

Evaluasi Implementasi Kebijakan Asas Cabotage dalam Perkembangan Industri Pelayaran Nasional

Evaluation on Implementation of Cabotage Basic in National Maritime Industry Development

Jener Alison ^{a.1*}, L.Denny Siahaan ^{b.2} Endang Sugiharti ^{c.3}

^{a.b.c} Institut Transportasi dan Logistik Trisakti, Jakarta, Indonesia

^{1*}jenertesis@gmail.com, ²dennysiahaan@gmail.com, ³artisuli21@yahoo.co.id

*corresponding e-mail

This is an open access article under the terms of the **CC-BY-NC** license

Abstract

Implementation of Cabotage Principle Policy in National Shipping Industry Development. This undertaken research based on nonoptimal implementation of cabotage principle policy in shipping industry, the policy related to shipping activities such as port load both passengers and commodities operated by national shipping company, substandard quality and quantity of port infrastructure and inadequate productivity of national company. This is a descriptive observation accomplished with qualitative approach. According to this research, the implementation of cabotage principle policy in the trade sector, the policy support the growth of national shipping industry, it could be observed that there are more national ships in the ports; in the transportation sector, the policy allowed growing shipping stakeholders to support local port activities effectively even in a small scale compared to other Asian countries; the implementation of the policy to industry sector, led the growth of national shipyard company with less consideration because domestic shipyard quite expensive and depend on import component.

Keywords : implementation; cabotage principle; shipping industry

Abstrak

Penelitian ini didasari belum optimalnya implementasi kebijakan asas *cabotage* terutama berkaitan dengan muatan pelayaran antar pelabuhan baik penumpang/barang dalam negeri yang diangkut oleh kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional, rendahnya kualitas dan kuantitas infrastruktur kepelabuhanan di Indonesia terutama di daerah terpencil serta rendahnya produktivitas industri galangan kapal nasional. Penelitian ini menggunakan metode CSI dan IPA, jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa Implementasi kebijakan asas *cabotage* pada sektor perdagangan telah mendorong bertumbuhnya jasa pelayaran domestik dengan bertambahnya armada berbendera Indonesia, pada sektor perhubungan telah meningkatkan penyelenggaraan pelabuhan yang baik dalam memberikan pelayanan yang efektif dan efisien meskipun ukuran pelabuhan relatif kecil bila dibanding negara lain di Asia, serta pada sektor perindustrian telah mendorong pertumbuhan industri galangan kapal domestik, tetapi pertumbuhannya belum mampu memenuhi kebutuhan domestik karena produksi yang dilakukan pada industri galangan kapal dalam negeri lebih mahal dibanding

Negara asia lainnya ini disebabkan masih adanya ketergantungan komponen dari impor.

Kata Kunci : implementasi, asas *cabotage*, industri pelayaran

A. Pendahuluan

Asas *cabotage* merupakan bentuk proteksi suatu negara sehubungan dengan kedaulatan negara yang tentunya erat terkait dengan sektor pertahanan dan keamanan serta denyut perekonomian dalam wilayahnya. Seiring berlakunya asas *cabotage* di Indonesia sejak tahun 2005, jumlah armada angkutan laut nasional terus meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 9,24 persen pertahun. Berdasarkan data *Indonesian National Shipowners Association (INSA)*, jumlah kapal laut milik nasional pada tahun 2018 mencapai 24.046 unit kapal dengan kapasitas 38,5 juta GT (*Groos Tonnage*). Ini berarti terjadi peningkatan jumlah armada sebanyak 18.005 unit kapal atau sekitar 398 persen dari jumlah kapal nasional saat asas *cabotage* mulai diberlakukan yakni sebanyak 6.041 unit kapal dengan kapasitas 5,67 juta GT (*Groos Tonnage*).

Asas *cabotage* juga telah merangsang munculnya perusahaan-perusahaan baru di sektor pelayaran. Pada tahun 2005, jumlah perusahaan pelayaran sekitar 1.885 perusahaan. Selanjutnya pada tahun 2018, jumlahnya meningkat menjadi 3.760 perusahaan. Seiring dengan dengan hal tersebut diatas, dominasi muatan angkutan laut dalam negeri juga bergeser. Jika pada tahun 2005, jumlah muatan dalam negeri yang diangkut armada nasional 101,3 juta ton maka pada tahun 2018, jumlah muatan mencapai 965 juta ton.

Namun, data-data diatas bertolak belakang dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Bank Indonesia (2016) menunjukkan bahwa sesudah kebijakan asas *cabotage* diberlakukan perusahaan asing lebih banyak mendirikan perusahaan domestik sebagai agen mereka. Pada tahun 2003 jumlah kapal domestik berbendera Indonesia yang menjadi agen *shipping liner* asing adalah 6.629 unit dan kemudian meningkat menjadi 7.227 unit di tahun 2007,

dua tahun sesudah kebijakan asas *cabotage* diberlakukan. Pada tahun 2010 penurunan jumlah kapal agen dari 4.922 unit menjadi 4.320 unit pada tahun 2014, atau kurang lebih satu per tiga jumlah kapal domestik. Dengan demikian, pengangkutan barang domestik sudah seluruhnya menggunakan kapal berbendera Indonesia, tetapi 25 persen di antaranya merupakan agen perusahaan pengapalan asing. Kondisi ini diperparah dengan lemahnya infrastruktur pelabuhan dalam negeri, mayoritas pelabuhan domestik dangkal sehingga hanya dapat dilayani oleh kapal-kapal berukuran kecil. Sementara batas kapal kontainer yang dapat dilayani adalah 5.000 TEUs. Sebagai perbandingan pelabuhan di negara tetangga, Malaysia dan Singapura sudah dapat menampung kapal dengan ukuran sampai dengan 18.000 TEUs. Ukuran armada kapal yang kecil menyebabkan pengiriman barang menjadi tidak efisien dengan biaya transportasi yang lebih mahal.

Permasalahan lain yang juga menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan asas *cabotage* yakni kurangnya industri galangan kapal nasional. Berdasarkan data Kementerian Perindustrian tahun 2014, dari 250 industri galangan kapal yang terdaftar, hanya 40 persen yang terhitung aktif beroperasi. Sebagian besar industri galangan kapal domestik hanya mampu memenuhi 35 persen dari kebutuhan bangunan baru untuk kapal dan 85 persen untuk reparasi kapal. Di samping itu, permasalahan lain yang dihadapi industri galangan kapal adalah dominannya ketergantungan impor dengan porsi komponen impor dalam industri galangan kapal tercatat mencapai 70 persen.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data meliputi data kebijakan asas *cabotage* yang dikumpulkan melalui wawancara dan penyebaran kuesioner

yang di desain dalam bentuk skala Likert. Lokasi penelitian dilaksanakan di DKI Jakarta dengan situs penelitian di Direktorat Jendral Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan, *Indonesian National Ship Owners Association* (INSA), Gabungan Importir Nasional Seluruh Indonesia (GINSI) dan Gabungan Perusahaan Eksportir Indonesia (GPEI), Pemerhati Kebijakan Publik, Akademisi, BUMN Sektor Pelayaran dan Migas. Metode analisis yang digunakan adalah Metode *Customer Satisfaction Index* (CSI) dan *Importance Performance Analysis* (IPA).

C. Pembahasan

Kebijakan asas *cabotage* itu bukanlah sesuatu yang asing di dunia pelayaran. Di Indonesia Kebijakan asas *cabotage* diatur dalam Inpres nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional. Asas *cabotage* merupakan bentuk kedaulatan negara dan mandatori atau bersifat wajib untuk Negara dalam mengembangkan industri pelayaran nasional. Asas *cabotage* ini telah memberikan dampak yang signifikan pada investasi di bidang pelayaran dan sektor terkait lainnya, juga menjadi penjaga kedaulatan negara.

Dalam inpres ini ditegaskan armada kapal asing dilarang untuk beroperasi dalam kegiatan pelayaran domestik antarpulau. Pemerintah memberikan jaminan proteksi terhadap industri jasa pelayaran domestik dengan harapan para pelaku pelayaran mendapatkan manfaat ekonomi yang lebih baik. Asas *cabotage* ini memiliki 3 larangan, yakni tidak boleh menggunakan kapal buatan asing untuk pelayaran dalam negeri, larangan menggunakan awak kapal asing dan larangan untuk menggunakan bendera asing. Terkait dengan larangan ini, Indonesia baru mengatur berkaitan dengan penggunaan bendera dan awak kapal asing. Kebijakan pelarangan yang parsial ini tampak dengan jumlah kapal yang berbendera Indonesia semakin tinggi. Akan tetapi, peningkatan jumlah kapal lebih banyak sebagai dampak pergantian bendera dari bendera asing ke

bendera Indonesia, tetapi atribut lain dari kapal tidak berubah. Peneliti menemukan di lapangan bahwa kapal dengan nama asing, tetapi berbendera Indonesia. Di sisi lain, ditemukan juga terdapat kapal dengan nama Indonesia, tetapi berbendera asing yang sedang beroperasi di wilayah perairan Indonesia.

Pemerintah Indonesia sendiri melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2005 menerapkan asas *cabotage* dalam rangka pengembangan industri pelayaran nasional agar pelayaran di perairan Indonesia tidak dikuasai oleh negara asing. Keistimewaan lain dari asas *cabotage* ini adalah perusahaan pelayaran nasional diberi hak eksklusif untuk beroperasi di seluruh wilayah di perairan dalam negeri dengan berbendera Indonesia. Perusahaan pelayaran diberi mandat untuk membuka rute pelayaran baru ke daerah-daerah pelosok perairan di seluruh wilayah nusantara dalam rangka mendorong pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan literatur dan penelitian ditemukan bahwa implementasi kebijakan asas *cabotage* berdasarkan Inpres Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran telah memberikan dampak kinerja yang baik bagi industri pelayaran nasional. Hal ini dapat dilihat pada peningkatan jumlah armada kapal niaga berbendera Indonesia. Pelaksanaan asas *cabotage* tersebut terbilang cukup mampu memberdayakan industri pelayaran nasional dan mampu meningkatkan investasi terhadap pengembangan industri untuk mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim. Selain itu, pemberlakuan kebijakan asas *cabotage* dipastikan bakal menggelorakan industri pelayaran nasional, yang di dalamnya mencakup berbagai komponen utama, seperti pelayaran, galangan kapal, bongkar muat, pelabuhan, dan keagenan.

1. Implementasi Kebijakan Asas Cabotage pada Sektor Perdagangan

Implementasi kebijakan asas *cabotage* dalam sektor perdagangan difokuskan pada

muatan baik penumpang maupun barang dalam negeri diangkut oleh kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran dalam negeri. Fokus Peneliti dalam penelitian ini pada sektor perdagangan adalah jasa pelayaran, khususnya sebagai sarana transportasi utama untuk pengiriman barang dan penumpang dalam negeri. Sebagai negara maritim, jasa pelayaran penumpang dan barang antarpulau sangat penting dalam rangka mendorong mobilitas dan peningkatan sektor perdagangan di bidang jasa yang terus berkembang di Indonesia.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa asas *cabotage* telah menekan tingginya defisit jasa transportasi dalam negeri, meskipun daya angkut penumpang dan barang armada kapal nasional berukuran kecil. Di sisi lain, ada perhatian yang sangat besar dari pemerintah dengan memberikan ruang yang besar bagi jasa pelayaran kapal dalam negeri melalui implementasi asas *cabotage*. Implementasi asas *cabotage* ini juga telah mewajibkan kapal penumpang dan barang harus berbendera Indonesia dengan memakai jasa anak buah kapal Indonesia dalam melayani di wilayah perairan Indonesia.

Implementasi asas *cabotage* di sektor perdagangan juga telah memberikan dampak yang efisien terhadap kinerja sektor jasa dan infrastruktur, baik itu distribusi barang dan penumpang maupun sarana dan prasarana transportasi dalam negeri. Hal ini mendorong tingginya produktivitas perusahaan jasa pelayaran dalam negeri, baik angkutan penumpang dan barang antarpulau. Namun di sisi lain, bila dibandingkan dengan negara lainnya di Asia, biaya transportasi di Indonesia tercatat cukup tinggi karena mencapai 27 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Indikator kinerja logistik (*logistic performance index/LPI*) Indonesia juga masih menempati peringkat ke-46 (2018) yang jauh tertinggal jika dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, seperti Singapura (7), Malaysia (41), Thailand (32), dan Vietnam (39).

2. Implementasi Kebijakan Asas *Cabotage* pada Sektor Perhubungan

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam sektor perhubungan adalah terbatasnya kapasitas pelabuhan domestik yang melayani jasa angkutan penumpang dan barang. Kondisi pelabuhan Indonesia saat ini hanya dapat dilayani oleh kapal-kapal berukuran kecil. Situasi ini berdampak pada rendahnya kinerja pelabuhan dan besarnya biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan di pelabuhan. Padahal jika pelabuhan domestik di Indonesia bermuatan besar atau memiliki kapasitas tampung besar maka akan menghasilkan kinerja yang baik dan berdampak pada penghematan biaya. Rendahnya kapasitas dan kualitas pelabuhan berpengaruh terhadap kinerja logistik domestik Indonesia yang tidak meningkat. Berdasarkan hasil penelitian rendahnya kualitas dan kapasitas pengembangan pelabuhan disebabkan adanya disparitas antara daerah Jawa dan luar Jawa. Pengusaha pelayaran cenderung membebankan seluruh biaya operasional kapal kepada pengirim barang dari Jawa karena tidak memiliki kepastian apakah kapalnya akan terisi dalam perjalanan pulang. Hal tersebut menyebabkan biaya logistik di Indonesia masih relatif tinggi di antara negara-negara lain. Dari sisi infrastruktur, sebagian besar pelabuhan di Indonesia masih merupakan pelabuhan tradisional dengan draft atau level kedalaman pelabuhan relatif dangkal. Hal tersebut menyebabkan pelayaran domestik hanya dapat dilayani oleh kapal-kapal berukuran kecil, atau hanya dapat melayani kapal kontainer dengan kapasitas maksimum 5.000 TEUs, jauh dibawah kapasitas pelabuhan di Malaysia misalnya yang dapat menampung kapal dengan ukuran sampai 18.000 TEUs.

3. Implementasi Kebijakan Asas *Cabotage* pada Sektor Perindustrian

Implementasi kebijakan asas *cabotage* telah mendorong pertumbuhan dan perkembangan industri pelayaran nasional.

Hal ini dapat dilihat dari kenaikan armada kapal dalam negeri, dimana tahun 2018, jumlah armada kapal laut mencapai 24.046 unit, naik tajam dibanding 2005 sebanyak 6.061 unit.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa produktivitas industri galangan kapal dalam negeri masih lemah dalam mendukung perkembangan industri pelayaran nasional. Memang secara kuantitas berdasarkan data terdapat pertumbuhan industri galangan kapal. Oleh karena itu, implementasi kebijakan asas *cabotage* pada sektor perindustrian harus fokus untuk meningkatkan dan mendorong tumbuh dan berkembangnya industri galangan kapal sehingga kualitas dan kuantitas produksi terus meningkat dengan mengembangkan pusat-pusat desain, penelitian dan pengembangan industri kapal, mengembangkan standarisasi dan komponen kapal, mengembangkan industri bahan baku dan komponen kapal serta memberikan insentif kepada perusahaan pelayaran nasional yang membangun atau mereparasi kapal di dalam negeri pada industri-industri galangan kapal nasional.

Kondisi saat ini, industri perkapalan nasional masih kekurangan pasokan komponen dari dalam negeri sehingga sangat bergantung pada komponen impor. Industri kapal masih membutuhkan ratusan komponen kapal yang didatangkan dari luar negeri. Untuk sementara, produsen komponen lokal baru bisa membuat komponen jangkar, pintu, papan, dan baling-baling. Untuk kapal ukuran kecil, komponen impor yang dibutuhkan sekitar 40 persen, sedangkan untuk kapal ukuran besar sekitar 60 persen.

Indonesia saat ini memiliki 250-an industri galangan kapal yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Jumlah tersebut disebutkan tidak cukup untuk mengurus populasi kapal di Indonesia, yang berjumlah 24 ribu kapal.

Berdasarkan hasil penelitian, masih terdapat hambatan yang dirasakan oleh industri perkapalan nasional diantaranya ketergantungan terhadap komponen impor

yang mencapai 70 persen dari nilai total pembangunan sebuah kapal. Disamping itu, industri galangan kapal nasional masih dibebani oleh sejumlah tarif seperti, bea masuk impor komponen sekitar 5 persen sampai 12 persen, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sekitar 10 persen, serta suku bunga perbankan yang relatif masih tinggi yakni mencapai 13 persen.

4. Analisis Kinerja Kebijakan Berdasarkan Kualitas Pelayanan

Untuk mengetahui tingkat kinerja kebijakan berdasarkan kualitas pelayanan dalam implementasi kebijakan asas *cabotage* pada Inpres Nomor 5 Tahun 2005, maka digunakan perhitungan *Costumer Satisfaction Index (CSI)*. *Costumer satisfaction index (CSI)* adalah analisis dalam bentuk angka yang menunjukkan seberapa besar tingkat kepuasan pengguna terhadap produk baik itu barang atau jasa maupun produk-produk lainnya seperti produk-produk kebijakan.

Berdasarkan hasil perhitungan *Costumer Satisfaction Index (CSI)*

$$CSI = \frac{\sum_{i=1}^p WSI}{HS} \times 100 \%$$
$$= \frac{3,60}{5} \times 100 \% = 72 \%$$

Kinerja pelayanan dalam implementasi kebijakan asas *cabotage* pada Inpres Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional yang telah berjalan menunjukkan pada angka 72 % atau 0,72. Berdasarkan Kriteria Kepuasan Pelanggan *Costumer Satisfaction Index (CSI)* menunjukkan bahwa hasil perhitungan *Costumer Satisfaction Index (CSI)* untuk kinerja implementasi kebijakan asas *cabotage* pada Inpres Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional berada pada interval 0,66-0,80 yang berarti secara keseluruhan menyatakan bahwa pelanggan merasa puas dengan

kinerja pelayanan implementasi kebijakan asas *cabotage* pada Inpres Nomor 5 Tahun 2005.

5. Analisis Tingkat Kinerja dan Harapan Pengguna Kebijakan Berdasarkan Kualitas Pelayanan

Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan asas *cabotage* dalam pemberdayaan industri pelayaran nasional pada sektor perdagangan, sektor perhubungan dan sektor perindustrian terhadap tingkat harapan dan tingkat kinerja dari atribut-atribut kualitas pelayanan yang dijalankan dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2005, maka dilakukan pengujian dengan metode *Importance Performance Analysis (IPA)*. Analisa ini terdiri dari dua komponen analisis yakni, analisis kuadran dan analisis kesenjangan (*gap*).

1) Analisis Kuadran

Tabel Kuadran *Importance Performance Analysis (IPA)* Hasil Analisis

KUADRAN A PRIORITAS UTAMA (CONCENTRATE HERE) A10	KUADRAN B PERTAHANKAN PRESTASI (KEEP UP THE GOOD WORK) A1, A2, A4, A5, A6, A9
KUADRAN C PRIORITAS RENDAH (LOW PRIORITY) A7, A8, A11, A12, A13	KUADRAN D BERLEBIHAN (POSSIBLE OVERKILL) A3

Sumber: Data hasil olahan

Keterangan :

Kuadran A

Faktor-faktor yang dianggap penting oleh pengguna tetapi pada kenyataannya faktor-faktor ini belum sesuai dengan harapan. Atribut-atribut yang termasuk ke dalam kuadran ini harus mendapat perhatian lebih atau diperbaiki sehingga kinerjanya meningkat. Atribut-atribut kebijakan yang termasuk dalam kuadran ini sesuai hasil analisis antara lain:

A10 Mendorong tumbuh dan berkembangnya industri perkapalan

termasuk industri perkapalan rakyat, baik usaha besar, menengah maupun usaha kecil serta koperasi

Kuadran B

Faktor-faktor yang dianggap penting telah sesuai dengan kenyataan yang dirasakan oleh pengguna sehingga tingkat kepuasan relatif tinggi. Atribut-atribut yang termasuk ke dalam kuadran ini harus tetap dipertahankan karena atribut-atribut inilah yang telah menarik perhatian pengguna untuk memanfaatkan produk kebijakan tersebut. Atribut-atribut kebijakan yang termasuk dalam kuadran ini sesuai hasil analisis antara lain:

A1 Muatan pelayaran antar pelabuhan 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.

A2 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.

A4 Menata kembali penyelenggaraan pelabuhan dalam rangka memberikan pelayanan yang efektif dan efisien.

A5 Menata kembali pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan pelabuhan yang berfungsi untuk lintas batas.

A6 Mengembangkan prasarana dan sarana pelabuhan untuk mencapai tingkat pelayanan yang optimal.

A9 Menata kembali sistem dan prosedur administrasi pelayanan kapal, barang dan penumpang dalam rangka peningkatan pelayanan di pelabuhan.

Kuadran C

Faktor-faktor yang dianggap kurang penting oleh pengguna dan pada kenyataannya tidak terlalu istimewa. Peningkatan pada atribut-atribut dalam kuadran ini dapat dipertimbangkan kembali karena pengaruh

terhadap manfaat yang dirasakan oleh pengguna sangat kecil. Hal ini disebabkan karena dalam implementasi kebijakan-kebijakan yang ada pada kuadran ini sudah dijalankan sesuai dengan instruksi kebijakan, namun masih banyak praktek-praktek yang bertolak belakang yang justru merugikan pihak-pihak yang harusnya menaati kebijakan tersebut. Atribut-atribut kebijakan yang termasuk dalam kuadran ini sesuai hasil analisis antara lain:

A7 Mengembangkan manajemen pelabuhan sehingga secara bertahap dan terseleksi terjadi pemisahan fungsi regulator dan operator, dan memungkinkan kompetisi pelayanan antarterminal di suatu pelabuhan dan antarpelabuhan.

A8 Menghapuskan pengenaan biaya jasa kepelabuhanan bagi kegiatan yang tidak ada jasa pelayanannya.

A11 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.

A12 Dalam hal pendanaan kapal dalam pengembangan standarisasi dan komponen kapal yang berasal dari luar negeri, pembangunan kapal tersebut diupayakan menggunakan sebanyak-banyaknya muatan lokal dan melakukan alih teknologi.

A13 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.

Kuadran D

Faktor-faktor yang dianggap kurang penting oleh pengguna namun pada kenyataannya sudah cukup memuaskan. Atribut-atribut kebijakan yang termasuk dalam kuadran ini sesuai hasil analisis antara lain:

A3 Mendorong diadakan kemitraan dengan kontrak angkutan jangka panjang antara

pemilik barang dan perusahaan angkutan laut nasional.

Berdasarkan hasil analisis kuadran ditemukan bahwa setelah implementasi kebijakan asas *cabotage* berjalan, muatan pelayaran antar pelabuhan di dalam negeri telah diangkut dengan kapal berbendera Indonesia dan dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional, serta muatan impor yang biaya pengadaan dan/atau pengangkutannya dibebankan kepada APBN/APBD telah menggunakan kapal yang dioperasikan oleh perusahaan pelayaran nasional, dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah. Kebijakan asas *cabotage* pada sektor perdagangan dianggap telah berjalan dengan sangat baik dan harus dipertahankan kinerjanya. Namun kebijakan dalam mendorong diadakannya kemitraan dengan kontrak angkutan jangka panjang antara pemilik barang dan perusahaan angkutan laut nasional sudah cukup memuaskan tetapi kebijakan ini dianggap faktor yang tidak begitu penting.

Pada sektor perhubungan, kebijakan penataan penyelenggaraan pelabuhan dalam rangka memberikan pelayanan yang efektif dan efisien, pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan pelabuhan yang berfungsi untuk lintas batas, dan pengembangan prasarana dan sarana pelabuhan untuk mencapai tingkat pelayanan yang optimal serta menata sistem dan prosedur administrasi pelayanan kapal, barang dan penumpang dalam rangka peningkatan pelayanan di pelabuhan adalah kebijakan-kebijakan yang sangat penting yang telah sesuai dengan kenyataan yang dirasakan dengan tingkat kepuasan yang relatif tinggi dan perlu untuk dipertahankan bahkan ditingkatkan.

Kebijakan penghapusan pengenaan biaya jasa kepelabuhanan bagi kegiatan yang tidak ada jasa pelayanannya dianggap kurang penting karena pada kenyataannya tidak terlalu istimewa karena pengaruh dan manfaat yang dirasakan sangat kecil. Jika dibandingkan dengan kebijakan

pengembangan manajemen pelabuhan sehingga secara bertahap dan terseleksi terjadi pemisahan fungsi regulator dan operator, dan memungkinkan kompetisi pelayanan antar terminal di suatu pelabuhan dan antar pelabuhan dianggap kurang penting namun pada kenyataannya sudah cukup memuaskan.

Pada sektor perindustrian, kebijakan yang 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 merupakan kebijakan yang sangat penting tetapi pada kenyataannya kebijakan ini belum sesuai dengan harapan dan harus mendapat perhatian lebih sehingga kinerjanya meningkat. Bila dibandingkan dengan kebijakan Pembangunan kapal yang biaya pengadaannya dibebankan kepada APBN/APBD telah dilaksanakan pada industri perkapalan nasional dan pembangunan kapal tersebut diupayakan menggunakan sebanyak-banyaknya muatan lokal dan melakukan alih teknologi serta 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 merupakan kebijakan yang dianggap kurang penting dan istimewa karena pengaruh terhadap manfaat yang dirasakan sangat kecil.

2) Analisis Gap

Analisis kesenjangan atau *gap* adalah analisis yang dilakukan untuk mengetahui

selisih antara Harapan (*Importance*) pengguna dengan Kinerja (*Performance*) sesungguhnya ketika kebijakan asas *cabotage* Inpres Nomor 5 Tahun 2005 dijalankan. Berdasarkan hasil analisis ditemukan bahwa masih terjadi *gap* atau selisih antara Harapan (*Importance*) Kinerja (*Performance*) pada semua atribut kebijakan dalam implementasi kebijakan asas *cabotage* yang telah dijalankan lebih kurang 14 tahun berjalan.

D. Simpulan

Implementasi kebijakan asas *cabotage* telah memberikan kinerja baik bagi peningkatan pelayaran domestik dengan memberikan hak eksklusif bagi kegiatan pelayaran nasional dengan menerapkan 3 larangan, yakni tidak boleh menggunakan kapal buatan asing untuk pelayaran dalam negeri, larangan menggunakan awak kapal asing dan larangan untuk menggunakan bendera asing. Kondisi ini memberikan perlindungan terhadap pemberdayaan industri pelayaran dalam negeri dan mendorong peningkatan di sektor perdagangan, perhubungan dan perindustrian pelayaran domestik Indonesia dalam rangka mendorong konektivitas dan kegiatan jasa antarpulau di Indonesia.

Implementasi kebijakan asas *cabotage* pada sektor perdagangan telah mendorong bertumbuhnya jasa pelayaran domestik dan tingginya konektivitas antarpulau dengan efisiensi dan efektivitas biaya pelayaran domestik. Kebijakan asas *cabotage* juga telah meningkatkan kegiatan ekonomi baru yang mendorong pertumbuhan dan kesejahteraan berbagai stakeholder dalam jasa pelayaran domestik. Pelayaran nasional telah mampu melayani pendistribusian kargo domestik di wilayah Indonesia. Sedangkan pada sektor perhubungan telah meningkatkan penyelenggaraan pelabuhan yang baik dalam memberikan pelayanan yang efektif dan efisien di pelabuhan-pelabuhan domestik tanah air. Selain itu, ada peningkatan penataan pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan pelabuhan yang berfungsi untuk lintas batas.

Meskipun demikian, masih terdapat kendala terutama ukuran pelabuhan yang lebih kecil dibandingkan dengan negara lain di Asia dan pada sektor perindustrian telah mendorong pertumbuhan industri galangan kapal domestik. Tetapi disisi lain, pertumbuhan ini belum mampu memenuhi kebutuhan domestik serta harga produksi dalam negeri lebih mahal dibandingkan harga produksi galangan kapal negara lain, misalnya China. Kendalanya adalah masih adanya ketergantungan terhadap komponen impor dan industri galangan kapal dalam negeri masih dibebani oleh sejumlah tarif.

E. Daftar Pustaka

- Abdul-Wahab, Solichin. (2012) *Analisis Kebijakan “Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik”*. Jakarta, Bumi Aksara.
- Bank Indonesia. 2016. *Analisis Neraca Jasa: Studi Kasus Industri Transportasi Maritim*. Jakarta.
- Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2005 Pasal 8 Tentang *Pemberdayaan Industri Pelayaran Nasional*, Jakarta, Presiden Republik Indonesia.
- John, W. Creswell. (2013). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Mahmul Siregar dan M Iqbal Asnawi. (2012). *Cabotage Principle Pada Regulasi Jasa Angkutan Dalam Perairan Indonesia dari Prespektif Sistem Perdagangan Multirateral WTO/GATS*.
- Marselin Yuniarti Hardani (2016). *Eksistensi Penerapan Asas Cabotage di Perairan Indonesia Dalam Menghadapi Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean*. Jurnal Universitas Atmajaya Yogyakarta. Hal. 1-8.
- Rizky Aprilianto, dkk. (2014). *Implementasi Asas Cabotage dalam Kebijakan Pelayaran di Indonesia (studi di Direktorat Jenderal Perhubungan Kementrerian Perhubungan dan Indonesian National Ship Owners Association)*. Jurnal Administrasi Publik Universitas Brawijaya. (Vol. 2, No. 4). Hal.758-764
- Sugiyono. (2010). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif & RND*. Bandung, Alfabeta.
- Widodo, Joko. (2011). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang, Bayumedia Publishing
- Wirawan. (2012). *Evaluasi Teori, Standar, Aplikasi dan Profesi*. Jakarta, Rajawali Pers.

