DUALISME KEBIJAKAN PELAYARAN DAN PERIKANAN

(Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan

Permen. Kelautan dan Perikanan No 07 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan, Kota Probolinggo)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana

Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

NUR KARIM

NIM. 0910310279

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK

2013

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MOTTO

A failure is the way God teaches us to get success. Nothing Imposible !!!

(My Reflection, 2013)

Melakukan yang orang lain tidak lakukan, maka kamu akan memiliki yang orang lain tidak miliki.

(Mario Teguh, 2013)

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul	: Dualisme Kebijakan Dalam Kelaikan Kapal Perikanan (Studi Tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen. Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo)
Disusun oleh	: Nur Karim
NIM	: 0910310279
Fakultas	: Ilmu Administrasi
Jurusan	: Administrasi Publik
Konsentrasi	: -

Malang, 10 Juni 2013

KOMISI PEMBIMBING

KETUA	ANGGOTA
Drs. Abdullah Said, M.Si.	**Wima Yudho P., S.Sos, M.AP.**
NIP. 195709111985031003	**NIP. 197905232006041002**

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TANDA PENGESAHAN

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

Hari	: Kamis
Tanggal	: 27 Juni 2013
Jam	: 12.00 – 13.00
Skripsi atas nama	: Nur Karim
Judul	: Dualisme Kebijakan Pelayaran dan Perikanan (Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen. Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo)

DAN DINYATAKAN LULUS

MAJELIS PENGUJI

KETUA

Drs. Abdullah Said, M.Si.
NIP. 19570911 198503 1 003

ANGGOTA

Wima Yudho P., S.Sos, M.AP.
NIP. 19790523 200604 1 002

ANGGOTA

Ike Wanusmawatie, S.Sos, M.AP.
NIP. 19770101 200502 2 001

ANGGOTA

Farida Nurani, S.Sos, M.Si.
NIP. 19700721 200501 2 001

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

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

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

Malang, 10 Juni 2013

METERAI TEMPEL
D3DFFAAF875914790
ENAM RIBU RUPIAH
6000 DJP

Nama : Nur Karim
NIM : 0910310279

RINGKASAN

Nur Karim, 2013, **Dualisme Kebijakan Pelayaran dan Perikanan (Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen. Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo),** Drs. Abdullah Said, M.Si, Wima Yudho P., S.Sos, M.AP, 186 Hal + xix.

Penelitian ini dilakukan berdasarkan adanya permasalahan kebijakan perundang-undangan tentang dualisme kebijakan kelaikan kapal perikanan bagi kapal perikanan yang hendak berlayar untuk menangkap ikan. Setidaknya ada dua institusi lembaga pemerintah yang mempunyai tugas serta kewenangan yang sama dan landasan hukum yang berbeda mengenai penerbitan surat kalaikan kapal perikanan ini, yakni Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Kedua instansi tersebut memiliki landasan hukumnya masing-masing, yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran oleh Departemen Perhubungan, dan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan oleh Departemen Kelautan Dan Perikanan (DKP).

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah 1) Implementasi dari masing-masing kebijakan antara Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan Tentang Kelaikan Kapal Perikanan; 2) Apakah tidak terjadi tumpang tindih dalam implementasi kebijakannya; 3) Dampak yang ditimbulkan dari adanya kedua kebijakan tersebut terhadap pemilik kapal dan nelayan

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan Serifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo merupakan bentuk kebijakan pemerintah pusat dengan tujuan memberikan keselamatan dan keamanan saat berlayar. Kedua kebijakan ini memiliki persamaan, yaitu sama-sama mengawasi kelaikan kapal perikanan dari segi perlindungan lingkungan maritim. Adapun yang membedakannya adalah Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan juga mengatur tentang keselamatan dan kemanan kapal dan nelayan. Akan tetapi, walaupun SLO hanya mengatur tentang pengawasan kelaikan kapal dari perlindungan lingkungan maritim, namun ada instansi lain di bawah DKP yang mengawasi masalah Keselamatan kapal perikanan dan nelayan, yaitu Syahbandar Perikanan.

Saran dari penelitian ini adalah diharapkan pemerintah sebagai pembuat kebijakan dapat memberikan peraturan yang lebih tegas, jelas dan konsisten, berupa tugas dan peran yang jelas untuk setiap instansi yang mengurusi kelaikan kapal perikanan. Adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan tentang perijinan kelaikan kapal perikanan merupakan alternatif solusi permasalahan ini.

SUMMARY

Nur Karim, 2013, **Abstract: Dualism of Shipping and Fisheries Policy (Study on Implementation of the Decree of Transport Ministers No. KM 46 of 1996 on the Worthiness Certification of Fishing Vessels and Minister of Marine and Fisheries Regulations No. 07 of 2010 on Fishing Vessels Operating Worthy Letters in Coast Fishery Port Mayangan, Probolinggo City)**, Drs. Abdullah Said, M.Si, Wima Yudho P., S.Sos, M.AP, 186 pages + xix.

Problem of research is about statute-based policy. It is about the dualism of the policy of fishing gear reliability in determining whether the gear is reliable to catch the fish. There are two governmental institutions with similar duty and authority, but with different legal base in determining the reliability of fishing gear. These two are the Ministry of Transportation and the Ministry of Marine and Fishery (DKP – *Departemen Kelautan dan Perikanan*). Both institutions have each legal base. Act No.17 of 2008 about Sailing is used by The Ministry of Transportation and Act No. 45 of 2009 about Fishery is used by The Ministry of Marine and Fishery (DKP).

Research focuses are (1) the implementation of each policy between The Ministry of Transportation and The Ministry of Marine and Fishery about the reliability of fishing gear; (2) whether there is overlap within policy implementation; and (3) the impact of both policies on the owner of the gear and fishermen.

Result of research indicates that the policies for the certification for fishing gear reliability and the letter of operational reliability for fishing gear anchored at Coast Fishery Harbor (PPP – *Pelabuhan Perikanan Pantai*) of Mayangan of Probolinggo City are implemented. Both policies are required by central government to provide security and safety during sailing. Both policies have similarity, which are similarly controlling the reliability of fishing gear to protect the marine environment. The difference is that the certification for fishing gear reliability also regulates the safety and the security of the gear and the fishermen. Although SLO only supervises the reliability of fishing gear to protect marine environment, there is other organization below DKP which also watches for the safety of fishing gear and fishermen. This organization is Fishery Harbormaster.

It may be suggested that the government as the policy maker can provide strict, clear and consistent regulation in order to give clear duty and role for every organization in determining the reliability of fishing gear. The Joint Decision Statement (SKB – *Surat Keputusan Bersama*) between The Ministry of Transportation and The Ministry of Marine and Fishery about the permit for the reliability of fishing gear is the alternative solution to the problem.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **"Dualisme Kebijakan Pelayaran dan Perikanan (Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen. Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo)"**.

Penyusunan skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Sehubungan dengan terselesainya penyusunan skripsi ini, penulis ingin menyampaikan banyak ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan segala bantuannya baik secara moril maupun materiil berupa bimbingan, dukungan, dorongan ataupun doa, baik langsung maupun tidak langsung karena tanpa semua itu penyusunan skripsi ini tidak akan pernah dapat diselesaikan dengan baik.

Sejak awal sampai dengan akhir penulisan ini, tidak sedikit bantuan yang penulis terima. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Drs. Abdullah Said, M.Si selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, dan kritik serta saran kepada penulis.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

4. Bapak WimaYudho P., S.Sos, M.AP selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak memberikan bimbingan, dan kritik serta saran kepada penulis.
5. Bapak Wahyudi, SH, MM selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo yang telah memberikan bantuan, dukungan dan arahan kepada penulis pada saat penyusunan skripsi.
6. Bapak Kristian, Spi selaku Kepala Pengawas Perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo yang telah memberikan yang telah memberikan bantuan, dukungan dan arahan kepada penulis pada saat penyusunan skripsi.
7. Bapak Andi Wijaya, Spi selaku Pengawas Perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo yang telah memberikan dukungan serta sabar memberikan bantuan dan arahan kepada penulis pada saat penyusunan skripsi.
8. Orang tua kami yang telah memberikan dukungan serta kasih sayang dan doa yang tulus selama ini.
9. Semua pihak yang telah membantu kami dalam menyelesaikan skripsi ini.

Demikian kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritikan yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 27 Juni 2013

Penulis

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

Halaman

MOTTO i
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI ii
TANDA PENGESAHAN iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI iv
RINGKASAN v
SUMMARY vi
KATA PENGANTAR vii
DAFTAR ISI ix
DAFTAR TABEL xv
DAFTAR GAMBAR xvi
DAFTAR LAMPIRAN xvii

BAB I PENDAHULUAN 1
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Rumusan Masalah 11
1.3 Tujuan Penelitian 11
1.4 Manfaat Penelitian 12
1.5 Sistematika Pembahasan 13

BAB II TINJUAN PUSTAKA 15
2.1 Administrasi Publik dan Hubungannya dengan Kebijakan Publik ... 15
2.2 Kebijakan Publik 18
2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik 18
2.2.2 Hubungan Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik 20
2.2.3 Proses Kebijakan Publik 24
2.3 Implementasi Kebijakan Publik 29
2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik 29
2.3.2 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik 32
2.3.2.1 Implementasi Kebijakan Publik Model Edwards III 32
2.3.2.2 Implementasi Kebijakan Publik Model Van Metter dan Van Horn 37
2.3.2.3 Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian Dan Paul Sabatier 42
2.3.2.4 Implementasi Kebijakan Publik Model Merile S. Grindle 49
2.3.2.5 Implementasi Kebijakan Publik Model David C. Korten..... 54
2.3.3 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan 56

2.3.4 Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan 58
2.4 Dampak Kebijakan Publik 60
2.4.1 Pengertian, Metode, dan Dimensi Dampak Kebijakan Publik 60
2.4.2 Unit-Unit Sosial Pedampak 62
2.5 Kelaiklautan Kapal Perikanan 38
2.5.1 Kelaiklautan Kapal Perikanan 63
2.5.2 Kapal Perikanan 67
2.5.3 Jenis-Jenis Kapal Perikanan 69

BAB III METODE PENELITIAN 70
3.1 Jenis Penelitian 70
3.2 Fokus Penelitian 72
3.3 Lokasi dan Situs Penelitian Penelitian 74
3.4 Jenis Sumber Data 75
3.5 Teknik Pengumpulan Data 76
3.6 Instrumen Penelitian 78
3.7 Analisis Data 79

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 82
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian 82
4.1.1 Gambaran Umum Kota Probolinggo 82
4.1.2 Gambaran Umum Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo 84
4.1.3 Gambaran Umum Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo 88
4.1.4 Gambaran Umum Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Probolinggo 92
4.2 Penyajian Data 94
4.2.1 Implementasi Kepmen Perhubungan Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan . 94
4.2.1.1 Tujuan Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan 94
4.2.1.2 Mekanisme Perijinan dari Masing-Masing Instansi ... 99
1) Mekanisme Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penagkap Ikan 99
2) Mekanisme Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal

Perikanan 105
4.2.1.3 Sumberdaya Manusia dalam Organisasi/Instansi Sebagai Aktor Pelaksana 112
1) Sumberdaya Manusia di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo 112
2) Sumberdaya Manusia di Satker PSDKP Probolinggo 121
4.2.1.4 Sarana dan Prasarana Pendukung dalam Menunjang Pelaksanaan Kebijakan 126
1) Sarana dan Prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo 126
2) Sarana dan Prasarana di Satker PSDKP Probolinggo 129
4.2.2 Tumpang Tindih dalam Implementasi Kebijakan 132
4.2.2.1 Tugas dan Kewenangan Masing-Masing Instansi 132
1) Tugas dan Kewenangan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo 132
2) Tugas dan Kewenangan Satker PSDKP Probolinggo 136
4.2.2.2 Kesesuaian Antara Kebijakan dan Kelompok Sasaran 138
1) Kesesuaian Antara Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dengan Kelompok Sasaran 138
2) Kesesuaian Antara Kebijakan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan dengan Kelompok Sasaran 140
4.2.3 Dampak dari adanya Kedua Kebijakan 143
4.2.3.1 Biaya yang dibutuhkan dalam Proses Perijinan 143
1) Biaya Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 143
2) Biaya Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 146
4.2.3.2 Waktu yang dibutuhkan dalam Proses Perijinan Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan 147
4.2.3.3 Kinerja Nelayan di PPP Mayangan Kota Probolinggo Dalam Menangkap Ikan 149
4.3 Analisis Data dan Pembahasan 151
4.3.1 Implementasi Kepmen Perhubungan Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan . 151
4.3.1.1 Tujuan Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan 151
4.3.1.2 Mekanisme Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal

Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 154
4.3.1.3 Sumberdaya Manusia di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satker PSDKP Probolinggo 157
4.3.1.4 Sarana dan Prasarana Pendukung di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satker PSDKP Probolinggo 162
4.3.2 Tumpang Tindih Implementasi 165
4.3.2.1 Tugas dan Kewenangan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Satker PSDKP Probolinggo 165
4.3.2.2 Kesesuaian Antara Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan dengan Kelompok Sasaran 171
4.3.3 Dampak dari adanya Kedua Kebijakan 174
4.3.3.1 Biaya Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 175
4.3.3.2 Waktu Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 178
4.3.3.3 Kinerja Nelayan dalam Menangkap Ikan 179

BAB V PENUTUP 181
5.1 Kesimpulan 181
5.2 Saran 185

DAFTAR PUSTAKA 187

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Data Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo 5
Tabel 2 Daftar nama pegawai beserta jabatan di KSOP Probolinggo 115
Tabel 3 Daftar nama pegawai beserta jabatan di Satker PSDKP Probolinggo 122
Tabel 4 Sarana dan prasarana di KSOP Probolinggo 127
Tabel 5 Sarana dan prasarana di Satker PSDKP Probolinggo 131
Tabel 6 Tarif Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan 144
Table 7 Perbandingan Kelaikan Kapal Perikanan antara Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan 167

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III 36
Gambar 2 Model Proses Implementasi Kebijakan Metter dan Horn 41
Gambar 3 Model Proses Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier..... 48
Gambar 4 Model Proses Implementasi Merile S. Grindle 49
Gambar 5 Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan David Korten 54
Gambar 6 Peta Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan 85
Gambar 7 Peta Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Probolinggo 90
Gambar 8 Alur Prosedur Perijinan Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal 101
Gambar 9 Pemeriksaan Kapal Ikan oleh *Marine Inspector* 104
Gambar 10 Alur Penerbitan SLO Kapal Perikanan 108
Gambar 11 Pemeriksaan Kelaikan Teknis Kapal oleh Pengawas Perikanan 111

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Keputusan Menteri Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan

Lampiran 2. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Lampiran 3. Dokumen Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan

Lampiran 4. Dokumen Surat Persetujuan Berlayar dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Lampiran 5. Surat keterangan melaksanakan riset dari Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

Lampiran 6. Surat keterangan melaksanakan riset dari Kantor Satker PSDKP Probolinggo

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia terdiri dari gugusan pulau-pulau sebanyak 17,51 ribu pulau, dengan luas perairan laut diperkirakan sebesar 5,8 juta km^2 dan panjang garis pantai 81.000 km serta dugaan potensi perikanan Indonesia sebesar 6,10 juta ton per tahun (Muhammad, 2010:4). Keadaan yang demikian menyebabkan Indonesia memiliki potensi yang cukup besar di bidang perikanan. Bahkan Subsektor ini merupakan salah satu subsektor pembangunan yang memiliki peranan strategis dalam perekonomian nasional. Untuk itu Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan pembuat kebijakan harus mengoptimalkan keadaan ini dengan sebaik mungkin. Dalam pembuatan kebijakan misalnya, pemerintah harus benar-benar tahu arah dan tujuan dari suatu kebijakan tersebut. Di mulai dari proses formulasi sampai implementasi kebijakan, dan siapa yang mempunyai tugas dan wewenang harus diatur dengan jelas di dalam kebijakan tersebut.

Menurut Freiderich dalam Agustino (2008:7) menyatakan bahwa :

> "Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, di mana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud."

Jadi disini pemerintah dalam membuat suatu kebijakannya lebih ditekankan pada penyelesaian masalah pada lingkungan tertentu.

Sejalan dengan pengertian tersebut, Pemerintah dalam meningkatkan kegiatan sektor perikanan membuat suatu kebijakan baik itu berupa kebijakan pembangunan infrastruktur maupun kebijakan lain berupa pelayanan perijinan guna memperlancar kegiatan nelayan untuk menangkap ikan. Kebijakan itu dibuat mengingat kekayaan Indonesia berupa sumberdaya perikanan yang melimpah menjadi modal dasar dalam pembangunan nasional sekaligus memiliki potensi yang sangat besar bagi pembangunan kelautan dan perikanan. Melihat potensi tersebut, maka perlu dibangunnya infrastruktur berupa pelabuhan perikanan guna mendukung akses kapal perikanan bagi nelayan untuk meningkatkan potensi perikanan. Salah satu bentuk nyata pemerintah dalam membangun infrastruktur berupa pelabuhan perikanan adalah dengan membangun Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan di Kota Probolinggo.

Sebelum adanya Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan, semua kegiatan perikanan dilakukan di Pelabuhan Tanjung Tembaga yang sebenarnya fungsi dari pelabuhan ini adalah sebagai pelabuhan niaga. Departemen Perhubungan sebagai pengelola memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi semua jalannya kegiatan pelabuhan ini, mulai dari aktifitas pelayaran maupun lalu lintas keluar masuknya kapal, baik itu kapal niaga ataupun kapal perikanan. Setelah PPP Mayangan ini dibangun dan dioperasikan, maka semua kegiatan aktifitas perikanan dipindahkan

dari pelabuhan Tanjung Tembaga ke Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan yang dikelola oleh Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan ini merupakan salah satu sentra perikanan tangkap di Jawa Timur. Di lokasi ini berlabuh 432 unit kapal ikan, mulai dari jenis perahu motor tempel hingga kapal motor berukuran lebih dari 60 GT (sumber: UPTD TPI Mayangan).

Tabel 1 Data Kapal Perikanan di PPP Mayangan

Jumlah Perahu/Motor Tempel	101 unit
Jumlah Kapal dibawah 10 GT	95 unit
Jumlah Kapal diatas 10 s/d 30 GT	105 unit
Jumlah Kapal diatas 30 s/d 60 GT	115 unit
Jumlah Kapal diatas 60 GT	16 unit
Jumlah Keseluruhan	**432 unit**

Sumber: UPTD TPI Mayangan (27 September 2012)

Pelabuhan perikanan ini dengan segenap fasilitasnya memiliki peran/fungsi strategis yaitu menunjang pengembangan perekonomian nasional maupun regional, pengembangan industri penunjang baik hulu maupun hilir dan pengembangan sumber daya manusia khususnya mayarakat perikanan di sekitar pelabuhan yang meliputi tempat mencari nafkah bagi nelayan sekitar, membuka usaha baik formal maupun informal bagi masyarakat dan memungkinkan terselenggaranya komunikasi dengan

daerah lain sehingga menghapus isolasi masyarakat. Beberapa fasilitas di pelabuhan perikanan ini terbagi dalam 2 bagian yaitu :

1. Fasilitas pokok merupakan fasilitas fisik yang utama di pelabuhan perikanan, yang menjadikan suatu lokasi sebagai pelabuhan perikanan, mulai dari dermaga, lahan, pemecah gelombang, penahan tanah, kolam pelabuhan dan alur pelayaran.
2. Fasilitas Fungsional merupakan fasilitas yang berfungsi untuk menjalankan kegiatan operasional di pelabuhan perikanan, tanpa adanya fasilitas fungsional kegiatan operasional pelabuhan perikanan seperti bongkar-muat, operasi kapal-kapal nelayan, penanganan hasil tangkapan, tidak akan berjalan. Fasilitas-fasilitas tersebut antara lain: Tempat Pelelangan Ikan, Los Bongkar, Cold Storage, Pabrik Es, Dock/Slipway. Dan Fasilitas Penunjang merupakan fasilitas yang mendukung kegiatan operasional pelabuhan perikanan. Fasilitas tersebut antara lain: Wisma Nelayan, Wisma Tamu, Garasi Alat Berat, Kios Nelayan, MCK. Pelayanan fasilitas merupakan bentuk nyata dari jasa yang diberikan pelabuhan kepada konsumennya.

Akan tetapi, pembangunan infrastruktur pelabuhan perikanan yang tujuannya meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan masyarakat khususnya nelayan ini tidak didukung dengan kejelasan peraturan perundang-undangan yang ada. Meskipun peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional, namun demikian masih ditemukan peraturan perundang-

undangan yang “bermasalah”, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek legal draftingnya. Menurut Ramli (2008:1) setidaknya ada tiga permasalahan utama di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: (a) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; (b) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas dan; (c) implementasi Undang-Undang yang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Salah satu bentuk permasalahan perundang-undangan ini adalah tentang dualisme kebijakan kelaiklautan kapal perikanan bagi kapal yang hendak berlayar untuk menangkap ikan. Kelaiklautan kapal adalah keadaan kapal yang memenuhi persyaratan keselamatan kapal, pencegahan pencemaran perairan dari kapal, pengawakan, pemuatan, kesehatan dan kesejahteraan awak kapal, serta penumpang dan status hukum kapal untuk berlayar di perairan tertentu. (UU No 17, 2008:6)

Disini setidaknya ada dua institusi lembaga pemerintah yang mempunyai tugas serta kewenangan yang sama dan landasan hukum yang berbeda mengenai penerbitan surat kalaikan kapal perikanan ini, yakni Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Kedua instansi tersebut memiliki landasan hukumnya masing-masing yaitu Undang-Undang No 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran yang direvisi pada Undang-Undang No 17 Tahun 2008 oleh Departemen Perhubungan dan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan oleh Departemen Kelautan Dan Perikanan (DKP).

Di dalam UU No 17 tahun 2008 dijelaskan bahwa setiap kapal yang akan berlayar wajib memiliki surat izin berlayar yang dikeluarkan oleh syahbandar setelah memenuhi beberapa persyaratan, salah satunya syarat kelaiklautan kapal. Syahbandar disini adalah kesyahbandaran yang berada di bawah Departemen Perhubungan. Adanya persyaratan kelaiklautan kapal ini bertujuan untuk menjamin keselamtan dan keamanan dalam pelayaran. Keselamatan dan keamanan dalam pelayaran yang dimaksud meliputi keselamatan dan keamanan angkutan di perairan, pelabuhan, serta perlindungan lingkungan maritim.

Persyaratan kelaiklautan kapal perikanan ini selanjutnya dilaksanakan dan diatur melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 46 tahun 1996 tentang Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan. Dalam Kepmen Perhubungan ini dijelaskan bahwa setiap kapal penangkap ikan yang akan berlayar harus memenuhi persyaratan kelaiklautan kapal penangkap ikan dan kapal penangkap ikan yang dinyatakan memenuhi persyaratan kelaiklautan diberikan surat dan sertifikat berupa Surat tanda Kebangsaan kapal dan Sertifikat kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan. Sertifikasi kelaikan dan pengawakan kapal ikan diberikan apabila telah memenuhi ketentuan :

1. Konstruksi dan tata susunan kapal
2. Stabilitas dan garis muatan kapal
3. Perlengkapan kapal
4. Permesinan dan listrik kapal
5. Perangkat telekomunikasi radio dan elektronika kapal

6. Sistem dan perlengkapan pencegahan dan pemadam kebakaran
7. Sistem dan perlengkapan pencegahan pencemaran dari kapal
8. Jumlah dan susunan awak kapal

Aspek keselamatan kapal ikan di laut ini merupakan aspek keselamatan pelayaran secara umum yang berada dalam lingkup Departemen Perhubungan yaitu Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Hal ini tentu saja sama seperti tugas dan kewenangan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan yang diatur dalam UU no 45 tahun 2009 tentang Perikanan. Dalam UU ini dijelaskan dalam pasal 43 bahwa "Setiap kapal perikanan yang melakukan kegiatan perikanan wajib memiliki surat laik operasi kapal perikanan dari pengawas perikanan tanpa dikenai biaya". Dalam pasal 44 juga dijelaskan bahwa surat persetujuan berlayar akan dikeluarkan oleh Syahbandar setelah kapal perikanan mendapatkan surat laik operasi dari pengawas perikanan. Dikeluarkannya surat laik operasi oleh pengawas perikanan setelah dipenuhinya persyaratan administrasi dan kelayakan teknis kapal perikanan tersebut.

Adapun pelaksanaan dan aturan tentang penerbitan surat laik operasi ini dijelaskan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan no 7 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan. Penetapan Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan bagi Pengawas Perikanan, Nakhoda, pemilik, operator, kapal perikanan dan/atau penanggung jawab perusahaan perikanan dalam rangka penerbitan Surat Laik Operasi (SLO), dengan tujuan agar kapal perikanan laik dalam

melakukan kegiatan perikanan. Selain itu, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) juga memiliki kelembagaan kesyahbandaran sendiri di pelabuhan perikanan yang tujuannya untuk mengawasi dan memeriksa keselamatan kapal perikanan. Ini berdasarkan UU no 45 tahun 2009 pasal 42 bahwa "Dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, ditunjuk syahbandar di pelabuhan perikanan".

Alasan lain dilakukannya pengawasan dan pemeriksaan keselamatan operasional Kapal Perikanan oleh syahbandar perikanan karena mengingat kapal ikan memiliki ciri khas tersendiri dibandingkan dengan kapal lainnya. Sehingga dibutuhkan suatu instansi yang memiliki pengetahuan kelaikan kapal secara umum, juga pengetahuan tentang bidang perikanan dan kelautan yang lebih mendalam. Keistimewaan atau karakteristik yang membedakan kapal ikan dengan kapal lainnya menurut Nomura dan Yamazaki dalam (Rahman, 2009:5) adalah :

1) Kecepatan kapal, umumnya kapal perikanan membutuhkan kecepatan yang tinggi untuk mengejar kelompok ikan, dan membawa hasil tangkapan ikan segar dalam waktu yang relatif singkat.
2) Kemampuan olah gerak kapal, kapal membutuhkan olah gerak khusus yang baik pada saat pengoperasiannya, seperti kemampuan *steerability* yang baik, radius putaran (*turning cycle*) yang kecil dan daya dorong mesin (*propulsion engine*) yang dapat dengan mudah bergerak maju dan mundur.
3) Kelaiklautan, laiklaut untuk digunakan dalam pengoperasian penangkap ikan dan cukup tahan untuk melawan kekuatan angin, gelombang dan juga kapal.
4) Harus memiliki stabilitas yang tinggi dan daya apung yang cukup untuk menjamin keamanan dalam pelayaran.
5) Lingkup area pelayaran kapal perikanan luas karena pelayarannya ditentukan oleh pergerakan kelompok ikan daerah musim ikan dan migrasi ikan.
6) Konstruksi badan kapal yang kuat, konstruksi harus kuat karena dalam operasi penangkapan ikan akan menghadapi kondisi alam yang berubah-ubah. Disamping itu, konstruksi kapal perikanan juga harus dapat menahan beban getaran yang kecil pula.

7) Daya dorong mesin, kapal perikanan yang terutama menggunakan jaring untuk alat tangkapnya membutuhkan daya dorong mesin yang cukup besar agar cepat mengelilingi kelompok ikan yang menjadi target sasaran.
8) Fasilitas penyimpanan dan pengolahan ikan, umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan hasil tangkapan dalam ruangan tertentu berpendingin, terutama untuk kapal-kapal yang memiliki trip yang cukup lama, terkadang dilengkapi pula dengan ruang pembekuan dan pengolahan.
9) Mesin-mesin bantu penangkapan, pada umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan mesin-mesin bantu seperti: winch. Power block, dan line hauler. Desain dan konstruksi kapal perikanan dengan ukuran tertentu harus dapat menyediakan tempat untuk hal tersebut.

Informasi tentang kesyahbandaran yang terkait dengan aktivitasnya di pelabuhan perikanan akan memberikan pengetahuan mengenai keselamatan dan kelayakan teknis berlayar bagi semua pihak, terutama bagi pelaku perikanan. Dalam rangka menjaga keselamatan dalam berlayar, maka sesuai dengan Undang-Undang no 45 tahun 2009 tentang perikanan ditekankan bahwa setiap kapal perikanan yang akan melakukan kegiatan perikanan wajib memenuhi syarat kelaikan kapal perikanan.

Kenyataan dilapangan, dengan adanya dua instansi yang sama-sama menangani masalah perijinan kelaikan kapal perikanan yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) menimbulkan suatu pertanyaan, apakah kebijakan ini efektif dan efisien bagi pemilik kapal atau pun nelayan yang ingin berlayar untuk menangkap ikan. Karena dengan adanya dua kebijakan dan dua instansi yang berbeda berpotensi (dapat) menyebabkan ketidak-harmonisan dan ketidak-sesuaian dalam implementasi kebijakannya, seperti yang dikatakan oleh Korten dalam Tarigan (2008:13) menyatakan bahwa :

> "Suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program."

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten (Tarigan, 2008:13), dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, maka kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Terlebih lagi dengan adanya dua kebijakan itu, diasumsikan akan menjadikan overlapping/tumpang tindih dalam pelaksanaannya yang malah akan terjadi kontra-produktif dalam meningkatkan subsektor perikanan.

Maka dari latar belakang ini penulis melakukan penelitian dengan judul "**Dualisme Kebijakan Pelayaran dan Perikanan (Studi tentang Implementasi Kepmen Perhubungan no KM 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan no 07 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan di PPP Mayangan, Kota Probolinggo)**". Penelitian ini dilakukan dengan maksud ingin mengetahui lebih jauh bagaimana pelaksanaan dari kedua kebijakan itu dan bagaimana hubungan antar keduanya, serta dampak yang ditimbulkan dari adanya dua kebijakan tersebut khususnya bagi nelayan dan pemilik kapal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah disebutkan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam skripsi ini antara lain :

1. Bagaimana Implementasi Kepmen Perhubungan No KM 46 tahun1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07 tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo ?
2. Apakah dengan adanya dua kebijakan tersebut tidak menyebabkan tumpang tindih (*overlapping*) dalam implementasinya ?
3. Bagaimana dampak dari adanya dua kebijakan tersebut terhadap para pemilik kapal dan nelayan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui Implementasi Kepmen Perhubungan No KM 46 tahun1996 dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07 tahun 2010 dalam pelaksanaan penerbitan surat kelaikan kapal perikanan di PPP Mayangan, Kota Probolinggo.
2. Mengetahui hubungan antara Kepmen Perhubungan No KM 46 tahun1996 dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07 tahun 2010 dalam pelaksanaan penerbitan sertifikat kelaikan kapal perikanan.

3. Mengetahui dampak yang ditimbulkan dari adanya kedua kebijakan tersebut terhadap para pemilik kapal dan nelayan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat praktis :
   a. Memberikan masukan dan pertimbangan bagi Departemen Perhubungan dan PPP Mayangan dalam pelaksanaan pelayanan perijinan sehingga akan menghasilkan pelayanan yang diharapkan pemilik kapal dan nelayan
   b. Sebagai bahan informasi secara lebih terbuka kepada masyarakat nelayan tentang kondisi pelaksanaan beserta pelingkupan gambaran nyata dampak posistif maupun negatif dari dualisme kebijakan penerbitan surat kelaiklautan kapal perikanan.
   c. Menambah pengetahuan dan wawasan serta sebagai bahan perbandingan masalah yang sama atau sebagai bahan referensi dan informasi bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang sama.
2. Manfaat Akademis :
   a. Untuk menerapkan teori kebijakan publik yang kemudian menghubungkannya pada praktek dilapangan.
   b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu bahan kajian dan sumber informasi pada studi analisis kebijakan publik.

1.5 Sistematika Pembahasan

Sistematikan ini dibuat oleh penulis agar pembaca mampu dengan mudah memahami isi dan makna yang terkadung serta memahami maksud dan tujuan dari penyusunan skripsi ini. Adapun sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab ini akan membahas latar belakang penelitian mengenai argumen yang mendasari penulis untuk menguraikan implementasi dualisme kebijakan dalam kelaiklautan kapal perikanan berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan pelaksana yang ada. Dalam hal ini adalah UU no 21 tahun 1992 tentang pelayaran dan UU no 45 tahun 2009 tentang perikanan. Adapun peraturan pelaksananya adalah Kepmen Perhubungan no 46 tahun 1996 tentang sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan no 7 tahun 2010 tentang surat laik operasi kapal perikanan. Uraian tentang dampak implementasi dari kedua kebijakan tersebut bagi nelayan dan pemilik kapal. Selain itu pada bab ini juga akan berisi rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang teori-teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada dan berhubungan dengan judul.

BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, fokus penelitian yang mengemukakan data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis, kemudian lokasi dan situs penelitian tempat penelitian dilaksanakan, sumber data yang digunakan dalam penelitian. Pengumpulan data yang menyangkut bagaimana penulis memperoleh data dan analisa data yang mengemukakan bagaimana penulis memerlukan data yang diperoleh dengan mengelompokkan data sehingga siap dianalisa serta metode analisa yang dilakukan.

BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam tahap ini menyajikan deskripsi wilayah penelitian dengan mengemukakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, penyajian data dan gambaran umum lokasi penelitian dan interpretasi data.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan dari pembahasan dan hasil selama penelitian. Dalam bab bab ini juga akan diuraikan saran-saran yang sesuai dengan kesimpulan yang dicapai.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Administrasi Publik dan Hubungannya Dengan Kebijakan Publik

Kata administrasi berasal dari bahasa latin: *Ad* = intensif dan *ministrare* = melayani, membantu, memenuhi. Administrasi merujuk pada kegiatan atau usaha untuk membantu, melayani, mengarahkan, atau mengatur semua kegiatan di dalam mencapai suatu tujuan. Kata latin *administrare* ini dalam bahasa inggrisnya ialah *administration.* Di Indonesia istilah inggris tersebut diterjemahkan menjadi Administrasi (Thoha,1983:10)

Dalam buku Filsafat Administrasi karangan Siagian (2008:2) Administrasi di definisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Ada beberapa hal yang terkandung dalam definisi di atas. Pertama, administrasi sebagai seni adalah suatu proses yang diketahui hanya permulannya sedang akhirnya tidak diketahui. Kedua, administrasi mempunyai unsur-unsur tertentu, yaitu adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan dan perlengkapan termasuk pula waktu, tempat, peralatan materi serta sarana lainnya. ketiga, bahwa administrasi sebagai proses kerja sama bukan

merupakan hal yang baru karena ia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia.

Sedangkan kata publik dalam *public adminstration* diterjemahkan sebagai negara, tetapi publik dalam *public policy* tidak diterjemahkan menjadi negara, bentuknya saja di Indonesiakan menjadi publik, kebijakan publik (Ndraha, 2005:77). Ali Mufiz dalam Darmadi dan Sukidin (2009:8) mengatakan bahwa:

> Ilmu Administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam bidang-bidang yang bersifat publik. Oleh karena itu, administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi. Dengan demikian, semua teori, konsep dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi, juga berlaku bagi ilmu administrasi publik.

Menurut Litchfield dalam Syafiie (2006:25) mengatakan bahwa administrasi publik adalah "studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin".

Dari pendapat diatas disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu kerjasama dimana organisasi-organisasi yang melaksanakan adalah lembaga pemerintahan. Pendapat ini mungkin berbeda dengan perspektif *governance*, dimana prinsip *governance* menjelaskan bahwa lokus dari administrasi publik bukan lagi terbatas pada lembaga pemerintahan, tetapi meliputi semua lembaga yang tujuannya mewujudkan *publicness* (Mardiyanta, 2011:261). Artinya, konsep publik dalam administrasi publik tidak lagi diartikan sebagai kelembagaan pemerintah tetapi lebih

pada orientasi dan nilai-nilai *publicness*. Lembaga-lembaga baik pemerintah ataupun non-pemerintah, menjadi subyek administrasi publik sejauh bisa merespons masalah-masalah publik dan kepentingan-kepentingan publik (*public affairs and public interests*). Dengan perspektif yang demikian, administrasi publik akan menjadi sangat dinamik dan lebih relevan dalam menjelaskan berbagai masalah publik yang cenderung semakin kompleks dan tidak jelas bentuk pengaturan kelembagaannya (Dwiyanto dalam Mardiyanta, 2011:261).

Administrasi publik merupakan suatu kerja sama di dalam organisasi pemerintah ataupun non-pemerintah untuk menangani masalah-msalah publik, sedangkan kebijakan publik merupakan hasil dari administrasi publik. Seperti yang dikatakan oleh Denhart dalam Mardiyanta (2011:262) "kebijakan publik adalah *output* sekaligus inti dari administrasi publik". Disini administrasi publik merupakan suatu wadah untuk mengusulkan kemungkinan-kemungkinan kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah yang diusulkan oleh individu, pemerintah ataupun organisasi non-pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu untuk kepentingan publik. Artinya, kebijakan publik merupakan hasil keluaran dari administrasi publik, dimana otoritas dalam pengambilan keputusan tetap ditangan institusi/lembaga pemerintah dengan mendengarkan usulan-usulan dari pihak-pihak non-pemerintah.

Perkembangan paradigma administrasi publik dalam perumusan kebijakan publik yang tidak hanya dilakukan oleh lembaga pemerintahan, tetapi juga oleh aktor-aktor lain di luar lembaga non-pemerintahan, mengingat rasionalitas manusia sangat

terbatas dan kemampuan manusia untuk memperoleh informasi dalam pengambilan keputusan juga dengan sendirinya terbatas pula (Simon dalam Mardiyanta, 2011:263). Sehingga dibutuhkan *multi-stakeholder* dalam membuat suatu kebijakan yang baik dan benar-benar dibutuhkan oleh publik.

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian kebijakan publik

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy kedalam bahasa Indonesia, dan kebijakan publik (*public policy*) adalah istilah yang paling umum digunakan dikalangan akademisi maupun politisi. Dye dalam (Agustino,2008:7) "*Public policy is whatever government chose to do or not to do"* (kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Sedangkan Freiderich dalam (Agustino,2008:7) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Dua pendapat tersebut berbeda dalam titik tekan kebijakan publik. Pendapat Dye hanya mengambil satu sudut saja yakni kebijakan publik adalah tindakan

pemerintah, sedangkan Carl Freiderich lebih luas dan menekankan bahwa kebijakan publik untuk mengatasi suatu permasalahan pada lingkungan tertentu. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, dan pemerintah dalam mengatasi suatu permasalahan yang ada dilingkungan tertentu.

Namun, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan yaitu kebijakan tetap harus memiliki pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dari pada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu (Winarno, 2002:16). Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai. Oleh karenanya, definisi dari kebijakan publik akan lebih tepat bila didefinisikan mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan.

Berdasarkan pada hal ini, maka Winarno setuju dengan pendefinisian kebijakan dari Anderson yang mengatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud mengatasi suatu masalah atau persoalan tertentu yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor (Winarno, 2002:16). Konsep dari kebijakan ini memusatkan perhatian apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan publik tersebut dan berdasar pada paham bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan, maka Anderson dalam Islamy (2004:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

1) Kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2) Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3) Kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.
4) Kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2.2.2 Hubungan Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik

Dalam hubungannya, kebijakan publik sangat erat kaitannya dengan kepentingan publik. Ide Kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruangan atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik pribadi, melainkan milik bersama atau milik umum (Parsons, 2011:3). Dari sini bisa dilihat bahwa kebijakan publik mempunyai tujuan untuk tercapainya kepentingan publik, maka dari itu kepentingan publik sebagai tempat aktivitas manusia dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah.

Akan tetapi dalam prosesnya mengalami konflik antara apa yang dianggap kepentingan "publik" dan kepentingan "privat" yang diatur dalam kebijakan publik. Menurut ahli ekonomi politik, cara menyelesaikan permasalahan antara kepentingan publik dan kepentingan privat adalah dengan gagasan pasar (*market*).

> "Berfungsinya kebebasan (freedom) dan kebebasan individu dalam mengambil pilihan bisa memenuhi kepentingan individu sekaligus meningkatkan ketersediaan barang publik dan kesejahteraan publik. Karena itu peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi dimana kepentingan publik dapat terjamin. Konsekuensinya, pemerintah lebih baik tidak terlalu turut ikut campur tangan. … Pemerintah boleh mengintervensi sepanjang mampu menjamin penegakan hukum, menjamin hak-hak asasi dan ketertiban, tetapi tidak mencampuri kepentingan privat. Kepentingan privat sejalan dengan kepentingan publik" (Parsons, 2011:5)

Hayek dan Fildman menambahkan bahwa usaha menggunakan kebijakan publik untuk mempromosikan kepentingan publik mengandung kelemahan besar (Parsons, 2011:7). Sebab kepentingan publik hanya bisa dipenuhi dengan cara memberi kebebasan kepada kepentingan privat. Salah satu jalan dengan memperluas penggunaan mekanisme pasar untuk memastikan agar sektor publik berfungsi dengan baik dan terkait dengan pasar, atau dengan sektor privat serta prinsip manajemen.

Namun dalam perkembangannya, gagasan tentang perbedaan ruang publik dan ruang privat mulai runtuh, ini dikarenakan semua pelaksanaan kebijakan publik ke dalam ruang privat mulai terjadi di hampir semua bidang kehidupan sosial. Menurut Heidenheimer (Parson, 2011:5) tidak semua ruang atau masalah dijadikan sebagai ruang privat, ada sebagaian ruang atau masalah yang harus diatur dengan regulasi dan diintervensi oleh pemerintah karena berpengaruh sangat besar terhadap

masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, perumahan, dan perencanaan tata kota.

Dari sudut pandang neo-liberalisme, kunci dari memecahkan klaim ruang publik dan privat adalah pemerintahan yang lebih "berpengetahuan" atau Dewey lebih suka menyebutnya dengan istilah kecerdasan yang terorganisir (*Organized Intelligence*) (Parson, 2011:6). Pemerintah atau negara memiliki peran untuk mengelola ruang publik beserta masalah-masalahnya dan menangani aspek-aspek kehidupan sosial ekonomi yang tidak mampu ditangani oleh kekuatan pasar. Langkah pemerintah dalam hal ini adalah membuat dan mengambil keputusan atau kebijakan publik berdasarkan pada pengetahuan dari masalah-masalah publik yang sedang dialami.

Dari kedua pandangan tentang hubungan kebijakan publik dan kepentingan publik antara kaum liberalisme dan neo-liberalisme ini, sebenarnya ada 10 ciri penting sektor publik yang membedakannya dari sektor privat. Seperti yang dikatakan oleh Baber dalam Parson (2011:10) ada 10 ciri dari sektor publik yaitu :

a. Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendunia (*ambiguous*)
b. Sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya.
c. Sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
d. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas.
e. Sektor publik lebih memerhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.

f. Sektor publik melakukan aktivitas yang lebih banyak mengandung signifikansi simbolik.
g. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas.
h. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran (*fairness*)
i. Sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik.
j. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal diatas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Selanjutnya Antony dan Herzlinger mengkaji sektor publik dilihat dari karakteristik "profit" dan "nonprofit" dari sektor publik. Antony dan Herzlinger berpendapat bahwa garis demakrasi diantara keduanya adalah

> "dalam organisasi nonprofit, keputusan yang dibuat oleh manajemen dimaksudkan untuk menciptakan layanan yang sebaik mungkin sesuai dengan sumberdaya yang tersedia; dan keberhasilannya diukur terutama berdasarkan seberapa banyak layanan yang diberikan oleh organisasi ini dan seberapa baik pelayanan itu diberikan" (Antony dan Herzlinger dalam Parsons, 2011:10).

Jadi ukuran sektor "nonprofit" lebih banyak didasarkan pada kriteria kesejahteraan sosial dari pada kriteria keuntungan finansial. Antony dan Herzlinger berpendapat bahwa ciri-ciri sektor nonprofit adalah :

a. Tidak mengejar keuntungan.
b. Cenderung menjadi organisasi pelayanan.
c. Ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun.
d. Sektor ini lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumberdaya finansialnya.
e. Sektor ini lebih didominasi oleh kelompok professional.
f. Akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat/organisasi profit.
g. Manajemen puncak tidak punya tanggung jawab yang sama atau imbalan financial yang sama.
h. Organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada elektorat dan proses politik
i. Tradisi kontrol manajemennya kurang.

2.2.3 Proses Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan sebuah proses kegiatan. Dengan demikian, kebijakan publik dilihat sebagai suatu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan, saling membentuk. Oleh karena itu, sangat penting menjelaskan tahapan-tahapan dari sebuah proses kebijakan publik agar mudah dianalisis dan dinilai relevansi antara tahap satu dengan tahap yang lain dalam proses pembuatan kebijakan. Dunn membagi tahapan proses kebijakan publik menjadi 5 tahapan yaitu : penyusunan agenda; formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan; dan evaluasi kebijakan (Dunn, 2000:22)

Dimulai dari tahapan pertama adalah penyusunan agenda, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan dan masalah yang lain diabaikan atau ditunda. Penundaaan ini terjadi disebabkan para pembuat kebijakan harus memprioritaskan isu-isu kebijakan yang dianggap kritis untuk dijadikannya sebuah kebijakan. Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:60) mengatakan bahwa suatu isu permasalahan mendapatkan perhatian dan menjadi agenda publik apabila memenuhi beberapa kriteria yakni :

1) Bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan, seperti kebakaran hutan.

2) Suatu isu akan mendapatkan perhatian bila suatu isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, dimana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar, seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.
3) Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena factor *human interst*.
4) Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi dan masyarakat.
5) Isu tersebut sedang *trend* atau sedang diminati oleh banyak orang.

Akan tetapi Bachrach dan Morton mempunyai pandangan berbeda tentang isu masalah yang tidak mendapatkan perhatian para pembuat kebijakan sehingga tidak masuk dalam agenda publik. Adanya isu masalah yang tidak masuk dalam agenda publik karena adanya konsep yang memang tidak membuat keputusan.

> Konsep tidak membuat keputusan (*non-decision*) merupakan sarana yang digunakan untuk mencegah atau menghilangkan tuntutan-tuntutan yang menghendaki perubahan dalam alokasi keuntungan-keuntungan dan hak-hak istimewa dalam masyarakat sebelum mendapatkan akses ke dalam pembuatan kebijakan. (Bachrach dan Morton dalam Winarno, 2002:61)

Beberapa cara dapat digunakan oleh para pembuat kebijakan dalam menghalangi suatu isu masalah masuk kedalam agenda kebijakan pemerintah. Salah satunya dengan menggunakan kekerasan dan menggunakan nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berlaku.

Selanjutnya tahap kedua adalah formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut dibahas untuk dicari pemecahan yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif. Pada tahap ini, masing-masing aktor stakeholder akan mengusulkan berbagai macam pemecahan masalah dan pasti tidak terlepas dari kepentingan-kepentingannya. Maka dari itu Lindblom dalam Wahab

(2005:16) mendefinisikan formulasi kebijakan publik (*public policy making*) sebagai berikut:

> *"An extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end the boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set to forces that we call policy-making all taken together, produces effect called policies".* (Merupakan proses politik yang amat kompleks dan analisis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya dan batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti, serangkaian kekuatan yang agak kompleks itu kita sebut sebagai pembuatan kebijakan publik, itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijakan)

Selain itu, Udoji seorang pakar kebijakan publik dalam Wahab (2005:17) merumuskan formulasi kebijakan ini sebagai berikut :

> *"The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solution into political demands, chanelling those demands into political system, seeking sanction or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)".* (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, pengaturan tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih pengesahan dan pelaksanaan atau implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik)).

Dari sini dapat di pahami bahwa perumusan kebijakan merupakan serangkaian proses yang kompleks untuk mendefinisikan permasalahan yang berupa isu-isu berkembang di masyarakat hingga menjadi agenda kebijakan, pemilihan alternatif-alternatif kebijakan hingga menjadi sebuah kebijakan setelah melalui sistem politik yang berlaku.

Proses perumusan kebijakan sangatlah rumit, untuk itu agar lebih mememahami bagaimana proses perumusan kebijakan itu dibuat dan diusulkan, maka

terdapat model-model perumusan kebijakan (Dye dalam Nugroho, 2003:108), antara lain : a) Model Institutional/lembaga; b) Model Sistem; c) Model Rasional Komprehensif; d) Model kelompok; e) Model Proses; f) Model Elit; g) Model Inkremental; h) Model *Mixed-scanning*; i) Model Demokratis; j) Model Strategis; k) Model Teori Permainan; l) Model Pilihan Publik.

Dari sekian banyak model perumusan kebijakan diatas, banyak beberapa alternatif pilihan model dalam kaitannya dengan penelitian ini, yakni : 1) Model Institutional; 2) Model Teori Permainan; dan 3) Model Inkremental. Alasannya, ketiga model ini mewakili sebagian besar proses perumusan kebijakan, dimana pemerintah selaku otoritas yang menetapkan kebijakan (*Model Institutional*), *stakeholder* yang mengusulkan dan ikut serta dalam perumusan kebijakan dan dipastikan akan terjadi "permainan" tawar menawar kepentingan (Model Teori Permainan), dan apabila kebijakan itu merugikan salah satu pihak, maka pihak yang dirugikan akan melakukan tawar-menawar dengan aktor *policy maker* untuk tetap diberikan kewenangan, sehingga terjadilah penambahan tanpa melihat efektivitas dari suatu kebijakan (Model Inkremental).

Setelah tahap formulasi, maka tahap ketiga adalah tahap adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsesnsus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan. Dukungan itu pastinya direkomendasikan oleh *stakeholder* yang

mengetahui tentang permasalahan kebijakan tersebut. Rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif.

Selanjutnya tahap keempat adalah tahap implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:102). Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Sedangkan Metter dan Horn dalam Wahab (2005:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "*Those action by publik or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*". Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dan ditetapkan. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Tahap kelima yang merupakan tahap terakhir adalah evaluasi kebijakan. Menurut Dunn (2000:24) evaluasi kebijakan merupakan penilaian kebijakan terhadap kinerja eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam melaksanakan kebijakan yang diatur di dalam undang-undang. Sedangkan menurut Anderson evaluasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang menyangkut tentang penilaian kebijakan mencakup substansi, implementasi dan dampak kebijakan (Anderson dalam Winarno, 2002:166).

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

2.3.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Metter dan Horn dalam Wahab (2005:65) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "*Those action by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*". Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dan ditetapkan. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Metter dan Horn memberikan penekanan bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran yang ditetapkan atau

diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah Undang-Undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2005:65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut :

> Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pada pendapat tersebut, diketahui bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih jauh dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Selain dari pengertian dua implementasi kebijakan diatas, ada definisi lain tentang implementasi kebijakan, dimana implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Anderson mengatakan bahwa Kebijakan dibuat saat kebijakan sedang diatur dan diatur saat kebijakan dibuat (Anderson dalam Parsons, 2011:464). Adanya garis pemisah antara kebijakan dan administrasi, dimana administrasi menurut sudut pandang (Wilsonian), akan

mengambil alih setelah kebijakan selesai dibuat. Pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat. Hubungan dan interaksi antara politisi, administrator, dan penyedia layanan hingga saat ini masih dilupakan sehingga menyebabkan "*missing link*" dalam proses kebijakan (Hargrove dalam Parsons, 2011:464)

Ini penting dalam kebijakan karena kecenderungan analisis kebijakan melupakan dampak birokrasi dan penyedia layanan terhadap efektivitas suatu kebijakan. Perbedaan fungsi antara administrator dan politisi, meski merupakan bagian penting dari gagasan demokrasi-liberal mengenai negara dan akuntabilitasnya (Massey dalam Parsons, 2011:464), namun dalam praktiknya tidak realistis dan tidak sesuai dengan realitas politik dimana birokrat bukan pegawai negeri yang netral, tetapi juga pegawai yang punya ide, nilai, keyakinan, dan kepentingan dalam pembentukan kebijakan.

Lebih ekstrim Bardach (Parsons, 2011:472) dalam bukunya *The Implementation Game*. Implementasi menurutnya adalah sebuah permainan "tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian". Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin, dan berusaha memainkan sistem demi mencapai tujuannya sendiri. Model Bardach menunjukkan bahwa politik adalah sesuatu yang melampaui institusi "politik" itu sendiri. Politik tidak berhenti setelah rancangan Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-

Undang atau dalam pembuatan kebijakan, akan tetapi dalam pelaksanaanya juga. Implemantasi kebijakan merupakan bentuk lain dari politik yang berlangsung di dalam domain kekuasaan yang tak terpilih (Parsons, 2011:473).

2.3.2 Model-Model implementasi kebijakan Publik

Pada prinsipnya terdapat dua pemilahan jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-down*) dan kebalikannya dari bawah ke atas (*bottom-up*). Model-model implementasi kebijakan yang dikemukakan beberapa tokoh sebagai berikut :

2.3.2.1 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III

Menurut Edwards, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya (Winarno, 2002:125). Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi permasalahan yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sebaliknya, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards menjelaskan faktor-faktor atau variabel-variabel yang krusial yang menentukan dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Setidaknya ada empat faktor menurut Edwards yang dari ke

empat faktor itu bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan (Winarno, 2002:126).

1) Komunikasi

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa aktor pelaksana yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang mereka lakukan. Keputusan kebijakan harus diteruskan kepada aktor pelaksana yang tepat sebelum keputusan itu dilaksanakan. Untuk itu peran dari komunikasi sangat penting karena harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Selain transmisi, kejelasan dan konsistensi juga berpengaruh di dalam komunikasi kebijakan. Pemahaman dalam keputusan kebijakan, juga harus dibarengi dengan kejelasan petunjuk pelaksanaan kebijakan. Konsistensi juga diperlukan agar aktor pelaksana tidak merasa dibingungkan oleh petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang bertentangan.

2) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi kebijakan mungkin dikomunikasikan secara cermat, jelas dan konsisten. Akan tetapi, jika pelaksana kekurangan

sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi juga memiliki kecenderungan tidak efektif. Untuk itu, sumber-sumber merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber itu antara lain: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku

Menurut Edwards, dampak dari kecenderungan-kecenderungan adalah banyak kebijakan masuk didalam wilayah ketidakacuhan para pelaksana kebijakan. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Apabila aktor pelaksana melaksanakan perintah-perintah yang tidak sesuai dengan keinginannya, maka akan terjadi kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan (Winarno:2002:143).

Kecenderungan-kecenderungan ini disebabkan badan-badan birokrasi pemerintah bersifat homogen dan adanya perkembangan parokialisme. Badan

pemerintahan yang bersifat homogen cenderung pola pikir antara birokrat satu dengan yang lain sama, sehingga ada kecenderungan kepentingan-kepentingannya juga sama. Apabila keputusan tidak sesuai dengan apa yang diinginkan, maka akan terjadi ketidakefektifan dalam implementasi.

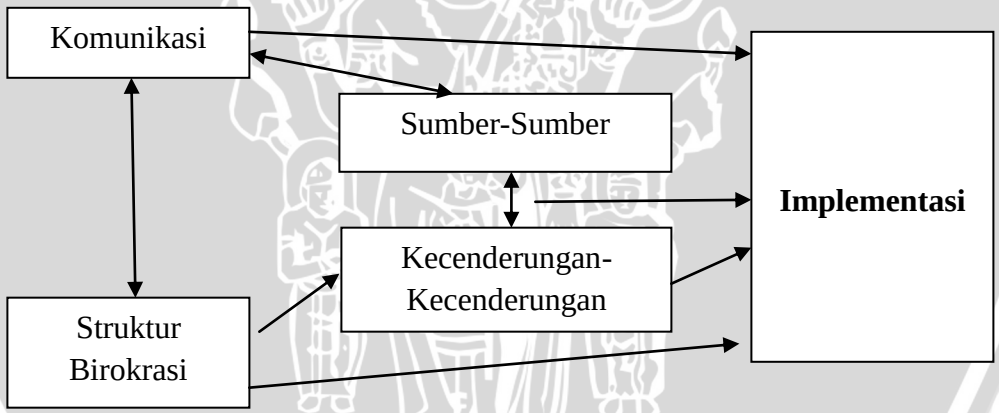
Aspek lain adalah pandangan parokialisme. Pandangan parokialisme ini mempunyai pengaruh yang cukup kuat dalam implementasi kebijakan yang efektif. Para pejabat pelaksana yang diangkat biasanya mempunyai ketergantungan dengan pejabat-pejabat yang ada sebelumnya, itu dikarenakan karena pejabat baru ingin mendapatkan informasi dan nasihat serta dukungan dari pejabat lain. Sehingga mengesampingkan kepentingan public dan mengesamping implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. bukan hanya itu, para pelaksana cenderung melihat kepentingan organisasi sebagai prioritas yang tinggi. Hal inilah yang menjadi penyebab munculnya perbedaan antara para pembuat keputusan dan mendorong ketidakefektifan implementasi kebijakan.

4) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. birokrasi baik secara sadar atu tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif,

dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan (Winarno, 2002:149).

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi. Kedua karakteristik ini memiliki perbedaannya masing-masing, dimana SOP lebih ditekankan pada internal birokrasi, sedangkan fragmentasi ditekankan pada eksternal dari birokrasi (Winarno, 2002:150). Adanya karakteristik ini memiliki pengaruh di dalam mengimplementasikan kebijakannya.



Sumber: Winarno (2002:155)

Gambar 1 Dampak langsung dan tidak langsung pada Implementasi

2.3.2.2 Implementasi Kebijakan Publik Model Bonald Van Metter dan Carl Van Horn

Implementasi kebijakan publik model Donald Van metter dan carl van horn juga dikenal dengan pendekatan top down dan juga disebut *A model of the policy implementation*. Proses implementasi merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada intinya secara sadar dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi dan sedang berlangsung dalam hubungan berbagai variable (Agustino,2008:142).

Model ini memiliki enam variable yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu :

1) Ukuran dan tujuan kebijakan

   Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dan kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang berada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dan keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Namun, diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu dipertimbangkan juga, ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidak berhasilan implementasi kebijakan. Karena itu sumber daya yang dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

3) Karakteristik badan/instansi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (*publik*) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindaklaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana projek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran yang pertama.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak memerankan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

5) Sikap para pelaksana

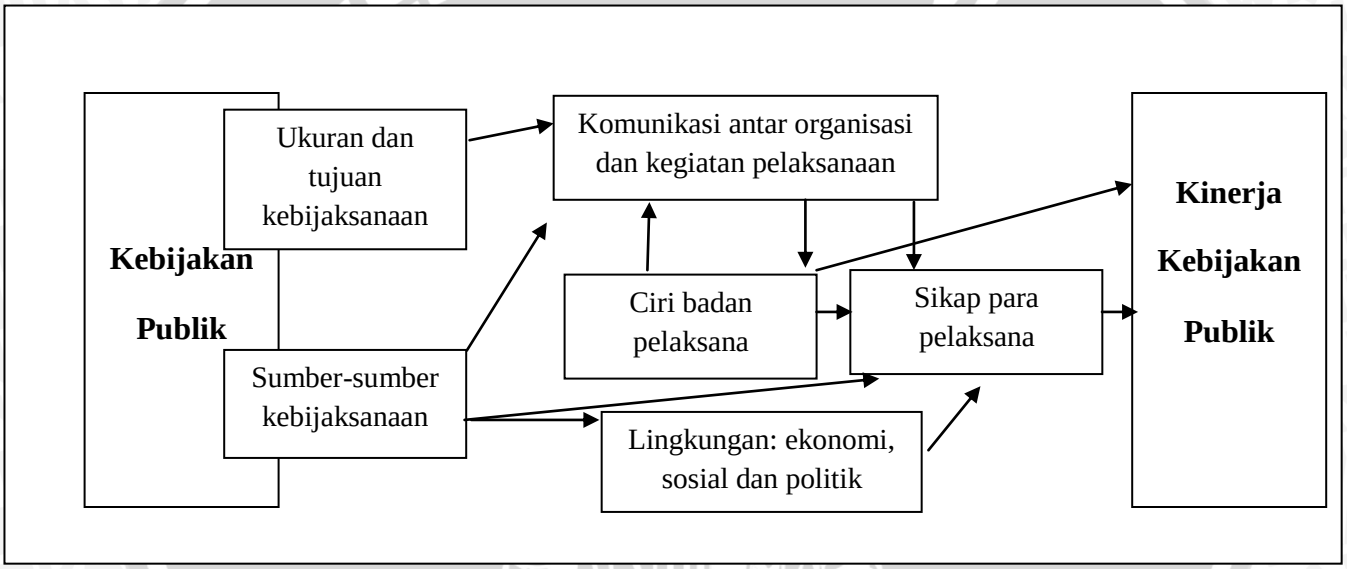
Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana/agen akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi, kebijakan yang akan diimplementasi pelaksanaannya adalah kebijakan *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin diselesaikan.

6) Lingkungan ekonomi sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawrkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dan kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kondusifitas lingkungan eksternal.

Variable kebijakan yang bersangkut paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan

pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatanpelaksanaanya antar hubungan didalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.



Sumber: Agustino (2008:144)

Gambar 2 Model Proses Implementasi Kebijakan Metter dan Horn

2.3.2.3 Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang lain ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, model implementasi ini disebut *A Framework for policy implementation analysis*. Model ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variable-variable yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi (Agustion,2008:145). Variable yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1) **Mudah atau tidaknya masalah yang akan dikerjakan, meliputi :**

   a) Kesukaran-kesukaran teknis

   Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada jumlah persyaratan teknis termasuk diantaranya : kemampuan untuk mengembangkan indicator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

   b) Keberagaman perilaku yang diatur

   Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk

membuat peraturan yang tegas dan jelas. Dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) dilapangan.

c) Presentase Totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran

Semakin kecil dan semakin jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d) Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar/sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil. Artinya ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat dikendalikan bila tingkat dan ruang lingkup perubahan yang dikehendaki tidaklah terlalu besar.

2) Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat.

a) Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula

kemungkinan bahwa output kebijakan dan badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

b) Keterandalan teori kasulitas yang diperlukan

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaiman kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

c) Ketetapan alokasi sumber dana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

d) Keterpaduan hirarki didalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan dan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas, badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

e) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara

menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

f) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang terdapat dalam undang-undang

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang diisyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan, karena top down policy bukanlah perkara yang mudah untuk diimplementasikan pada para pejabat pelaksana di level lokal

g) Akses formal pihak-pihak luar

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para actor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Hal ini maksudnya agar control pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3) Variable-variable diluar undang-undang

a) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi

Adanya perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hokum pemerintah dalam hal kondisi social, ekonomi dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal factor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan kebijakan publik.

b) Dukungan publik

Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik dilaangan.

c) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

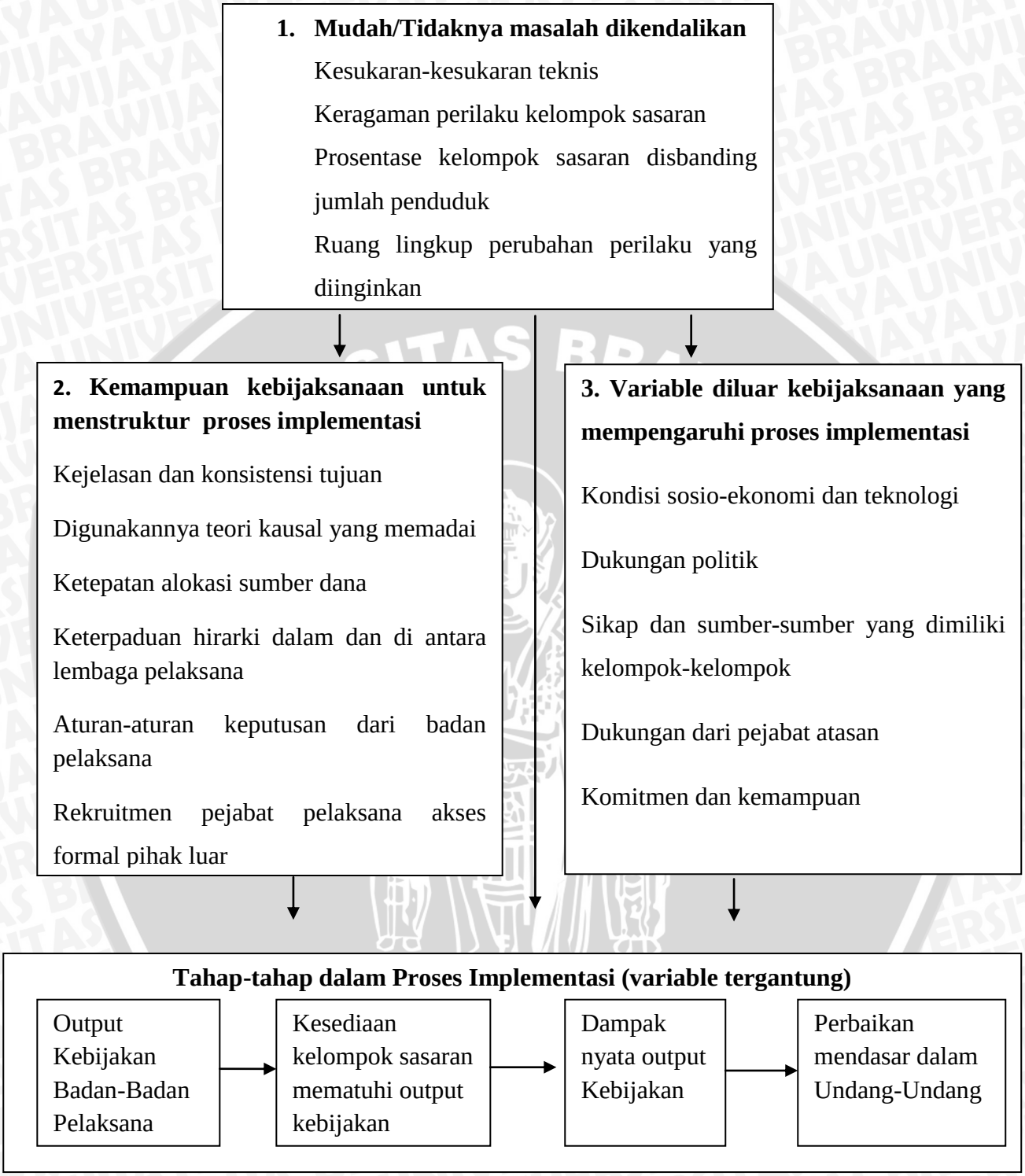
Perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan berhasil apabila ditingkat masyarakat atau warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidak berhasilan implementasi kebijakan. Dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d) Kesepakatan dan kemamuan kepemimpinan para pejabat pelaksana

Adanya kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dan kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu didalam lembaga untuk menyukseskan

implementasi kebijakan menjadi hal penting dalam keberhasilan kinerja kebijakan publik.

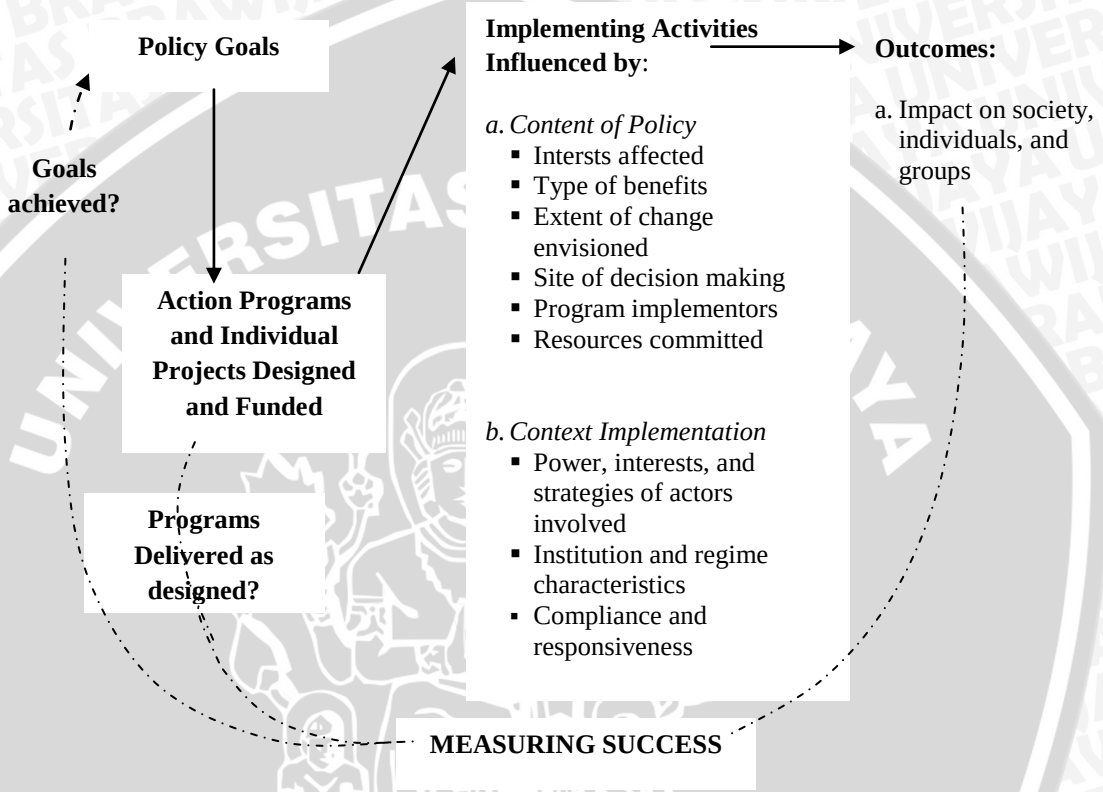
repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Sumber: Agustino (2008:147)

Gambar 3 Model Proses Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

2.3.2.4 Implementasi Kebijakan Publik Model Merile S. Grindle



Sumber: Akib dan Tarigan (2008:7)

Gambar 4 Model Model Merile S. Grindle

Model ketiga yang berpendekatan top down down dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980). Pendekatan ini juga dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dan proses pencapaian hasil akhir (outcomes), yaitu tercapai atau

tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (design) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
    a) Impact dan efeknya pada msyarakat secara individu dan kelompok
    b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, menurut Grindle sangat ditentukan oleh tingkat implementability kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*.

1) Content of policy

a) *Interest affected* (kepentingan-kepentingan mempengaruhi)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaanya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut yang

membawa berpengaruh terhadap implementasinya hal ini lah yang ingin diketahu lebih lanjut.

b) *Type of benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c) *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d) *Site of Decesion Making* (letak pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dan suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e) *Program implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f) *Resources commited* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaanya berjalan dengan baik.

2) Context implementation

a) *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan stategi dan actor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan gagal.

b) *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilnnya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dan suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)

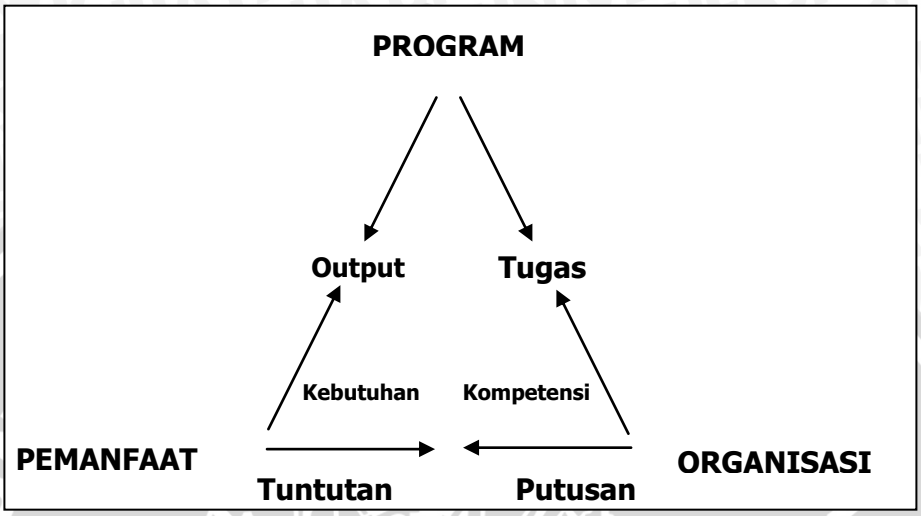
Hal ini yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. Maka yang hendak

dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Sedangkan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dan pusat. Pendekatan bottom up berpangkal dan keputusan-keputusan yang diterapkan dilevel warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan bottom up adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga. Sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisi kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumber daya yang tersedia didaerahnya, sistem sosio-kultur yang ada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif dan dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

2.3.2.5 Implementasi Kebijakan Publik Model David C. Korten



Sumber: Akib dan Tarigan (2008:12)

Gambar 5 Model Kesesuaian implementasi kebijakan David C. Korten

Korten (dalam Akib dan Tarigan, 2008:12) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas

yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi)

maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

Berdasarkan konsep dan teori di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa implementasi program merupakan suatu aktivitas praktis dan empirik untuk mengejewantahkan program yang telah direncanakan, dengan memperhatikan kesesuaian, kepentingan, dan kemampuan dari implementor dan kelompok sasaran untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

2.3.3 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan. Implementasi dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mendapatkan hasil (*output*), dampak (*impacts*), dan manfaat (*benefit*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*). Oleh karenanya, diperlukan aktivitas-aktivitas atau tahapan-tahapan dalam mempersiapkan proses implementasi kebijakan. Menurut Widodo (2009:90) ada 3 tahapan dalam proses implementasi, yaitu :

a. Tahap Interpretasi (*Interpretation*)

Tahap interpertasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan ke dalam kebijakan teknis operasional.

Aktivitas interpretasi kebijakan ini bukan hanya sekedar menjabarkan sebuah kebijakan umum ke dalam kebijakan operasional, akan tetapi juga diikuti dengan kegiatan sosialisasi kebijakan agar seluruh masyarakat dapat mengetahui dan memahaminya.

b. Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahapan pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan; penetapan anggaran; penetapan sarana dan prasarana apa yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja; dan penetapan manajemen pelaksana kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksana kebijakan.

c. Tahap aplikasi

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

2.3.4 Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Soenarko (2005:186-187) faktor-faktor yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan yaitu :

a. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan masyarakat.
b. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu.
c. Pelaksanaan haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang menjadi kelompok sasaran.
d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan
e. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan.
f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Sedangkan Hogwood dan Gunn dalam Parsons (2011:467-468) memberikan sepuluh kondisi agar implementasi kebijakan publik dapat berjalan baik, yaitu :

a. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
b. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia.
c. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan juga setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber-sumber daya yang tersedia.
d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab-akibat yang valid.
e. Hubungan antara sebab dan akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
f. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses. Jika agen lain harus dilibatkan, hubungan ketergantungan itu minimal dalam hal jumlah dan arti pentingnya.
g. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
h. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, adalah mungkin untuk menspesifikasikan secara rinci dan komplit, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
i. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara beragam elemen atau agen yang terlibat dalam program.
j. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

Selain ada faktor pendukung implementasi kebijakan, ada pula faktor penghambat atau kendala dari implementasi kebijakan. Soenarko (2005:185) menjelaskan beberapa faktor penghambat implementasi kebijakan, yaitu :

a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat.
b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif.
c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar.
e. Ketidakpastian faktor intern dan atau factor ekstern.
f. Kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lubang.
g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
h. Adanya kekurangan akan akan tersedianya sumber-sumber pembantuan (waktu, uang, dan sumber daya manusia).

Bukan hanya itu, Islamy (2004:36) menyebutkan beberapa hal yang menyebabkan kegagalan dalam implementasi kebijakan adalah :

a. Keterbatasan sumber-sumber.
b. Kesalahan dalam administrasi kebijakan publik.
c. Respon masyarakat terhadap kebijakan publik dengan cara-cara mereka sendiri.
d. Tujuan kebijakan publik bertentangan satu sama lain.
e. Usaha memecahkan masalah memakan biaya yang lebih besar dari masalah itu sendiri.
f. Masalah publik tidak dapat dipecahkan secara tuntas.
g. Sedikitnya faktor-faktor yang dipertimbangkan.
h. Terjadi perubahan sifat permasalahan ketika kebijakan sedang dirumuskan atau dilaksanakan.
i. Adanya masalah baru yang lebih menarik

Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pasti ada ketika suatu kebijakan diterapkan di lapangan. Dimana bila suatu kebijakan kurang atau tidak memenuhi target saat diimplementasikan, berarti ada salah satu faktor yang

menghambat kebijakan itu. Begitu pula bila suatu kebijakan memenuhi target bahkan melebihi target yang ditentukan saat diimplementasikan, berarti ada suatu faktor yang mendorong kebijakan tersebut.

2.4 Dampak Kebijakan Publik

2.4.1 Pengertian, Metode, dan Dimensi Dampak Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat dan dilaksanakan guna meraih hasil, manfaat dan dampak yang diinginkan, dalam hal ini adalah untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Dampak bisa dikatakan sebagai suatu perubahan yang terjadi akibat suatu aktifitas. Dunn (2000:513) mengutarakan bahwa dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Sedangkan Islamy (2004:115) mengatakan dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakan kebijakan-kebijakan. Disini ada dua kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan yaitu dampak yang diinginkan (positif) dan dampak yang tidak diinginkan (negatif).

Adapun metode yang dapat diterapkan dalam upaya mengetahui dampak kebijakan (Parson, 2011:604) antara lain :

a. Membandingkan problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi
b. Melakukan eksperimen untuk mengkaji dampak suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkannya dengan apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi.
c. Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi.

d. Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu.
e. Pendekatan kualitatif dan judgemental untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program.
f. Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan.
g. Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi.

Penilaian kebijakan publik banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik, dan dampak kebijakan publik itu memiliki beberapa dimensi. Dimana hal ini harus dipertimbangkan secara seksama dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijakan. Anderson dalam Islamy (2004:115-116) membagi dimensi dampak kebijakan menjadi lima, yaitu :

a. Dampak kebijakan yang diharapkan (*intented concequences*) atau tidak diharapkan (*unintended concequences*) baik pada masalah maupun pada masyarakatnya. Sasaran kebijakan itu terutama ditujukan pada siapa. Hal ini perlu ditentukan terlebih dahulu. Semisal kebijakan untuk memerangi kemiskinan, maka sasaran yang dituju adalah masyarakat yang miskin dan dampak yang diharapkan adalah meningkatnya pendapatan mereka. Tetapi mungkin akan timbul pula dampaknya yang tidak diharapkan, yaitu sebagian anggota masyarakat enggan berusaha keras memperoleh lapangan pekerjaan karena lebih senang menunggu subsidi dari pemerintah dengan adanya program anti kemiskinan tersebut.
b. Limbah kebijakan terhadap situasi orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijakan tersebut, biasanya disebut externalities atau spillover effect. Limbah kebijakan ini bisa positif bisa pula negatif.
c. Dampak kebijakan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
d. Dampak kebijakan terhadap biaya langsung (*direct cost*). Menghitung biaya setiap rupiah dari setiap program kebijakan pemerintah relatif lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya yang bersifat kualitatif yaitu biaya dampak dari suatu kebijakan.

e. Dampak kebijakan terhadap biaya tidak langsung (*inderrect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Hal ini jarang diukur karena sulit untuk mengukur hal tersebut.

Sedangkan menurut Agustino (2006:193) dimensi dampak kebijakan dibagi menjadi 4, antara lain :

a) Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat.
b) Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain.
c) Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
d) Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya, seperti biaya sering tidak dipertimbangkan dalam pembuatan evaluasi kebijakan, setidaknya sebagian ada yang menentang penghitungannya.

2.4.2 Unit-Unit Sosial Pedampak

Dilaksanakannya suatu kebijakan bertujuan untuk mendapatkan hasil (*output*) dan manfaat (*benefit*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*). Akan tetapi tidak jarang suatu kebijakan juga menimbulkan suatu dampak, baik dampak positif maupun negatif. Maka dari itu Wibawa (1994:53) menjelaskan unit-unit sosial pedampak dari suatu kebijakan yaitu :

a. Dampak Individual. Dampak terhadap individu dapat menyentuh aspek-aspek biologis/fisik, psikis, lingkungan hidup, ekonomi dan sosial serta personal.
b. Dampak Organisasional. Suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak terhadap organisasi atau kelompok, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dampak yang langsung adalah berupa terganggu atau terbantunya organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuan, sedangkan dampak tidak langsung terhadap organisasi misalnya melalui peningkatan semangat kerja para anggota organisasi.

c. Dampak Terhadap Masyarakat. Masyarakat bukanlah unit sosial yang goal-oriented seperti organisasi. Masyarakat adalah suatu unit yang melayani para anggota-anggotanya sebaik mungkin. Untuk itu dampak suatu kebijakan terhadap masyarakat menunjuk pada sejauh mana kebijakan tersebut mempengaruhi kapasitas masyarakat dalam melayani anggotanya.
d. Dampak Terhadap Lembaga dan Sistem Sosial. Adanya suatu intervensi kebijakan juga akan berdampak pada lembaga dan sistem sosial suatu lembaga. Misalkan saja, kebijakan pendidikan tidak saja mempengaruhi tingkat produksi buku dan surat kabar melainkan juga mempengaruhi tingkat kesadaran masyarakat contohnya kesehatan dan lingkungan hidup.

2.5 Kelaiklautan Kapal Perikanan

2.5.1 Kelaiklautan Kapal Perikanan

Di dalam UU No 21 tahun 1992 yang telah direvisi pada UU No 17 tahun 2008 tentang Pelayaran, mendefinisikan Kelaiklautan kapal adalah Keadaan kapal yang memenuhi persyaratan keselamatan kapal, pencegahan pencemaran perairan dari kapal, pengawakan, pemuatan, kesehatan dan kesejahteraan awak kapal, serta penumpang dan status hukum kapal untuk berlayar diperairan tertentu. Bentuk dari pelaksanaan kelaikan ini adalah dengan diterbitkannya Sertifikat kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan oleh kesyahbandaran umum di bawah Departemen Perhubungan.

Adanya kebijakan tentang kelaikan kapal perikanan ini merupakan bentuk tindakan pemerintah untuk memberikan keselamatan dan rasa aman nelayan di lautan maritim, dan mencegah rusakanya ekosistem laut akibat dari kegiatan pelayaran. oleh karena itu dalam pelaksanaanya diatur secara memaksa, karena perairan laut adalah ruang publik yang harus dilindungi oleh pemerintah demi kepentingan bersama.

Menurut Unus dalam Supanji dkk (2008:5), syarat-syarat kapal yang memenuhi kelaikalautan yaitu :

1) Keselamatan kapal, yaitu kapal dapat kembali pulang dengan selamat
2) Pengawakan, ABK memenuhi syarat atau memiliki ketrampilan
3) Muatan, tidak melebihi muatan yang seharusnya
4) Kesehatan dan kesejahteraan ABK
5) Status kapal, adanya sertifikat kebangsaan atau menggunakan bendera negara
6) Pencegahan pencemaran air laut, tidak mencemari perairan ketika berlayar

Untuk itu, sebelum pembangunan dan pengerjaan kapal termasuk perlengkapannya, pemilik atau galangan kapal wajib membuat perhitungan dan gambar rancang bangun serta data kelengkapannya. Pengawasan terhadap pembangunan dan pengerjaan kapal dilakukan oleh Menteri Perhubungan yang ditunjuk oleh pemerintah. Setelah kapal dibangun dan mulai dioperasikan maka kapal tersebut diuji kelaikannya.

Dalam pelaksanaan kelaikannya ditetapkan dalam keputusan Menteri Perhubungan nomer KM 46 tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Dalam Kepmen ini dijelaskan bahwa setiap kapal penangkap ikan yang akan berlayar harus memenuhi persyaratan kelaiklautan kapal penangkap ikan. Setelah kapal penangkap ikan tersebut dinyatakan memenuhi persyaratan kelaiklautan kapal maka diberikan surat dan sertifikat berupa : a. Surat Tanda Kebangsaan Kapal; dan b. sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan (kepmen perhubungan, 1996, pasal 2).

Surat Tanda Kebangsaan kapal diberikan apabila kapal telah didaftarkan dan mendapat pengesahan daftar ukur. Surat Tanda Kebangsaan Kapal diberikan dalam bentuk :

a. Surat Laut untuk kapal-kapal dengan tonase kotor (GT) 175 atau lebih;
b. Pas Tahunan untuk kapal-kapal dengan tonase kotor (GT) 7 sampai dengan tonase kotor (GT) kurang dari 175;
c. Pas Kecil untuk kapal-kapal dengan tonase kotor (GT) kurang dari 7

Sedangkan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan diberikan apabila telah memenuhi ketentuan (Kepmen Perhubungan, 1996 pasal 4) :

a. Konstruksi dan tata susunan kapal;
b. Stabilitas dan garis muat kapal;
c. Perlengkapan kapal;
d. Permesinan dan listrik kapal;
e. Perangkat telekomunikasi radio dan elektronika kapal;
f. Sistem dan perlengkapan pencegahan dan pemadaman kebakaran;
g. Sistem dan perlengkapan pencegahan pencemaran dari kapal;
h. Jumlah dan susunan awak kapal.

Berbeda dengan pengertian kelaikan kapal perikanan yang dijelaskan dalam UU No 21 tahun 1992 tentang Pelayaran, di dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan no 7 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan dijelaskan

bahawa laik operasi kapal perikanan merupakan keadaan kapal perikanan yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan kelayakan teknis untuk melakukan kegiatan perikanan, yang ditunjukkan dengan diterbitkannya Surat Laik Operasi (SLO) bagi kapal perikanan. Persyaratan administrasi untuk kapal perikanan yang akan melakukan penangkapan ikan berupa kelengkapan keabsahan dokumen yang meliputi: a) SIPI asli; b) tanda pelunasan pungutan hasil perikanan asli; c) stiker barcode untuk kapal perikanan dengan ukuran diatas 30 GT; d) SKAT untuk kapal perikanan dengan ukuran diatas 60 GT; e) SLO asal untuk kapal perikanan yang telah melakukan kegiatan perikanan. (Permen Perikanan, 2010 pasal 6)

Untuk persyaratan kelayakan teknis kapal perikanan yang akan melakukan penangkapan ikan (Permen, 2010 pasal 6) meliputi :

a. Kesesuaian fisik kapal perikanan dengan yang tertera dalam SIPI, terdiri dari bahan kapal, merek dan nomer mesin utama, tanda selar, dan nama panggilan/call sign;
b. Kesesuaian jenis dan ukuran alat penangkap ikan dengan yang tertera pada SIPI; dan
c. Keberadaan dan keaktifan alat pemantauan kapal perikanan yang dipersyaratkan.

2.5.2 Kapal Perikanan

Terdapat beberapa definisi mengenai kapal perikanan, menurut UU no 31 tahun 2004 yang direvisi pada UU no 45 tahun 2009 tentang perikanan menjelaskan bahwa "Kapal, perahu, atau alat apung lain yang dipergunakan untuk melakukan pengangkapan ikan, mendukung operasi penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, pengangkutan ikan, pengolahan ikan, pelatihan perikanan, dan penelitian atau eksploitasi perikanan. Menurut Fyson dalam Rahman (2009:4), kapal perikanan merupakan kapal yang dibuat untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan penangkapan ikan (fishing operation), menyimpan ikan dan lain sebagainya yang didesain dengan ukuran, rancangan bentuk dek, kapasitas muat, akomodasi, mesin serta berbagai perlengkapan yang secara keseluruhan disesuaikan dengan fungsi dan rencana operasi.

Sementara itu, menurut Nomura dan Yamazaki dalam Rahman (2009:4) kapal perikanan adalah kapal yang digunakan dalam kegiatan perikanan yang meliputi aktifitas penangkapan atau mengumpulkan sumberdaya perairan, pengelolaan usaha budidaya sumberdaya perairan, serta penggunaan dalam beberapa aktifitas seperti riset, training, dan inspeksi sumberdaya perairan. Sebagaian besar modal diinvestasikan untuk kapal perikanan sangat penting dalam memulai suatu usaha perikanan.

Kapal penangkap ikan berbeda dengan jenis kapal yang lain sehingga kapal penangkap ikan memiliki beberapa keistimewaan yang membedakan dengan kapal-kapal jenis lain (Nomura dan Yamazaki dalam Rahman, 2009:5), yaitu :

1. Kecepatan kapal, umumnya kapal perikanan membutuhkan kecepatan yang tinggi untuk mengejar kelompok ikan, dan membawa hasil tangkapan ikan segar dalam waktu yang relative singkat.
2. Kemampuan olah gerak kapal, kapal membutuhkan olah gerak khusus yang baik pada saat pengoperasiannya, seperti kemampuan *steerability* yang baik, radius putaran (turning cycle) yang kecil dan daya dorong mesin (propulsion engine) yang dapat dengan mudah bergerak maju dan mundur.
3. Kelaiklautan, laiklaut untuk digunakan dalam pengoperasian penangkap ikan dan cukup tahan untuk melawan kekuatan angin, gelombang dan juga kapal.
4. Harus memiliki stabilitas yang tinggi dan daya apung yang cukup untuk menjamin keamanan dalam pelayaran.
5. Lingkup area pelayaran kapal perikanan luas karena pelayarannya ditentukan oleh pergerakan kelompok ikan daerah musim ikan dan migrasi ikan.
6. Konstruksi badan kapal yang kuat, konstruksi harus kuat karena dalam operasi penangkapan ikan akan menghadapi kondisi alam yang berubah-ubah. Disamping itu, konstruksi kapal perikanan juga harus dapat menahan beban getaran yang kecil pula.
7. Daya dorong mesin, kapal perikanan yang terutama menggunakan jaring untuk alat tangkapnya membutuhkan daya dorong mesin yang cukup besar agar cepat mengelilingi kelompok ikan yang menjadi target sasaran.
8. Fasilitas penyimpanan dan pengolahan ikan, umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan hasil tangkapan dalam ruangan tertentu berpendingin, terutama untuk kapal-kapal yang memiliki trip yang cukup lama, terkadang dilengkapi pula dengan ruang pembekuan dan pengolahan.
9. Mesin-mesin bantu penangkapan, pada umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan mesin-mesin bantu seperti: winch. Power block, dan line hauler. Desain dan konstruksi kapal perikanan dengan ukuran tertentu harus dapat menyediakan tempat untuk hal tersebut.

Menurut Nomura dan Yamazaki dalam Rahman (2009:5) aktifitas kapal perikanan antara lain mencari daerah penangkapan ikan, mengejar gerombolan ikan, mengoperasikan alat tangkap dan sebagai tempat untuk menampung dan membawa

hasil tangkapan yang diperoleh. Aktifitas kapal perikanan tersebut tentunya tidak akan berjalan dengan lancar tanpa konstruksinya yang kuat. Salah satu faktor yang mempengaruhi kekuatan konstruksi pada sebuah kapal perikanan adalah pemilihan material yang tepat. Material kapal kayu yang digunakan harus dalam keadaan baik dan baru. Bahan utama konstruksi harus memiliki kelas yang kuat dan awet dengan kekeringan atau kadar air tertentu sesuai dengan yang diisyaratkan oleh Biro Klasifikasi Indonesia (BKI).

2.5.3 Jenis-Jenis Kapal Perikanan

Menurut Iskandar dan Pujianti dalam Rahman (2009:6) kapal perikanan dikelompokkan menjadi 4 kelompok berdasarkan metode pengoperasian alat tangkap yang dioperasikan, yaitu :

a. Kapal yang mengoperasikan alat tangkap static (*static gear*) seperti *gillnet, longline, liftnet,* dan *pole and line*;
b. Kapal yang mengoperasikan alat tangkap dengan ditarik (*towed gear*) seperti *trawl*, dan pancing tonda;
c. Kapal yang mengoperasikan alat tangkap dengan dilingkarkan (*encircling gear*) seperti *purse seine,* payang dan dogol;
d. Kapal yang mengoperasikan lebih dari satu alat tangkap yang berbeda (*multi purpose*)

BAB III

METODE PENELITIAN

Meteode penelitian adalah sekumpulan peraturan, kegiatan, dan prosedur yang digunakan oleh pelaku suatu disiplin ilmu. Metode juga merupakan analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan yang sistematis untuk meningkatkan sejumlah pengetahuan, juga merupakan suatu usaha yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Hakikat penelitian dapat dipahami dengan mempelajari berbagai aspek yang mendorong penelitian untuk melakukan penelitian. Motivasi dan tujuan penelitian secara umum pada dasarnya adalah sama, yaitu bahwa penelitian merupakan refleksi dari keinginan manusia yang selalu berusaha untuk mengetahui sesuatu. Dengan pengetahuan atas sesuatu, maka tersedialah jawaban bagi manusia untuk pemecahan suatu masalah.

3.1 Jenis penelitian

Menurut ilmuwan Hillway dalam Nazir (2005:12), penelitian tidak lain dari suatu metode studi yang dilakukan seseorang melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah, sehingga diperoleh suatu pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif artinya bahwa peneliti ingin mengungkapkan tema yang diangkat secara mendalam. Penelitian yang bersifat deskriptif, bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat. Sedangkan, penelitian kualitatif menurut Denzin dan Lincoln dalam Moleong (2007:5) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah yang bermaksud untuk menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Menurut Filstead dalam Chadwick (1991:234), metode dalam penelitian kualitatif deskriptif adalah metode yang mengacu pada strategi penelitian seperti observasi partisan. Wawancara mendalam, partisipasi total kedalam aktifitas mereka yang diselidiki, kerja lapangan dan sebagainya yang memungkinkan peneliti memperoleh informasi tangan pertama mengenai masalah social empiris yang hendak dipecahkan. Selanjutnya, Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001:4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Pertimbangan penelitian ini menggunakan metode kualitatif mengingat penyesuaian metode kualitatif lebih mudah apabila menghadapi kenyataan ganda. Metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan

informan lebih peka dan lebih bisa menyesuaikan diri dengan pengaruh pola-pola nilai yang dihadapi.

Dengan demikian, dalam penelitian ini peneliti akan memaparkan, menggambarkan atau mendeskripsikan karakteristik dari obyek yang akan diteliti agar didapatkan gambaran yang jelas, sistematik, dan faktual dari obyek penelitian agar lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.

3.2 Fokus Penelitian

Salah satu faktor penting dalam suatu penelitian adalah menentukan fokus penelitian. Perlunya fokus penelitian adalah untuk membatasi studi dalam penelitian sehingga obyek yang akan diteliti tidak melebar dan terlalu luas. Fokus penelitian ini juga ditujukan agar penelitian ini bisa lebih terarah dan lebih terinci serta tidak menyimpang dari rumusan masalah yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian tersebut, maka fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Kepmen Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo, meliputi :
   a. Tujuan Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Kapal Perikanan
   b. Mekanisme Perijinan dari masing-masing Kebijakan.

- Mekanisme Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan
- Mekanisme Penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan

c. Sumber Daya Manusia dalam instansi sebagai aktor pelaksana dari kebijakan.

- Sumberdaya Manusia di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo
- Sumberdaya Manusia di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

d. Sarana dan prasarana pendukung dalam menunjang pelaksanaan kebijakan.

- Sarana dan Prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo
- Sarana dan Prasarana di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

2. Tumpang tindih (*Overlapping*) dalam implementasi kebijakannya, meliputi :

a. Tugas dan kewenanganan masing-masing instansi

- Tugas dan Kewenangan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo Dalam Kelaikan Kapal Perikanan
- Tugas dan Kewenangan Satker PSDKP Probolinggo dan Syahbandar Perikanan Dalam Kelaikan Kapal Perikanan

b. Kesesuaian antara kebijakan dan kelompok sasaran

- Kesesuaian antara kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dengan Kelompok Sasaran

- Kesesuaian antara Kebijakan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan dengan Kelompok Sasaran

3. Dampak dari Kedua Kebijakan Terhadap para Pemilik Kapal dan Nelayan, meliputi :

a. Biaya proses perijinan dari masing-masing kebijakan.
   - Biaya Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan
   - Biaya Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

b. Waktu Proses Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

c. Kinerja nelayan di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo dalam menangkap ikan.

3.3 Lokasi dan situs penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat diadakannya suatu penelitian, sedangkan situs penelitian merupakan letak sebenarnya dimana peneliti mengadakan penelitian untuk mendapatkan data yang valid, akurat dan benar-benar dibutuhkan dalam penelitian. Peneliti juga diharapkan dapat menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti termasuk ciri-ciri lokasi, lingkungannya serta segala kegiatan yang ada didalamnya. Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah Kota Probolinggo dan situs penelitian adalah Kantor Kesyahbandaran Kelas IV Pelabuhan Probolinggo dan Kantor Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo.

Alasan dipilihnya lokasi di Kota Probolinggo, mengingat Kota Probolinggo adalah salah satu Kota yang memiliki dua pelabuhan berbeda yaitu Pelabuhan Tanjung Tembaga sebagai Pelabuhan Niaga di bawah Departemen Perhubungan dan Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan. Sebelum dibangun dan dioperasikannya PPP Mayangan, semua otoritas dalam perijinan pelayaran dilakukan oleh Kesyahbandaran dibawah Departemen Perhubungan. Akan tetapi setelah PPP Mayangan Mulai beroperasi, disini terjadi "konflik" tentang instansi mana yang memiliki otoritas dalam penerbitan perijinan berlayar, khususnya Kapal Perikanan.

3.4 Jenis Sumber Data

Sumber data merupakan tempat dimana peneliti dapat menemukan data dan informasi-informasi penting yang dapat menunjang terlaksananya penelitian. Menurut Lofland dalam Moleong (2007:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sedangkan menurut Arikunto (1996:114) yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subyek dimana data dapat diperoleh.

1. Data primer

   Data primer merupakan sumber data yang dikumpulkan peneliti secara langsung dari sumbernya. Sumber tersebut diperoleh melalui informan yang berhubungan dengan obyek penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini

adalah berbagai instansi pemerintah yang terkait dengan kebijakan penerbitan surat kelaikan kapal perikanan yang hendak berlayar dari Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan dan para pemilik kapal yang berada di daerah Probolinggo.

2. Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang terlebih dahulu ditelusuri dan dilaporkan oleh orang lain diluar peneliti. Berarti data ini tidak secara langsung berhubungan dengan responden. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi : dokumen sertifikat kelaikan kapal perikanan yang dikeluarkan oleh Departemen Perhubungan, dokumen surat laik operasi kapal perikanan yang dikeluarkan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), Undang-Undang dan Perda maupun Kepmen yang mengatur tentang hal itu. Berbagai arsip, catatan dan laporan resmi yang berkaitan dengan kebijakan Penerbitan Surat Kelaikan kapal perikanan.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau metode yang digunakan oleh penulis untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan. Dalam penelitian ini, teknik penelitian yang digunakan dibedakan menjadi tiga, yaitu :

1. Observasi (pengamatan)

Peneliti mengamati kondisi lokasi dan situs penelitian, pengamatan peneliti diawali oleh kondisi demografi Kecamatan Mayangan dan kemudian

pengamatan yang lebih mendalam melalui lokasi yang berhubungan dengan kebijakan penerbitan surat kelaiklautan Kapal perikanan seperti : kegiatan perikanan, proses perijinan dalam penerbitan surat kelaikan kapal perikanan dan lokasi PPP mayangan sebagai tempat bertolak dan berlabuh kapal perikanan.

2. Interview (wawancara)

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan petunjuk umum wawancara. Jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang ditanyakan dalam proses wawancara (Patton dalam Moleong, 2007:187). Peneliti melakukan wawancara dengan menggunakan teknik wawancara secara terstruktur untuk memudahkan mendapat data secara maksimal, namun peneliti juga mencoba untuk lebih fleksibel bila arah wawancara mulai berubah dengan melakukan wawancara secara spontan dan mengalir. Wawancara ini akan dilakukan terhadap berbagai pihak yang berkaitan dengan kebijakan penerbitan surat kelaikan kapal perikanan.

3. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan oleh peneliti untuk mengabadikan berbagai data yang didapat dari situs penelitian, dokumentasi dalam penelitian ini meliputi pengarsipan segala dokumen terkait Kebijakan penerbitan surat kelaikan kapal perikanan, merekam proses wawancara dengan berbagai pihak terkait dan mengambil foto kondisi dan lokasi yang berhubungan dengan

kebijakan tersebut. Melalui dokumentasi ini peneliti lebih mudah dalam penyusunan laporan skripsi karena data telah tersedia dan bisa langsung disajikan serta dianalisis.

3.6 Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, Instrumen penelitian utama adalah peneliti itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh Lincoln dan Guba dalam Sugiyono (2008:60) mengatakan:

> "*The instrument of choice in naturalistic inquiry is the human. We shall see that other forms of intrumentation may be used in later phases of the inquiry, but the human is the initial and continuing mainstay. But if the human instrument has been used extensively in earlier stages of inquiry, so that an instrument can be constructed that is grounded in the data that the human instrument has product"* (dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa, segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah, fokus penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semuanya tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan tidak jelas itu, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti itu sendiri sebagai satu-satunya yang dapat mencapainya).

Instrumen penelitian dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjangnya meliputi:

1. Pedoman wawancara, merupakan serangkaian pertanyaan yang dijadikan acuan garis besar atau pedoman peneliti melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang nantinya dapat memberikan informasi (informan) mengenai sesuatu hal yang peneliti teliti.

2. Catatan lapangan dipergunakan untuk mencatat apa yang didengar, dilihat, dipikirkan, dialami serta temuan-temuan menarik selama peneliti melakukan penelitian.
3. Peralatan lain yang mendukung pada saat penelitian seperti : kamera dan tape recorder

3.7 Analisis Data

Metode analisis merupakan langkah-langkah yang dilakukan untuk mengolah data baik data primer maupun data sekunder. Pada penelitian ini, data yang digunakan adalah data kualitatif. Data kualitatif merupakan data-data yang tidak berbentuk angka-angka, dengan demikian peneliti dapat melakukan pengamatan terhadap data-data yang telah tersedia kemudian menguraikan, mendeskripsikan, serta menafsirkannya sehingga diperoleh kesimpulan.

Moleong (2007:190) merumuskan pengertian analisis data adalah proses analisis data mulai dari menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu wawancara dan pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan. Setelah dibaca, dipelajari, dan ditelaah maka langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data. Langkah selanjutnya adalah menyusun dalam satuan, kemudian dikategorikan. Tahap akhir dari analisis data adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah selesai tahap ini, baru melakukan penafsiran data. Dalam penelitian ini, metode analisis yang digunakan adalah metode deskriptif dengan

pendekatan kualitatif yang meliputi analisis-analisis berdasarkan obyek penelitian yang telah disusun sebelumnya sehingga penelitian ini dapat lebih terarah.

Analisis data kualitatif model interaktif yang digunakan peneliti merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai analisis yang saling susul-menyusul dan senantiasa merupakan bagian dari lapangan (Miles & Hubberman,1994:15). Adapun penjelasan lebih rinci adalah sebagai berikut :

1. Pengumpulan data

   Peneliti melakukan pengumpulan data melalui tiga teknik yaitu : Observasi (pengamatan), Interview (wawancara), dan Dokumentasi. Tiga teknik digunakan menyesuaikan dengan data yang diperoleh karena data yang ada dilapangan tidak selalu berbentuk dokumen akan tetapi bisa berbentuk pernyataan maupun gambar. Peneliti melakukan pengumpulan data yang berhubungan dengan Kebijakan Penerbitan Surat Kelaiklautan Kapal Perikanan.

2. Reduksi data

   Setelah melakukan pengumpulan data, proses selanjutnya adalah reduksi data. Reduksi data dilakukan untuk memilah-milah data yang berhubungan dan yang tidak berhubungan. Pemilahan data ini didasarkan pada fokus penelitian dalam skripsi sehingga data-data yang tersaji adalah

data yang memang berhubungan dengan judul dari penelitian itu sendiri. Reduksi data dilakukan dengan mempelajari dan mendengarkan berbagai data yang telah terkumpul dari lokasi dan situs penelitian.

3. Penyajian data

Data yang telah direduksi tersebut kemudian disajikan dalam bentuk laporan, penyajian data yang bersumber dari situs dan lokasi penelitan akan disajikan sesuai dengan format yang telah diatur oleh Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya sehingga data tersebut dapat dipelajari oleh berbagai pihak. Penyajian data ini juga diikuti oleh analisis data yakni data yang telah direduksi, diinterpretasikan oleh peneliti dan juga dihubungkan dengan fokus penelitian sehingga tersaji laporan yang memiliki kekayaan informasi dan pengetahuan.

4. Penarikan kesimpulan

Tahap teraktif dalam analisis data interaktif adalah penarikan kesimpulan. Setelah data disajikan dan dianalisis maka peneliti membuat kesimpulan yang menjadi ringkasan dari segala data tentang Kebijakan Penerbitan surat Kelaiakan Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo. Penarikan kesimpulan merupakan hasil dari analisis data yang ada yang didasarkan pada berbagai teori yang terkait.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1 Gambaran Umum Kota Probolinggo

a. Letak geografis

Kota Probolinggo merupakan salah satu kota yang terletak di daerah Pantura dekat dengan Laut Jawa dan merupakan daerah transit yang menghubungkan kota-kota sebelah timur seperti : Banyuwangi, Jember, Situbondo, Bondowoso, Lumajang dengan kota-kota sebelah barat seperti : Pasuruan, Malang, Surabaya. Sebagai kota transit, letaknya sangat strategis karena menjadikannya salah satu penghubung jalur kendaraan laut dan darat yang utama di pulau Jawa Khususnya daerah Jawa Timur. Probolinggo berada pada posisi 7° 43’ 41” sampai dengan 7° 49’ 04” Lintang Selatan dan 113° 10’ sampai dengan 113° 15’ Bujur Timur dengan luas wilayah 56,667 Km².

Daerah Kota Probolinggo merupakan daerah pantai yang sekarang ini sudah dilengkapi 2 macam infrastruktur yang mendukung aktifitas perikanan dan perniagaan yaitu Pelabuhan Tanjung Tembaga (niaga) dan Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan yang menjadi pusat utama arus bongkar muat barang dan kegiatan perikanan. adapun batas wilayah administrasi Kota Probolinggo meliputi :

1) Sebelah Utara : Selat Madura

2) Sebelah Timur : Kecamatan Dringu, Kabupaten Probolinggo

3) Sebelah Selatan : Kecamatan Leces, Kabupaten Probolinggo

4) Sebelah Barat : Kecamatan Sumberasih, Kabupaten Probolinggo

Secara administrasi pemerintahan Kota Probolinggo terbagi dalam 5 Kecamatan dan 29 Kelurahan yang terdiri dari Kecamatan Mayangan terdapat 5 Kelurahan dengan luas 865,5 Ha, Kecamatan Kademangan terdiri dari 6 Kelurahan dengan luas 1.275,4 Ha, Kecamatan Wonoasih terdapat 6 Kelurahan dengan luas 1.098 Ha, Kecamatan Kanigaran terdapat 6 Kelurahan dengan luas 1.065,3 Ha, dan Kecamatan Kedupok terdapat 6 Kelurahan dengan luas 1.362,4 Ha (sumber : www.probolinggokota.go.id).

b. Iklim

Secara keseluruhan wilayah Kota Probolinggo beriklim tropis dengan rata-rata curah hujan mencapai kurang lebih 961 mm, dengan jumlah hari hujan mencapai 55 hari. Curah hujan tertinggi pada umumnya terjadi pada bulan Desember, sedangkan curah hujan terendah terjadi pada bulan Agustus. Temperatur rata-rata terendah mencapai 26°C dan tertinggi mencapai 32°C.

Kota Probolinggo mempunyai perubahan iklim sebanyak 2 musim seperti kota-kota lain di Indonesia setiap tahunnya , yaitu musim hujan dan musim kemarau. Pada kondisi normal, biasanya musim hujan berada pada bulan November hingga April, sedangkan musim kemarau berada pada bulan Mei hingga Oktober setiap

tahunnya. Maka dari itu biasanya pada musim hujan terjadi musim panceklik bagi kegiatan usaha perikanan. selain itu pada sekitaran bulan Juli sampai September di Kota Probolinggo terdapat angin kering yang cukup kencang dan kecepatannya dapat mencapai 81 km/jam dari arah tenggara kea rah barat laut. Angin ini sama masyarakat setempat disebut dengan angin gending, dimana angin ini juga bisa menghambat nelayan dalam melakukan aktifitas perikanan.

c. Karakteristik Sosial

Karakteristik sosial penduduk Kota Probolinggo dapat dilihat dari segi etnik dan budaya masyarakatnya. Masyarakat Probolinggo dilihat dari segi sosial budaya sebagian berasal dari budaya agraris (petani dan nelayan). Sedangkan ditinjau dari segi suku, sebagian besar merupakan suku Jawa, suku Madura yang terkenal ulet, lugas, terbuka, dan kuat. Selain itu perpaduan akulturasi masyarakat dan budaya dari kedua suku tersebut menghasilkan adat istiadat yang khas, hal ini dapat dipandang sebagai potensi masyarakat sehingga menjadi modal dalam peningkatan sumber daya manusia yang handal dan berkembang, dan mudah tanggap terhadap kemajuan.

4.1.2 Gambaran Umum Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo

Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo terletak di pesisir utara Kota Probolinggo yang menghadap Selat Madura. Masuk ke dalam wilayah Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Mayangan, Kota Probolinggo yang

berjarak 2,5 Km sebelah utara dari pusat Kota Probolinggo. Letak geografisnya terletak pada posisi 7° 44’ 1,02” LS dan 113° 13’ 17,57” BT.

Sumber: observasi (27 November 2012)

Gambar 6 Peta Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan

Seluruh kegiatan pelayanan dan pengelolaan PPP Mayangan dilaksanakan oleh Kantor Unit Pengelola PPP Mayangan Kota probolinggo yang merupakan salah satu unit pelaksana teknis milik Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Sedangkan untuk pengawasan perikanan dan pelayanan Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan dilakukan oleh Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo. Tujuan dibangunnya PPP Mayangan Kota Probolinggo adalah untuk menampung dan melayani aktifitas perekonomian berbasis perikanan yang dilakukan oleh nelayan baik pendatang maupun nelayan asli Kota Probolinggo, dimana sementara ini masih banyak yang memanfaatkan Pelabuhan umum (Niaga)

Tanjung Tembaga Kota Probolinggo. Berikut tujuan yang diharapkan dengan dibangunnya PPP Mayangan Kota Probolinggo adalah (Kantor UPPPP Mayangan, 28 November 2012) :

a) Penyediaan fasilitas pelabuhan yang mendukung operasional dan pelayanan kapal perikanan;
b) Meningkatkan mutu dan kuantitas hasil perikanan;
c) Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan nelayan serta penyerapan tenaga kerja;
d) Meningkatkan peran serta pelabuhan perikanan sebagai fasilitator dalam sector perikanan.

Sedangkan sasaran yang akan dicapai adalah :

a) Meningkatnya fasilitas pelabuhan yang sesuai dengan *masterplan*;
b) Meningkatkan peran aktif karyawan dalam rangka pelayanan umum kepada pengguna jasa fasilitas pelabuhan perikanan;
c) Mendukung upaya pemberantasan illegal, unreported and unregulated fishing (usaha penangkapan ikan yang illegal, tidak tercatat dan tidak sesuai aturan);
d) Memfasilitasi peran investor local maupun non local yang akan mengembangkan usaha di PPP Mayangan Kota Probolinggo;
e) Mengadakan sosialisasi usaha perikanan dan pelelangan di TPI.

Lebih lanjut berkaitan dengan tujuan dan sasaran pelayanan pelabuhan perikanan, peneliti telah melakukan wawancara dengan kepala pelabuhan perikanan pantai mayangan, bapak Nonot Widjajanto, berikut hasilnya :

> "PPP Mayangan ini merupakan unit pelaksana teknis dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala dinas kelautan dan perikanan provinsi Jatim. Pembangunan PPP ini dikhususkan untuk melayani sektor perikanan dan sebagai tempat untuk nelayan melabuhkan kapalnya, karena selama ini sebelum adanya PPP mayangan, nelayan masih bergabung dengan pelabuhan tanjung tembaga sebagai pelabuhan niaga yang sangat kurang fasilitas-fasilitas buat usaha perikanan terkait bongkar muat kapal serta pengisian bahan operasional. Setelah adanya PPP Mayangan ini yang sekarang ada kolam labuh seluas 15-20 Ha otomatis kegiatan bongkar muat

kapal perikanan menjadi bebas dan tidak ada yang mengganggu" (wawancara: 29 November 2012)

Dari wawancara diatas menunjukkan bahwa Kantor Unit Pengelola PPP Mayangan Kota Probolinggo berupaya meningkatkan kemampuan dan memberikan kontribusi pembangunan daerah dengan menyelenggarakan usaha perikanan yang ekonomis untuk melayani masyarakat perikanan dalam pelaksanaan kegiatan perikanan beserta usaha pendukungnya dengan memanfaatkan fasilitas yang telah tersedia saat ini secara maksimal. Selain itu juga meningkatkan pelayanan bidang perikanan, penangkapan ikan, meningkatnya pendapatan dan taraf hidup masyarakat perikanan, serta terkendalinya sumberdaya kelautan dan perikanan.

Pengembangan dan perbaikan infrastruktur mengalami kemajuan dengan telah mendapatkan peningkatan status dari Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) menjadi PPP berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No 12 Tahun 2004 tanggal 25 Februari 2004 tentang Peningkatan Status Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) Menjadi Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Pada Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Lampung. Sehingga PPP Mayangan Kota Probolinggo diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada tanggal 29 Desember 2008. Akan tetapi karena pada saat itu PPP Mayangan masih dalam tahap pembangunan, maka kegiatan operasional pelabuhan secara minimal dibuka pada tanggal 17 Februari 2010. Baru pada tahun 2011 seluruh fasilitas PPP Mayangan, baik fasilitas pokok maupun pendukung telah siap untuk dimanfaatkan oleh pengguna jasa. Seluruh

fasilitas tersebut dikelola oleh Kantor PPP Mayangan dengan berpedoman pada aturan yang berlaku, termasuk dalam pemungutan retribusi dan penyewaan.

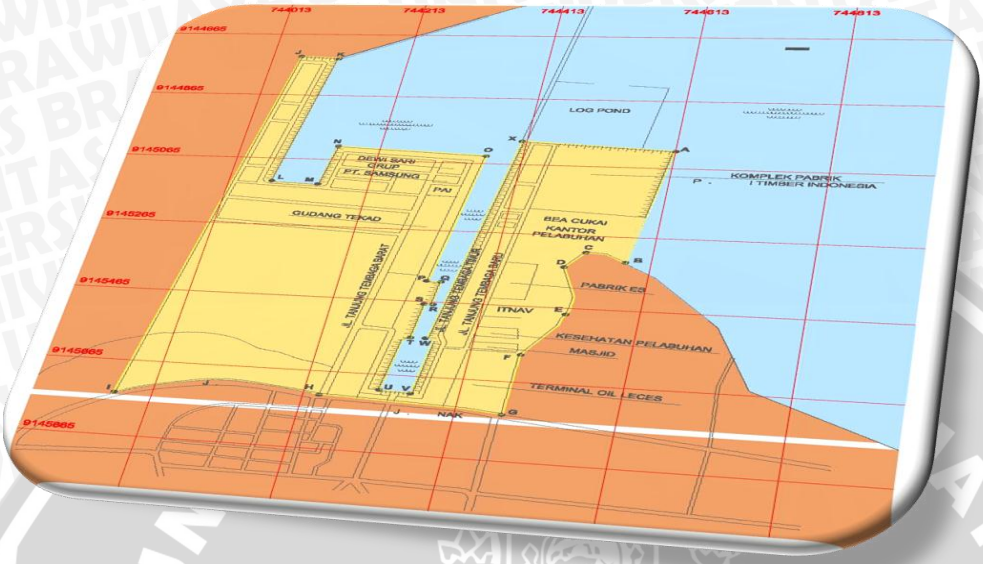
Pelaksanaan tugas Kantor PPP Mayangan tidak hanya di bidang penyewaan aset, tetapi juga dalam pelayanan jasa pengguna pelabuhan serta pelayanan administrasi pendukung usaha perikanan, seperti misalkan penerbitan dokumen ijin pelayaran kapal ikan maupun dokumen pendaratan ikan. Di Indonesia terdapat 43 Pelabuhan Perikanan Pantai salah satunya adalah PPP Mayangan Kota Probolinggo. Pelabuhan ini masuk dalam pelabuhan perikanan pantai karena pelabuhan ini telah memenuhi beberapa syarat untuk menjadi Pelabuhan Perikanan Pantai, diantaranya yaitu mempunyai fasilitas tambat labuh kapal perikanan untuk ukuran kapal 5 sampai 15 GT yang berada di depan Tempat Pelelangan Ikan (TPI), dan jumlah ikan yang didaratkan mencapai 4000 ton per tahun.

4.1.3 Gambaran Umum Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

Kantor Kesyahbandaran dan otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo merupakan unit pengelola teknis Pelabuhan Probolinggo yang dulu disebut sebagai Pelabuhan Tanjung Tembaga. Posisinya terletak di pesisir utara Kota Probolinggo yang menghadap Selat Madura. Masuk ke dalam wilayah Kelurahan Mayangan, Kecamatan Mayangan, Kota Probolinggo yang berjarak 2 Km sebelah utara dari pusat Kota Probolinggo.

Daerah Lingkungan Kerja Daratan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo luasnya 802.500 M² dan Daerah Lingkungan Kerja Perairan Pelabuhan Probolinggo luasnya 4.205 Ha. Selanjutnya Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Probolinggo luasnya mencapai 35.941 Ha. Daerah lingkungan kepentingan ini merupakan daerah yang menjadi otoritas dan kewenangan dari Kantor syahbandar apabila ada kapal yang hendak berlabuh di daerah tersebut, agar ditindak lanjuti dan ditangani. Adapun Batas wilayah lingkungan kepentingan Pelabuhan Probolinggo

a. Sebelah utara : Selat Madura
b. Sebelah barat : Tanjung Warangan
c. Sebelah selatan : Muara Kali Bibis, Muara Kali Tuju, dan Muara Kali Bayeman
d. Sebelah Timur : Tanjung Pajarakan



Sumber : Observasi (28 November 2012)

Gambar 7 Peta Daerah Lingkungan Kerja Daratan Pelabuhan Probolinggo

Pelabuhan Probolinggo sejak adanya Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 53 tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional (TKN) berdasarkan peran, fungsi, jenis dan hirarki merupakan Pelabuhan Nasional (PN) dengan No. 254 yang terletak pada koordinat 07-43-10 U/ 113-13-00 S. Berperan sebagai pelabuhan alternatif dari pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Hal ini dikarenakan padatnya kegiatan di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya sehingga waktu tunggu kapal untuk bongkar muat tertunda hampir rata-rata 4 sampai 5 hari dan mempengarui kecepatan arus lalu lintas barang di pelabuhan akhirnya berdampak biaya tinggi serta sangat berpengaruh perekonomian di Jawa Timur.

Pelabuhan Probolinggo sesuai fungsinya sebagai pelabuhan Pengumpul membantu kegiatan pendistribusian barang dan jasa antar pulau, dan export dan

impor yang dilakukan perusahaan-perusahaan disekitar Probolinggo dan wilayah timur Surabaya. Perusahaan-perusahaan dapat mengalihkan kegiatan export dan import ke pelabuhan Probolinggo karena over loadnya pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Usaha-usaha untuk pengembangan telah dirintis mulai tahun 1992 dengan melaksanakan *study* kelayakan dan penyusunan *masterplan* Pelabuhan Probolinggo. Selanjutnya pada tahun 1993 mulai ditetapkan Daerah Lingkungan Kerja Daratan, Daerah Lingkungan Kerja Perairan maupun Daerah Lingkungan Kerja Kepentingan dengan mengantisipasi kebutuhan di masa mendatang.

Sejak peristiwa menyemburnya Lumpur panas di lokasi pengeboran Lapindo Brantas Inc. di Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 29 Mei 2006 maka transportasi darat wilayah Timur Surabaya sangat terganggu. Terganggunya transportasi darat ini juga berdampak besar pada sektor laut. Salah satu alternatif pengembangan pelabuhan untuk mengantisipasi padatnya kegiatan di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya adalah Pelabuhan Tanjung Tembaga Probolinggo agar nantinya menjadi pintu gerbang perekonomian Indonesia bagian Timur ke-2 setelah Surabaya.

Dengan mempertimbangkan potensi *hinterland* yang memiliki daerah pertanian, perkebunan, pertambangan, wisata dan sektor industri yang tumbuh dengan pesat di Probolinggo dan sekitarnya maka melalui dana APBN TA 2009 Pelabuhan Tanjung Tembaga Probolinggo mulai dibangun yang meliputi pembangunan dermaga

dengan panjang 93 m lebar 18,5 m .Sisi darat melalui dana APBD Provinsi Jawa Timur telah melakukan reklamasi seluas 17,5 ha.

4.1.4 Gambaran Umum Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo terletak di dalam kawasan Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo, menjadi satu dengan Kantor Unit Pengelola Pelabuhan Perikanan Pantai (UPPPP) Mayangan Kota Probolinggo. Letaknya di pesisir utara Kota Probolinggo yang menghadap Selat Madura. Masuk ke dalam wilayah Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Mayangan, Kota Probolinggo yang berjarak 2,5 Km sebelah utara dari pusat Kota Probolinggo. Letak geografisnya terletak pada posisi 7° 44’ 1,02” LS dan 113° 13’ 17,57” BT.

Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo dibentuk pada tahun 2008 sesuai dengan diresmikannya Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo sebagai Pelabuhan Perikanan oleh Bapak Susilo Bambang Yudhoyono selaku Presiden RI, dan sesuai tugas dan fungsinya sebagai pengawas perikanan dan memberikan pelayanan penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 3 Tahun 2007 Tentang Surat laik Operasi Kapal

Perikanan yang diubah pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan.

Satuan kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo merupakan unit pelayanan teknis pengawas perikanan dibawah Pangkalan Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Jakarta. Sedangkan pertanggungjawabannya kepada Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber daya Kelautan dan Perikanan (Dirjen PSDKP). Pengawas perikanan dibentuk dengan tujuan agar masyarakat tertib aturan pada saat melalukan kegiatan perikanan, dan selalu menjaga kelestarian ekosistem perairan agar tidak rusak dan tercemar. Pengawasan yang dilakukan pengawas perikanan di Satker PSDKP Probolinggo meliputi pengawasan dibidang penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, dan pengelolaan ikan. Maka dari itu, wilayah kerja pengawasan pengawas perikanan meliputi :

a. Wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia;
b. Kapal Perikanan;
c. Pelabuhan Perikanan dan/atau pelabuhan lainnya yang ditunjuk;
d. Pelabuhan tangkahan;
e. Sentra kegiatan perikanan
f. Area pembenihan ikan
g. Area pembudidayaan ikan;
h. Unit pengolahan ikan; dan/atau
i. Kawasan konservasi perairan.

Adapun tugas Pengawas Perikanan yang diamantkan oleh Undang-undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan Meliputi :

a. Mengawasi kegiatan penangkapan ikan;
b. Mengawasi pembudidayaan ikan, pembenihan;
c. Mengawasi pengolahan, distribusi keluar masuk ikan;

d. Mengawasi mutu hasil perikanan;
e. Mengawasi distribusi keluar masuk obat ikan;
f. Mengawasi konservasi;
g. Mengawasi pencemaran;
h. Mengawasi plasma nutfah;
i. Mengawasi penelitian dan pengembangan perikanan; dan
j. Mengawasi hasil rekayasa genetik.

4.2 Penyajian Data

4.2.1 Implementasi Kepmen Perhubungan Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

4.2.1.1 Tujuan Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Sebagaimana yang tertuang di dalam pasal 1 Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran :

”Kelaiklautan kapal adalah keadaan kapal yang memenuhi persyaratan keselamatan kapal, pencegahan pencemaran perairan dari kapal, pengawakan, pemuatan, kesehatan dan kesejahteraan awak kapal, serta penumpang dan status hukum kapal untuk berlayar di perairan tertentu.”

Kelaiklautan kapal berfungsi untuk menentukan bahwa kapal laik untuk beroperasi dan berlayar di laut lepas, tujuannya untuk menjamin keselamatan dan keamanan dalam pelayaran. Keselamatan dan keamanan pelayaran tersebut dilihat dari aspek keselamatan dan keamanan angkutan/kapal, penumpang kapal, dan perlindungan lingkungan maritim, yaitu berupa tersedianya alat keselamatan kapal

dan pencegahan pencemaran dari kapal. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Wahyudi Selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal Mengatakan :

> ”pelaksanaan sertifikasi kelaiklautan kapal ini berfungsi untuk menjamin keselamatan dan keamanan dalam berlayar dan status hukum dari kapal mas. Hal ini dibuktikan dengan adanya sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal sebagai tanda bahwa sudah dilakukan pemeriksaan keselamatan kapal, dan Pas Tahunan (Surat Tanda Kebangsaan Kapal) sebagai tanda bahwa kapal tersebut sudah berstatus dan berbendera Indonesia”. (wawancara, 8 April 2013)

Kapal yang diberikan sertifikat laik laut merupakan kapal yang sebelumnya terlebih dahulu kapal tersebut dikategorikan atau diklasifikasikan sebagai kapal laut berdasarkan ukuran, bentuk dan perlengkapannya. Pengukuran tersebut dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk menentukan tonase kapal sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan hasil pengukuran, maka diterbitkanlah surat ukur untuk kapal dengan isi kotor sekurang-kurangnya 7 GT (*gross tonnage*). Kemudian kapal yang telah diukur, dapat didaftarkan di Direktorat Jenderal Perhubungan laut. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Wahyudi selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal :

> ”sebelum kapal di daftarkan di Dirjen Perhubungan, diukur terlebih dahulu yang sebelumnya harus melampirkan surat tukang dan surat hak milik. Surat tukang menerangkan siapa pembuatnya dan dibuat dimana yang ditandatangani oleh si pembuat dan saksi-saksi dari kelurahan atau desa tempat pembuatan kapal. Sedangkan surat hak milik kapal menerangkan siapa pemilik kapal tersebut. Setelah itu baru diterbitkan surat ukur dan di daftarkan di Dirjen Perhubungan.” (wawancara pada tanggal 8 April 2013)

Dari hasil wawancara tersebut diketahui bahwa dari pembuatan kapal sampai pendaftarannya di Dirjen Perhubungan, mendapatkan pengawalan dan pemeriksaaan

yang ketat dari pemerintah. Ini dimaksudkan agar kapal dalam beroperasi benar-benar legal dan laik untuk berlayar di perairan Indonesia. Untuk kapal perikanan yang telah didaftarkan di Direktorat Jenderal Perhubungan maka diberikan surat tanda kebangsaan kapal dan sertifikat kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan, dan dilakukan pemeriksaan secara terus menerus sampai kapal tersebut tidak digunakan lagi. Untuk Surat Tanda Kebangsaan Kapal diberikan dalam bentuk : a) Surat Laut untuk kapal dengan Gross Tonnage (GT) ≥ 175 GT; b) Pas Tahunan untuk kapal dengan Gross Tonnage (GT) 7 GT sampai dengan kurang dari 175 GT; c) Pas Kecil untuk kapal dengan Gross Tonnage (GT) ≤ 7 GT. Sedangkan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan diberikan apabila telah memenuhi ketentuan :

1) Konstruksi dan tata susunana kapal
2) Stabilitas dan garis muat kapal;
3) Perlengkapan kapal;
4) Permesinan dan listrik kapal;
5) Perangkat telekomunikasi radio dan elektronika kapal;
6) Sistem dan perlengkapan pencegahan dan pemadaman kebakaran;
7) Sistem dan perlengkapan pencegahan pencemaran dari kapal;
8) Jumlah dan susunan awak kapal.

Pemeriksaan secara berkala mengenai kelaiklautan kapal penangkap ikan merupakan kewenangan Pemerintah yang pembinaannya oleh Menteri Perhubungan dan pelaksanaannya oleh Direktur Jenderal Perhubungan Laut. Sebagai kewenangan dari Dirjen Perhubungan Laut dalam penyelenggaraan kelaiklautan kapal, bisa

dilimpahkan ke Kepala Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan yang disebar dibeberapa wilayah. Kewenangan yang diberikanan antara lain yaitu : a) penandatanganan; b) penerbitan sertifikat dan surat kapal serta dokumen kapal. Sedangkan untuk Surat Laik Operasi Kapal Perikanan, sesuai dengan UU No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan pasal 44 mengatakan bahwa "Surat Persetujuan Berlayar akan dikeluarkan Syahbandar Perikanan setelah kapal perikanan mendapatkan surat laik operasi". Sebagaimana yang tertuang di pasal 1 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan :

"Surat laik operasi kapal perikanan, yang selanjutnya disebut SLO, adalah surat keterangan yang menyatakan bahwa kapal perikanan telah memenuhi persyaratan administrasi dan kelayakan teknis untuk melakukan kegiatan perikanan".

Tujuan dari Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan sebagai *instrument* dalam kelaikan kapal perikanan dan tertib aturan untuk mencegah IUU (*Illegal Unreported Unregulated*) *fishing* dan pencemaran dari kapal perikanan yang bertujuan perlindungan lingkungan maritim dan mengendalikan eksploitasi dari sumberdaya kelautan dan perikanan yang kurang bertanggung jawab. Seperti yang dijelaskan oleh Bapak Andi Wijaya selaku Pengawas Perikanan PSDKP Probolinggo bahwa :

> "Surat Laik Operasi ini sesuai dengan Undang-Undang dan Permennya intinya yang pertama adalah tertib aturan, tertib administrasi untuk perlindungan

> lingkungan maritim dan IUU *fhising*… Dalam pelaksanaannya, pengawasan kapal perikanan sebagai pencegahan dini sebelum kapal hendak beroperasi. Semaksimal mungkin mencegah pencemaran dan IUU *fishing* tersebut. Maka dari itu sebelum beroperasi kapal diperiksa terlebih dahulu apakah kelaikan teknis kapal sesuai dengan dokumen. Pemeriksaan itu antara lain melihat alat penangkapan ikan, permesinan, volume kapal, isi muatan, dan VMS (*vesel monitoring system*) untuk kapal perikanan pusat." (10 April 2013)

Hal senada juga dijelaskan oleh Bapak Kristian selaku Ketua Pengawas Perikanan di Satker PSDKP Probolinggo mengatakan :

> "Surat Laik Operasi kapal perikanan mempunyai tujuan utama yaitu menjaga dan melindungi kelestarian ekosistem perairan maritim dari kegiatan penangkapan ikan kapal perikanan. Maka dari itu dalam pengawasannya, pengawas perikanan memeriksa kelengkapan dokumen dan pemeriksaan teknis kapal perikanan pada saat nelayan hendak beroperasi. Pemeriksaan teknis dilihat dari segi kelaikan fisik kapal, muatan kapal dan alat penangkapan ikan. Untuk keselamatan terhadap keamanan nelayan di PPP Mayangan ada Syahbandar Perikanan yang menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB). Dalam pengawasannya memeriksa teknis, nautis kapal dan perlengkapan keselamatan nelayan." (wawancara, 20 April 2013)

Dari hasil wawancara di atas diketahui bahwa Surat Laik Operasi memiliki tujuan untuk melindungi lingkungan perairan laut beserta isinya dari adanya kegiatan penangkapan kapal perikanan. Sedangkan untuk keselamatan dan keamanan kapal dan nelayan terdapat Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang diberikan oleh Syahbandar Perikanan sebagai jaminan bahwa kapal tersebut sudah memenuhi kelaikan keselamatan operasional kapal. Sebagaimana yang dijelaskan di pasal 42 Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan "Dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, ditunjuk Syahbandar di pelabuhan perikanan". Hal ini

diperjelas dengan pendapat dari Bapak Kiki Wibowo selaku Pembantu Syahbandar Perikanan mengatakan :

> "SLO dan SPB merupakan suatu rangkaian pemeriksaan kelaikan kapal perikanan yang dilakukan instansi di bawah DKP pada saat kapal hendak melakukan penangkapan ikan. pelaksanaan SLO dilakukan oleh pengawas perikanan yang bertujuan memeriksa kelaikan kapal apakah kapal sudah laik operasi dan apakah kapal sudah aman dari pencemaran dan perusakan ekosistem laut. sedangkan SPB dilaksanakan oleh kami Syahbandar Perikanan yang tujuannya untuk memeriksa kelaikan operasional kapal dari segi keselamatan kapal dan nelayan". (28 November 2012)

Pelaksanaan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan surat ijin berlayar yaitu Surat Persetujuan Berlayar (SPB). Surat Laik Operasi (SLO) dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) merupakan dua *instrument* penting yang harus dimiliki nelayan pada saat melakukan kegiatan pelayaran untuk menangkap ikan. Surat Persetujuan Berlayar (SPB) berfungsi untuk menjamin keselamatan dan keamanan kapal dan nelayan saat berlayar, sedangkan Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan berfungsi untuk keselamatan dan keamanan lingkungan maritim agar terjamin ekosistemnya.

4.2.1.2 Mekanisme Perijinan dari Masing-Masing Kebijakan

1) Mekanisme Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan

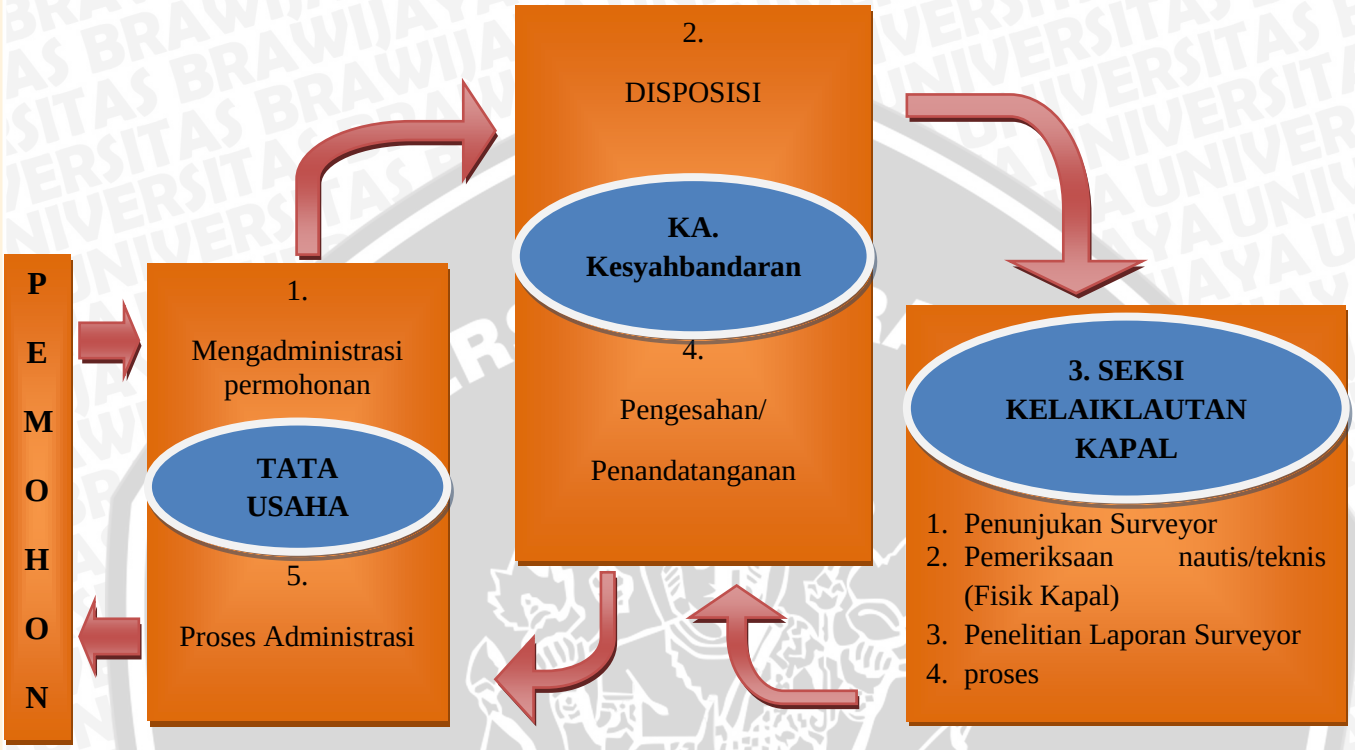
Untuk memperlancar pelayanannya kepada masyarakat, Kepala Kesyahbandaran bisa menunjuk Kepala Bidang Hukum dan Sertifikasi Kapal untuk menandatangani dan menertibkan sertifikat, surat kapal dan dokumen kapal atas nama

Kepala Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Wahyudi selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal :

> ”untuk memperlancar kinerja Kesyahbandaran dibidang sertifikasi kapal dan perpanjangannya, maka ditunjuk saya mas sebagai koordinator hukum dan sertifikasi kapal. Disini saya dibantu bawahan saya memeriksa kelengkapan dokumen dan fisik kapal. Untuk perpanjangan dokumen sertifikat kelaikan, pertama dari aspek kelengkapan dokumen kapal hanya diperlukan sertifikat kelaikan kapal yang habis masa berlakunya dan surat permohonan perpanjangan dokumen. Setelah itu di mulai proses pemeriksaan kapalnya, dari permesinan, perlengkapan navigasi, alat-alat penolong, peralatan pencegahan pencemaran, perlengkapan radio dll. Setelah itu dilakukan pengesahan oleh saya.” (wawancara pada tanggal 8 April 2013).

Lebih lanjut Bapak Wahyudi menjelaskan alur prosedur dari penerbitan Sertifikikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh beliau:

> ”untuk prosedur penerbitan Sertifikat Kelaiklautan, pertama-tama pemohon yaitu pemilik kapal atau operator kapal datang untuk mengajukan perpanjangan sertifikat dengan mengisi form permohonan, setelah itu mengadministrasikan ke bagian tata usaha. Dari tata usaha diberikan ke kepala Kesyahbandaran yang nantinya diberikan kepada saya selaku kepala bagian seksi kelaiklautan kapal. Selanjutnya seksi kelaiklautan kapal melakukan pemeriksaan baik administrasi maupun teknis kapal. Setelah dilakukan pemeriksaan semuanya, baru hasil pemeriksaan tersebut ditulis di hasil pemeriksaan kapal. Hasil tersebut selanjutnya diberikan ke kepala Kesyahbandaran untuk disyahkan, akan tetapi biasanya saya yang mewakilkan untuk pengesahan karena untuk memperlancar pelayanan dan itu sudah diatur di dalam peraturan. Setelah pengesahan dan penerbitan selesai, baru diberikan ke bagian tata usaha untuk diberikan kepada pemilik kapal atau operator kapal”. (wawancara, 8 April)



Syarat Permohonan :

1. Sertifikat Kelaikan Lama (Exp.)
2. Surat permohonan perpanjangan

Sumber : Wawancara (8 April 2013)

Gambar 8 Alur Prosedur Perijinan Penerbitan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara kepada operator kapal tentang bagaimana pelaksanaan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan yang dilakukan oleh Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo. Dari penjelasan pihak operator kapal, bahwa pelaksanaan sertifikasi Kelaiklautan kapal berjalan

sesuai dengan ketentuan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Toib selaku operator kapal mengatakan :

> "untuk proses penerbitannya itu sesuai mas. Di ruang tunggu itu ada gambar alur pelayanan, dan menurut saya uda sesuai karena pada saat ngurus ijin saya menuliskan permohonan di formulir yang sudah disediakan oleh Kesyahbandaran dan membawa sertifikat yang sudah habis masa berlakunya. Udah Setelah itu menunggu sebentar untuk penerbitan sertifikat. Kalo untuk pemeriksaan di kapal saya tidak tahu mas, kan saya menunggu di kantor. Tapi saya melihat ada petugas yang pergi ke kapal saya". (wawancara, 12 April 2013)

Hal senada juga dikatakan oleh Bapak Kholik yang juga sebagai operator kapal perikanan menjelaskan :

> "setahu saya sudah sesuai. Dari pengajuan permohonan selanjutnya sama pihak syahbandar (Departemen Perhubungan) melakukan pemeriksaan kapal. penerbitan sertifikat kapal juga dilakukan dengan cepat, tidak membutuhkan waktu yang lama, hanya 30 menit saja sudah selesai perijinannya, yang penting persyaratannya sudah lengkap". (wawancara, 12 April 2013)

Pelaksanaan sertifikasi kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan merupakan bentuk pengawasan dari Dirjen Perhubungan yang dilaksanakan oleh Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo guna menciptakan rasa keselamatan dan keamanan dalam berlayar, dan juga selalu melestarikan lingkungan perairan laut agar tidak terjadi pencemaran dan perusakan ekosistem laut. Dalam pelaksanaan sertifikasi kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan juga disamakan masa berlakunya dengan pelaksanaan Surat Tanda Kebangsaan Kapal dalam bentuk Pas tahunan dan Pas Kecil sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap

Ikan pasal 3 ayat 3 yaitu "Masa berlaku Pas Tahunan dan Pas Kecil disamakan dengan masa berlaku Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan".

Dari wawancara juga diketahui informasi, sebenarnya pelaksanaan Sertifikasi Kelaikan dan pengawakan Kapal Penangkap ikan dan Pas Tahunan ataupun Pas Kecil dilakukan setahun sekali (12 bulan), yaitu pada saat proses *Docking*. Dalam proses *Docking* dilakukan pemeriksaaan dan perbaikan secara keseluruhan kapal, meliputi perbaikan konstruksi kapal, permesinan, alat navigasi, perbaikan tangki BBM dan alat perlengkapan kapal lain. Akan tetapi karena kurangnya kesadaran masyarakat, khusunya nelayan dalam hal keselamatan dan keamanan pelayaran, serta perlindungan maritim, maka kebijakan sertifikasi kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan dilakukan 3 bulan sekali. Istilah dokumen yang diberikan untuk Pas Tahunan yang diberikan 3 bulan sekali adalah Pas Tahunan Sementara atau Pas Tahunan Model E. Tujuannya untuk meminimalisir hal-hal yang tidak diinginkan pada saat nelayan berlayar di laut lepas.

Sumber : Dokumentasi (9 April 2013)

Gambar 10 Pemeriksaan Kapal Ikan oleh *Marine Inspector* Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

2) Mekanisme Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan. Di dalamnya mengatur dan memuat bagaimana prosedur pelayanan tentang surat laik operasi yang dilakukan oleh pengawas perikanan. Pengawas perikanan pada Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo berdiri pada tahun 2008. Ruang lingkup pengawasan yang dilakukan satuan kerja pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan Kota Probolinggo meliputi penangkapan ikan, budidaya ikan dan pengolahan ikan. Pengawasan penangkapan ikan berjumlah 235 kapal, yaitu terdiri dari kapal berukuran lebih dari 7 GT (*gross tonnage*) sampai 150 GT (*gross tonnage*). Wilayah pengawasan dari satuan kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo meliputi Kota Probolinggo, Bondowoso dan Situbondo.

Pelaksanaan pengawasan perikanan berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No 02 Tahun 2002 Tentang pedoman pelaksanaan pengawasan penangkapan ikan, di samping dilakukan di laut territorial, juga di sentra produksi pelabuhan perikanan sebagai basis tempat bongkar muat ikan atau aktivitas pelabuhan lainnya dimana Pelabuhan PPP Mayangan Kota probolinggo salah satu tempat pelaksanaan pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan. Pengawasan penangkapan ikan dilakukan terhadap para kapal perikanan yang beroperasi

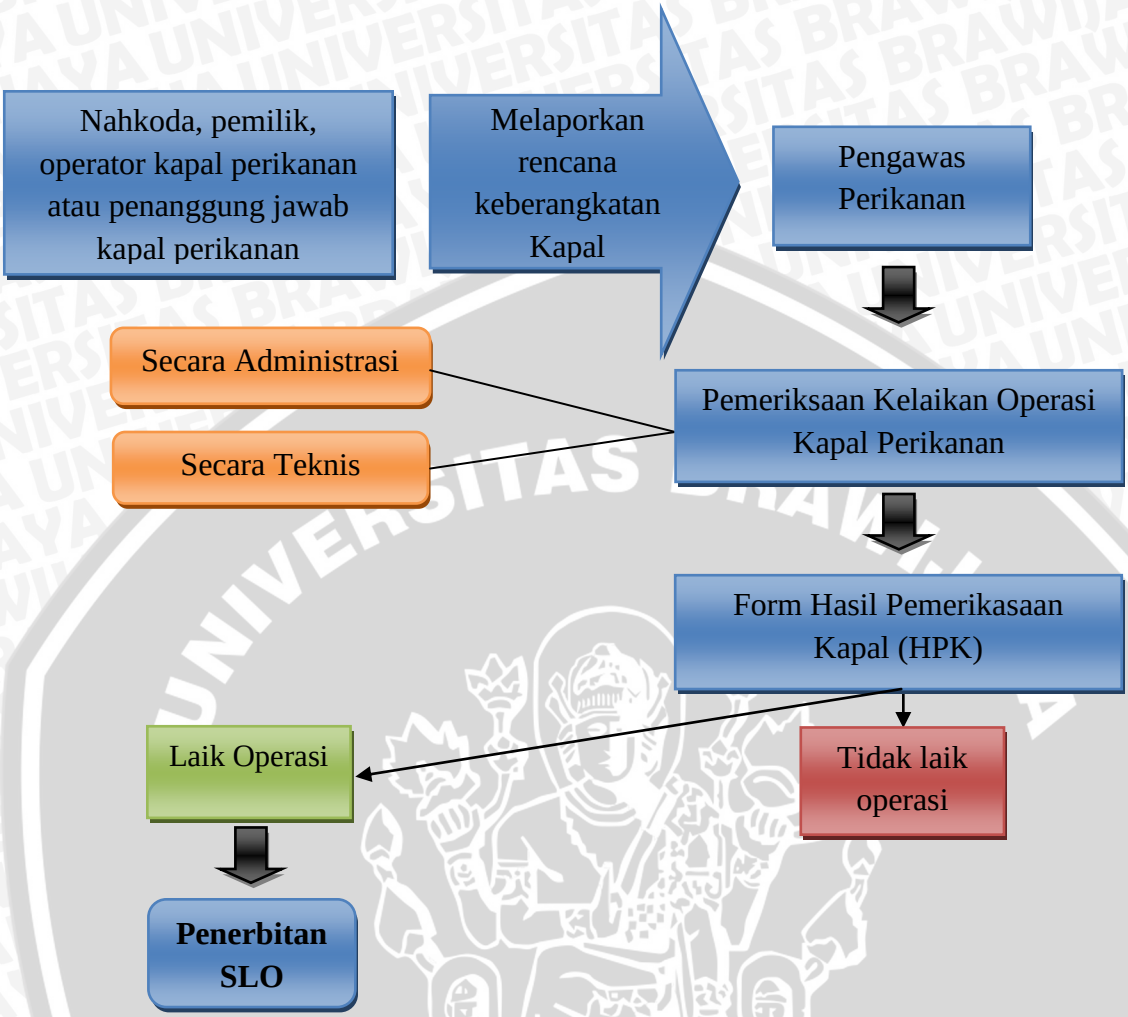
melakukan penangkapan. Ada dua tindakan pengawasan yang dilakukan terhadap kapal penangkap ikan, yaitu tindakan pengawasan secara preventif dan tindakan pengawasan secara represif.

Tindakan pengawasan secara preventif dilakukan dengan cara pada saat kapal ikan hendak beroperasi. Pengawasan ini bertujuan untuk pengecekan terhadap kelengkapan dokumen kapal dan pengecekan apabila kapal ikan dimungkinkan hendak melakukan pelanggaran dalam penangkapan seperti penggunaan alat tangkap yang tidak diperbolehkan untuk digunakan. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam form Hasil Pemeriksaan Kapal (HPK) sebelum keberangkatan yang menjadi dasar penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan sebagai ijin kelaikan operasi dan menjadi rekomendasi kepada syahbandar dalam menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) untuk diperbolehkan beroperasi. Sedangkan tindakan pengawasan secara represif dilakukan dengan cara menggelar patroli secara langsung ke perairan terhadap kapal-kapal penangkap ikan yang sedang beroperasi menangkap ikan. Akan tetapi, dalam hal patroli laut, pengawas perikanan dibantu oleh Syahbandar dan POLAIR dikarenakan kurang memadai fasilitas berupa kapal patroli bagi pengawas perikanan (wawancara : 10 April 2013).

Mengenai tindakan pengawasan secara preventif yaitu penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme penerbitan dari surat persetujuan berlayar (SPB). Surat Laik Operasi Kapal Perikanan yang diterbitkan oleh pengawas perikanan menjadi rekomendasi bagi syahbandar

dalam menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar yang menyatakan bahwa sebuah kapal laik untuk beroperasi. Sebuah kapal yang hendak berlayar dipersyaratkan harus dalam keadaan laik untuk beroperasi, dan kewenangan dalam pemeriksaan tersebut menjadi wewenang dari pengawas perikanan. Dalam mekanisme penerbitan Surat Laik Operasi dilakukan beberapa pemeriksaan baik pemeriksaan administrasi maupun teknis kapal perikanan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Andi selaku Pengawas Perikanan mengatakan :

> "SLO diterbitkan sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan untuk memeriksa kelaikan kapal pada saat mau melakukan aktifitas perikanan. untuk SLO kapal penangkap ikan, awalnya pemilik kapal atau operator kapal melaporkan rencana keberangkatan kapal kepada pengawas perikanan dengan membawa beberapa dokumen kapal. Selanjutnya kita melakukan pemeriksaan administrasi dari kelengkapan dokumen dan masa berlaku dari dokumen. Setelah memenuhi kelengkapan dokumen maka ditindak lanjuti dengan pemeriksaan teknis kapal, dari pemeriksaan teknis tersebut maka di dapat hasil pemeriksaan yang dituangkan ke dalam HPK. Apabila HPK sudah memenuhi persyaratan maka kami pengawas perikanan menerbitkan SLO". (wawancara, 10 April 2013)



Sumber : wawancara (10 April 2013)

Gambar 11 Alur Penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan

Surat Laik Operasi kapal perikanan merupakan sebuah tindakan pengawasan terhadap kapal perikanan sebelum beroperasi terhadap kelengkapan dokumen kapal dan juga kelaikan teknis kapal sebelum dioperasikan. Pengecekan secara administrasi bertujuan untuk mengawasi kepatuhan pemilik kapal dalam mengurus dokumen-dokumen kapal yang diwajibkan dibawa pada saat berlayar. Sedangkan pemeriksaan teknis bertujuan untuk mengetahui layak atau tidaknya suatu kapal untuk digunakan

berlayar. Akan tetapi dalam prakteknya, pengawas perikanan dalam melaksanakan perijinan Surat Laik Operasi (SLO) juga tidak sepenuhnya melakukan pemeriksaan sesuai dengan aturan yang ada. Hal ini disadari oleh pengawas perikanan sendiri, bahwa kurang maksimalnya pelaksanaan pemeriksaan kelaikan kapal yang dilakukan pengawas perikanan karena kurangnya sumberdaya manusia yang dimiliki oleh Satker PSDKP Probolinggo. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Kristian selaku Ketua Pengawas Perikanan mengatakan :

> "dalam penerbitan SLO untuk kapal-kapal lokal yang intensitas melautnya setiap hari, kita tidak memeriksa kelayakan teknisnya mas, hanya memeriksa secara administrasinya saja, yaitu melihat dokumen-dokumen kapal apakah masa berlakunya sudah habis apa belum. Hal ini dikarenakan banyaknya kapal-kapal lokal yang ada, kurang lebih 400 kapal, sedangkan petugas yang tersedia disini sangat minim, hanya 8 orang. Akan tetapi untuk kapal-kapal balai atau kapal-kapal ijin pusat yang area pelayarannya luas dan intensitas melautnya bulanan, kami melakukan pemeriksaan secara menyeluruh, mulai dari pemeriksaan administrasi sampai kelayakan teknis kapal". (wawancara, 11 April 2013)

Penjelasan dari pengawas perikanan tersebut senada dengan penjelasan dari operator kapal lokal yang melakukan pengurusan perijinan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Kholik selaku operator kapal lokal mengatakan :

> "untuk pemeriksaan fisik kapal sepertinya tidak dilakukan mas. Pada saat mengurusi perijinan SLO, saya hanya membawa semua dokumen kapal yang ada seperti surat ukur, pas tahunan, SIUP dan SIPI. Setelah itu saya ditanya membawa barang-barang apa dan apakah semua perlengkapan kapal sudah siap, mulai dari alat penangkapan ikan, alat keselamatan kapal dan lain-lain. Setelah itu disuruh tunggu sebentar untuk proses penerbitan SLO". (wawancara, 12 April 2013)

Dari hasil wawancara diketahui bahwa, penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) untuk kapal-kapal nelayan lokal tidak sesuai dengan mekanisme aturan yang ada. Dalam pemeriksaanya, pengawas perikanan hanya memeriksa kelengkapan dokumen, dan masa berlaku dari dokumen. Untuk mengetahui kondisi kapal, Pengawas perikanan hanya menanyakan kepada operator kapal yang mengurusi perijinan. Selanjutnya peneliti melakukan wawancara kepada operator kapal balai yang memiliki ijin pusat untuk mengetahui mekanisme penerbitan SLO untuk kapal-kapal balai. Dari hasil penelitian, diketahui bahwa petugas perikanan memang benar-benar melakukan pemeriksaan kelaikan kapal balai secara menyeluruh, mulai dari pemeriksaan administrasi sampai pemeriksaan fisik kapal. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Joko selaku operator kapal balai mengatakan :

“iya mas, memang untuk pemeriksaan kapal balai dilakukan menyeluruh. Makanya sehari sebelum melakukan kegiatan perikanan, kami sudah mengurusi SLO dan SPB. Ditakutkan kalau-kalau ada kelengkapan kapal yang kurang, jadi kami bisa melengkapinya”. (wawancara, 19 April 2013)

Sumber: Dokumentasi (15 April 2013)

Gambar 12 Pemeriksaan Kelaikan Teknis Kapal Perikanan oleh Pengawas Perikanan Satker PSDKP Probolinggo

4.2.1.3 Sumber Daya Manusia Dalam Instansi Sebagai Aktor Pelaksana Dari Kebijakan

1) Sumber daya Manusia di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

Keberadaan sumber daya manusia dalam suatu organisasi merupakan aset yang berharga bagi organisasi itu sendiri. Keberhasilan suatu organisasi ditentukan dari kualitas orang-orang yang berada di dalamnya. Maka dari itu pegawai/personil yang ada di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV harus memiliki kompetensi yang baik. Setiap personil di dalam Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo memiliki kompetensi dan kualifikasi tertentu, baik dari segi pendidikan dan keterampilan (*skill*). Hal ini tentunya disesuaikan dengan bidang tugas mereka masing-masing. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Eko selaku Kepala Seksi bagian Tata Usaha mengatakan :

> "setiap pegawai yang ada disini sudah memiliki kompetensinya masing-masing mas, sebelum di tugaskan disini para pegawai sudah mendapatkan pendidikan dan pelatihannya. Penempatan personil dari tiap-tiap bagian juga tidak sembarangan, tapi disesuaikan dengan kemampuan dan keahliannya. Ini dilakukan demi mendukung pelayanan yang prima kepada masyarakat." (wawancara tanggal 8 April 2013)

Pendapat ini juga senada dengan pendapat para operator kapal yang ingin mengurusi surat-surat perijinan kapal. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Kholik selaku operator kapal penangkap ikan mengatakan :

> "untuk proses perijinan dari permohonan sampai diterbitkannya surat itu tidak memerlukan waktu yang cukup lama kok mas, hanya 30 menit saja sudah diterbitkan sertifikatnya." (wawancara: 12 April 2013)

Dari hasil pengamatan dan wawancara terhadap operator kapal yang dilakukan peneliti, diketahui bahwa para pegawai/personil yang ada di Kantor Kesyahbandaran cukup cekatan dalam memberikan pelayanannya. Adanya sinergi antara sub bagian satu dengan sub bagian yang lainnya dalam proses penyelesaian perijinan, menjadikan masyarakat puas dalam hal ketepatan waktu. Akan tetapi pelayanan yang cepat dan perilaku pegawai yang cekatan dalam penyelesaian perijinan, bertolak belakang dengan perilaku pegawai yang memiliki kecenderungan-kecenderungan menambah insentif biaya perijinan. Dari pihak Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo mengatakan bahwa biaya perijinan ditentukan oleh ukuran dari kapal. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Wahyudi :

> ”setiap pembiayaan yang berkaitan dengan hukum dan sertifikasi kapal itu masuk di dalam penerimaan negara bukan pajak yang diatur di dalam PP No 6 Tahun 2009 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak di Departemen Perhubungan. Untuk tarif disesuaikan dengan ukuran dan jenis kapal. Untuk sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan untuk ukuran 7-35 GT kurang lebih Rp.15.000.” (wawancara: 10 April 2013).

Akan tetapi kenyataanya, biaya yang dikeluarkan oleh pemilik kapal untuk perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Bahkan pembiayaannya jauh sekali dari tarif yang ada diperaturan tersebut. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Toib selaku operator kapal mengatakan :

> ”biaya yang dikeluarkan untuk perijinan sertifikat ini sebesar Rp.150.000,00. Kita juga tidak diberi penjelasan rincian dari pembiayaan tersebut”. (wawancara : 27 April 2013)

Dari hasil wawancara diatas, diketahui bahwa perilaku aparat pemerintah yang mencari untung demi kepentingan pribadi ataupun organisasi juga terdapat di

Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo. Ini merupakan bentuk gambaran perilaku buruk para birokrat yang masih melekat dalam budaya birokrasi. Hal ini sangat disayangkan, mengingat kinerja yang bagus para petugas kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo dalam memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap dalam pemeriksaan kapal dan penerbitan Sertifikat Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan, ternodai oleh perilaku mencari untung para petugas.

Untuk kuantitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo jumlahnya 33 pegawai, dimana pegawai tersebut disebar dibeberapa bagian sesuai dengan kualifikasi dan kompetensinya. Berikut daftar pegawai yang ada di kantor kesyahbandaran dan Otoritas pelabuhan kelas IV Probolinggo :

Table 2 Daftar nama pegawai beserta jabatan dan kompetensinya di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolingggo

No	Nama	Jabatan	Kompetensi
1	Eko Yuliadi, SH.	Kepala Urusan Tata Usaha	- Ketatalaksanaan Pely. Niaga Dasar (1998) - MPT (1997) - Produktivitas (1999) - Kesyahbandaran (2005) - KNKT (2008) - IMDG Code (2009)
2	Mohammad Hidayat Sugiarto	Petugas Pengadministrasian Umum	-
3	Tony Widihartono	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	- Bahasa Inggris (1993) - Keprotokolan (2011)
4	Sri Hernaningsih	Pengelola kepegawaian	- Adm. Perkantoran (1984) - Komputer (1996)
5	Agista Dayu Ananda	Pengelola kepegawaian	- Computer (2006) - Bahasa Inggris (2003) - SOU (2007) - S R E II (2010)
6	Sasmini, SH	Bendahara Pengeluaran	- Adm. Perkantoran (1990) - Bendaharawan A (1993) - Komputer (1998) - S A I (2008)
7	Tuti Mulyantini, S.sos	Bendahara Penerima	- Bendaharawan A (1996) - Penyuluhan SAPP (2004) - Bendahara Penerima (2010)

8	Gugi Warta K, SH	Bendahara Material	- Komputer (1997) - Bhs Inggris (1999) - PPAKP (2008)
9	Erni Rahmawati	Pengelola Keuangan	- Adm. Perkantoran (2007) - Bendahara Penerima (2008) - Bendahara Pengeluaran (2010) - Pelatihan Teknis Kehumasan (2010) - Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah (2010)
10	Hermanto, SH	Kepala Bagian Lala dan Usaha Kepelabuhanan	-
11	Bambang Sugiarto, Sip	PKP Muda	- Latdas disiplin (1991) - MPT (1998) - Kepelabuhanan (2002) - PIM IV (2003) - Ketatalaksanaan Angkutan Laut (2010)
12	Andono, SH	Pengawas Kinerja Operasional Pelabuhan	- MPT (1997) - Ketatalaksanaan Pely. Niaga Dasar (1997) - SAPP (2004) - TTPL Pratama (2010) - Kepelabnuhanan (2011)
13	Wahab Hamami	Pengawas Fasilitas dan Perawatan Peralatan Pelabuhan KSOP	- SCRB (2001) - Pengadaan Barang & JasaPemerintah (2010) - Ketatalaksanaan Angla (2012)
14	Dian Purbandana	PKP Pelaksana Pemula	- ANT V (2004) - Penanggulangan Pencemaran (2009)
15	Nandaika	Pengawas LALA dan ANGLA	- komputer (2007) - Ketatalaksanaan (2010)
16	Karno, SH	Kepala Bagian Keselamatan Berlayar,	- Kesyahbandaran (1999) - Pengukuran DN (2004)

		Penjagaan dan Patroli	- Seaport dan Airport Interdiction (2007) - KNKT (2008) - PIM IV (2009)
17	Eny Sumartiningsih	PKP Pelaksana	- ANT III (2002) - Kesyahbandaran (2008) - ISPS Code (2010)
18	Dewi Novita	PKP Pelaksana	- ANT III (2005) - Marine Inspector –B (2010)
19	Prabowo Hendro Kisworo	PKP Pelaksana	- BST (2002) - ANT V (2003) - Boarding Officer (2006) - ISPS Code (2010)
20	Hendra Yulis Priyanto	PKP Pelaksana	- S R E II (2006) - Latdas KPLP Bintara (2010) - - Pengukuran Kapal DN (2010) - - Pengukuran Kapal LN (2011) - Marine Inspector Radio (2012)
21	Mona, SH	Pemroses Surat Ijin Berlayar	- Komputer (1996) - Bendahara Pengeluaran (2004) - SAPP (2004)
22	Nurwahidah	Pengawas Tertib Bandar dan tertib Berlayar	- ANT III (2003) - Kesyahbandaran Klas B (2012)
23	Aris Sapari, SH	Petugas Pamtib	- Diklat Selam (2009) - Diklat Perwira KPLP (2011)
24	Adi Utomo	Petugas Pamtib	- Latdas KPLP Bintara (2010)
25	Marjoko	Petugas Pamtib	- Latdas KPLP (1991) - MPT (1997) - Oil Spil Combating (2000) - Marpol (2000)

			- Kesehatan, keselamatan linkungan kerja pely. dan Psikologi Kerja (2006)
26	Firman Siregar	Petugas Pamtib	- ABK Kapal KNP. 5011
27	Adi Pramono	Petugas Pamtib	- Sertifikat Komputer 2010
28	Wahyudi, SH. MM	Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal	- MPT (1984) - Ketatalaksanaan Niaga Dasar (1997) - Kesyahbandaran B (1998) - C.S.O (2004) - Diklat PIM IV (2009)
29	Sukarso, SH	Pemroses Dokumen Pelaut	- Penyuluhan Kesyahbandaran (1991) - Bendaharawan A (1999)
30	Isfandi Ari	Pemroses Dokumen Pelaut	- Latdas KPLP Bintara (1997)
31	Hadi Cahyono	PKP Pelaksana	- Pelatihan Penanggulangan Musibah di Laut (2005) - Kesyahbandaran –B (2008) - Marine Inspector – B (2009) - TTPL Pratama (2010)
32	Herman Eko Yulianto	PKP Pelaksana	- Boarding Officer (2006) - PFSO (2007) - Pengukuran DN (2007) - PPNS (2008) - Pengukuran Internasional (2009)
33	Eka Kustianingsih	Penyiap Bahan Data dan Laporan	- Komputer MS. Office Th. 2001

Sumber : Dokumen KSOP Probolinggo (22 April 2013)

Sedangkan untuk dibagian hukum dan Sertifikasi Kapal yang tugasnya melakukan pemeriksaan kelaiklautan kapal terdiri dari 6 orang pegawai. Setiap individu di dalam organisasi memiliki kompetensi/kemampuannya masing masing sesuai dengan tugasnya. Seperti yang dijelaskan oleh bapak Wahyudi :

> "untuk memeriksa kapal tidak setiap orang bisa memeriksanya. Orang-orang yang memeriksa kapal adalah orang-orang yang memahami kelaiklautan kapal, dalam hal ini adalah *Marine Inspector*. Semua *Marine Inspector* yang ada di kesyahbandaran Probolinggo memiliki kompetensi yang dibuktikan dengan ijazah MI." (wawancara, 8 April 2013)

Dari hasil wawancara tersebut diketahui bahwa tidak semua pegawai yang ada di Kantor Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo memiliki kompetensi dalam hal pemeriksaan kelaiklautan. Dibutuhkan suatu pendidikan dan pelatihan yang dibuktikan dengan ijazah *Marine inspector*. Ketersediaan sumber daya manusia yang hanya 6 orang dibagian hukum dan sertifikasi kapal, dan minimnya petugas *Marine Inspektor* yang memiliki ijazah Marine Inspektor (MI) yang hanya 1 orang di rasa kurang memadai, mengingat ternyata idealnya bagian sertifikasi kapal ini tersedia 15 orang dan petugas *Marine Inspector* paling tidak 4 orang (wawancara, 8 April 2013)

Kurangnya sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam hal kelaiklautan ini mengingat tugas dari bagian sertifikasi kapal ini sangat banyak, yang terdiri dari : a) penyiapan bahan pengukuran kapal; b) pendaftaran kapal; c) balik nama kapal; hipotek dan surat kebangsaan kapal; d) penggantian bendera kapal serta pemasangan tanda selar dan melakukan pemeriksaan; e) penilikan rancang bangun kapal; f) pengawasan pembangunan kapal; g) perombakan dan docking kapal; h) pemeriksaan dan pengujian nautis, teknis, radio, elektronika kapal; i) penghitungan dan pengujian

stabilitas kapal; j) percobaan berlayar, pengujian peralatan kapal, k) verifikasi dan penyiapan bahan penerbitan sertifikat keselamatan kapal, sertifikat manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal; l) pembersihan tangki serta perlindungan ganti rugi pencemaran (Permen. Perhub no 36 tahun 2012).

Dari banyaknya tugas yang ada di bagian hukum dan sertifikasi kapal dan pegawai yang hanya 6 orang dibagian ini, dirasa kurang memadai. Untuk mengatasi hal tersebut, pihak bagian hukum dan sertifikasi kapal berkoordinasi dengan bagian lain yaitu bagian keselamatan berlayar, penjagaan dan patroli (GAMAT) dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal secara teknisnya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Wahyudi selaku Kepala Seksi Bagian Hukum dan sertifikasi Kapal mengatakan :

> "kalau dibilang kurang ya kurang mas, karena idealnya personil untuk bagian sertifikasi kapal itu sejumlah 15 orang. Sedangkan personil kami hanya ada 6 orang termasuk saya. Maka dari itu agar pelaksanaan sertifikasi berjalan dengan lancar, kami juga berkoordinasi dengan bagian GAMAT dalam hal pemeriksaan kelaikan teknis kapal." (wawancara tanggal 9 April 2013)

Dari wawancara diatas menunjukkan bahwa Kantor Kesyahbandaran tidak memiliki cukup sumber daya manusia, akan tetapi kekurangan tersebut dijadikan suatu kelebihan untuk meningkatkan solidaritas antar pegawai/personil. Hal ini dibuktikan dengan saling kerjasama antara sub bagian hukum dan sertifikasi kapal dengan sub bagian keselamatan berlayar, penjagaan dan patroli di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal.

2) Sumberdaya Manusia di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Sebagaimana diketahui bahwa manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang potensial dan strategis perannya dalam setiap bentuk organisasi. Betapa pun majunya teknologi, perkembangan informasi, tersedianya modal serta memadainya bahan, namun jika tanpa sumberdaya manusia yang berkualitas, maka sulitlah bagi organisasi untuk dapat mencapai tujuannya. Betapa pun baiknya perumusan tujuan dan rencana organisasi, agaknya akan sia-sia belaka jika unsur manusia tidak diperhatikan, sehingga masalah mengelola sumber daya manusia merupakan masalah yang sangat rumit dan kompleks. Untuk menjawab tantangan dalam peningkatan kompetensi dan kualitas sumberdaya manusia yang dimaksud, pihak pengawas perikanan di Satker PSDKP Probolinggo telah mengikutsertakan petugasnya dalam beberapa pelatihan-pelatihan agar bertambah kemampuannya. Pelatihan-pelatihan tersebut terkait dengan fungsi dan tugas yang diberikan kepada pengawas perikanan Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) Probolinggo yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo.

Tabel 3 Daftar nama pegawai beserta jabatan dan kompetensinya di Pengawas Perikanan Satker PSDKP Probolinggo

No	Nama	Jabatan	Kompetensi
1	Kristian Hadi Suryo Saputro, S.pi.	Ketua Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan - Latihan dasar militer - Pelatihan penyidik negeri sipil (PPNS)
2	Moh. Charisul Sarofi, S.pi.	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan menyelam - Pelatihan polisi khusus kelautan
3	M. Andi Wijaya, S.pi.	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan - Pelatihan uji sampling - Pelatihan polisi khusus kelautan
4	Setyo Budi Raharjo, S.pi.	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan - Pelatihan VMS
5	Heni Mufaati	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan
6	Sucipto	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan
7	Fauzi	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan
8	Mustofa	Anggota Pengawas Perikanan	- Pelatihan pengawas perikanan

Sumber : Dokumen Satker PSDKP Probolinggo (29 April 2013)

Setiap petugas di Satker PSDKP Probolinggo mempunyai kualifikasi tertentu, baik dinilai dari sisi pendidikan dan *skill* atau ketrampilan yang dimiliki. Hal ini tentunya disesuaikan dengan bidang tugas mereka. Selain mereka harus memahami seperangkat peraturan berkenaan dengan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, para pegawai juga terlihat cekatan ketika ada berkas perijinan yang masuk sehingga pemrosesan perijinan cepat selesai sesuai dengan prosedur yang berlaku. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Andi Wijaya selaku anggota pengawas perikanan mengatakan :

> "setiap aparat di Staker PSDKP Probolinggo diwajibkan mempunyai kualifikasi tertentu, baik dari segi pendidikan maupun skillnya dalam kegiatan teknis, maka dari itu untuk meningkatkan kompetensinya maka diikutsertakan pelatihan-pelatihan dibeberapa kota di Indonesia. Selain itu juga harus didukung dengan pemahaman aparat terhadap seperangkat peraturan terutama yang berkenaan dengan memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat nelayan" (wawancara: 10 April 2013)

Dari wawancara diatas diketahui bahwa pengawas perikanan yang berada di Satker PSDKP Probolinggo selalu senantiasa meningkatkan kemampuan para pegawainya. Diharapkan semua para pegawai itu bisa melaksanakan tugas yang diberikan, walaupun tugasnya sangat banyak dan tidak di dukung dengan pegawai yang memadai. Tercatat pegawai dari Satker PSDKP Probolinggo berjumlah 8 orang yang semuanya dituntut untuk mengerjakan semua tugas pengawasan perikanan, antara lain : a) pengawasan penangkapan ikan; b) pengawasan pembudidayaan ikan; dan c) pengawasan pengolahan ikan.

Lebih lanjut Bapak Andi Wijaya selaku pengawas perikanan mengatakan :

> "para pengawas disini harus pandai-pandai mengkondisikan dirinya mas. Ini dikarenakan kurangnya SDM yang dimiliki oleh Satker PSDKP Probolinggo. Seperti saya misalnya, saya selain sebagai pengawas perikanan juga merangkap sebagai bendahara. Pengawas perikanan itu pejabat fungsional, bukan seperti struktur yang pada umumnya yang memiliki bendahara dan tata usaha sendiri. Disini dalam struktur cuma ada ketua dan anggota. Karena minimnya pegawai hanya berjumlah 8 orang, maka ada suatu rangkap jabatan". (wawancara: 10 April 2013)

Dari wawancara tersebut diketahui sebenarnya para pengawas perikanan yang ada di PPP Mayangan mengeluhkan kurangnya sumber daya yang memadai. Dengan kurangnya pegawai juga mempengaruhi kinerja dari pengawas perikanan. Bapak Andi menjelaskan bahwa banyaknya kapal nelayan yang ingin mendapatkan Surat Laik Operasi, khususnya nelayan lokal yang ukuran kapalnya tidak lebih dari 35 GT (*gross tonnage*) menyebabkan pengawas dalam menerbitkan tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku, yaitu hanya memeriksa kelengkapan dokumen saja tanpa memeriksa kelengkapan teknis kapal perikanan. Pemeriksaaan secara menyeluruh kapal penangkap ikan hanya diberikan kepada kapal-kapal nelayan yang ukurannya lebih dari 35 GT (*gross tonnage*) dan berlayar lebih dari sebulan (wawancara: 10 April 2013)

Dari segi perilaku kerja pengawas perikanan menurut hasil pengamatan peneliti, kurang sesuai dengan ketentuan dan aturan yang ada. Pengawas perikanan dalam pengawasan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan cenderung memilah dan memilih dalam pemeriksaannya. Untuk pemeriksaan kapal-kapal lokal misalnya,

pengawas perikanan memiliki kecenderungan tidak memeriksa kelaikan teknis kapal. Alasannya, kurangnya personil dan kapal-kapal lokal yang banyak serta intensitas pengoperasian kapal yang hampir setiap hari membuat pengawas perikanan tidak melakukan pemeriksaan sesuai prosedur. Dalam prakteknya, para pengawas perikanan hanya melihat kelengkapan dokumen kapal, sedangkan untuk mengetahui kondisi fisik kapal dan perlengkapan kapal, pengawas perikanan hanya menanyakan kepada operator kapal atau pemilik kapal. Berbeda dengan pemeriksaan untuk kapal-kapal balai yang memiliki ijin pusat, pengawas perikanan melakukan pemeriksaan secara menyuluruh, mulai dari pemeriksaan kelengkapan dokumen kapal sampai kelayakan teknis kapal. Alasan dari pengawas perikanan, bahwa kapal-kapal balai memiliki area pelayaran yang luas dan intensitas melautnya sampai berbulan-bulan. Maka dari itu dalam pemeriksaanya dilakukan dengan benar sesuai dengan prosedur.

Untuk kecenderungan perilaku terhadap penambahan biaya-biaya perijinan, para pengawas perikanan sudah memberikan informasi kepada para operator kapal dan pemilik kapal, bahwa biaya untuk penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) adalah gratis. Akan tetapi biasanya, para para operator kapal memberikan uang terima kasih atas layanan yang diberikan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Andi selaku Pengawas Perikanan mengatakan :

“setiap penerbitan SLO itu gratis atau bebas biaya, hanya saja biasanya pemilik kapal atau operator kapal memberikan uang terima kasih kepada kami”. (wawancara : 8 april 2013)

Pendapat ini sesuai dengan pendapat dari Bapak H. Hambali selaku pemilik kapal dan Ketua Paguyuban Nelayan di PPP Mayangan Kota Probolinggo yang mengatakan bahwa :

> "dalam penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan bebas biaya mas, akan tetapi biasanya saya memberikan uang sebagai uang administrasi dan uang terima kasih atas pelayanan yang diberikan. Untuk besaran uang yang diberikan jumlahnya berkisar Rp.20.000-Rp.30.000. Hal ini juga berlaku bagi semua pemilik kapal yang ingin mendapatkan izin beroperasi berupa Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan". (wawancara : 27 April 2013)

4.2.1.4 Sarana dan Prasarana Pendukung Dalam Menunjang Pelaksanaan Kebijakan

1) Sarana dan prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

Ketersediaan sarana dan prasarana bagi organisasi/instansi merupakan salah satu aspek yang penting dalam menunjang kelancaran pelaksanaan tugas dan tercapainya tujuan organisasi. Dengan tidak tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai, akan mengakibatkan pekerjaan yang dilaksanakan tidak akan tercapai secara maksimal. Guna menunjang kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo untuk pelayanan kepada masyarakat, maka sarana dan prasarana cukup lengkap. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4 Sarana dan Prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo

No	Nama Barang	Jumlah (unit)
1	Gedung Perkantoran	1 unit
2	Kapal Patroli	1 unit
3	Komputer/PC	4 unit
4	Printer	3 unit
5	Mesin Ketik	5 unit
6	Alat ukur	2 unit
7	Teropong	2 unit
8	Pesawat Telepon	2 unit
9	Unit Tranceiver	3 unit
10	Meja Kerja	27 unit
11	Kursi	34 unit

Sumber : Dokumen KSOP Probolinggo (12 April 2013)

Kantor kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo senantiasa akan selalu memperbaiki dan menambah sarana dan prasarana yang ada demi menunjang pelayanan kepada masyarakat untuk ijin pelayaran. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Gugi Warta selaku Bendahara Material mengatakan :

> "disini kami selalu berusaha untuk menyediakan semua keperluan pegawai di Kantor Kesyahbandaran demi menunjang kinerja mereka untuk melayani masyarakat. Dari beberapa fasilitas yang ada sudah cukup memadai, mungkin hanya kurang dalam segi jumlah. Seperti halnya dalam teknis lapangan yaitu penjagaan dan patroli laut, kami hanya memiliki 1 buah kapal patroli. Idealnya paling tidak ada 2 kapal patroli untuk berjaga-jaga ditakutkan mengalami kerusakan". (wawancara : 9 April 2013)

Keberadaan sarana dan prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas pelabuhan Kelas IV Probolinggo berdasarkan pengamatan peneliti dilapangan memang sudah lengkap dan memadai, dimana sarana dan prasarana yang ada cukup membantu dalam kelancaran penyelenggaraan pelayanan. Akan tetapi yang menjadi

sorotan disini adalah bahan penerbitan sertifikat, dimana kertas yang digunakan untuk menerbitkan sertifikat kelaikan kapal itu didatangkan langsung dari pusat, yaitu Ditjen Perhubungan. Kantor Kesyahbadanran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo tidak mempunyai wewenang untuk mencetak sertifikat tersebut. Akibatnya apabila stock sertifikat habis, maka harus menunggu. Untuk mengatasi itu, maka pihak kantor biasanya melakukan segala cara untuk mendapatkan stock sertifikat tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Eko Selaku Kepala Bagian Tata Usaha :

> "kita ini tidak bisa mencetak sertifikat sendiri. Sertifikat itu didatangkan dari pusat. Sebenarnya dilema mas, disatu sisi banyak permintaan penerbitan sertifikat kelaikan, tapi disisi yang lain kita tidak mempunyai wewenang untuk mencetak sertifikatnya. Maka dari itu kami meminta kepada pusat untuk dikirim bagaimanapun caranya."(wawancara: 9 april 2013)

Dari wawancara tersebut diketahui bahwa kurangnya kewenangan dalam pengadaan sarana dan prasarana, dalam hal ini adalah pencetakan sertifikat kelaikan kapal membuat kinerja dari pegawai yang ada di Kantor Kesyahbadaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV mengalami sedikit hambatan.

Peneliti selanjutnya menanyakan sarana dan prasaran kepada operator kapal yang mengurusi perijinan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Dalam penjelasannya, pihak operator kapal sudah merasa nyaman atas fasilitas yang dimiliki oleh Kantor Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Ahmad selaku operator kapal pada saat mengurusi perijinan :

"sarana dan prasarana untuk pemeriksaan kapal saya tidak tahu mas. Akan tetapi untuk fasilitas ruang tunggu untuk penerbitan sertifikat sudah nyaman. Seperti yang

mas liat sendiri, ada kursi, meja dan koran. Jadi nyamanlah". (wawancara, 3 Juni 2013)

Pendapat diatas senada dengan Bapak Sony selaku operator kapal yang juga pada saat itu mengurusi perijinan kelaiklautan kapal perikanan :

"untuk ruang tunggunya sudah enak mas, seperti yang dikatakan Pak Ahmad tadi sudah ada kursi dan koran untuk menghilangkan rasa jenuh. Tapi ya gitu mas, disini panas apalagi dekat laut. kalo bisa sih dikasih kipas gitu ruang tunggunya biar kita merasa nyaman". (wawancara, 3 Juni 2013)

Dari hasil wawancara diatas, diketahui bahwa para operator kapal tidak mengetahui kelengkapan sarana dan prasarana yang digunakan pada saat pmeriksaan dan penerbitan sertifikat kelaiklautan kapal. Akan tetapi dari segi sarana dan prasarana untuk ruang tunggu penerbitan perijinan sertifiktat kelaiklautan kapal, sudah memberikan rasa nyaman kepada para operator kapal yang mengurusi perijinan.

2) Sarana dan prasarana di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Melakukan pengawasan dan pemberian ijin perlu didukung fasilitas agar kegiatan pengawasan dapat berjalan dengan optimal. Guna mendukung kelancaran proses pelaksanaan pelayanan oleh Pengawas Perikanan Satker PSDKP Probolinggo dalam pelayanan Surat laik Operasi (SLO) kepada pengguna jasa/masyarakat nelayan

dibutuhkan sarana dan prasarana yang memadai, Bapak Kristian selaku Ketua Pengawas Perikanan Satker PSDKP Probolinggo mengatakan sebagai berikut :

> "untuk ruangan kantor pengawas perikanan Satker PSDKP Probolinggo sendiri kami masih belum punya. Jadi kami masih meminjam bangunan dari kantor PPP Mayangan. Akan tetapi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, kami pengawas perikanan pada saat ini dalam memberikan pelayanan publik, ruangannya bergabung dengan ruangan Syahbandar perikanan". (wawancara, tanggal 11 April 2013)

Hal senada juga diungkapkan oleh operator kapal dalam mengurus penerbitan Surat Laik Operasi dan Surat Persetujuan Berlayar kapal perikanan. sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Joko selaku Operator Kapal Balai mengatakan :

> "fasilitas ruangan untuk perijinan SLO yang saya ketahui memang menjadi satu dengan ruangan Syahbandar yang menerbitkan SPB. Ini sangat baik menurutku mas karena akan memudahkan kita dalam pengurusan kedua perijinan tersebut, biar tidak mondar-mandir dalam mengurusinya". (wawancara, 19 April 2013)

Berdasarkan wawancara tersebut, diketahui bahwa Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo belum memiliki kantornya sendiri, jadi masih menumpang di ruangan Kantor Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo. Ruangannya sendiri menjadi satu dengan ruangan Syahbandar Perikanan, ini bertujuan guna memberikan pelayanan terpadu kepada masyarakat dalam mengurus perijinan Surat laik Operasi (SLO) Kapal perikanan oleh pengawas perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) oleh syahbandar perikanan. Hal ini mengingat dua *instrument* tersebut diperlukan masyarakat, khususnya nelayan untuk melakukan kegiatan berlayar menangkap ikan.

Mengenai sarana dan prasarana pendukung dalam pemberian pelayanan masyarakat berupa Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan dan pengawasan kapal perikanan, pihak pengawas perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan (Satker PSDKP) Probolinggo memiliki cukup fasilitas. Fasilitas ini cukup mendukung dalam penerbitan Surat Laik Operasi kapal perikanan. Sebelum diterbitkan SLO, terlebih dahulu menjalani tahap pemeriksaan administrasi dan pemeriksaan teknis kapal perikanan. Berikut sarana dan prasarana pendukung yang dimiliki Satker PSDKP dalam pemeriksaan kapal perikanan dan penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan :

Tabel 5 Sarana dan Prasarana Pendukung di Satker PSDKP Probolinggo

No	Fasilitas	Jumlah (unit)
1	Alat mengukur jaring/*Mesh Size*	1 unit
2	Alat ukur kapal	1 unit
3	Laptop	2 unit
4	Komputer/PC	2 unit
5	Motor	1 unit
6	Printer dot matrix	1 unit
7	Weare park	4 unit
8	Kapal pengawas perikanan	0 unit

Sumber : wawancara (11 April 2013)

Dari tabel diatas terlihat bahwa sarana dan prasarana pendukung dalam pelayanan penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan sudah cukup memadai. Prasarana dari mulai pemeriksaan fisik kapal yaitu adanya alat *mesh size* yang berguna untuk mengukur ukuran jaring tangkap ikan, alat ukur kapal untuk mengukur volume kapal, dan *weare park* untuk baju lapangan yang dipakai saat pemeriksaan fisik kapal sudah cukup memadai. bukan hanya itu, prasarana untuk penerbitan dan pencetakan SLO juga cukup memadai seperti computer/PC, laptop, dan printer dot matrix untuk mencetak SLO. Akan tetapi dari segi pengawasan di laut lepas, pihak pengawas perikanan di Satker PSDKP belum memiliki prasarana berupa kapal patroli. Hal ini yang menjadi kendala pengawas perikanan di Satker PSDKP Probolinggo dalam mengawasi kapal perikanan pada saat beroperasi di laut lepas.

4.2.2 Tumpang Tindih Dalam Implementasi Kebijakan

4.2.2.1 Tugas dan Kewenangan Masing-Masing Instansi

1) Tugas dan Kewenangan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo Dalam Kelaikan kapal Perikanan

Setiap aparatur pemerintah dalam melaksanakan suatu kebijakan pasti memiliki tugas dan kewenangan yang diberikan. Kantor kesyahbdandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan No 36 Tahun 2012 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan, dan penegakan hukum dibidang keselamatan dan keamanan pelayaran,

koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan serta pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial.

Untuk pengawasan dan penegakan hukum dibidang keselamatan dan keamanan pelayaran kapal perikanan, Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo memiliki tugas dan kewenangan memeriksa kelaiklautan kapal penangkap ikan dan mendokumentasikan hasil pemeriksaan tersebut dengan menerbitkan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan yang meliputi: 1) Surat Tanda Kebangsaan Kapal (Pas Tahunan); dan 2) Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Wahyudi Selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal menyatakan :

> "untuk menjamin keselamatan dan keamanan dalam pelayaran kapal penangkap ikan, maka pihak Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo dibagian hukum dan sertifikasi kapal, memeriksa kapal perikanan setiap 3 bulan sekali dengan menerbitkan Surat Tanda Kebangsaan Kapal (Pas Tahunan) dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan. Surat Tanda Kebangsaan Kapal (Pas Tahunan) berfungsi untuk status hukum kapal bahwa kapal merupakan kapal berbendera Indonesia, sedangkan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan berfungsi untuk menjamin keselamatan kapal, nelayan dan lingkungan laut agar tidak tercemar". (wawancara: 27 September 2012)

Dari wawancara diatas, diketahui bahwa tugas dan kewenangan dari Kesyahbdanran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo adalah untuk pengawasan dan penegakan status hukum, serta keselamatan dan keamanan pelayaran kapal perikanan. Pihak Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, merasakan ada dualisme kebijakan dalam pelaksanaan

peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan. Seperti yang dijelaskan oleh Bapak Wahyudi :

> "sebenarnya memang ada dualisme kebijakan mas. Sesuai dengan UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, kami memiliki tugas untuk memeriksa kelaiklautan semua jenis angkutan kapal, mulai dari status hukum kapal, keselamatan kapal, keselamatan awak kapal, pencegahan pencemaran, perlindungan lingkungan maritim, dan pengawakan kapal. Akan tetapi di dalam peraturan perundang-undangan perikanan terbaru, ada kewenangan kami dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal perikanan yang juga diberikan kepada Syahbandar Perikanan dan Pengawas Perikanan, yaitu keselamatan kapal, keselamatan awak kapal/nelayan, pengawakan kapal, dan pencegahan pencemaran. Adapun yang membedakannya adalah masa berlaku dari surat-surat tersebut, untuk sertifikat kelaiklautan yang dikeluarkan oleh kami masa berlakunya dan pelaksanaannya 3 bulan sekali, sedangkan surat-surat yang dikeluarkan oleh Syahbandar Perikanan dibawah DKP masa berlakunya 2 hari sekali. Kami sebagai pelaksana hanya mengikuti saja peraturan yang ada." (wawancara via telepon : 30 Mei 2013)

Dari wawancara diatas, diketahui bahwa terjadi dualisme kebijakan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan. Adanya persamaan tugas dan kewenangan dari Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan), dan Syahbandar Perikanan dan Pengawas Perikanan (Departemen Kelautan dan Perikanan) tentang pemeriksaan dan pengawasan keselamatan kapal, keselamatan awak kapal/nelayan, pengawakan kapal, dan pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan maritim, menjadikan tumpang tindih dalam implementasi kebijakannya. Adapun yang membedakannya adalah penerbitan status hukum kapal yang dilakukan oleh Kesyahbandaran Probolinggo, yaitu Surat Tanda Kebangsaan (Pas Tahunan) dan masa berlaku berlaku dari tiap-tiap surat.

Adanya kebijakan terbaru mengenai kelaikan kapal perikanan yang dilaksanakan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, juga membuat bingung para pemilik kapal. Sejak dulu para pemilik kapal hanya mengurusi perijinan kelaikan operasi kapal ke Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan). Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak H. Romli mengatakan :

> "dulu itu tidak ada perijinan tentang kelaikan operasi kapal di Kantor PPP Mayangan mas. Setahu saya dulu cuma ngurusi perijinan di Syahbandar Umum (Departemen Perhubungan), ya surat Pas Tahunan itu yang selama 3 bulan sekali, tapi tidak tahu kenapa sekarang ada perijinan seperti ini setiap kali beroperasi. Katanya sih demi menjaga keselamatan nelayan pada saat beroperasi." (wawancara : 21 April 2013)

Dari wawancara diatas, diketahui bahwa perijinan tentang kelaikan kapal perikanan oleh Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan merupakan kebijakan baru yang dilaksanakan bagi nelayan yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo pada saat melakukan kegiatan penangkapan ikan. Para pemilik kapal sendiri tidak begitu tahu apa sebenarnya isi dari kebijakan tersebut, dan perbedaannya dengan kebijakan kelaikan kapal perikanan yang dikeluarkan oleh Kesyahbdandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan. Pemilik kapal hanya memahami bahwa semua surat-surat tersebut harus dipenuhi apabila kapal ingin melakukan operasi penangkapan ikan, agar pada saat berlayar tidak mengalami masalah administrasi.

2) Tugas dan Kewenangan Satker PSDKP Probolinggo dan Syahbandar Perikanan Dalam Kelaikan Kapal Perikanan

Setelah peneliti melakukan wawancara dengan Kesyahbdanran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo mengenai tugas dan kewenangan mereka dalam kelaikan kapal perikanan, selanjutnya peneliti menanyakan kepada Pengawas Perikanan di Satuan Kerja Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo tentang tugas dan kewenangannya mengenai kelaikan kapal perikanan. Menurutnya, tugas Pengawas Perikanan sesuai dengan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan pada intinya adalah untuk mengawasi kegiatan perikanan khususnya dari kegiatan penangkapan ikan kapal perikanan agar selalu menjaga kelestarian ikan dan lingkungannya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Andi Selaku Pengawas Perikanan di Satker PSDKP Probolinggo :

> "tugas kami itu sebenarnya memeriksa kelaikan operasi kapal perikanan pada saat kapal hendak melakukan penangkapan ikan. Dalam pemeriksaan itu, kami memeriksa kelaikan fisik kapal, isi muatan kapal, dan alat penangkapan ikan. Jadi tugas kami dalam pemeriksaan kapal perikanan lebih spesifik lagi. Tujuannya untuk menjaga kelestarian ekosistem laut agar tidak tercemar dan rusak oleh kegiatan kapal perikanan. sedangkan untuk keselamatan kapal dan awak kapal/nelayan, ada Syahbandar Perikanan yang bertugas memeriksa kelengkapan alat keselamatan kapal dan pengawakan kapal. Kewenangan kami adalah menerbitkan Surat Laik Operasi (SLO), sedangkan Syahbandar Perikanan menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB). SPB itu diberikan apabila sudah memenuhi SLO dari kami". (wawancara : 10 April 2013)

Lebih lanjut Bapak Andi menjelaskan perbedaan kelaikan kapal perikanan yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo

(Departemen Perhubungan) dengan kelaikan kapal yang dikeluarkan oleh Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan (Departemen Kelautan dan Perikanan) :

> "Sertifikat kelaiklautan kapal penangkap ikan yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) lebih bersifat dokumen yang penerbitannya setiap 3 bulan sekali. Sedangkan Surat Laik Operasi (SLO) dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) diterbitkan setiap kapal perikanan melakukan operasi penangkapan ikan. Hal ini dilakukan karena kita tidak bisa menjamin para nelayan dalam melakukan penangkapan ikan sesuai dengan aturan keselamatan dan keamanan pelayaran yang ada. Kalau hanya bertumpu pada sertifikat kelaiklautan kapal yang pelaksanaanya 3 bulan sekali, maka kurang efektif. Sedangkan nelayan disini hampir setiap hari melaut, maka dari itu tugas kami mengawasi dan memeriksa setiap kali kapal mau berangkat demi menjaga kelestarian ekosistem ikan dan lingkungannya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, Sertifikat kelaiklautan kapal yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) merupakan salah satu persyaratan administrasi kita di dalam mengeluarkan SLO, dan SPB dari Syahbandar Perikanan". (wawancara : 10 April 2013)

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara dengan Syahbandar Perikanan yang ada di Kantor PPP Mayangan. Dari hasil wawancara diketahui bahwa tugas dan kewenangan dari Syahbandar Perikanan memang sama dengan tugas dan Kewenangan yang diberikan kepada Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo. Sebagaimana pendapat dari Bapak Kiki Wibowo Selaku Pembantu Kesyahbandaran Perikanan mengatakan :

> "tugas kita dengan Kantor Administrator Pelabuhan (Departemen Perhubungan) itu sama mengenai kelaikan kapal perikanan. Kita sama-sama memeriksa kelaikan teknis dan nautis kapal perikanan, yang membedakannya adalah masa berlaku dari sertifikat/surat yang dikeluarkan. Kalau Sertifikat Kelaiklautan kapal yang dikeluarkan oleh Administrator Pelabuhan (Departemen Perhubungan) merupakan dokumen inti kapal, yang masa berlakunya 3 bulan sekali, sedangkan kami mengeluarkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) setiap kapal mau beroperasi. Didalam Sertifikat Kelaiklautan Kapal yang dikeluarkan

Administrator Pelabuhan (Departemen Perhubungan) juga terdapat Pas Tahunan (Surat Tnada Kebangsaan) yang kami tidak berhak menerbitkan surat tersebut. Fungsi surat tersebut menandakan bahwa kapal tersebut merupakan kapal yang resmi berbendera Indonesia". (28 November 2012)

Dari wawanacara yang telah dijelaskan oleh masing-masing instansi mengenai tugas dan kewenangan mereka terhadap kelaikan kapal perikanan, memiliki peran yang sama, yaitu untuk mengawasi dan memeriksa kelaikan kapal perikanan agar di dalam melakukan pelayaran, para nelayan tertib aturan sehingga terjamin keselamatan dan keamanannya. Perbedaanya terletak pada masa berlaku dari masing-masing surat/sertifikat. Untuk sertifikat yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) masa berlakunya 3 bulan sekali, sedangkan Surat Laik Operasi dan Surat Persetujuan Berlayar yang dikeluarkan oleh Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan (Departemen Kelautan dan Perikanan) dikeluarkan setiap kapal melakukan kegiatan penangkapan ikan.

4.2.2.2 Kesesuaian Antara Kebijakan dan Kelompok Sasaran

1) Kesesuaian Antara Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dengan Kelompok Sasaran

Kesesuaian antara program, pelaksana dan pemanfaat merupakan indikator keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal, baik itu sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, kapal penumpang, maupun kapal barang merupakan kebijakan pemerintah untuk memberikan rasa aman bagi

angkutan, awak kapal dan perlindungan lingkungan maritim pada saat kapal berlayar. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Wahyudi selaku Kepala bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal mengatakan :

> "semua hal mengenai pemeriksaan alat transportasi, baik itu transportasi darat, laut, dan udara merupakan Otoritas dari Kementerian Perhubungan. Untuk transportasi/angkutan laut sendiri, tugas dan kewenangannya diberikan kepada Dirjen Perhubungan Laut yang dalam pelaksana teknisnya dilimpahkan kepada tiap-tiap Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan yang tersebar di seluruh Indonesia, termasuk kami. Mengenai kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal ini, tujuannya adalah untuk memberikan keselamatan dan keamanan pada saat kapal mau berlayar. Jadi kami hanya melihat dari segi keselamatan dan keamanan angkutan kapalnya saja. Di dalam UU No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, kewenangan kami bukan hanya kelaiklautan kapal nelayan saja, tapi juga ada kapal penumpang dan kapal barang yang tujuannya sama yaitu untuk memberikan keselamatan dan keamanan pada saat berlayar." (wawancara: 19 April 2013).

Pendapat diatas, senada dengan penjelasan dari Bapak Eko Selaku Kepala Bagian Urusan Tata Usaha mengatakan :

> "untuk keselamatan dan keamanan pelayaran kamilah yang mengetahui kelaikan kapal apakah kondisi kapal itu siap berlayar atau tidak. Kesiapan itu harusnya diperiksa terlebih dahulu, dan tidak semua orang bisa memeriksa kelaikan kapal. hanya orang-orang yang membidangi urusan pelayaran yang mampu memeriksa dengan benar kelaikan dan kesiapan kapal. Setelah adanya pemeriksaan baru diketahui apakah kapal itu layak berlayar atau tidak dengan diterbitkannya sertifikat kelaiklautan kapal". (wawancara, 9 April 2013)

Dari wawancara diatas diketahui bahwa pemeriksaan alat transportasi, baik itu transportasi darat, laut, maupun udara merupakan otoritas dari Departemen Perhubungan. Sedangkan dalam hal ini yang menjadi pelaksana teknis pemeriksaan alat transportasi/angkutan laut yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP)

Mayangan adalah Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo. Jadi menurut Bapak Wahyudi dan Bapak Eko, kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan sudah sesuai dengan kelompok sasarannya yaitu nelayan. Hal ini dikarenakan kapal perikanan merupakan salah satu alat transportasi laut yang digunakan pada saat berlayar, dan pada pemeriksaannya tidak semua orang bisa memeriksa kelaikan kapal, hanya orang yang memiliki kompetensi dibidang pelayaran yang bisa memeriksa kelaikan kapal dengan benar. Instansi yang membidangi urusan pelayaran adalah Departemen Perhubungan, yang dalam pelaksanaanya diberikan kepada Dirjen Perhubungan Laut.

2) Kesesuaian Antara Kebijakan Surat Laik Operasi dan Surat Persetujuan Berlayar Kapal Perikanan dengan Kelompok Sasaran

Suatu kebijakan yang telah dibuat dan diputuskan oleh pemerintah tentunya memiliki tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Tujuan dan target-target tersebut harus sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat sebagai kelompok sasaran yang juga sebagai pedampak dari suatu kebijakan. Oleh karena itu kebijakan publik harus sesuai dengan kepentingan publik, karena kebijakan publik dibuat untuk kepentingan publik dalam hal ini adalah kelompok sasaran sebagai pedampak kebijakan publik.

Mengenai kebijakan tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Satuan Kerja

Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) untuk melindungi kelestarian lingkungan maritim dari kegiatan penangkapan ikan kapal perikanan. Hal ini cukup jelas bahwa pemerintah ingin melindungi perairan maritim sebagai ruang publik, dan sasaran dari kebijakan ini adalah para nelayan yang melakukan kegiatan penangkapan ikan. Sedangkan dari keselamatan nelayan, ada Syahbandar Perikanan yang dalam pengawasannya memeriksa teknis, nautis dan perlengkapan keselamatan nelayan. Sebagaimana Bapak Kristian selaku Kepala Pengawas Perikanan di Satker PSDKP Probolinggo mengatakan :

> "Surat Laik Operasi kapal perikanan mempunyai tujuan utama yaitu menjaga dan melindungi kelestarian ekosistem perairan maritim dari kegiatan penangkapan ikan kapal perikanan. Maka dari itu dalam pengawasannya, pengawas perikanan memeriksa kelengkapan dokumen dan pemeriksaan teknis kapal perikanan pada saat nelayan hendak beroperasi. Pemeriksaan teknis dilihat dari segi kelaikan fisik kapal, muatan kapal dan alat penangkapan ikan. Untuk keselamatan terhadap keamanan nelayan di PPP Mayangan ada Syahbandar Perikanan yang menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB). Dalam pengawasannya memeriksa teknis, nautis kapal dan perlengkapan keselamatan nelayan." (wawancara, 20 April 2013)

Selanjutnya peneliti menanyakan kepada Syahbandar Perikanan mengenai kesesuaian kebijakan Surat Laik Operasi SLO dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) dengan kelompok sasaran yaitu nelayan. Syahbdandar perikanan memberikan penjelasan bahwa kebijkan tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan nelayan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Kiki Wibowo selaku Pembantu Syahbandar Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo :

> "kebijakan SLO dan SPB ini sudah sesuai dengan kelompok sasaran yang ada, yaitu nelayan. Hal ini dikarenakan kapal perikanan memiliki karakteristik yang berbeda dengan kapal-kapal lain dalam pengoperasiannya. Kapal perikanan memiliki peralatan penangkapan ikan, alat bantu penangkapan ikan, fasilitas penyimpanan ikan, dan isi muatan kapal yang semuanya perlu diawasi dan diperiksa oleh Pengawas Perikanan. Dari segi keselamatan dan keamanan kapal dan nelayan, ada kami Syahbandar Perikanan yang memiliki kompetensi dibidang pelayaran untuk memeriksa teknis dan nautis kapal perikanan." (wawancara, 28 November 2012)

Lebih lanjut Bapak Kiki Wibowo menjelaskan antara Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang dikeluarkan oleh Syahbandar Perikanan dan Sertifikat Kelaiklautan Kapal oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) merupakan bentuk sinergi antar instansi pemerintah dalam pengawasan kelaikan kapal perikanan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh beliau :

> "kita Syahbdandar Perikanan dan Administrator Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) saling berkordinasi dan bersinergi dalam pengawasan dan pemeriksaan kapal perikanan. Mereka memeriksa kelaikan kapal perikanan, kami juga memeriksa kelaikan kapal perikanan. Kemampuan kami sebenarnya sama karena kami juga membidangi bidang pelayaran. Maka dari itu kami dalam mengeluarkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) mempersyaratkan Sertifikat Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan yang dikeluarkan oleh Administrator Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) sebagai persyaratan administrasinya". (wawancara, 28 November 2012)

Dari wawancara di atas, diketahui bahwa Surat Laik Operasi (SLO) dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) merupakan representasi dari Sertifikat Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo (Departemen Perhubungan) setiap harinya, yaitu setiap kali kapal perikanan melakukan operasi penangkapan ikan. Dalam pemeriksaan dan

pengawasannya juga lebih di perjelas dan diperinci lagi. Untuk perlindungan ekosistem ikan dan lingkungannya, bukan hanya pencemaran dan perusakan dari kapal saja yang diperiksa, akan tetapi juga dari alat penangkapan ikan, alat bantu penangkapan ikan, dan isi muatan kapal juga diperiksa secara ketat.

Beliau juga menambahkan, bahwa saling koordinasi dan komunikasi dalam pengawassan kelaikan kapal perikanan juga dilakukan dengan menggelar patroli laut bersama dengan pihak Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo maupun instansi-instansi lain yang terkait, guna mengawasi kegiatan perikanan untuk tetap tertib mematuhi perundang-undangan yang ada. Sebagaimana yang dijelaskan beliau :

> "iya mas, kita dalam pengawasan kelaikan kapal saling berkoordinasi sama instansi terkait, bukan hanya sama kantor Adpel, tapi juga ada TNI AL, POLAIR, dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Probolinggo. Bentuk koordinasinya itu biasanya dengan menggelar patroli bersama untuk melihat kelengkapan dokumen yang ada di kapal pada saat beroperasi". (wawancara via telepon, 12 Juni 2013)

4.2.3 Dampak dari kedua kebijakan

4.2.3.1 Biaya Proses Perijinan dari Masing-Masing Kebijakan

1) Biaya Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan

Biaya pelayanan penerbitan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan di kantor kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo merupakan biaya yang masuk di dalam penerimaan negara bukan pajak. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2009 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan. Pembiayaan tarif penerbitan Sertifikat ini ditentukan oleh ukuran kapal,

karena setiap ukuran mempunyai tarifnya masing-masing. Seperti yang diungkap oleh Bapak Wahyudi selaku Kepala Bagian mengatakan :

> ”setiap pembiayaan yang berkaitan dengan hukum dan sertifikasi kapal itu masuk di dalam penerimaan negara bukan pajak yang diatur di dalam PP No 6 Tahun 2009 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak di Departemen Perhubungan. Untuk tarif disesuaikan dengan ukuran dan jenis kapal. Untuk sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan untuk ukuran 7-35 GT kurang lebih Rp.15.000.” (wawancara: 10 April 2013).

Dari wawancara diatas, Bapak Wahyudi menjelaskan bahwa dalam pembiayaan pelayanan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan disesuaikan dengan ukuran dan jenis kapal. Ada dua produk pelayanan yang diberikan dalam setiap penerbitan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, yaitu penerbitan Surat Kebangsaan Kapal dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan. Berikut tarif penerbitan Surat Kebangsaan Kapal dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan :

Tabel 6 Tarif Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan

Dokumen	Tarif PNBP
Surat Kebangsaan Kapal	GT x Rp.50,-
Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan : • 7 sampai 35 GT (Gross Tonnage) • 36 sampai 50 GT (Gross Tonnage) • 51 sampai 150 GT (Gross Tonnage) • 151 sampai 500 GT (Gross Tonnage) • 501 sampai 1600 GT (Gross Tonnage) • ≥ 1601 GT (Gross Tonnage)	 • Rp. 5.000,- • Rp. 10.000,- • Rp. 20.000,- • Rp. 35.000,- • Rp. 50.000,- • Rp. 100.000,-

Sumber : PP no 6 Tahun 2009 Tentang PNBP Departemen Perhubungan (10 April 2013)

Peneliti selanjutnya menanyakan kepada nelayan dan operator kapal yang selalu mengurus perijinan penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Kelas IV Probolinggo. Dari hasil wawancara diketahui bahwa biaya yang dikeluarkan oleh operator kapal tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah No No 6 tahun 2009 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan. Bahkan pembiayaanya sangat jauh sekali dari tarif yang ada di peraturan tersebut. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Toib selaku operator kapal penangkap ikan mengatakan

”biaya yang dikeluarkan oleh kita untuk perijinan sertifikat ini sebesar Rp.150.000,00. Kita juga tidak diberi penjelasan rincian dari pembiayaan tersebut”. (wawancara, 27 April 2013).

Hal senada juga dijelaskan oleh Bapak Kholik selaku operator kapal mengatakan :

> ”biaya perijinan sertifikat yang di Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo itu harganya berubah-berubah mas. Dulu itu biayanya 125ribu, sekarang berubah menjadi 150ribu. Perubahan itu juga tidak dijelaskan secara jelas. Saya membayar langsung dikasih sertifikat tanpa ada nota atau tanda bukti pembayaran”. (wawancara, 27 April 2013)

Dari hasil wawancara diketahui bahwa pembiayaan itu sendiri menurut Bapak Toib dan Bapak Kholik tidak dijelaskan secara transparan. Beliau membayar dan pegawai syahbandar langsung memberikan Sertifikatnya tanpa ada tanda bukti atau tanda terima yang diberikan. Selanjutnya peneliti melihat dokumen kapal berupa Pas

Tahunan Sementara dan Sertifikat kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan yang dimiliki oleh Bapak Toib. Dari pengamatan, ternyata ukuran kapal ikan yang dimiliki oleh Bapak Toib adalah 15 GT (*Gross Tonnage*), yang seharusnya pembiayaannya menurut perhitungan peneliti sebesar Rp.5.750,00.

2) Biaya Penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Sesuai dengan Undang-Undang no 45 tahun 2009 Tentang Perikanan pasal 43 bahwa "setiap kapal perikanan yang melakukan kegiatan perikanan wajib memiliki surat laik operasi kapal perikanan dari pengawas perikanan tanpa dikenai biaya". Dari pasal tersebut cukup jelas bahwa pembiayaan pelayanan penerbitan Surat Laik Operasi kapal perikanan bebas biaya.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Andi selaku Pengawas Perikanan di Satker PSDKP Probolinggo mengatakan :

"setiap penerbitan SLO itu gratis atau bebas biaya, hanya saja biasanya pemilik kapal atau operator kapal memberikan uang terima kasih kepada kami". (wawancara : 8 april 2013)

Pendapat ini sesuai dengan pendapat dari Bapak H. Hambali selaku pemilik kapal dan ketua paguyuban nelayan di PPP Mayangan Kota Probolinggo yang mengatakan bahwa :

> "dalam penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan bebas biaya mas, akan tetapi biasanya saya memberikan uang sebagai uang administrasi dan uang terima kasih atas pelayanan yang diberikan. Untuk besaran uang yang diberikan jumlahnya berkisar Rp.20.000-Rp.30.000. Hal ini juga berlaku bagi semua pemilik kapal yang ingin mendapatkan izin beroperasi berupa Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan". (wawancara : 27 April 2013)

Hal senada juga dijelaskan oleh Bapak Toib dan Bapak Kholik selaku Operator kapal yang mengatakan bahwa biaya penerbitan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan kurang lebih Rp.15.000-Rp.30.000 tergantung dari ukuran kapalnya. Setelah Surat Laik Operasi (SLO) selesai diterbitkan, maka mereka memberikan uang administrasi kepada pengawas perikanan (wawancara, 27 April 2013).

4.2.3.2 Waktu Proses Perijinan Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Salah satu aspek yang paling diperhatikan dalam hal pelayanan adalah efisiensi waktu. Dengan semakin cepatnya waktu penyelesaian penerbitan sertifikat kelaikan kapal dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan, maka hal tersebut dapat dijadikan salah satu indikator pemberian pelayanan tersebut berjalan dengan baik dan juga sekaligus dengan adanya waktu pelayanan yang cepat dan tepat maka secara tidak langsung dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat.

Penyelesaian izin yang diukur disini adalah waktunya. Untuk waktu yang diperlukan dalam perpanjangan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan adalah 30 menit. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak wahyudi selaku Kepala Bagian Hukum dan Sertifikasi kapal mengatakan :

> ”waktu yang dibutuhkan untuk perpanjangan Pas Tahunan dan sertifikat kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan, mulai dari permohonan sampai dikeluarkannya sertifikat membutuhkan waktu 30 menit. Prosesnya dilakukan dengan melihat sertifikat yang habis masa berlakunya dan pemeriksaan fisik kapal oleh pegawai yang berkompeten yaitu *Marine Inspector*. Jadi tidak membutuhkan waktu yang lama”. (wawancara : 9 april 2013)

Sedangkan untuk proses perijinan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan dibutuhkan waktu kurang lebih 45 menit. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Andi selaku Pengawas Perikanan mengatakan :

> ”untuk proses permohonan penerbitan SLO hanya membutuhkan waktu 45 menit. Asal dokumen-dokumen kapal lengkap, bisa dilanjutkan ke tahap pemeriksaan fisik kapal. Pemeriksaan fisik ini membutuhkan waktu yang sedikit lama karena harus memeriksa semua fisik kapal, isi muatan, dan alat penangkapan kapal”. (wawancara, 10 April 2013)

Pendapat ini senada dengan Bapak Kholik dan Bapak Toib selaku operator kapal perikanan dalam permohonan perijinan yang mengatakan lama waktu pembuatan ijin penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Prikanan masing-masing kurang lebih 30 menit setelah permohonan diajukan. Proses perijinan akan cepat dilaksanakan apabila dokumen-dokumen yang disyaratkan sudah terpenuhi, dan apabila ada dokumen yang kurang maka disuruh untuk melengkapi terlebih dahulu (wawancara, 27 April 2013).

4.2.3.3 Kinerja Nelayan di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo Dalam Menangkap Ikan

Pelaksanaan pelayanan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dan Surat Laik Operasi kapal perikanan merupakan tindakan atau cara pemerintah untuk memberikan keselamatan dan keamanan dalam berlayar. Keselamatan dan keamanan berlayar tersebut dilihat dari aspek keselamatan dan keamanan angkutan, awak kapal, dan perlindungan lingkungan maritim. Tujuannya sangatlah jelas demi menjaga keselamatan nelayan dalam berlayar dan dalam pengoperasiannya tidak merusak serta mencemari lingkungan maritim agar terjaga kelestariannya.

Pelaksanaan yang tujuannya baik juga harusnya tidak mengesampingkan kepentingan nelayan itu sendiri dalam melakukan kegiatannya mencari ikan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Bapak Roy Selaku Nahkoda Kapal ikan mengatakan :

> "sebenarnya saya tidak mengurusi surat-surat seperti itu mas. Sudah ada orang yang mengurusinya, saya hanya tinggal menerima surat itu dan langsung berangkat untuk menangkap ikan. Untuk masalah perijinan dan pengaruhnya kepada kerja saya sebenarnya tidak ada. Setahu saya perijinannya cepat, akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah mungkin masa berlaku dari surat-surat itu. Kita kan dalam mencari ikan tidak kenal hari, biasanya masa berlaku habis kita tetap di laut karena memang belum mendapatkan ikan yang cukup. Nah biasanya di laut sering terjadi operasi, pada saat itulah kami kena dan para petugas tidak menolerir hal itu". (wawancara : 26 april 2013)

Dari penelitian dan wawancara diatas diketahui bahwa proses perijinan penerbitan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dan SLO tidak

mempengaruhi kinerja para nelayan, karena pelayanannya dilakukan dengan cepat. Hanya saja memiliki kendala pada saat kapal nelayan mengalami kerusakan. Hal ini dikarenakan karena masa berlaku dari SLO sesuai Permen Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan adalah 2x24 jam, dan apabila kapal tersebut tidak melakukan keberangkatan selama waktu yang ditentukan, maka SLO tidak berlaku. Untuk mengantisipasi hal itu, maka pihak Sarker PSDKP dan instansi terkait, yaitu Syahbandar Perikanan, TNI AL, dan POLAIR mengambil suatu kesepakatan, yaitu masa berlaku dari SLO kapal perikanan diubah menjadi 10 hari sekali.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Andi Selaku Pengawas Perikanan mengatakan :

“kami tahu bahwa kapal-kapal lokal yang ada disini intensitas melautnya hampir setiap hari. Apabila mengurusi SLO setiap hari ya kasihan nelayannya ribet. Maka dari itu, kami mengambil kesepakatan dengan instansi-instansi terkait untuk membuat masa berlaku SLO dan SPB menjadi 10 hari sekali”. (wawancara : 10 April 2013)

Akan tetapi, kesepakatan tersebut belum mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh nelayan. Nelayan lokal yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo memiliki masa keberangkatan dan kepulangan dalam penangkapan ikan yang tidak menentu dan berbeda-beda. Ada yang setiap seharinya berangkat lalu pulang, ada juga yang tiga atau 4 hari berangkat lalu pulang,

tergantung dari hasil tangkapan yang diperoleh. Tidak menentunya hasil yang didapatkan oleh nelayan menyebabkan para nelayan enggan untuk berlabuh sebelum mendapatkan hasil yang banyak, padahal pada saat itu masa berlaku Surat Laik Operasi sudah habis masa berlakunya. Akibatnya nelayan mendapatkan permasalahan dengan aparat yang bertugas melakukan operasi dan patroli laut. Inilah yang menjadi kendala dan penghambat kinerja nelayan untuk menangkap ikan, dan pada akhirnya mempengaruhi penghasilan para nelayan.

4.3 Analisis Data dan Pembahasan

4.3.1 Implementasi Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo

4.3.1.1 Tujuan Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Suatu kebijakan yang telah ditetapkan tentunya memiliki tujuan-tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan yang paling penting dalam proses kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan

tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas setelah adanya pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat atau kelompok sasaran. Untuk mencapai hal itu, maka suatu kebijakan harus memiliki ukuran dan tujuan yang jelas dalam implementasinya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2008:142) :

"kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilan implementasinya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan kebijakan jelas dan terukur, dan tidak terjadi multi interpretasi dan kesalah-pahaman dan konflik diantara para agen implementasi".

Kebijakan Kepmen Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan merupakan suatu keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang memiliki tujuan yang ingin dicapai, yaitu keselamatan dan keamanan nelayan dalam pelayaran. Untuk pelaksanaan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan diatur dan dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Berdasarkan keputusan tersebut memberikan kewajiban kepada pemerintah negara Indonesia, khususnya Departemen Perhubungan dalam hal ini Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo untuk memberikan jaminan keselamatan dan keamanan bagi kapal yang melakukan kegiatan pelayaran. Keselamatan dan keamanan pelayaran tersebut meliputi

keselamatan dan keamanan kapal, nelayan dan lingkungan maritim. Jaminan ini dibuktikan dengan melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan kelaiklautan kapal penangkap ikan secara berkala setiap 3 bulan dan terus menerus sampai kapal tidak digunakan lagi.

Sedangkan untuk pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo diberikan kepada Departemen Kelautan dan Perikanan, dalam hal ini adalah Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo. Landasan hukum dalam pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) adalah Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan. Tujuan diberlakukannya peraturan ini guna memberikan pengawasan terhadap segala kegiatan perikanan untuk tetap tertib mematuhi peraturan perundang-undangan mengenai perikanan agar tetap terjaga keselarasan, kelestarian dan kesejahteraan lingkungan maritim. Khusus dalam perikanan tangkap, pengawasan dan pemeriksaan dilakukan agar setiap kegiatan operasi penangkapan tetap sesuai prosedur yang aman tidak merusak dan mencemari lingkungan, dan produksi penangkapan tidak melebihi batas yang diperbolehkan untuk menjaga kelestarian ikan di laut di masa mendatang.

Walaupun sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dan surat laik operasi kapal perikanan memiliki persamaan dalam pemeriksaan dan pengawasan kelaikan kapal perikanan, akan tetapi kedua kebijakan tersebut memiliki perbedaan waktu

pelaksanaanya. Untuk sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dilakukan setiap 3 bulan sekali, sedangkan Surat Laik Operasi dilakukan setiap kapal hendak melakukan operasi penangkapan ikan. sertifikasi kelaiklautan kapal perikanan juga merupakan salah satu persyaratan administrasi yang harus di penuhi untuk mendapatkan Surat Laik Operasi kapal perikanan, walaupun di dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksana tidak mengatur hal tersebut.

4.3.1.2 Mekanisme Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo

Mengacu pada tujuan kelaikan kapal perikanan merupakan bentuk tindakan pemerintah untuk memberikan keselamatan dan rasa aman nelayan di lautan maritim, dan mencegah rusakanya ekosistem laut akibat dari kegiatan pelayaran. Oleh karena itu dalam pelaksanaanya diatur secara memaksa, karena perairan laut adalah ruang publik yang harus dilindungi oleh pemerintah demi kepentingan bersama. Menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran mendefinisikan Kelaiklautan kapal adalah Keadaan kapal yang memenuhi persyaratan keselamatan kapal, pencegahan pencemaran perairan dari kapal, pengawakan, pemuatan, kesehatan dan kesejahteraan awak kapal, serta penumpang dan status hukum kapal untuk berlayar diperairan tertentu. Sedangkan Menurut Unus dalam Supanji dkk (2008:5), syarat-syarat kapal yang memenuhi kelaiklautan yaitu :

7) Keselamatan kapal, yaitu kapal dapat kembali pulang dengan selamat.
8) Pengawakan, ABK memenuhi syarat atau memiliki ketrampilan.

9) Muatan, tidak melebihi muatan yang seharusnya.
10) Kesehatan dan kesejahteraan ABK.
11) Status kapal, adanya sertifikat kebangsaan atau menggunakan bendera negara.
12) Pencegahan pencemaran air laut, tidak mencemari perairan ketika berlayar.

Semua pelaksanaan tentang kelaikan kapal perikanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah berpedoman kepada Undang-Undang yang berlaku. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Metter dan Horn dalam Wahab (2005:65) mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dan ditetapkan. Metter dan Horn memberikan penekanan bahwa pada tahap implementasi kebijakan tidak akan di mulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran yang ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah Undang-Undang ditetapkan. Undang-Undang tersebut selanjutnya dilaksanakan dalam peraturan pelaksana perundang-undangan, baik itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri ataupun Keputusan Menteri. Peraturan pelaksana perundang-undangan merupakan penjabaran dari Undang-Undang itu sendiri yang bertujuan untuk mengarahkan para aktor implementasi mengenai apa yang harus dilakukan.

Untuk pelaksanaan teknis sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan diatur dan dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996

tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Sedangkan untuk pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo diberikan kepada Departemen Kelautan dan Perikanan, dalam hal ini adalah Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo. Landasan hukum dalam pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) adalah Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan.

Akan tetapi dari hasil penelitian, mekanisme yang dilaksanakan oleh Pengawas Perikanan di Satker PSDKP Probolinggo dalam pengawasan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan tidak sesuai dengan aturan yang ada. Hal ini menyebabkan kebijakan yang memiliki tujuan baik yang ingin dicapai tidak akan berjalan efektif dan tidak sesuai dengan harapan kebijakan. Adanya kendala dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan tidak terlepas dari faktor keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn (Parsons, 2011:467-468) ada sepuluh kondisi agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan aturan, salah satunya ketersediaan waktu yang cukup dan sumberdaya yang memadai.

Apabila melihat faktor keberhasilan implementasi kebijakan mengenai ketersediaan waktu yang cukup dan sumberdaya yang memadai, maka bisa di analisis bahwa Pengawas Perikanan dalam melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan

kelaikan kapal perikanan tidak melakukan sesuai dengan aturan yang ada karena kurangnya sumberdaya manusianya, terdaftar jumlah pegawai yang ada di Satker PSDKP Probolinggo terdapat 8 pegawai yang semuanya memiliki rangkap jabatan di dalam struktur organisasinya. Di tambah dengan intensitas melaut kapal-kapal lokal yang hampir setiap hari dan jumlahnya kurang lebih 400 kapal, membuat pengawas perikanan dalam menerbitkan Surat Laik Operasi (SLO) tidak sesuai dengan prosedur yang ada. Dalam prakteknya, Pengawas Perikanan hanya melihat kelengkapan dari dokumen kapal, dan untuk mengetahui kondisi kapal hanya menanyakan kepada operator kapal pada saat mengurus perijinan. Hal ini berbeda dengan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dalam penerbitan Sertifikat Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Mekanisme penerbitan sertifikat yang dilakukan oleh para pegawai berjalan sesuai dengan prosedur yang ada. Ini dipengaruhi tersedianya Sumberdaya Manusia dan jangka waktu yang di miliki Kantor Kesyahbandaran Probolinggo, serta lengkapnya struktur organisasi yang dimiliki membuat mekanisme pelaksanaan Sertifikat Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan sesuai dengan prosedur.

4.3.1.3 Sumberdaya Manusia di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang dimaksud berkaitan dengan sumberdaya finansial, teknologi, fasilitas dan manusia. Dari

beberapa sumberdaya tersebut, sumberdaya manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi kebijakan karena mereka yang melaksanakan kebijakan. Tahap-tahap tertentu dan keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas dan memenuhi kebutuhan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

Menurut Edwards (Winarno, 2002:132) menyatakan bahwa "sumberdaya dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumberdaya yang penting tersebut meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik". Disini peneliti akan menganalisis sumberdaya esensial yang ada di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo dalam menunjang pelaksanaan Kelaikan Kapal Perikanan. Sumberdaya yang esensial dalam mengimplementasikan kebijakan adalah Sumberdaya Manusia/staf, dimana SDM/staf harus memiliki keterampilan dan pengetahuan tentang bagaimana menjalankan tugas dalam hal ini terkait dengan masalah pelaksanaan kelaikan kapal perikanan.

Keterampilan dan pengetahuan pegawai merupakan sifat yang melekat dalam diri pegawai yang berupa kemampuan dalam melaksanakan tugasnya dengan baik.

Artinya, kemampuan merupakan salah satu unsur kematangan pegawai berkaitan dengan keterampilan dan pengatahuan yang diperoleh dari pendidikan dan pelatihan. Keterampilan dan pengetahuan aparat sangat penting perannya pada kinerja dalam pelayanannya kepada masyarakat, selain jumlah pegawai yang dimiliki oleh instansi.

Dari penelitian diketahui bahwa jumlah pegawai yang dimiliki Kantor kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan cukup memadai, walaupun masih ada kekurangan di tiap-tiap bagian. Jumlah keseluruhan pegawai dari kantor Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo sejumlah 33 pegawai. Untuk bagian hukum dan Sertifikasi Kapal yang tugasnya melakukan pemeriksaan kelaiklautan kapal terdiri dari 6 orang pegawai, jumlah ini dirasa kurang mengingat tugas yang diberikan untuk bagian hukum dan sertifiksi kapal cukup banyak. Untuk mengatasi kurangnya jumlah personil, terutama personil yang memiliki ijazah *Marine Inspector* (MI) sebagai aparat yang berwenang untuk pemeriksaan secara fisik kelaiklautan kapal, maka pihak bagian hukum dan sertifikasi kapal berkoordinasi dengan bagian lain yaitu bagian keselamatan berlayar, penjagaan dan patroli (GAMAT) dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal secara teknisnya. Dari sini terlihat bahwa komunikasi dan koordinasi sempurna antar bagian organisasi yang terlibat merupakan faktor keberhasilan dari implementasi kebijakan (Hogwood dan Gunn dalam Parsons, 2011:467-468).

Sedangkan untuk Satuan Kerja Pengawas Perikanan jumlahnya kurang memadai, terdaftar hanya ada 8 pegawai yang ada di Satuan Kerja Pengawasan

Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo. Kurangnya pegawai yang ada di Satker PSDKP Probolinggo tersebut mengingat tugas yang diberikan kepada Pengawas Perikanan sangat banyak dan meliputi beberapa bidang, mulai dari pengawasan penangkapan ikan, pengawasan pembudidayaan ikan dan pengawasan pengolahan ikan yang masing-masing bidang berbeda tempatnya. Untuk pengawasan di bidang penangkapan ikan saja, banyaknya kapal perikanan yang memiliki ijin beroperasi di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo yaitu sebanyak 400 unit, menuntut personil yang lebih banyak dalam pemeriksaan administrasi dan teknis kapal untuk mendapatkan ijin Surat Laik Operasi Kapal Perikanan.

Mengenai masalah kualitas dan kompetensi yang dimiliki Kantor Kesyahbandaran cukup berkompeten. Ini terlihat dari keahlian yang dimiliki tiap-tiap personil di dalam tiap-tiap bagian di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo. Untuk keahlian yang dimiliki dalam penanganan hukum dan sertifikasi kapal, ada *Marine Inspector* yang memiliki tugas dan keahlian di bidang pemeriksaan fisik kapal yang dibuktikan dengan ijazah *Marine Insp*ector (MI). Sedangkan untuk Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo juga memiliki pegawai yang cukup berkompeten. Semua pegawai, khususnya pegawai yang dari pusat memiliki latar pendidikan Perikanan. bukan hanya itu, para pegawai sangat rajin mengikuti pelatihan-pelatihan mengenai pengawasan perikanan demi mendukung kinerja mereka.

Kualitas dan kompetensi yang baik yang dimiliki tiap-tiap pegawai instansi dalam mendukung tercapainya implementasi kebijakan kelaikan kapal perikanan, masih terdapat sikap-sikap dan perilaku seperti pegawai pemerintahan lainnya yang memanfaatkan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki untuk mendapatkan keuntungan bagi pribadi ataupun organisasinya. Menurut Edwards (Winarno, 2002:142) pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi pelaksanaan kebijakan yang efektif. Akan tetapi, pelaksana kebijakan juga memiliki kecenderungan-kecenderungan sikap terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. Dalam melaksanakan suatu kebijakan, para pelaksana kebijakan memiliki kecenderungan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi (*self-interest*) dan organisasi, dengan menambah biaya-biaya tertentu yang membuat para pelaksana kebijakan mau melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini sesuai dengan hasil temuan peneliti pada saat melakukan penelitian.

Dari penelitian, diketahui bahwa para pegawai di Kantor Kesyahbandaran memiliki kecenderungan untuk menambah biaya-biaya perijinan yang tidak dijelaskan secara rinci kepada operator kapal ataupun pemilik kapal. Sedangkan dari pengawas perikanan, sudah memberikan informasi biaya bahwa penerbitan SLO adalah bebas biaya. Akan tetapi, dalam pelaksanaanya para operator kapal dan pemilik kapal dalam mengurusi perijinan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan selalu memberikan sejumlah uang kepada pengawas perikanan yang bertugas, dan ironisnya para pengawas perikanan tidak menolak pemberian tersebut.

4.3.1.4 Sarana dan Prasarana Pendukung Dalam Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Sebagaimana yang dijelaskan di bagian Sumberdaya Manusia (SDM), bahwa sumberdaya yang dijelaskan oleh Edwards merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumberdaya yang penting tersebut meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Disini peneliti akan menganalisis mengenai sarana dan prasarana/fasilitas yang dimiliki Kantor Kesyahbadaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Kantor Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo dalam menunjang pelaksanaan kelaikan kapal perikanan.

Sarana dan prasarana/fasilitas merupakan sumberdaya penting dalam kegiatan implementasi kebijakan. Suatu kebijakan didukung oleh pelaksana yang memadai dan berkualitas dalam melaksanakan kegiatannya, akan tetapi apabila tidak didukung dengan sarana dan prasarana/ fasilitas berupa bangunan-bangunan, perlengkapan, perbekalan dan lain-lain yang memadai, maka mungkin implementasi yang direncanakan dengan baik tidak akan berhasil.

Keberadaan sarana dan prasarana di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas pelabuhan Kelas IV Probolinggo berdasarkan pengamatan peneliti dilapangan memang sudah lengkap dan memadai, dimana sarana dan prasarana yang ada cukup membantu dalam kelancaran penyelenggaraan pelayanan. Akan tetapi yang menjadi sorotan disini adalah bahan penerbitan sertifikat, dimana kertas yang digunakan untuk menerbitkan sertifikat kelaikan kapal itu didatangkan langsung dari pusat, yaitu Ditjen Perhubungan Laut. Kantor Kesyahbadanran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo tidak mempunyai wewenang untuk mencetak sertifikat tersebut. Akibatnya apabila stock sertifikat habis, maka harus menunggu.

Hal ini yang menjadi kendala dan penghambat dalam implementasi kebijakan yang efektif, terutama implementasi kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan. Sedangkan untuk sarana dan prasaran dalam pelaksanaan perijinan Surat Laik Operasi Kapal perikanan yang dilaksanakan oleh pengawas perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo, belum memiliki kantornya sendiri. Jadi Satker PSDKP Probolinggo masih menumpang di ruangan Kantor Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo, dan ruangannya sendiri menjadi satu dengan ruangan Syahbandar Perikanan.

Mengenai sarana dan prasarana pendukung dalam pemberian pelayanan masyarakat berupa Surat Laik Operasi (SLO) kapal perikanan dan pengawasan kapal perikanan, pihak pengawas perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya

Perikanan dan Kelautan (Satker PSDKP) Probolinggo memiliki cukup fasilitas. Fasilitas ini cukup mendukung dalam penerbitan Surat Laik Operasi kapal perikanan. Prasarana dari mulai pemeriksaan fisik kapal yaitu adanya alat *mesh size* yang berguna untuk mengukur ukuran jaring tangkap ikan, alat ukur kapal untuk mengukur volume kapal, dan *weare park* untuk baju lapangan yang dipakai saat pemeriksaan fisik kapal sudah cukup memadai. bukan hanya itu, prasarana untuk penerbitan dan pencetakan SLO juga cukup memadai seperti computer/PC, laptop, dan printer dot matrix untuk mencetak SLO. Akan tetapi dari segi pengawasan di laut lepas, pihak pengawas perikanan di Satker PSDKP Probolinggo masih belum memiliki prasarana berupa kapal patroli. Hal ini yang menjadi kendala pengawas perikanan di Satker PSDKP Probolinggo dalam mengawasi kapal perikanan pada saat beroperasi di laut lepas.

4.3.2 Tumpang Tindih Implementasi Kebijakan Antara Keputusan Menteri Perhubungan Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

4.3.2.1 Tugas dan Kewenangan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo

Instansi yang ada di pemerintah dalam menjalankan dan melaksanakan suatu kebijakan pasti memiliki suatu tugas dan kewenangan yang diatur di dalam kebijakan tersebut. Menurut Edwards (Winarno, 2002:135) wewenang merupakan salah satu sumber yang harus dimiliki oleh suatu instansi dalam melaksanakan suatu kebijakannya. Tugas dan wewenang diatur dan dijelaskan dengan jelas di dalam kebijakan atau disebut dengan wewenang diatas kertas (wewenang formal) agar pelaksanaanya efektif. Akan tetapi memiliki kewenangan formal yang besar tidak menutup kemungkinan akan menjadikan ketidakefektifan suatu lembaga pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakannya. Hal ini berkaitan dengan apakah pelaksanaan kebijakan tersebut akan sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya di dalam kebijakan.

Tugas dan kewenangan yang ada di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo mengenai kelaiklautan kapal penangkap ikan merupakan bagian dari pengawasan, dan penegakan hukum dibidang keselamatan dan keamanan pelayaran. Pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum dibidang

keselamatan dan keamanan pelayaran meliputi keselamatan dan keamanan angkutan/kapal, awak kapal, dan perlindungan lingkungan maritim. Terkait dalam pengawasannya mengawasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, Kesyahbdandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi, memeriksa dan menerbitkan Sertifikasi kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan sesuai dengan Keputusan Menteri No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Untuk masa berlaku sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan sendiri adalah 3 bulan.

Untuk tugas dan kewenangan Pengawas Perikanan Di Satuan Kerja Pengawasan Sumber daya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo pada intinya adalah untuk mengawasi dan memeriksa kegiatan perikanan khususnya dari kegiatan penangkapan ikan kapal perikanan agar dalam beroperasi selalu menjaga kelestarian ikan dan lingkungannya dengan tidak mencemari dan merusaknya. Sedangkan untuk keselamatan angkutan dan awak kapal merupakan tugas dan kewenangan dari Syahbandar Perikanan yang ada di Kantor Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Pobolinggo. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang no 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan Pasal 42 bahwa “Dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, ditunjuk syahbandar di pelabuhan perikanan”. Untuk pelaksanaan Surat Laik Operasi yang diterbitkan oleh Pengawas Perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar oleh Syahbandar Perikanan dilakukan setiap kapal hendak beroperasi/berlayar.

Tabel 7 Perbandingan Kelaikan Kapal Perikanan antara Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan

Perbandingan	**Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan (Departemen Perhubungan)**	**Surat Laik Operasi dan Surat Persetujuan Berlayar (Departemen Kelautan dan Perikanan)**
Tujuan kebijakan	Untuk menjamin status hukum kapal, keselamatan kapal, nelayan dan perlindungan lingkungan maritim	Untuk menjamin keselamatan kapal, nelayan, dan perlindungan lingkungan maritim dan ekosistem ikan
Persyaratan Administrasi	Surat Ukur, Surat Tanda Kebangsaan Kapal (Pas Tahunan) dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan yang sudah habis masa berlakunya.	Surat Ukur, SIUP (Surat Izin Usaha Perikanan), SIPI (Surat Izin Penangkapan Ikan), SKAT (Surat Keterangan Aktivasi Transmitter) untuk kapal ijin pusat, Surat Tanda Kebangsaan Kapal (Pas Tahunan) dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan.
Pemeriksaan	- Status hukum kapal - Konstruksi kapal - Perlengkapan keselamatan kapal - Permesinan - Perangkat telekomunikasi - Pencegahan pencemaran kapal - Jumlah dan susunan awak kapal	- Alat penangkapan ikan - Alat bantu penangkapan ikan - Isi muatan kapal - Konstruksi kapal - Perlengkapan keselamatan kapal - Permesinan - Perangkat telekomunikasi - Pencegahan pencemaran - Jumlah dan susunan awak kapal/nelayan.
Produk Kebijakan	- Surat Tanda Kebangsaan Kapal : Menjamin status hukum kapal bahwa kapal tersebut merupakan kapal resmi yang berbendera Indonesia - Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan : Menjamin keselamatan dan keamanan kapal, nelayan dan perlindungan lingkungan maritim	- Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan : Menjamin keselamatan dan keamanan lingkungan maritim dan kelestarian ikan. - Surat Persetujuan Berlayar : Menjamin keselamatan dan kemanan kapal dan nelayan pada saat berlayar.
Masa berlaku	3 bulan	2 hari

Apabila dilihat secara keseluruhan antara pelaksanaan instansi Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam penerbitan surat kelaikan kapal perikanan dari segi keselamatan kapal, awak kapal dan perlindungan lingkungan maritim, memiliki tugas dan kewenangan yang sama. Dari pelaksanaan kedua kebijakan tersebut, peneliti menganalisis bahwa ada dua asumsi teori kebijakan publik dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan ini.

Pertama, adanya kedua kebijakan ini merupakan sebuah koordinasi dan komunikasi antar instansi pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan secara ketat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2008:142) bahwa :

"koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya".

Antara instansi pelaksana kebijakan kelaikan kapal perikanan yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) melakukan koordinasi dan kesepakatan untuk melakukan pengawassan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan setiap bulan dan setiap harinya. Untuk pemeriksaan kapal perikanan setiap bulannya, dilakukan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan untuk dilakukan pemeriksaan keseluruhan kondisi kapal, mengingat instansi ini merupakan instansi

yang membidangi bidang pelayaran. Sedangkan untuk pengawasan dan pemeriksaan setiap harinya, dilakukan oleh Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan. Pengawasan dan pemeriksaan dilakukan agar setiap kali kapal perikanan melakukan operasi penangkapan ikan sesuai dengan aturan keselamatan dan keamanan dalam pelayaran.

Kedua, adanya kedua kebijakan ini merupakan sebuah permainan dan kesepakatan dalam proses pembuatan kebijakan sampai implementasi kebijakannya. Seperti yang dikatakan oleh Bardach (Parsons, 2011:472) dalam bukunya "*The Implementation Game*", menurutnya implementasi adalah sebuah permainan "tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian". Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin, dan berusaha memainkan sistem demi mencapai tujuannya sendiri. Ini terlihat dari kesamaan pelaksanaan yang dimiliki instansi Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan.

Peneliti menganalisis bahwa Departemen Kelautan dan Perikanan menginginkan tugas dan kewenangan yang sama seperti Departemen Perhubungan tentang kebijakan kelaikan kapal, khususnya kelaikan kapal perikanan mengingat sektor perikanan merupakan domain mereka. Sehingga terbentuklah Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan sebagai pelaksana dari perundang-undangan. Hal ini diperkuat pula dengan

terbentuknya Syahbandar Perikanan sebagai pejabat pemerintah yang memiliki tugas menjaga keselamatan kapal perikanan dan nelayan pada saat berlayar, berdasarkan Undang-Undang 45 tahun 2009 Tentang Perikanan pasal 42 yang mengatakan bahwa "Dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, ditunjuk syahbandar di pelabuhan perikanan".

Menurut peneliti dilihat dari masa berlakunya, tugas dan kewenangan yang diberikan kepada Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo yang sangat besar dan luas yaitu mengenai semua tentang keselamatan angkutan kapal, awak kapal dan perlindungan lingkungan maritim, baik itu angkutan kapal penangkap ikan, barang, dan penumpang, walaupun pelaksanaanya bisa dilakukan dan berhasil, akan tetapi dalam kasus kapal nelayan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh kebijakan kurang efektif. Ketidakefektifan ini disebabkan masa berlaku yang hanya 3 bulan sekali, sedangkan nelayan dalam melakukan operasi penangkapan ikan dilakukan hampir setiap hari.

Berbeda dengan masa berlaku Surat laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang menurut Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan adalah 2 x 24 jam, walaupun dalam pelaksanaanya dilakukan setiap 10 hari sekali. Tugas dan kewenangan yang dibagi-bagi di dalam instansi dibawah Departemen Kelautan dan Perikanan, berdasarkan kriteria membuat pelaksanaan SLO dan SPB menurut pandangan peneliti sangat efektif. Untuk SLO Kapal Perikanan, pemeriksaan tentang kelaikan kapal perikanan dilihat dari segi

kesiapan kapal dalam beroperasi agar tidak mencemari dan merusak lingkungan. Pemeriksaannya juga sangat detail, bukan hanya dilihat dari kesiapan fisik kapal, akan tetapi juga dilihat dari isi muatan kapal, dan alat penangkapan yang dipakai. Sedangkan SPB, pemeriksaan dilakukan untuk keselamatan kapal dan awak kapal saat beroperasi di laut lepas, mengingat kapal perikanan mempunyai karakteristiknya sendiri yang berbeda dengan kapal lainnya.

4.3.2.2 Kesesuaian Antara Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Penangkap Ikan dengan Kelompok Sasaran

Kebijakan akan berhasil dilaksanakan apabila terdapat kesesuaian antara 3 elemen yang ada dalam pelaksanaan kebijakan, yaitu program itu sendiri, pelaksana program, dan kelompok sasaran program. Korten (Akib dan Tarigan, 2008:12) mengatakan bahwa

> "suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian antara tiga unsur program. Pertama, kesesuaian antara kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program".

Dari hasil penelitian, kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan yang dilakukan oleh Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV

Probolinggo sudah sesuai dengan kelompok sasarannya yaitu nelayan. Hal ini dikarenakan kantor Ksyahbandaran Pelabuhan Probolinggo merupakan instansi yang membidangi pelayaran, dan kapal perikanan merupakan salah satu alat transportasi yakni transportasi laut yang digunakan pada saat berlayar. Semua pemeriksaan alat transportasi, baik itu transportasi darat, laut, maupun udara merupakan otoritas dari Departemen Perhubungan.

Sedangkan untuk Surat Laik Operasi kapal perikanan juga merupakan kewenangan dari Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), karena angkutan yang dipakai melakukan operasi dilaut, yang itu semua harus ada pengawasannya. Pengawasan dilakukan agar ekosistem laut tidak tercemar dan rusak, maka dari itu dibentuklah Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) sebagai pengawas perikanan.

Di dalam instansi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) juga terdapat Syahbandar Perikanan untuk penerbitan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang tujuannya menjaga keselamatan operasional kapal perikanan dan nelayan pada saat berlayar menangkap ikan. Dibentuknya Syahbandar Perikanan juga sesuai antara kebijakan, pelaksana dan kelompok sasaran. Didalam Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan dijelaskan dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, ditunjuk syahbandar di pelabuhan perikanan. tujuannya sudah jelas untuk menjaga keselamatan kapal dan nelayan pada saat berlayar. Mengingat kapal perikanan memiliki karakteristiknya sendiri, sebagaimana yang dikatakan oleh

Nomura dan Yamazaki (Rahman, 2009:5) yang membedakan kapal perikanan dengan kapal yang lain, yaitu :

10. Kecepatan kapal, umumnya kapal perikanan membutuhkan kecepatan yang tinggi untuk mengejar kelompok ikan, dan membawa hasil tangkapan ikan segar dalam waktu yang relative singkat.
11. Kemampuan olah gerak kapal, kapal membutuhkan olah gerak khusus yang baik pada saat pengoperasiannya, seperti kemampuan *steerability* yang baik, radius putaran (turning cycle) yang kecil dan daya dorong mesin (propulsion engine) yang dapat dengan mudah bergerak maju dan mundur.
12. Kelaiklautan, laiklaut untuk digunakan dalam pengoperasian penangkap ikan dan cukup tahan untuk melawan kekuatan angin, gelombang dan juga kapal.
13. Harus memiliki stabilitas yang tinggi dan daya apung yang cukup untuk menjamin keamanan dalam pelayaran.
14. Lingkup area pelayaran kapal perikanan luas karena pelayarannya ditentukan oleh pergerakan kelompok ikan daerah musim ikan dan migrasi ikan.
15. Konstruksi badan kapal yang kuat, konstruksi harus kuat karena dalam operasi penangkapan ikan akan menghadapi kondisi alam yang berubah-ubah. Disamping itu, konstruksi kapal perikanan juga harus dapat menahan beban getaran yang kecil pula.
16. Daya dorong mesin, kapal perikanan yang terutama menggunakan jaring untuk alat tangkapnya membutuhkan daya dorong mesin yang cukup besar agar cepat mengelilingi kelompok ikan yang menjadi target sasaran.
17. Fasilitas penyimpanan dan pengolahan ikan, umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan hasil tangkapan dalam ruangan tertentu berpendingin, terutama untuk kapal-kapal yang memiliki trip yang cukup lama, terkadang dilengkapi pula dengan ruang pembekuan dan pengolahan.
18. Mesin-mesin bantu penangkapan, pada umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan mesin-mesin bantu seperti: winch. Power block, dan line hauler. Desain dan konstruksi kapal perikanan dengan ukuran tertentu harus dapat menyediakan tempat untuk hal tersebut.

Mengingat kapal perikanan berbeda dengan kapal lainnya, maka dalam pengawasan dan pemeriksaan keselamatan operasional kapal perikanan dibutuhkan suatu instansi yang memiliki pengetahuan kelaikan kapal secara umum, juga

pengetahuan tentang bidang perikanan dan kelautan yang lebih mendalam. Oleh karena itu, dibentuklah syahbandar perikanan dibawah Departemen Kelautan dan Perikanan.

Peneliti menganalisis bahwa memang ada dualisme kebijakan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan. Setiap instansi memiliki argumen yang logis terhadap apa yang dijelaskan mengenai kelaikan kapal perikanan. Maka dari itu, jalan tengah dari permasalahan ini adalah membedakan pemeriksaan kapal perikanan dari segi waktu pelaksanaannya. Untuk pelaksanaan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dilakukan setiap 3 bulan sekali, sedangkan untuk Suart Laik Operasi (SLO) dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) dilaksanakan setiap kapal mau berlayar.

4.3.3 Dampak Kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan Terhadap Pemilik Kapal dan Nelayan di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo

Setiap implementasi kebijakan publik pada dasarnya dilaksanakan guna meraih hasil, manfaat dan dampak yang diinginkan, dalam hal ini adalah untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Menurut Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2005:65) menjelaskan tentang implementasi kebijakan sebagaimana berikut :

> "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk

mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian". (Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab, 2005:65)

Berdasarkan pendapat diatas, dapat dijelaskan bahwa setiap kebijakan yang sudah ditetapkan dan mulai dilaksanakan, maka itu merupakan fokus dari implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan/kegiatan para birokrat yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan, namun lebih jauh dari itu juga mempunyai dampak kepada masyarakat sebagai *target group*. Disini ada dua kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan kepada masyarakat, yaitu dampak yang diinginkan (positif) dan dampak yang tidak diinginkan (negatif). Oleh karena itu, peneliti menganalisis mengenai dampak yang ditimbulkan dari adanya implementasi kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan kepada pemilik kapal dan nelayan. Dampak implementasi kebijakan tersebut dilihat dari biaya dan waktu yang dibutuhkan dalam proses perijinan Sertifikasi Kelaikalautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan, serta kinerja para nelayan dalam mencari ikan.

4.3.3.1 Biaya Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo

Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan pada dasarnya ingin melindungi masyarakat, khususnya masyarakat nelayan agar dalam beroperasi menangkap ikan terjamin keselamatannya, dan tidak

mencemari dan merusak lingkungan maritim. Dilihat dari tujuannya sangat baik, akan tetapi banyaknya perijinan yang harus diurus juga memiliki dampak terhadap pemilik kapal dan nelayan. Dari segi biaya, perijinan tersebut tidaklah murah, apalagi kalau para birokrat/aparat sebagai pelaksana kebijakan melakukan permainan harga dalam pengurusan perijinan tersebut.

Menurut Edwards (Winarno, 2002:142) pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi pelaksanaan kebijakan yang efektif. Akan tetapi, pelaksana kebijakan juga memiliki kecenderungan-kecenderungan sikap terhadap kebijakan yang akan di implementasikan. Apabila para pelaksana kebijakan bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana mestinya. Demikian pula sebaliknya, apabila perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan, maka proses pelaksanaan kebijakan menjadi semakin sulit. Dalam melaksanakan suatu kebijakan, para pelaksana kebijakan juga memiliki kecenderungan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi (*self-interest*) dan organisasi, dengan menambah biaya-biaya tertentu yang membuat para pelaksana kebijakan mau melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini sesuai dengan hasil temuan peneliti pada saat melakukan penelitian.

Dari hasil penelitian diketahui untuk pembiayaan perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan disesuaikan dengan ukuran dan jenis kapal. Hal ini sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2009 Tentang Jenis dan Tarif

Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan. Ada dua produk pelayanan yang diberikan dalam setiap penerbitan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, yaitu penerbitan Surat Kebangsaan Kapal dan Sertifikat Kelaikan dan Pengawakan Kapal Penangkap Ikan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan kepada pihak Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo, biaya dalam perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan sangatlah terjangkau. Akan tetapi kenyataannya, biaya yang dikeluarkan oleh pemilik kapal tidak sesuai dengan harga yang dijelaskan pihak kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo kepada peneliti. Dari penjelasan pihak operator kapal yang mengurusi perijinan kapal perikanan mengatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan sebesar Rp.150.000,00. Operator kapal juga tidak mengetahui rincian besaran biaya Sertifikasi Kelaiklautan kapal penangkap ikan tersebut. Disini terlihat bahwa pelaksanaan kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal memiliki dampak positif sekaligus negatif terhadap pemilik kapal. Dampak positif dari kelaiklautan kapal ini adalah adanya jaminan status hukum dan keselamatan kapal pada saat beroperasi di laut lepas, sedangkan dampak negatifnya adalah kecenderungan para pelaksana kebijakan menambah biaya-biaya dalam perijinan sertifikat kelaiklautan kapal sangat membebani pemilik kapal.

Untuk pembiayaan perijinan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan berdasarkan Undang-Undang no 45 tahun 2009 Tentang Perikanan pasal 43 bahwa

"setiap kapal perikanan yang melakukan kegiatan perikanan wajib memiliki surat laik operasi kapal perikanan dari pengawas perikanan tanpa dikenai biaya". Akan tetapi, dalam pelaksanaanya para operator kapal dalam mengurusi perijinan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan selalu memberikan uang sebesar Rp.20.000,00-Rp.30.000,00 kepada aparat yang bertugas, dan ironisnya para aparat tidak menolak pemberian tersebut.

4.3.3.2 Waktu Penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo

Waktu penyelesaian perijinan adalah jangka waktu yang dibutuhkan oleh aparat untuk menyelesaikan proses perijinan dimulai dengan dilengkapinya persyaratan-persyaratan administrasi dan teknis pemohon sampai diselesaikannya proses perijinan. Semakin cepat waktu dalam penyelesaian perijinan dan tidak berbelit-belit, maka hal ini akan berdampak positif terhadap masyarakat sebagai *target group*. Untuk waktu yang dibutuhkan dalam penyelesaian perijinan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan oleh Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo sekitar 30 menit, sedangkan untuk Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan oleh Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo sekitar 45 menit. Jumlah waktu yang dibutuhkan dalam perijinan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan tersebut, sudah termasuk dengan penerbitan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang dikeluarkan oleh Syahbandar Perikanan.

Dari hasil penelitian diketahui, asalkan para operator kapal atau pemilik kapal memenuhi semua persyaratan administrasi yang ada, maka akan dilanjutkan dengan proses pemeriksaan keseluruhan fisik kapal. proses pemeriksaan fisik berlangsung cepat karena ditangani oleh petugas yang berkompeten di bidangnya. Untuk pemeriksaan fisik kapal, di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo Bagian Hukum dan sertifikasi kapal, ada petugas yang berkompeten yaitu *Marine Inspector*, yang tugasnya adalah memeriksa kelaikan kapal agar keselamatan kapal, awak kapal dan lingkungan maritim terjamin keamanannya. Sedangkan untuk pemeriksaan fisik kapal di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo, ada pengawas perikanan yang tugasnya adalah memeriksa kelaikan kapal perikanan agar dalam melakukan operasi tidak mencemari dan merusak lingkungan maritim.

4.3.3.3 Kinerja Nelayan Dalam Menangkap Ikan

Dampak selanjutnya dari implementasi kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal perikanan adalah dari segi kinerja nelayan dalam menangkap ikan. Proses pelayanan perijinan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan yang cepat, berdampak baik kepada para nelayan dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan. Dari hasil penelitian, hal ini tidak mempengaruhi kinerja keberangkatan nelayan dalam menangkap ikan. Akan tetapi, yang menjadi kendala dalam kinerja nelayan adalah masa berlaku dari Surat Laik Operasi kapal perikanan.

Masa berlaku SLO menurut Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan adalah 2x24 jam. Apabila kapal perikanan tidak melakukan keberangkatan kapal dalam jangka waktu tersebut, maka SLO tersebut dinyatakan tidak berlaku. Hal ini menghambat para nelayan dalam keberangkatan apabila kapal mengalami kerusakan mendadak pada saat melakukan operasi. Maka dari itu untuk mencegah hal tersebut, pihak Satker PSDKP beserta instansi lain yang terkait, yaitu Syahbandar Perikanan, TNI AL, dan POLAIR, membuat suatu keputusan bersama bahwa masa berlaku SLO berlaku hingga 10 hari sekali.

Akan tetapi, kesepakatan tersebut belum mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh nelayan. Nelayan lokal yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo memiliki masa keberangkatan dan kepulangan dalam penangkapan ikan yang tidak menentu dan berbeda-beda. Ada yang setiap seharinya berangkat lalu pulang, ada juga yang tiga atau 4 hari berangkat lalu pulang, tergantung dari hasil tangkapan yang diperoleh. Tidak menentunya hasil ikan yang didapatkan oleh nelayan menyebabkan para nelayan enggan untuk berlabuh padahal masa berlaku Surat Laik Operasi sudah habis masa berlakunya. Akibatnya nelayan mendapatkan permasalahan dengan aparat yang bertugas melakukan operasi dan patroli laut. Inilah yang menjadi kendala dan penghambat kinerja nelayan untuk menangkap ikan, dan pada akhirnya mempengaruhi penghasilan para nelayan.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai Dualisme Kebijakan Kelaikan Kapal Perikanan antara Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Perikanan yang dilaksanakan oleh Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo, dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan oleh Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo, dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. Implementasi kebijakan Serifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo merupakan bentuk sinergi antar kebijakan dan instansi yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam mengawasi kelaikan kapal perikanan. Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan merupakan salah satu persyaratan administrasi dalam penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) oleh pengawas perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) oleh Syahbandar Perikanan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Dilihat dari tujuan yang ingin dicapai dari kedua kebijakan tersebut memiliki kesamaan

yaitu agar nelayan pada saat beroperasi di laut lepas terjamin keselamatannya, dan tidak merusak dan mencemari lingkungan maritim.

2. Apabila melihat keseluruhan tugas dan kewenangan dari Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan, memang terjadi dualisme kebijakan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan. Akan tetapi, dalam tugasnya tidak saling tumpang tindih karena pelaksanaan dari kedua kebijakan tersebut dibedakan waktu pelaksanaan dan masa berlakunya. Untuk sertifikasi kelaiklautan kapal yang dikeluarkan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo dilakukan setiap 3 bulan sekali, sedangkan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan yang dikeluarkan oleh Pengawas Perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) oleh Syahbandar Perikanan diberikan setiap kali kapal perikanan melakukan operasi penangkapan ikan. Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan melakukan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan yang mencakup semua aspek keselamatan dan keamanan saat berlayar, yaitu keselamatan dan keamanan kapal, nelayan, dan perlindungan lingkungan maritim. Sedangkan di Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) dalam pemeriksaan kelaikan kapal perikanan diserahkan kepada dua instansi berbeda yaitu Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan. Untuk pengawas perikanan lebih menekankan pada aspek keselamatan dan keamanan lingkungan maritim, sedangkan Syahbandar Perikanan lebih menekankan pada aspek keselamatan dan keamanan kapal dan nelayan pada saat berlayar.

3. Dalam pelaksanaan kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan berjalan dengan baik sesuai dengan aturan karena kebijakan ini merupakan suatu produk hukum dari pemerintah yang harus dijalani oleh pemilik kapal dan nelayan yang ingin mengoperasikan kapal perikanan. Akan tetapi dilihat dari tujuan kebijakan yang ingin dicapai, untuk pelaksanaan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dirasa kurang efektif. Hal ini dikarenakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dilaksanakan 3 bulan sekali, sedangkan nelayan dalam melakukan operasi penangkapan ikan melakukannya hampir setiap hari.
4. Dalam pelaksanaan pengawasan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan oleh Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan oleh Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo, sudah memiliki petugas yang berkualitas dan berkompeten di bidangnya. Akan tetapi, dari segi kuantitas petugas yang ada di masing-masing instansi masih kekurangan personil. Untuk bagian pemeriksaan sertifikasi kelaiklautan kapal di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo hanya memiliki satu petugas pemeriksa yang memiliki ijazah *Marine Inspector*. Sedangkan untuk pemeriksaan kelaikan kapal di Satker PSDKP Probolinggo memiliki 4 personil yang aktif untuk pengawasan dan pemeriksaan kelaikan operasi kapal perikanan. Dari segi sarana dan prasarana,

Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo sudah memiliki cukup sarana dan prasarana yang memadai dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal penangkap ikan. Sedangkan untuk sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Satker PSDKP Probolinggo kurang memadai, kurangnya sarana dan prasarana tersebut meliputi belum memiliki kantornya sendiri dan tidak memiliki kapal patroli sebagai pengawasan dilaut lepas.

5. Implementasi kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan memiliki dampak terhadap para pemilik kapal dan nelayan. Untuk dampak terhadap pemilik kapal menyebabkan bertambahnya pengeluaran oleh pemilik kapal untuk biaya perijinan kelaikan kapal perikanan. Hal ini diperparah juga dengan perilaku aparat pelaksana yang menambahkan biaya-biaya perijinan dalam penerbitan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan. Untuk Sertifikasi Kelaiklautan kapal penangkap ikan ≤ 50 GT (*Gross Tonnage*) sebesar Rp.150.000,00 yang seharusnya hanya Rp 12.500,00. Sedangkan untuk Surat Laik Operasi Kapal Perikanan sesuai dengan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan yang menyebutkan bahwa dalam perijinan SLO tidak dikenai biaya, akan tetapi nyatanya masih terdapat pungutan tidak resmi oleh aparat pelaksana sebesar Rp.30.000,00.

5.2 Saran

1. Untuk Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap ikan, sebaiknya dilakukan pembaharuan kembali, dan lebih dipersempit lagi aspek pengawasannya. Peneliti menyarankan satu produk kebijakan yang ada di sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, yaitu sertifikat kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan ditiadakan, dan hanya menyisakan dokumen status hukum kapal yaitu Surat Tanda Kebangsaan Kapal.
2. Apabila tidak ada pembaharuan atas Kepmen Perhubungan tersebut, diharapkan adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan tentang bagaimana perijinan kelaikan kapal perikanan dilakukan agar sama-sama tidak dirugikan, dan masyarakat tidak terbebani dengan adanya kebijakan tersebut. Peneliti menyarankan petugas *Marine Inspector* milik Kesyahbandaran Pelabuhan Departemen Perhubungan ditugaskan ke Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) agar pengurusan perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal menjadi satu atap dengan Surat Persetujuan Berlayar dan Surat Laik Operasi.
3. Sebaiknya para pelaksana di lapangan tidak saling menuding satu sama lain tentang instansi yang lebih berhak dalam perijinan kelaikan kapal perikanan, karena hal ini dapat memperkeruh masalah.

4. Diharapkan agar jumlah *Marine Inspector* di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan kelas IV Probolinggo dan Pengawas perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo ditambah personilnya. Mengingat tugas yang diberikan sangat banyak.
5. Diharapkan petugas pelaksana kebijakan dalam meminta biaya pelayanan Sertifikasi Kelaiklautan Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan kepada masyarakat disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta.

Arikunto, Suharsini. 1996. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek.* Jakarta : PT. Rineka Cipta.

Chadwick, B., Howard M, and Stan L Albrectht. 1991. *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial.* Semarang : IKIP Semarang Press.

Darmadi, Damai dan Sukidin. 2009. *Administrasi Publik.* Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.

Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik.* Yogyakarta : Gadjah Mada University Press

Islamy, Irfan M. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara.* Jakarta : Bumi Aksara.

Miles, Mattew B. dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisi Data Kualitatif.* Jakarta : UI Press

Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung : Remaja Rosda Karya.

Muhammad, Sahri. 2010. *Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan : Pendekatan Sistem*. Malang : UB Press.

Nazir, Mohammad. 2005. *Metode Penelitian.* Jakarta : Ghalia Indonesia.

Ndraha, Taliziduhu. 2005. Kybernologi Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan. Jakarta: PT. RINEKA CIPTA

Parsons, Wayne. 2011. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta : Kencana Prenada Media.

Syafie, Inu Kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. RINEKA CIPTA.

Siagian, Sondang. 2008. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Soenarko. 2005. *Public Policy : Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah.* Surabaya : Airlangga University Press.

Sugiyono. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.

Suzetta, Paskah. 2008. Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin. Jakarta : SMERU.

Thoha, Miftah. 1983. *Aspek-aspek Pokok Ilmu Administrasi.* Jakarta: Ghalia Indonesia

Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta : Bumi Aksara.

Widodo, Joko. 2009. Analisis Kebijakan Publik. Malang : Banyumedia Publishing.

Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses.* Yogyakarta : Media Pressindo.

Jurnal

Mardiyanta, Antun. 2011. Kebijakan Publik Deliberatif : *Relevansi dan Tantangan Implementasinya*, 24 (3): 261 271.

Internet

Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. 2008. Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan : Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, diakses pada tanggal 5 Desember 2012 dari www.scribd.com/doc/50865843/artikulasi-konsep-implementasi-kebijakan-jurnal-baca-agustus-20081

Lababa, Djunaidi. 2008. "Evaluasi Program Sebuah Pengantar", diakses pada tanggal 27 Desember 2012 dari http://evaluasipendidikan.blogspot.com

Supanji, Ipan Muhammad, dkk. 2008. Program Kreativitas Mahasiswa : *Prosedur Sertifikasi Laik Laut Kapal Ikan Kasus Kapal Ikan di Pelabuhan Ratu*. Institut Pertanian Bogor, diakses pada tanggal 1 Desember 2012 dari http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/32781

Ramli, Ahmad M. 2008. Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, diakses pada tanggal 3 Desember 2012 dari http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/208120.pdf

Rahman, Anisa Fathir. 2009. Skripsi: Tingkat Keakuratan Konstruksi Gading-Gading Kapal Kayu Galangan Kapal UD. Semangat Untung Didesa Tanah Beru Bulu Kumba, Sulawesi Selatan, diakses pada tanggal 15 Desember 2012 dari http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/11280/C09afr.pdf

Sutarso. 2011. "Wilayah Perairan Indonesia", diakses pada tanggal 23 Oktober 2012 dari http://trazo212.wordpress.com/2011/09/09/wilayah-perairan-indonesia/

Peraturan

Undang-Undang No 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran.

Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.

Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan.

Keputusan Menteri Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Penangkap Ikan.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan.

REPUBLIK INDONESIA

SERTIFIKAT KELAIKAN DAN PENGAWAKAN KAPAL PENANGKAP IKAN
(sertifikat ini dilengkapi dengan lembaran tambahan perlengkapan dan pengawakan kapal penangkap ikan)
FISHING VESSEL SAFETY AND MANNING CERTIFICATE
(This Certificate shall be supplemented by a Record of Fishing Vessel Equipment and Manning)

No. PK. 001 / 117 / 2 / AD.Pbl-2012

Diterbitkan berdasarkan ketentuan pasal 2 dan 4 Keputusan Menteri Perhubungan No. KM. 46 Tahun 1996
Issued under the provisions of Minister of Communication decree No. KM. 46, 1996 article 2 and 4

DATA KAPAL :
PARTICULARS OF SHIP :

Nama Kapal *Name of Ship*	Tanda Panggilan *Distinctive Number or Letters*	Tempat Pendaftaran *Port of Registry*	Tonase Kotor *Gross Tonnage*	Tempat & Tanggal Pembangunan *Place and Date of Built*	Panjang Kapal *Lenght of Ship*
PUTRA TUNGGAL - 1	--	-----	- 15 -	PROBOLINGGO TAHUN 2000	12.47 M

Daerah Pelayaran (*) : *Voyage / trade (*)*
x- **Lokal** / *Restricted area*
.- **Perairan Indonesia** / *Indonesian waters*
.- **Semua Lautan** / *Ocean going*

Dengan ini dinyatakan bahwa :
This is to certify that :

1. **Kapal sudah diperiksa sesuai dengan ketentuan -katentuan dari aturan kelaikan kapal yang berlaku dan aturan perundang-undangan lainnya yang terkait kepada kelaikan dan pengawakan kapal penangkap ikan.**
   The ship has been inspected in accordance with the provisions of regulation for fishing vessel safety and manning and other concernedrules relevant thereto
2. **Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa kapal telah memenuhi ketentuan tentang keselamatan konstruksi , permesinan, perlengkapan navigasi, alat -alat penolong, alat pemadam kebakaran, perlengkapan radio, peralatan pencegahan pencemaran dari kapal dan pencegahan pelanggaran di laut, serta kelengkapan-kelengkapan lainnya yang terkait dengan aturan kelaikan dan pengawakan kapal, penangkap ikan.**
   Theinspection showed thatthe ship complieswith the provisions ofsafety constructoin,machinery,navigation, equipments, life-saving appliances, fire extinguishing, radio apparatus, oil pollution preventing equipment, collision prevention at sea and other equipments required by the fishing vessel safety and manning regulations.

Sertifikat ini berlaku sampai dengan tanggal : 06 DESEMBER 2012
This certificate will remain in force until

Dikeluarkan di : PROBOLINGGO **tanggal :** 07 SEPTEMBER 2012
Issued at *Date*

Catatan :
Note

1. **Dock terakhir di** : PROBOLINGGO
   Last docking at tgl. 05 s/d 09 - 03 - 2012
   date
2. **Pemeriksaan di** : Pelabuhan Probolinggo
   Inspected at tgl. 07 SEPTEMBER 2012
   date
3. **Pemeriksaan umum yang akan datang** : MARET 2013
   Next special survey

TANDA SELAR : GT. 15 No. 480 / Mp

A.n. MENTERI PERHUBUNGAN
DIREKTUR JENDERAL PERHUBUNGAN LAUT
O.b. MINISTER OF COMMUNICATION
DIRECTOR GENERAL OF SEA COMMUNICATION
ADMINISTRATOR PELABUHAN
PROBOLINGGO

KEMENTERIAN PERHUBUNGAN DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN LAUT
KANTOR ADPEL PROBOLINGGO

WAHYUDI, SH, MM
Penata Tk. I (III/d)
NIP. 19600129 198301 1 001

(*) Coret yang tidak perlu
Delete as appropriate

" Mentaati Peraturan Pelayaran Berarti Mendukung Terciptanya Keselamatan Berlayar "

DKP.II - 16

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PAS TAHUNAN SEMENTARA
KAPAL PENANGKAP IKAN

REPUBLIK INDONESIA

Diterbitkan berdasarkan ketentuan Pasal 2 dan 3
Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 46 Tahun 1996

Yang bertanda tangan dibawah ini .....ADMINISTRATOR PELABUHAN PROBOLINGGO.....
menyatakan bahwa :

NAMA KAPAL	TANDA PANGGILAN	TEMPAT PENDAFTARAN	TANDA PENDAFTARAN
PUTRA TUNGGAL - 1	-	-	-

UKURAN P X L X D (M)°	TONASE KOTOR (GT)	TONASE BERSIH (NT)	TAHUN PEMBANGUNAN
12.47 x 4.65 x 1.33	- 15 -	- 5 -	2000

PENGGERAK UTAMA	MEREK, TK/KW	BAHAN UTAMA KAPAL	JUMLAH GELADAK	JUMLAH BALING-BALING
MESIN	MITSUBISHI D16 6 CYL, 90PK	K A Y U	S A T U	S A T U

Milik .....MOHAMMAD HASAN..... berkedudukan di .....PROBOLINGGO.....
memenuhi syarat sebagai "Kapal Penangkap Ikan Indonesia ", sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan oleh karena itu berhak berlayar dengan mengibarkan bendera Republik Indonesia.

Kepada seluruh pejabat yang berwenang dan pejabat - pejabat Republik Indonesia maupun mereka yang bersangkutan dan berkewajiban supaya memperlakukan nakhoda, kapal dan muatannya sesuai dengan ketentuan Undang - Undang Republik Indonesia dan Perjanjian - Perjanjian dengan negara - negara lain.

Berlaku sampai tanggal .....06 DESEMBER 2012.....

TANDA SELAR : GT. 15 No. 480 / Mp
Nomor : PK. 205 / 117 / 1 /AD.Pbl-2012

Diberikan di : P R O B O L I N G G O
Pada tanggal : 07 SEPTEMBER 2012

An. MENTERI PERHUBUNGAN
ADMINISTRATOR PELABUHAN
PROBOLINGGO

KEMENTERIAN PERHUBUNGAN
KANTOR ADPEL PROBOLINGGO
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN LAUT

WAHYUDI, SH. MM
Penata Tk. I (III/d)
NIP. 1960029 198011 1 001

No. Urut : --
Didaftarkan dalam
Register Pas Tahunan Sementara Kapal Penangkap Ikan
di Kantor : --
Buku Register : --
--

DKP 4.0.0

Catatan : Pemilik segera mendaftarkan Kapalnya

REPUBLIKINDONESIA
THE REPUBLIC OF INDONESIA

SURAT PERSETUJUAN BERLAYAR
PORT CLEARANCE

NO : 2516/16X/C.27/2012

Diterbitkan berdasarkan UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan Sebagaimana Telah Direvisi Pada UU No. 45. Tahun 2009
Pasal 42 Ayat (2) Huruf a
Issued Under Fishery Act No. 31. 2004 As Revised By Act No. 45. 2009 Article 42 (2) Letter a

Nama Kapal : KMN.PUTRA TUNGGAL I
Ship Name

Tonnase Kotor : 15 GT
Gross Tonnage

Bendera Kebangsaan Indonesia
Nationality Flag of Indonesia

Nahkoda : AGUS
Master

Alat Tangkap : JARING CANTRANG
Fishing Gear

Bertujuan Ke : FG(Sesuai sipi)
Bound for

Sesuai dengan Surat Pernyataan Keberangkatan Kapal yang dibuat nahkoda Tanggal 16/10 2012 Pukul 14 00 WS
In accordance with Sailling Declaration issued by Master on dated..... Time..... LT

Bahwa Kapal telah memenuhi seluruh ketentuan Pasal 219 (3) UU. No 17 Tahun 2008
That ship has fully comply with the provision of article 219 (3). Shipping Acy No.17.2008

Dengan ini kapal tersebut diatas disetujui untuk
The above mentioned vessel is hereby granied for

Bertolak dari : p3 Mayangan
Departure from

Pada tanggal/jam : 16/10 2012
on date/time

Pelabuhan tujuan : .....
Port of Destimation

Jumlah awak kapal : 8(Delapan) Orang
Number of Ship Crews

Dengan muatan : Bekal Ke Laut
With cargoes

Tempat Diterbitkan : Di Probolinggo
Place of issued

Pada tanggal : 16Oktober 2012
Date

LPOR 29 Oktober 2012

Jam : 14 00 Wib
Time

SYAHBANDAR DI PELABUHAN PERIKANAN
HARBOUR MASTER IN FISHING PORT

KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN
DIREKTORAT JENDERAL PERIKANAN TANGKAP
SYAHBANDAR PPP MAYANGAN PROBOLINGGO
REPUBLIK INDONESIA

NONOK WIDJAJANTO, S.Pi
NIP. 19700318 199403 1 002

Perhatian
Attention

1. Surat persetujuan berlayar ini berlaku paling lama 24 jam sejak diterbitkan dan kapal wajib meninggalkan pelabuhan
   The validity of this port clearance not more than 24 hours from the date issued and the vessel shall the port
2. Apabila dalam 24 jam Pemilik agen atau Nahkoda tidak melayarkankapalnya sejak Surat persetujuan Berlayar diterbitkan agar dikembalikan ke syahbandar untuk penerbitan kembali apabila perlu mengajukan permohonan Surat Persetujuan Berlayar yang baru
   If the master no leave the port within 24 hours after the issued of clearance it's should be returned to the harbour master for the re-issuence
3. Surat persetujuan berlayar ini tidak berlaku apabila terdapat coretan-coretan atau perubahan-perubahan

KEMENTERIAN PERHUBUNGAN
DIREKTORAT JENDERAL PERHUBUNGAN LAUT
KANTOR KESYAHBANDARAN DAN OTORITAS PELABUHAN
KELAS IV PROBOLINGGO

Jl. Tanjung Tembaga Timur
Probolinggo – Jatim 67218
Telp. 0335 – 426648
0335 – 429273
Fax. 0335 - 421685
email : adpel_prob@yahoo.co.id

Nomor : UM. 003 / 11 / 18 / KSOP.Pbl-13
Klasifikasi : Penting
Lampiran : --
Perihal : Riset / Survey Penerbitan Surat Kelaikan Kapal-kapal Perikanan di Probolinggo

Probolinggo, 8 Mei 2013

Kepada

Yth. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

di–

MALANG

1. Memperhatikan surat dari Universitas Brawijaya Fakultas Ilmu Administrasi Malang Nomor : 3561/UN 10.3/ PG/2013 tanggal 01 April 2013 perihal Riset/Survey oleh Mahasiswa an. Nur Karim NIM. 0910310279.

2. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, bahwa Mahasiswa :

   Nama : Nur Karim
   NIM : 0910310279
   Jurusan : Ilmu Administrasi Publik
   Alamat : Jalan Ikan Kakap No. 12 Probolinggo

   Yang bersangkutan pada hari Rabu, 1 Mei 2013 telah selesai melaksanakan tugas Riset/Survey di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo sejak tanggal 1 April 2013 sampai dengan 30 April 2013.

3. Demikian diberitahukan atas perhatiannya disampaikan terima kasih.

SYAHBANDAR DAN OTORITAS
PELABUHAN PROBOLINGGO

KEMENTERIAN PERHUBUNGAN DIREKTORAT JENDERAL HUBLA
KANTOR KESYAHBANDARAN DAN OTORITAS PELABUHAN PROBOLINGGO

WILIYANTO
Penata Tk. I (III/d)
NIP. 19570827 197911 1 001

Tembusan :
- Dirjen. Hubla.

KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN
DIREKTORAT JENDERAL PENGAWASAN SUMBERDAYA KELAUTAN DAN PERIKANAN
PANGKALAN PENGAWASAN SUMBERDAYA KELAUTAN DAN PERIKANAN JAKARTA
SATUAN KERJA PENGAWASAN SUMBERDAYA KELAUTAN DAN PERIKANAN PROBOLINGGO
Pelabuhan Perikanan Pantai maqyangan Jl. Pelabuhan Perikanan No. 01 Mayangan 62817 Probolinggo – Jawa Timur
Telp/Fax : (0335) 4513195 e-mail : prob_satkerpsdkp@yahoo.co.id

SURAT KETERANGAN

Nomor : 071 /PRB-Lan.1/TU.071/V/2013

Berdasarkan Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Nomor : 356/UN 10.3/PG/2013 tanggal 01 April 2013, perihal Riset dengan Tema Implementasi Kebijakan Penerbitan Surat Kelaikan Kapal Perikanan di Satuan Kerja Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Probolinggo, maka dengan ini kami menerangkan bahwa yang bernama :

Nama	: NUR KARIM
Alamat	: Jl. Ikan Kakap No. 12 Mayangan Kota Probolinggo
NIM	: 0910310279
Jurusan	: Ilmu Administrasi Publik
Fakultas	: Ilmu Administrasi
Perguruan Tinggi Negeri	: Universitas Brawijaya Malang

Telah melaksanakan kegiatan Riset di Satuan Kerja Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Probolinggo mulai tanggal 01 April s/d 30 April 2013.

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di : Probolinggo
Pada tanggal : 28 Mei 2013

a.n Kepala Pangkalan PSDKP Jakarta
Kepala Satker Pengawasan SDKP Probolinggo

KRISTIAN HADI S SAPUTRO, S.Pi
NIP. 19820521 200801 1 006