

Analisis Sumber Daya Dalam Implementasi Kebijakan Transportasi Laut Wilayah Perbatasan Provinsi Kepulauan Riau

Edy Akhyary *, Herijanto Bektii**, Obsatar Sinaga*** & Ahmad Buchori****

*Program Doktor Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Indonesia

** Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Indonesia

***Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Indonesia

****Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Indonesia

Diterima Februari 2019; Disetujui April 2019; Dipublikasikan Juni 2019

Abstrak

Undang-undang Nomor 17/2008 tentang Pelayaran menjadi pedoman pelaksanaan transportasi laut telah mengatur secara tegas kegiatan angkutan di perairan, kepelabuhan, keselamatan dan keamanan pelayaran serta perlindungan lingkungan maritim dan mengakui adanya angkutan laut khusus, pelayaran rakyat dan pelayaran perintis. Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki 2.408 pulau dengan luas laut mencapai 95,79 %, merupakan area yang perlu mendapatkan perhatian serius. Penelitian ini bertujuan menganalisis sumber daya sebagai daya dukung implementasi kebijakan transportasi laut dan dalam jangka panjang diharapkan mampu memberikan kontribusi mengatasi berbagai masalah transportasi laut di beberapa daerah khususnya kepulauan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan proses penelitian dilakukan secara sistematis melalui teknik *in-depth interview*, Observasi, Studi literatur dan *FGD* dan mempelajari data dan menganalisis informasi yang relevan. Hasil penelitian menjelaskan bahwa sumber daya dalam implementasi kebijakan transportasi laut perlu mendapatkan perhatian dan penanganan yang lebih baik.

Kata Kunci: Transportasi laut, Implementasi, Kebijakan.

Abstract

The Law number 17 year of 2008 becomes an implementing sea transportation guideline and has regulated expressly the transportation activities in ocean, port, safety and shipping securely and the maritime environment protection, recognizes the special sea transportation existence, folk shipping and shipping pioneer. Riau Islands Province which has 2,408 islands and 95.79% sea reaching area also needs a comprehensive serious attention. This research aims for analyzing through the sea transportation policy implementation resources and expected to be able for contributing the various sea transportation problems in several regions, especially in the Riau islands. This study employs a qualitative approach with the research process carried out systematically through in-depth interview operations, observation, literature studies and focus group discussions, studying informations and analyzing relevantly. The results explain that the sea transportation policy implementation resources also need to get better attention and handling comprehensively.

Keywords: Sea Transportation, Policy, Implementation

How to Cite: Akhyary, E. Bektii, H. Sinaga, O. Buchori, A. (2019). Resources Presence Analysis on Sea Transportation Policy Implementation at The Riau Islands Border Area, 7 (1) 2019: 12-29

*Corresponding author:
E-mail: edi14002@mail.unpad.ac.id

ISSN 2549-9165 (Print)
ISSN 2580-2011 (Online)

PENDAHULUAN

Provinsi Kepulauan Riau memiliki 2.408 pulau (dari 17.508 pulau di Indonesia) dan berada di daerah perbatasan dengan negara-negara Malaysia, Singapura, Vietnam dan Kamboja, dengan luas wilayah 252,599.70 Km², dari luas wilayah tersebut luas laut mencapai 95,8% (241.215,3 km²) dan sekitar 4,2% sisanya adalah daratan (10.595,41 km²). Konsep yang selama ini di bangun oleh Pemerintah di wilayah perbatasan khususnya di Provinsi Kepulauan Riau yang merupakan propinsi kepulauan yang memiliki pulau terbanyak di Indonesia, adalah aspek pertahanan dan keamanan (*security*), sedangkan aspek peningkatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan peningkatan fungsi pelayanan publik (*public services function*) sering terabaikan.

Salah satu fungsi pelayanan publik yang masih sangat kurang, yang dirasakan sebagian besar masyarakat di daerah kepulauan yaitu ketersediaan sarana dan prasarana transportasi laut antar daerah dan pulau-pulau yang ada, baik itu antar Ibu Kota Propinsi dengan kota/kabupaten maupun antar pulau-pulau yang ada di wilayah tersebut dan sarana dan prasarana pendukung transportasi laut tersebut. Pemerintah wajib memberikan

pelayanan kepada masyarakat (*public services*) tidak terkecuali dibidang transportasi laut yang mempunyai peran penting dalam mendukung pengembangan ekonomi, pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan, perubahan sosial pendidikan, membuka keterisolasian serta memperkuat ketahanan negara serta sebagai penghubung antara satu pulau dengan pulau lainnya.

Dengan memandang transportasi laut sebagai sarana angkutan perairan (pelayaran) di daerah kepulauan, beberapa fenomena hingga kini yang masih di temui pertama masih dirasakan kurangnya ketersediaan transportasi laut yang secara berkesinambungan (terjadwal) Kedua frekuensi layanan yang masih sulit dipastikan. Ketiga sering terjadinya penundaan keberangkatan kapal tanpa ada pemberitahuan dan alasan yang jelas Keempat sarana dan prasara penunjang yang belum memadai (dermaga dengan fasilitas publik dan kenavigasian).

Pemerintah telah mengeluarkan regulasi dalam meminimalisir berbagai permasalahan transportasi laut dengan mengeluarkan Undang-Undang (UU) 17/2008 tentang pelayaran sebagai pengganti UU 21/1992, dimana pemerintah pusat, pemerintah daerah serta mereka yang terlibat dalam pelaksanaan

transportasi laut harus tunduk dan taat kepada kebijakan ini. Secara tegas nomenklatur UU ini menyebutkan penggunaan istilah pelayaran, dimana pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. UU ini juga mengakui adanya angkutan laut khusus, pelayaran rakyat (disamping angkutan dalam dan luar negeri), serta pelayaran perintis. Angkutan Laut Khusus adalah kegiatan angkutan untuk melayani kepentingan usaha sendiri dalam menunjang usaha pokoknya. Pelayaran-Rakyat adalah usaha rakyat yang bersifat tradisional dan mempunyai karakteristik tersendiri untuk melaksanakan angkutan di perairan dan Pelayaran-Perintis adalah pelayaran angkutan di perairan pada trayek-trayek yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk melayani daerah atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat komersial.

Penelitian ini mencoba mendalami satu sisi dari upaya pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan di bidang transportasi laut pada daerah kepulauan, khususnya terfokus pada dimensi sumber daya (*resources*), karena sumber daya juga akan berdampak pada kondisi sosial

ekonomi, karakter pelaksana, komunikasi para pelaksana dan lain lainnya, dan diharapkan dari penelitian akan diperoleh suatu hasil observasi empiris yang komprehensif dan mengandung kebaruan dari implementasi kebijakan transportasi laut khususnya dengan karakteristik daerah Kepulauan di wilayah perbatasan dari aspek sumber daya. Disamping itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang transportasi laut dan implementasi kebijakan serta masukan bagi pemerintah, dinas/instansi terkait dalam merumuskan suatu model implementasi kebijakan kedepan yang lebih baik dan berkesinambungan.

METODE PENELITIAN

Transportasi laut merupakan sarana mobilisasi utama masyarakat di daerah kepulauan sebagaimana lokasi penelitian ini, kondisi transportasi dapat memberikan gambaran terhadap kemajuan dan perubahan suatu daerah baik itu di bidang sosial, ekonomi, pekerjaan, pendidikan serta pembangunan di suatu daerah karena dengan transportasi laut yang baik (khususnya di daerah kepulauan) akan membuka keterisolasian suatu daerah dengan dunia luar dan sebagai saran penghubung antar

pulau-pulau yang ada (konsep merangkai pulau memakmurkan negeri). Provinsi Kepulauan Riau sebagai daerah kepulauan, dengan kebijakan transportasi laut yang ada diharapkan dapat membuka akses dan keterisolasian serta menghubungkan pulau-pulau yang ada sebagai sarana angkutan orang atau barang, dengan kebijakan yang ada diharapkan dapat meminimalisir berbagai masalah dan kendala yang dialami masyarakat terutama dalam layanan angkutan laut di daerah kepulauan. Atas dasar dinamika objek penelitian tersebut, penelitian ini memutuskan penggunaan pendekatan penelitian kualitatif yang mampu mendalami objek penelitian dengan metode yang fleksibel dan spesifik. Dengan demikian secara operasional, penelitian ini tentunya memerlukan prosedur penentuan informan penelitian yang tepat sehingga pelaksanaan penelitian nantinya dapat menghasilkan jawaban sesuai aturan dan prosedur ilmiah yang ada. Dengan demikian pemilihan prosedur penentuan informan penelitian dilakukan secara purposif terhadap para pelaku dan pengambil kebijakan yang berkaitan dengan transportasi laut yang menjelaskan konsep dan pelaksanaan transportasi laut

dalam perspektif transportasi di daerah kepulauan khususnya di wilayah Kepulauan Riau menjadi pilihan yang tepat bagi pelaksanaan penelitian.

Pengamatan akan difokuskan pada Kabupaten Natuna dan Kabupaten Anambas yang merupakan dua Kabupaten yang berada didaerah perbatasan dan memiliki beberapa pulau terdepan yang berhadapan langsung dengan negara-negara tetanga, namun karena masalah transportasi laut memiliki keterkaitan dengan beberapa wilayah (pulau) sesuai dengan trayek yang ada, maka pengamatan juga di fokuskan pada rute dan trayek serta *home bases* dari setiap kapal yang ada, agar dapat diketahui kondisi real dilapangan.

Data yang diperoleh melalui hasil penelitian lapangan diolah terlebih dahulu melalui penggunaan Teknik Triangulasi. Dengan demikian informasi penelitian yang merujuk kepada kualitas data menghasilkan kesimpulan- kesimpulan yang memiliki makna. Proses analisis data menjadi informasi yang berguna bagi pengungkapan secara mendalam tentang analisis sumber daya dalam implementasi kebijakan transportasi laut yang ada di daerah perbatasan Kepulauan Riau.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Obyek Penelitian

Provinsi Kepulauan Riau dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau dengan luas wilayah 251.810,71 km², dengan luas lautan 241.215,30 km² (95,79 persen) dan luas daratannya 10.595,41 km² (4,21 persen). Provinsi Kepulauan Riau memiliki karakteristik yang berbeda dengan provinsi lain di Indonesia dikarenakan sebagian besar wilayahnya terdiri dari lautan dan pulau-pulau yang tersebar dari Selat Malaka sampai Laut Natuna (dulu laut cina selatan). Provinsi Kepulauan Riau mempunyai 2.408 pulau, termasuk diantaranya 19 pulau terdepan (terluar) yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Hingga tahun 2018, Provinsi Kepulauan Riau memiliki 5 (lima) kabupaten dan 2 (dua) kota, yakni Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Lingga, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kepulauan Anambas, Kota Tanjungpinang, dan Kota Batam. Selain letak geografisnya yang sangat strategis karena berada di Selat Malaka dan di Laut Cina Selatan juga berbatasan dengan pusat bisnis dan keuangan di Asia Pasifik yakni Singapura.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 dijelaskan bahwa kawasan perbatasan merupakan Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) yang penataan

ruangnya diprioritaskan, karena memiliki pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. Pengembangan PKSN dimaksudkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan masyarakat di kawasan perbatasan, termasuk pelayanan kegiatan pelayaran (transportasi laut).

Kawasan perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau adalah kawasan perbatasan laut yang memiliki karakteristik isu strategis yang khas dan memiliki beberapa perbedaan dengan isu strategis di kawasan perbatasan darat. Isu-isu strategis kawasan perbatasan laut di Provinsi Kepulauan Riau dibagi atas isu Pengelolaan dan isu Pembangunan. isu strategis pengelolaan perbatasan laut diantaranya meliputi (1) Penetapan dan penegasan batas; (2) Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE); (3) Praktek pelanggaran terhadap wilayah kedaulatan negara; (4) Penguatan kelembagaan; (5) Lemahnya koordinasi, integrasi, sinergi, dan sinkronisasi (KISS) antar sektor dan antar daerah.

Isu strategis pembangunan kawasan perbatasan laut diantara meliputi (1) Aspek peningkatan keamanan dan pertahanan serta penegakan hukum; (2) Minimnya sarana dan prasarana di kawasan perbatasan, (3) Pertumbuhan ekonomi kawasan; (4) Tingginya tingkat kemiskinan di kawasan

perbatasan akibat rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM), belum optimalnya pemanfaatan sumber daya alam, minimnya sarana dan prasarana wilayah (5) Belum termanfaatkannya alur transportasi laut sebagai pemicu dalam meningkatkan kerjasama dan kegiatan ekonomi perdagangan lintas batas; (6) Pemanfaatan sumber daya alam di kawasan laut tidak terkendali sehingga mengganggu keseimbangan lingkungan hidup; (7) Peningkatan pelayanan sosial dasar; (8) Penyebaran penduduk yang minim; (13) Penguatan kelembagaan; (14) Lemahnya koordinasi, integrasi, sinergi dan sinkronisasi (KISS) antar sektor dan antar daerah dalam pengelolaan batas wilayah negara.

Implementasi Kebijakan transportasi laut (pelayaran laut)

Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan luas lautan yang lebih besar dari luas daratan, dimana luas lautan Indonesia mencapai 3,9 juta km², sedangkan luas daratan mencapai 1,9 juta km². Indonesia memiliki 17.508 pulau yang tersebar dari Sabang-Merauke. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan, lautan bukan sebagai pemisah tetapi berfungsi sebagai pemersatu antar pulau-pulau yang ada, maka dalam rangka meujudkan dan mendukung pertumbuhan ekonomi,

pengembangan wilayah, dan memperkokoh kedaulatan negara, perhatian yang serius dalam bidang transportasi laut memegang peranan yang penting, tidak terkecuali di Provinsi Kepulauan Riau.

Menurut Peraturan Menteri Perhubungan RI nomor 139 tahun 2016, kepulauan adalah daerah yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

Sebagai negara maritim, wilayah Indonesia sebagian besar berupaya lautan (sekitar 65% dari total wilayah Indonesia), yang terdiri dari laut teritorial (0,3 juta km²), serta perairan laut pedalaman (internal waters, dan kepulauan (archipelagic waters) seluas 2,8 juta km², sejak diundangkannya Hukum Laut Internasional (*UNCLOS-United Nation Convention on the Law of the Sea*) tahun 1982, Indonesia mendapatkan tambahan wilayah yang menjadi kewenangannya yang biasa dikenal dengan ZEEI (Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia), seluas 2,7 juta km². Dengan demikian, transportasi laut menjadi sangat penting dan mendasar guna menjembatani antar pulau di wilayah

nusantara (Motik, 17-18, 2003). Regulasi kebijakan yang mengatur transportasi laut (pelayaran) mengatur angkutan di perairan, kepelabuhanan, kenavigasian, keselamatan dan keamanan pelayaran (perlindungan lingkungan maritim) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem transportasi nasional.

Pelayaran adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, Kenavigasian serta keamanan dan keselamatannya. Secara garis besar pelayaran dibagi menjadi dua, yaitu Pelayaran Niaga (yang terkait dengan kegiatan komersial) dan Pelayaran Non-Niaga (yang terkait dengan kegiatan non-komersial, seperti pemerintahan dan belanegara). Angkutan di perairan adalah kegiatan pengangkutan penumpang, dan atau barang, dan atau hewan, melalui suatu wilayah perairan (laut) dan teritori tertentu dengan menggunakan kapal, untuk layanan khusus dan umum. Kita ketahui bahwa wilayah perairan terbagi menjadi:

1. Perairan laut yang merupakan wilayah perairan laut.
2. Perairan Sungai dan Danau yang merupakan wilayah perairan pedalaman, yaitu: sungai, danau, waduk, rawa, banjir, kanal dan terusan.

3. Perairan Penyeberangan yaitu: angkutan penyeberangan di wilayah perairan yang memutuskan jaringan jalan atau jalur kereta api. Angkutan penyeberangan berfungsi sebagai jembatan bergerak, dan penghubung jalur.

Pelayaran berdasarkan Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran adalah suatu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. UU tersebut memuat ketentuan-ketentuan mengenai berbagai aspek pelayaran, yaitu kenavigasian, kepelabuhanan, perkapalan, angkutan, kecelakaan kapal, pencarian dan pertolongan (*search and rescue*), pencegahan dan pencemaran oleh kapal, disamping dimuatnya ketentuan-ketentuan mengenai pembinaan, sumber daya manusia, penyidikan dan ketentuan pidana.(Umar, 25-3, 2001).

Pelayaran berasaskan: a. Asas manfaat b. Asas usaha bersama dan kekeluargaan c. Asas persaingan sehat d. asas adil dan merata tanpa diskriminasi e. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan f. asas kepentingan umum; g. Asas keterpaduan; h. Asas tegaknya hukum i. Asas kemandirian j. Asas berwawasan lingkungan hidup k. Asas kedaulatan

negara dan l. Asas kebangsaan (pasal 2 UU 17/2008).

Pasal 8 ayat (1). Penggunaan kapal berbendera Indonesia oleh perusahaan angkutan laut nasional tersebut dimaksudkan dalam rangka pelaksanaan asas cabotage untuk melindungi kedaulatan (*sovereignty*) dan mendukung perwujudan Wawasan Nusantara serta memberi kesempatan berusaha seluas-luasnya bagi perusahaan angkutan nasional untuk memperoleh pangsa pasar, karena itu kapal asing dilarang mengangkut penumpang dan atau barang antar pulau atau antar pelabuhan di wilayah laut teritorial beserta perairan kepulauan dan perairan pedalaman. Asas *cabotage* adalah hak untuk melakukan pengangkutan penumpang, barang, dan pos secara komersial dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain di dalam wilayah kedaulatan Republik Indonesia (Martono, 14, 2011).

Oleh karena itu pelayaran dilaksanakan 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. Memperkukuh kesatuan dan persatuan bangsa dalam rangka perwujudan wawasan nusantara dan g. Meningkatkan ketahanan nasional. Ketentuan ini berlaku untuk semua kegiatan angkutan di perairan, kepelabuhan, keselamatan, dan keamanan pelayaran serta perlindungan lingkungan maritim di perairan Indonesia, juga berlaku bagi kapal asing yang berlayar di perairan Indonesia dan untuk semua kapal berbendera Indonesia yang berada di luar perairan Indonesia (Pasal 4 UU17/2008).

Secara tegas Undang-Undang tentang Pelayaran UU Nomor 17 tahun 2008 (gambar 4.8) memuat empat unsur utama yang menjadi perhatian yakni angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, serta perlindungan lingkungan maritim dimana masing-masing unsur mengatur tentang :

1. Pengaturan untuk bidang angkutan di perairan memuat prinsip pelaksanaan asas *cabotage*.
2. Pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan,

- pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proposional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.
3. Pengaturan untuk bidang keselamatan dan keamanan pelayaran memuat ketentuan yang mengantisipasi kemajuan teknologi dengan mengacu pada konvensi internasional yang cenderung menggunakan peralatan mutakhir pada sarana dan prasarana keselamatan pelayaran laut, di samping mengakomodasi ketentuan mengenai sistem keamanan pelayaran yang termuat dalam "*International Ship and Port Facility Security Code (ISPS)*".
 4. Pengaturan untuk bidang perlindungan lingkungan maritim memuat ketentuan mengenai pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan laut yang bersumber dari pengoperasian kapal dan sarana sejenisnya dengan mengakomodasikan ketentuan internasional terkait seperti "*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*".

Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pelayaran ini, berbagai ketentuan yang terdapat dalam peraturan

perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pelayaran, antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wet Borepublikek Van Koophandel*), Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Tahun 1939, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982*), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan sepanjang menyangkut aspek keselamatan dan keamanan pelayaran tunduk pada pengaturan UU tentang Pelayaran ini.

Secara lebih spesifik Undang-undang No. 17 tahun 2008, tentang Pelayaran juga memuat beberapa hal antara lain:

1. Pelayaran merupakan bagian dari SISTRANAS yang harus dikembangkan potensi dan peranannya untuk mewujudkan sistem transportasi yang efektif dan efisien, serta membantu terciptanya pola distribusi nasional yang mantap dan dinamis (Pasal 9).

2. Pengakuan adanya keberadaan angkutan laut khusus (Pasal 13) dan angkutan laut pelayaran rakyat (pasal 15), disamping angkutan laut dalam negeri (pasal 8 dan 9) dan angkutan laut luar negeri (Pasal 11).
3. Adanya pelayaran perintis sebagai pelayanan angkutan di perairan pada trayek-trayek untuk melayani daerah atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat ekonomi dan komersial (pasal 24 dan 25)
4. Mengatur lebih rinci tentang peraturan angkutan multi-moda (pasal 50-55), Penyusunan Tatanan Kepelabuhan Nasional (pasal 67) pengelompokan pelabuhan: utama, pengumpul, pengumpan. Keberadaan Terminal, Terminal Khusus, dan Terminal untuk kepentingan sendiri di areal pelabuhan; keberadaan alur-pelayaran, keberadaan pandu, pemanduan, dan perairan wajib pandu, keberadaan syahbandar, otorita pelabuhan dan badan usaha pelabuhan.

UU pelayaran ini bersifat umum dan mengatur hal-hal yang pokok, penjabaran lebih teknis dan operasional dari UU ini

ada Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri bahkan sampai Surat Keputusan contoh dalam mengatur izin trayek tetap dan tidak tetap di jabarkan lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah (PP) nomor 20 tahun 2010 dan PP 22 tahun 2011 tentang angkutan perairan dimana dalam keadaan tertentu perusahaan angkutan laut dapat melakukan omisi dan deviasi, serta substitusi. Begitu juga tentang transportasi untuk daerah-daerah terluar, terbelakang dan tertinggal (3T) yang membutuhkan pelayanan kapal perintis dan Pelni di atur lebih terinci dalam Peraturan Pemerintah dan keputusam menteri perhubungan baik itu tentang trayek biaya dan angkutan.

Omisi dilakukan bila angkutan laut mengalami keadaan tertentu dapat melakukan penyimpangan karena:

1. Kapal telah bermuatan penuh dari pelabuhan sebelumnya dalam suatu trayek yang bersangkutan.
2. Tidak tersedia muatan di pelabuhan berikutnya.
3. Kondisi cuaca buruk pada pelabuhan tujuan berikutnya

Deviasi dilakukan apabila kapal yang dioperasikan pada trayek yang telah ditetapkan digunakan untuk mengangkut kepentingan yang ditugaskan oleh Negara, dan substitusi dapat dilakukan apabila

kapal mengalami kerusakan permanen dan kapal sedang dalam perbaikan atau docking atau kapal tidak sesuai dengan kondisi muatan.

UU pelayaran nomor 17/2008 juga merupakan paradigma baru dalam regulasi kebijakan transportasi laut dimana UU ini menghapus praktek-praktek monopoli yang selama ini dikuasai PT Pelindo (Pelabuhan Indonesia), dimana pelindo selama ini bertindak sebagai badan regulator (pembuat aturan dan kebijakan), fasilitator (pemberi fasilitas infrastruktur) dan operator (urusan kepelabuhan). Setelah lahirnya undang-undang ini, Pelindo hanya berperan sebagai operator, dimana sebagai badan regulator dan fasilitator adalah pemerintah.

Penyusunan jaringan trayek tetap dan teratur sebagaimana dimaksud dilakukan bersama oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan asosiasi perusahaan angkutan laut nasional dengan memperhatikan masukan asosiasi pengguna jasa angkutan laut. Jaringan trayek tetap dan teratur sebagaimana dimaksud ditetapkan oleh Menteri. Pengoperasian kapal pada jaringan trayek tetap dan teratur dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional dengan mempertimbangkan:

1. Kelaiklautan kapal

2. Menggunakan kapal berbendera Indonesia dan diawaki oleh warga negara Indonesia
3. Keseimbangan permintaan dan tersedianya ruangan.
4. Kondisi alur dan fasilitas pelabuhan yang disinggahi
5. Tipe dan ukuran kapal sesuai dengan kebutuhan.

Secara lebih sfesifik UU nomor 17 tahun 2008 juga memberikan hak dan kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota):

1. Peraturan Daerah

- a. Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Pengumpan Regional oleh Gubernur.
- b. Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Pengumpan Lokal oleh Bupati/Walikota.
- c. Penetapan DLKr dan DLKp Pelabuhan Pengumpan

2. Kewenangan

- a. Izin pembangunan dan izin operasi peabuhan pengumpan.
- b. Izin TUKS untuk pelabuhan pengumpan lokal dan pelabuhan pengumpan regional
- c. Rekomendasi penetapan lokasi pelabuhan, lokasi terminal khusus.
- d. Rekomendasi reklamasi oleh Gubernur dan Bupati/Walikota

- e. Izin angkutan di perairan untuk daerah masih tertinggal dan/atau wilayah terpencil dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota.
- f. Izin usaha angkutan laut dikeluarkan oleh Gubernur bagi badan usaha yang berdomisili dalam wilayah Provinsi dan beroperasi pada lintas pelabuhan antar kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi
- g. Izin usaha angkutan laut diterbitkan oleh Bupati/Walikota bagi badan usaha yang berdomisili dalam wilayah Kabupaten/Kota dan beroperasi pada lintas pelabuhan dalam wilayah Kabupaten/Kota.
- h. Izin usaha angkutan laut pelayaran rakyat, angkutan sungai dan danau oleh Gubernur dan/atau Walikota.
- i. Izin usaha bongkar muat barang dan jasa pengurusan transportasi oleh Gubernur.
- j. Izin usaha angkutan perairan pelabuhan oleh Gubernur.
- k. Izin usaha penyewaan peralatan angkutan laut atau peralatan jasa terkait dengan angkutan laut.
- l. Izin usaha *tally* mandiri, depo peti kemas, perawatan dan perbaikan kapal.
- 3. Bertindak sebagai penyedia jasa (operator).
Pemerintah Daerah dapat membentuk Badan Usaha Pelabuhan sebagai pengelola jasa kepelabuhanan. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM. 81 Tahun 2011 tentang Standard pelayanan Minimum (SPM) bidang perhubungan dalam jaringan pelayanan angkutan laut dimana pemerintah daerah wajib menyediakan kapal laut yang beroperasi pada lintas antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi pada wilayah yang memiliki alur pelayaran dan tidak ada alternatif jalan. Serta wajib menyediakan prasarana angkutan laut (dermaga) pada ibukota Provinsi dan ibukota Kabupaten/Kota untuk melayani kapal laut yang beroperasi pada lintas trayek antar Kabupaten/Kota dalam Provinsi pada wilayah yang memiliki alur pelayaran dan tidak ada alternative angkutan jalan.
Provinsi Kepulauan Riau sebagai salah satu Provinsi Kepulauan, transportasi laut menjadi suatu sarana yang sangat vital untuk melayani mobilisasi dan perpindahan barang dan

orang dari daerah ke daerah yang lain. Transportasi laut memiliki peran penting sebagai sarana angkutan transportasi publik di daerah kepulauan yang dapat mengangkut barang dan orang dalam jumlah banyak, bila dibandingkan dengan moda transportasi lainnya baik itu transportasi darat dan udara. Namun demikian, dibalik peran penting transportasi laut, ternyata tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi transportasi laut yang ada di Kepulauan Riau baik sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang sarana transportasi yang ada masih memerlukan perhatian yang serius. Keterbatasan sarana dan prasarana pendukung transportasi laut disejumlah titik pemberhentian kapal terutama di Kabupaten Natuna dan Kabupaten Anambas masih memerlukan perhatian.

Untuk melihat sampai sejauh mana sumber daya yang ada dalam mendukung implementasi kebijakan transportasi laut (UU 17 tahun 2008), maka dilakukan serangkaian penelitian dengan fokus analisis dari menggunakan teori Van Meter Van Horn dengan beberapa variable yang menjadi titik tolak pengamatan diantaranya.

Dalam mendukung sistem transportasi laut, pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai regulasi yang memperjelas dan merupakan revisi

dari Undang-Undang (UU) sebelumnya yaitu di keluarkanlah UU nomor 17 tahun 2008 tentang pelayaran, dimana UU ini menganut paradigma baru dalam tatanan transportasi laut di Indonesia. UU ini juga mengatur tentang transportasi laut untuk daerah tertinggal, terluar (terdepan) dan terbelakang, sebagai suatu konsekwensi dalam mengatasi berbagai permasalahan transportasi antar pulau yang selama ini masih memerlukan perhatian, yaitu dengan penyediaan kapal perintis untuk daerah-daerah yang tidak memiliki/terdapat trayek khusus atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat ekonomi dan komersial. Provinsi Kepulauan Riau memiliki karakteristik yang berbeda dengan provinsi lain di Indonesia dikarenakan sebagian besar wilayahnya terdiri dari lautan dan pulau-pulau yang tersebar dari Selat Malaka sampai Laut Natuna (dulu laut China Selatan) dengan jumlah pulau 2.408 pulau, dan 19 pulau terluar memiliki kepentingan yang sangat besar terhadap adanya regulasi dan aturan yang jelas terhadap transportasi laut (pelayaran) dalam rangka menjangkau semua pulau-pulau yang ada, serta membuka akses keterisolasian pulau-pulau tertentu untuk kemajuan daerah (merangkai pulau memakmurkan negeri).

Kita ketahui bahwa sektor perhubungan dan maritim menjadi prioritas utama Presiden Jokowi pada saat kampanye dalam pemilihan umum Presiden 2014-2019 dengan sasaran kegiatan Penguatan Konektivitas Nasional untuk mencapai keseimbangan pembangunan dengan kebijakan dalam meningkatnya kapasitas sarana dan prasarana transportasi antarmoda dalam mendukung tol laut, Pembangunan kapal perintis untuk daerah-daerah yang dari sudut ekonomi belum memiliki daya tarik sehingga diperlukan kehadiran negara dan campur tangan pemerintah, Peningkatan transportasi nasional untuk mendukung konektivitas terutama untuk pulau-pulau yang masih terisolasi, memberikan kemudahan swasta dalam penyediaan armada kapal dan berinvestasi serta meningkatnya peran armada pelayaran rakyat dalam mendukung transportasi laut yang ada.

Menyadari betapa besar dan penting peran transportasi laut khususnya di daerah perbatasan sebagai satu satunya transportasi publik antar pulau, maka pemerintah mengambil langkah antisipatif dalam rangka memenuhi akan kebutuhan transportasi tersebut dengan kebijakan di bidang pelayaran (UU nomor 17 tahun 2008) terutama di kawasan strategis dan

kawasan tertentu di daerah terpencil dan terisolir, dan daerah yang belum berkembang, serta belum memiliki angkutan liner. Khusus untuk di daerah pulau-pulau di Kepulauan Riau dalam rangka akses antar pulau dalam upaya perpindahan orang dan barang dengan adanya kebijakan dengan program tol laut (yang juga difungsikan sebagai kapal penumpang), diharapkan dapat mengatasi kendala transportasi yang ada. Disamping itu melalui Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan PT Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni) menandatangani Perjanjian Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Bidang Angkutan Laut untuk Penumpang Kelas Ekonomi Tahun anggaran 2018 atau dikenal sebagai *Public Service Obligation (PSO)*. PSO adalah pembebanan kewajiban umum yang kemanfaatannya tidak dikorelasikan untuk memenuhi kepentingan bisnis.

Dimana tahun ini, Kementerian Perhubungan memberikan dana PSO sebesar Rp 1,8 Triliun pada PT Pelni (Persero) yang akan dialokasikan untuk 26 unit kapal dengan total 266 *voyage*. Harapannya adalah, dengan adanya PSO ini, masyarakat pengguna transportasi laut kelas ekonomi dapat menikmati pelayanan yang baik dengan harga terjangkau hal ini

merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memenuhi hak warga negara untuk mendapatkan akses transportasi ke seluruh wilayah Indonesia, termasuk wilayah terpencil dan terluar seperti di Kepulauan Riau.

Khusus untuk memenuhi kebutuhan transportasi laut antar pulau-pulau yang ada di daerah perbatasan (khususnya di laut Natuna dan Anambas) untuk beberapa kapal-kapal yang di operasikan oleh PT Pelni baik untuk jalur panjang maupun untuk jalur pendek telah berjalan sesuai dengan aturan yang ada dalam UU nomor 17 tahun 2008, dimana pengoperasiannya telah mendapatkan izin dari pemerintah pusat (kementerian perhubungan) dengan trayek liner dan berjalan serta terjadwal dengan baik, dimana trayek liner ini dilakukan tetap atas usul dari pemerintah daerah dan atas masukan dari semua pihak termasuk masyarakat (sesuai dengan UU pelayaran).

Kendala yang sering dihadapi dilapangan dimana dalam pengoperasian kapal jika ada kapal mengalami dokking atau berhadapan dengan kondisi cuaca yang kurang baik (gelombang tinggi), biasanya transportasi mengalami keterlambatan, untuk di ketahui bahwa laut di Natuna dan Anambas pada bulan-bulan tertentu mengalami gelombang laut yang tinggi mencapai 4-5 meter bahkan

lebih, mengakibatkan jadwal *liner* mengalami keterlambatan, kondisi ini diperparah jika kapal mengalami dokking dan kapal pengganti tidak ada.

Sampai dengan tahun 2018 Kabupaten Natuna dan Kabupaten Anambas hanya di lalui oleh 1 buah kapal Pelni (KM Bukit Raya), 3 Kapal perintis KM sabuk Nusantara 30 dan 80 serta KM Sabuk Nusantara 59 (Tol laut), KM Caraka Jaya (Tol Laut). Dimana untuk kapal KM Bukit Raya home base berada di Jakarta dan Surabaya, sedangkan KM Sabuk Nusantara di Tanjungpinang dan Kabupaten Bintan.

Seiring dengan dengan kebijakan pemerintah pusat dari laporan LKPD Provinsi Kepulauan Riau tahun 2017 dalam rangka untuk mewujudkan visi Provinsi Kepulauan Riau yakni Kepulauan Riau Sebagai Bunda Tanah Melayu Yang Sejahtera, berakhlak mulia dan ramah lingkungan dan unggul dibidang maritim untuk mencapai sasaran terhubungnya antar pulau dan antar Kabupaten/ Kota wilayah Provinsi ditetapkanlah indikator kinerja yaitu persentase penyediaan kapal yang melayani angkutan antar Kabupaten/ Kota dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau, persentase penyediaan pelabuhan laut yang melayani angkutan laut antar Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau dan Persentase pelayanan

angkutan perintis rute antar Kabupaten/ Kota antar Provinsi. diperoleh data tidak ada peningkatan kinerja pada Tahun 2017 dari tahun sebelumnya dikarenakan tidak ada penambahan jumlah kapal. Begitu pula untuk indikator persentase pelabuhan laut yang melayani angkutan laut antar Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Kepulauan Riau tidak ada penambahan pelabuhan laut.

Melalui APBD Provinsi Kepulauan Riau hanya menyelesaikan pembangunan fasilitas pelabuhan sijantung dan menyerap anggaran sekitar 10 milyar dan melalui anggaran Kementerian Perhubungan tahun 2017 dengan anggaran sekitar 93 milyar pembangunan fasilitas pelabuhan di pulau subi, pulau laut, Midai, Letung dan Tanjung Moco (di Kabupaten Anambas dan Natuna).

Untuk mendukung pengembangan di daerah perbatasan perlunya sarana dan prasarana transportasi dari dan menuju daerah perbatasan tersebut dalam rangka membuka akses keterisolasian wilayah tersebut. Regulasi kebijakan transportasi laut (angkutan perairan) berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, kenavigasian, keselamatan dan keamanan pelayaran (perlindungan lingkungan maritim) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem transportasi

laut itu sendiri. Kondisi dilapangan menunjukkan bahwa Kedua Kabupaten yang menjadi pengamatan ditetapkan sebagai kawasan 3T (terluar, terbelakang dan tertinggal) sehingga daerah ini diberlakukan kebijakan subsidi *PSO (Public Service Obligation)* yang dilayani oleh kapal perintis sebagai kapal penumpang antar daerah dan pulau-pulau yang ada yang dilaksanakan dengan trayek tetap dan teratur (liner) serta dapat dilengkapi dengan trayek tidak tetap dan tidak teratur (tramper).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah didiskusikan sebelumnya, penelitian menyimpulkan beberapa hal berikut. Bahwasanya kebijakan subsidi transportasi laut khususnya angkutan kapal PT Pelni dan angkutan perintis pada saat ini masih diperlukan, disamping itu juga harus ada peningkatan terhadap sarana dan prasarana transportasi laut (kapal penumpang). Untuk menghindari kelangkaan kapal pada trayek *liner* dan *tramper* perlu dilakukan pembenahan trayek, untuk menghindari ketiadaan/ kelangkaan kapal terutama pada saat libur dan hari besar serta musim gelombang. Dengan demikian peningkatan sumberdaya yang diperlukan dalam hal ini

armada kapal masih sangat dibutuhkan untuk mendapatkan kinerja implementasi kebijakan yang baik. Penambahan jumlah armada untuk mengurangi *round voyage* yang lebih pendek, 3-6 hari sekali baik untuk kapal perintis maupun untuk kapal Peln dengan *round voyage* 10-15 hari (dengan modifikasi kapal 3 in 1 sebagai kapal penumpang, kargo dan kendaraan), penambahan *home base* di wilayah Kabupaten Natuna dan Anambas.

DAFTAR PUSTAKA

- Brynard, A, Petrus. (2005). *Harnessing the Partnership of the Public and Non-State Sectors for Sustainable Development and Good Governance in Africa: Problems and the Way Forward*. 27th AAPAM Annual Roundtable Conference, Zambezi Sun Hotel, Livingstone, Zambia.
- Fisher, J.D., Fisher, W.A. (2006). *An Information-Motivation-Behavioral Skills Model of Adherence to Antiretroviral Therapy*. *Health Psychology*, 25, 462-473
- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey
- Kurniawan, D, Ardianta. The 17th FSTPT International Symposium, Universitas Jember. (2014). *Pengembangan Transportasi Laut dalam Mendukung Kebijakan Pengentasan Kemiskinan di Kawasan Timur Indonesia*, Researcher at Centre of Transportation and Logistics Studies (Pustral), UGM.
- Langas, Siahaan Denny, Disertasi. (2014). *Analisis Simpul Konektivitas Jaringan Transportasi Laut Koridor Ekonomi VI Papua-Kepulauan Maluku*.
- Liando, Daud M. (2012). *The Influence of Population Administrative Policy Implementation on The Quality of ID Card Service*, *International Journal of Administrative Science & Organization, Bisnis & Birokrasi*, volume 19 nomor 2.
- Mazmanian, Daniel and Paul A, Sabatier. (1981). *Effective Policy Implementation*. Health. Lexington Mass DC.
- Marx, Karl. (2006) *Kapital Sebuah Kritik Ekonomi Politik I, II, III*. Terjemahan oleh Oey Hay Djoen. Jakarta: Hasta Mitra.
- Matland, E Ricard. (1995). *Journal of Public Administration Research and Theory*, Inc. Oxford University Press, *Public Management Research Association are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. Vol. 5, No. 2. pp. 145-174 Vol. 5, No. 2.
- Nazariyah and Abdul Rahman Idris. (2013) *Implementation Of Linus Programme Based On The Model Of Van Meter And Van Horn*. *The Malaysian Online Journal of Educational Science*, Vol 1, v1 n2 p25-36.
- Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 2011 tentang angkutan perairan.
- Pressman, J. L. and Wildavsky. (1973). *Implementation*. Barkley and Los

Angeles: University of California Press.

Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*, Penerbit Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi).

Undang-Undang nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975). *"The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework"*. *Administration and Society, Vol.6 No.4*. London: Sage Publications, Inc.

Wahab, Solichin Abdul. (1997). *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.

Wahyuni, Sri Puji dan Adang Bachtiar. (2014) *Journal Of Indonesian Health Policy And Administration Volume 1 Nomor 1, Analysis on Policy Implementation of Community Health Center as Report Obligation Recipient Institution for Narcotic Addicts in Jakarta Province in 2014*.

Sam'un, Jaja Raharja. (2008). *Disertasi, Model kolaborasi dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Citarum*. Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia

Sabatier, Paul. (1986). *Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research*. *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.