

**REFORMASI PELAYANAN PENYANDARAN KAPAL DAN PENGURUSAN  
DOKUMENTASI BARANG DI KANTOR ADMINISTRASI  
PELABUHAN TANJUNG PERAK SURABAYA**

**Oleh : Ery Puspito  
PT Vifica Lloyd, Surabaya**

Abstract

Transportation services by sea transportation modes required a lot of things that support the implementation of transportation activities. Another contributing factor between the ship for transporting cargo or goods that will be used as a production tool for industrial companies. On the ship berthing activities and documentation of ship operations, are required to complete the insert and dismantling with time as soon as possible. The purpose of this study is to analyze the process of ship berthing service reform Administrative dandokumen goods in the Port of Tanjung Perak Surabaya in order to achieve an increase in the volume of entry and exit of goods. To model ship berthing services and document items in the Administrative Port of Tanjung Perak Surabaya. The survey results revealed that the reform process ship berthing services and goods at administrative documents Port of Tanjung Perak Surabaya, can be done by way of one-stop services (one stop services), supported by facilities and infrastructure to support the smooth running of the service. Model ship berthing services and goods at administrative documents Port of Tanjung Perak based on the ten principles of service based on the minister's decision No. 63 of 2004 related on the principle of service. Suggestion this research is the need for integration that involves the participation of government, administrative Port of Tanjung Perak Surabaya, and the administrative services of the Port of Tanjung Perak Surabaya in order to reform the service can run well and using a model of one-stop service so that the service can be integrated quickly.

Keywords: Service Reform, ship berthing, Documentation Handling Goods, Tanjung Perak, Surabaya

**Latar Belakang Permasalahan**

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda pokok yang tak terpisahkan dari otonomi daerah. Sebab otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mandiri dalam memajukan masyarakatnya secara demokratis, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya, membutuhkan birokrasi yang reformis, efisien, kreatif, inovatif, profesional dan yang mampu menjawab tantangan perubahan.

Usaha dalam bidang pelayaran masih menjadi sarana terpenting dalam pengangkutan barang antar negara dan merupakan aspek dari perdagangan internasional. Sejak adanya hubungan perdagangan antara negara, peran pelayaran menjadi sarana utama penyaluran atau pendistribusian barang dan jasa yang dipertukarkan oleh pelaku perdagangan antar negara waktu itu. Pelayaran menjadi urat nadi lalu lintas perdagangan internasional. Oleh

karenanya sangat berpengaruh terhadap peningkatan dan pengembangan volume perdagangan internasional suatu negara.

Peran industri pelayaran, bongkar muat dan EMKL (Ekspedisi Muatan Kapal Laut) pada perekonomian bangsa sangatlah penting. Sektor transportasi memiliki peranan besar berkaitan dengan perekonomian nasional, bahkan perekonomian global. Terlebih Indonesia adalah negara yang berlatar belakang maritim. Presiden Republik Indonesia I. Ir. Soekarno, pada tahun 1963, diacara peringatan hari maritim pernah mengatakan “Bangsa Indonesia akan maju dan dapat bersaing dengan negara lain, jika bangsa ini dapat menguasai lautannya.” Kata-kata dari presiden Soekarno tersebut tentunya bukanlah slogan belaka, Indonesia sebagai negara kepulauan tentunya harus mampu menguasai lautan, karena tidak mungkin bangsa ini dapat bersatu jika penghubung antar pulau yang satu dengan pulau yang lainnya tidak dilakukan dengan menguasai lautannya.

Indonesia adalah negara maritim yang mayoritas luas wilayahnya terdiri dari laut. Laut adalah kekayaan masa depan Indonesia, yang di dalamnya masih memadam banyak potensi ekonomi yang belum sepenuhnya tereksplorasi dengan maksimal, malah masih ada yang belum terjamah. Indonesia memiliki banyak potensi strategis dari sektor transportasi terutama dari transportasi laut. Sektor transportasi inilah yang masih belum dimanfaatkan secara maksimal oleh bangsa Indonesia sendiri. Adapun salah satu nilai strategis dari sektor transportasi laut nasional multimoda sebagai penggerak roda perekonomian negara. Hal tersebut menunjukkan betapa vitalnya fungsi sektor transportasi laut, yaitu untuk mendekatkan jarak antara lokasi sumber kekayaan alam dengan pasarnya sehingga peranan sektor transportasi laut sangat penting, sebagai penghubung antara wilayah di negara Indonesia.

Angkutan laut memiliki empat fungsi bagi perekonomian nasional Indonesia antara lain :

a. *Stimulating (promoting)*

Dengan memaksimalkan jasa transportasi laut yang ada akan merangsang dan menaikkan perekonomian nasional. Indonesia sebagai Negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia dan negara kepulauan yang terdiri dari banyak pulau sehingga sektor transportasi berperan penting sebagai penghubung antara pulau tersebut. Peranan penting inilah yang dijalankan oleh moda transportasi angkutan laut.

b. *Shop promotes the trade*

Dengan meratanya jasa transportasi laut di seluruh wilayah Indonesia, diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di wilayah atau daerah yang belum berkembang, dengan meningkatkan perdagangan antar pulau pada umumnya. Armada kapal nasional yang jumlahnya memadai akan ikut berperan dalam mobilitas barang, orang, dan jasa si seluruh wilayah Indonesia.

c. *Servicing (supporting)*

Dengan berkembangnya jasa transportasi laut di Indonesia diharapkan ikut menunjang sektor yang lain, seperti sektor perdagangan, pertanian, pembangunan dan sektor-sektor yang lain. Pemerintah harus mendukung sektor jasa pelayaran nasional karena sektor ini berkaitan erat dengan kemajuan sektor yang lainnya, khususnya sektor perdagangan nasional dan perdagangan internasional.

d. *Ship follows the trade*

Dengan meningkatnya jasa transportasi laut, juga ikut mendukung daya saing komoditas produksi nasional, baik produksi dalam negeri maupun komoditas nasional yang diekspor ke luar negeri. Ketika jumlah armada nasional telah memadai untuk mengangkut komoditi nasional yang ada, maka kondisi ini akan mendukung perdagangan antar pulau khususnya dan juga perdagangan antar negara pada umumnya.

Reformasi birokrasi membutuhkan waktu dan tahapan, karena tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintah, merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan. Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut belum sepenuhnya teratasi, baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur pemerintah.

Dari sisi internal, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan, makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik; meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, antara lain transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja publik, serta taat pada hukum; meningkatnya tuntutan dalam pelimpahan tanggung jawab, kewenangan dan pengambilan keputusan.

Demikian pula, dari sisi internal birokrasi itu sendiri, masih banyak berbagai permasalahan yang dihadapi, antara lain, pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan dan masih banyaknya praktik KKN; rendahnya kinerja sumber daya manusia dan kelembagaan aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai; rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja; rendahnya kualitas pelayanan umum; rendahnya kesejahteraan pegawai; dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

Ada beberapa alasan penyebabnya, yakni pertama, rutinitas tugas dan penekanan berlebihan pada pertanggungjawaban formal sehingga prosedur menjadi kaku dan lamban. Kedua, etos kerja yang cenderung mempertahankan status-quo yang tidak mau menerima adanya perubahan (*vested interest*). Dan ketiga, prosedur yang berbelit dan biaya pelayanan yang mencekik acapkali ditunggangi kepentingan pribadi. Bagi perusahaan-perusahaan pelayaran nasional, reformasi di antaranya dapat meningkatkan mutu pelayanan pelabuhan dan memperpendek *round-time* kapal-kapal di pelabuhan. Sebagai akibat, hal-hal ini bisa meningkatkan efisiensi dan efektivitas kegiatan operasi pelayaran.

Dari uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana proses reformasi pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di Administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya agar tercapainya peningkatan volume keluar masuknya barang.?

2. Bagaimana model pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di Administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya agar tercapainya peningkatan volume keluar masuknya barang.yang berpihak pada pengusaha lokal ?

### **Landasan Teoretis Reformasi Pelayanan**

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis, yaitu pelayanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara. Tujuan akhir dari seluruh penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh perusahaan atau instansi pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari adanya kontrak sosial atas pembentukan sebuah negara/pemerintahan, bahwa negara dibentuk karena adanya kehendak masyarakat agar pemerintah dapat menyelenggarakan memenuhi kebutuhan masyarakat (pelayanan) yang tidak dapat dipenuhinya sendiri.

Menurut Moenir (2002), pengertian pelayanan adalah: “Kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung, inilah yang dinamakan pelayanan”.

Menurut Lovelock (Hutagalung, 2007) menyebutkan bahwa: ‘Pelayanan adalah suatu usaha yang dilakukan oleh manusia untuk manusia dalam rangka memberi kebutuhan-kebutuhan serta tujuan-tujuan sehingga membuat jadi puas’.

Trilestari (2006) menyatakan bahwa: “Pelayanan adalah aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen atau dalam bisnis sering disebut *customer* (yang dilayani) yang bersifat tidak terwujud dan tidak dapat dimiliki”.

Poerwadarminta (2003) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan adalah: “...perbuatan (cara, hal, dan sebagainya atau melayani, misalnya pelayanan cepat dan memuaskan) dan (pelayanan) perlakuan”. Menurut Suparlan (2006) menyatakan bahwa pelayanan adalah: ‘usaha pemberian bantuan atau pertolongan kepada orang lain, baik materi maupun non-materi agar orang itu dapat mengatasi masalahnya sendiri’.

Selanjutnya pengertian pelayanan menurut Ramli (Nuryani, 2006) adalah sebagai berikut : Pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat, usaha dijalankan dan pelayanan diberikan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas, ekonomis serta manajemen yang baik dalam pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan memuaskan.

Kotler (1996) memberikan batasan tentang definisi pelayanan sebagai berikut : *A service is any action performance that one party can be offered to another is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production major may not be tied to a physical product.* Kotler berpandangan bahwa pada hakikatnya pelayanan merupakan setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain dimana sifatnya tidak terwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan atas sesuatu. Produk jasa ini dapat berhubungan dengan produk fisik maupun non fisik.

Pelayanan publik itu hasil dari proses politik yang ditindaklanjuti oleh birokrasi pemerintah. Layanan publik memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan

lainnya. Fokus utama transaksi dalam layanan publik adalah terkaitnya barang dan atau jasa yang diserahkan kepada masyarakat pengguna. Hal yang khas dalam layanan publik adalah barang dan atau jasa yang diserahkan selalu bersifat milik umum (*common good*) yang biaya produksinya sering kali kurang atau bahkan tidak efisien secara finansial, bahkan barang dan atau jasa yang ditransaksikan suka diukur (*intangible*). Oleh sebab itu, keuntungan dan kerugian dari layanan publik pada umumnya diukur dalam dimensi sosial, ekonomi, politik, bahkan kultural (Joe Fernandes, 2007:127).

Anoop (2005: 21) mengingatkan kepada pemerintah bahwa “*public services are services that are demanded by the public not what the government thinks...*”. Pernyataan ini dilandasi suatu pemikiran bahwa kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah bersumber dari rakyat, sehingga maju atau mundurnya, kuat atau lemahnya suatu pemerintahan ditentukan oleh rakyat, maka pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik kepada rakyat. Fungsi pemerintah sebagai pelayan publik, pelayanan publik tidak bersifat mencari keuntungan (*profit oriented*), tetapi lebih berorientasi social, yaitu penguatan dan pemberdayaan masyarakat.

Pemenuhan kebutuhan pelayanan publik tidak bisa dilakukan dengan pendekatan bisnis, tetapi pendekatan yang paling tepat adalah *social approach*, karena masyarakat yang paling tahu kualitas dan kuantitas pelayanan yang diinginkannya. Pemerintah mengembangkan tiga fungsi hakiki, yaitu: pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Jika diperhatikan dalam-dalam, pembangunan bukanlah fungsi hakiki pemerintah, melainkan fungsi interin pada masyarakat yang belum mampu membangun dirinya sendiri. Konsep development hanya dikenakan pada dunia ketiga, dikelola menurut development administration yang diajarkan oleh Negara-negara donor (Negara maju) kepada kliennya di seluruh dunia. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasi dan layanan civil termasuk layanan birokrasi, yang dikenal dengan fungsi pelayanan (*serving*). Jika rakyat tidak berdaya menentukan masa depannya, maka pemerintah melakukan program pemberdayaan (Ndraha, 2003:135).

Pelayanan Publik pun dibagi lagi menjadi 3 Aspek sentral, yaitu: 1) Pelayanan Administrasi yang meliputi Kependudukan, Perizinan (seperti IMB, Izin Trayek, Izin Reklame dan sebagainya). 2) Penyedian Barang Publik seperti Perumahan Rakyat, Irigasi, Jalan Raya dan sebagainya. 3) Penyedian Jasa Publik yang mencakup Pelayanan, seperti Kesehatan, Pendidikan, Kebersihan, Pemakaman Umum dll. Pentingnya perhatian terhadap pelayanan publik itu berjalan seiring dengan menguatnya isu Demokratisasi, HAM, Globalisasi dan Perdagangan Bebas serta eksistensi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Desentralisasi dan Otonomi Daerah) yang bertujuan untuk mendekatkan pelayan publik (birokrasi) dengan seluruh lapisan masyarakat selaku *Citizen* yang berhak mendapatkan pelayanan publik.

Guna merespon stigma negatif birokrasi dan kualitas pelayanan publik di indonesia birokrasi perlu melakukan beberapa reformasi sikap dan perilakunya (*behavior*) antara lain: (a) birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan; (b) birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat); (c) birokrasi harus mampu dan mau melakukan

perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni: pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu; (d) birokrasi harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayan publik dari pada sebagai agen pembaharu pembangunan; (e) birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistik, inovatif, fleksibel dan responsif.

Berdasarkan pandangan diatas, dapat disimpulkan bahwa organisasi birokrasi yang mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat, salah satunya jika strukturnya lebih ter-desentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat selaku obyek dari pelayanan publik, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya.

Sedangkan dalam konteks persyaratan budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar-benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*). Oleh karena itu, untuk merealisasikan kriteria ini Pemerintah sudah seharusnya segera menyediakan dan mempersiapkan tenaga kerja birokrasi *professional* yang mampu menguasai teknik-teknik administrasi publik dan manajemen pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada peraturan (*rule oriented*) tetapi juga pada proses pencapaian tujuan (*goal oriented*), dan selanjutnya sebagai langkah dan usaha untuk mewujudkan *good governance & clean government* yang dicita-citakan.

### Konsep Pelayanan Jasa Pelabuhan

Jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu (Kotler, 2003). Berdasarkan definisi ini maka pelayanan di pelabuhan dikategorikan pada kegiatan jasa karena dalam pengusahaan pelabuhan terdapat beberapa kegiatan dan fungsi pelabuhan yaitu menunjang kelancaran, keamanan, ketertiban arus lalulintas atau trafik (kapal, barang dan atau penumpang), menjaga keselamatan berlayar, tempat perpindahan intra dan atau antar moda (Gurning & Hariyadi, 2007) dimana kegiatan-kegiatan tersebut tidak menghasilkan produk yang berwujud fisik.

Oleh karena untuk menilai kinerja pelabuhan harus didasarkan pada aspek kualitas jasa. Kualitas jasa dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada kepuasan pelanggan serta persepsi positif terhadap kualitas jasa (Kotler, 2000). Konsumen sebagai pihak yang menerima dan membeli pelayanan jasa maka konsumen juga mempunyai penilaian terhadap kualitas jasa.

Berdasarkan beberapa kajian Santos dan Boote (2003) mengklasifikasi ekspektasi pelanggan kedalam sembilan hirarki ekspektasi pelanggan mulai dari *ideal expectation* (tingkat kinerja optimum atau terbaik yang diharapkan dapat diterima konsumen) sampai dengan harapan yang dipersepsikan paling buruk (*worst imaginable expectation*).

## **Metode Penelitian**

Pada intinya jenis-jenis penelitian dapat dikelompokkan berdasarkan tujuan, metode, tingkat eksplanasi serta jenis data dan analisis. Peneliti pada bidang administrasi diharapkan dapat memilih metode yang paling efektif dan efisien untuk mendapatkan informasi yang akan digunakan untuk pengembangan ilmu dan teknologi serta memecahkan masalah-masalah dibidang administrasi (Sugiyono, 2010:5). Pada penelitian kali ini, jenis penelitian berdasarkan tujuan, metode, tingkat eksplanasi serta jenis data dan analisis yaitu: tujuan terapan, metode naturalistik, tingkat eksplanasi deskriptif serta jenis data dan analisis kualitatif.

Berdasarkan tujuan terapan (*applied research*), penelitian ini dilakukan untuk menguji kemampuan suatu teori yang diterapkan dalam memecahkan masalah-masalah praktis. Sebagaimana diungkapkan oleh Sugiyono (2010:6) penelitian terapan dilakukan dengan tujuan untuk menerapkan, menguji dan mengevaluasi kemampuan suatu teori yang digunakan untuk memecahkan masalah-masalah praktis. Berdasarkan metode naturalistik atau metode kualitatif, penelitian ini dilakukan dengan rangkaian kegiatan atau proses menjaringan informasi dari situasi yang wajar (*natural setting*) dalam kehidupan suatu objek yang dihubungkandengan pemecahan suatu masalah baik dari sudut pandangan teoritis maupun praktis, sehingga penelitian kualitatif bersifat induktif karena tidak dimulai dari hipotesis sebagai generalisasi, untuk diuji kebenarannya melalui pengumpulan data yang bersifat khusus. Sejalan dengan pendapat Sugiyono (2010:8) metode penelitian kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk meneliti objek alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan dengan triagulasi, analisis bersifat induktif dan lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Lebih lanjut Usman dan Purnomo (2009:78) menyebutkan “metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu dalam prespektif peneliti sendiri”. Pendekatan ini diarahkan padalatar belakang objek yang akan diteliti secara holistik dan kompleks. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Sugiyono (2011:207) dalam pandangan penelitian kualitatif gejala bersifat holistik, sehingga penelitian tidak hanya mengkaji tentang variabel penelitian saja, tetapi keseluruhan situasi sosial yang meliputi aspek tempat, pelaku, dan aktivitas yang berinteraksi secara sinergis.

Berdasarkan tingkat eksplanasi deskriptif, penelitian ini dilakukan untuk nilai variabel mandiri baik, satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel yang lain. Sedangkan berdasarkan jenis data dan analisis kualitatif, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data berbentuk kata, kalimat, gambar dan skema. Analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif tanpa statistik atau biasanya disebut kualitatif deskriptif. Sugiyono (2010:14) menjelaskan bahwa penelitian dengan metode naturalistik atau kualitatif kebanyakan datanya adalah kualitatif.

Untuk memperoleh data dan informasi yang valid dan akurat, dilakukan wawancara secara mendalam, terhadap informan-informan yang dijadikan sumber informasi. Sedangkan informan yang dipilih adalah informan yang terlibat langsung serta memahami dan dapat memberikan informasi (gambaran) tentang reformasi pelayanan penyandaran kapal dan pengurusan dokumentasi barang, yaitu Kantor PERUM Pelabuhan Indonesia 3 selaku Kantor Pelaksana dan Kantor ADPEL Tanjung Perak, Kantor OTORITA Tanjung Perak selaku Tim Pelaksana Kegiatan. Sebagai informan dari unsur pengguna jasa diwakili

oleh Pegawai Perusahaan Pelayaran, Pegawai Perusahaan Bongkar Muat dan Pegawai Perusahaan Ekspedisi Muatan Kapal Laut (EMKL).

## Hasil Penelitian

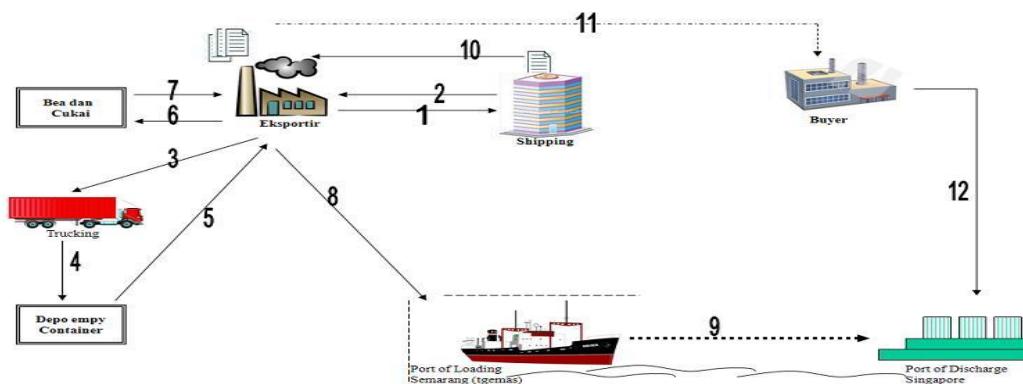
### Proses Reformasi Pelayanan Penyandaran Kapal dan Dokumen Barang di Administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya

Untuk permintaan pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di Administrator Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya memberikan kemudahan kepada perusahaan pelayaran yang berkeinginan untuk mengajukan permintaan berupa pelayanan PPKB (Permintaan Pelayanan Kapal dan Barang) melalui pelayanan berbasis WEB. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan secara optimal kepada pengguna jasa kepelabuhanan dengan memanfaatkan teknologi internet sehingga pengguna jasa dapat mengajukan permohonan pelayanan jasa kapal dapat dilakukan dimana sajan dan kapan saja. Sehingga diharapkan dapat memberikan kemudahan pelayanan kepada pelanggan dan sekaligus dapat dijadikan alat kontrol/pengawasan bagi perusahaan pengguna jasa dengan leluasa dapat mengajukan permintaan ke Pusat Pelayanan Satu Atap secara elektronis.

Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggarannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan. Sehingga apabila sistem pelayanan itu dilakukan sesuai standar yang telah ditetapkan akan dapat meningkatkan pelayanan kepada pengguna jasa pelayanan di Adpel Tanjung Perak Surabaya.

### Model Pelayanan Penyandaran Kapal dan Dokumen Barang di Administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya

Model pelayanan Adpel Tanjung Perak Surabaya yang selama ini berlaku masih bersifat konvensional dan belum terintegrasi dalam satu atap pelayanan serta ada beberapa instansi yang belum terintegrasi dengan Adpel Tanjung Perak Surabaya. Adapun model yang selama ini digunakan dalam pengurusan dokumen Adpel Tanjung Perak Surabaya adalah sebagai berikut:



Model Pelayanan Adpel Tanjung Perak Surabaya

Model pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dapat menggunakan model pelayanan publik satu atap (*one stop services*) dengan berpedoman pada sepuluh prinsip pelayanan berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004 yang terkait tentang prinsip pelayanan memberikan ukuran sebagai berikut: a) Ketepatan waktu, b) Akurasi, c) Kesederhanaan, d) Kejelasan, e) Keamanan, f) Keterbukaan, g) Tanggungjawab, h) Kelengkapan sarana dan prasarana, i) Kenyamanan, j) Kedisiplinan, k) Kesopanan dan keramahan, serta l) Kemudahan akses.

Tuntutan masyarakat pada era reformasi terhadap pelayanan publik yang berkualitas akan semakin menguat. Oleh karena itu, kredibilitas pemerintah sangat ditentukan oleh kemampuannya mengatasi berbagai permasalahan di atas sehingga mampu menyediakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

Standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik. Standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang dilakukan melalui proses identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan. Proses ini tidak hanya akan memberikan informasi mengenai standar pelayanan yang harus ditetapkan, tetapi juga informasi mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya proses manajemen yang menghasilkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang juga dihasilkan adalah informasi mengenai kuantitas dan kompetensi-kompetensi sumber daya manusia yang dibutuhkan serta distribusinya beban tugas pelayanan yang akan ditanganinya serta dengan melakukan penerapan metode sistem *unitization*.

Penerapan metode sistem *unitization* adalah : Penggunaan kapal-kapal *roll-on / roll-off* (Ro-Ro). Cara dalam penerapan sistem *unitization* yang paling ekonomis dilakukan dengan kapal-kapal khusus untuk keperluan itu, walaupun barang yang dapat angkut oleh kapal-kapal *break-bulk* (kapal-kapal konvesional). Muatan *roll-on / roll-off* memerlukan kapal-kapal yang direncanakan sedemikian rupa supaya kendaraan-kendaraan yang bermuatan bisa dapat dimasukkan dalam kapal dengan tenaga sendiri atau ditarik.

Kapal-kapal Ro-Ro adalah sangat *versatile*, karena kapal-kapal ini dapat membongkar / muat di tiap pelabuhan dimana terdapat kedalam air yang cukup. Kapal demikian memerlukan lapangan parkir yang luas yang tidak selalu tersedia pada dermaga-dermaga *general cargo*. Ruangan Ro-Ro dapat digunakan untuk dimuat dengan *general cargo, containers, dan pallets* atau alat-alat angkut di atas roda lainnya.

Proses reformasi pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, hendaknya dapat dilakukan dengan cara pelayanan satu atap (*one stop services*) dengan didukung oleh sarana dan prasarana pendukung dalam kelancaran pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Fokus masalah yang sering terjadi di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya yang berkaitan dengan proses penyandaran kapal dan kelancaran proses keluar masuk barang yang akhirnya mempengaruhi volume capaian keluar masuk barang yang di harapkan,

dimana ada saat *meeting* di PPSA perumpel, jarang sekali pihak terkait (Petugas tambatan dermaga, *Agent* kapal, PBM dan EMKL) komplit menghadiri acara meeting (pihak terkait bersama-sama menentukan jadwal, posisi dan lama hari sandar kapal di dermaga) sehingga bisa di berikan penetapan sandar dan pelaksanaan kerja pihak terkait di lapangan sesuai aturan yang ada di mana pihak terkait harus menyiapkan secara betul dan nyata semua keperluan atas pekerjaan tersebut.

Hal tersebut (penetapan dan pelaksanaanya di lapangan) karena lemahnya pengawasan terhadap kesiapan kapal, kesiapan peralatan bongkar muat dan kesiapan barang itu sendiri, terkadang sering menimbulkan permasalahan yang di manfaatkan pengusaha nakal demi kepentingannya sendiri sehingga sering mengakibatkan terlaksananya pekerjaan tidak tepat waktu.

Seperti halnya pihak kapal (*agent* kapal) terkadang memaksakan diri untuk mendapatkan tempat sandar tanpa memperhitungkan kesiapan barang secara matang apakah bisa selesai muat / bongkar tepat waktu, terkait keberadaan barang yang belum ada di tempat penumpukan dan perhitungan kesiapan armada trucking yang bisa memobilisasi barang sesuai jadwal.

Hal ini mengakibatkan jadwal kapal sandar yang seharusnya sekian hari bisa bertambah beberapa waktu karena barang belum termuat / terbongkar semua dan hal tersebut menyebabkan efek domino terhadap kapal di belakangnya yang mempengaruhi proses penyandaran kapal.

Pihak barang (EMKL) kadang juga demikian, belum ada kapal / ketidaksiapan kapal, barang sudah di masukkan ke areal penumpukan di pelabuhan, sehingga areal penumpukan penuh dan menghalangi barang lain yang seharusnya termuat oleh kapal yang sudah lebih dahulu siap hal ini mempengaruhi proses keluar masuknya barang di mana seharusnya barang yang di masukkan ke areal penumpukan sudah mendapat persetujuan pihak terkait dengan diberikannya dokumen barang sebagai dasar untuk proses penyandaran kapal.

Spesial kasus yang terjadi terhadap kapal besar dengan volume barang yang besar, pada saat muat / bongkar terkadang pihak PBM untuk menghemat biaya mekanik dan tenaga buruh, pekerjaan di laksanakan hanya satu sisi (gang) yang mana seharusnya bisa di maksimalkan 2 sisi dengan 2 mekanik dan tenaga buruh double sehingga proses pekerjaan cepat terselesaikan, tetapi hal tersebut tidak di lakukan padahal barang sudah siap di lokasi pemuatan, hal ini jika tidak tetap waktu sesuai dengan lama hari muat / bongkar yang telah di tetapkan bisa mengganggu proses sandar kapal dan volume keluar masuknya barang.

Tujuan akhir dari seluruh penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya adalah untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh pengguna jasa Adpel. Hal ini tidak terlepas dari adanya kontrak sosial atas pembentukan sebuah negara/pemerintahan, bahwa negara dibentuk karena adanya kehendak masyarakat agar pemerintah dapat menyelenggarakan memenuhi kebutuhan masyarakat (pelayanan) yang tidak dapat dipenuhinya sendiri. Pelayanan kepelabuhan terhadap pelanggan memegang peranan yang sangat penting. Pelayanan tersebut merupakan nilai tambah terhadap suatu produk atau jasa yang ditawarkan oleh suatu perusahaan. Dalam persaingan bisnis saat ini, faktor harga bukan lagi merupakan satu-satunya penentu minat pasar untuk menggunakan jasa, tetapi kualitas dari jasa serta kualitas pelayanan perusahaan juga menjadi minat pasar terhadap suatu jasa. Orientasi pemasaran modern saat ini tidak lagi terbatas untuk mencari laba yang sebanyak-banyaknya (*profit oriented*) tetapi

bagaimana mampu secara terpadu dengan berbagai departemen yang ada, secara terkoordinasi berusaha untuk dapat memuaskan konsumen atau pelanggan (*customer satisfaction*). Hal ini sesuai dengan pendapat Nangoi (1997), bahwa konsep dan praktik marketing telah bergeser dari orientasi penjualan/sales dan produk ke orientasi konsumen. Dengan demikian jasa pelayanan merupakan salah satu produk yang dihasilkan oleh sebuah lembaga baik pemerintah maupun swasta, dimana tingkat pelayanan yang dilakukan menggambarkan kinerja baik secara individu maupun kelembagaan.

Untuk jasa pelayanan barang terdapat jasa pelayanan yang diberikan oleh pihak pelabuhan yaitu jasa bongkar muat, pelayanan dermaga dan jasa penumpukan. Jasa Bongkar Muat adalah Kegiatan pelayanan bongkar muat barang sejak dari kapal hingga saat menyerahkan kepada pemilik barang. Ada beberapa kegiatan dalam pelayanan bongkar muat barang yaitu *stevedoring* (kegiatan yang dilakukan sejak membongkar/memuat di palka kapal hingga melepas ganco di dermaga), *corgodoring* (menyusun barang sejak dari dermaga hingga ke gudang/lapangan atau sebaliknya) dan *Receiving/Delivery*, (pekerjaan menyerahkan atau menerima barang di pintu gudang lini I dari/ke atas truk atau sebaliknya). Jasa pelayanan dermaga adalah Pelayanan penangan barang di dermaga dengan mengatur kelancaran arus barang di dermaga. Dan Jasa Penumpukan adalah pelayanan penumpukan barang sampai dengan dikeluarkan dari tempat penumpukan untuk dimuat atau diserahkan kepada pemilik. Untuk jasa pelayanan pelabuhan lainnya adalah jasa-jasa tambahan yang diberikan pelabuhan misalnya listrik, telepon, air bersih dan beberapa penyewaan peralatan di wilayah pelabuhan.

Model pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dapat menggunakan model pelayanan publik satu atap (*one stop services*) dengan berpedoman pada sepuluh prinsip pelayanan berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004 yang terkait tentang prinsip pelayanan memberikan ukuran sebagai berikut: a) Ketepatan waktu, b) Akurasi, c) Kesederhanaan, d) Kejelasan, e) Keamanan, f) Keterbukaan, g) Tanggungjawab, h) Kelengkapan sarana dan prasarana, i) Kenyamanan, j) Kedisiplinan, k) Kesopanan dan keramahan, serta l) Kemudahan akses. Pelayanan publik itu hasil dari proses politik yang ditindaklanjuti oleh birokrasi pemerintah. Layanan publik memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan lainnya. Fokus utama transaksi dalam layanan publik adalah terkaitnya barang dan atau jasa yang diserahkan kepada masyarakat pengguna.

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Proses reformasi pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya masih bersifat konvensional dan belum terintegrasi satu atap pelayanan, hendaknya dapat dilakukan dengan cara pelayanan satu atap (*one stop services*) dengan didukung oleh sarana dan prasarana pendukung dalam kelancaran pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Untuk jasa pelayanan barang terdapat jasa pelayanan yang diberikan oleh pihak pelabuhan yaitu jasa bongkar muat, pelayanan dermaga dan jasa penumpukan. Jasa Bongkar Muat adalah Kegiatan pelayanan bongkar muat barang sejak dari kapal hingga saat menyerahkan kepada pemilik

barang. Ada beberapa kegiatan dalam pelayanan bongkar muat barang yaitu *stevedoring* (kegiatan yang dilakukan sejak membongkar/memuat di palka kapal hingga melepas ganco di dermaga), *corgodoring* (menyusun barang sejak dari dermaga hingga ke gudang/lapangan atau sebaliknya) dan *Receiving/Delivery*, (pekerjaan menyerahkan atau menerima barang di pintu gudang lini I dari/ke atas truk atau sebaliknya). Jasa pelayanan dermaga adalah Pelayanan penangan barang di dermaga dengan mengatur kelancaran arus barang di dermaga. Dan Jasa Penumpukan adalah pelayanan penumpukan barang sampai dengan dikeluarkan dari tempat penumpukan untuk dimuat atau diserahkan kepada pemilik. Untuk jasa pelayanan pelabuhan lainnya adalah jasa-jasa tambahan yang diberikan pelabuhan misalnya listrik, telepon, air bersih dan beberapa penyewaan peralatan di wilayah pelabuhan.

- 2) Model pelayanan penyandaran kapal dan dokumen barang di administratif Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya masih bersifat konvensional dan belum terintegrasi satu atap pelayanan, diharapkan dengan reformasi pelayanan ini Adpel Tanjung Perak Surabaya dapat menggunakan model pelayanan publik satu atap (*one stop services*) dengan berpedoman pada sepuluh prinsip pelayanan berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004 yang terkait tentang prinsip pelayanan memberikan ukuran sebagai berikut: a) Ketepatan waktu, b) Akurasi, c) Kesederhanaan, d) Kejelasan, e) Keamanan, f) Keterbukaan, g) Tanggungjawab, h) Kelengkapan sarana dan prasarana, i) Kenyamanan, j) Kedisiplinan, k) Kesopanan dan keramahan, serta l) Kemudahan akses. Pelayanan publik itu hasil dari proses politik yang ditindaklanjuti oleh birokrasi pemerintah. Layanan publik memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan lainnya. Fokus utama transaksi dalam layanan publik adalah terkaitnya barang dan atau jasa yang diserahkan kepada masyarakat pengguna.

## **Daftar Pustaka**

- Abdul Wahab, Solichin, 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijakan Negara dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abdul Wahab, Solichin, 1999, *Analisis Kebijakan Publik, Teory dan Aplikasinya*, Cetakan II, Danar Wijaya Brawijaya University Press, Malang.
- Abdul Wahab, Solichin, 1999 *Reformasi Pelayanan Publik Kajian dari Perspektif Teory Governence*, Pidato Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Kebijakan Publik, TIA Unbraw, Malang.
- Alwasilah A. Chaidar, 2002, *Pokoknya Kualitatif, Dasar-Dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, PT. Kiblat Buku Utama, Jakarta.
- Dye R. Thomas, 1966, *Understanding Public Policy*, New Haven Yale University.
- Effendi Sofyan, 1989, *Membangun Martabat Manusia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Effendi Sofyan, 1990, *Pelayanan Publik Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*, P3K UGM, Yogyakarta.

- Eric Ferdinan Saleh A, 2004, *Analisis Pengaruh Kualitas Layanan Terhadap Kepuasan Pelanggan (Studi di PT. Pelindo III Cab. Tg. Emas Semarang)*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Hasibuan Melayu S. P, 2003, *Manajemen Dasar, Pengertian Dan Masalah*, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Haji Masagung, Jakarta.
- Hicks G. Herbert dan Gadler Ray Gullet, 1987, *Organisasi Teori dan Tingkah Laku*, Diterjemahkan Kerta Saputra, Bina Aksara, Jakarta,
- Howlett, Michael dan Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Toronto: Oxford University Press.
- Indriyanto, 2010, *Pelayaran dan Perdagangan Laut di Pelabuhan Surabaya 1968-1970*. Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya.
- Islamy M. Irfan, 1991, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jones O. Charles, 1991, *Pengantar Kebijakan Publik*, Diterjemahkan Nashir Budiman, Rajawali, Jakarta.
- Kembara Rizal Romadhon dan Tri Achmadi, 2010, *Model Evaluasi Kebijakan Publik untuk Revitalisasi Pelayaran Rakyat (Studi Kasus: Pelabuhan Rakyat Gresik)*. Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya.
- Kristiadi JB., 1994, *Administrasi Manajemen Pembangunan*, (Kumpulan Tulisan) Lembaga Administrasi Negara Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, 1992, *Sistim Administrasi Negara Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Kurnia Sari, Nur Indriarini, 2009, *Sistem Pelaksanaan Pelayanan Jasa Angkutan Kapal Penumpang Pada PT. Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) Cabang Semarang*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Lembaga Administrasi Negara, 1994, *Sistim Administrasi Negara Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- M. Amin Bakti, 2012, *Pengaruh Kebijakan Pemerintah dan Pelayanan Kepelabuhan Terhadap Keselamatan Lingkungan Pelayaran di Terminal Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta*, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Miles Mathey B.A Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, Penterjemah Tjetjep Rohendi Rohidi, UI Press, Jakarta.
- Moleong, Lexy, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rodaskarya, Bandung,
- Moenir A.S, 2002, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Cetakan Keenam Bumi Aksara, Jakarta.
- Mubyarto et al, 1998, *Reformasi Sistim Ekonomi dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Aditya Media, Yogyakarta.
- Mufiz, 1985, *Pengantar Administrasi Negara*, Karunia, Jakarta.
- Nazir Moch. 1999, *Metode Penelitian*, Ghilia Indonesia, Jakarta.
- Osbone, David dan Gaebler, 1992, *Mewirausahakan Birokrasi, Reinventing Government Transpormasi Semangat Wirausaha Kedalam Sektor Publik*, Penterjemah Abdul Rosyid, Pustaka Binaan Pressindo, Jakarta.
- Salusu, J. 1996, *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, Grasindo, Jakarta.
- Siagian, P. Sondang, 1986, *Analisis Serta Perumusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*, Gunung Agung. Jakarta.

- Singarimbung, Masri dan Sofian Effendi, 1989, *Metode Petode Penelitian Survei*. Edisi Revisi. LP3ES. Jakarta.
- Soerjono, 1995. *Pembangunan Memperkuat dan Meningkatkan Wibawa Sektor Publik, Dalam Majalah Manajemen Tahun III*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Setyo Darmodjo, Soenarko, 2003, *Public Policy*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Stahl, O. Glenn, 1985, *Pengantar Administrasi Negara*. Karunia, Jakarta.
- Steer, M. Richad. 1985. *Ekektfivitas Organisasi*. Diterjemahkan Magdalena Jamin. Cetakan Kedua, Erlangga, Jakarta.
- Subarsono, 2010, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sugandha Dann. 1991. *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*. Cetakan Kedua. Inter Media. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008, Tentang Pelayaran, Bandung.