

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah 17.499 pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Luas total wilayah Indonesia adalah 7,81 juta km² yang terdiri dari 2,01 juta km² daratan, 3,25 juta km² lautan dan 2,55 juta km² Zona Ekonomi Eksklusif. Sebagai negara kepulauan, maka transportasi laut menjadi hal yang strategis, sehingga moda transportasi laut menjadi hal yang sangat penting, terutama untuk mengangkut dan mendistribusikan komoditas antar pulau (dalam negeri) maupun kegiatan ekspor-impor (perdagangan luar negeri). Transportasi laut merupakan gerbang keterisolasian atas wilayah-wilayah yang terpencil dan jauh dari pusat kegiatan terutama dalam mendukung kegiatan ekonomi daerah.

Selain itu Indonesia juga memiliki dua pertiga luas lautan lebih besar daripada daratan. Hal ini dapat terlihat dengan adanya garis pantai di hampir setiap pulau di Indonesia. Hal ini yang menjadikan Indonesia menempati urutan kedua setelah Kanada sebagai negara yang memiliki garis pantai terpanjang di dunia. Seiring dengan perkembangan lingkungan yang strategis, peran laut menjadi signifikan serta dominan dalam mengantar kemajuan suatu negara. Menyadari kekayaan alam yang sangat besar, pemerintah berupaya untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia.

Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk membangun kekuatan maritim, yaitu posisi dan kondisi geografi, luas wilayah, jumlah dan karakter penduduk, serta yang paling penting adalah karakter pemerintahannya. Selain perbaikan dan perhatian khusus yang diberikan dalam bidang teknologi untuk mengelola sumber daya alam di laut Indonesia diperlukan juga sebuah pengembangan pelabuhan dan transportasi laut untuk mendorong kegiatan maritim Indonesia menjadi lebih modern dan mudah digunakan oleh masyarakat.

Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun

penumpang, dan/atau bongkar muat barang berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan, kemananan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi. Pelabuhan terdiri dari tiga bagian, yaitu: (1) perairan atau kolam yang menyediakan tempat berlindung; (2) fasilitas *waterfront* seperti tambatan, dermaga, gudang atau fasilitas pelayanan penumpang, muatan, bahan bakar, bahan pasokan untuk kapal; (3) peralatan apung seperti kapal-kapal penolong dan alat angkat di perairan.

Pelabuhan menjadi bagian dari rantai perdagangan lewat laut (*sea – borne trade*). Perdagangan lewat laut pada prinsip merupakan aliran tiga proses pergerakan yaitu transportasi darat (*haulier*) yang mengangkut komoditas dari pemilik barang menuju ke sebuah tempat dari pihak keagenan kargo ataupun jasa penyimpanan (*freight-forwarder, inland container depo, warehouse*) sebelum dibawa dan ditangani (*handling*) di area pelabuhan untuk dinaikkan ke atas palkah kapal.¹ Pergerakan kapal ini tentunya melibatkan institusi lain selain pelabuhan dan pelayaran yaitu industri perbankan/keuangan, berbagai aturan regulasi (termasuk sistem hukum dagang), dan aplikasi moda angkutan lain (selain darat) dari regio pembeli dan penjual.

Pelabuhan dapat dilihat dari berbagai sisi diantaranya dari segi teknis dan ekonomi untuk platform logistic.² Pelabuhan dari segi teknis dapat diartikan sebagai terminal atau daerah dimana kapal dapat terlindungi dengan aman, yang sarat dengan pemberhentian kargo. Pelabuhan juga dapat diartikan sebagai penghubung antara operasi hulu dan hilir dalam rantai logistik. Ini adalah infrastruktur intermoda yang menghubungkan laut dengan kereta api, jalan, saluran air dan pipa. (Dalam kasus *transshipment*, itu penghubung ke laut). Sedangkan pelabuhan dari segi ekonomi dapat diartikan sebagai *gateway* yaitu pelabuhan sebagai gerbang pintu masuk suatu negara untuk perdagangan eksternal, itu berarti bahwa semua operasi yang terlibat dalam perdagangan eksternal berlangsung di pelabuhan. Prosedur pabean, bank, asuransi, jaringan

¹Gurning, Haryadi. E. 2017. Manajemen Pelabuhan. Surabaya : PT Andhika Prasetya Ekawahana

² Ibid

distribusi, penyimpanan jangka waktu pendek atau panjang, arus informasi, dan perdagangan. Selain itu juga sebagai platform logistik yaitu komunitas profesi yang semua berkontribusi untuk melayani kargo dan kapal serta sebagai elemen kemakmuran dan kesejahteraan dalam hal ini pelabuhan selalu menghasilkan pembentukan daerah makmur disekitar instalasinya misalnya kawasan industri, penyimpanan atau aktivitas perdagangan serta pembangunan perkotaan.

Pengembangan pelabuhan menjadi sangat penting, mengingat hampir 80% total volume perdagangan dunia diangkut melalui laut yang merupakan 70% dari total nilai perdangan dunia (UNCTAD : *Review of Maritime Transport* 2015).

Dari persentase volume sebesar 80% tersebut Asia menguasai pangsa sebesar 40% (muat/*loaded*) – 60% (bongkar/*unloaded*). Fakta yang ada saat ini, penduduk dunia sudah mencapai 7,3 Milyar dan diperkirakan pada tahun 2030 mencapai 8,5 Milyar, sehingga akan diikuti meningkatnya perdagangan dunia dan tentunya kebutuhan pelabuhan dan pelayaran untuk mengangkut meningkatnya volume perdagangan tersebut. Hal tersebut tentu bisa menjadi peluang bagi Indonesia, apalagi Indonesia memiliki perairan yang luas serta lokasi yang strategis bagi perdagangan dunia.

Namun menurut *Global Competitiveness Report* tahun 2017-2018, kualitas infrastruktur pelabuhan di Indonesia masih kalah dengan negara tetangga seperti Malaysia, Singapura dan Thailand. Indonesia sendiri berada diperingkat 72, Thailand berada diperingkat 63, Malaysia diperingkat 20, dan Singapura berada diperingkat ke 2. Sedangkan efektivitas pelayanan pelabuhan di Indonesia menempati peringkat ke 61. Angka ini lebih baik jika dibandingkan dengan Thailand yang berada diperingkat 68, namun masih kalah dengan Malaysia yang berada diperingkat 17, dan Singapura berada diposisi pertama.

Untuk pengelolaan pelabuhan sendiri diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. Undang-Undang tersebut telah menghapus monopoli negara atas pelabuhan dan membuka peluang untuk partisipasi baru kepada sektor swasta. Sektor swasta diberikan kesempatan untuk bersaing dengan pelabuhan milik negara untuk membuka jasa-jasa kepelabuhanan. Semenjak adanya peraturan tersebut Pelindo I-IV sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP)

memiliki peran sebagai operator pelabuhan saja, karena sebelumnya BUP berperan sebagai operator sekaligus regulator. Badan Usaha Pelabuhan adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus dibidang pengusahaan terminal dan pelabuhan lainnya. Kini peran regulator dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah, kementerian perhubungan, serta kementerian teknis. Fungsi regulator sepenuhnya dipegang oleh pemerintah. Semenjak itu pula Pelindo bukan lagi satu-satunya yang mengelola pelabuhan secara komersial sehingga membuka persaingan dalam pengelolaan pelabuhan.

Badan Usaha Pelabuhan dalam melaksanakan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhan berkewajiban sebagai berikut:

1. Menyediakan dan memelihara kelayakan fasilitas pelabuhan
2. Memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah
3. Menjaga keamanan, keselamatan dan ketertiban pada fasilitas pelabuhan yang dioperasikan
4. Ikut menjaga keselamatan, keamanan dan ketertiban yang menyangkut angkutan di perairan
5. Memelihara kelestarian lingkungan
6. Memenuhi kewajiban sesuai dengan konsesi dalam perjanjian, dan
7. Mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara nasional maupun internasional.

Pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat (Panji Santosa 2009:57). Lembaga Administrasi Negara (2000) dalam Setyaningrum (2009:1-2) mengartikan pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik. Menurut Pasal 1 Ayat 4 dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada Ayat 5 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Sedangkan lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia adalah OMBUSMAN RI. Menurut data OMBUSMAN RI layanan publik yang diberikan oleh pemerintah maupun BUMN masih banyak mengalami kekurangan, hal ini dapat dilihat dari laporan OMBUSMAN Republik Indonesia Tahun 2018 berdasarkan klasifikasi instansi terlapor.

Tabel 1.1
Jumlah Laporan Pengaduan Masyarakat Tahun 2018

No	Instansi	Jumlah Pengaduan	Presentase
1	Pemerintah Daerah	2.489	39,70%
2	Kepolisian	801	12,78%
3	Instansi Pemeirntah/Kementerian	700	11,16%
4	Badan Pertanahan Nasional	526	8,96%
5	BUMN/BUMD	455	7,26%
6	Lembaga Pendidikan Negeri	263	4,19%
7	Perbankan	203	3,24%
8	Lembaga Peradilan	172	2,74%
9	Komisi Negara/LNNS	159	2,54%
10	Kejaksaan	81	1,29%
11	Perguruan Tinggi Negeri	69	1,10%
12	Lembaga Pemerintah Non Kementerian	63	1,00%
13	Rumah Sakit Pemerintah	60	0,96%
14	Tentara Nasional Indonesia	21	0,33%
15	Dewan Perwakilan Rakyat	15	0,24%
16	Lembaga Pendidikan Swasta	8	0,13%
17	Lain-lain	149	2,38%

Sumber : Laporan OMBUSMAN RI Tahun 2018

Dari laporan tersebut dapat diketahui bahwa jumlah laporan pengaduan paling tinggi berada di Pemerintah Daerah dengan 2.489 pengaduan atau dengan presentase 39,70%, selanjutnya disusul oleh Kepolisian dengan 801 pengaduan, Instansi Pemerintah/Kementerian 700 pengaduan, Badan Pertanahan Nasional 526 pengaduan dan BUMN/BUMD berada di urutan kelima dengan 455 pengaduan atau dengan presentase 7,26%. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa angka pengaduan terhadap BUMN/BUMD masih cukup tinggi. Walaupun BUMN/BUMD bersifat perseroan, namun BUMN/BUMN wajib memberikan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PT Pelabuhan Indonesia III atau yang biasa dikenal dengan Pelindo III merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang jasa kepelabuhanan. Keberadaan Pelindo III tak lepas dari wilayah Indonesia yang terbentuk atas jajaran pulau-pulau dari Sabang sampai Merauke. Sebagai jembatan penghubung antar pulau maupun antar negara, peranan

pelabuhan menjadi sangat penting untuk keberlangsungan dan kelancaran arus distribusi logistik.

PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) atau Pelindo III merupakan Perusahaan yang berperan untuk mengelola 43 pelabuhan umum yang tersebar di 7 Provinsi di Indonesia yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur serta memiliki 17 cabang perusahaan dan terbagi menjadi 4 wilayah kerja yaitu regional Jawa Timur, Jawa Tengah, Bali-Nusra dan Kalimantan. Saat ini Pelindo III memiliki 6 anak perusahaan yaitu PT Pelindo Marine Service, PT Berlian Jasa Terminal Indonesia, PT Terminal Petikemas Surabaya, PT Terminal Teluk Lamon, PT Pelindo Daya Sejahtera dan PT Pelindo Husada Citra. Bidang usaha yang saat ini diselenggarakan oleh perseroan antara lain usaha pelayanan kapal, pelayanan petikemas, non petikemas, bidang usaha penunjang yang meliputi pelayanan konsolidasi dan distribusi barang, pelayanan pelra, pengusahaan alat, pengusahaan property, air dan listrik, pelayanan terminal penumpang, forwarding, pelayanan TUKS dan *marine services*.

Sebagai Badan Usaha Milik Negara sekaligus organisasi penyelenggara pelayanan publik, Pelindo III harus melakukan pelayanan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu dengan memenuhi standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Laut Nomor HK.103/2/18/DJPL-16 tentang standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial. Standar kinerja pelayanan operasional adalah standar hasil kerja dari tiap-tiap pelayanan yang harus dicapai oleh operator terminal/pelabuhan dalam pelaksanaan pelayanan jasa kepelabuhanan termasuk dalam penyediaan fasilitas dan peralatan pelabuhan. Indikator kinerja pelayanan operasional adalah variabel-variabel pelayanan, penggunaan fasilitas dan peralatan pelabuhan. Dalam Bab III Pasal 3 peraturan tersebut terdapat 9 indikator kinerja pelayanan yang terkait dengan jasa kepelabuhanan yang terdiri dari:

1. Waktu tunggu kapal (*Waiting Time/WT*)

2. Waktu pelayanan pemanduan (*Approach Time/AT*)
3. Waktu efektif (*Effektive Time Disbanding Berth Time/ET:BT*)
4. Produktivitas kerja (*T/G/J dan B/C/H*)
5. *Receiving/ delivering* petikemas
6. Tingkat penggunaan dermaga (*Berth Occupancy Ratio/BOR*)
7. Tingkat penggunaan gudang (*Shed Occupancy Ratio/SOR*)
8. Tingkat penggunaan lapangan (*Yard Occupacy Ratio/YOR*)
9. Kesiapan operasi peralatan

Namun Peraturan Dirjen Hubla tersebut hanya berlaku dalam jangka waktu 1 (satu) tahun atau sampai 11 Juli 2017.³ Setelah itu penyelenggara pelabuhan yaitu Otoritas Pelabuhan Utama dan KeSyahbandar diwajibkan untuk menetapkan standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan pada masing-masing wilayah kerjanya dan melakukan evaluasi setiap tahunnya.

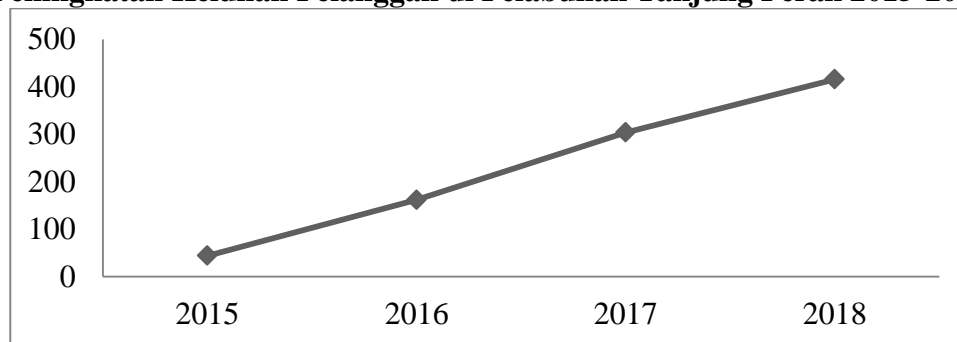
Pelabuhan Tanjung Perak merupakan salah satu pelabuhan yang dikelola oleh Pelindo III. Pelabuhan Tanjung Perak merupakan salah satu pelabuhan utama di Indonesia selain Pelabuhan Belawan di Medan, Tanjung Priok di Jakarta, dan Makassar. Pelabuhan Tanjung Perak merupakan pelabuhan tersibuk kedua di Indonesia setelah Pelabuhan Tanjung Priok. Hal tersebut dikarenakan lokasinya yang strategis untuk wilayah perdagangan Indonesia timur. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur juga berpengaruh terhadap peningkatan arus distribusi barang dari dan menuju Jawa Timur baik barang dari dalam negeri maupun internasional. Pelabuhan Tanjung Perak memiliki 7 terminal diantaranya adalah Terminal Jambrud, Terminal Mirah, Terminal Nilam, Terminal Kalimas, Terminal Berlian, Terminal Petikemas Surabaya dan Terminal Teluk Lamong.

Namun masalah tata kelola pelayanan kapal dan barang di Tanjung Perak masih lamban. Banyak penggunaan jasa menilai waktu tunggu kapal dan bongkar muat kontainer di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya tidak ideal akibat kesalahan

³ <http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/PENYELENGGARA-PELABUHAN-HARUS-MAMPU-MENETAPKAN-STANDAR-KINERJA-PELAYANAN-OPERASIONAL-PELABUHAN-YANG-EFEKTIF-DAN-EFISIEN.aspx> diakses pada tanggal 21 September 2019 Pukul 09:57 WIB

administrasi, keterbatasan fasilitas dan tumpang tindih tata kelola.⁴ Efisiensi dan efektivitas kegiatan kepelabuhanan masih terkendala oleh beberapa permasalahan yang ada. Masalah kepelabuhanan adalah hal-hal yang menyangkut hubungan antara kapal, muatan, dan jasa pelabuhan. Kapal memerlukan tempat bersandar di dermaga dan memerlukan berbagai pelayanan selama di pelabuhan. Muatan memerlukan jasa terminal di pelabuhan dalam proses peralihan dari kapal ke angkutan darat. Pelabuhan menyediakan jasa-jasa bagi kapal dan muatan agar tidak terjadi hambatan dalam pelayaran kapal dan arus barang serta arus penumpang.

Grafik 1.1
Peningkatan Keluhan Pelanggan di Pelabuhan Tanjung Perak 2015-2018



Sumber : PT Pelindo III Regional Jawa Timur

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa angka keluhan pelanggan dari tahun ketahun terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2015 terjadi sebanyak 44 keluhan dan meningkat menjadi 162 pada tahun 2016, sedangkan pada tahun 2017 mengalami peningkatan yang tajam yaitu sebanyak 142 keluhan atau menjadi 304. Hal tersebut dikarenakan adanya perubahan sistem pembayaran yang mulai menggunakan aplikasi anjungan dan masih tahap sosialisasi untuk pengguna jasa. Namun pada tahun 2018 juga mengalami peningkatan, hal tersebut terlihat dalam laporan *annual report* PT Pelindo III Tahun 2018, yang diketahui bahwa cabang Pelabuhan Tanjung Perak memiliki angka komplain yang paling tinggi diantara

⁴ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20130730/98/153870/masalah-tata-kelola-pelayanan-kapal-di-tanjung-perak-lamban> diakses pada tanggal 02 April 2019 Pukul 10:30 WIB

ke-17 cabang yang dimiliki oleh PT Pelindo III. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2
Jumlah Keluhan Pelanggan di Pelabuhan Indonesia III (Persero)

No	Cabang Pelabuhan	Terima	Tolak	Jumlah	Presentase
1	Tanjung Perak	321	95	416	58,75%
2	Tanjung Emas	19		19	2,7%
3	Tanjung Intan	8		8	1,1%
4	Banjarmasin	159	1	160	22,6%
5	TPKS	47		47	6,6%
6	Gresik	7		7	0,9%
7	Tanjung Wangi	5	1	6	0,85%
8	Benoa	1		1	0,15%
9	Sampit	13		13	1,84%
10	Tenau Kupang	-	-	-	-
11	Kumai	1		1	0,14%
12	Kota Baru	7		7	0,99%
13	Celukan Bawang	8	1	9	1,4%
14	Lembar	4		4	0,7%
15	Maumere	1		1	0,15%
16	Bima	-	-	-	
17	Probolinggo	3		3	0,4%
Jumlah		610	98	708	100%

Sumber : Laporan Annual Report PT Pelabuhan Indonesia III Tahun 2018

Dari laporan tersebut Pelabuhan Tanjung Perak memiliki total 416 keluhan atau dengan presentase 58,75%. Angka yang cukup besar bila dibandingkan cabang lainnya. Tidak mengherankan, karena Pelabuhan Tanjung Perak merupakan pelabuhan paling ramai diantara yang lainnya serta memiliki kompleksitas yang tinggi. Selain Pelabuhan Tanjung Perak, Banjarmasin juga memiliki angka yang cukup tinggi yakni mencapai 160 keluhan atau dengan presentase 22,6%, selanjutnya TPKS di Semarang dengan 47 keluhan atau 6,6%. Sedangkan di Pelabuhan Tenau Kupang dan Bima tidak memiliki angka keluhan, karena memang pelabuhannya sepi, hanya ada beberapa kapal saja yang berkunjung tiap tahunnya.

Dalam annual report tersebut juga dijelaskan tentang tingkat kepuasan pelanggan. Untuk pengukurannya sendiri dilakukan dengan menggunakan survey yang dilakukan terhadap jenis pelayanan pelabuhan. Analisis yang dilakukan terhadap survey kepuasan pelanggan antara lain untuk mengetahui nilai kepuasan pelanggan, nilai ketidakpuasan pelanggan, nilai loyalitas pelanggan dan mengetahui engagement pelanggan. Dari survey tersebut didapatkan Skor Customer Satisfaction Indeks per Pelabuhan sebagai berikut:

Tabel 1.3
Skor Customer Satisfaction Indeks per Pelabuhan

No.	Cabang Pelabuhan	Nilai CSI		Presentase
		CSI Skala 5	CSI Skala 100	
1.	Tanjung Intan	4,12	82,32	Loyal
2.	Bima	4,45	89,08	Sangat Loyal
3.	Kotabaru	4,24	84,90	Sangat Loyal
4.	Tanjung Perak	3,86	77,21	Loyal
5.	Celukan Bawang	4,81	96,13	Sangat Loyal
6.	Gresik	4,28	85,53	Sangat Loyal
7.	Tanjung Tembaga	4,25	85,00	Sangat Loyal
8.	Kantor Pusat	3,87	77,39	Loyal
9.	Banjarmasin	3,89	77,75	Loyal
10.	Tenau	4,02	80,33	Loyal
11.	Benoa	4,16	83,21	Loyal
12.	Tanjung Emas	4,08	81,64	Loyal
13.	Lembar	4,02	80,30	Loyal
14.	UPT TPKS	4,20	83,94	Loyal
15.	Maumere	4,27	85,42	Sangat Loyal
16.	Sampit	4,00	79,98	Loyal
17.	Tanjung Wangi	4,19	83,71	Loyal
18.	Kumai	4,36	87,18	Sangat Loyal

Sumber : Laporan Annual Report PT Pelabuhan Indonesia III Tahun 2018

Dari 416 keluhan pelanggan yang terdapat pada laporan annual report tersebut dapat dibagi menjadi empat jenis yakni pelayanan kapal, pelayanan barang, lain-lain dan alat.

Tabel 1.4
Jenis Keluhan Pelayanan Pelindo III Tahun 2018

No	Jenis Keluhan	Jumlah	Presentase
1	Pelayanan Kapal	158	37,9%
2	Pelayanan Barang	67	16,2%
3	Lain-lain	55	13,3%
4	Alat	136	32,7%
Total		416	100%

Sumber : PT Pelindo III Regional Jawa Timur

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa angka keluhan pelayanan kapal memiliki angka yang paling tinggi yaitu 158 keluhan atau mempresentasikan 37,9% dari jumlah keluhan yang ada di Pelabuhan Tanjung Perak. Sedangkan alat memiliki 136 keluhan atau 32,7%. Alat disini berarti penggunaan fasilitas terminal/dermaga, selanjutnya pelayanan barang dengan 67 keluhan atau 16,2% dan lain-lain memiliki angka 55 atau 13,3%.

Bidang usaha pelayanan kapal yang disediakan oleh Pelindo III adalah pelayanan pemanduan kapal. Pelindo III telah diberi wewenang oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan pemanduan hal tersebut terdapat dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 603 tahun 2012 tentang Pemberian Izin Kepada PT Pelabuhan Indonesai III (Persero) Untuk Menyelenggarakan Pelayanan Jasa Pemanduan Pada Beberapa Wilayah Perairan Pelabuhan Laut yang mana salah satu pelabuhan yang dimaksud adalah Pelabuhan Tanjung Perak yang berlokasi di Surabaya Provinsi Jawa Timur.

Pelabuhan Tanjung Perak merupakan perairan wajib pandu kelas I sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 tahun 1990, sehingga kapal-kapal yang melewati Pelabuhan Tanjung Perak harus menggunakan layanan pemanduan kapal hal tersebut dilakukan untuk keselamatan kapal dalam lingkungan pelabuhan. Pelayanan pemanduan kapal sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 57 Tahun 2015 tentang Pemanduan dan Penundaan Kapal. Pemanduan adalah kegiatan pandu dalam membantu, memberikan saran dan informasi kepada nahkoda tentang kondisi pelabuhan, perairan dan alur pelayaran setempat yang penting agar

navigasi pelayaran dapat dilaksanakan dengan selamat, tertib dan lancar demi keselamatan kapal dan lingkungan.

Penundaan kapal adalah bagian dari pemanduan yang meliputi kegiatan mendorong, menarik, menggandeng, mengawal (*escort*) dan membantu (*assist*) kapal yang berolah gerak di alur pelayaran, daerah labu jangkar maupun kolam pelabuhan, baik untuk bertambat kea tau untuk melepas dari dermaga, *jetty*, *trestle*, *pier*, pelampung, *dolphin*, kapal dan fasilitas tambat lainnya yang menggunakan kapal tunda sesuai dengan ketentuan yang dipersyaratkan. Pandu adalah pelaut yang memiliki keahlian dibidang nautika yang telah memenuhi persyaratan untuk melaksanakan pemanduan kapal. Sedangkan Sarana Bantu Pemanduan adalah peralatan atau sistem yang berada di luar kapal serta didesign dan dioperasikan secara langsung digunakan pandu dalam melaksanakan tugas-tugas pemanduan untuk meningkatkan keselamatan, efisiensi dalam berolah-gerak kapal. Sarana Bantu Pemanduan meliputi kapal pandu, kapal tunda dan kapal kepil.

Penggunaan kapal tunda sebagai sarana bantu pemanduan untuk membantu olah gerak kapal juga diatur dalam pasal 38 ayat 3 yaitu :

- a. Panjang kapal 70 (tujuh puluh) meter sampai dengan 150 (seratus lima puluh) meter menggunakan paling sedikit 1 (satu) unit kapal tunda dengan jumlah daya paling rendah 2000 (dua ribu) DK dan jumlah gaya tarik paling rendah 24 ton *bollard pull*,
- b. Panjang kapal diatas 150 (seratus lima puluh) meter sampai dengan 250 (dua ratus lima puluh) meter menggunakan paling sedikit 2 (dua) unit kapal tunda dengan jumlah daya paling rendah 6000 (enam ribu) DK dan jumlah gaya tarik paling rendah 65 ton *bollard pull*, atau
- c. Panjang kapal 250 (dua ratus limapuluh) meter keatas paling sedikit 3 (tiga) unit kapal tunda dengan jumlah daya paling rendah 11.000 (sebelas ribu) DK dan jumlah gaya tarik paling rendah 125 ton *bollard pul*.

Untuk standar pelayanan di Pelabuhan Tanjung Perak sendiri tertuang dalam Keputusan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak

Nomor: HK.208/04/17/OP.TPr-18 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan Utama Tanjung Perak. Secara garis besar hampir memiliki kesamaan dengan Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Laut Nomor HK.103/2/18/DJPL-16 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan. Standar kinerja operasional pelayanan kapal dapat dinilai dari indikator waktu tunggu kapal (*Waiting Time*) dan waktu pelayanan pemanduan kapal (*Approach Time*) yang ditetapkan dalam peraturan tersebut yang merupakan nilai-nilai maksimal. Waktu tunggu kapal (*Waiting Time*/WT) merupakan jumlah waktu sejak pengajuan permohonan tambat setelah kapal di lokasi labuh sampai kapal digerakkan menuju tambatan. Waktu pelayanan pemanduan (*Approach Time*/AT) merupakan jumlah waktu terpakai untuk kapal bergerak dari lokasi labuh sampai ikat tali di tambatan ataupun sebaliknya.

Namun terdapat perbedaan pada *waiting time* di Terminal Petikemas Surabaya. Di dalam Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Laut Nomor HK.103/2/18/DJPL-16 *waiting timenya* adalah 2 jam, sedangkan dalam Keputusan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak Nomor: HK.208/04/17/OP.TPr-18 *waiting timenya* adalah 1,5 jam. Penyusunan standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan dan utilisasi ditetapkan dengan memperhatikan tingkat kualitas pelayanan kapal, pelayanan barang, utilitas fasilitas, kesiapan peralatan pelabuhan dan disesuaikan dengan karakteristik di masing-masing terminal Pelabuhan Utama Tanjung Perak.

Tabel 1.5
Standar Kinerja Operasional Pelayanan Kapal

No	Terminal	Waiting Time (Jam)	Approach Time (Jam)
1	Terminal Jamrud	2	4
2	Terminal Nilam	2	4
3	Terminal Mirah	2	4
4	Terminal Berlian	2	4
5	Terminal Petikemas Surabaya	1,5	4
6	Terminal Teluk Lamong	2	4

Sumber : Keputusan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak Nomor: HK.208/04/17/OP.TPr-18 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan Utama Tanjung Perak.

Ketepatan waktu bersandar di dermaga merupakan penilaian kinerja pelayanan pemanduan kapal karena mempengaruhi waktu tunggu (*waiting time*). Pengaruh dari waktu tunggu yang lama dapat menyebabkan kerugian mencapai sekitar Rp 7 juta per hari per kapal yang cukup merugikan pengguna jasa. Tidak hanya membengkaknya biaya, waktu tunggu (*waiting time*) berakibat juga pada produksi barang dan sebagian pekerja tidak dapat berkerja akibat menunggu bahan baku produksi jika kedatangan kapal sampai mengeluarkan barang/petikemas (*container*) memerlukan waktu yang cukup lama hingga 20 hari sehingga dapat merugikan pemilik barang (*consignee*)/pembeli (*buyer*).⁵

(Yudha Andrianto, dkk 2016) menyatakan faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan kapal diantaranya adalah ketepatan pelayanan dokumen, SBNP, ketersediaan kapal pandu/tunda dan ketersediaan fasilitas untuk petugas pandu. Sedangkan pada penelitian lain yang dilakukan oleh Frizky Andrian Perdana, dkk yang berjudul Karakteristik Antrian Kapal dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Waktu Tunggu Kapal (*waiting time*) di Pelabuhan Tanjung Perak diketahui bahwa faktor yang mempengaruhinya adalah ketersediaan dermaga, produktivitas bongkar muat, prosedur pengurusan dokumen, kedalaman alur pelayaran dan kolam pelabuhan.

Selain *waiting time*, *approach time* juga menjadi indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pelayanan jasa pemanduan kapal. *Approach time* menjadi penting diperhatikan karena merupakan hasil kerja terukur yang telah tercapai pada suatu pelabuhan dalam melaksanakan jasa pelayanan pemanduan kapal.

⁵ Ardyana, Miar Astiti.2015.Pengaruh Kualitas Pelayanan Kapal Terhadap Kepuasan Pengguna Jasa PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) Cabang Tanjung Perak (Studi pada jasa pemanduan). Surabaya : Universitas Negeri Surabaya

Tabel 1.6
Laporan Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan Tanjung Perak Tahun 2018

No	Terminal	Rata-rata <i>Waiting Time</i> (Jam)	Rata-rata <i>Approach Time</i> (Jam)
1	Terminal Jamrud	1,72	5,4
2	Terminal Nilam	1,72	5,4
3	Terminal Mirah	1,72	5,4
4	Terminal Berlian	1,72	5,4
5	Terminal Petikemas Surabaya	1,72	5,4
6	Terminal Teluk Lamong	1,72	5,4

Sumber: Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak, data diolah

Berdasarkan data terbaru dari kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak pada Tabel 1.5 diatas, dapat diketahui bahwa untuk pelayanan kapal pada indikator *waiting time* untuk Terminal Jamrud, Terminal Nilam, Terminal Mirah, Terminal Berlian dan Terminal Teluk Lamong pencapaiannya dinyatakan baik, namun untuk Terminal Petikemas Surabaya dinyatakan kurang baik. Sedangkan untuk *approach time* dari semua terminal di Pelabuhan Tanjung Perak pencapaiannya dinyatakan kurang baik. Hal tersebut tertera dalam Keputusan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak Nomor: HK.208/04/17/OP.TPr-18 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan Utama Tanjung Perak pasal 5 yaitu apabila nilai pencapaian dibawah nilai standar kinerja pelayanan operasional yang ditetapkan, dinyatakan baik, apabila pencapaian 0% (perseratus) sampai dengan 10% (sepuluh perseratus) diatas nilai standar kinerja pelayanan operasional yang ditetapkan dinilai cukup baik, dan apabila nilai pencapaian diatas 10% (sepuluh perseratus) dari nilai standar kinerja pelayanan operasional yang ditetapkan, dinilai kurang baik. Sedangkan kinerja rata-rata *approach time* di pelabuhan tanjung perak melebihi angka 10%.

Abdullah (2014) menyatakan faktor yang mempengaruhi *approaching time* yaitu jarak tempuh dari/ ke lokasi sandar/lepas, tingkat kepadatan kapal di pelabuhan, tingkat kesulitan olah gerak, pandangan keliling dan faktor alam. Selain itu juga ada faktor eksternal dan internal dari kapal itu sendiri. Faktor

eksternal kapal yaitu faktor angin. Cuaca akan menentukan aktivitas atau kegiatan penerimaan atau kecepatan bongkar muat yang sedang atau akan dilakukan oleh kapal di dermaga. Sedangkan faktor internal kapal yaitu *powerself* dan panjang kapal. Selain itu, pandu sebagai personil yang menjalankan proses pemaduan kapal masih bergantung pada fasilitas sarana dan prasarana alat bantu pemanduan kapal seperti kapal tunda.

(Frizky Andrian Perdana, dkk 2017) menyatakan perlunya peningkatan jalinan koordinasi antara semua pihak yang berkepentingan di Pelabuhan Tanjung Perak terkait dengan pelayanan kapal dan barang sehingga terselenggara pelayanan yang optimal bagi masyarakat pengguna jasa angkutan penyebrangan. Dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak, Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak yang memiliki wewenang untuk membuat Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan perlu melibatkan berbagai *stakeholder* yang terlibat dalam proses pelayanan tersebut diantaranya adalah PT Pelindo III Regional Jawa Timur sebagai penyedia pelayanan pemanduan, maupun anak perusahaannya seperti PT Pelindo Marine Service sebagai penyedia SBPP berupa kapal pandu maupun kapal tunda, PT Berlian Jasa Terminal Indonesia sebagai penyedia terminal/dermaga maupun cucu perusahaannya yaitu PT Alur Pelayaran Barat Surabaya sebagai pengelolaan alur pelayaran.

Selain itu Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak juga harus melibatkan Syahbandar Utama Tanjung Perak karena salah satu tugas mereka adalah mengawasi kegiatan pelayanan pemanduan dan penundaan kapal. Adapula Distrik Navigasi Kelas I Surabaya yang berfungsi untuk pengawasan bantu navigasi, telekomunikasi pelayaran, kapal negara kenavigasian, fasilitas pangkalan, pengamanan laut dan survey hidrogafi serta pemantauan alur dan perlintasan. Stakholder lainnya adalah agen pelayaran sebagai pengguna jasa pelayanan pemanduan kapal. Ada beberapa agen pelayaran yang menggunakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak yaitu PT SPIL, PT Samudera Indonesia, PT Ben Line dan PT Bahtera Adiguna

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

“Bagaimana analisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak?”

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, dan rumusan masalah yang telah disusun, yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak

I.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

I.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat melengkapi, menambah, dan memberikan kontribusi pada pengembangan khasanah dan prespektif keilmuan Administrasi Negara khususnya dalam bidang analisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan publik. Dengan mengambil rujukan studi terdahulu yaitu dari Miar Astiti Ardyana yang berjudul Pengaruh Kualitas Pelayanan Kapal terhadap Kepuasan Pengguna Jasa PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) Cabang Tanjung Perak. Penelitian ini lebih menekankan pada kualitas pelayanan dengan menggunakan 5 indikator yakni *Tangible, Reliability, Responsivness, Assurance, Emphaty*. Penelitian ini lebih ditekankan pada proses pengurusan dokumen di Pusat Pelayanan satu Atap (PPSA). Sedangkan saat ini pengguna jasa sudah menggunakan *aplikasi online* yang mudah digunakan tanpa perlu bertatap muka di Kantor.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Yudha Andrianto, dkk yang berjudul Analisa Kinerja Pelayanan Pemanduan Kapal terhadap Waktu Tunggu (*Waiting Time*) di Pelabuhan Tanjung Perak. Dalam penelitian tersebut diketahui bahwa *waiting time* di Pelabuhan Tanjung Perak tidak

terlalu baik bahkan kapal harus menunggu 2-3 jam untuk mendapat pelayanan pemanduan kapal, hal tersebut tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan pada Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhinya yaitu ketepatan pelayanan dokumen, SBPP, ketersediaan kapal pandu/tunda dan ketersediaan fasilitas untuk pandu. Penelitian ini lebih menekankan pada strategi perbaikan kinerja pelayanan pemanduan dengan metode analisis SWOT.

Penelitian yang dilakukan oleh Frizky Andrian Perdana, dkk yang berjudul Karakteristik Antrian Kapal dan Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Waktu Tunggu Kapal (*Waiting Time*) di Pelabuhan Tanjung Perak. Dari penelitian tersebut, peneliti dapat mengetahui bahwa faktor-faktor penyebab *waiting time* adalah ketersediaan dermaga, produktivitas bongkar muat dan prosedur pelayanan pengurusan dokumen di Pelabuhan. Dan dalam penelitian itu juga disebutkan bahwa harus ada peningkatan jalinan koordinasi antara semua pihak yang berkepentingan di Pelabuhan Tanjung Perak terkait pelayanan kapal dan barang.

Penelitian lainnya dilakukan oleh Ika Citra Sari, dkk yang berjudul Peran *Approaching Time* dalam Peningkatan Pelayanan Jasa Pemanduan Kapal di Pelabuhan Utama Tanjung Priok. Dari penelitian tersebut peneliti dapat mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi *approaching time* di Pelabuhan Utama Tanjung Priok yaitu bisa berasal dari faktor eksternal dan internal kapal, kapal tunda dan kapal kepil. Dari penelitian tersebut juga diketahui bahwa *approaching time* perlu dipertahankan untuk mengukur kinerja pemanduan kapal. Karena seperti yang kita ketahui pengukuran standar kinerja di pelabuhan-pelabuhan besar di dunia menggunakan *zero accident* dan *zero waiting time for pilot service*. Sedangkan di Indonesia pelayanan pemanduan kapal sangat bergantung dengan ketersediaan kapal tunda.

I.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi kepada para *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak baik itu Pelindo III Regional Jawa Timur sebagai operator pelabuhan maupun anak perusahaannya yang meliputi PT Pelindo Marine Service sebagai penyedia SBPP, PT Berlian Jasa Terminal Indonesia sebagai penyedia dermaga, PT Alur Pelayaran Barat Surabaya sebagai pemelihara alur maupun Agen Pelayaran sebagai pengguna jasa dan juga KeSyahbandar Utama Tanjung Perak Utama Tanjung Perak, Distrik Navigasi Kelas I Surabaya maupun Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak itu sendiri.

Penelitian ini diharapkan pula dapat menjadi masukan khususnya kepada Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak sebagai pemegang wewenang untuk membuat Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan untuk menyesuaikan dengan kondisi di lapangan serta memperhatikan regulasi yang lainnya. Selain itu dapat dijadikan masukan untuk PT Pelabuhan Indonesia III regional Jawa Timur agar lebih meningkatkan pelayanannya terutama soal kesiapan pandu maupun ketersediaan kapal pandu ataupun kapal tunda.

I.5 Kerangka Konseptual

I.5.1 Kebijakan Publik

I.5.1.1 Definisi Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (1981) Kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik. Definisi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

Studi yang mencakup upaya mendiskripsikan isi kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat dari berbagai pengaturan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik, penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan publik terhadap terhadap sistem politik, dan evaluasi dampak kebijakan pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (yang direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.⁶

Easton (1969)⁷ Mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. definisi kebijakan menurut. Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah.

Wilson (2006:154) kebijakan publik adalah “*the actions, objectives, and pronouncements of governance on particular matters, they take (or fail to take) to implements them and the explanations they give for what happens (or does not happen)*” (Tindakan-tindakan, tujuan –tujuan dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplemtasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

⁶ Wahab , Solichin Abdul .2016.Analis kebijakan dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik, Cet. Ke 4.Jakarta : Bumi Aksara.

⁷ Drs. Hessel Nogi S. Tangkilan, MSi.” Teori dan Konsep Kebijakan Publik” dalam Kebijakan Publik yang Membumi, konsep, strategi dan kasus, Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAPI, 2003, hal 2.

Definisi menurut Anderson (1975)⁸ Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implementasi dari kebijakan tersebut adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam artian merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam artian merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu
5. Kebijakan pemerintah setidak tidaknya dalam artian yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Definisi kebijakan publik menurut Anderson dapat diartikan sebagai proses management dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar bertindak untuk menyelesaikan persoalan dimasyarakat. Definisi ini juga dapat diartikan sebagai *decision making* ketika kebijakan publik yang diambil bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

Dari berbagai definisi diatas penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu dasar pedoman bertindak mengenai suatu aktivitas-aktivitas tertentu yang dibuat oleh badan-badan atau pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat (publik).

⁸ Ibid, hal 3

I.5.1.2 Tahapan Kebijakan Publik

William N. Dunn dan Patton & Savicky. Baik Dunn maupun Patton & Sawicky mengemukakan model-model proses kebijakan yang lebih bersifat siklis daripada tahap-tahap/*stages*. Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson, dkk. maupun Dye, Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan dari model Anderson, dkk dan Dye. William Dunn membagi 5 tahap dalam perumusan kebijakan publik yaitu penyusunan agenda (*Agenda Setting*), formulasi kebijakan (*Policy Formulation*), Adopsi/ Legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan (*Policy Implementation*), dan evaluasi kebijakan.

1. Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) yaitu penyusunan agenda dengan memasukkan dan memilih masalah-masalah yang akan dijadikan prioritas untuk untuk dibahas dan kemudian diseleksi sehingga tidak semua masalah bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Adapun beberapa kriteria yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik adalah telah mencapai titik tertentu yang apabila diabaikan akan menjadi ancaman yang serius, telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis dan menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak, menadapat dukungan media massa sehingga berdampak luas, mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat dan menyangkut persoalan yang fashionable (sulit dijelaskan tetapi mudah dirasakan kehadirannya)
2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*) merupakan suatu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah. Tahap formulasi kebijakan bisa disebut juga tahap awal pembuatan kebijakan. Masalah yang masuk dalam agenda setting selanjutnya dibahas oleh pembuat kebijakan dan dikelompokkan untuk mencari pemecahan masalah yang ada. Pemecahan masalah bisa berasal dari alternative atau pilihan kebijakan yang ada. Menetapkan suatu kebijakan diantara beberapa piihan merupakan proses untuk memutuskan kebijakan yang terbaik

dengan memperhatikan aspek yang meliputi prosesnya yaitu aspek publik, teknokratis, dan aspek politis.⁹

3. Adopsi/legitimasi kebijakan merupakan langkah lanjut dari formulasi kebijakan yang tujuannya untuk memberikan otorisasi atau kekuasaan pada proses dasar pemerintah. Proses legitimasi membutuhkan kepercayaan masyarakat hal tersebut untuk menentukan kebijakan yang seperti apa yang akan disahkan. Ini merupakan tahap akhir dari sebuah pemilihan kebijakan yang kemudian ditetapkan sebagai suatu kebijakan.
4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*) yaitu proses melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil. Berhasil atau tidaknya kebijakan ditentukan oleh tataran implementasinya. Untuk menganalisis proses implementasi dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan diantaranya adalah *top-down*. Pendekatan tersebut bertitik tolak dari perspektif bahwa kebijakan yang telah ditetapkan oleh seluruh aparatur, administrasi atau birokrat di semua tingkatan terutama pada tingkatan bawah.

Dalam pengimplementasian kebijakan terdapat model yang bisa digunakan untuk menjadi pedoman agar dalam pelaksanaan kebijakan tersebut tidak menyimpang dari yang sudah dirumuskan yaitu model implementasi interaktif yang dikemukakan oleh Thomas R Dye yang menganggap bahwa pelaksanaan kebijakan bersifat dinamis karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam proses pelaksanaan ketika program dianggap kurang sesuai harapan para *stakeholder*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi dari kebijakan akan secara langsung dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan, kelemahan dari setiap pelaksanaan dapat diketahui serta diperbaiki agar sesuai harapan yang diinginkan.

⁹ Nugrohu, Riant D.2003.Kebijakan Publik Evaluasi, Implementasi dan Evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo

5. Evaluasi Kebijakan yaitu proses untuk menilai hasil atau kinerja yang telah dibuat yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak. Pelaksanaan evaluasi kebijakan bukan hanya pada tahap akhir tapi juga seluruh tahapan kebijakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa evaluasi meliputi tahapan perumusan masalah-masalah, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak dari adanya kebijakan tersebut.

1.5.2 Pelayanan Publik

1.5.2.1 Definisi Pelayanan Publik

Teori Ilmu Administrasi Negara mengajarkan bahwa pemerintah negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada seluruh aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut (Siagian, 2001:128-129). Pelayanan pada dasarnya didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok, dan/organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang.

Menurut Albercht dalam Lovelock, 1992 (dalam Sedarmayanti 2010:243) Pelayanan adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. Selanjutnya Monir (dalam Harbani Pasolong 2013: 128), mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan menurut Gronroos (dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih 2013:2) pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang

terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan. Sedangkan Inu dan kawan-kawan (dalam Sinabella, 2011:5) mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

Pelayanan publik menurut Sinambela (dalam Harbani Pasolong 2013: 128) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Agung Kurniawan (dalam Harbani Pasolong 2013: 128) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Seperti yang diungkapkan oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (Hardiyansyah, 2011:11), bahwa pelayanan publik sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan

ketentuan peraturan perundangundangan. Oleh karena itu, BUMN juga memiliki tanggungjawab sebagai pelayan publik.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah berkontribusi dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya sehingga aparatur pemerintah bertanggungjawab memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.¹⁰

Berdasarkan berbagai pengertian diatas penulis menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mencapai kesejahteraan.

I.5.2.2 Hakikat Pelayanan Publik

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan pelayanan publik. Pelaksanaan pemberi layanan kepada penerima layanan harus sejalan dengan hakekat pelayanan publik itu sendiri. Sedarmanti (2010:243) mengungkapkan bahwa hakekat pelayanan umum (Pelayanan Publik) sebagai berikut :

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi Pemerintahan di bidang pelayanan umum
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat dilaksanakan secara lebih berdaya guna dan bedaya hasil
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

¹⁰ Mahmudi.2010.Manajemen Kinerja Sektor Publik. Yogyakarta : UPP STIM YKPN

Sejalan dengan pendapat diatas, Surjadi (2009:9) juga mengungkapkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Karena itu pengembangan kinerja pelayanan publik senantiasa menyangkut tiga unsur pokok pelayanan publik, yakni: unsur kelembagaan penyelenggara pelayanan, proses pelayanannya serta sumber daya manusia pemberi layanan. Upaya peningkatan pelayanan publik selalu berkaitan dengan pengembangan tiga unsur pokok tersebut.

Berdasarkan uraian diatas maka hakikat dari pelayanan publik adalah upaya yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang meliputi kelembagaan, proses pelayanan serta sumber daya manusia agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

I.5.2.3 Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Peningkatan kualitas pelayanan publik mengandung makna perubahan mutu, kondisi dari keadaan sekarang ke mutu yang lebih baik. Jadi kualitas dalam hal ini bersifat dinamis menyesuaikan dengan perkembangan kondisi dan situasi masyarakat. Kemenpan Nomor 63 tentang Pedoman Umum Penyelenggara Pelayanan Publik mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan¹¹, yaitu :

- a. Pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin dan lain sebagainya

¹¹ Ibid., hlm 112

- b. Pelayanan Barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengelolaan barang berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaian kepada konsumen langsung (sebagai unit ataupun individu) dalam suatu sistem. Kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (fisik) misalnya pelayanan listrik, air bersih, dan pelayanan telepon
- c. Pelayanan Jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya perbankan, pelayanan pos, dan pelayanan pemadam kebakaran.

Berdasarkan jenis-jenis pelayanan publik yang telah dijelaskan, maka dalam penelitian ini, pelayanan pemanduan kapal termasuk dalam jenis pelayanan jasa. Karena berupa penyediaan sarana dan prasarana pemanduan dan penundaan kapal untuk membantu kapal melakukan bongkar muat di dermaga/terminal.

I.5.2.4 Standart Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standart pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima layanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan, dan menjadi pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan (Hardiyansyah, 2011:28). Dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggaraan kepada masyarakat dalam rangka

pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Standar pelayanan menurut Surjadi (2009:69), sekurang-kurangnya meliputi:

1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2) Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

3) Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4) Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5) Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6) Kompetensi petugas pemberi layanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sama halnya dengan standar pelayanan di atas, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga menerangkan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1) Dasar hukum;

2) Persyaratan;

3) Sistem, mekanisme, dan prosedur;

4) Jangka waktu penyelesaian;

5) Biaya/ tarif;

- 6) Produk pelayanan;
- 7) Sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas;
- 8) Kompetensi pelaksana;
- 9) Pengawasan internal;
- 10) Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- 11) Jumlah pelaksana;
- 12) Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian
- 13) Pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- 14) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguan, dan
- 15) Evaluasi kinerja pelaksanaan

Dari berbagai penjelasan diatas standar kinerja pelayanan publik adalah standar minimal yang harus dipenuhi oleh pemberi pelayanan kepada penerima pelayanan yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraa pelayanan publik baik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah maupun korporasi.

1.5.3 Kebijakan Pelayanan Pemanduan Kapal di Pelabuhan Tanjung Perak

Untuk pengelolaan pelabuhan sendiri diatur oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. Undang-Undang tersebut telah menghapus monopoli negara atas pelabuhan dan membuka peluang untuk partisipasi baru kepada sektor swasta. Sektor swasta diberikan kesempatan untuk bersaing dengan pelabuhan milik negara untuk membuka jasa-jasa kepelabuhanan. Semenjak adanya peraturan tersebut Pelindo I-IV sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP) hanya memiliki peran sebagai operator pelabuhan saja, karena sebelumnya BUP berperan sebagai operator sekaligus regulator.

Badan Usaha Pelabuhan adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus dibidang pengusahaan terminal dan pelabuhan lainnya. Kini peran regulator dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah, kementerian perhubungan, serta kementerian teknis. Fungsi regulator sepenuhnya dipegang oleh pemerintah. Semenjak itu pula Pelindo bukan lagi satu-satunya yang mengelola pelabuhan secara komersial sehingga membuka persaingan dalam pengelolaan pelabuhan.

Badan Usaha Pelabuhan dalam pelaksanaan kegiatan penyediaan pelayanan jasa kepelabuhanan berkewajiban salah satunya adalah memberikan pelayanan kepada pengguna jasa sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Badan Usaha Pelabuhan harus melakukan pelayanan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu dengan memenuhi standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Direktur Jendral Perhubungan Laut Nomor HK.103/2/18/DJPL-16 tentang standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial. Standar kinerja pelayanan operasional adalah standar hasil kerja dari tiap-tiap pelayanan yang harus dicapai oleh operator terminal/pelabuhan dalam pelaksanaan pelayanan jasa kepelabuhanan termasuk dalam penyediaan fasilitas dan peralatan pelabuhan. Indikator kinerja pelayanan operasional adalah variabel-variabel pelayanan, penggunaan fasilitas dan peralatan pelabuhan. Dalam Bab III Pasal 3 peraturan tersebut terdapat 9 indikator kinerja pelayanan yang terkait dengan jasa kepelabuhanan yang terdiri dari:

1. Waktu tunggu kapal (*Waiting Time/WT*)
2. Waktu pelayanan pemanduan (*Approach Time/AT*)
3. Waktu efektif (*Effektive Time Disbanding Berth Time/ET:BT*)
4. Produktivitas kerja (*T/G/J dan B/C/H*)
5. *Receiving/ delivering* petikemas
6. Tingkat penggunaan dermaga (*Berth Occupancy Ratio/BOR*)
7. Tingkat penggunaan gudang (*Shed Occupancy Ratio/SOR*)
8. Tingkat penggunaan lapangan (*Yard Occupacy Ratio/YOR*)
9. Kesiapan operasi peralatan

Namun Peraturan Dirjen Hubla tersebut hanya berlaku dalam jangka waktu 1 (satu) tahun atau sampai 11 Juli 2017.¹² Setelah itu penyelenggara pelabuhan yaitu Otoritas pelabuhan Utama Tanjung Perak dan KeSyahbandar diwajibkan untuk

¹²<http://hubla.dephub.go.id/berita/Pages/PENYELENGGARA-PELABUHAN-HARUS-MAMPU-MENETAPKAN-STANDAR-KINERJA-PELAYANAN-OPERASIONAL-PELABUHAN-YANG-EFEKTIF-DAN-EFISIEN.aspx> diakses pada tanggal 21 September 2019 Pukul 09:57 WIB

menetapkan standar kinerja pelayanan operasional pelabuhan pada masing-masing wilayah kerjanya dan melakukan evaluasi setiap tahunnya.

Bidang usaha pelayanan kapal yang disediakan oleh Pelindo III adalah pelayanan pemanduan kapal. Pelindo III telah diberi wewenang oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan pemanduan hal tersebut terdapat dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 603 tahun 2012 tentang Pemberian Izin Kepada PT Pelabuhan Indonesai III (Persero) Untuk Menyelenggarakan Pelayanan Jasa Pemanduan Pada Beberapa Wilayah Perairan Pelabuhan Laut yang mana salah satu pelabuhan yang dimaksud adalah Pelabuhan Tanjung Perak yang berlokasi di Surabaya Provinsi Jawa Timur. Pelabuhan Tanjung Perak merupakan perairan wajib pandu kelas I sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 tahun 1990, sehingga kapal-kapal yang melewati Pelabuhan Tanjung Perak harus menggunakan layanan pemanduan kapal hal tersebut dilakukan untuk keselamatan kapal dalam lingkungan pelabuhan. Pelayanan pemanduan kapal sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 57 Tahun 2015 tentang Pemanduan dan Penundaan Kapal.

Untuk standar pelayanan di Pelabuhan Tanjung Perak sendiri tertuang dalam Keputusan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak Nomor: HK.208/04/17/OP.TPr-18 tentang Standar Kinerja Pelayanan Operasional Pelabuhan Utama Tanjung Perak. Pelabuhan-pelabuhan besar di dunia untuk mengukur indikator pelayanan jasa pemanduan menggunakan standar *zero accident* dan *zero waitingtime for pilot* sebagai target keberhasilan pelayanannya, sedangkan di Indonesia menilai kinerja jasa pemanduan menggunakan *approachingtime* dan *waitingtime*.

I.5.4 Stakeholder

I.5.4.1 Definisi Stakeholder

Secara umum pengertian *stakeholders* adalah individu, sekelompok manusia, komunitas atau masyarakat baik secara keseluruhan maupun secara parsial yang memiliki hubungan serta kepentingan terhadap perusahaan.

Stakeholders ditandai dengan adanya kekuasaan, legitimasi, dan kepentingan terhadap perusahaan. Perusahaan harus terus menjaga hubungan dengan *stakeholder* nya dengan mengakomodasi keinginan dan kebutuhan *stakeholder* nya terutama *stakeholder* yang memiliki *power* terhadap ketersediaan sumber daya yang digunakan untuk aktivitas operasional perusahaan, misalnya tenaga kerja, pasar atas produk perusahaan dan lain-lain (Chariri dan Ghazali, 2007). Munculnya teori *stakeholder* sebagai paradigma dominan semakin menguatkan konsep bahwa perusahaan bertanggungjawab tidak hanya kepada pemegang saham melainkan juga terhadap para pemangku kepentingan atau *stakeholder* (Maulida dan Adam, 2012).

Bryson dan Bromiley (1993) menambahkan bahwa berkembangnya era globalisasi akan meningkatkan arus koneksi di dunia, sehingga antar elemen *stakeholder* akan saling terhubung satu sama yang lainnya. Pengelolaan *stakeholder* akan meningkatkan tendensi perusahaan menjadi lebih akuntabel dan mengedepankan tanggungjawab terhadap *stakeholder* dan *stakeholder* yang lebih luas. *Stakeholders* menjadi bagian dalam kehidupan dunia bisnis, perusahaan dan organisasi. Terminologi *stakeholders* sudah sangat populer dan telah digunakan oleh banyak pihak termasuk mahasiswa manajemen dan manajemen strategi, etika bisnis, lingkungan organisasi, dan banyak juga digunakan oleh perusahaan pemerintah, lingkungan manajemen, sosiologi dan juga politik.

Definisi awal *stakeholder* muncul pada publikasi yang dilakukan oleh *Stanford Research Institute* pada tahun 1963 yaitu '*those groups without whose support the organization would cease to exist*' (Freeman, 1984: 31). Mendukung definisi Bowie (1988), Freeman and Reed (1983), and Na'isi (1995). Freeman (2004: 58) melanjutkan dengan memodifikasi bentuknya menjadi '*those groups who are vital to the survival and success of the organization*'. Berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh Freeman dapat dipahami bahwa *stakeholder* merupakan kelompok ataupun individu yang dapat mempengaruhi atau sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan perusahaan, sehingga secara eksplisit disimpulkan bahwa *stakeholders* dapat mempengaruhi kelangsungan hidup (*going*

concern) perusahaan. Pengertian tersebut juga mengartikan lebih kearah “*organization-centric*”.

Starik (1994: 90) dalam penelitiannya yang berjudul *Should Trees Have Managerial Standing? Toward Stakeholder Status for Non-Human Nature*. Dalam penelitian tersebut Starik beragumen bahwa *non human environment* dapat diintegrasikan sebagai konsep manajemen *stakeholder*.

“The natural environment is finally becoming recognized as a vital component of the business environment, that the stakeholder concept is more than a human political/economic one and that non human nature currently is not adequately represented by other stakeholder group.”

Lingkungan sangat berpengaruh besar terhadap bisnis, konsep *stakeholder* bukan hanya tentang politik, ekonomi dan makhluk tak hidup juga dapat mempresentasikan *stakeholder* yang lainnya. Starik memiliki pendapat yang jauh berbeda dari pandangan lainnya. Menurut Starik *stakeholder* sama halnya dengan papan spektrum. Dia berpendapat bahwa ada banyak faktor yang tidak terduga ikut berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Bukan hanya makhluk hidup seperti hewan dan tumbuhan saja, melainkan juga makhluk tak hidup yang berada dilingkungan seperti batu dan air atau bahkan suatu sistem yang tak terduga termasuk didalamnya sistem tata surya. Dia berimajinasi bahwa *stakeholder* tak hidup dapat dipertimbangkan sebagai *stakeholder* seperti seseorang yang mati maupun belum lahir. Generasi masa depan akan sangat dipengaruhi oleh dampak lingkungan. Starik menggarisbawahi bahwa pendiri bisnis meninggalkan semangat dan kepercayaan. Benda tak hidup lainnya bisa juga berupa suatu bangunan, merk produk, nama seseorang maupun cara berkomunikasi yang mereka tinggalkan. Definisi Starik lebih ke konektivitas evolusi biologi.

Gray, Owen, and Adams (1996: 45): *‘any group or individual that can influenced by, or can itself influence, the activities of the organisation’*. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa aktivitas organisasi sangat berpengaruh terhadap hubungan dengan para *stakeholder* nya. Bukan hanya sekedar untuk

mencapai tujuan organisasi semata. Ini berarti individu atau kelompok yang mempengaruhi aktivitas organisasi harus dijadikan dirangkul dan dijadikan *stakeholder*, misalnya karyawan yang bekerja di dalam perusahaan. Mereka memiliki pengaruh dengan yang lainnya.

Mitchell, Agle, and Wood (1997) "*Legitimate or urgent claim on the corporation or the power to influence the corporation*. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa stakeholder adalah adalah mereka yang memiliki legitimacy (hak yang sah), *Power* (kekuatan), *Urgency* (keadaan yang mendesak) yang mana mereka berpengaruh terhadap perusahaan.

Bryson (2001) mendefinisikan *stakeholder* sebagai individu , kelompok atau organisasi apapun yang melakukan klaim atau perhatian terhadap sumber daya atau hasil organisasi atau dipengaruhi oleh hasil itu. Dari sekian banyak *stakeholder* tidak semuanya harus mendapat perhatian yang sama. Perhatian hanya perlu diberikan kepada *stakeholder* utama, karena kunci keberhasilan dalam organisasi publik ataupun swasta adalah bagaimana organisasi tersebut menjamin kepuasan *stakeholder* (primer) ini. Berdasarkan pemahaman tersebut, kita dapat mengetahui secara jelas tentang siapakah *stakeholder* utama, bagaimana kepentingan mereka, apa yang akan mereka dukung serta strategi dan taktik yang diperlukan untuk menghadapinya (Kaufman dalam Bryson, 2001).

Dari berbagai pengertian diatas, Penulis menyimpulkan bahwa *stakeholder* adalah sekumpulan individu maupun kelompok yang memiliki kepentingan langsung maupun tidak langsung yang mana setiap aktivitasnya berpengaruh terhadap kinerja organisasi untuk mencapai tujuan serta keberlangsungan organisasi dalam jangka panjang.

I.5.4.2 Analisis Stakeholder

Overseas Development Administration dan Grimble dalam Fitri dkk (2015:106) mengidentifikasi analisis pemangku kepentingan (*stakeholder*) sebagai metodologi untuk memperoleh pemahaman atas sebuah sistem dan untuk menilai dampak perubahan pada sistem tersebut, juga sebagai suatu cara untuk

mengidentifikasi dan menilai kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*) kunci tersebut.

Menurut Reed et al analisis pemangku kepentingan (*stakeholder*) adalah suatu proses untuk mengidentifikasi individu, kelompok dan organisasi yang dipengaruhi atau dapat memengaruhi lingkungan dan generasi yang akan datang serta memprioritaskan individu-individu dan kelompok untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Analisis pemangku kepentingan dilakukan mengikuti rangkaian analisis yang dilakukan oleh Reed et al (2009) yang meliputi:

- 1) Identifikasi *stakeholder*
- 2) Membuat pengelompokan dan pengategorian *stakeholder*
- 3) Menyelidiki hubungan antara *stakeholder*

Groenendijk dalam Oktavia dan Saharudin (2013:233) mengembangkan metode pendekatan untuk mengetahui peranan dan fungsi *stakeholder* dengan terlebih dahulu mengidentifikasi *stakeholder* yang terlibat dan mengklasifikasikan berdasarkan keterkaitannya secara langsung/tidak langsung dengan proyek yang ada. Kemudian tiap *stakeholder* yang berbeda tersebut tentunya memiliki atribut yang berbeda untuk dikaji sesuai dengan situasi dan tujuan dari analisis, atribut yang dimasukkan dalam analisis adalah pengaruh (*power*) dan kepentingan (*importance*).

Menurut Race dan Millar dalam Iqbal (2007:92) analisis pemangku kepentingan (*stakeholder*) bermanfaat dalam pengidentifikasian komunitas atau kelompok masyarakat yang paling banyak terkena pengaruh (dampak) dari suatu kegiatan pembangunan. Race dan Millar di kutip Iqbal (2007:92) menekankan beberapa intisari dalam analisis pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu:

1. Pemangku kepentingan itu sendiri (individu atau kelompok yang memiliki atau terkena pengaruh dari kegiatan pembangunan)
2. Partisipasi (keterlibatan)

3. Keterkaitan sebagai bentuk dari partisipasi yang bersifat lebih dari sekedar konsultasi

I.5.4.3 Identifikasi Stakeholder

Secara umum *stakeholder* dapat dibedakan menjadi dua tipe utama yaitu *stakeholder* internal dan eksternal serta *stakeholder* primer dan sekunder. *Stakeholder* internal adalah pihak yang berasal dari dalam perusahaan dan secara langsung terlibat dalam operasi bisnis perusahaan. *Stakeholder* eksternal adalah pihak yang tidak termasuk dalam struktur organisasi perusahaan dan tidak terlibat secara langsung dalam kegiatan perusahaan. *Stakeholder* primer adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan secara ekonomi pada perusahaan yang bersedia menanggung risiko. *Stakeholder* sekunder adalah pihak yang tidak berkaitan erat dengan entitas, serta tidak memiliki akses langsung dengan perusahaan.

Menurut Reed dalam mengidentifikasi *stakeholder* dapat dilakukan dengan membuat ceklis secara pribadi dengan mengidentifikasi siapa saja *stakeholder* yang terlibat, berpengaruh dan terdampak dengan adanya sebuah kebijakan, program atau kegiatan utama. Identifikasi pemangku kepentingan dari ODA (1995) dan Grimble (1998) yang telah dimodifikasi terdiri dari beberapa kelompok. Pemangku kepentingan tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Pemangku kepentingan utama (*primary stakeholder*)

Kelompok ini merupakan pemangku kepentingan yang secara langsung terkena dampak, baik positif maupun negatif dari adanya kebijakan.

2. Pemangku kepentingan kunci (*key stakeholder*)

Kelompok ini merupakan pemangku kepentingan yang secara legalitas memiliki kewenangan atau dengan kata lain memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi dalam pengambilan keputusan pada proses pembuatan kebijakan.

3. Pemangku kepentingan pendukung (*secondary stakeholder*)

Kelompok ini merupakan pemangku kepentingan sebagai perantara dalam proses implementasi kebijakan ataupun pihak-pihak yang tidak memiliki kaitan secara langsung tetapi memiliki kepedulian atas keputusan kebijakan.

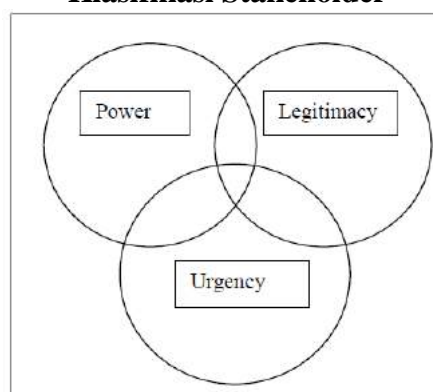
I.5.4.4 Pengelompokan dan Pengategorikan Stakeholder

Mitchell ,*et al* (1997) mengklasifikasi *stakeholder* menjadi tiga kelompok yaitu *legitimacy*, *power* dan *urgent*.

“stakeholder identification to explain logically why managers should consider certain classes of entities as stakeholders, to separate stakeholders from non-stakeholders, and to explain how managers prioritize stakeholder relationships. They suggest that stakeholders become salient to managers to the extent that those managers perceive stakeholders as possessing three attributes: the stakeholder’s power to influence the firm; the legitimacy of the stakeholder’s relationship with the firm, and the urgency of the stakeholder’s claim on the firm”.

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui akan pentingnya mengidentifikasi pemangku kepentingan untuk menjelaskan secara logis mengapa manajer harus mempertimbangkan kelas entitas tertentu sebagai pemangku kepentingan, untuk memisahkan pemangku kepentingan dari non-pemangku kepentingan, dan menjelaskan bagaimana manajer memprioritaskan hubungan pemangku kepentingan. Mereka menyarankan bahwa para pemangku kepentingan menjadi menonjol bagi manajer sejauh bahwa manajer menganggap pemangku kepentingan memiliki tiga atribut: kekuatan pemangku kepentingan untuk mempengaruhi perusahaan; legitimasi hubungan pemangku kepentingan dengan perusahaan, dan urgensi klaim pemangku kepentingan terhadap perusahaan.

Gambar 1.1
Klasifikasi Stakeholder



Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa manajer perlu mengidentifikasi *stakholder* yang berpengaruh terhadap kinerja perusahaan berdasarkan ketiga atribut tersebut yaitu *power*, *legitimacy* dan *urgency*.

1. *Power*

Weber, 1947 mendefinisikan *power* sebagai “*the probability that one actor within a social relationship would be in a position to carry out his own will despite resistance*”.

Dari pengertian tersebut diketahui bahwa *power* adalah probabilitas bahwa satu aktor dalam hubungan sosial akan berada dalam posisi untuk melakukan kehendaknya sendiri meskipun ada perlawanan. Ini menunjukkan bahwa diantara banyak kelompok sosial pasti ada satu kelompok yang mendominasi banyak kelompok tersebut. *Mitchel, et al* sendiri mengatakan bahwa *power* adalah “*power may be tricky to define, but it is not that difficult to recognize: [it is] the ability of those who possess power to bring about the outcomes they desire*”. Dari pernyataan diatas diketahui bahwa *stakeholder* yang memiliki *power* adalah mereka yang memiliki kekuatan untuk mendapatkan hasil yang mereka inginkan.

Sedangkan Etzioni (1964) : “*power in the organizational setting, based on the type of resource used to exercise power: coercive power, based on the physical resources of force, violence, or restraint; utilitarian power, based on material or financial resources; and normative power, based on symbolic resources*”. Dari pengertian tersebut dapat diketahui, *stakeholder* yang memiliki *power* adalah mereka yang menguasai sumberdaya, maupun keuangan. Selain itu *stakeholder* yang memiliki kekuatan memiliki peran yang strategis terhadap pengambilan keputusan organisasi maupun perusahaan.

2. *Legitimacy*

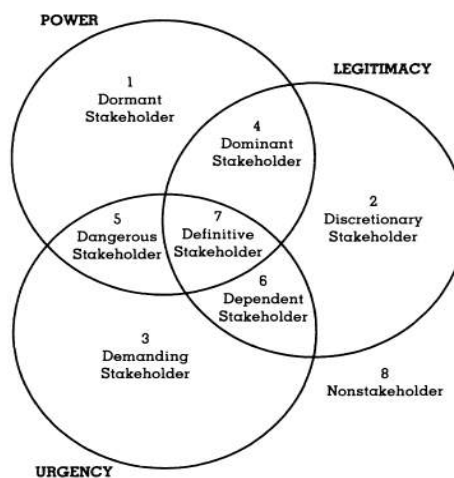
Suchman, 1995 mendefinisikan *legitimacy* sebagai “*a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable*,

proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions". Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa *legitimacy* adalah persepsi umum atau asumsi bahwa tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas sudah tepat dan sesuai dengan sistem norma, nilai, kepercayaan dan definisi yang dibangun secara sosial. Legitimasi biasanya berhubungan dengan peraturan/Undang-Undang, moral maupun asumsi atau kebiasaan yang berkembang dimasyarakat.

3. Urgency

Urgency didefinisikan Merriam-Webster Dictionary adalah "*calling for immediate attention*" or "*pressing.*" Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa makna *urgency* adalah stakeholder yang ingin diperhatikan. Mitchel, *et al* berpendapat bahwa urgency didasarkan pada dua atribut yaitu sensitifitas waktu yaitu sejauh mana keterlambatan manajerial dalam menghadiri klaim atau hubungan tidak dapat diterima oleh pemangku kepentingan dan kekritisitas yaitu pentingnya klaim atau hubungan dengan pemangku kepentingan. Mereka mendefinisikan urgency adalah sejauh mana pemangku kepentingan menuntut untuk diperhatikan.

Gambar 1.2
Tipe Stakeholder



Setiap *stakeholder* memiliki satu, dua, atau tiga atribut yang mendiskripsikan pengaruhnya terhadap keputusan perusahaan. Mereka dibagi menjadi tiga konsep yaitu:

1. *The laten stakeholder*

"*The low salience classes (areas 1, 2, and 3), which we term latent stakeholders, are identified by their possession or attributed possession of only one of the attribute The laten stakeholder.*" Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa *The laten stakeholder* adalah mereka yang memiliki salah satu atribut dari *power, legitimasi* maupun *urgency*.

- a. *Area 1 (Dormant Stakeholder) stakeholder* di area ini adalah mereka yang memiliki *power*. *Dormant stakeholders* memiliki *power* untuk memaksakan keinginan mereka didalam perusahaan, tapi tidak memiliki hubungan legitimasi ataupun *urgency*.
- b. *Area 2 (Discretionary Stakeholder) Stakeholder* di area ini adalah mereka yang memiliki legitimasi tapi mereka tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi perusahaan dan tidak memiliki *urgency*.
- c. *Area 3 (Demanding Stakeholder) Stakeholder* di area ini adalah mereka yang memiliki *urgency* tapi tidak memiliki *power* maupun *legitimasi*. Mereka seperti "nyamuk" yang selalu membisiki telinga manajer agar mendapatkan perhatian.

2. *The expectant stakeholder*

"*The moderately salient stakeholders (areas 4, 5, and 6) are identified by their possession or attributed possession of two of the attributes, and because they are stakeholders who "expect some- thing," we call them "expectant" stakeholders*". Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa *the expectant stakeholder* adalah mereka yang memiliki dua dari tiga atribut dari *power, legitimasi* maupun *urgency*.

- a. Area 4 (*Dominant Stakeholder*) *Stakeholder* di area ini adalah mereka yang memiliki *power* dan *legitimasi*. Mereka memiliki pengaruh terhadap perusahaan sejak mereka menguasai kekuatan dengan *legitimasi*. Mereka bisa saja membentuk “koalisi dominan” di perusahaan. *Dominant stakeholder* juga memiliki beberapa mekanisme formal yang berkaitan dengan perusahaan.
- b. Area 5 (*Dangerous stakeholder*) *Stakeholder* di area ini adalah mereka yang memiliki *power* dan *urgency*, tetapi tidak memiliki *legitimasi*. Tetapi mereka dapat memaksa perusahaan. Paksaan disini dapat diartikan menggunakan kekuatannya untuk mendelegitimasi perusahaan, sehingga perusahaan kehilangan *legitimasi*nya.
- c. Area 6 (*Dependent Stakeholder*) *Stakeholder* di area ini adalah mereka yang tidak memiliki *power* tetapi memiliki *legitimasi* dan *urgency*, karena *power* dalam hubungan ini tidak memiliki hubungan timbal balik.

3. *The definitive stakeholder.*

“*The combination of all three attributes (including the dynamic relations among them) is the defining feature of highly salient stakeholders (area 7)*”. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa *The definitive stakeholder* adalah mereka yang memiliki ketiga atribut tersebut baik *power*, *legitimasi* maupun *urgency*.

I.5.4.5 Hubungan antar Stakeholder

Ada tiga metode utama yang dikembangkan untuk menyelidiki hubungan antar stakeholder baik individu maupun kelompok yaitu actor linkages matrices, social network analysis dan knowledge mapping (Reed et al., 2009). Salah satu metode yang populer adalah dengan menggunakan actor linkages matrices yaitu dengan melihat apakah ada kemungkinan kerjasama, saling mengisi atau konflik diantara stakeholder tersebut (Biggs and Mutsaers, 1999).

I.6 Definisi Konsep

Untuk mempermudah dalam memahami konsep pada penelitian ini, maka dapat disusun pengertian atau definisi konsep yang relevan dalam konteks penelitian ini sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik adalah suatu dasar pedoman bertindak mengenai suatu aktivitas-aktivitas tertentu yang dibuat oleh badan-badan atau pejabat pemerintah.
2. Pelayanan Publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, maupun korporasi yang dibuat berdasarkan undang-undang untuk menyediakan pelayanan publik berupa pelayanan jasa, barang maupun yang bersifat administratif.
3. Kebijakan pelayanan pemanduan kapal adalah suatu pedoman yang berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan pelayanan pemanduan kapal.
4. *Waiting Time* adalah waktu sejak pengajuan permohonan tambat setelah kapal tiba di lokasi labuh sampai kapal digerakkan menuju tambatan.
5. *Approach Time* adalah jumlah waktu terpakai untuk kapal bergerak dari lokasi labuh sampai tali ditambatkan atau sebaliknya.
6. Pemanduan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pandu untuk memberikan informasi, saran, masukan kepada nahkoda tentang keadaan perairan diwilayah tersebut yang tujuannya agar tercipta keselamatan pelayaran.
7. Penundaan adalah bagian dari bagian dari pelayanan pemanduan yaitu menarik, mendorong, menggandeng kapal masuk atau keluar dermaga dengan menggunakan alat yang bernama kapal tunda.
8. *Stakeholder* adalah individu ataupun kelompok yang berpengaruh terhadap aktivitas organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk mencapai tujuan organisasi serta hubungan dalam jangka panjang.
9. *Power* adalah kekuatan yang dimiliki oleh *stakeholder* untuk mendapatkan hasil yang mereka inginkan. Selain itu power juga dapat didefinisikan sebagai penguasaan sumberdaya dan keuangan serta memiliki peran yang strategis terhadap pengambilan keputusan.

10. *Legitimacy* adalah kesesuaian tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas dengan sistem norma, nilai, kepercayaan yang dibangun secara sosial. Dan yang berhubungan dengan peraturan atau perundang undangan.
11. *Urgency* adalah tuntutan, kepentingan dan keinginan stakeholder yang harus dipenuhi.

I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan instrumen yang digunakan untuk menentukan dan memperoleh data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan penelitian secara ilmiah berdasarkan pengamatan yang sistemik berdasarkan atas gejala-gejala empirik dengan mengikuti prosedur yang berlaku. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell, penelitian kualitatif merupakan metode metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial. Proses penelitian kualitatif yang melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan, menganalisa data secara induktif dan menafsirkan makna data. Laporan akhir untuk penelitian ini memiliki struktur atau kerangka yang fleksibel. Bentuk penelitian ini berfokus terhadap makna individual dan menerjemahkan suatu persoalan.¹³

Oleh karena itu dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti dapat memperoleh data untuk memperdalam wawasan mengenai analisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak.

I.7.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah pada penelitian ini, maka tipe penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Tipe penelitian deskriptif adalah tipe penelitian yang menyajikan satu gambar yang terperinci mengenai satu situasi khusus, setting sosial atau hubungan. Tipe penelitian deskriptif digunakan jika ada pengetahuan atau informasi tentang gejala sosial

¹³ Creswell, John W. *Research Design (Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran)*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Hal 4-5

yang diselidiki atau dipermasalahkan. Penelitian deskriptif juga fokus pada pertanyaan dasar “bagaimana” dengan berusaha mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas, teliti, dan lengkap tanpa banyak detail yang tidak penting, seperti dalam penelitian eksplorasi. Dengan demikian, laporan penelitian ini berisi data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut berasal dari wawancara dengan para informan, hasil observasi di lapangan, perekam suara yang digunakan selama proses wawancara, dokumen resmi dari instansi terkait dan catatan atau memo yang diperoleh dari informan. Sehingga dengan menggunakan metode penelitian deskriptif, peneliti berusaha menyajikan dan memberikan gambaran rinci mengenai analisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana objek penelitian bisa ditemukan. Penentuan lokasi dalam penelitian ini dilakukan secara *purposive* yang ditentukan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini. Karena dengan penentuan lokasi penelitian akan memperjelas dimana permasalahan yang sedang diteliti. Lokasi penelitian ini dilakukan di tempat yang terkait dengan analisis *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak. Adapun beberapa institusi yang terlibat antara lain Pelabuhan Indonesia III (Regional Jawa Timur) sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dalam bidang jasa kepelabuhanan dan sebagai penyelenggara pelayanan publik, PT Pelindo Marine Service sebagai penyedia SBPP, PT PT Berlian Jasa Terminal Indonesia sebagai penyedia dermaga. Kecepatan serta ketepatan bongkar muat sangat berpengaruh terhadap pelayanan pemanduan dan penundaan kapal, Agen pelayaran sebagai pengguna jasa pelayanan pemanduan kapal, Kantor Syahbandar Utama Tanjung Perak, Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak dan Distrik Navigasi Kelas I Surabaya serta PT APBS untuk pengelolaan alur pelayaran.

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, berikut institusi yang menjadi lokasi penelitian:

1. Kantor Regional Jawa Timur PT Pelindo III

- Jalan Perak Timur No. 620 Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur, 60165
2. Kantor PT Pelindo Marine Service
Jalan Prapat Kurung Utara No. 58 Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur
 3. Kantor PT Berlian Jasa Terminal Indonesia
Jalan Perak Barat No. 379 Perak Utara Kota Surabaya
 4. Kantor Asosiasi Pemilik Pelayaran Nasional Indonesia (INSA) Surabaya
Jalan Perak Timur No. 212 Perak Utara Kota Surabaya
 5. Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak
Jalan Perak Timur No. 396 Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur, 60165
 6. Kantor KeSyahbandar Utama Tanjung Perak
Jalan Kalimas Baru No. 194 Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur
 7. PT Alur Pelayaran Barat Surabaya
Jalan Prapat Kurung Utara No. 58 Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur
 8. Distrik Navigasi Kelas I Surabaya
Jalan Perak Barat No. 435 A, Perak Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur 60165

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Pada penelitian kualitatif hal yang lebih diutamakan ialah keleluasaan, cakupan rentangan informasi dan menggunakan istilah informan pada penentuan sampelnya. Teknik penentuan informan merupakan suatu hal yang penting dalam penelitian kualitatif, hal ini dikarenakan untuk mendapatkan informasi dan data yang harus diperoleh dari pihak-pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian. Untuk mengumpulkan data dan informasi yang valid dan akurat, pengumpulan data utama peneliti akan melakukan wawancara langsung secara mendalam kepada informan yang kompeten dengan *stakeholder* dalam kebijakan pelayanan

pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak, serta mencatat kejadian serta informasi dari para informan yang dijadikan sebagai bahan penulisan laporan hasil penelitian.

Dalam penelitian ini, penentuan informan yang digunakan untuk adalah teknik *purposive* yang mana peneliti dapat memilih siapa subjek yang ada dalam posisi terbaik untuk memberikan informasi yang dibutuhkan. Menurut Patton¹⁴ informan kunci dapat menjadi sumber informasi yang penting. Informan kunci merupakan orang yang memiliki pengetahuan yang cukup, bisa menyampaikan gagasan untuk membantu peneliti memahami apa yang sedang terjadi. Informan yang dipilih merupakan pihak-pihak yang memahami dan berhubungan secara langsung dengan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Ibu Memey dari Divisi Pelayanan Kapal Regional Jawa Timur PT Pelindo III
2. Pak Dikky Renaldi Hardiantoro dari Pengawas Kinerja Operasioan Pelabuhan Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak
3. Pak Mas Agus Awaludin Djamil Baay dari Pengevaluasi Tenaga Pandu dan Sarana Bantu Pemanduan dari KeSyahbandar Utama Tanjung Perak
4. Pak Sahirin dari Manager Operasi Regional I PT Pelindo Marine Service
5. Pak Ahmad Jauhari dari Manager On Duty PT Berlian Jasa Terminal Indonesia
6. Pak Manda Rianto dari HSSE PT Alur Pelayaran Barat Surabaya
7. Ibu Yanti dari Distrik Navigasi Kelas I Surabaya
8. Pak Sungataka dari PT Bahtera Adiguna
9. Pak Lilik dari PT Salam Pacific Indonesia Lines
10. Pak Priyanto dari PT Samudera Indonesia
11. Mas Arie dari PT Ben Line

¹⁴ Patton, Michael Quinn. 2009. *Metode Evaluasi Kualitatif*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal 159.

Untuk mempermudah mendapatkan informan pada penelitian ini, peneliti telah melakukan magang di PT Pelindo III yaitu pada anak perusahaannya PT Pelindo Marine Service selama 6 bulan. Dengan magang tersebut peneliti dapat dengan mudah memilih informan yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam sebuah penelitian guna memperoleh penelitian yang akurat, valid dan objektif. Maka dari itu diperlukan data yang dapat mencerminkan wajah dari fakta-fakta di lapangan. Menurut Creswell langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi-materi visual.¹⁵ Untuk dapat menjawab rumusan masalah secara empirik dalam penelitian ini, diperlukan data yang relevan tentang stakeholder dalam pelayanan pemanduan kapal di Pelabuhan Tanjung Perak.

Dalam penelitian kualitatif ini, teknik pengumpulan data yang digunakan melibatkan empat strategi antara lain sebagai berikut:¹⁶

a. Observasi Kualitatif

Observasi kualitatif merupakan observasi yang di dalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu individu di lokasi penelitian. Peneliti merekam/ mencatat dengan cara terstruktur maupun semistruktur. Melalui observasi langsung ke lapangan, seluruh kegiatan yang sedang berlangsung tidak luput dari perhatian peneliti dan dapat dilihat secara nyata sehingga seluruh objek dan kondisi penunjang yang ada dapat diamati dan dicatat. Sehingga, peneliti dapat memperoleh informasi dan data yang relevan sehingga dapat menguatkan dan mendukung hasil wawancara.

¹⁵ Creswell, John W. 2016. *Research Design (Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran)*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal 253.

¹⁶ *Ibid.*, hal 254-255.

b. Wawancara Kualitatif

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kualitatif. Dalam wawancara berarti melakukan interaksi dengan pihak informan yang bertujuan untuk menghimpun informasi. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Wawancara dapat dilakukan secara *face to face*, melalui telepon atau terlibat dalam *focus group interview*. Pendekatan wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*depth interview*) dimana peneliti memperoleh informasi untuk kepentingan penelitian melalui dialog yang sifatnya terbuka dan tidak terstruktur agar informan atau narasumber dapat berbicara sesuai dengan pandangan, pengetahuan, dan pengalamannya tentang fenomena sosial yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Agar wawancara terfokus dan tidak meluas, instrumen yang digunakan dalam wawancara adalah pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman wawancara yang dimaksud yaitu garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan kepada informan. Sehingga pedoman wawancara ini menyajikan kerangka kerja yang kemudian dikembangkan oleh peneliti.

c. Dokumen-Dokumen Kualitatif

Pemanfaatan dokumen tertulis merupakan salah satu teknik pengumpulan data dalam metode penelitian kualitatif. Pada tahap ini, peneliti mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan dan mampu untuk menjelaskan dan mengungkapkan fenomena permasalahan yang ada di dalam penelitian. Dokumen yang dikumpulkan berupa dokumen publik, misalnya koran, makalah, dan laporan kantor. Setelah dokumen terkumpul, kemudian dilakukan suatu analisis konten atau isi terhadap dokumen tersebut.

d. Materi Audio dan Visual Kualitatif

Data ini bisa berupa foto, objek seni, videotape, atau segala jenis suara/bunyi. Selain itu, prosedur pengumpulan data kreatif yang masuk kedalam etnografi visual dan juga mencakup kisah hidup, naratif visual metafora, dan arsip digital.

I.7.5 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh.¹⁷ Analisis data kualitatif, Bogdan¹⁸ mendefinisikan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat dengan mudah untuk difahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Menurut Saldana, Johny, Matthews B. Miles, and A. Michael Huberman, analisis data merupakan kegiatan analisis yang terdiri dari tiga komponen yaitu *Data Condensation, Data Display, Drawing And Verifying Conclusion*.¹⁹ Berikut komponen-komponennya :

a.) Data Condensation

Data Condensation dapat diartikan sebagai kegiatan memilih, memfokuskan, menyederhanakan, abstraksi, atau mengubah data yang muncul secara keseluruhan dalam catatan lapangan, wawancara mendalam, studi dokumen, dan materi empiris lainnya. Dengan dilakukannya kondensasi data, dapat semakin memperkuat data yang telah kita temukan. *Data condensation* terjadi secara terus-menerus selama proses penelitian kualitatif berlangsung. Sebagai proses pengumpulan data, kondensasi data meliputi penulisan ringkasan, pengkodean, pengembangan tema, membuat kategori, dan menulis memo analisis. Proses kondensasi data berlanjut setelah penelitian berakhir, hingga laporan akhir

¹⁷ Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, hal 243.

¹⁸ *Ibid.*, hal 244.

¹⁹ Saldana, Johny, Matthews B. Miles, and A. Michael Huberman. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook Edition 3*. SAGE Publication.

selesai. Kondensasi data bukan merupakan sesuatu yang terpisah dari analisis, namun menjadi bagian dari proses analisis itu sendiri. Kondensasi data adalah suatu bentuk analisis untuk mempertajam, mengurutkan, memfokuskan, membuang yang tidak perlu, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat menarik kesimpulan akhir dan verifikasi.

b.) Data Display

Setelah dilakukan kondensasi data, maka langkah selanjutnya adalah penyajian data. Dengan penyajian data, maka akan membantu kita untuk memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Penyajian data yang sering digunakan dalam data kualitatif yakni bentuk teks yang bersifat naratif. Penyajian data dapat berupa grafik, bagan, matrik, ataupun jaringan. Semua dirancang untuk mengumpulkan informasi yang diorganisasikan ke dalam bentuk ringkas yang mudah diakses. Dengan demikian, seorang peneliti dapat melihat apa yang sedang terjadi dan menarik kesimpulan.

c.) Drawing And Verifying Conclusion

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif yaitu kegiatan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dari awal sejak pengumpulan data, peneliti mulai menginterpretasikan arti benda-benda, pola-pola, penjelasan, hubungan sebabakibat, dan proposisi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan untuk mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Sebuah penelitian membutuhkan pembuktian berupa derajat kepercayaan data sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun secara praktis. Pada penelitian kualitatif, untuk membuktikan data agar dapat dipercaya disebut

dengan keabsahan data. Menurut Moleong²⁰ yang dimaksud dengan keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan harus memenuhi: 1) mendemonstrasikan nilai yang benar; 2) menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan; 3) memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya.

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan untuk memeriksa keabsahan penelitian ialah teknik triangulasi data. Triangulasi data dapat dijelaskan sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut. Moleong menyatakan bahwa terdapat empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.²¹ Triangulasi sumber yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan cara membandingkan dan melakukan pemeriksaan ulang atas data-data yang terkumpul melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut dapat dicapai dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan (observasi) dengan data hasil wawancara. Dalam proses ini peneliti membandingkan apa yang telah diamati oleh panca indera peneliti tentang kondisi yang terjadi pada lokasi penelitian kaitannya dengan fokus permasalahan penelitian dengan apa yang didapatkan dari hasil wawancara dengan informan yang telah ditentukan.
2. Membandingkan data dari dokumen tertulis dengan hasil wawancara.
3. Membandingkan data hasil wawancara mendalam dari berbagai informan yang berbeda. Informasi yang diperoleh dari satu informan yang telah ditentukan akan dibandingkan dengan informan lainnya mengenai topik yang sama.

²⁰ Moleong, Lexy. J., 2012. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hal 320 - 321

²¹ *Ibid.*, hal 330.