

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pemberian wewenang yang luas kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemberian wewenang yang luas terhadap daerah otonom diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhususan, keistimewaan serta potensi keanekaragaman dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap daerah diharapkan dapat memaksimalkan potensi keanekaragaman daerahnya masing-masing dalam meningkatkan daya saing dalam pengelolaannya sesuai dengan politik desentralisasi. Salah satu daerah yang menarik dan memiliki potensi tinggi adalah Jawa Tengah, khususnya di Kabupaten Kendal. Kabupaten Kendal terletak di bagian tengah Provinsi Jawa Tengah dengan posisi geografis berkisar antara 109° 40' – 110° 18' Bujur Timur dan 6° 32' – 7° 24' Lintang Selatan dan posisi Kabupaten Kendal bagian utara berbatasan dengan Laut Jawa, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Temanggung, bagian timur berbatasan dengan Kota Semarang dan Kabupaten Semarang, dan bagian barat

berbatasan dengan Kabupaten Batang. Lokasi Kabupaten Kendal juga terbilang strategis dan memiliki potensi yang lebih daripada daerah lain.

Kabupaten Kendal menjadi daerah yang memiliki daya tarik skala nasional maupun internasional. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya Kawasan Industri Kendal (KIK) yang melibatkan 2 negara yaitu Indonesia dan Singapura yang dapat menarik perhatian internasional. Selain itu, lokasi Kabupaten Kendal sangat strategis karena dekat dengan bandara, memiliki pelabuhan sendiri, memiliki kawasan industri sendiri, dilewati rel kereta api Jalur Ganda Jakarta-Surabaya, dan memiliki jaringan jalan tol nasional. Wilayah Kendal dapat diakses dengan mudah baik melalui jalur laut, udara, maupun darat yang bisa diakses melalui jalan utama di Pulau Jawa dikarenakan posisinya strategis yang berada di jalan raya pantura Jawa.

Pada bidang pemerataan, Kabupaten Kendal ikut serta dalam hal tersebut dengan memiliki kawasan industri. Adanya Kawasan Industri Kendal (KIK) bisa menjadi langkah pemerataan kawasan industri dan lapangan pekerjaan di daerah Jawa Tengah, karena selama ini banyak kawasan industri besar ataupun potensi yang lainnya banyak berada di ibu kota, Jawa Barat dan Jawa Timur, sedangkan di Jawa Tengah sendiri kurang disorot padahal Jawa Tengah juga memiliki potensi yang lebih yang bisa bersaing dengan daerah lainnya. Jawa Tengah harus memiliki kawasan industri tersendiri karena disamping tenaga kerja melimpah dan upah pekerja memenuhi syarat juga karena dekat dengan Pelabuhan Kendal yang sedang dikembangkan menjadi pelabuhan niaga. Sebagai wilayah pesisir, Kendal merupakan salah satu yang memiliki pendapatan daerah lebih besar karena dekat

dengan laut serta memiliki pelabuhan sendiri yang bisa berperan sebagai penambah pendapatan asli daerah jika dibandingkan dengan daerah lainnya yang berada di tengah-dalam provinsi seperti Temanggung, Wonosobo, dan Magelang.

Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Kendal Nomor 25 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Pelabuhan Kabupaten Kendal di Pantai Ngebom, Mororejo Kaliwungu, Kendal merupakan aspek legalitas penting bagi pembangunan Kawasan Pelabuhan Kendal. Pelabuhan Kendal tidak hanya berfungsi sebagai pemindahan aktivitas penyeberangan lintas Semarang–Kumai dari pelabuhan laut yang sebelumnya berada di Tanjung Emas tetapi juga merupakan suatu kawasan yang dapat meningkatkan sektor perdagangan maupun sektor transportasi di Kabupaten Kendal itu sendiri. Pelabuhan Kendal juga dapat dikembangkan sebagai pelabuhan berskala internasional dapat memfasilitasi daerah sekitar yakni Jawa Tengah bagian barat, tengah dan selatan akan kebutuhan jasa transportasi laut.

Salah satu aspek penunjang kepuasan masyarakat terhadap pemerintah adalah pada sarana prasarana dan fasilitas publik bahwa semakin baik dan teratur suatu fasilitas publik maka semakin tinggi pula tingkat kepuasan masyarakat. Menteri Perhubungan, Ignasius Jonan menyebutkan bahwa kunci pelayanan fasilitas umum itu satu, yaitu bersih-aman-tertib. Fasilitas pelayanan publik merupakan salah satu fungsi bangunan gedung yang menjadi tujuan masyarakat dalam berbagai urusan administrasi maupun pemerintahan di sebuah kota maupun daerah. Proses administrasi, dengan jenis dan hierarki yang beragam, yang dilakukan sering kali menuntut masyarakat untuk melakukan perjalanan dari

tempat tinggal menuju fasilitas pelayanan publik dan sebaliknya. Jenis layanan publik dan jarak jangkauan perjalanan dapat menjadi salah satu faktor yang menentukan sebaran dan alokasi fasilitas pelayanan publik dalam sebuah bagian wilayah kota.

Wilayah di Indonesia yang paling ditingkatkan fasilitas pelayanan publiknya yaitu Pulau Jawa karena di Pulau Jawa sendiri tingkat kepadatan penduduk tinggi dan juga sebagai pusat administrasi di Indonesia. Dalam menunjang transportasi dan sarana prasarana di Indonesia khususnya Pulau Jawa, pemerintah membuat kebijakan dalam pembangunan salah satunya membangun pelabuhan baik itu dari pelabuhan lokal, pelabuhan nasional, maupun pelabuhan internasional.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran bahwa yang dimaksud dengan Pelabuhan ialah terdiri dari daratan dan perairan yang memiliki batas-batas tertentu dan sebagai tempat kegiatan pemerintah dan kegiatan perusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan atau tempat bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal dan memiliki fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan dan sebagai tempat pemindahan intra dan antarmoda transportasi.

Salah satu pelabuhan yang berperan penting dalam transportasi di Indonesia adalah Pelabuhan Kendal di Kabupaten Kendal, Jawa Tengah karena disoroti sebagai pelabuhan penghubung arus transportasi antara Pulau Jawa

dengan Pulau Kalimantan. Pelabuhan Kendal sendiri didirikan sejak tahun 2001 dibawah pimpinan Bupati Kendal, Hendy Boedoro. Pembangunan Pelabuhan Kendal dalam pembangunannya sempat dihentikan sementara kurang lebih dalam kurun waktu 5 tahun, hal tersebut dikarenakan adanya proses penyelidikan kasus korupsi Bupati Kendal, Hendy Boedoro. Kemudian, pada tahun 2016 Pelabuhan Kendal diresmikan sebagai pelabuhan penyeberangan dan dapat dioperasikan dengan rute Kendal-Kumai. Upaya dalam memaksimalkan pelayanan bagi masyarakat, Pelabuhan Kendal akan dibuat menjadi pelabuhan niaga dan dibangun terminal peti kemas yang bertaraf internasional sejak tahun 2014, namun hal ini belum bisa terealisasikan sampai sekarang. Pembangunan terminal peti kemas di Pelabuhan Kendal dilakukan karena mempunyai peran penting dalam mengakomodasi arus barang di Jawa Tengah karena terminal peti kemas di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang diperkirakan melebihi kapasitas pada tahun 2021 sehingga aktivitas yang *overload* tersebut nantinya akan dilimpahkan ke Pelabuhan Kendal. Terminal peti kemas nantinya akan dibangun di Pelabuhan Kendal bagian barat, sedangkan yang bagian timur tetap fokus untuk penyeberangan. Pelabuhan Kendal ini dikembangkan dengan tujuan nantinya akan dijadikan pelabuhan niaga berbasis internasional.

Ditinjau dari latar belakang pembangunannya, Pelabuhan Kendal merupakan pemindahan aktivitas pelabuhan laut penumpang dan penyeberangan yang ada di Pelabuhan Tanjung Emas sekarang ini, sehingga secara fungsi, peran dan administrasinya Pelabuhan Kendal berada di bawah naungan Pelabuhan Tanjung Emas Semarang. Pengembangan Pelabuhan Kendal memanfaatkan

potensi lokasi yang strategis wilayah Kabupaten Kendal yang berada dekat dengan Kota Kendal dan terletak pada jalur pantai utara Jawa yang merupakan daerah transportasi dan perdagangan dari Jakarta ke Surabaya.

Selain itu, pengembangan Pelabuhan Kendal juga memanfaatkan Jawa Tengah sebagai wilayah *hinterland* asalnya, sedangkan wilayah *hinterland* tujuannya adalah di Pulau Kalimantan. Hal tersebut disebabkan karena Kalimantan memiliki kedekatan jarak dengan Jawa Tengah dan akses untuk menuju ke wilayah tersebut hanya dapat dilalui melalui jalan udara dan laut. Namun demikian, dalam pengembangannya nanti tidak menutup kemungkinan adanya wilayah *hinterland* tujuan yang baru selain Pulau Kalimantan, seperti Sulawesi, Sumatera, Jakarta, Surabaya, Bali dan lain-lain. Dengan demikian, pengembangan Pelabuhan Kendal yang merupakan pemindahan aktivitas penumpang dan penyeberangan yang ada di Tanjung Emas diupayakan dapat terpadu dengan pengembangan Pelabuhan Tanjung Emas sebagai pelabuhan induknya. Di samping itu, pengembangan Pelabuhan Kendal diharapkan mampu mendukung pengembangan Pelabuhan Tanjung Emas, sehingga secara tidak langsung dapat meningkatkan pelayanan bagi penumpang yang memanfaatkan sarana dan prasarana tersebut.

Pelabuhan Kendal merupakan pelabuhan milik Pemerintah Daerah Kendal sendiri. Status Pelabuhan Kendal meliputi pelabuhan niaga dan pelabuhan penyeberangan yang termasuk dalam pelabuhan pengumpul. Pelabuhan Pengumpul merupakan pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah

menengah, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi. Pelabuhan Kendal beroperasi dibawah KSOP Pelabuhan Tanjung Emas Semarang.

Pelabuhan Kendal dibangun dan dikembangkan lagi karena akan digunakan sebagai pelabuhan yang tidak hanya berfungsi sebagai pemindahan aktivitas penyeberangan lintas Semarang–Kumai dari pelabuhan laut yang sebelumnya berada di Tanjung Emas tetapi juga merupakan suatu kawasan yang dapat meningkatkan sektor perdagangan maupun sektor transportasi di Kabupaten Kendal itu sendiri. Pelabuhan Kendal juga dapat dikembangkan sebagai pelabuhan berskala nasional dapat memfasilitasi daerah sekitar yakni Jawa Tengah bagian barat, tengah dan selatan akan kebutuhan jasa transportasi laut.

Selain itu, menurut Direktur Utama Pelabuhan Indonesia (Pelindo) III, Ari Askhara bahwa kapasitas Pelabuhan Tanjung Emas hampir maksimal. Skema bisnis pelabuhan utilisasi kapasitas tidak boleh mencapai 90%, saat hampir 80%, pengelola harus berinvestasi dan mengembangkan pelabuhan atau terminal lain, dan saat ini Pelabuhan Tanjung Emas hampir mencapai 80%. Adanya Pelabuhan Kendal ini diharapkan juga untuk menyokong Tanjung Emas Semarang dan Kawasan Industri Kendal maupun kawasan industri di Semarang sehingga dapat meningkatkan daya dukung logistik bagi industri Jawa Tengah.

Pada pembangunannya, Kementerian Perhubungan dan pemerintah daerah baik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Kabupaten Kendal dan Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Barat telah melakukan diskusi

terkait pembiayaan. Pengoperasian Pelabuhan Kendal dibiayai oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal dan Dinas Perhubungan Kabupaten Kotawaringin Barat. Selain itu, pembangunan badan jalan dan *break water* di Pelabuhan Penyeberangan Kendal dibiayai oleh APBD Kabupaten Kendal sementara pembangunan jalan akses, Sarana Bantu Navigasi Pelayaran (SBNP) dan sebagian perkerasan jalan dibiayai oleh APBD Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan untuk pembangunan dermaga, pekerjaan pengerukan, lanjutan pembangunan *break water*, dan perkerasan jalan akses dibiayai oleh APBN.

Pengoperasian Pelabuhan Penyeberangan Kendal-Kumai beserta lintasannya merupakan perwujudan dari fokus kerja Kementerian Perhubungan untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan transportasi kepada masyarakat dan meningkatkan kapasitas transportasi di daerah agar terwujud sarana dan prasarana transportasi yang layak bagi masyarakat. Segala potensi, keanekaragaman, pemerataan, dan daya saing yang ada di Kabupaten Kendal yang dikendalikan oleh pemerintah Kabupaten Kendal tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat khususnya melalui peningkatan pelayanan yang ada.

Adanya pengembangan Pelabuhan Kendal memiliki kompetensi yang relevan dengan ilmu pemerintahan meliputi pembahasan peran pemerintah daerah yang menyangkut kewenangan. Selain itu, relevan karena memiliki prospek atau daya tarik sendiri seperti adanya berbagai fasilitas dan infrastruktur pendukung meliputi Kawasan Industri Kendal, posisi dekat dengan Bandara Ahmad Yani Semarang, adanya akses Jalan Tol Trans Jawa, serta banyaknya kereta api container yang menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia semakin maju.

Dalam pembahasannya, pengembangan Pelabuhan Kendal menjadi topik yang menarik karena terdapat hal yang menantang. Contohnya seperti Pelabuhan Kendal dibangun dan dikembangkan padahal sudah ada Pelabuhan Tanjung Emas Semarang terlebih dahulu dikarenakan adanya peluang aktivitas dan transportasi laut di Tanjung Emas Semarang, selain itu juga adanya konektivitas pelabuhan dengan kereta api untuk pengembangan Pelabuhan Kendal ini. Sesuai dengan berbagai aspek tersebut, maka dapat dilihat peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas mengenai pengembangan Pelabuhan Kendal, dapat diambil rumusan masalah seperti berikut.

1. Apa saja peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal?
2. Apa saja manfaat yang ingin diperoleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan hasil rumusan masalah diatas, dapat diketahui bahwa tujuan dari penelitian tersebut yakni:

1. Untuk mengetahui peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal.
2. Untuk mengetahui manfaat yang ingin diperoleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal ini.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

- 1) Secara akademis, penelitian ini dapat menambah khazanah keilmuan. Terutama dalam bidang studi ilmu politik, yaitu mengenai peran pemerintah daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal menjadi pelabuhan niaga internasional.
- 2) Memberikan pengetahuan tentang peran pemerintah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal terutama dalam pembangunan sarana prasarana serta fasilitas pendukung pelabuhan sehingga dapat memberikan kontribusi dalam dunia pendidikan.

### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

- 1) Kegunaan praktis bagi pengambil kebijakan adalah dapat memberikan kajian dan masukan dalam kebijakan pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kendal.
- 2) Kegunaan praktis bagi masyarakat luas diharapkan dapat menjadi sumbangan informasi dan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berkepentingan di masa yang akan datang.

## **1.5. Tinjauan Literatur**

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat mengembangkan beberapa teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Berdasarkan pengamatan kepustakaan dalam kajian “Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam Pengembangan Pelabuhan Kendal” belum ada yang mengkaji. Akan tetapi sudah ada penelitian

yang relevan dengan yang penulis teliti, hanya saja subjek yang dikaji berbeda. Penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian penulis, antara lain:

1. Dampak Pembangunan Pelabuhan pada Pemanfaatan Lahan di Pelabuhan Kendal Kabupaten Kendal oleh Astrin Febria. Penelitian ini membahas mengenai dampak proses pembangunan Pelabuhan Kendal, kajian mengenai jenis dan luas lahan yang terkonversi menjadi Pelabuhan Kendal dan dampak sosial-ekonomi yang terhadap masyarakat di sekitar Pelabuhan Kendal. Hasil dari penelitian ini yakni mengetahui dampak negatif dan positif pada aspek sosial-ekonomi masyarakat Desa Wonorejo akibat adanya Pelabuhan Kendal. Dampak positif dari Pelabuhan Kendal adalah meningkatkan pendapatan wiraswasta terutama pedagang dan membuka lapangan kerja baru. Nelayan dan petani tambak merupakan pekerjaan mayoritas penduduk Desa Wonorejo sebelum adanya Pelabuhan Kendal. Adanya Pelabuhan Kendal berdampak negatif pada hasil tangkapan nelayan dan petani tambak karena hasilnya berkurang.
2. Perencanaan dan Perancangan Terminal Penumpang Pelabuhan Laut Tanjung Kendal oleh Ryan Anggoro Fajar. Penelitian ini menjelaskan mengenai Pembangunan Terminal Kendal yang termasuk dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan dengan cara melakukan sharing pelayanan melalui upaya pemindahan aktivitas pelabuhan laut penumpang dan penyeberangan serta angkutan general cargo pada jenis jenis tertentu yang ada di Pelabuhan Tanjung Emas sekarang ini, sehingga secara fungsi, peran dan administrasinya

Terminal Kendal berada di bawah naungan Pelabuhan Tanjung Emas Semarang. Hasil dari penelitian ini meliputi berbagai aspek yakni aspek arsitektur, penyedia jasa angkutan, masyarakat, dan pemerintah.

3. Analisis Kebijakan Pembangunan Pelabuhan Kendal oleh Jihan Furaya. Penelitian ini menjelaskan mengenai analisis kebijakan pembangunan Pelabuhan Kendal. Hasil dari penelitian ini yakni hingga tahun 2010 analisis kebijakan pembangunan Pelabuhan Kendal telah berjalan dengan cukup baik dilihat dari hasil pembangunan pelabuhan yang terus berjalan dan terlihat perkembangan pembangunannya dengan mengindahkan tata guna lahan dan AMDAL yang menjadi dasar pembangunan pelabuhan sehingga memenuhi syarat kelayakan pembangunan pelabuhan. Proyek jangka panjang ini juga merupakan investasi yang menjanjikan bagi Kendal juga dapat menunjang KEK yang berjalan di Kendal.
4. Evaluasi Pola Pemanfaatan Ruang Kawasan Pesisir Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal oleh Nur Anwar, Sutrisno Anggoro, dan Dwi P. Sasongko. Penelitian ini menjelaskan mengenai analisis pemanfaatan ruang dalam pengelolaan wilayah pesisir dengan studi kasus di pesisir Kaliwungu Kendal dan untuk menjelaskan arahan pemanfaatan ruang yang sesuai untuk menghindari perencanaan pengelolaan yang kurang baik. Hasil dari penelitian ini meliputi bahwa kawasan industri berdampingan dengan kawasan lindung dan kawasan perikanan, menunjukkan ketidaksesuaian/inkompatibilitas antarkawasan sehingga dapat berpotensi timbulnya konflik pemanfaatan ruang. Persepsi pemangku kepentingan terhadap pola pemanfaatan ruang

kawasan pesisir Kecamatan Kaliwungu, unsur pemerintah dan LSM memiliki persepsi kepentingan pada aspek lingkungan. Sedangkan unsur masyarakat dan pengusaha mempunyai persepsi kepentingan dari aspek ekonomi. Prioritas alternatif kebijakan pola pemanfaatan ruang kawasan pesisir Kecamatan Kaliwungu dari aspek politik adalah pelaksanaan pemanfaatan ruang sesuai Perda RTRW Kabupaten Kendal. Untuk aspek ekonomi berupa pengembangan kawasan industri untuk mempercepat pembangunan dan menyerap tenaga kerja. Prioritas kebijakan dari aspek sosial budaya adalah meningkatkan kelembagaan masyarakat pesisir. Sedangkan dari aspek lingkungan adalah mempertahankan hutan *mangrove* sebagai pelindung pantai di sepanjang pantai.

## **1.6. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.6.1. Politik Desentralisasi**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menjelaskan pengertian desentralisasi yang terdapat pada Pasal 1 angka 7 yang menyebutkan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sesuai dengan pengertiannya, desentralisasi dipahami bahwa otonomi daerah merupakan bagian yang melekat dari implementasi sistem desentralisasi. Dalam suatu negara yang menganut kebijakan desentralisasi, ditandai dengan adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi kewenangan pusat untuk menjadi kewenangan daerah.

Pada era reformasi dewasa ini kita menerapkan pola otonomi luas, dimana daerah diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kepentingan masyarakat daerah. Dalam koridor otonomi luas setidaknya terdapat 31 sektor pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah baik yang terkait dengan urusan yang bersifat wajib untuk menyelenggarakan pelayanan dasar maupun urusan yang bersifat pilihan untuk menyelenggarakan pengembangan sektor unggulan, dimana pelaksanaannya berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Adapun urusan-urusan pemerintahan pusat yang didesentralisasikan ke pemerintahan daerah yaitu:

- a. Urusan wajib yang meliputi pendidikan, pemuda dan olahraga, kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, perumahan, penanaman modal, UKM, kependudukan, tenaga kerja dan transmigrasi, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informasi (kominfo), pertanahan, kesatuan bangsa, pemberdayaan masyarakat desa, sosial. Sedangkan urusan pilihan meliputi kelautan dan perikanan laut, pertanian, perkebunan, peternakan, tanaman pangan, perikanan darat, kehutanan, pertambangan, pariwisata dan kebudayaan, industri, perdagangan. UU Nomor 32 Tahun 2014 telah mengatur kriteria pembagian urusan yang dikerjakan bersama oleh Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan menggunakan tiga kriteria yakni eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Urusan pemerintahan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota tersebut dapat dideskripsikan sebagai

berikut. Pertama, pemerintah pusat membuat aturan main dalam bentuk norma, standar dan prosedur untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan; menegakkan aturan main dalam bentuk monitoring, evaluasi dan supervisi agar urusan pemerintahan tersebut dilaksanakan dalam koridor norma, standar, prosedur yang dibuat pusat; melakukan fasilitasi dalam bentuk pemberdayaan/capacity building agar daerah mampu melaksanakan otonominya dalam norma, standar dan prosedur yang dibuat pusat; melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdampak nasional/lintas provinsi dan internasional.

- b. Pemerintah provinsi mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam skala provinsi (lintas kabupaten/kota) sesuai norma, standar, prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan gubernur sebagai wakil pemerintahan di wilayah provinsi.
- c. Kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dalam skala kabupaten/kota sesuai norma, standar dan prosedur yang ditetapkan pemerintah pusat. Walaupun terdapat pembagian urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan (pusat, provinsi dan kabupaten/kota), namun tetap terdapat hubungan keterkaitan/interrelasi dan ketergantungan/ interdependensi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi domain masing-masing sebagai satu kesatuan sistem.

Pada penelitian ini, teori politik desentralisasi disoroti untuk menganalisis peran pemerintah daerah. Menurut Soerjono Soekanto, peran (*role*) merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (*status*) apabila seseorang melaksanakan hak

dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka dia (*actor*) menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung dengan yang lain dan sebaliknya. Peranan lebih banyak menunjukkan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses. Jadi, tepatnya adalah bahwa seseorang (lembaga) menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan (Seorjono Soekanto, 2009: 243).

Poerwadarminta menyebutkan peran dapat diartikan sebagai perilaku yang dilakukan oleh suatu individu atau kelompok pada suatu kondisi atau peristiwa tertentu, dimana perilaku yang dilakukan tersebut merupakan suatu tindakan yang memang diharapkan dilakukan oleh individu yang berkedudukan atau memiliki jabatan tertentu pada tatanan masyarakat (Poerwadarminta, 1995: 751). Oleh sebab itu, jika tindakan tersebut yang diharapkan maka seorang individu yang menduduki jabatan tertentu memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab pada suatu peristiwa.

Ndraha menyebutkan tiga fungsi hakiki pemerintah, yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Namun, jika dilihat dari pendekatan produk, ada dua macam fungsi pemerintah yang terdiri dari fungsi primer dan fungsi sekunder. Fungsi primer adalah fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak-pihak yang diperintah. Maksudnya disini fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat karena semakin meningkat kondisi yang diperintah, maka semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan

*civil* termasuk layanan birokrasi. Kedua jenis fungsi ini disingkat sebagai fungsi pelayanan (*servicing*). Fungsi pelayanan ini bersifat *universal*, dijalankan oleh semua bangsa dan negara di seluruh dunia, baik negara maju maupun negara berkembang sesuai dengan kondisi masing-masing. Fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik, dan sosial yang diperintah, maksudnya semakin tinggi taraf hidup maka semakin kuat *bergaining position*, dan semakin *integrative* masyarakat yang diperintah serta semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Fungsi pemerintah berubah, dari *rowing* ke *steering*. Jika kondisi ekonomi masyarakat lemah, pemerintah menyelenggarakan pembangunan. Semakin berhasil pembangunan, semakin meningkat kondisi ekonomi masyarakat, semakin berkurang fungsi pemerintah dalam pembangunan. Oleh sebab itu, konsep *development* tidak dikenal di negara maju, tetapi populer di negara berkembang (Ndraha, 2003: 75-76).

Menurut Siagian, ada lima fungsi dari pemerintah, yaitu sebagai stabilisator, inovator, modernisator, pelopor dan pelaksanaan sendiri, berikut penjelasannya:

1. Pemerintah sebagai stabilisator

Salah satu ciri dari suatu negara yang sedang membangun adalah labilnya situasi dan keadaan politik, ekonomi, sosial serta pertahanan keamanannya. Dengan demikian, adanya pemerintah sebagai pihak yang berperan dalam menjaga stabilitas terhadap kondisi masyarakat yang serba dinamis dan cenderung labil.

## 2. Pemerintah sebagai innovator

Inovasi lahir sebagai bentuk temuan baru, metode baru, sistem baru, serta cara berpikir baru. Sebagai aktor utama, dalam menjalankan pemerintahan pemerintah harus mampu menjadi sumber inovasi tersebut.

## 3. Pemerintah sebagai modernisator

Setiap negara mempunyai tujuan agar seluruh aspek dalam kehidupannya selalu dapat mengikuti perkembangan jaman yang menuntut penguasaan teknologi baru, cara memandang sesuatu yang baru, atau menjadi negara yang modern. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan fungsinya dengan cara menyetir masyarakat menuju kehidupan modern.

## 4. Pemerintah sebagai pelopor

Pemerintah harus bersikap sebagai pelopor dari berbagai aspek kehidupan bernegaranya, menjadi panutan bagi seluruh masyarakatnya. Dengan menjadi *role model* bagi masyarakatnya, pemerintah menjadikan kegiatan-kegiatan yang positif sehingga ditiru oleh masyarakatnya yang berdampak pada kelancaran pembangunan nasional.

## 5. Pemerintah sebagai pelaksana sendiri

Pembangunan memang bukan hanya menjadi tanggung jawab dari pemerintah sendiri, namun juga menjadi tanggung jawab nasional. Akan tetapi, dalam berbagai aspek, pemerintah dituntut untuk dapat melakukan fungsi pelaksana sendiri, terutama pada bidang dimana ketika masyarakat tidak mau melakukannya karena tidak akan menguntungkan barang sedikitpun (Siagian, 2003: 142).

Selanjutnya, menurut Yeti Sumiyati dari semua peran pemerintah terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi keoptimalan dari peran pemerintah, diantaranya adalah:

1. Ketersediaan sarana dan prasarana

Ketersediaan sarana dan prasarana merupakan langkah awal dari pemerintah untuk merealisasikan suatu rencana yang ditujukan untuk mencapai tujuan besar. Sarana dan prasarana yang terpenuhi dapat mempermudah pemerintah untuk mengimplementasikan program yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh sebab itu, pemerintah mempunyai kewajiban untuk merawat, memperbaharui dan mengadakan sarana dan prasarana demi berlangsungnya peran pemerintah yang maksimal.

2. Ketersediaan anggaran

Dari lingkup pemerintah manapun, baik pusat maupun daerah, semuanya memerlukan akses finansial yang memadai dalam menjalankan perannya selaku pelayan masyarakat. Finansial merupakan suatu rencana keuangan yang mencatat pengeluaran serta penerimaan tentang periode waktu tertentu. Anggaran menjadi penting karena sumber finansial dari pemerintah juga merupakan alat yang dapat menjadi motivasi pegawai, sarana pengembangan standar ukuran kinerja yang dapat digunakan untuk evaluasi, serta alat yang berfungsi sebagai *coordinator* seluruh unit kerja dalam aktivitasnya pada pemerintahan.

### 3. Kemitraan

Prinsip *good governance* yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*, merupakan suatu prinsip yang mendasari pola hubungan yang terjadi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pola hubungan ketiga pihak ini merupakan suatu bentuk kemitraan agar dapat terjalin dengan baik dan harmonis sehingga tercipta suasana pemerintahan yang baik (*good governance*).

### 4. Partisipasi dari masyarakat

Keikutsertaan dan partisipasi masyarakat merupakan sorotan utama, karena masyarakat berada pada posisi subyek dan obyek dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat sangat penting karena merupakan faktor yang dapat mengoptimalkan peran dari pemerintah karena masyarakat sebagai subyek dan obyek kebijakan ikut serta membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut (Yeti, 2014: 24).

Kesimpulan dari teori politik desentralisasi bahwa peran pemerintah adalah tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka menjelaskan kewajibannya sebagai pelayan publik yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Hubungan peran pemerintah dengan penelitian ini yaitu kegiatan yang dilaksanakan pemerintah daerah sebagai upaya untuk membangun dan mengembangkan Pelabuhan Kendal dan mendukung KIK. Untuk dapat memecahkan permasalahan pada pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kendal maka peran pemerintah sangat dibutuhkan agar dapat mengatasi masalah pada optimalisasi, pengelolaan dan pemeliharaan Pelabuhan Kendal.

### 1.6.2. Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Frederick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah

kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Riant Nugroho (2008:68), ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*”

(apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu, pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political*

*system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Kebijakan publik menurut Carl J. Friedrick (hal 83) adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu

lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sehingga pada dasarnya kebijakan publik mencakup segala tindakan dari keputusan-keputusan intervensi pemerintah sebagai bentuk strategi untuk merealisasikan tujuan negara demi kepentingan masyarakat luas (publik).

Pembuatan suatu kebijakan publik ada tiga kegiatan pokok yang berkenaan yaitu perumusan (formulasi) kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan dengan penambahan revisi kebijakan jika diperlukan. Aktivitas dalam proses kebijakan dijelaskan sebagaimana dalam Kusumanegara (2010, hal 12):

1. *Agenda setting*; merupakan suatu tahap dimana diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan. Bahwa pemerintah dihadapkan pada berbagai *issue* (masalah) yang ada di sekitarnya, untuk itu, pada saat tertentu pemerintah harus memutuskan isu-isu apa yang menjadi dasar dibuatnya suatu kebijakan publik. Aktivitas *agenda setting* adalah:
  - a. Bagaimana problem yang ada dirasakan keberadaannya oleh individu dan kelompok, memutuskan bahwa pemerintah harus disertakan dalam problem itu.
  - b. *Problem* didefinisikan.
  - c. Memobilisasi dukungan untuk memasukkan problem itu menjadi agenda pemerintah.

2. Formulasi dan legitimasi tujuan dan program; formulasi dan legitimasi merupakan aktivitas yang kompleks yang terdiri dari 4 (empat) rancangan aktivitas fungsional. Bagian dari memformulasikan alternatif-alternatif dan kemudian dipilih untuk diratisikasikan adalah mengoleksi, menganalisis, dan menyebarkan informasi dengan tujuan menilai alternatif-alternatif itu dan memproyeksikan hasilnya, serta untuk tujuan-tujuan persuasi. Pengembangan alternatif adalah salah satu yang berada pada tahap awal dalam mana diperoleh informasi. Lainnya adalah advokasi dimana berbagai kelompok atau individu menyarankan berbagai titik pandang dan alternatif yang berbeda dan berupaya mencari dukungan koalisi untuk pandangan-pandangan mereka dan alternatif yang mereka sukai. Akhirnya sebagai hasil kompromi dan negosiasi adalah suatu keputusan tidak dapat dibuat. Hasil *generic* dari tahap formulasi dan legitimasi adalah statement-statement kebijakan dan rancangan program untuk pencapaian tujuan.
3. Implementasi kebijakan; agar program dapat berjalan, maka dibutuhkan sebagai *resources*. Hukum-hukum perlu diinterpretasikan berbagai perencanaan dilaksanakan dan pengorganisasian secara rutin dilakukan. Dalam tahap ini, solusi-solusi terhadap masalah publik yang telah diformulasikan dan dilegitimasi kemudian dilaksanakan. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dirasakan oleh pemanfaat.
4. Evaluasi kebijakan; setelah aksi kebijakan menimbulkan berbagai akibat, evaluasi terhadap kebijakan menimbulkan berbagai akibat, evaluasi terhadap

kinerja (proses) maupun dampak perlu untuk dilakukan. Istilah “evaluasi” menuju pada *image “objective”* dari kegiatan ilmuwan sosial dan penerapan teknik-teknik analisis yang *rigorous*. Apa yang dievaluasi adalah:

- a. Akibat-akibat dari pelaksanaan program yang baru berjalan (belum lama/ masih berjalan: *short run impact*, berarti kinerja/proses yang dievaluasi).
  - b. Akibat dari pelaksanaan program yang sudah lama/sudah selesai (*long-run impact*).
5. Selanjutnya, dilakukan evaluasi secara paralel pada implementasi kebijakan, rumusan kebijakan dan lingkungan tempat kebijakan dirumuskan, diimplementasikan dan berkinerja. Hasil evaluasi akan menentukan apakah kebijakan akan dilanjutkan atau membawa kebijakan baru, yang mengarah pada revisi kebijakan atau pemberhentian kebijakan.

### **1.6.3. Manajemen Transportasi**

Manajemen dalam penggunaan sehari-hari terdapat beberapa istilah yang dapat diartikan sebagai manajemen, yakni pengurusan, pengelolaan, ketatalaksanaan, dan sebagainya. Menurut definisi umum yang berlaku, manajemen transportasi adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh bagian transportasi atau unit dalam organisasi industri atau perdagangan dan jasa lain (*manufacturing business and service*) untuk memindahkan atau mengangkut barang atau bahkan penumpang dari suatu lokasi ke lokasi lain secara efektif dan efisien. Hal ini berarti, di pihak pengusaha atau pengadaan jasa angkutan mengharapkan imbalan jasa dalam bentuk tarif yang dibayar oleh pemakai jasa dan pihak pemakai jasa mengharapkan adanya jasa angkutan yang tersedia sesuai

dengan kebutuhan kemampuan daya belinya. Pada umumnya, manajemen transportasi menghadapi tiga tugas utama:

- a. Menyusun rencana dan program untuk mencapai tujuan dan misi organisasi secara keseluruhan;
- b. Meningkatkan produktivitas dan kinerja perusahaan;
- c. Dampak sosial dan tanggung jawab sosial dalam mengoperasikan angkutan.

Ketiga tugas ini selalu harus dilakukan dalam waktu yang bersamaan dan dalam tindakan manajerial yang sama. Ini berarti bahwa tugas yang akan diselesaikan itu direncanakan terlebih dahulu untuk mencapai hasil yang maksimal dan seperti yang diharapkan. Pengendalian operasi mencakup penggunaan teknik manajemen yang mendorong orang untuk mencapai sasaran dari suatu pelaksanaan tertentu. Operasi, seperti pengemudi, mekanik pemeliharaan truk, dan ahli mesin armada perusahaan.

Bagi perusahaan-perusahaan transportasi umum yang menghasilkan jasa pelayanan transportasi kepada masyarakat pemakai jasa angkutan (*users*), maka pada prinsipnya terdapat 4 fungsi pokok jasa transportasi yang harus diperhatikan yaitu aman (*safety*), tertib dan teratur (*regularity*), nyaman (*comfort*), dan ekonomis. Untuk mewujudkan 4 fungsi produk jasa transportasi tersebut, fungsi manajemen transportasi bagi perusahaan transportasi pada umumnya adalah sebagai berikut.

- a. Merencanakan kapasitas dan jumlah armada;
- b. Merencanakan jaringan trayek/lintas/rute serta menentukan jadwal keberangkatan;

- c. Mengatur pelaksanaan operasi armada dan awak kendaraan;
- d. Memelihara dan memperbaiki armada;
- e. Melaksanakan promosi dan penjualan tiket;
- f. Merencanakan dan mengendalikan keuangan;
- g. Mengatur pembelian suku cadang dan logistik;
- h. Merencanakan sistem dan prosedur untuk meningkatkan efisiensi perusahaan;
- i. Melaksanakan penelitian dan pengembangan perusahaan;
- j. Menjalin hubungan yang erat dengan instansi-instansi pemerintah maupun instansi lainnya yang terkait.

Dengan memahami fungsi manajemen perusahaan transportasi umum tersebut, maka sesuai dengan kondisi dan luasnya operasi, dapat disusun struktur organisasi dengan deskripsi tugas dan tanggungjawab, wewenang, dan sistem manajemennya yang jelas dan mudah dilaksanakan. Manajemen transportasi bukan hanya harus memiliki kualifikasi pengetahuan atau keterampilan teknis, tetapi ia juga harus memenuhi kriteria, antara lain luwes dan tegas. Apabila persyaratan tersebut diabaikan, akibatnya mungkin kurang menguntungkan bagi pengoperasiannya.

Pada manajemen transportasi sendiri membahas dari berbagai angkutan yaitu angkutan kereta api, Angkutan Sungai Danau dan Penyeberangan (ASDP), angkutan laut, angkutan udara, angkutan pipa dan angkutan gabungan. Dalam penelitian ini yang menjadi fokus adalah angkutan laut. Sistem transportasi laut meliputi atas alat angkut (*vehicles*), seperti kapal, *sea train*, dan *log carrier*; alur pelayaran (*ways*), seperti pengerukan, perambuan dan

penerangan pantai, telekomunikasi dan navigasi; terminal seperti kade, terminal penumpang, gudang, peralatan bongkar-muat, air dan listrik, pemecah gelombang, bangunan, *fire fighting equipment*, *port health centre*, *dock*, dan kapal tunda.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang dimaksud dengan Pelabuhan adalah terdiri dari daratan dan perairan yang memiliki batas-batas tertentu dan sebagai tempat kegiatan pemerintah dan kegiatan perusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan atau tempat bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal dan memiliki fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan dan sebagai tempat pemindahan intra dan antarmoda transportasi.

Sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2001, arti Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan disekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/ atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi.

Pada Tata Kelola Pelabuhan Nasional memuat peran, fungsi, dan hierarki pelabuhan. Pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, bahwa pelabuhan memiliki peran sebagai:

- a. Simpul dalam jaringan transportasi sesuai dengan hierarkinya;

- b. Pintu gerbang kegiatan perekonomian;
- c. Tempat kegiatan alih moda transportasi;
- d. Penunjang kegiatan industri dan/atau perdagangan;
- e. Tempat distribusi, produksi, dan konsolidasi muatan atau barang; dan
- f. Mewujudkan Wawasan Nusantara dan Kedaulatan Negara.

Guna menunjang kelancaran kegiatan di suatu pelabuhan diperlukan fasilitas-fasilitas, fasilitas-fasilitas yang ada di suatu pelabuhan dapat menggambarkan baik atau buruknya pelabuhan tersebut. Fasilitas pelabuhan dapat dilihat dari peruntukan wilayahnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 51 Tahun 2015, rencana peruntukan wilayah dibagi menjadi 2 (dua) yaitu peruntukan wilayah daratan dan peruntukan wilayah perairan, yang mana tiap-tiap peruntukan wilayah terdapat fasilitas pokok dan fasilitas penunjang.

## **1.7. Operasionalisasi Konsep**

### **1.7.1. Konsep Utama Penelitian**

- a. Peran pemerintah daerah merupakan tindakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan kewajibannya sebagai pelayan publik yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya.
- b. Pengembangan pelabuhan merupakan program pemerintah dalam membangun pelabuhan yang semula hanya bertujuan untuk melayani penyeberangan orang, kini semakin dikembangkan menjadi pelabuhan jenis lain yaitu pelabuhan niaga.

### 1.7.2. Indikator atau Fenomena Penelitian

#### 1. Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Pelabuhan.

Penelitian ini melihat peran pemerintah daerah yang dianalisis berdasarkan faktor-faktor dalam teori yang dikemukakan oleh (Yeti, 2004: 24) yakni:

##### a. Ketersediaan sarana dan prasarana

Ketersediaan sarana dan prasarana merupakan langkah awal dari pemerintah untuk merealisasikan suatu rencana yang ditujukan untuk mencapai tujuan besar. Sarana dan prasarana yang terpenuhi dapat mempermudah pemerintah untuk mengimplementasikan program yang telah direncanakan sebelumnya. Oleh sebab itu, pemerintah mempunyai kewajiban untuk merawat, memperbaharui dan mengadakan sarana dan prasarana demi berlangsungnya peran pemerintah yang maksimal.

##### b. Ketersediaan anggaran

Dari lingkup pemerintah manapun, baik pusat maupun daerah, semuanya memerlukan akses finansial yang memadai dalam menjalankan perannya selaku pelayan masyarakat. Finansial merupakan suatu rencana keuangan yang mencatat pengeluaran serta penerimaan tentang periode waktu tertentu. Anggaran menjadi penting karena sumber finansial dari pemerintah juga merupakan alat yang dapat menjadi motivasi pegawai, sarana pengembangan standar ukuran kinerja yang dapat digunakan untuk evaluasi, serta alat yang

berfungsi sebagai *coordinator* seluruh unit kerja dalam aktivitasnya pada pemerintahan.

c. Kemitraan

Prinsip *good governance* yang terdiri dari transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*, merupakan suatu prinsip yang mendasari pola hubungan yang terjadi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pola hubungan ketiga pihak ini merupakan suatu bentuk kemitraan agar dapat terjalin dengan baik dan harmonis sehingga tercipta suasana pemerintahan yang baik (*good governance*).

d. Partisipasi dari masyarakat

Keikutsertaan dan partisipasi masyarakat merupakan sorotan utama, karena masyarakat berada pada posisi subyek dan obyek dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat sangat penting karena merupakan faktor yang dapat mengoptimalkan peran dari pemerintah karena masyarakat sebagai subyek dan obyek kebijakan ikut serta membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut (Yeti, 2014: 24).

2. Manfaat yang ingin diperoleh pemerintah daerah dalam pembangunan dan pengembangan pelabuhan.

## **1.8. Metode Penelitian**

### **1.8.1. Desain Penelitian**

Peneliti akan menggunakan penelitian kualitatif deskriptif atau juga dapat diartikan sebagai riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan

analisis dengan pendekatan induktif yaitu penelitian yang mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa dan kebijakan yang terjadi dalam penelitian secara detail. Penelitian ini memberikan perhatian pada aktual yang sedang berlangsung. Dalam penelitian kualitatif deskriptif, peneliti berupaya untuk memfokuskan dengan merumuskan pertanyaan peneliti yang bertujuan untuk mengarahkan pada ketercapaiannya pengumpulan data secara langsung. Selain itu desain penelitian dirumuskan melalui beberapa rumusan masalah yang ditujukan untuk mendeskripsikan peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal.

### **1.8.2. Situs Penelitian**

Penelitian ini akan dilakukan di Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal, Baperlitbang Kabupaten Kendal, DPRD Kabupaten Kendal serta Kawasan Pelabuhan Kendal. Secara administratif, Dinas Perhubungan, Baperlitbang, dan DPRD merupakan institusi dari pemerintah yang bertugas mengatur dan mengelola transportasi, membuat regulasi, merencanakan dan membangun fasilitas dan sarana prasarana pendukung dalam pengembangan Pelabuhan Kendal dan selain itu pemerintah juga akan bekerja sama dengan PT. Pelindo III dalam pengembangan Pelabuhan Kendal sehingga dapat dikaji peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal melalui Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal.

### **1.8.3. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah unsur pemerintah daerah dan unsur masyarakat yang paham dan terkait dengan pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kendal, yaitu:

1. Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal
2. Kepala Bidang Angkutan Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal
3. Kepala Seksi Pelayaran dan Angkutan Laut Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal
4. Kepala UPTD Pelabuhan penyeberangan Kendal
5. Kepala Sub Bidang Perencanaan Program Prasarana Wilayah Badan Penelitian Perencanaan dan Pengembangan Kabupaten Kendal
6. Ketua DPRD Kabupaten Kendal Periode 1999-2004
7. Ketua DPRD Kabupaten Kendal Periode 2014-2019
8. Masyarakat Desa Wonorejo yang terdampak pembebasan lahan pembangunan Pelabuhan Kendal, namun dalam penelitian ini informan masyarakat diganti dengan salah satu perangkat desa setempat yakni Kepala Dusun Wonorejo dikarenakan informan masyarakat yang terdampak pembebasan lahan sudah meninggal semua.

### **1.8.4. Jenis Data**

Data yang akan digunakan berupa data kualitatif, berbentuk teks, simbol, kalimat atau frasa yang menggambarkan tindakan dan peristiwa yang terjadi dalam penelitian guna menjelaskan peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dalam pengembangan Pelabuhan Kendal.

### 1.8.5. Sumber Data

Menurut Lofland dan Lofland (2017:157) bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sumber data yang mendukung dalam penelitian dibagi menjadi:

#### a. Data Primer

Data primer ialah data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini tidak tersedia dalam bentuk terkompilasi ataupun dalam bentuk file-file. Data ini harus dicari melalui narasumber atau dalam istilah teknisnya responden, yaitu orang yang dijadikan objek penelitian atau orang yang dijadikan sebagai sarana mendapatkan informasi ataupun data. Dalam penelitian ini, peneliti untuk mendapatkan data primer dilakukan dengan wawancara untuk mendapatkan informasi secara langsung.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mengacu pada informasi yang dikumpulkan dari sumber yang telah ada. Data sekunder merupakan semua data yang diperoleh melalui sumber sekunder seperti studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dari buku referensi, jurnal, dan studi literatur lainnya. Data sekunder dari penelitian ini berasal dari buku-buku, laporan serta dokumen-dokumen yang terkait dengan pengembangan pelabuhan.

### 1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Pada penemuan informasi, *teknik pengumpulan data* merupakan faktor penting demi kebenaran suatu informasi. Kesalahan yang dilakukan dalam proses

pengumpulan data akan membuat proses analisis menjadi sulit. Selain itu hasil dan kesimpulan yang akan didapat pun akan menjadi rancu apabila pengumpulan data dilakukan tidak dengan benar. Teknik pengumpulan data juga merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar yang diterapkan. Oleh karena itu dalam teknik pengumpulan data ini peneliti melakukan dengan tiga cara yaitu:

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara, seperti yang ditegaskan oleh Licoln dan Guba (1985: 268), antara lain: mengonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; mengonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Wawancara dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara atau dengan tanya jawab secara langsung. Menurut Patton, dalam

proses wawancara dengan menggunakan pedoman umum wawancara, interview dilengkapi dengan pedoman wawancara yang sangat umum, serta mencantumkan isu-isu yang harus diliput tanpa menentukan urutan pertanyaan yang eksplisit (Afifuddin, 2009: 131).

Pedoman wawancara digunakan untuk mengingatkan peneliti (pewawancara) mengenai aspek-aspek yang harus dibahas, juga menjadi daftar pengecek (*chek list*) apakah aspek-aspek relevan tersebut telah dibahas atau ditanyakan. Dengan pedoman demikian, peneliti harus memikirkan bagaimana pertanyaan tersebut akan dijabarkan secara konkret dalam kalimat tanya, sekaligus menyesuaikan pertanyaan dengan konteks aktual saat wawancara berlangsung (Patton dalam Poerwandari, 1998).

a. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara digunakan agar wawancara yang dilakukan tidak menyimpang dari tujuan penelitian. Pedoman wawancara disusun berdasarkan tujuan penelitian dan berdasarkan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) perlu dilakukan pula sebagai studi permulaan atau penjelajahan umum di lokasi penelitian guna menentukan fokus penelitian. Wawancara pada awal pengumpulan data sebaiknya ditetapkan topiknya secara spesifik, kemudian dapat dikembangkan menjadi berbagai bentuk pertanyaan yang lebih mendalam guna memperoleh data yang lebih akurat, sebelum dilakukan pertanyaan yang merupakan penutup wawancara.

#### b. Alat Perekam

Alat perekam berguna sebagai alat bantu pada saat wawancara agar peneliti dapat berkonsentrasi pada proses pengambilan data tanpa harus berhenti untuk mencatat jawaban-jawaban dari subjek. Dalam pengumpulan data, alat perekam baru dapat dipergunakan setelah mendapat izin dari subjek untuk mempergunakan alat tersebut pada saat wawancara berlangsung.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara. Wawancara dilakukan untuk memperluas informasi yang diperoleh dari subjek penelitian.

#### 2. Studi Dokumentasi

Selain dengan observasi dan wawancara, teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan metode *library research*, yaitu studi literatur dan studi dokumentasi. Metode atau teknik dokumenter adalah teknik pengumpulan data dan informasi melalui pencarian dan penemuan bukti-bukti. Dokumen-dokumen yang dikumpulkan akan membantu peneliti dalam memahami fenomena yang terjadi di lokasi penelitian dan membantu dalam membuat interpretasi data.

Menurut John W. Creswell (2016: 329) bahwa dokumen kualitatif adalah dokumen publik (misalnya: surat kabar, arsip pertemuan, laporan resmi), atau dokumen pribadi (misalnya: jurnal dan diari pribadi, surat serta email). Dokumen yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah arsip data yang

dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal terkait pembangunan dan pengembangan Pelabuhan Kendal.

### **1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Menurut Moleong (2017), analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurutkan data kedalam teori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Sesuai dengan jenis penelitiannya, maka penelitian ini menggunakan analisis deskriptif, dimana setelah data yang terkumpul tersebut diolah kemudian dianalisa dengan memberikan penafsiran berupa uraian diatas. Adapun kegiatan dalam analisis data yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Milles dan Huberman dalam Sugiyono (2008: 237), bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan, sebagai berikut:

#### **1. Reduksi Data**

Reduksi data adalah proses pemuihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstraksian, pentransformasian data kasar yang muncul dari lapangan. Proses ini berlangsung selama penelitian dilakukan, dari awal sampai akhir penelitian.

#### **2. Penyajian Data**

Penyajian data adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk penyajiannya antara lain berupa teks naratif, matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Tujuannya adalah untuk memudahkan membaca dan menarik

kesimpulan. Dalam proses ini peneliti mengelompokkan hal-hal yang serupa menjadi kategori atau kelompok satu, kelompok dua, kelompok tiga, dan seterusnya.

### 3. Penarikan Kesimpulan (*verification*)

Langkah ke tiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. 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 ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

#### **1.8.8. Kualitas Data**

Penelitian kualitatif memiliki instrumen utama manusia, karena itu yang diperiksa adalah keabsahan datanya, untuk menguji kualitas data penelitian, peneliti menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data yang telah diperoleh agar data yang didapatkan lebih lengkap dan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Patton dalam Lexy J. Moleong (2012: 330), ada 4 macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan untuk mencapai keabsahan, yaitu:

a. Triangulasi Data

Menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi, atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu subyek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.

b. Triangulasi Pengamat

Adanya pengamat diluar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Dalam penelitian ini, dosen pembimbing bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data.

c. Triangulasi Teori

Penggunaan berbagai teori yang berlainan untuk memastikan bahwa data yang dikumpulkan sudah memasuki syarat. Pada penelitian ini berbagai teori yang telah dijelaskan bertujuan untuk dipergunakan dan menguji terkumpulnya data. Triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu menggali pengetahuan teoritik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

d. Triangulasi Metode

Penggunaan berbagai metode untuk meneliti suatu masalah. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara dan observasi atau pengamatan untuk pengecekannya.

Pada penelitian ini, variasi triangulasi yang digunakan adalah triangulasi data. Hal ini karena pengambilan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, dokumentasi, dan kepustakaan. Dengan triangulasi data maka akan diperoleh data yang mendalam karena diperoleh dari sudut pandang yang berbeda antara faktor lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan unsur masyarakat. Sehingga data yang dihasilkan tidak hanya memandang dari satu sudut pandang saja melainkan dari berbagai sudut pandang. Hal tersebut akan berpengaruh pada analisis dalam penelitian ini, keberadaan data yang bervariasi akan membuat peneliti melakukan analisa lebih mendalam pada penelitian ini.