

## ANALISIS IMPLEMENTASI PP NO. 27 TAHUN 2021 DALAM MEWUJUDKAN FUNGSI PELABUHAN PERIKANAN PANTAI LEKOK KABUPATEN PASURUAN

<sup>1)</sup>Albert Joan Areli \*, <sup>2)</sup>Adi Susiantoro, <sup>3)</sup>Ghulam Maulana Ilman

<sup>1),2),3)</sup> Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

<sup>1)</sup>[albertareli04@gmail.com](mailto:albertareli04@gmail.com), <sup>2)</sup>[adisusiantoro@untag-sby.ac.id](mailto:adisusiantoro@untag-sby.ac.id) <sup>3)</sup>

[ghulamilmann@untag-sby.ac.id](mailto:ghulamilmann@untag-sby.ac.id)

\*[albertareli04@gmail.com](mailto:albertareli04@gmail.com)

---

### Abstrack

---

Studi ini melihat bagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan diterapkan di Instalasi Pelabuhan Perikanan Pantai (IPPP) Lekok Kabupaten Pasuruan. Fokus utama penelitian adalah menilai seberapa efektif penerapan kebijakan dan menemukan faktor pendorong dan penghambat pelaksanaannya. Studi ini menekankan enam komponen penting dalam implementasi kebijakan, menggunakan teori Van Meter dan Van Horn: standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik pelaksana, komunikasi antarorganisasi, kondisi sosial-ekonomi dan politik, dan disposisi pelaksana. Data dikumpulkan melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi dengan masyarakat nelayan, UPT IPPP Lekok, dan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur. Metode pengumpulan data kualitatif deskriptif digunakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan PP No. 27 Tahun 2021 di IPPP Lekok belum optimal. Hal ini disebabkan kurangnya fasilitas pelabuhan sebagaimana diatur dalam Pasal 185, seperti kolam labuh, air terjun, dan sarana pendukung lainnya. Nelayan tidak puas, kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah daerah menurun, dan produktivitas pelabuhan menurun karena kurangnya sarana dan akses. Namun, peningkatan fasilitas pelabuhan sesuai dengan standar nasional dapat meningkatkan lapangan kerja lokal dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, komitmen lintas sektor antara pemerintah daerah, provinsi, dan masyarakat diperlukan untuk mempercepat pengembangan IPPP Lekok secara berkelanjutan dan meningkatkan kapasitas implementasi kebijakan.

Kata Kunci: **Kebijakan, Implementasi, Sosial, Ekonomi, Politik**

---

### Abstract

---

*This study examines how Government Regulation Number 27 of 2021 on the Implementation of Marine and Fisheries Affairs is applied at*

*the Lekok Coastal Fishing Port Installation (IPPP) in Pasuruan Regency. The main focus of the research is to assess the effectiveness of the policy implementation and to identify both the driving and inhibiting factors in its execution. The study emphasizes six key components of policy implementation based on Van Meter and Van Horn's theory: policy standards and objectives, resources, characteristics of implementing agencies, inter-organizational communication, social, economic, and political conditions, and the disposition of implementers. Data were collected through interviews, documentation, and direct observation involving fishing communities, the IPPP Lekok management unit, and the East Java Provincial Marine and Fisheries Office. A descriptive qualitative method was applied in the data collection process. The findings indicate that the implementation of Government Regulation No. 27 of 2021 at IPPP Lekok has not yet been optimal. This is due to the limited availability of port facilities as mandated in Article 185, such as the absence of a berthing basin, breakwater, and other essential supporting infrastructure. As a result, fishermen expressed dissatisfaction, public trust in local government policies has declined, and port productivity has decreased due to the lack of adequate facilities and access. Nevertheless, improving port infrastructure in accordance with national standards has the potential to increase local employment and stimulate economic growth. Therefore, cross-sectoral commitment among local government, the provincial government, and the community is crucial to accelerate sustainable development of IPPP Lekok and enhance the overall capacity for policy implementation.*

*Kata Kunci: Policy, Implementation, Social, Economic, Political*

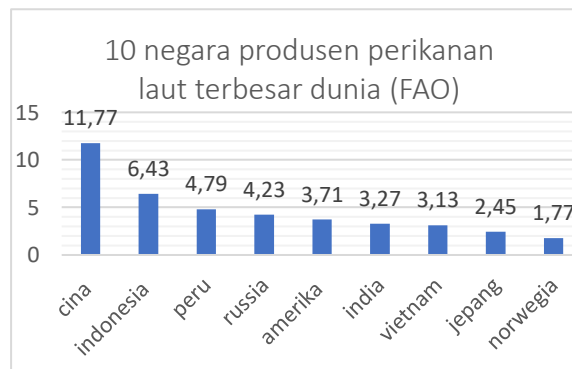
## PENDAHULUAN

Pembangunan, dalam arti yang lebih kompleks, merujuk pada sebuah proses bertahap yang mengakibatkan perubahan besar yang terencana dalam berbagai aspek kehidupan salah satu diantaranya adalah aspek ekonomi, hubungan antara ekonomi dan Pembangunan terlihat dalam system perencanaan dan pelaksanaan yang di terapkan di suatu negara yang meliputi pertumbuhan ekonomi, peran pemerintah, peran birokrasi. Tidak hanya terbatas pada peningkatan ekonomi, tetapi juga mencakup transformasi dalam struktur sosial, politik, budaya, dan lingkungan. pembangunan sebagai rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana dilakukan secara sadar oleh negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Digidowiseiso, 2019).

Pada level nya sendiri level Pembangunan di Indonesia di bagi menjadi dua yaitu level makro (nasional) dan level mikro (daerah), dalam Pembangunan daerah sendiri mencakup berbagai pembentukan-pembentukan institusi baru, pembangunan industri-industri alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang

ada untuk menghasilkan produk dan asa yang lebih baik, identifikasi pasar pasar baru, dan pengembangan perusahaan-perusahaan baru (Mizhar Anton S, Mardiyono, 2014). Dalam pelaksanaannya, pemerintah memiliki peran yang sangat besar dalam menjalankan kebijakan publik, termasuk di sektor kelautan dan perikanan. Peran ini diwujudkan melalui proses implementasi kebijakan, yaitu tahap di mana rumusan kebijakan yang telah ditetapkan tidak hanya berhenti pada dokumen formal, tetapi benar-benar dijalankan dalam bentuk program, kegiatan, dan pelayanan nyata di lapangan. Implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses yang menjembatani antara keputusan politik dan hasil nyata yang dirasakan masyarakat. Artinya, sebaik apa pun kebijakan yang dibuat, apabila implementasinya tidak berjalan maksimal, maka tujuan awal kebijakan sulit untuk dicapai

Tabel 1 Data Produsen Perikanan FAO



Melihat data di atas menunjukkan bahwa Indonesia masuk dalam 3 negara terbesar dalam produsen perikanan laut. Berdasarkan data dari Food and Agriculture Organization (FAO) tahun 2020, Indonesia menempati peringkat kedua sebagai produsen perikanan tangkap terbesar di dunia, dengan total produksi mencapai 6,43 juta ton. Posisi pertama ditempati oleh Tiongkok dengan produksi sebesar 11,77 juta ton. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia memiliki peran yang sangat penting dalam industry perikanan global dan dalam catatan CNBC Indonesia Indonesia adalah penghasil tuna terbesar di dunia dengan total rata-rata produksi pada 2012 -2018 mencapai 628.329 ton Jumlah tersebut setara dengan 17% produksi global. Pelabuhan perikanan merupakan tempat dimana seluruh hasil tangkapan di Kelola dan di distribusikan ke seluruh Indonesia hingga di ekspor ke luar negeri.

Tabel 2 Produksi Perikanan Tangkap Provinsi



(sumber BPS)

Sektor perikanan di Jawa Timur menyumbangkan sekitar 2,28 persen dari total PDRB Provinsi Jawa Timur tahun 2023. Dalam nominal rupiah memiliki nilai tambah sekitar Rp.61.471,33 miliar rupiah. Sektor perikanan secara ekonomi berkembang, namun masih fluktuatif selama rentang tahun 2019-2024.(BPS, 2023). Oleh karena itu persebaran dan fasilitas pendukung Pelabuhan perikanan merupakan faktor penentu dan penunjang efektivitas dari kebijakan PP No 27 Tahun 2021

Peneliti tertarik pada salah satu pelabuhan di Kabupaten Pasuruan pelabuhan IPPP Lekok, karena ada banyak pelabuhan besar di pesisir utara Jawa yang dekat dengan Laut Jawa dan Laut Aru, yang memiliki hasil laut yang kaya seperti tuna, kerapu, udang, tongkol, tenggiri, kakap, cumi-cumi, dan rajungan, yang merupakan komoditas utama di sekitar laut Jawa. Data sebelumnya menunjukkan bahwa perikanan tangkap memiliki potensi yang sangat besar di Jawa Timur. Melihat kondisi geografisnya, pelabuhan ini terletak di pantai Panntura, yang memungkinkan nelayan untuk menangkap ikan dari laut Jawa hingga laut Aru. Strategi ini sama dengan yang dilakukan oleh kebanyakan nelayan di pelabuhan pantai utara Jawa Timur seperti Paiton dan Mayangan (Nusaibah Noor & Sutoyo, 2023). Di pelabuhan Lekok sendiri, mayoritas nelayan masih tradisional; armada penangkapan terdiri dari perahu motor, dengan 100–876 kapal yang mendarat setiap bulan. Pelabuhan IPPP Lekok sendiri secara strurural merupakan pelabuhan instalasi di bawa pelabuhan PPP Mayangan yang menjadi pusat administrative nya.

Permasalahan yang ditemukan di lapangan yang paling terlihat adalah belum adanya breakwater, kolam labuh, dermaga, juga ditemukan di lapangan seperti kurang berfungsinya koperasi nelayan, serta TPI yan masih belum efektif, serta kurangnya SDM pelaksana di lapangan, hal ini akan di anlisi lebih lanjut menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan dengan harapan mampu memberikan solusi-solusi perbaikan kebijakan demin meningkatkan efektivitas kebijakan PP No 27 Tahun 2021. Untuk memastikan bahwa pembangunan

pelabuhan perikanan benar-benar menguntungkan masyarakat pesisir dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, implementasi harus diperkuat dengan mempertimbangkan semua faktor penting. Tanpa mempertimbangkan faktor-faktor ini, kebijakan berisiko tidak tepat sasaran, menimbulkan ketidakpuasan masyarakat, dan melemahkan legitimasi pemerintah. Dan penelitian ini juga untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan PP No 27 Tahun 2021

## 1. Tinjauan Pustaka

### Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik bisa di definisikan : "... *what governments do, why they do it, and what difference it makes*" (Dye 1992: 2). Merujuk definisi tersebut dikatakan apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah (entah itu bertujuan untuk menyelesaikan masalah, meningkatkan sumber daya manusia, menghentikan tindakan terorisme, ataupun lainnya) dan kerja tersebut menghasilkan sesuatu (*what difference it makes*). Bahkan dalam sudut pandang lain, Dye (1992: 2) menulis pula kebijakan publik sebagai: "*Anything a government chooses to do or not to do.*" Menurut takrif ini, semua pilihan-pilihan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu adalah kebijakan publik. Istilah lain juga mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan hasil antara para aktor pembuat kebijakan berdasarkan fenomena yang harus di carikan solusinya. Kebijakan public juga pula menyertakan partisipasi masyarakat guna menghasilkan keputusan yang terbaik. Dapat di artikan bahwa kebijakan publik merupakan apapun yang di lakukan ataupun tidak di lakukan pemerintah sebagai upaya pemecahan masalah/fenomena yang perlu di selesaikan, yang perlu melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusannya. Kebijakan adalah sebuah instrument yang Dimana tidak hanya melibatkan pemerintah dan masyarakat, melainkan menyangkut aktor-aktor lain dalam formulasi kebijakannya, seperti swasta, NGO (*non governmental organization*), akademisi, dan media. Melihat banyaknya definisi kebijakan publik, sebagian besar ahli memberi pengertian bahwa kebijakan publik berhubungan dengan Keputusan yang nantinya memberikan dampak baik bagi masyarakat tergantung pada bidang-bidang, atau sektor tertentu yang memiliki permasalahan. (Agustino, 2016)

### Implementasi Kebijakan

Implementasi mengacu pada pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya berbentuk undang-undang, tetapi juga dapat berupa perintah eksekutif, petunjuk pelaksanaan, atau keputusan lembaga peradilan. Hal ini menegaskan bawah: "Implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik". Beberapa variabel yang mempengaruhi proses kebijakan publik Adalah (Van Mater dan Van horn) : (1) ukuran dan tujuan kebijakan, (2) sumber-sumber yang tersedia, (3) karakteristik

badan pelaksana, (4) komunikasi antar organisasi dan pelaksanaan, (5) sikap pelaksana, serta (6) kondisi ekonomi, sosial, dan politik lingkungan. Variabel-variabel ini membentuk sikap implementor terhadap kebijakan yang mereka laksanakan dan menentukan seberapa baik kinerja kebijakan tersebut. Kognisi, netralitas, dan objektivitas pelaksana atau implementor kebijakan sangat mempengaruhi bagaimana mereka bertindak terhadap semua variabel ini. Berhasil atau gagalnya pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh respons yang diberikan oleh pelaksana atau implementor kebijakan. Implementasi kebijakan tidak akan efektif jika implementor tidak memahami tujuan kebijakan, atau jika sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai yang dimiliki pembuat kebijakan.

### **Pembangunan Pelabuhan perikanan**

Pembangunan Berkelanjutan Menurut Suryono (2001,h.51) dalam (Marliana et al., 2021) Pembangunan merupakan suatu proses kegiatan yang direncanakan dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan modernisasi bangsa untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan Pelabuhan Ikan (PPI) berfungsi sebagai pusat kegiatan perikanan laut dan memiliki peran strategis dalam kemajuan perikanan dan kelautan. Pelabuhan Pembangunan Ikan (PPI) bukan hanya tempat nelayan berinteraksi dengan pembeli hasil tangkapan, seperti pedagang, pabrik pengolah, restoran, dan lain-lain, tetapi juga tempat berbagai kepentingan masyarakat pantai sekitar berkumpul.(Chandra, 2021) dalam prosedur penyelenggaraannya pembangunan pelabuhan mengacu pada 3 fasilitas utama sebagai fungsi pelabuhan. fungsi pelabuhan. Adapun 3 fasilitas utama yang diantaranya adalah fasilitas pokok, fasilitas fungsional, fasilitas penunjang yang menjadi syarat utama dalam penyelenggaraan pelabuhan perikanan Fasilitas pokok merupakan fasilitas yang wajib ada di suatu pelabuhan perikanan karena memegang peranan penting bagi kelancaran kegiatan operasional, khususnya yang berkaitan dengan keamanan dan kenyamanan tambat labuh kapal

### **METODE**

Metode Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami gejala-gejala yang tidak memerlukan kuantifikasi. Menurut John W. Creswell dalam buku *Research Design*, "Metode penelitian kualitatif merupakan salah satu jenis metode untuk mendeskripsikan, mengeksplorasi dan memahami pada makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.

Data yang dikumpulkan bukan berupa angka, melainkan berasal dari naskah, wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan

dokumen lainnya. Prinsip penelitian kualitatif bersifat naturalistik atau alamiah, yang berarti bahwa situasi penelitian di lapangan tetap “natural” atau wajar, tanpa manipulasi, eksperimen, atau pengujian. Penelitian ini tidak menguji hipotesis, melainkan hanya ingin memahami keadaan variabel secara independen tanpa menghubungkan satu variabel dengan yang lain secara sistematis.

Adapun jenis data adalah pengelompokan terkait data-data yang ada, sedangkan sumber data adalah asal muasal suatu data diperoleh atau didapatkan. Dalam sebuah penelitian terdapat 2 jenis data yang diperoleh berdasarkan perantaranya, yakni data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung terhadap para narasumber, termasuk Kepala UPTD IPPP Lekok, staf kepelabuhanan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur, penanggung jawab operasional, pengawas lapangan, serta masyarakat pesisir sebagai pengguna fasilitas pelabuhan. Sementara itu, data sekunder dikumpulkan dari berbagai sumber pendukung seperti jurnal penelitian terdahulu, buku, dokumentasi lapangan, situs resmi dinas terkait, serta media sosial UPT pelabuhan. Bagian hasil dan pembahasan kemudian menyajikan temuan penelitian yang telah diolah dan diinterpretasikan secara logis, dengan mengaitkan setiap penemuan dengan teori dan referensi relevan untuk menjelaskan kondisi implementasi kebijakan di IPPP Lekok secara komprehensif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur hanya jika ukuran dan tujuan kebijakan sesuai dengan realitas sosio-kultur di tingkat pelaksanaan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal bahkan terlalu utopis untuk dilaksanakan di tingkat warga, merealisasikan kebijakan publik akan sulit menjadi berhasil. Merujuk ke proses implementasi kebijakan menurut Model Van Meter dan Van Horn (1975) : “Implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik”. (IGIRISA, 2022) Namun, menurut Grindle dalam Winarno (2016:135), tugas implementasi adalah membangun hubungan (linkage) yang memudahkan tujuan kebijakan dapat dicapai oleh pemerintah. Implementasi dapat didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan setelah adanya perintah dari atasan yang didokumentasikan secara tertulis, telah disahkan, disetujui, dan diklasifikasikan sebagai kegiatan, dan dilakukan dengan tujuan tertentu.

Namun, hasil temuan lapangan menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara standar normatif dan kondisi empiris. IPPP Lekok belum mampu memenuhi fasilitas kunci seperti breakwater, kolam labuh, dan dermaga akibat keterbatasan lahan, kondisi topografi, serta pertimbangan anggaran. Ketidakterpenuhan standar tersebut secara langsung berdampak pada terganggunya aktivitas sandar dan bongkar muat, memaksa nelayan menempuh

jarak hampir dua kilometer saat surut, dan menurunkan ketertiban operasional di pelabuhan. Hal ini menunjukkan bahwa policy output belum mampu memenuhi policy standards sebagaimana ditetapkan dalam regulasi.. Meski demikian, secara umum tujuan pembangunan pelabuhan telah sesuai dengan arah kebijakan pembangunan sektor kelautan dan perikanan di tingkat provinsi.

### **Sumber Daya**

Dalam model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, sumber daya merupakan salah satu variabel kunci yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan.. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan. (Van Meter & Van Horn, 1975)

Dari segi sumber daya anggaran, IPPP Lekok mendapatkan pembiayaan melalui APBD, PAD, dan transfer pusat seperti DAK dan DBH. Meskipun anggaran secara keseluruhan cukup untuk menjalankan operasional dasar pelabuhan, namun anggaran tersebut belum memenuhi persyaratan kebijakan untuk pembangunan fasilitas pokok. Ini ditunjukkan oleh PAD tahun 2024 sebesar Rp114,9 juta, yang masih relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan investasi untuk pembangunan dermaga, kolam labuh, dan breakwater. Kondisi ini diperparah oleh kesadaran masyarakat yang rendah tentang pembayaran retribusi, yang menyebabkan PAD tidak dilaksanakan dengan baik. Meskipun upaya kolaborasi dengan organisasi non-pemerintah (NGO) untuk penanganan sampah dapat meningkatkan pendapatan non fiskal dan memiliki efek sosial-ekonomi yang positif, mereka belum mampu memenuhi kebutuhan utama pembangunan infrastruktur pelabuhan.

Dalam hal sumber daya manusia, kondisi rotasi yang tinggi dan hanya lima pelaksana ASN yang aktif menunjukkan bahwa sumber daya manusia tidak mendukung implementasi kebijakan. Minimalnya tenaga kerja menyebabkan pembagian tugas yang tidak adil dan beban kerja berlebihan bagi karyawan yang tersisa. Temuan bahwa pelaksanaan kebijakan belum didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai diperkuat oleh pernyataan internal dari DKP yang menyatakan bahwa idealnya diperlukan 7–8 pegawai. Fakta bahwa IPPP Lekok dianggap sebagai "zona merah" untuk karyawan baru menunjukkan bahwa ada masalah struktural yang menyebabkan fungsi kelembagaan tidak dilaksanakan dengan konsisten.

Selain itu, hambatan struktural lainnya adalah keterbatasan sumber daya fisik dan lahan. Dengan luas lahan hanya 2,4 hektar dan kondisi topografi yang dangkal, pembangunan fasilitas utama seperti kolam labuh dan breakwater

memerlukan reklamasi luas, yang akan mengakibatkan biaya yang besar dan risiko lingkungan yang tinggi. Fakta bahwa kedalaman laut baru tercapai setelah jarak 2,7 km menunjukkan bahwa IPPP Lekok menghadapi kendala geografis yang sulit diatasi hanya dengan meningkatkan anggaran. Kondisi ini juga memengaruhi teknis sandar kapal, bongkar muat, dan kinerja layanan TPI, sehingga standar pelayanan tidak dapat dipenuhi secara optimal.

### **Hubungan Antar Pelaksana**

Menurut Van Meter dan Van Horn komunikasi sangat penting untuk mencapai tujuan dari penerapan kebijakan publik. Pembuat keputusan harus tahu apa yang akan dilakukan agar implementasi efektif. Dalam bukunya (Winarno, 2016) istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu.

Hubungan antar pelaksana implementasi kebijakan di IPPP Lekok terstruktur, tetapi terbatas secara horizontal, menurut data lapangan dan wawancara. IPPP Lekok berfungsi sebagai pelaksana operasional, kemudian bekerja sama dengan UPT Mayangan sebagai unit pelaksana teknis yang menaungi, dan terakhir terhubung dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur sebagai pemegang kewenangan utama. Hubungan antarlembaga berlangsung secara vertikal. Metode komunikasi ini formal dan relatif efektif, terutama ketika menangani masalah penting seperti konflik antar nelayan, perbaikan fasilitas pelabuhan, dan ketidaksesuaian data produksi. Hal ini menunjukkan bahwa, secara implementatif, hubungan antara pelaksana di tingkat provinsi dan UPT masih memenuhi prinsip responsivitas dan koordinasi yang baik yang disyaratkan oleh Van Meter dan Van Horn terkait konsistensi interaksi antar pelaksana.

Namun, hasil lapangan juga menunjukkan bahwa hubungan antar pelaksana tidak lintas pemerintahan. Karena UU No. 23 Tahun 2014, yang memindahkan otoritas pengelolaan pelabuhan dari kabupaten kota ke pemerintah provinsi, tidak ada hubungan dengan pemerintah kabupaten. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak terlibat secara aktif dalam penyelarasan kebijakan, termasuk meningkatkan kemampuan masyarakat nelayan, membangun kelembagaan lokal, dan memperbaiki masalah sosial ekonomi yang terkait langsung dengan masyarakat pesisir. Akibatnya, sistem sosial pemerintahan yang lebih luas tidak ada, dan pelaksanaan kebijakan dilakukan secara teknokratis dan sektoral.

### **Karakteristik Pelaksana**

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), kecenderungan dan sikap pelaksana terhadap tujuan program sangat memengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Pelaksana yang memiliki sikap negatif cenderung menolak atau tidak

mendukung kebijakan, yang mengakibatkan pelaksanaan yang tidak efisien. Hal ini dapat terjadi karena pengambil keputusan di tingkat atas seringkali tidak benar-benar memahami masalah dan kebutuhan masyarakat di tingkat bawah. Di IPPP Lekok, karakteristik pelaksana dipengaruhi oleh normalisasi rangkap tugas, jumlah karyawan yang terbatas, dan kurangnya sistem pembinaan karier dan rotasi. Dengan hanya lima karyawan yang mengelola operasi pelabuhan secara keseluruhan, pelaksana terpaksa bekerja sesuai kebutuhan daripada standar operasional yang ideal, yang menunjukkan kurangnya dukungan kelembagaan dan alokasi sumber daya.

Meskipun demikian, para pelaksana di IPPP Lekok menunjukkan komitmen yang sangat tinggi terhadap tugas, yang tercermin dari keinginan mereka untuk memberikan layanan meskipun mereka menghadapi kendala. Meskipun demikian, keluhan tentang kurangnya dukungan masyarakat dan kurangnya peluang pengembangan diri menunjukkan ketidakpuasan kerja, yang dapat mengurangi komitmen pelaksana. Kondisi ini selaras dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa sikap dan komitmen pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan; jika pelaksana merasa tidak didukung atau tidak melihat peluang untuk meningkatkan kemampuan mereka, mereka cenderung menjalankan tugas secara minimal dan tidak berfokus pada hasil jangka panjang.

### **Sikap Pelaksana**

Sikap pelaksana merupakan salah satu faktor kunci dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan menurut Menurut Van Mater dan Van Horn, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga komponen: pengetahuan (pemahaman tentang kebijakan), sikap (persepsi dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan), dan kemauan (motivasi untuk melaksanakan kebijakan).

Persepsi pelaksana terhadap kebijakan dipengaruhi oleh interaksi mereka dengan pemangku kepentingan lain, serta kepentingan pribadi dan organisasi mereka. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa sikap pelaksana di IPPP Lekok positif dan berfokus pada keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Namun, ada beberapa tantangan struktural dan administratif yang menghambat keberhasilan program.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksana di IPPP Lekok memiliki sikap positif, komitmen yang kuat, dan pemahaman yang kuat tentang tujuan kebijakan, yang sejalan dengan karakteristik pelaksana ideal menurut Van Meter dan Van Horn. Namun, tantangan struktural seperti kekurangan sumber daya manusia, prosedur pelayanan yang lambat, dan peran lembaga pendukung seperti KUD yang tidak dioptimalkan, di sisi lain, menimbulkan perbedaan persepsi

antara pelaksana dan pelaksana. Kondisi ini menunjukkan bahwa sikap pelaksana yang baik tidak cukup untuk menyediakan pelayanan yang responsif dan efisien tanpa didukung oleh sistem, prosedur, dan kelembagaan yang lebih kuat. Oleh karena itu, penyederhanaan administrasi, meningkatkan kualitas layanan, dan meningkatkan partisipasi masyarakat adalah faktor penting dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan di IPPP Lekok.

### **Kondisi Sosial, Ekonomi, Politik**

Kondisi sosial ekonomi politik Lekok turut memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Van Mater dan Van Horn Faktor-faktor ini tidak berada di bawah kendali langsung pelaksana, tetapi sangat berpengaruh terhadap bagaimana kebijakan diterima, dipahami, dan dijalankan di lapangan. Dengan kata lain, kondisi sosial, ekonomi, dan politik adalah konteks lingkungan yang menentukan apakah pelaksana kebijakan memiliki dukungan, sumber daya, dan stabilitas yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

Dari sisi sosial, penelitian menunjukkan bahwa pelaksana di IPPP Lekok memiliki komitmen dan sikap positif dalam memberikan layanan kepada masyarakat, namun hubungan antara pelaksana dan pengguna layanan masih menghadapi hambatan. Kesenjangan persepsi tampak dari keluhan masyarakat terkait proses pelayanan yang lambat, persyaratan administrasi yang rumit, dan kurangnya pemahaman bersama mengenai mekanisme kerja pelabuhan. Kondisi ini menunjukkan bahwa interaksi sosial antara pelaksana dan masyarakat belum sepenuhnya harmonis, sehingga diperlukan peningkatan komunikasi, sosialisasi, serta membangun kepercayaan agar implementasi kebijakan dapat berjalan lebih efektif dan diterima secara luas oleh nelayan dan pemangku kepentingan lainnya.

Dalam dimensi ekonomi, temuan lapangan menunjukkan bahwa masyarakat menghadapi kendala struktural yang berdampak pada aktivitas perikanan dan pendapatan mereka. Keluhan mengenai tidak optimalnya peran KUD nelayan dalam penyediaan modal dan masih kuatnya ketergantungan pada tengkulak menunjukkan bahwa kebijakan belum sepenuhnya mendukung peningkatan kesejahteraan nelayan. Di sisi lain, pentingnya pendataan hasil tangkapan yang ditekankan pelaksana menggambarkan upaya untuk menciptakan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan sebagai fondasi ekonomi jangka panjang. Namun, tanpa dukungan kelembagaan yang lebih kuat dan akses pembiayaan yang mudah, manfaat ekonomi dari kebijakan tidak dapat dirasakan secara maksimal oleh masyarakat pesisir.

Dari aspek politik-administratif, implementasi kebijakan di IPPP Lekok menunjukkan bahwa pelaksana telah memiliki komitmen dan pemahaman yang baik mengenai tujuan kebijakan, namun menghadapi berbagai tantangan struktural seperti kekurangan SDM dan proses birokrasi yang belum efisien. Situasi ini

menggambarkan bahwa dukungan politik-organisasional dan tata kelola internal belum optimal untuk menunjang pelaksanaan kebijakan secara efektif. Ketidakseimbangan antara komitmen pelaksana dan kapasitas kelembagaan berpotensi menurunkan legitimasi kebijakan di mata masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sistem pelayanan, penyederhanaan prosedur, serta dukungan kelembagaan dan kebijakan yang lebih responsif agar implementasi dapat berjalan konsisten dan berdampak nyata.

## **Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

### **1. Kesadaran Masyarakat**

Menurut Abidin (2006), faktor eksternal merupakan unsur yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dari luar sistem pelaksana utama. (Tahir, 2014:57) Faktor ini meliputi keterlibatan stakeholder, masyarakat, opini publik, serta regulasi eksternal yang membentuk lingkungan implementasi. Dalam konteks kebijakan pembangunan di Instalasi Pelabuhan Perikanan Pantai (IPPP) Lekok, faktor eksternal ini tercermin melalui tingkat kesadaran masyarakat pesisir terhadap fungsi fasilitas pelabuhan. Kesadaran tersebut menjadi cerminan seberapa jauh masyarakat memahami, menerima, serta berpartisipasi dalam memanfaatkan fasilitas yang telah dibangun pemerintah.

Tingkat kesadaran masyarakat terhadap fungsi fasilitas seperti Tempat Pelelangan Ikan (TPI), Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan (SPBN), tempat penyimpanan hasil tangkapan, dan sarana pengolahan ikan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan pelabuhan. Ketika masyarakat memahami fungsi dan manfaat fasilitas tersebut, maka mereka akan lebih aktif menjaga, memanfaatkan, dan berpartisipasi dalam kegiatan operasional pelabuhan. Namun sebaliknya, apabila tingkat kesadaran rendah, fasilitas publik yang disediakan sering kali tidak digunakan secara optimal bahkan berpotensi disalahgunakan. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesadaran masyarakat merupakan indikator penting dari efektivitas pelaksanaan kebijakan, sekaligus menjadi refleksi dari sejauh mana komunikasi dan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat berjalan dengan baik.

Dengan demikian, karakteristik pada proporsi tingkat kesadaran masyarakat terhadap fungsi fasilitas di IPPP Lekok tidak hanya dipengaruhi oleh pemahaman individu, tetapi juga oleh faktor eksternal yang melibatkan berbagai pihak terkait. Sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan regulasi yang mendukung akan mendorong terbentuknya kesadaran kolektif yang tinggi. Kesadaran ini menjadi kunci dalam menciptakan tata kelola pelabuhan yang partisipatif, efektif, dan berkelanjutan, sehingga implementasi kebijakan

pembangunan pelabuhan benar-benar memberikan dampak nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir.

## 2. Dukungan Masyarakat

Berhubungan dengan dukungan Masyarakat legitimasi kepada pelaksana-pelaksana kebijakan di IPPP Lekok berkaitan dengan salah satu teori Abidin (2006) bahwa hal ini merupakan faktor internal yang bisa menjadi keberhasilan sebuah kebijakan (Tahir, 2014:57) Dalam konteks pembangunan di Instalasi Pelabuhan Perikanan Pantai (IPPP) Lekok, faktor legitimasi dan partisipasi masyarakat memegang peranan sentral karena keduanya berkaitan langsung dengan penerimaan sosial dan dukungan publik terhadap kebijakan pelabuhan.

Dalam kasus IPPP Lekok, legitimasi kebijakan akan kuat apabila masyarakat nelayan merasa bahwa kebijakan pembangunan pelabuhan benar-benar memberikan dampak positif terhadap kegiatan ekonomi mereka misalnya kemudahan akses fasilitas, peningkatan efisiensi bongkar muat, serta adanya kepastian harga hasil tangkapan. Namun, jika kebijakan tidak dirasakan manfaatnya atau dianggap hanya menguntungkan sebagian pihak, legitimasi akan menurun dan menimbulkan resistensi sosial yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan di lapangan

Keterlibatan aktif masyarakat dan nelayan dalam kegiatan pelabuhan juga menjadi indikator penting keberhasilan strategi pelaksanaan kebijakan. Pemerintah daerah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan perlu memperkuat mekanisme komunikasi dua arah, sehingga masyarakat merasa dilibatkan dan memiliki peran dalam pengambilan keputusan. Dengan adanya partisipasi yang tinggi, setiap kebijakan yang diterapkan akan memiliki landasan sosial yang kuat, karena masyarakat tidak hanya menjadi objek penerima kebijakan, melainkan juga subjek yang turut mengawal dan menjaga keberlangsungannya.

## 3. Jumlah SDM Pelaksana

Salah satu komponen utama dalam faktor internal implementasi kebijakan adalah sumber daya manusia (SDM). SDM berperan langsung dalam mengoperasionalkan kebijakan, mentransformasikan keputusan-keputusan pemerintah ke dalam tindakan nyata, dan memastikan pelaksanaan program berjalan sesuai tujuan yang telah dirumuskan. Dengan kata lain, kualitas dan kuantitas SDM menjadi elemen penentu dalam efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan. Dalam kajiannya Abidin (2006) menyebutkan bahwa ketersediaan SDM serta teknis termasuk pada faktor internal kebijakan (Tahir, 2014:57)

Dalam konteks pelaksanaan kebijakan pembangunan di Instalasi Pelabuhan Perikanan Pantai (IPPP) Lekok Pasuruan, jumlah pelaksana kebijakan yang terbatas menjadi salah satu tantangan utama. Pelaksana

kebijakan berperan penting sebagai penggerak aktivitas pelabuhan mulai dari pengelolaan fasilitas Tempat Pelelangan Ikan (TPI), pelayanan administrasi dan perizinan, pengawasan distribusi bahan bakar nelayan, hingga pengendalian kebersihan dan keamanan area pelabuhan. Ketika jumlah pelaksana tidak sebanding dengan beban kerja yang ada, maka koordinasi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan dapat terganggu. Kondisi ini dapat menimbulkan keterlambatan layanan, ketidakteraturan administrasi, hingga kurangnya pengawasan terhadap pemanfaatan fasilitas yang tersedia.

Secara keseluruhan, kurangnya sumber daya manusia pelaksana di IPPP Lekok Pasuruan merupakan salah satu kendala internal yang perlu segera diatasi agar implementasi kebijakan pembangunan pelabuhan dapat berjalan lebih efisien dan berkelanjutan. Peningkatan jumlah serta kapasitas pelaksana akan memperkuat koordinasi antarunit kerja, mempercepat pelayanan publik, dan memastikan kebijakan pemerintah benar-benar memberikan manfaat langsung bagi masyarakat nelayan. Dengan demikian, penguatan SDM tidak hanya menjadi kebutuhan teknis, tetapi juga faktor strategis dalam mewujudkan tata kelola pelabuhan yang efektif, responsif, dan berorientasi pada kesejahteraan pesisir.

## KESIMPULAN

Pelaksanaan PP No. 27 Tahun 2021 di IPPP Lekok belum berjalan optimal karena keterbatasan fasilitas pelabuhan, standar operasional yang belum terpenuhi, serta minimnya tenaga pelaksana yang memadai. Kondisi ini menunjukkan perlunya peningkatan kapasitas operasional di tingkat lapangan. Selain itu, hambatan utama berasal dari faktor sosial-ekonomi masyarakat, rendahnya kesadaran dan dukungan terhadap kebijakan, serta administrasi pelabuhan yang kurang efektif akibat minimnya SDM dan anggaran. Ketergantungan nelayan pada tengkulak dan belum berfungsinya KUD secara maksimal turut menghambat efektivitas kebijakan. Secara keseluruhan, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya, dukungan masyarakat, serta kondisi sosial-ekonomi setempat. IPPP Lekok memiliki potensi berkembang, namun hal itu membutuhkan koordinasi yang lebih kuat, peningkatan kapasitas pelaksana, dan partisipasi masyarakat agar kebijakan dapat terlaksana secara efisien dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2016). *Dasar-D Kebijakan Publik*.
- Bps. (2023). Pelabuhan Perikanan. *E-Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia*, 6, 1–72.

- Chandra, A., Bahar, N. H., Julyardiansyah, F., Magfirah, A., Kande, I., & Firas, R. (2021). Analisis Pengembangan Pembangunan Pelabuhan Ikan(Ppi) Tanah Beru Kabupaten Bulukumba.
- Digdowiseiso, K. (2019). Teori Pembangunan. In *Universitas Terbuka*.
- Igirisa, I. (2022). *Kebijakan Publik Suatu Tinjauan Teoritis Dan Empiris*.
- Marliana, D., Sarwono, & Rozikin, M. (2021). Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Berbasis Sustainable Development Di Kabupaten Sampang (Studi Pada Bappeda Kabupaten Sampang). *Jurnal Administrasi Publik*, 1(3), 80–86
- Mizhar Anton S, Mardiyono, W. Y. P. (2014). *Evaluasi Dampak Kebijakan Pembangunan Pelabuhan Perikanan Pantai (Ppp) Tamperan Terhadap Perubahan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir ....* 2(11), 1010–1015.
- Nusaibah Noor, Y., & Sutoyo, A. (2023). *Penggunaan Penangkapan Warna Jaring Berbeda Pada Alat Tangkap Gillnet Dasar (Bottom Gill Net) Di Pelabuhan Perikanan Lekok Pasuruan Jawa Timur*. 1(2), 56–69
- Tahir, A. (2014). *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Arifin Tahir
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process*.
- Winarno, P. B. (2016). *Kebijakan Publik Era Globalisasi*.