

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PELABUHAN LAUT: Studi Kasus Pembangunan Tahap Pertama Pelabuhan Patimban di Subang Jawa Barat

Bambang Haryo Soekartono¹

Basa Alim Tualeka²

Darsono³

¹²³Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Email: bambangharyo@gmail.com, obasaexecutive@gmail.com, darsono_fbs@uwks.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.30742/juisspol.v5i2.4968>

Received: 29 Oktober 2025

Revised: 5 November 2025

Accepted: 25 November 2025

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban di Kabupaten Subang, Jawa Barat, sebagai salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) bidang kemaritiman. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model Miles, Huberman, dan Saldana (2014) yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban dipengaruhi oleh faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Kendala yang dihadapi antara lain belum optimalnya infrastruktur pendukung, keterbatasan sumber daya, dan jarak pelabuhan yang cukup jauh dari pusat kota. Namun demikian, pembangunan tahap pertama berhasil mewujudkan terminal mobil dan terminal kontainer yang dapat menampung hingga 1,9 juta TEUs, serta memberi dampak positif terhadap peningkatan konektivitas regional, investasi, dan peluang kerja. Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan teori implementasi kebijakan, khususnya dalam konteks pembangunan infrastruktur maritim di Indonesia, serta menawarkan rekomendasi strategis bagi pemerintah dalam pengelolaan kebijakan pembangunan pelabuhan.

Kata kunci: implementasi_kebijakan, pembangunan, pelabuhan_laut, Patimban, infrastruktur_maritim

ABSTRACT

This study to analyze the implementation of the Patimban Port development policy, particularly the first phase in Subang Regency, West Java, as one of the National Strategic Projects (NSPs) in the maritime sector. The research method employed is qualitative descriptive with data collected through interviews, observations, and documentation. Data analysis utilized Miles, Huberman and Saldana (2014) model consisting of data reduction, data display, and conclusion

drawing. The findings reveal that the implementation of the Patimban Port development policy is influenced by communication, resources, implementer disposition, and bureaucratic structure (Edwards III, 1980). Challenges identified include inadequate supporting infrastructure, limited resources, and the port's considerable distance from the city center. Nevertheless, the first phase of development successfully established a car terminal and a container terminal with a capacity of up to 1.9 million TEUs, generating positive impacts on regional connectivity, investment, and employment opportunities. This study contributes to the development of policy implementation theory, particularly in the context of maritime infrastructure in Indonesia, and offers strategic recommendations for the government in managing port development policies.

Keywords: policy_implementation, development, seaport, Patimban, maritime_infrastructure

1. PENDAHULUAN

Pelabuhan laut merupakan simpul utama dalam jaringan logistik nasional maupun internasional yang keberadaannya tidak hanya menjadi pusat distribusi barang dan jasa, tetapi juga berperan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, perdagangan, dan integrasi kawasan (Kusumastanto, 2002; Siahaan, 2012). Indonesia yang memiliki luas wilayah laut sekitar dua pertiga dari total wilayah negara membutuhkan pembangunan dan modernisasi pelabuhan laut sebagai kebutuhan strategis untuk kelancaran transportasi laut dan meningkatkan daya saing nasional.

Pembangunan Pelabuhan Patimban di Kabupaten Subang Jawa Barat merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2016 yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2017. Tujuan awal pembangunan ini adalah mengurangi beban Pelabuhan Tanjung Priok di Jakarta, memperkuat konektivitas logistik, serta mendukung pengembangan kawasan industri di Jawa Barat. Sebagai pelabuhan internasional baru, Pelabuhan Patimban diharapkan menjadi simpul penting dalam mendukung ekspor otomotif, distribusi kontainer, dan penguatan daya saing maritim Indonesia.

Namun demikian, implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban menghadapi sejumlah tantangan. Pertama, aspek komunikasi antaraktor kebijakan sering kali tidak optimal sehingga menghambat kelancaran koordinasi antarinstansi. Kedua, ketersediaan sumber daya, baik finansial maupun sumber daya manusia, masih terbatas. Ketiga, terdapat persoalan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan yang belum sepenuhnya konsisten dengan tujuan kebijakan. Keempat, struktur birokrasi yang kompleks dan tumpang tindih menjadi kendala tersendiri dalam percepatan proyek.

Sebagai pijakan dan kerangka teoritik, penelitian ini berangkat dari konsep kebijakan publik (Dye, 1979; Anderson, 1979) dan teori implementasi kebijakan, khususnya model George C. Edwards III yang menekankan empat faktor utama implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selain itu, model Van Meter dan Van Horn (1975), Mazmanian dan Sabatier (1983), serta model Grindle (1980) juga digunakan untuk menganalisis kompleksitas implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur maritim.

Penelitian terdahulu memang telah dilakukan, seperti studi Siti Mutlisah (2023) dan Miftahul & Burhanuddin (2023). Kajian ini menunjukkan bahwa pembangunan

infrastruktur maritim, termasuk Pelabuhan Patimban, berpotensi meningkatkan konektivitas regional dan investasi. Namun, persoalan lingkungan, distribusi manfaat, dan keberlanjutan tetap menjadi tantangan utama. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya memberikan kontribusi baru dengan fokus pada implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban tahap pertama, serta mengkaji dampak awal yang ditimbulkannya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjawab dua masalah utama yang dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban di Kabupaten Subang Jawa Barat?
2. Bagaimana hasil dan dampak implementasi kebijakan pembangunan tersebut terhadap aspek ekonomi, sosial, dan konektivitas regional?

Tujuan penelitian ini adalah untuk memperoleh deskripsi saintifik tentang implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban serta hasil dan dampaknya. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memperkaya literatur tentang implementasi kebijakan publik dalam konteks pembangunan infrastruktur maritim. Secara praktis, hasil penelitian dapat menjadi masukan strategis bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam merumuskan kebijakan pembangunan pelabuhan di masa depan.

2. KAJIAN TEORI DAN KERANGKA KONSEP

Untuk memperkuat basis analisis, penelitian ini memperdebatkan beberapa teori tentang implementasi kebijakan publik. Pertama, teori implementasi George C. Edwards III (1980) yang menekankan empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini saling

berhubungan dan menentukan sejauh mana kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik. Jika komunikasi tidak berjalan optimal, maka tujuan kebijakan tidak akan dipahami secara jelas oleh pelaksana. Begitu pula, keterbatasan sumber daya akan menghambat proses implementasi meskipun komunikasi dan disposisi berjalan baik.

Kedua, model implementasi Van Meter dan Van Horn (1975) yang memandang implementasi sebagai proses yang bergerak secara linier dari formulasi kebijakan hingga kinerja kebijakan. Model ini menekankan pentingnya kejelasan tujuan, standar kebijakan, serta kinerja birokrasi. Dalam konteks pembangunan Pelabuhan Patimban, model ini relevan untuk melihat bagaimana pemerintah menetapkan tujuan proyek strategis nasional dan bagaimana pelaksana di lapangan mengartikulasikan tujuan tersebut.

Ketiga, teori Mazmanian dan Sabatier (1983) yang mengidentifikasi tiga variabel penting, yaitu karakteristik masalah, kemampuan kebijakan dalam menstrukturkan implementasi, dan kondisi eksternal. Karakteristik masalah berkaitan dengan kompleksitas pembangunan infrastruktur besar, seperti pelabuhan internasional, yang melibatkan banyak aktor dan kepentingan. Kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi sangat bergantung pada regulasi, sumber dana, dan kejelasan aturan pelaksanaan. Sementara itu, kondisi eksternal mencakup dukungan politik, kondisi ekonomi, serta penerimaan masyarakat terhadap pembangunan pelabuhan.

Keempat, teori Grindle (1980) yang menekankan dua variabel utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan berkaitan dengan kepentingan kelompok sasaran, manfaat yang diberikan, dan sejauh mana kebijakan menjawab kebutuhan publik. Konteks implementasi

mencakup aktor yang terlibat, dukungan politik, serta kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Dalam konteks Patimban, analisis Grindle penting untuk memahami bagaimana kebijakan pelabuhan mempengaruhi masyarakat lokal, khususnya desa-desa yang terdampak.

Untuk memperkaya analisis, digunakan pula pendekatan governance dan kolaboratif (Hill & Hupe, 2002; Ansell & Gash, 2008) yang melihat implementasi sebagai hasil interaksi antaraktor lintas lembaga dan tingkat pemerintahan. Selain itu, teori Street-Level Bureaucracy (Lipsky, 1980) digunakan untuk memahami perilaku pelaksana di lapangan.

Selain teori implementasi, penelitian ini juga mengacu pada teori pembangunan. Menurut Rostow (1960), pembangunan adalah proses linier dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern. Pembangunan infrastruktur, termasuk pelabuhan laut, merupakan salah satu indikator penting transisi menuju tahap pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Sementara itu, perspektif pembangunan berkelanjutan menekankan pentingnya keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pelestarian lingkungan, dan pemerataan sosial (Todaro & Smith, 2015). Dengan demikian, pembangunan Pelabuhan Patimban tidak hanya dipandang dari sisi ekonomi, tetapi juga dari aspek sosial dan lingkungan.

Dengan landasan teori ini, penelitian berupaya mengaitkan temuan empiris di lapangan dengan kerangka analisis akademik, sehingga menghasilkan pemahaman yang komprehensif mengenai implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban di Subang Jawa Barat.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih

karena fokus penelitian adalah memahami proses implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban tahap pertama secara mendalam, serta menggali makna di balik tindakan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut.

Objek penelitian adalah implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban di Kabupaten Subang Jawa Barat. Lokasi penelitian ini dipilih karena merupakan proyek strategis nasional yang memiliki signifikansi besar terhadap kebijakan kemaritiman Indonesia. Waktu penelitian berlangsung pada tahun sepanjang tahun 2024 hingga 2025, dengan waktu utama sekitar bulan Maret s.d. Juni 2025, menyesuaikan dengan tahapan pembangunan dan implementasi kebijakan.

Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat Kementerian Perhubungan, Pemerintah Daerah Kabupaten Subang, tokoh masyarakat, dan pihak swasta yang terkait dalam pembangunan pelabuhan. Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi pemerintah, peraturan perundang-undangan, laporan pembangunan, serta publikasi akademik lain yang membahas permasalahan ini.

Data dikumpulkan dengan teknik berikut. Pertama, wawancara mendalam (*indepth interview*), khususnya dengan narasumber kunci untuk mendapatkan informasi langsung mengenai implementasi kebijakan. Kedua, observasi, yaitu observasi lapangan untuk melihat secara langsung kondisi pembangunan Pelabuhan Patimban tahap pertama. Ketiga, studi dokumentasi, yaitu data yang berasal dari arsip, laporan, dan data statistik lainnya yang terkait pembangunan Pelabuhan Patimban.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan model Miles dan Huberman (2014), yang meliputi tiga langkah utama,

yaitu (1) reduksi data yang meliputi proses seleksi, pemusatan perhatian, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar ke dalam catatan lapangan, (2) penyajian data yang mencakupi penyusunan informasi yang telah direduksi sehingga memudahkan penarikan kesimpulan, dan (3) penarikan kesimpulan/verifikasi, yaitu proses menginterpretasi data untuk menghasilkan temuan penelitian.

Untuk menjamin validitas data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dan metode. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi, serta mengkonfirmasi informasi kepada berbagai narasumber untuk memastikan keabsahan temuan penelitian.

4. TEMUAN PENELITIAN

Sesuai dengan teori dan kerangka konsep yang digunakan, analisis difokuskan pada empat faktor utama implementasi kebijakan menurut Edwards III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, dan capaian dan dampak pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban.

4. 1. Komunikasi

Komunikasi menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban. Penelitian menemukan bahwa secara umum komunikasi antara pemerintah pusat dan daerah berjalan melalui mekanisme formal berupa rapat koordinasi, surat edaran, dan instruksi teknis. Namun, penyampaian informasi ini seringkali terhambat oleh birokrasi yang panjang sehingga pesan tidak sampai dengan jelas kepada pelaksana teknis di lapangan.

Selain itu, komunikasi antarinstansi juga menghadapi hambatan berupa perbedaan persepsi mengenai prioritas pembangunan.

Misalnya, Kementerian Perhubungan lebih menekankan pada percepatan penyelesaian infrastruktur inti pelabuhan, sedangkan pemerintah daerah lebih memprioritaskan penyediaan akses jalan dan rel kereta api. Perbedaan kepentingan ini mengakibatkan koordinasi horizontal berjalan lambat dan seringkali menimbulkan keterlambatan dalam implementasi.

Komunikasi dengan masyarakat terdampak juga tidak selalu berjalan baik. Informasi mengenai ganti rugi lahan dan relokasi tidak disampaikan secara transparan dan konsisten, sehingga menimbulkan resistensi sosial di beberapa desa. Beberapa warga mengaku hanya mendapatkan informasi dari media massa atau pihak ketiga, bukan langsung dari pemerintah. Hal ini memperlihatkan adanya kelemahan dalam komunikasi publik yang seharusnya mengedepankan prinsip partisipasi dan keterbukaan.

Kelemahan dalam komunikasi ini berdampak pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan. Kurangnya komunikasi yang partisipatif memperlambat penerimaan masyarakat terhadap proyek strategis nasional ini. Oleh karena itu, komunikasi dalam implementasi kebijakan tidak hanya bersifat top-down, tetapi harus mencakup dialog dua arah yang dapat mengurangi resistensi dan meningkatkan legitimasi kebijakan.

Tabel 1: Rencana Pembangunan Pelabuhan Patimban Subang Jawa Barat

No	Tahap Pembangunan	Tahun	Penyelesaian
	Tahap 1	2016	2024
	Tahap 2	2025	2027
	Tahap 3	2027	2032
	Tahap 4	2032	2034

Sumber: Kementerian Perhubungan Laut, 2025

Pada tabel 1 terlihat bahwa rencana pembangunan Pelabuhan Patimban menjadi Pelabuhan Internasional Patimban dilaksanakan dalam 4 (empat) tahap pembangunan, yang seharusnya dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap dan selesai di bulan Februari 2025. Namun, sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan Prioritas Nasional Kemaritiman dan Kelautan, maka pembangunan pelabuhan Patimban menjadi Pelabuhan Internasional Patimban menjadi 4 (empat) tahap pelaksanaan pembangunan.

4. 2. Sumber Daya

Faktor sumber daya merupakan aspek krusial yang memengaruhi jalannya implementasi pembangunan Pelabuhan Patimban. Sumber daya finansial, manusia, dan teknis berperan besar dalam menentukan capaian pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterbatasan anggaran menyebabkan beberapa infrastruktur pendukung, seperti akses jalan tol dan jalur kereta api, tidak selesai tepat waktu.

Dari sisi sumber daya manusia, kapasitas teknis aparat pemerintah daerah masih terbatas dalam mengelola proyek berskala internasional. Keterbatasan ini sebagian dapat diatasi dengan dukungan tenaga ahli dari Kementerian Perhubungan dan konsultan internasional yang terlibat dalam proyek. Namun, transfer pengetahuan dan keterampilan kepada aparat lokal belum berjalan optimal sehingga menimbulkan ketergantungan pada pihak eksternal.

Sumber daya teknis juga menjadi kendala, terutama terkait peralatan konstruksi dan teknologi pengelolaan pelabuhan. Beberapa peralatan harus diimpor, sehingga proses pengadaan memakan waktu lama dan berbiaya tinggi. Keterbatasan ini

memperlihatkan bahwa meskipun proyek berskala besar dapat didukung dengan dana internasional, ketergantungan pada teknologi luar negeri tetap menjadi hambatan serius.

Secara keseluruhan, keterbatasan sumber daya berdampak pada lambatnya implementasi dan pencapaian target pembangunan. Temuan ini memperkuat pandangan Edwards III bahwa sumber daya merupakan salah satu pilar utama implementasi kebijakan. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, kebijakan yang dirumuskan dengan baik pun sulit untuk diimplementasikan secara efektif.

4. 3. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan merupakan faktor yang berpengaruh signifikan dalam implementasi. Penelitian menemukan bahwa pejabat pusat menunjukkan komitmen tinggi untuk menyelesaikan pembangunan tahap pertama sesuai target nasional. Namun, disposisi di tingkat lokal tidak selalu sejalan, terutama karena adanya perbedaan kepentingan politik dan ekonomi.

Di tingkat birokrasi daerah, beberapa pelaksana menunjukkan antusiasme, tetapi ada juga yang bersikap pasif. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kewenangan serta keterlibatan mereka yang hanya bersifat administratif. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa disposisi pelaksana kebijakan sangat dipengaruhi oleh struktur birokrasi yang membatasi ruang gerak mereka.

Resistensi juga muncul dari masyarakat lokal yang merasa tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Sikap kritis masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan memperlihatkan adanya kesenjangan antara tujuan pemerintah dan aspirasi lokal. Kondisi ini sejalan dengan teori Grindle mengenai pentingnya konteks

implementasi dalam menentukan keberhasilan kebijakan.

Dengan demikian, disposisi pelaksana kebijakan di Patimban bersifat ambivalen. Di satu sisi ada komitmen kuat dari pusat, tetapi di sisi lain ada resistensi lokal yang menghambat kelancaran implementasi. Hal ini menunjukkan perlunya strategi komunikasi dan pendekatan partisipatif untuk menyelaraskan disposisi para aktor dengan tujuan kebijakan.

4. 4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang terlibat dalam pembangunan Pelabuhan Patimban terdiri dari berbagai instansi pusat, daerah, dan lembaga terkait. Kompleksitas struktur ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang memperlambat proses implementasi. Misalnya, pengadaan lahan berada di bawah kewenangan pemerintah daerah, sedangkan pendanaan dikoordinasikan oleh pemerintah pusat.

Koordinasi antarinstansi seringkali terkendala oleh perbedaan prioritas. Kementerian Perhubungan menekankan pada percepatan infrastruktur inti, sementara Kementerian PUPR lebih fokus pada pembangunan akses jalan. Ketidakselarasan ini menimbulkan tarik-menarik kepentingan yang menghambat efektivitas implementasi.

Prosedur birokrasi yang panjang juga memperlambat pengambilan keputusan. Misalnya, proses persetujuan anggaran memerlukan waktu lama karena harus melalui berbagai tahapan administrasi. Kondisi ini memperlihatkan bahwa birokrasi di Indonesia masih menghadapi masalah klasik berupa rigiditas prosedural.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah pusat membentuk satuan tugas khusus (Satgas) yang bertugas mempercepat koordinasi lintas sektor. Satgas ini terbukti efektif dalam memotong jalur birokrasi yang panjang, meskipun belum sepenuhnya

menyelesaikan permasalahan struktural. Temuan ini mendukung teori Van Meter dan Van Horn mengenai pentingnya dukungan struktur organisasi dalam implementasi kebijakan.

5. HASIL DAN DAMPAK IMPLEMENTASI

5.1. Hasil Implementasi

Hasil pembangunan tahap pertama Pelabuhan Patimban memperlihatkan beberapa capaian strategis. Terminal mobil berhasil dibangun dan mulai difungsikan sebagai pusat ekspor otomotif, terutama kendaraan bermotor ke negara-negara Asia Tenggara. Hal ini memperkuat posisi Indonesia sebagai salah satu basis produksi otomotif di kawasan.

Selain terminal mobil, pembangunan terminal kontainer juga menunjukkan kemajuan signifikan. Meskipun belum sepenuhnya selesai, kapasitas yang telah terbangun mencapai 1,9 juta TEUs. Hal ini memberikan alternatif bagi distribusi logistik nasional yang sebelumnya sangat bergantung pada Pelabuhan Tanjung Priok.

Infrastruktur dasar pelabuhan, seperti dermaga, area penumpukan, dan fasilitas bongkar muat, sebagian besar telah selesai dibangun. Namun, pembangunan infrastruktur pendukung, seperti jalan tol penghubung, masih tertunda sehingga mengurangi efektivitas operasional pelabuhan.

Dengan capaian ini, dapat disimpulkan bahwa meskipun menghadapi banyak kendala, implementasi kebijakan pembangunan tahap pertama Patimban relatif berhasil. Namun, keberhasilan ini baru bersifat parsial dan masih memerlukan penguatan dari sisi aksesibilitas dan integrasi logistik.

5.2. Dampak Implementasi

Dampak pembangunan Pelabuhan Patimban tahap pertama dapat dilihat dari aspek ekonomi, sosial, dan konektivitas. Secara ekonomi, pelabuhan ini telah meningkatkan investasi dan membuka peluang ekspor yang lebih luas. Industri otomotif mendapat manfaat langsung dengan adanya terminal mobil yang mempermudah distribusi produk ke pasar internasional.

Dari aspek sosial, pembangunan pelabuhan membawa dampak ganda. Di satu sisi, proyek ini membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat lokal, baik dalam tahap konstruksi maupun operasional yang mampu menyerap tenaga kerja lokal (data BPS 2024 menunjukkan peningkatan pekerja konstruksi dan jasa pelabuhan hingga 17%). Namun di sisi lain, penggusuran lahan menimbulkan keresahan sosial dan penolakan dari sebagian warga yang merasa tidak mendapatkan kompensasi yang adil.

Tabel 2: Desa Terdampak Pembangunan Pelabuhan Internasional Patimban

No	Desa	Kecamatan	Kabupaten
1.	Patimban	Pusakanagara	Subang
2.	Kalentambo	Pusakanagara	Subang
3.	Gempol	Pusakanagara	Subang
4.	Pusakaratu	Pusakanagara	Subang
5.	Kotasari	Pusakanagara	Subang
6.	Pusakaja	Pusakaraja	Indramayu

Sumber: Badan Pusat Statistik Subang Jawa Barat, 2025

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa ada 6 (enam) desa yang terdampak dari perluasan area pembangunan

Pelabuhan Patimban. Sebanyak lima desa berada di Kecamatan Pusakanagara Kabupaten Subang, dan satu desa berada di Kecamatan Pusakaraja Kabupaten Indramayu, Jawa Barat (BPS. Subang, 2025). Semula pembangunan pelabuhan Patimban diperkirakan hanya membutuhkan 4 (empat) desa, namun mengingat luasnya pelabuhan yang akan dibangun, sehingga luas pelabuhan Patimban menjadi 654 hektar. 300 hektar sebagai wilayah cadangan dan wilayah seluas 356 hektar sebagai *backup* area.

Dampak terhadap konektivitas regional juga signifikan. Pelabuhan Patimban berkontribusi mengurangi beban Pelabuhan Tanjung Priok dan meningkatkan efisiensi distribusi logistik nasional. Namun, kurangnya infrastruktur penghubung membuat dampak positif ini belum optimal.

Secara keseluruhan, dampak implementasi kebijakan pembangunan Patimban tahap pertama bersifat ambivalen. Terdapat kemajuan nyata dalam hal ekonomi dan konektivitas, tetapi di sisi lain terdapat tantangan sosial yang perlu ditangani. Hal ini memperlihatkan pentingnya pendekatan pembangunan yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

6. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bagian pembahasan ini mengaitkan temuan penelitian dengan kerangka teori yang digunakan serta penelitian terdahulu. Analisis difokuskan pada empat faktor utama implementasi kebijakan menurut Edwards III (komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi), serta hasil dan dampak pembangunan, dengan uraian lebih mendalam dalam tiap subbagian.

6. 1. Analisis Komunikasi

Temuan penelitian menunjukkan bahwa komunikasi antaraktor kebijakan belum berjalan optimal. Kebijakan

pembangunan Patimban memang disosialisasikan melalui berbagai media resmi, namun tidak semua informasi dapat dipahami dengan baik oleh pelaksana maupun masyarakat. Kondisi ini mengindikasikan lemahnya penyampaian pesan kebijakan secara vertikal dari pusat ke daerah dan sebaliknya.

Kelemahan komunikasi formal antarinstansi tampak dari perbedaan interpretasi terhadap kebijakan pembangunan. Sebagian instansi lebih menekankan pada target teknis, sementara yang lain fokus pada aspek sosial. Kondisi ini menyebabkan koordinasi horizontal berjalan kurang efektif, memperlambat realisasi kebijakan. Hal ini sejalan dengan teori Edwards III yang menekankan pentingnya kejelasan dan konsistensi komunikasi.

Komunikasi dengan masyarakat juga menghadapi kendala. Sosialisasi mengenai ganti rugi lahan dan dampak sosial belum dilakukan secara partisipatif, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan. Masyarakat merasa tidak dilibatkan secara memadai dalam pengambilan keputusan. Padahal, teori Grindle menekankan pentingnya konteks implementasi, termasuk dukungan masyarakat, dalam menentukan keberhasilan kebijakan.

Dengan demikian, komunikasi yang tidak optimal memperlambat proses implementasi dan menurunkan legitimasi kebijakan. Temuan ini menguatkan penelitian Sitimutlisah (2023) yang menunjukkan bahwa komunikasi merupakan faktor krusial dalam pembangunan infrastruktur maritim. Oleh karena itu, strategi komunikasi yang transparan, konsisten, dan partisipatif perlu ditingkatkan agar implementasi kebijakan lebih efektif.

6. 2. Analisis Sumber Daya

Keterbatasan sumber daya menjadi tantangan utama dalam pembangunan

Patimban. Anggaran dari APBN dan pinjaman internasional memang tersedia, tetapi belum mencukupi untuk membiayai seluruh infrastruktur pendukung. Kondisi ini memperlambat penyelesaian proyek, khususnya akses jalan dan rel kereta api.

Dari sisi sumber daya manusia, kemampuan teknis aparat daerah belum memadai untuk mengelola proyek berskala internasional. Keterbatasan kapasitas ini menyebabkan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada tenaga ahli pusat dan konsultan asing. Temuan ini sejalan dengan penelitian Syam & Burhanuddin (2023) yang menekankan pentingnya kesiapan SDM dalam mendukung pembangunan pelabuhan.

Keterbatasan juga terlihat pada aspek teknologi. Sebagian besar peralatan konstruksi dan teknologi pelabuhan harus diimpor, sehingga meningkatkan biaya dan memperpanjang waktu implementasi. Hal ini memperlihatkan adanya ketergantungan pada pihak luar yang melemahkan kemandirian nasional dalam pengembangan infrastruktur strategis.

Dengan demikian, faktor sumber daya berperan besar dalam menentukan efektivitas implementasi. Hal ini mengonfirmasi pandangan Mazmanian & Sabatier bahwa keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh ketersediaan dan kualitas sumber daya. Tanpa penguatan kapasitas SDM lokal dan kemandirian teknologi, implementasi kebijakan pembangunan pelabuhan akan terus menghadapi hambatan.

6. 3. Analisis Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan memengaruhi langsung keberhasilan implementasi. Pejabat pusat menunjukkan komitmen tinggi, tetapi pejabat daerah memiliki keterbatasan kewenangan sehingga cenderung pasif dalam pelaksanaan. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara

perencanaan di pusat dan pelaksanaan di daerah.

Selain itu, resistensi masyarakat lokal memperlihatkan bahwa disposisi implementor belum mampu mengakomodasi aspirasi warga. Masyarakat merasa tidak sepenuhnya dilibatkan dalam perumusan kebijakan, sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan. Hal ini mengindikasikan lemahnya disposisi implementor dalam membangun kepercayaan publik.

Dalam kerangka teori Edwards III, disposisi positif sangat penting agar pelaksana kebijakan dapat bekerja sesuai tujuan. Namun, penelitian ini memperlihatkan bahwa disposisi pelaksana di tingkat lokal belum cukup mendukung tujuan nasional. Kesenjangan sikap ini memperlambat pencapaian target implementasi.

Dengan demikian, perlu ada strategi khusus untuk menyelaraskan disposisi pelaksana pusat, daerah, dan masyarakat. Pendekatan partisipatif dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah dapat menjadi solusi. Hal ini sejalan dengan teori Grindle mengenai pentingnya konteks sosial-politik dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

6. 4. Analisis Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam pembangunan Patimban melibatkan banyak instansi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kompleksitas ini menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan memperlambat pengambilan keputusan. Misalnya, pemerintah pusat bertanggung jawab atas pembangunan infrastruktur inti, sedangkan pemerintah daerah mengurus pembebasan lahan.

Perbedaan prioritas antarinstansi juga menghambat koordinasi. Kementerian Perhubungan lebih fokus pada terminal pelabuhan, sementara pemerintah daerah

lebih menekankan pada dampak sosial. Perbedaan ini memperlihatkan lemahnya integrasi dalam struktur birokrasi.

Prosedur administrasi yang panjang juga memperlambat implementasi. Setiap tahap pembangunan memerlukan persetujuan dari berbagai pihak, sehingga memperpanjang waktu pelaksanaan. Hal ini konsisten dengan kelemahan birokrasi di negara berkembang yang seringkali rigid dan kurang fleksibel.

Upaya pemerintah pusat membentuk satuan tugas khusus (Satgas) relatif membantu mempercepat koordinasi lintas sektor. Namun, solusi ini belum menyentuh akar masalah berupa struktur birokrasi yang terlalu hierarkis. Temuan ini sesuai dengan teori Van Meter & Van Horn yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dukungan struktur organisasi yang jelas dan efektif.

6. 5. Analisis Hasil dan Dampak

Hasil pembangunan tahap pertama Patimban menunjukkan capaian penting berupa terminal mobil dan sebagian terminal kontainer yang sudah berfungsi. Capaian ini sesuai dengan tujuan kebijakan nasional untuk memperkuat daya saing maritim Indonesia.

Dampak ekonomi terlihat dari meningkatnya ekspor otomotif dan investasi di kawasan industri Jawa Barat. Hal ini mendukung teori Rostow yang menekankan pembangunan infrastruktur sebagai bagian dari proses modernisasi. Namun, manfaat ekonomi belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat lokal.

Tabel 3: Target dan Realisasi Pembangunan Patimban

No	Tahun	Target TEUs /Tahun	Realisasi TEUs /Tahun (Rp)	Biaya (Triliun) (Rp)
1.	2018 - 2019	3.5 Juta	350.000	14
2.	2020-2023	3.5 Juta	3.75 Juta	43.22
3.	2024 - 2025	7.5 Juta	5 Juta	
4.	2032-2034	-		(5.48)

Sumber: Kementerian Perhubungan Subang, Jawa Barat, 2025.

Berdasarkan tabel 3 terlihat bahwa target pembangunan Pelabuhan Patimban tidak sesuai dengan realisasi yang ada. Sebagai contoh pada tahun 2018-2019, target pembangunan yang targetkan sebesar 3,5 juta TEUs/tahun. Namun, realisasi pembangunan Pelabuhan Patimban yang terlealisasi sebesar 350.000 TEUs, diluar prediksi dengan anggaran sebesar Rp. 14 Triliun. Demikian pula untuk target dan realisasi pembangunan dari tahun ke tahun, dengan penambahan biaya yang ditargetkan awal sebesar Rp. 40 Triliun menjadi Rp. 43.22 Triliun. Dan khusus pada pembangunan di tahun 2032-2034 pembangunan Pelabuhan Patimban sebesar Rp. 5.48 Triliun. Pendanaan pembangunan Pelabuhan Internasional Patimban ini, didanai oleh *Japan Internasional Cooperation Agency (JICA)*.

Dengan biaya Rp. 43,22 Triliun, seharusnya pembangunan Pelabuhan Patimban sudah mempunyai fasilitas *Crane* serta kelengkapan pelabuhan. Namun, sampai tahun 2025 belum ada satu TEUs (peti kemas) berada di pelabuhan Patimban. Karena Crane belum terpasang. Sehingga pelabuhan Patimban belum siap untuk menerima kapal-kapal besar untuk bongkar muat kontainer. Hal ini disebabkan pelabuhan belum dapat beroperasi secara maksimal, karena

1. Belum mempunyai crane yang dibutuhkan untuk mengangkat dan memindahkan kontainer. Sehingga Peti kemas tidak dapat diangkat dari kapal ke dermaga, yang mengakibatkan penumpukan peti kemas di pelabuhan. Hal ini sebabkan crane masih dalam proses pemasangan dan belum siap untuk digunakan.
2. Jarak antara pelabuhan Patimban jauh dari Kabupaten Subang dan kawasan industri sangat jauh sekitar 80 kilometer.
3. Besarnya biaya transportasi yang mengakibatkan biaya logistik menjadi tinggi sekali, sehingga kurang menarik bagi industri/investor.
4. Dengan belum terpasangnya *Crane*, maka bongkar muat kapal-kapal besar kargo belum dapat dilakukan di pelabuhan Patimban, karena belum dapat dioperasikan secara optimal. Maka *Crane* harus dipasang agar kapal-kapal kargo yang bermuatan logistik dapat berlabuh di Pelabuhan Patimban.

Dampak sosial bersifat ganda. Di satu sisi, pembangunan membuka lapangan kerja baru, tetapi di sisi lain menimbulkan keresahan akibat penggusuran lahan. Kondisi ini menunjukkan adanya *trade-off* antara kepentingan ekonomi nasional dan kesejahteraan lokal.

Dampak terhadap konektivitas cukup signifikan karena Patimban mengurangi beban Tanjung Priok. Namun, kurangnya infrastruktur pendukung mengurangi efektivitasnya. Hal ini memperlihatkan bahwa pembangunan infrastruktur inti harus dibarengi dengan infrastruktur penunjang agar manfaatnya optimal.

Dengan demikian, hasil dan dampak implementasi memperlihatkan keberhasilan parsial. Capaian pembangunan memang signifikan, tetapi tantangan sosial dan keterbatasan infrastruktur pendukung perlu segera ditangani. Hal ini menguatkan

pandangan Todaro & Smith mengenai pentingnya pembangunan berkelanjutan yang mencakup dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan.

7. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban tahap pertama di Kabupaten Subang Jawa Barat dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Meskipun menghadapi kendala berupa keterbatasan infrastruktur pendukung, sumber daya manusia, dan resistensi masyarakat lokal, pembangunan tahap pertama berhasil mewujudkan terminal mobil dan sebagian terminal kontainer dengan kapasitas signifikan. Hasil pembangunan memberikan dampak positif berupa peningkatan konektivitas regional, investasi, dan peluang kerja, meskipun di sisi lain menimbulkan tantangan sosial terkait pengurusan lahan dan distribusi manfaat.

Dari sisi teoretis, penelitian ini memperkuat relevansi teori implementasi Edwards III dalam menganalisis implementasi kebijakan infrastruktur maritim sekaligus menunjukkan relevansi pendekatan governance dan kolaboratif dalam implementasi proyek strategis nasional serta memperkaya literatur dengan mengaitkan model implementasi klasik dengan konteks pembangunan pelabuhan modern. Sementara itu, dari sisi praktis, penelitian ini merekomendasikan perlunya komunikasi yang lebih partisipatif, peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penyederhanaan struktur birokrasi, dan integrasi lintas sektor untuk mempercepat proses pembangunan. Ke depan, pemerintah diharapkan tidak hanya menekankan aspek ekonomi, tetapi juga memperhatikan dimensi sosial dan lingkungan agar pembangunan Pelabuhan Patimban dapat berkontribusi pada

pertumbuhan yang inklusif dan berkelanjutan.

Proposisi kunci: Jika pembangunan tahap pertama telah mencapai $\pm 78\%$ fisik dan terminal kontainer berkapasitas 1,9 juta TEUs siap beroperasi penuh, maka kebijakan pembangunan Pelabuhan Patimban dapat dinilai efektif secara struktural, namun masih perlu optimalisasi sosial dan teknologis agar manfaatnya berkelanjutan dan inklusif.

REFERENSI

- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy-Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bappenas. (2023). *Laporan Evaluasi Proyek Strategis Nasional Bidang Infrastruktur*. Jakarta: Bappenas RI.
- Dye, T. R. (1979). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Grindle, M. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Kusumastanto, T. (2002). *Pembangunan Kelautan dan Perikanan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis*:

- A Methods Sourcebook. 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Notteboom, T., & Rodrigue, J. P. (2020). *Port Economics, Management and Policy*. Routledge.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2016 tentang Penetapan Proyek Strategis Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Siahaan, R. (2012). *Manajemen Transportasi Laut*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sitimutlisah, S. (2023). Tantangan Implementasi Kebijakan Infrastruktur Maritim. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 14(2), 55–70.
- Syam, A., & Burhanuddin, M. (2023). SDM dan Pengelolaan Pelabuhan di Era Global. *Jurnal Manajemen Transportasi*, 11(1), 77–92.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2015). *Economic Development*. 12th Edition. Boston: Pearson.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Valmaida, F., Nugroho, T., & Surbakti, B. (2024). Institutional Integration in Port and Hinterland Development. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 23–37.