

DUALISME KEBIJAKAN PELAYARAN DAN PERIKANAN
(Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 tentang
Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07
Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan
di PPP Mayangan, Kota Probolinggo)

Nur Karim, Abdullah Said, Wima Yudho Prasetyo

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

E-mail: karim.ahmadabbas@gmail.com

***Abstract: Dualism of Shipping and Fisheries Policy (Study on Implementation of the Decree of Transport Ministers No. KM 46 of 1996 on the Worthiness Certification of Fishing Vessels and Minister of Marine and Fisheries Regulations No. 07 of 2010 on Fishing Vessels Operating Worthy Letters in Coast Fishery Port Mayangan, Probolinggo City).** Worthiness of fishing vessels is a matter that needs to be considered because it involves the safety and security of shipping, include safety and security of the ship, fisherman, and maritime environments. Ship was granted permission to sail the ship that has qualified administrative and technical feasibility of the ship issued by the harbormaster after fulfilling worthy Letter of Operations. In facts, There are two institutions that have the same duties and authority of the operational inspection fishing boats in Coast Fishery Port Mayangan Probolinggo, the Department of Transportation and Department Maritime Affairs and Fisheries. Both of the institute has the right because they have legitimate legal basis as governed in Act No. 17 of 2008 on the shipping by Department of Transportation, and Act No. 45 of 2009 on Fisheries by the Department of Marine and Fisheries. The existence of the same authority both of institutions have an impact on actors in the fisheries, include many of permit makes the costs incurred by business actors increased, and many of permits also affect to performance of the fishermen fishing.*

***Keywords:** worthiness vessel, sailing permits, operational acceptance letter, duties and authority*

Abstrak: Dualisme Kebijakan Pelayaran dan Perikanan (Studi tentang Implementasi Kepmen. Perhubungan No KM 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan, Kota Probolinggo). Kelaiklautan kapal penangkap ikan merupakan suatu hal yang perlu diperhatikan karena menyangkut keselamatan dan keamanan pelayaran. Keselamatan dan keamanan tersebut meliputi keselamatan dan keamanan kapal, nelayan, dan lingkungan maritim. Kapal yang diberikan izin untuk berlayar adalah kapal yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan kelayakan teknis kapal yang dikeluarkan oleh syahbandar setelah memenuhi Surat Laik Operasi. Fakta dilapangan, terdapat dua instansi yang mempunyai tugas dan kewenangan yang sama dalam pemeriksaan operasional kapal perikanan di PPP Mayangan Probolinggo, yaitu Departemen Perhubungan dan DKP. Kedua lembaga tersebut memiliki hak karena memiliki landasan hukum yang sah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran oleh Departemen Perhubungan, dan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan oleh DKP. Adanya kewenangan yang sama dari kedua instansi berdampak kepada pelaku perikanan, antara lain banyaknya perijinan membuat biaya yang dikeluarkan oleh pelaku usaha meningkat, dan banyaknya perijinan juga berpengaruh terhadap kinerja para nelayan dalam mencari ikan.

Kata kunci: kelaiklautan kapal, surat izin berlayar, surat laik operasi, tugas dan wewenang

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia terdiri dari gugusan pulau-pulau sebanyak 17,51 ribu pulau, dengan luas perairan laut diperkirakan sebesar 5,8 juta km² dan panjang garis pantai 81.000 km serta

dugaan potensi perikanan Indonesia sebesar 6,10 juta ton per tahun (2010, h.4). Keadaan yang demikian menyebabkan Indonesia memiliki potensi yang cukup besar di bidang perikanan. Bahkan Subsektor ini merupakan salah satu subsektor pembangunan yang

memiliki peranan strategis dalam perekonomian nasional. Untuk itu Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan pembuat kebijakan harus mengoptimalkan keadaan ini dengan sebaik mungkin. Dalam pembuatan kebijakan misalnya, pemerintah harus benar-benar tahu arah dan tujuan dari suatu kebijakan tersebut. Dimulai dari proses formulasi sampai implementasi kebijakan, dan siapa yang mempunyai tugas dan wewenang harus diatur dengan jelas di dalam kebijakan tersebut.

Menurut Freiderich dalam Agustino (2008, h.7) menyatakan bahwa “Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang berguna untuk mengatasi suatu masalah dan mencapai tujuan yang diinginkan”. Sejalan dengan pengertian tersebut, Pemerintah dalam meningkatkan kegiatan sektor perikanan membuat suatu kebijakan baik itu berupa kebijakan pembangunan infrastruktur maupun kebijakan lain berupa pelayanan perijinan guna memperlancar kegiatan nelayan untuk menangkap ikan.

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

Hal ini yang menjadi permasalahannya, dimana pembangunan infrastruktur pelabuhan perikanan yang tujuannya meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan masyarakat khususnya nelayan ini tidak didukung dengan kejelasan peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu bentuk permasalahan perundang-undangan ini adalah tentang dualisme kebijakan

kelaikan kapal perikanan bagi kapal yang hendak berlayar untuk menangkap ikan.

Di sini setidaknya ada dua institusi lembaga pemerintah yang mempunyai tugas serta kewenangan yang sama dan landasan hukum yang berbeda mengenai penerbitan surat kelaikan kapal perikanan ini, yakni Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Kedua instansi tersebut memiliki landasan hukumnya masing-masing yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Kepmen Perhubungan No 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan oleh Departemen Perhubungan. Sedangkan DKP memiliki landasan Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 07 Tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan sebagai peraturan pelaksana.

Dari latar belakang tersebut penulis melakukan penelitian dengan maksud ingin mengetahui lebih jauh bagaimana pelaksanaan dari kedua kebijakan tersebut dan bagaimana hubungan antar keduanya, serta dampak yang ditimbulkan dari adanya kedua kebijakan tersebut khususnya bagi nelayan dan pemilik kapal.

Tinjauan Pustaka

1. Kebijakan Publik

Seperti yang diungkapkan Anderson dalam Winarno (2002, h.16) mengatakan bahwa “kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud mengatasi suatu masalah atau persoalan tertentu yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor”. Konsep dari kebijakan ini memusatkan perhatian apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan. Dari beberapa pandangan tentang kebijakan publik tersebut dan berdasar pada paham bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan, maka Anderson dalam Islamy (2004, h.20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- 1) Kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

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

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

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

2. Implementasi Kebijakan Publik

Sebagaimana yang dikatakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2005, h.65) "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Sedangkan Bardach dalam Parsons (2011, h.472) dalam bukunya *The Implementation Game*. Implementasi menurutnya adalah sebuah permainan "tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian". Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin, dan berusaha memainkan sistem demi mencapai tujuannya sendiri.

Pada prinsipnya terdapat dua jenis model dalam implementasi kebijakan, yaitu model *top-down* dan model *bottom-up*. Akan tetapi, kebanyakan dari model yang dikemukakan oleh beberapa tokoh menggunakan model *top-down* karena implementasi kebijakan merupakan keberlanjutan proses dari pembuatan kebijakan dan penetapan kebijakan. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Van Metter dan Van Horn dalam Wahab (2005, h.65) mendefinisikan "implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". Demi mendukung kinerja implementasi kebijakan, maka ditentukan beberapa variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumberdaya; (3) karakteristik badan/instansi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait; (5) sikap para pelaksana; (6) lingkungan ekonomi sosial dan politik.

3. Dampak Kebijakan Publik

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

dampak yang diinginkan (positif) dan dampak yang tidak diinginkan (negatif).

4. Kelaiklautan Kapal Perikanan

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

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

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

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

Sementara itu, menurut Nomura dan Yamazaki dalam Rahman (2009, h.4) kapal perikanan adalah kapal yang digunakan dalam kegiatan perikanan yang meliputi aktifitas penangkapan atau mengumpulkan sumberdaya perairan, pengelolaan usaha budidaya sumberdaya perairan, serta penggunaan dalam beberapa aktifitas seperti

riset, training, dan inspeksi sumberdaya perairan. Sebagaimana besar modal diinvestasikan untuk kapal perikanan sangat penting dalam memulai suatu usaha perikanan. Kapal penangkap ikan berbeda dengan jenis kapal yang lain sehingga kapal penangkap ikan memiliki beberapa keistimewaan yang membedakan dengan kapal-kapal jenis lain. (2009, h.5), yaitu:

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

8. Fasilitas penyimpanan dan pengolahan ikan, umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan fasilitas penyimpanan hasil tangkapan dalam ruangan tertentu berpendingin, terutama untuk kapal-kapal yang memiliki trip yang cukup lama, terkadang dilengkapi pula dengan ruang pembekuan dan pengolahan.
9. Mesin-mesin bantu penangkapan, pada umumnya kapal perikanan dilengkapi dengan mesin-mesin bantu seperti: winch, Power block, dan line hauler. Desain dan konstruksi kapal perikanan dengan ukuran tertentu harus dapat menyediakan tempat untuk hal tersebut.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus permasalahan penelitian ini adalah (1) Pelaksanaan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan di PPP Mayangan Kota Probolinggo; (2) tumpang tindih (*overlapping*) dalam implementasi kebijakannya; (3) dampak dari adanya kedua kebijakan.

Lokasi dan situs penelitian adalah Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data menggunakan *interactive model of analysis* menurut Miles dan Hubberman (1994). Analisis model interaktif ini melalui 4 tahap yakni pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Temuan Penelitian

1. Pelaksanaan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

Kebijakan Kepmen Perhubungan No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Permen Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan

merupakan suatu keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah yang memiliki tujuan yang ingin dicapai, yaitu keselamatan dan keamanan nelayan dalam pelayaran. Untuk pelaksanaan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan diatur dan dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No 46 Tahun 1996 tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Berdasarkan keputusan tersebut memberikan kewajiban kepada pemerintah negara Indonesia, khususnya Departemen Perhubungan dalam hal ini Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo untuk memberikan jaminan keselamatan dan keamanan bagi kapal yang melakukan kegiatan pelayaran. Keselamatan dan keamanan pelayaran tersebut meliputi keselamatan dan keamanan kapal, nelayan dan lingkungan maritim. Jaminan ini dibuktikan dengan melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan kelaiklautan kapal penangkap ikan secara berkala setiap 3 bulan dan terus menerus sampai kapal tidak digunakan lagi.

Selanjutnya untuk pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo diberikan kepada Departemen Kelautan dan Perikanan, dalam hal ini adalah Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo setiap kapal berlayar dan melakukan kegiatan penangkapan ikan. Landasan hukum dalam pelaksanaan Surat Laik Operasi (SLO) adalah Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 tahun 2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan. Tujuan diberlakukannya peraturan ini guna memberikan pengawasan terhadap segala kegiatan perikanan untuk tetap tertib mematuhi peraturan perundang-undangan mengenai perikanan agar tetap terjaga keselarasan, kelestarian dan kesejahteraan lingkungan maritim. Sedangkan untuk keselamatan operasional kapal dan nelayan ditunjuk Syahbandar di pelabuhan perikanan sesuai dengan pasal 42 Undang-Undang No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

Untuk prosedur perijinan sendiri berdasar hasil penelitian, mekanisme yang dilak-

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

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

2. Tumpang tindih implementasi kebijakan

Tugas dan kewenangan yang ada di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo mengenai kelaiklautan kapal penangkap ikan merupakan bagian dari pengawasan, dan penegakan hukum dibidang keselamatan dan keamanan pelayaran. Pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum dibidang keselamatan dan keamanan pelayaran meliputi keselamatan dan keamanan kapal, awak kapal, dan per-lindungan lingkungan maritim. Terkait dalam pengawasannya mengawasi kelaiklautan kapal penangkap ikan, Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo Bagian Hukum dan Sertifikasi Kapal memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi, memeriksa dan menerbitkan Sertifikat kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan sesuai dengan Keputusan Menteri No 46 Tahun 1996 Tentang Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan. Untuk masa berlaku sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan sendiri adalah 3 bulan.

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

Apabila dilihat secara keseluruhan antara pelaksanaan instansi Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan

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

Pertama, adanya kedua kebijakan ini merupakan sebuah koordinasi dan komunikasi antar instansi pemerintah dalam melakukan pengawasan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan secara ketat. Sebagaimana yang dikatakan oleh Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008, h.142) bahwa “koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya”.

Antara instansi pelaksana kebijakan kelaikan kapal perikanan yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) melakukan koordinasi dan kesepakatan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan kelaikan kapal perikanan setiap bulan dan setiap harinya. Untuk pemeriksaan kapal perikanan setiap bulannya, dilakukan oleh Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan untuk dilakukan pemeriksaan keseluruhan kondisi kapal, mengingat instansi ini merupakan instansi yang membidangi bidang pelayaran. Sedangkan untuk pengawasan dan pemeriksaan setiap harinya, dilakukan oleh Pengawas Perikanan dan Syahbandar Perikanan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan. Pengawasan dan pemeriksaan dilakukan agar setiap kali kapal perikanan melakukan operasi penangkapan ikan sesuai dengan aturan keselamatan dan keamanan dalam pelayaran.

Kedua, adanya kedua kebijakan ini merupakan sebuah permainan dan kesepakatan dalam proses pembuatan kebijakan sampai implementasi kebijakannya. Seperti yang dikatakan oleh Bardach dalam Parsons (2011, h.472) dalam bukunya “*The Implementation Game*”, menurutnya imple-

mentasi adalah sebuah permainan “tawar-menawar, persuasi, dan manuver di dalam kondisi ketidakpastian”.Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin, dan berusaha memainkan sistem demi mencapai tujuannya sendiri. Ini terlihat dari kesamaan pelaksanaan yang dimiliki instansi Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan.

Peneliti menganalisis bahwa Departemen Kelautan dan Perikanan menginginkan tugas dan kewenangan yang sama seperti Departemen Perhubungan tentang kebijakan kelaikan kapal, khususnya kelaikan kapal perikanan mengingat sektor perikanan merupakan domain mereka. Sehingga terbentuklah Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No 7 Tahun 2010 Tentang Surat Laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan sebagai pelaksana dari perundang-undangan. Hal ini diperkuat pula dengan terbentuknya Syahbandar Perikanan sebagai pejabat pemerintah yang memiliki tugas menjaga keselamatan kapal perikanan dan nelayan pada saat berlayar, berdasarkan Undang-Undang 45 tahun 2009 Tentang Perikanan pasal 42 yang mengatakan bahwa “Dalam rangka keselamatan operasional kapal perikanan, di-tunjuk syahbandar di pelabuhan perikanan”.

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

Berbeda dengan masa berlaku Surat laik Operasi (SLO) Kapal Perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang menurut Undang-Undang No 45 Tahun 2009 Tentang

Perikanan adalah 2 x 24 jam, walaupun dalam pelaksanaannya dilakukan setiap 10 hari sekali. Tugas dan kewenangan yang dibagi-bagi di dalam instansi di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan, berdasarkan kriteria membuat pelaksanaan SLO dan SPB menurut pandangan peneliti sangat efektif. Untuk SLO Kapal Perikanan, pemeriksaan tentang kelaikan kapal perikanan dilihat dari segi kesiapan kapal dalam beroperasi agar tidak mencemari dan merusak lingkungan. Pemeriksaannya juga sangat detail, bukan hanya dilihat dari kesiapan fisik kapal, akan tetapi juga dilihat dari isi muatan kapal, dan alat penangkapan yang dipakai. Sedangkan SPB, pemeriksaan dilakukan untuk keselamatan kapal dan awak kapal saat beroperasi di laut lepas, mengingat kapal perikanan mempunyai karakteristiknya sendiri yang berbeda dengan kapal lainnya.

3. Dampak dari adanya kedua kebijakan

Dari hasil penelitian, pelaksanaan kebijakan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan dan surat laik operasi kapal perikanan memiliki dampak kepada para pemilik kapal dan nelayan, yaitu bertambahnya biaya perijinan dalam mengoperasikan kapal perikanan dan kurangnya hasil tangkapan ikan.

Bertambahnya biaya perijinan juga dipengaruhi oleh kecenderungan para birokrat/aparat sebagai pelaksana kebijakan melakukan permainan harga dalam pengurusan perijinan. Menurut Edwards dalam Winarno (2002, h.142) pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi pelaksanaan kebijakan yang efektif. Akan tetapi, pelaksana kebijakan juga memiliki kecenderungan-kecenderungan sikap terhadap kebijakan yang akan di implementasikan. Dari hasil penelitian diketahui untuk pembiayaan perijinan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan disesuaikan dengan ukuran dan jenis kapal. Hal ini sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2009 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Perhubungan. Akan tetapi kenyataannya, biaya yang dikeluarkan oleh pemilik kapal tidak sesuai dengan harga yang ada di peraturan tersebut. Untuk biaya penerbitan surat laik operasi

seharusnya gratis, namun prakteknya masyarakat masih mengeluarkan sejumlah uang untuk memperoleh perijinan. Sedangkan untuk nelayan, masa berlaku SLO yang hanya 2 hari menjadi kendala dalam kinerja nelayan. Apabila kapal perikanan tidak melakukan keberangkatan kapal dalam jangka waktu tersebut, maka SLO tersebut dinyatakan tidak berlaku. Hal ini menghambat para nelayan dalam keberangkatan apabila kapal mengalami kerusakan mendadak pada saat melakukan operasi.

Maka dari itu untuk mencegah hal tersebut, pihak Satker PSDKP beserta instansi lain yang terkait, yaitu Syahbandar Perikanan, TNI AL, dan POLAIR, membuat suatu keputusan bersama bahwa masa berlaku SLO berlaku hingga 10 hari sekali. Akan tetapi, kesepakatan tersebut belum mampu menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh nelayan. Nelayan lokal yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Kota Probolinggo memiliki masa keberangkatan dan kepulangan dalam penangkapan ikan yang tidak menentu dan berbeda-beda. Ada yang setiap seharinya berangkat lalu pulang, ada juga yang tiga atau 4 hari berangkat lalu pulang, tergantung dari hasil tangkapan yang diperoleh. Tidak menentunya hasil ikan yang didapatkan oleh nelayan menyebabkan para nelayan enggan untuk berlabuh padahal masa berlaku Surat Laik Operasi sudah habis masa berlakunya. Akibatnya nelayan mendapatkan permasalahan dengan aparat yang bertugas melakukan operasi dan patroli laut. Inilah yang menjadi kendala dan penghambat kinerja nelayan untuk menangkap ikan, dan pada akhirnya mempengaruhi penghasilan para nelayan.

Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan Serifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan yang ada di Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Mayangan Kota Probolinggo merupakan bentuk sinergi antar kebijakan dan instansi yaitu Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan dalam mengawasi kelaikan kapal perikanan. Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan yang dikeluarkan oleh

- Kesyahbandaran Pelabuhan Probolinggo di bawah Departemen Perhubungan merupakan salah satu persyaratan administrasi dalam penerbitan Surat Laik Operasi (SLO) oleh pengawas perikanan dan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) oleh Syahbandar Perikanan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Dilihat dari tujuan yang ingin dicapai dari kedua kebijakan tersebut memiliki kesamaan yaitu agar nelayan pada saat beroperasi di laut lepas terjamin keselamatannya, dan tidak merusak dan mencemari lingkungan maritim.
2. Apabila melihat keseluruhan tugas dan kewenangan dari Departemen Perhubungan dan Departemen Kelautan dan Perikanan, memang terjadi dualisme kebijakan dalam pelaksanaan kelaikan kapal perikanan. Akan tetapi, dalam tugasnya tidak saling tumpang tindih karena pelaksanaan dari kedua kebijakan tersebut dibedakan waktu pelaksanaan dan masa berlakunya.
 3. Dalam pelaksanaan pengawasan sertifikasi kelaiklautan kapal penangkap ikan oleh Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Probolinggo dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan oleh Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan (Satker PSDKP) Probolinggo, sudah memiliki petugas yang berkualitas dan berkompeten di bidangnya. Akan tetapi, dari segi kuantitas petugas yang ada di masing-masing instansi masih kekurangan personil.
 4. Implementasi kebijakan Sertifikasi Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan dan Surat Laik Operasi Kapal Perikanan memiliki dampak terhadap para pemilik kapal dan nelayan. Untuk dampak terhadap pemilik kapal menyebabkan bertambahnya pengeluaran oleh pemilik kapal untuk biaya perijinan kelaikan kapal perikanan, sedangkan untuk nelayan kurang maksimalnya hasil tangkapan karena terkendala oleh masa berlaku surat.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. (2008) **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**. Bandung, CV. Alfabeta.
- Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. (2008) **Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya**, diakses pada tanggal 5 Desember 2012 dari www.scribd.com/doc/50865843/artikulasi-konsep-implementasi-kebijakan-jurnal-baca-agustus-2008
- Dunn, William N. (2000) **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Islamy, Irfan M. (2004) **Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara**. Jakarta, Bumi Aksara.
- Moleong, Lexy J. (2007) **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Bandung, Remaja Rosda Karya.
- Muhammad, Sahri. (2010) **Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan: Pendekatan Sistem**. Malang, UB Press.
- Parsons, Wayne. (2011) **Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan**. Jakarta, Kencana Prenada Media.
- Soenarko. (2005) **Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah**. Surabaya, Airlangga University Press.
- Supanji, Ipan Muhammad, dkk. (2008) Program Kreativitas Mahasiswa: **Prosedur Sertifikasi Laik Laut Kapal Ikan Kasus Kapal Ikan di Pelabuhan Ratu**. Institut Pertanian Bogor, diakses pada tanggal 1 Desember 2012 dari <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/32781>
- Wahab, Solichin Abdul. (2005) **Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara**. Jakarta, Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. (2002) **Kebijakan Publik: Teori dan Proses**. Yogyakarta, Media Pressindo.