Hukum sebagai instrumen kebijakan publik memberikan payung hukum bagi tindakan pemerintah tersebut. Oleh sebab itu kebijakan yang dituangkan dalam aturan hukum diharapkan bukanlah kebijakan publik yang sewenang-wenang.

- 2) Keterlibatan pemerintah sebagai aktor yang mengatur aturan main dari masing-masing penyedia jasa angkutan nasional hendaknya juga memperhatikan kepentingan konsumen atau pengguna jasa angkutan laut tersebut. Aturan main ini sebaiknya memperhitungkan berbagai aspek penting seperti pengaturan persaingan usaha yang sehat bagi para pelaku penyedia jasa angkutan laut, pengaturan mengenai standardisasi keamanan dan keselamatan dalam penggunaan jasa angkutan laut ini serta penetapan tarif maksimum yang dapat dikenakan bagi konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

Asyadie, z. (2005). *Hukum Bisnis Prinsip dan Pelaksanaanya Di indonesia*. jakarta: raja grafindo.

Lubis, M. S. (2007). *Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju.

Moleong, L. J. (2006). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Jurnal/Article

Budhiartini, D. (2019). Pelayanan Dalam Pengangkutan. *Fakultas Ekonomi Universitas Amir Hamzah*.

Hartono, S. R. (1999). Pengangkutan dan Hukum Pengangkutan Darat. *Seksi Hukum Dagang FH UNDIP*.

Nasution, K. (2014, Februari). Prinsip-Prinsip Tanggungjawab Pengangkut Terhadap Penumpang. *Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 26 No. 1*.

Nurvigya, A., Pradanandan, A. N., & Annisa, N. R. (2015). Menelaah Waktu terjadinya Resiko (Kehilangan / Kerusakan Barang) dalam Praktik Proses Pengangkutan Laut. *Jurnal Gema, Thn. XXVII/50*.

Siregar, M. (1978). Beberapa Masalah Ekonomi dan Managemen Pengangkutan. *Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia*.

Website

Hendrowijono; Hendrowijono, Moch s. (n.d.). Pemerintah Tidak Serius tangani Transportasi. Retrieved maret 17, 2021, from www.hendrowijono.com

Pelita, R. (Tanpa Edisi). *Kebijakan Sektor Angkutan Laut Salah Arah* . Serial Online . Retrieved maret 17, 2021, from www.hupelita.com

Ramin, M. (2009). *Pemerintah Intensifkan Pengembangan Angkatan Laut*. Retrieved maret 17, 2021, from <http://news.okezone.com>

Siswantara, T. (2007). *Keroposnya Transportasi Laut*. Serial Online. Retrieved maret 17, 2021, from www.pikiran-rakyat.com