

# **ANALISIS KESIAPAN PENERAPAN KEBIJAKAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH PADA PELABUHAN PERIKANAN PANTAI DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR**

**Andi Kurniawan**  
**Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Timur**  
*andikurniawan@gmail.com*

## **ABSTRAK**

Posisi pelabuhan perikanan pantai sangat penting sebagai gugus terdepan dalam pelayanan kepelabuhan di bidang perikanan tangkap di Jawa Timur dimana memberikan dampak langsung secara sosial ekonomi yaitu sebagai penggerak roda perekonomian masyarakat pesisir terutama nelayan, maka transformasi Pelabuhan Perikanan Pantai menjadi pola pengelolaan keuangan BLU/BLUD menjadi tema yang sangat penting, sehingga diperlukan identifikasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi, sekaligus merumuskan strategi dan arah kebijakan pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai tersebut menjadi BLU/BLUD dengan lebih tepat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode campuran dengan teknik analisa SWOT dan General Electrics (GE). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo, Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang, dan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi dari segi potensi yang dimiliki cukup siap jika ditingkatkan statusnya menjadi BLU/BLUD, dengan melengkapi sarana prasarana pendukung pelabuhan dan juga permodalan untuk pengembangan jenis usaha pelabuhan yang lebih luas, pada tahap awal pemanfaatan APBD masih disarankan. Dalam pengembangan sarana dan prasarana pendukung pelabuhan tetap harus disesuaikan dengan prioritas kebutuhan mengingat membutuhkan biaya yang cukup besar. Beberapa jenis pelayanan pelabuhan memiliki sifat pelayanannya yang khusus dan segmen pelayanan yang berdampak kepada masyarakat, sehingga harus lebih berhati-hati.

Kata Kunci: badan layanan umum, kinerja pelabuhan perikanan pantai

## *Abstract*

*The position of the coastal fishery port is very important as the forefront of port services in the capture fisheries sector in East Java which has a direct socio-economic impact, namely as a driving force for the economy of coastal communities, especially fishermen, so the transformation of the Coastal Fishery Port into a BLU / BLUD financial management pattern is the theme. which is very important, so it is necessary to identify the problems and challenges faced, as well as to formulate a strategy and policy direction for the development of the Coastal Fishery Port into a more precise BLU / BLUD. The research method used is a mixed method with SWOT analysis techniques and General Electrics (GE). The results showed that Mayangan Beach Probolinggo Fishery Port, Pondokdadap Beach Fishery Port, and Pantai Muncar Banyuwangi Fishery Port, in terms of potential, are quite ready if their status is upgraded to BLU / BLUD, by completing the supporting infrastructure for the port and also capital for developing the type of business. a wider port, at the initial stage the use of the APBD is still recommended In the development of port support facilities and infrastructure, it must be adjusted to the minimum requirements considering that it requires a large amount of money. Several types of port services have special service characteristics and service segments that have an impact on the community, so they must be more careful.*

*Keywords: public service agency, fishing port performance*

## PENDAHULUAN

Dalam literatur administrasi publik kontemporer yang terjadi dalam beberapa dekade belakangan yang merupakan revolusi administrasi publik atau paradigma *post-bureaucratic* yang kemudian populer disebut manajemen publik baru (*new public management*) (O'Flynn 2007; Stoker 2006), menyebutkan bahwa kebijakan terbaik untuk memangkas ketidakefisienan birokrasi serta untuk mendorong peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan merancang institusi pelayanan publik sebagaimana manajemen sektor korporat. Pelayanan publik tidak harus diselenggarakan oleh lembaga birokrasi murni seperti yang dianut dalam organisasi birokratis yang kaku dan cenderung berbelit-belit, akan tetapi dapat diselenggarakan oleh sebuah instansi yang dikelola seperti layaknya organisasi bisnis dengan menerapkan prinsip-prinsip kewirausahaan sebagaimana manajemen sektor swasta. Konsep tersebut merupakan konsep ideal untuk memberikan pelayanan publik yang lebih transparan, berorientasi pelanggan, efektif dan efisien. Dengan demikian diperlukan pemisahan organisasi pemerintah yang memberikan layanan publik dengan yang melaksanakan kebijakan regulasi (Verhoest 2010), artinya instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik harus dikelola secara profesional dengan menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel, yaitu berupa keleluasaan dalam menerapkan praktek-praktek manajemen yang sehat seperti produktivitas, efisiensi, dan efektifitas, sehingga kualitas pelayanan kepada masyarakat menjadi maksimal.

Menghadapi perubahan paradigma dalam pelayanan publik tersebut, pemerintah mulai menempatkan model pengelolaan keuangan badan layanan umum dalam berbagai organisasi sektor publik tujuannya adalah mendorong peningkatan kinerja pelayanan publik. Dalam Pasal 1 ayat 23 Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa BLU/BLUD adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara prima tanpa mengutamakan mencari keuntungan (*not-for-profit*). Melalui sistem pengelolaan keuangan BLU/BLUD akan menjamin fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan yaitu berupa pendapatan fungsional yang dapat langsung digunakan untuk kegiatan operasional pelayanan tanpa harus disetor ke kas daerah terlebih dahulu (Lukman 2013), melalui otonomi pengelolaan yang diberikan akan mendorong perubahan pola manajemen dan paradigma seluruh unsur di dalam organisasi BLU/BLUD tersebut sehingga pada akhirnya tingkat pelayanan masyarakat dapat ditingkatkan dengan cara yang lebih profesional, efektif dan efisien, sehingga kebijakan subsidi pemerintah yang selama ini salah dan kurang tepat tidak terjadi lagi, anggaran akan terfokus pada pelayanan "*public goods*".

Dengan segala keterbatasan sistem penganggaran pemerintah saat ini, tidak semua urusan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tidak dapat/mungkin semuanya dibiayai oleh APBD. Terlihat dari kondisi kemampuan keuangan Provinsi Jatim yang mengalami stagnasi dalam realisasi Penerimaan Anggaran Daerah (PAD) dalam tiga tahun terakhir, hal ini merupakan dampak dari dinamika global yang menyebabkan perlambatan ekonomi hampir di semua negara, termasuk Indonesia. Sehingga Pemerintah Provinsi Jatim harus menyusun kebijakan anggaran secara hati-hati. Dengan kondisi tersebut besaran belanja APBD Provinsi Jatim 2017 hanya mencapai Rp 23,6 Triliun, hampir sama dengan APBD murni 2016 lalu sebesar Rp 23 triliun. Anggaran tersebut diprioritaskan untuk infrastruktur, kesehatan, ekonomi serta pendidikan. Termasuk juga anggaran untuk memenuhi peralihan SMA/SMK dari pemerintah kabupaten/kota menjadi

kewenangan Pemerintah Provinsi sejak diberlakukannya Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru. Anggaran tersebut dihitung berdasarkan asumsi penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yakni pajak kendaraan bermotor, BBNKB dan lain-lain targetnya sekitar Rp 14 triliun, lalu sekitar Rp 11 triliun lagi dari dana bagi hasil, cukai, pajak rokok dan lain sebagainya.

Dengan kondisi ini Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan serangkaian kebijakan yang secara jelas tercantum dalam Roadmap Inovasi Kebijakan Fiskal Pemprov Jatim 2014-2019 yaitu kebijakan *expenditure reform* atau reformasi di sisi pengeluaran. Langkah pertama adalah memberikan stimulus di segmen UMKM. Caranya dengan memfasilitasi *loan agreement* yang memberikan bunga murah, mudah dan cepat, kedua untuk masyarakat kecil atau miskin pemerintah provinsi akan memberikan bantuan berupa *charity* termasuk juga pemberdayaan dan pendampingan kepada petani sehingga bisa lebih produktif dengan memberikan ketrampilan melalui pendidikan vokasional. Dan yang ketiga adalah mendorong Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang ada di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mulai menerapkan sistem pengelolaan keuangan BLU/BLUD bertujuan agar satuan instansi pemerintah tersebut bisa mencari anggaran sendiri dan kemudian dikelola kembali untuk memenuhi kebutuhan operasional. Semangat dari penerapan BLU/BLUD tersebut adalah meningkatkan pelayanan pada masyarakat sehingga menjadi lebih efektif, efisien, dan professional (Bappeda Provinsi Jatim, 2017).

Di lingkungan Pemerintah Provinsi Jatim terdapat 17 SKPD atau Unit Kerja yang telah berstatus BLU/BLUD, 12 Unit sudah berstatus penuh sedang 5 masih berstatus bertahap. Sebagian besar Organisasi Perangkat daerah tersebut yaitu 14 adalah bidang pelayanan kesehatan, dan 3 BLU/BLUD bidang pendidikan (Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, 2017). Sebenarnya masih banyak UPT di sejumlah SKPD yang berpotensi bertransformasi menjadi BLU/BLUD itu mulai dari lingkup Dinas Pertanian, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Kesehatan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Tenaga Kerja hingga Badan Diklat. Beberapa UPT di Lingkungan Dinas Kelautan bahkan dinilai mampu mengelola unit kerjanya secara baik baik, bahkan beberapa bisa dikatakan mandiri dan mampu memebrikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) kepada Provinsi Jawa Timur, meskipun sebagian masih bergantung pada dana APBD.

Saat ini di Lingkungan Dinas Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur terdapat 12 UPT Pelabuhan yang bergerak di Bidang Perikanan Budidaya Perikanan, 14 UPT Bidang Perikanan Tangkap dan Bidang Kelautan, Pesisir dan Pengawasan, 2 UPT Bidang Pengolahan, dan Pemasaran Produk Kelautan dan Perikanan yakni di Surabaya, dan Banyuwangi dan dua UPT di Bidang Pelatihan Teknis yaitu UPT Pelatihan Teknis Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Probolinggo dan UPT Pelatihan Teknis Perikanan Budidaya dan Pengolahan Produk Kelautan dan Perikanan Kepanjen Malang. Pelabuhan-pelabuhan tersebut memiliki peran penting secara sosial dan ekonomi. Secara ekonomi, pelabuhan berfungsi sebagai salah satu penggerak roda perekonomian karena menjadi fasilitas yang memudahkan distribusi hasil-hasil produksi sedangkan secara sosial, pelabuhan tersebut merupakan fasilitas publik tempat berlangsungnya interaksi antar pengguna (masyarakat), termasuk interaksi yang terjadi karena adanya aktivitas perekonomian (Berkoz & Tekba, 1999) (Derakhshan 2005).

Posisi strategis pelabuhan perikanan pantai tersebut dan didukung dengan kewenangan Pemerintah Provinsi yang semakin kuat dalam pengelolaan wilayah laut dan

pelabuhan karena sejumlah urusan di bidang kelautan akan ditarik ke Provinsi, dengan diberlakukannya Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dimana. Jika semula kewenangan provinsi dari 4-12 mil kini diperluas menjadi 0-12 mil, sedangkan 12 mil ke atas menjadi wewenang pemerintah pusat. Selain itu, kapal yang berukuran di atas 5-10 GT juga bukan lagi menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota, berdasarkan regulasi yang baru tersebut kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota saat ini hanya untuk kapal yang berukuran kurang dari 5 GT. Hal ini memberikan peluang strategis kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur terutama yang berasal retribusi pelayanan kepelabuhanan baik itu orang pribadi atau badan yang menggunakan/memanfaatkan jasa pelayanan jasa kepelabuhan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh UPT Pelabuhan Perikanan Pantai, berikut retribusi izin usaha perikanan tangkap sehingga potensi-potensi yang ada untuk lebih meningkatkan pemasukan terhadap PAD Provinsi Jawa Timur dapat tercapai.

Mengingat pentingnya posisi Pelabuhan Perikanan Pantai sebagai gugus terdepan dalam pelayanan publik dalam bidang produksi perikanan dan kelautan serta pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Jawa Timur, maka transformasi ini merupakan bagian dari strategi fiskal yang ditempuh Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang sedang dialami sekaligus berupaya mengoptimalkan kekuatan yang dimilikinya untuk memacu kualitas pelayanan publik, yaitu melalui pengembangan infrastruktur pelayanan publik dengan menggunakan konsep *Public Private Partnership* sehingga tidak hanya mengandalkan APBD. Dengan demikian kajian ini menjadi penting dalam membantu Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengidentifikasi permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai tersebut menjadi BLU/BLUD sekaligus merumuskan strategi dan arah kebijakan pengembangannya.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian campuran atau *mix methods*, yaitu suatu metode penelitian dengan mengkombinasikan antara dua metode penelitian sekaligus, kualitatif dan kuantitatif dalam suatu kegiatan penelitian, sehingga akan diperoleh data yang lebih komprehensif, valid, reliabel, dan objektif (Creswell 2012; Sugiyono 2010).

Sumber data penelitian yaitu menggunakan dua pendekatan penelitian kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif menggunakan instrument penelitian untuk menggali data kuantitatif sedangkan pendekatan kualitatif menggunakan informan melalui wawancara dengan pejabat/pimpinan instansi, pejabat fungsional, para pelaksana, stakeholder baik swasta maupun instansi pemerintah lainnya, dan masyarakat pengguna layanan (Bungin 2007).

Lokasi penelitian ini dilakukan di UPT Pelabuhan Perikanan Pantai di lingkungan Dinas Perikanan Dan Kelautan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Waktu pelaksanaan selama 12 (Dua Belas) bulan, terhitung mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2017. Data primer didapatkan dari hasil kuesioner dan wawancara dengan instansi terkait, para stakeholder dan masyarakat pengguna layanan. Sedangkan data sekunder yang digunakan adalah data laporan realisasi anggaran, laporan tinjauan hasil pelaksanaan kegiatan, laporan keuangan, buku informasi pelayanan dan dokumen terkait lainnya lainnya

yang berkaitan dengan administrasi pengelolaan operasional maupun keuangan dari pelabuhan perikanan pantai yang dijadikan sampel yaitu terpilih Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo, Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang, dan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi. Ketiga lokasi ini dianggap cukup representatif untuk mewakili Pelabuhan Perikanan Pantai di lingkungan provinsi Jawa Timur karena letak dan potensi yang dimilikinya.

Sumber data lain berasal dari dokumen yang berkaitan dengan substansi penelitian ini yaitu dapat berupa profil unit instansi, tugas pokok dan fungsi, daftar infrastruktur serta aset yang dimilikinya, daftar sumberdaya manusia dan lain-lain. Analisa data dalam penelitian ini menggunakan metode campuran (*mixed methods*) terutama strategi eksploratoris sekuensi, yaitu mengumpulkan dan analisis data kualitatif pada tahap pertama, yang kemudian diikuti oleh pengumpulan data kuantitatif pada tahap kedua yang didasarkan hasil-hasil tahap pertama, tujuannya adalah untuk memadukan Analisa data kualitatif dan data kuantitatif agar memperoleh analisis yang lebih lengkap (Sugiyono 2010).

Langkah pertama yang dilakukan adalah membuat matriks SWOT dengan terlebih dahulu menentukan faktor-faktor strategis internal meliputi: Meliputi: (1) produksi; (2) sumber daya manusia; (3) keuangan dan (4) pemasaran dan eksternal Meliputi: (1) persaingan; (2) kondisi ekonomi; (3) kebijakan pemerintah dan kondisi politik; (4) Teknologi dan (5) sosial budaya kemudian menyusunnya ke dalam Matrix IFAS (*Internal Strategic Factor Analysis Summary*) dan Matrix EFAS (*Eksternal Strategic Factor Analysis Summary*). Selanjutnya hasil perhitungan analisis internal faktor (IFAS) dan analisis eksternal faktor (EFAS) diberi bobot dan rating pemberian bobot didasarkan pada keunggulan relatif terhadap pesaing utama, sedangkan pemberian rating didasarkan pada prediksi atau kemampuan organisasi untuk masa yang akan datang, sehingga dapat ditentukan posisi strategis dan arah pengembangannya apabila dikembangkan menjadi BLU/BLUD (Rangkuti 2016, 2014).

## KAJIAN LITERATUR

Kebijakan terbaik dalam memangkas ketidakefisienan dalam tubuh birokrasi serta untuk mendorong peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan merancang institusi pelayanan publik sebagaimana manajemen sektor korporat. Artinya pelayanan publik tidak harus diselenggarakan oleh lembaga birokrasi murni sebagaimana yang dianut dalam organisasi birokratis oleh pendukung-pendukung teori weberian dalam mazhab atau paradigma *Old Public Administration*, yang menekankan pada kontrol, rigid atau kaku dan cenderung monopolistik (Walsh 1995).

Berbeda dengan paradigma birokrasi tradisional tersebut, pendekatan baru yang dinamakan *New Public Management* lahir sebagai kritikan atas berbagai kelemahan tersebut. Pendekatan manajemen ataupun administrasi publik harus diubah dengan melihat aspek-aspek krusial dalam sektor korporat/bisnis. Paradigma baru tersebut menawarkan konsep ideal untuk memberikan layanan publik yang lebih transparan, berorientasi pelanggan, efektif dan efisien sehingga diperlukan pemisahan organisasi pemerintah yang memberikan layanan publik dengan yang melaksanakan kebijakan regulasi (Verhoest 2010), dengan demikian apabila satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik dikelola secara profesional akan dapat menerapkan pola

pengelolaan keuangan yang fleksibel, berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek manajemen yang sehat seperti produktivitas, efisiensi, dan efektifitas, sekaligus dapat memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat yang lebih responsif dengan menawarkan mereka value for money, pilihan yang beragam/fleksibel (*flexible/choice*) dan transparansi (OECD 1995).

Gelombang pemikiran manajemen publik baru tersebut didukung oleh perubahan kondisi sosial politik, ekonomi dan sosial yang tengah berkembang beberapa dasawarsa terakhir ini, pada saat ini banyak pihak telah menyangsikan kemampuan pemerintah dalam menyediakan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. rantai komando, kebijakan publik *top-down*, dan pendekatan kinerja berbasis *input-proses* dianggap sebagai penyebab tidak berkembangnya pelayanan publik. Reformasi sektor publik mau tidak mau harus dilakukan untuk mencapai pelayanan publik yang berorientasi pada hasil (*result-based performance*), pencapaian pada kepuasan pelanggan, serta penekanan pada efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Kebijakan strategis yang harus dilakukan untuk mereformasi sektor publik antara lain desentralisasi, *privatisasi*, *agensifikasi*, penggabungan atau *amalgamasi*, *deregulasi*, dan pengaturan kembali layanan publik dengan menciptakan institusi publik yang semi-otonom (Ferlie et al 1996).

Langkah agensifikasi, yang secara umum berarti adanya pemisahan antara fungsi kebijakan (*regulator*) dengan fungsi pelayanan publik dalam struktur organisasi pemerintah tersebut bukan berarti cukup dengan menumbuhkan semangat kewirausahaan sebagaimana yang disarankan oleh Osborne dan Gaebler (1996) bagi birokrasi, tetapi perlu juga diciptakan sebuah sistem agar semangat kewirausahaan tersebut bisa berjalan dengan baik. Spirit tidak akan tumbuh dan berkembang jika sistem manajemen publik dan mekanisme pengambilan keputusan oleh administrator/manajer (publik) pemerintahan tidak juga dirubah. Oleh karena itu perlu diciptakan sebuah model institusi pemerintahan yang lebih otonom dan diberikan kewenangan diskresi pada manajemennya serta dikelola sebagaimana oraganisasi sektor korporat atau bisnis, salah satu cara adalah memisahkan institusi publik yang membuat kebijakan atau regulasi dengan institusi yang melakukan eksekusi kebijakn atau operasional (Lukman 2013).

Prinsip pengagenan yang memberikan perhatian lebih pada otonomi, diskresi, dan fleksibilitas pada manajemen publik, serta evaluasi terhadap akuntabilitas atas pencapaian terhadap hasil adalah selaras dengan prinsip dasar Badan Layanan Umum/Daerah (BLU/BLUD) yang juga menekankan pada fleksibilitas dan otonom kepada manajemennya. Definisi BLU/BLUD sendiri menurut Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum adalah Instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Pasal 1 PP 23/2005).

Tujuan daripada didirikanya BLU/BLUD adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. Semangatnya adalah bahwa BLU/BLUD beroperasi sebagai unit kerja pemerintah untuk

tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan kegiatannya BLU/BLUD ini memiliki prinsip tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Meskipun demikian, BLU/BLUD dapat diberikan kewenangan untuk memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang atau jasa layanan yang diberikan. Imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan tersebut ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana (Putra and Farida 2013).

Dengan demikian sesuai dengan kerangka berpikir penelitian yang telah dibangun sebelumnya maka prinsip pola pengelolaan keuangan dengan BLU/BLUD ini sejalan dengan prinsip-prinsip dalam manajemen publik baru dan agensifikasi yang dapat dilihat dari penekannya terhadap tata kelola yang efisien dan efektif, akan tetapi yang jauh lebih penting adalah bagaimana menciptakan BLU/BLUD ini sebagai sebuah institusi penyedia layanan umum yang berkontribusi bagi peningkatan pelayanan masyarakat yang bernilai tinggi, jangan sampai dengan berubahnya bentuk kelembagaan pola pengelolaan keuangan ini malah membuat kualitas pelayanan publik kepada masyarakat menjadi berkurang, demi mengejar profit semata.

## **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

### **1). Hasil Analisis SWOT dan General Electrics (GE) Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo**

Hasil analisis SWOT Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo diketahui bahwa nilai total skor IFAS = 3.18 dan EFAS = 3.03, sehingga berdasarkan analisis Matriks General Electrics (GE), dapat ditentukan posisi strategis dan arah pengembangan yang sesuai bagi Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo adalah konsentrasi melalui integrasi vertikal atau sel 1 yaitu: Menjaga pertumbuhan, dominasi, dan memaksimalkan investasi. Keuntungan yang diperoleh dari integrasi vertikal ini adalah menurunkan biaya operasional, memaksimalkan keuntungan serta menjamin stabilitas pertumbuhan melalui koordinasi dan kontrol (Wheelen dan Hunger 2004).

Gambar 1. Posisi Strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo

		Daya Tarik Usaha			
		[4]	Tinggi [3]	Menengah [2]	Rendah [1]
Kekuatan Persaingan yang Relatif	[3] Kuat	(1) <b>Pertumbuhan Mencari dominasi Maksimalisasi keuntungan</b>	(2) Identifikasi segmen pertumbuhan Investasi besar-besaran Mempertahankan posisi dimana saja	(3) Mempertahankan seluruh posisi Mencari arus kas Investasi pada tahap pemeliharaan	
	[2] Rata-Rata	(4) Mengevaluasi potensi untuk mendukung kepemimpinan melalui segmentasi Mengidentifikasi kelemahan Membangun kekuatan	(5) Identifikasi segmen pertumbuhan Spesialisasi Berinvestasi secara selektif	(6) Memangkas jalur Meminimalkan investasi Posisi untuk melepas	
	[1] Lemah	(7) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangan akuisisi	(8) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangkan keluar	(9) Waktu keluar dan divestasi	

Sumber: Data primer diolah (2017)

Hasil analisis tersebut diperkuat dengan data hasil penelitian, yang menunjukkan bahwa secara umum Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo bisa dikatakan cukup siap jika akan didorong untuk bertransformasi menjadi BLU/BLUD. Pernyataan tersebut bukan tanpa alasan sebab pada tahun 2016 realisasi penerimaan PAD Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo sudah tembus sebesar Rp. 804.859.891,00. Dimana rincian penerimaan tersebut sebagian besar berasal dari pas masuk pelabuhan yang menyumbang 47,61 % dari total PAD atau sebesar Rp. 383.168.40, diikuti penyewaan lahan/bangunan yaitu sebesar Rp. 203.296.655 atau sebesar 25,27 % dari total penerimaan, selebihnya berasal dari tambat labuh kapal, pemakaian peralatan dan denda keterlambatan pembayaran.

Pemasukan tersebut sebenarnya bisa ditingkatkan lagi jika melihat potensi realisasi pendapatan melalui sewa lahan yang kurang maksimal, hal ini disebabkan karena hampir sebagian besar dari Badan Usaha yang beroperasi di pelabuhan hanya memanfaatkan lahan untuk dibangun sendiri (PT. Wira Dockyard, PT. Karamah Sketsa Utama, PT. Bintang Samudera Mayangan, CV. Lautan Berlian) sedangkan lokasi wisata mangrove dan pantai yang dikelola oleh CV. BeeJay Sarana Hiburan dengan nama “BeeJay Bakau Resort” dan “Majengan Bakau Beach” seluas 18.000 m<sup>2</sup> yang masuk dalam area Pelabuhan Perikanan Mayangan juga melalui sistem sewa lahan, sedangkan sewa bangunan hanya terbatas untuk dua jenis kegiatan, yang pertama adalah gedung processing yang digunakan untuk proses ikan sederhana seperti penggaraman atau pemberian es, dan yang kedua adalah bangunan gudang simpan barang yang digunakan sebagai tempat penyimpanan alat alat pembongkaran ikan dari kapal.

Pendapatan dari jasa tambat labuh juga kurang maksimal, berdasarkan Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2012 dan nomor 15 Tahun 2013 tentang Retribusi Daerah serta Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 29 Tahun 2016 tentang penyesuaian tarif retribusi, kapal dengan ukuran  $\leq 20$  GT tidak termasuk yang dibebankan biaya jasa tambat labuh, padahal jumlahnya cukup dominan, data tahun 2016 dari 437 Kapal yang berlabuh di pelabuhan mayangan 113 diantaranya adalah kapal dengan ukuran  $\leq 20$  GT. Potensi pendapatan dari Tempat Pelelangan Ikan (TPI) sebagai jantung pelabuhan juga belum memberikan kontribusi maksimal, karena berdasarkan Undang-undang Undang Undang 23 Tahun 2014 pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan masih menjadi wewenang dari Pemerintah kabupaten/kota, hal ini tumpang tindih dengan Keputusan Gubernur Jawa Timur No 115 Tahun 2016 tentang wewenang dan wilayah kerja Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo mengenai pendataan hasil produksi dimana tugas tersebut masuk dalam 14 tugas pokok pelabuhan perikanan.

Dari segi sarana dan prasarana kepelabuhan juga dirasakan masih kurang memadai terutama kondisi *breakwater* baik sisi barat maupun timur pelabuhan belum mampu menahan arus gelombang dan angin dari perairan selat Madura, sehingga menyebabkan tingginya gelombang dalam kolam labuh dan berbahaya bagi keamanan kapal yang sedang dan akan berlabuh. *Breakwater* atau dalam bahasa Indonesia disebut pemecah gelombang atau dikenal sebagai pemecah ombak merupakan prasarana yang dibangun untuk memecahkan ombak atau gelombang dengan menyerap sebagian energi gelombang, pemecah gelombang digunakan untuk mengendalikan abrasi yang menggerus garis pantai, masuknya arus dan gelombang kedalam kolam labuh juga mengakibatkan terjadinya pengendapan sedimen di sekitar alur kolam labuh (CERC 1984).

Pendangkalan atau sedimentasi alur pelayaran dan kolam labuh memang merupakan salah satu persoalan utama yang dihadapi beberapa pelabuhan di Indonesia, terlebih pada dermaga yang dibangun menjorok ke area *surf zone* atau daerah antara gelombang pecah hingga garis pantai, kondisi ini menyebabkan kapal-kapal yang relative besar tidak akan bisa masuk. Kedepan diperlukan sebuah kajian perencanaan pembangunan pelabuhan, terutama pada pekerjaan pengerukan pada desain kolam pelabuhan dan alur pelayaran karena kedalaman bervariasi, oleh sebab itu disarankan dalam perencanaan pengerukan desain kolam dan alur perlu dilakukan kajian berlanjut tentang besar nilai transportasi sedimentasi serta besar pendangkalan yang terjadi. Dalam pengembangan sarana dan prasarana kepelabuhan hendaknya disesuaikan dengan prioritas kebutuhan mengingat dalam perencanaan pelabuhan ini membutuhkan biaya yang cukup besar.

Sedangkan dari aspek sumber daya manusia saat ini jumlah pegawai UPT Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo sangat terbatas baik untuk tenaga teknis dan administrasi. Total adalah 16 tenaga dimana Pegawai Negeri Sipil ada 9 orang dan Pegawai Tidak Tetap 7 orang, Selain itu terdapat 9 orang tenaga outsourcing terdiri dari 2 orang Tenaga Keamanan, 1 orang Pengemudi dan 6 orang Tenaga Kebersihan yang penggajiannya dibebankan pada DPA Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo. Jumlah ini jauh dari kata ideal untuk mengelola pelabuhan dengan luas 58 Ha, dengan jumlah harus menangani seluruh kegiatan kepelabuhanan selama 24 jam setiap hari.

Hasil Analisis SWOT dan General Electrics (GE) menunjukkan bahwa posisi strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo berada pada daya tarik kuat dan kekuatan persaingan tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa strategi pertumbuhan yang paling tepat untuk Pelabuhan Perikanan Mayangan Probolinggo adalah menjaga stabilitas pertumbuhan melalui peningkatan kualitas pelayanan serta meningkatkan sarana dan prasarana yang ada di pelabuhan. Dengan posisi pertumbuhan yang kuat tersebut organisasi disarankan untuk memperkuat dominasi dengan cara mengambil alih sebagian atau sebagian besar fungsi supplier (*backward integration*) dan fungsi distributor (*forward integration*), strategi tersebut diharapkan akan memaksimalkan pendapatan sekaligus menjamin stabilitas pasokan dan harga di tingkat nelayan dan pelaku usaha kecil di wilayah pelabuhan (Hunger, J. D. and Wheelen 2004). Pada saat yang sama, karena berada pada pertumbuhan pasar yang kuat dan persaingan yang tinggi maka hal ini menjadi saat yang tepat bagi organisasi untuk menyesuaikan besaran nilai sewa lahan dan biaya jasa atau retribusi pelayanan dengan besaran yang lebih ekonomis serta wajar, serta memungkinkan untuk memperluas jenis pelayanan yang ada saat ini.

Melihat posisi strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo apabila bertransformasi menjadi BLU/BLUD beberapa langkah strategis yang perlu dilakukan adalah: (1). Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana, baik itu fasilitas pokok, fasilitas fungsional dan fasilitas penunjang operasional pelabuhan, (2). Memperluas area untuk galangan kapal (docking/bengkel kapal) agar bisa menampung kapal lebih banyak, (3). Mengembangkan pabrik es batu di lokasi pelabuhan, selama ini masih disuplai dari luar wilayah pelabuhan, (4). Kemungkinan untuk mengelola sendiri SPDN (BBM) yang saat ini masih dikelola oleh pihak ketiga, (5). Koordinasi dengan Kab/kota terkait besaran retribusi TPI yang diterima Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo masih belum layak (regulasi), (6). Membangun koperasi simpan pinjam bagi para nelayan dan pelaku usaha yang beroperasi di pelabuhan Mayangan agar mereka tidak terjerat oleh para tengkulak.

## **2). Hasil Analisis SWOT dan General Electrics (GE) Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi**

Hasil analisis SWOT Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi diketahui bahwa nilai total skor IFAS= 2.62 dan EFAS= 3.07 sehingga berdasarkan analisis Matriks General Electrics (GE), dapat ditentukan strategi pengembangan yang sesuai bagi Muncar Banyuwangi adalah konsentrasi melalui integrasi horisontal atau sel 2, atau organisasi berada dalam industri yang sangat atraktif. Strategi pengembangannya adalah melakukan identifikasi segmen pertumbuhan, Investasi besar-besaran, mempertahankan posisi dimana saja (Wheelen dan Hunger 2004).

Gambar 2 Posisi Strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi

		Daya Tarik Usaha		
		[4] Tinggi [3]	Menengah [2]	Rendah [1]
Kekuatan Persaingan yang Relatif	[3] Kuat	(1) Pertumbuhan Mencari dominasi Maksimisasi keuntungan	<b>(2) Identifikasi segmen pertumbuhan Investasi besar- besaran Mempertahankan posisi dimana saja</b>	(3) Mempertahankan seluruh posisi Mencari arus kas Investasi pada tahap pemeliharaan
	[2] Rata-Rata	(4) Mengevaluasi potensi untuk mendukung kepemimpinan melalui segmentasi Mengidentifikasi kelemahan Membangun kekuatan	(5) Identifikasi segmen pertumbuhan Spesialisasi Berinvestasi secara selektif	(6) Memangkas jalur Meminimalkan investasi Posisi untuk melepas
	[1] Lemah	(7) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangan akuisisi	(8) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangan keluar	(9) Waktu keluar dan divestasi

Sumber: Data primer diolah (2017)

Berdasarkan hasil analisis tersebut diperkuat dengan hasil temuan di lapangan, yang menunjukkan bahwa secara umum UPT Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi bisa dikatakan cukup siap jika akan didorong untuk bertransformasi menjadi BLU/BLU/BLUD. Meskipun besaran realisasi penerimaan PAD untuk Unit Pelaksana Teknis Pelabuhan Perikanan Muncar Banyuwangi pada tahun 2016 masih sangat kecil yang hanya sebesar Rp.182.291.782,-. Kontribusi terbesar adalah dari sewa gedung sebesar Rp.40.745.280,00,- dan dari pas masuk Rp.38.548.500,00,-. Kegiatan pelayanan pas masuk dimaksud meliputi pas masuk untuk orang, sepeda, becak, rombongan, kendaraan roda dua, dan kendaraan roda empat. Sedangkan kontribusi dari sewa lahan masih belum maksimal karena kegiatan pelayanan sewa lahan ini dilakukan terhadap pengasin dan bangunan yang di bangun penyewa sendiri.

Pendapatan dari retribusi pelepasan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) juga sangat kecil yaitu sebesar 2,5% dari nilai lelang, itupun bagian besar adalah milik Pemkab Banyuwangi setelah dikurangi biaya operasional, padahal potensi volume ikan yang didaratkan di pelabuhan Muncar sebesar 11,246,211 kg dan nilai harga Rp.104,824,924,515,-. Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar sendiri terdapat 4 (empat) buah Tempat Pendaratan Ikan (TPI) yaitu TPI Pelabuhan, TPI Kalimoro, TPI Sampangan dan TPI Pelabuhan yang baru. Potensi pendapatan dari bahan logistik penunjang kegiatan perikanan seperti BBM, Es Batu garam. Air tawar dan lain-lain juga masih terbatas pada *fee* sehingga nilainya masih sangat kecil.

Beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi terutama terkait sarana dan prasarana terutama adalah kurangnya sumber air bersih menjadi masalah dalam

pengelolaan pelabuhan Muncar, selain itu terjadinya sedimentasi di lokasi tambat labuh juga menyebabkan kapal-kapal dengan tonase besar tidak bisa masuk ke pelabuhan, jumlahnya juga cukup besar. Kondisi tersebut ditambah lagi masih kurangnya pagar pembatas antara wilayah pelabuhan perikanan, industri pengolahan dengan pemukiman menyebabkan pendapatan dari retribusi pas masuk menjadi tidak maksimal.

Hasil Analisis SWOT dan General Electrics (GE) menunjukkan bahwa posisi strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi berada pada daya tarik usaha menengah dan memiliki kekuatan persaingan kuat. Kondisi ini menunjukkan posisi pertumbuhan dimana organisasi harus meningkatkan daya tarik usaha jika ingin memaksimalkan pendapatan (Hunger, J. D. and Wheelen 2004). Sehingga organisasi harus segera mengidentifikasi segmen bisnis atau pelayanan mana yang bisa dikembangkan, serta memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada yang menghambat penerimaan pendapatan, serta melakukan investasi untuk mengembangkan sarana dan prasarana pendukung pelabuhan. Dengan begitu potensi penerimaan baik dari biaya jasa di pelabuhan maupun retribusi dari usaha pendukung lainnya dapat lebih dimaksimalkan lagi.

Dengan demikian melihat posisi strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi apabila bertransformasi menjadi BLU/BLUD beberapa langkah strategis yang perlu dilakukan adalah: (1). Menambah dan merevitalisasi sarana dan prasarana, baik itu fasilitas pokok, fasilitas fungsional dan fasilitas penunjang operasional, (2). Retribusi dari biaya tambat labuh masih kecil sehingga perlu diperluas lagi bagi kapal-kapal <20 GT yang jumlahnya cukup besar (3). Meningkatkan pendapatan dari retribusi TPI yang saat ini masih sangat kecil, (4). Pengerukan sedimentasi dengan perencanaan agar kapal-kapal besar dapat masuk, (5). Mengoptimalkan pendapatan retribusi pas masuk dengan membuat pagar di sekeliling pelabuhan untuk membatasi dengan area permukiman, (6). Pengembangan investasi pelabuhan seperti Pasar ikan Transit, Industri (packing ikan), dan lahan seluas 8 Ha.

### **3). Hasil Analisis SWOT dan General Electrics (GE) Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang**

Hasil analisis SWOT Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang diketahui bahwa nilai total skor IFAS= 3.17 dan EFAS= 3.09 sehingga berdasarkan analisis Matriks General Electrics (GE), dapat ditentukan strategi pengembangan yang sesuai bagi Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang adalah konsentrasi melalui integrasi vertikal atau sel 1. Strategi ini sesuai dengan posisi Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang yang berada dalam industri yang sangat atraktif, yaitu daya tarik industri sangat tinggi dan kekuatan internal bisnis adalah strategi pertumbuhan dengan konsentrasi melalui integrasi vertical dengan cara "*backward integration* (menggambil alih fungsi supplier) atau dengan cara *forward integration* (menggambil alih fungsi distributor). Keuntungan yang diperoleh dari integrasi vertikal ini adalah turunnya biaya operasional serta menjamin koordinasi dan kontrol (Wheelen dan Hunger 2004).

Gambar 3. Posisi Strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang

		Daya Tarik Usaha		
		Tinggi [3]	Menengah [2]	Rendah [1]
Kekuatan Persaingan yang Relatif	[3] Kuat	(1) <b>Pertumbuhan Mencari dominasi Maksimisasi keuntungan</b>	(2) Identifikasi segmen pertumbuhan Investasi besar-besaran Mempertahankan posisi dimana saja	(3) Mempertahankan seluruh posisi Mencari arus kas Investasi pada tahap pemeliharaan
	[2] Rata-Rata	(4) Mengevaluasi potensi untuk mendukung kepemimpinan melalui segmentasi Mengidentifikasi kelemahan Membangun kekuatan	(5) Identifikasi segmen pertumbuhan Spesialisasi Berinvestasi secara selektif	(6) Memangkas jalur Meminimalkan investasi Posisi untuk melepas
	[1] Lemah	(7) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangan akuisisi	(8) Spesialisasi Mencari ceruk Mempertimbangan keluar	(9) Waktu keluar dan divestasi

Sumber: Data primer diolah (2017)

Hasil analisis tersebut diperkuat dengan hasil temuan di lapangan, yang menunjukkan bahwa secara umum dapat diidentifikasi kondisi eksisting, faktor pendukung dan penghambat serta strategi dan arah pengembangan pengembangan yang harus dilakukan ketika organisasi akan didorong untuk bertransformasi menjadi organisasi dengan pengelolaan keuangan BLU/BLUD.

Pantai Sendang Biru yang menjadi lokasi Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang berada di ujung Selatan Malang adalah salah satu daerah penghasil tuna handline terbaik di Indonesia (*tuna fishing ground*). Hal ini menjadikan pelabuhan ini menjadi salah satu sasaran program outer fishing port yang merupakan program Pemerintah Pusat dan Daerah. Estimasi Nilai Produksi dan Hasil Tangkapan Ikan Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang dari tahun ke tahun menunjukkan trend positif, pada tahun 2016 hasil tangkapan ikan adalah 3.324,488 Ton dengan estimasi nilai produksi sebesar Rp.71.666.628.998,-.

Dengan potensi tersebut besar harapan agar Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap memberikan kontribusi besar baik itu penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun kegiatan perekonomian masyarakat setempat. Total besar potensi nilai retribusi yang diperoleh dari fasilitas pelayanan mencapai Rp. 250.094.384 per tahun. Potensi biaya jasa tambat labuh belum maksimal terkendala oleh Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2012 dan nomor 15 Tahun 2013 tentang Retribusi Daerah serta Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 29 Tahun 2016 tentang penyesuaian tariff retribusi. Dimana armada kapal perikanan di UPT P2SKP Pondokdadap di dominasi oleh Kapal berukuran 11 – 20 GT, dari 639 armada kapal yang tambat labuh di pelabuhan pondokdadap, 436 kapal adalah berukuran 11-20 GT.

Dari aspek sumber daya manusia yaitu jumlah pegawai di Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang terdiri dari 22 orang dengan rincian: Jumlah PNS 10

orang, Pegawai Tidak Tetap (PTT) 1 orang dan tenaga *outsourcing* 11 orang. Kondisi ini tentu kurang mendukung pelayanan di dalam pelabuhan mengingat beban kinerja pelabuhan yang sangat tinggi, ditambah lagi beberapa pegawai PNS yang menjelang purna tugas (pensiun) dalam beberapa tahun mendatang, tetapi tidak diimbangi dengan jumlah penerimaan pegawai. Dengan semakin meningkatnya kegiatan dan aktivitas di pelabuhan berkorelasi dengan peningkatan kualitas pelayanan pelabuhan agar semakin efektif dan efisien, sehingga upaya meningkatkan kualitas pelayanan pelabuhan tersebut salah satunya ditunjang oleh ketersediaan SDM yang andal dan memiliki keterampilan teknis dalam kegiatan operasional pelabuhan.

Lokasi pelabuhan yang berhadapan langsung dengan samudera hindia juga merupakan permasalahan tersendiri sebab sangat rentan terhadap terjadinya pendangkalan dermaga, faktor alam ketika musim timur dan tenggara pasir di bawa arus akhirnya menyebabkan pendangkalan (sendimentasi), kondisi ini akan menghambat tambat labuh kapal. Pada saat air laut surut kapal-kapal yang akan bersandar di pelabuhan pondokdadap tidak dapat bersandar di kolam labuh, kondisi ini tentu saja merugikan bagi pengelola pelabuhan karena potensi pendapatan akan hilang. Perlu segera dilakukan solusi diantaranya adalah dengan cara mengambil sumber pendangkalan sehingga menjadi dalam, selain itu perlu juga membangun breakwater yang menjorong ke laut dan sendimen trap di mulut pintu masuk pelabuhan untuk merangkap pasir. Yang menjadi hambatan adalah anggaran yang dibutuhkan tentu sangat besar, mengandalkan APBD Provinsi tentu saja sangat memberatkan. Model sharing pembiayaan antara APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota dan APBN Pemerintah Pusat merupakan solusi terbaik, karena disamping lebih efektif juga akan lebih cepat direalisasikan mengingat manfaat yang akan dirasakan oleh masyarakat terutama nelayan.

Permasalahan lainnya dalam pengelolaan pelabuhan terutama penerimaan pendapatan dari sewa lahan untuk kegiatan pelabuhan adalah tentang kejelasan status lahan. Saat ini sebagian besar lokasi yang menjadi operasional pelabuhan terutama tanah lama adalah dalam kawasan hutan lindung sehingga terkendala malah pengurusan statusnya. Saat ini yang sudah jelas statusnya adalah 2.515 Ha SKPT (Surat Keterangan Pendaftaran Tanah) sedangkan 2.485 Ha belum SKPT (Sesuai Patok Kesepakatan Perhutani), kondisi ini sangat menghambat Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap apabila akan menyewakan lahanya kepada pihak ketiga. Sehingga perlu dilakukan segera verifikasi oleh BPKAD terutama mengenai kejelasan status lahan yang dikelola oleh pelabuhan, sehingga pihak Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap memiliki landasan hukum dalam mengelola kegiatan bisnisnya, apalagi apabila didorong untuk ditingkatkan statusnya menjadi BLU/BLUD.

Hasil Analisis SWOT dan Analisis General Electrics (GE) menunjukkan bahwa posisi strategis dan arah pengembangan UPT Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang berada pada daya tarik kuat dan kekuatan persaingan tinggi. Kondisi ini menunjukkan strategi pertumbuhan UPT Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang adalah mempertahankan pertumbuhan melalui peningkatan baik jumlah maupun kualitas sarana dan prasarana di pelabuhan serta penunjang kegiatan pelabuhan. Posisi organisasi yang berada pada pertumbuhan kuat seringkali juga mencari dominasi dengan cara mengambil alih fungsi supplier atau mengambil alih fungsi distributor (Hunger, J. D. and Wheelen 2004). Sedangkan pada saat yang sama, karena berada pada pertumbuhan pasar yang kuat dan persaingan yang tinggi maka

masih perlu untuk segera melakukan langkah-langkah strategis untuk memperluas area pelayanan yang mendukung penerimaan pendapatan.

Dengan posisinya yang strategis serta didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai serta potensi yang dimiliki membuat ketiga pelabuhan ini sangat layak untuk ditingkatkan statusnya menjadi BLU/BLU/BLUD. Beberapa langkah yang mendesak untuk dilakukan adalah menyelesaikan permasalahan yang membuat potensi penerimaan kurang maksimal. Diantaranya yang pertama adalah menata kembali besaran tarif baik itu tarif layanan maupun nilai sewa lahan dengan memperhatikan aspek kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, keadilan dan kepatutan, serta kompetisi yang sehat. Saat ini yang berlaku adalah Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2012 dan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Retribusi Daerah serta Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 29 Tahun 2016 sehingga dianggap kurang flexibel dalam menghadapi perubahan kondisi di lapangan yang berubah-ubah, sehingga di masa mendatang perlu dipertimbangkan untuk mendelegasikan kewenangan penetapan tarif/retribusi layanan tersebut didelegasikan kepada pimpinan lembaga dan/atau pemimpin satker dengan memperhatikan karakteristik layanan serta pengaruhnya terhadap masyarakat umum (Sutanto 2018). Hal ini dimaksudkan memberikan keleluasaan bagi instansi dalam menghadapi tantangan dan perubahan dalam pemberian jasa layanannya. Sedangkan dari aspek SDM kekurangan pegawai juga harus diperhatikan, akan tetapi yang perlu diingat bahwa dalam pengelolaan BLU/BLUD pimpinan bisa saja berasal dari non PNS (professional) akan tetapi pengelola keuangan haruslah berasal dari PNS sebab yang bersangkutan akan bertindak sebagai kuasa pengguna anggaran/barang daerah. Dalam pola pengelolaan BLU/BLUD memang diperkenankan merekrut tenaga professional dari luar apakah itu outsourcing atau tetap, bergantung kebutuhan masing-masing lembaga.

Dengan demikian melihat posisi strategis dan arah pengembangan Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang apabila bertransformasi BLU/BLUD beberapa langkah strategis yang perlu dilakukan adalah: (1). Mengembangkan sarana dan prasarana pelabuhan, baik itu fasilitas pokok, fasilitas fungsional dan fasilitas penunjang operasional pelabuhan seperti docking (bengkel kapal), pabrik es batu, cold storage dll, pembiayaan bisa dilakukan sendiri maupun *joint venture* dengan pihak lain (2). Melakukan pengerukan dermaga, karena pada saat surut mengganggu tambat labuh kapal, (3). Koordinasi dengan pihak terkait untuk mempercepat proses sertifikasi tanah, karena sebagian besar lahan adalah dalam kawasan hutan lindung sehingga kesulitan dalam proses pendaftaran tanah (4). Pembuatan pagar pembatas yang permanen di sekeliling area pelabuhan untuk memaksimalkan potensi pendapatan yang hilang seperti retribusi pas masuk, sewa lahan dll (5). Pengembangan area pelabuhan sebagai lokasi destinasi wisata

## **PENUTUP**

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo, Pelabuhan Perikanan Pantai Pondokdadap Malang, dan Pelabuhan Perikanan Pantai Muncar Banyuwangi, bisa dikatakan siap jika akan ditingkatkan statusnya menjadi BLU/BLUD apabila melihat faktor kemampuan keuangan, kelengkapan infrastruktur serta potensi yang dimilikinya, tetapi tentu faktor

pendukung harus dipersiapkan terlebih dahulu, terutama aspek regulasi yang belum sepenuhnya menjamin fleksibilitas dalam pengelolaannya, masih banyak aturan baik Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, Pergub, Perda kab/kota dan regulasi lainnya yang menghambat pelabuhan perikanan pantai tersebut mengembangkan potensinya, terutama mengenai besaran tarif pelayanan serta masih belum sinkron mana yang menjadi wewenang provinsi dan mana wewenang Pemerintahan Kabupaten/Kota. Dari sisi pengelolaan aset juga masih perlu dioptimalkan lagi guna mendukung peningkatan layanan. Perlu diingat bersama bahwa konsep BLU/BLUD pada dasarnya mengadopsi praktek bisnis yang sehat, walaupun tidak mengutamakan untuk mencari keuntungan, sehingga diperlukan jiwa entrepreneurship baik pada level manajerial maupun pada pengelola BLU/BLUD di tingkat bawah.

Kebijakan transformasi BLU/BLUD tentu harus selektif dan obyektif, karena tidak semua pelayanan dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan BLU/BLUD, harus dilihat terlebih dahulu kesiapan SDM-nya, sarana dan prasarana serta perangkat pendukung lainnya; selain itu sebagian unit pelayanan merupakan *quasi public goods*, sehingga peran APBD/APBN masih tetap diperlukan; terutama jenis pelayanan yang memiliki dampak kepada masyarakat luas seperti pengentasan kemiskinan, mengurangi angka pengangguran dll. Penting untuk diingat bahwa tujuan penerapan pola pengelolaan keuangan BLU/BLUD bukan untuk mengejar fleksibilitas untuk mengejar keuntungan semata, tetapi dalam rangka peningkatan kinerja pelayanan, kinerja manfaat, dan kinerja keuangan secara keseluruhan, justru dengan berubahnya status menjadi BLU/BLUD jangan sampai malah akan merugikan masyarakat. Perubahan pola pengelolaan menjadi BLU/BLUD diharapkan adalah bukan bentuknya saja berubah, akan tetapi melalui transformasi ini tingkat pelayanan masyarakat dapat ditingkatkan dengan cara yang profesional, efektif dan efisien melalui otonomi pengelolaan yang akan diberikan.

Koordinasi dan sinkronisasi beberapa regulasi juga diperlukan terutama dengan Pemerintah Kab/Kota terkait wewenang dan tanggung-jawab yang dimiliki masing-masing. Antara pemerintah Provinsi dan Kab/Kota baik eksekutif dan legislative perlu duduk bersama untuk menyamakan persepsi mengenai dampak perubahan kelembagaan Pelabuhan perikanan tersebut menjadi BLU/BLUD, sehingga manfaatnya bisa dirasakan bersama-sama. Sedangkan untuk keberhasilan implementasi BLU/BLUD, perlunya peningkatan kapasitas dan kapabilitas SDM, merubah pola pikir seluruh aspek organisasi dari yang selama ini birokratis menjadi semangat kewirausahaan, menyiapkan peraturan pendukung mengenai fleksibilitas yang akan diberikan, serta dibutuhkan pemahaman yang sama tentang konsepsi BLU/BLUD mulai dari semua pihak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Provinsi Jatim. n.d. "Terobosan Dan Strategi Fiskal Atasi Stagnasi PAD Jawa Timur." [Diakses 14 Februari 2017] Available At. <http://bappeda.jatimprov.go.id/2017/04/07/terobosan-dan-strategi-fiskal-atasi-stagnasi-pad-jawa-timur/>.
- Berkoz, L. & Tekba, D. 1999. "The Role of Ports in the Economic Development of Turkey." Paper dipresentasikan pada seminar *39th European Congress of the Regional Sciences Association*. Dublin. 23–27 Agustus.

- Bungin, Burhan. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis Dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- CERC. 1984. *Shore Protection Manual Volume 1 & 2*. US Army Coastal Engineering Research Center. Washington (SPM, 1984).
- Creswell, John W. 2012. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Derakhshan, A., Pasukeviciate, I., Roe, M. 2005. "Diversification of Containerized Trade: Case Analysis of the Role of Iranian Ports in Global Maritime Supply Chain." *European Transport* 30 (1): 61–76.
- Ferlie, E., Pettigrew, L. Ashburner and L. Fitzgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Hunger, J. D. and Wheelen, T. L. 2004. *Competitive Advantage (Keunggulan Bersaing) Edisi Bahasa Indonesia*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Lukman, Mediya. 2013. *Badan Layanan Umum; Dari Birokrasi Menuju Korporasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- O'Flynn, J. 2007. "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications." *Australian Journal of Public Administration* 66 (3): 353–66.
- OECD. 1995. *Public Management Development Update*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Putra, Jondra Jaya, and Lena Farida. 2013. "Implementasi Badan Layanan Umum Daerah." *Jurnal Administrasi Pembangunan* 2 (2): 171–76.
- Rangkuti, Freddy. 2014. *Analisis SWOT: Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- . 2016. *SWOT Balanced Scorecard*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Stoker, G. 2006. "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?" *American Review of Public Administration* 36 (1): 41–57.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sutanto, Slamet Hari. 2018. "Posisi Strategis Dan Arah Pengembangan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Menjadi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Di Pemerintah Provinsi Jawa Timur." *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)* 2 (2): 72–81.
- Verhoest, Koen, Roness, Paul G., Verschuere, Bram, Rubecksen, Kristin, MacCrathaig, & Muiris. 2010. *Autonomy and Control Os State Agencies: Comparing State and Agencies*. New York: Palgrave MacMilan.
- Walsh, K. 1995. *Public Service and Market Mechanism*. London: Macmilan.

