

Analisis Hukum Terhadap Tugas Dan Wewenang Syahbandar Dalam Menjamin Keselamatan Pelayaran Menurut Permenhub Nomor 51 Tahun 2015

(Studi Kasus Ksop Teluk Palu)

Gafar

Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Universitas Terbuka

Email : 041898055@ecampus.ut.ac.id

ABSTRAK

Syahbandar memiliki peran sentral dalam menjamin keselamatan pelayaran, namun pelaksanaannya di lapangan belum optimal. Latar belakang permasalahan terletak pada ketimpangan antara kewenangan hukum yang kuat secara normatif dan realisasi yang belum maksimal, khususnya di KSOP Teluk Palu. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar berdasarkan Permenhub Nomor 51 Tahun 2015. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan empiris, melalui studi kepustakaan, observasi lapangan, serta wawancara dengan pejabat terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan keselamatan pelayaran masih berfokus pada aspek administratif dan belum menyentuh aspek teknis secara menyeluruh. Kendala utama mencakup keterbatasan sumber daya manusia, belum terintegrasinya sistem digital, dan lemahnya koordinasi antarlembaga. Saran yang diajukan antara lain penyusunan SOP wajib, penguatan sistem informasi digital, peningkatan kapasitas SDM, dan pembentukan forum koordinasi antarsektor di pelabuhan. Dengan pembenahan tersebut, diharapkan pelaksanaan tugas Syahbandar dapat lebih efektif dan adaptif terhadap dinamika pelayaran, terutama di pelabuhan kelas menengah seperti Teluk Palu.

Kata kunci: Digitalisasi, Evaluasi, Koordinasi, Pengawasan, Syahbandar

PENDAHULUAN

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, sangat bergantung pada sektor pelayaran untuk memastikan konektivitas antarpulau yang efektif serta distribusi logistik yang efisien. Keselamatan pelayaran atau *maritime safety* menjadi aspek utama dalam mendukung hal tersebut. Pejabat Syahbandar memegang peran sentral dalam struktur ini, terutama dalam pengawasan kelaiklautan kapal (*seaworthiness inspection*), manajemen lalu lintas kapal (*traffic control*), serta penerbitan izin berlayar (*sailing permit*), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008. Peran tersebut kemudian dipertegas melalui Permenhub No. 51 Tahun 2015 mengenai organisasi dan tata kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP), yang memperluas wewenang Syahbandar hingga aspek penegakan hukum di pelabuhan. Dengan demikian, model administrasi pelayaran di Indonesia sekarang menuntut keseimbangan antara regulasi yang ketat dan praktik operasional yang luwes untuk merespons tantangan lapangan (Nurhasanah, M. 2022).

Namun, meskipun kerangka hukum Indonesia sudah kuat, sejumlah penelitian empiris menunjukkan bahwa secara praktik, pengawasan dan penegakan hukum oleh Syahbandar belum berjalan secara optimal. Studi di beberapa pelabuhan perintis seperti Reo (Nusa Tenggara Timur) dan Tumumpa (Sulawesi Utara) antara tahun 2019–2023 menunjukkan bahwa kendala utama terletak pada keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang kompeten serta sarana dan prasarana yang belum memadai. Kondisi ini menimbulkan backlog dalam inspeksi kapal, hambatan dalam penerbitan izin berlayar secara tepat waktu, dan belum optimalnya penegakan sanksi hukum terhadap pelanggaran. Selain itu, kurangnya koordinasi antarlembaga terkait, seperti Imigrasi, Karantina, dan Kepolisian, memperlambat respon terhadap pelanggaran standar

keselamatan pelayaran, walaupun peran Syahbandar di dalam Permenhub sudah sangat jelas (Hardani et al. 2020).

Khususnya di KSOP Teluk Palu, peran Syahbandar makin krusial setelah dianggap sebagai pintu gerbang penting antar wilayah Sulawesi dan Kalimantan serta bagian dari strategi *Tol Laut* nasional. Namun, laporan operasional internal KSOP Teluk Palu di rentang waktu 2020–2023 menunjukkan bahwa inisiatif seperti sosialisasi keselamatan pelayaran dan pembagian *life jacket* telah dilaksanakan, tetapi belum ada evaluasi sistematis terhadap kelanjutan dan dampaknya. Terlebih, hal ini menunjukkan potensi gap antara kebijakan yang digulirkan dan efektivitas implementasi di lapangan. Anehnya, inisiatif baik ini tidak didukung oleh sistem digitalisasi pelaporan dan pemeriksaan kapal, padahal tren global sejak 2020 mendorong adopsi *electronic documentation* dan *real-time monitoring* untuk deteksi dini kegagalan fungsi kapal (Santoso, A. 2021).

Di sisi lain, penelitian terbaru di lini akademik menunjukkan bahwa efektivitas tugas Syahbandar sangat dipengaruhi oleh tingkat kesiapan teknis dan adaptasi teknologi. Sebuah studi di pelabuhan Reo tahun 2022 mengungkap bahwa meskipun ada peningkatan kesadaran akan pentingnya *regulatory compliance*, rendahnya tingkat adopsi teknologi seperti sistem navigasi digital dan basis data kapal elektronik menyebabkan potensi human error dan kelalaian prosedural meningkat. Kelemahan ini tidak hanya mengurangi daya tawar Syahbandar dalam negosiasi penegakan, tetapi juga membuka celah hukum ketika terjadi insiden pelayaran. Situasi ini membuktikan bahwa penegakan hukum tidak bisa hanya mengandalkan regulasi, tetapi harus didukung oleh mekanisme integrasi data, pelatihan petugas, dan infrastruktur digital yang memadai (Prayitno, R. 2023).

Lebih jauh lagi, isu koordinasi antarlembaga terus menjadi tantangan besar dalam praktik. Walaupun Permenhub 51/2015 telah memberikan mandat kepada Syahbandar untuk berwenang menahan kapal yang tidak memenuhi syarat, dalam realitasnya tindakan ini sering tertunda karena prosedur administratif yang panjang dan ketidakjelasan hubungan kerja dengan instansi seperti Karantina dan Kepolisian. Temuan penelitian survei di 2021–2024 menunjukkan bahwa, meski angka penahanan kapal ada, sebagian besar kasus diselesaikan melalui surat peringatan tanpa efek jera. Inilah yang kemudian menjadi masalah mendasar pada KSOP Teluk Palu: batas-batas wewenang Syahbandar tampak jelas di atas kertas, tetapi ketika disandingkan dengan kondisi lokal, masih terjadi inefisiensi dan *under-enforcement* (Widaryanti, W. et al 2021).

Penting pula dipahami bahwa perkembangan regulasi pelayaran internasional, seperti yang dikeluarkan oleh *International Maritime Organization* (IMO), mendorong setiap negara anggota termasuk Indonesia untuk menyesuaikan standar keselamatan dan manajemen pelabuhan secara berkelanjutan. Namun, adopsi terhadap standar global tersebut kerap kali mengalami hambatan di tingkat lokal. Syahbandar sebagai ujung tombak pelaksanaan standar ini sering kali harus menghadapi dilema antara menerapkan ketentuan hukum secara ketat dengan kondisi riil pelabuhan yang penuh keterbatasan. Misalnya, standar seperti *Port State Control*, yang menuntut pemeriksaan kapal berdasarkan kriteria internasional, belum sepenuhnya mampu dioperasikan secara rutin di pelabuhan kelas menengah seperti Teluk Palu. Hal ini disebabkan oleh minimnya alat bantu inspeksi, kurangnya tenaga ahli bersertifikasi, dan belum tersedianya sistem informasi yang *interconnected* antar pelabuhan di kawasan regional (Puspitasari Siregar, et al, 2024)

Selain itu, dinamika pelayaran yang terus meningkat setiap tahunnya turut menambah beban kerja Syahbandar. Di beberapa pelabuhan, termasuk Teluk Palu, arus kapal barang, kapal perintis, hingga kapal penumpang meningkat signifikan pasca-pandemi. Sayangnya, peningkatan ini tidak diiringi peningkatan kapasitas struktural organisasi KSOP maupun jumlah personel Syahbandar yang bertugas. Akibatnya, kualitas pengawasan keselamatan pelayaran menurun, terutama dalam pelaksanaan inspeksi teknis kapal sebelum keberangkatan. Banyak Syahbandar di daerah yang terpaksa mengandalkan prosedur administratif seperti *self-declaration* dari nakhoda kapal alih-alih melakukan pengecekan langsung di lapangan. Padahal, seperti ditekankan dalam berbagai studi, pendekatan seperti itu rawan memunculkan ketidaksesuaian data dan risiko pelanggaran aspek keselamatan (Tumoka, I. M. R. 2024).

Lebih mengkhawatirkan lagi, aspek budaya hukum (*legal culture*) juga memengaruhi kinerja pengawasan. Dalam beberapa studi ditemukan bahwa pelaku usaha pelayaran dan pemilik kapal cenderung menganggap pemeriksaan Syahbandar sebagai prosedur formalitas belaka, bukan bagian integral dari

sistem keselamatan nasional. Persepsi seperti ini sangat menghambat penerapan prinsip-prinsip hukum maritim yang berbasis pada pencegahan risiko. Oleh karena itu, peran Syahbandar bukan hanya sebagai pelaksana administrasi, melainkan juga sebagai *law enforcer* dan *safety educator*. Tanggung jawab ini tidak bisa berjalan sendiri tanpa adanya penguatan peran kelembagaan, peningkatan *capacity building*, serta legitimasi sosial dari masyarakat pelayaran itu sendiri (Wulan, S. E. R. 2020).

Dalam konteks Teluk Palu, penting untuk dicatat bahwa pelabuhan ini juga berada pada wilayah yang memiliki kerentanan terhadap bencana alam, seperti gempa bumi dan tsunami. Kondisi geografis ini menambah kompleksitas pekerjaan Syahbandar, sebab pengawasan tidak hanya terbatas pada inspeksi teknis, tetapi juga mencakup kesiapsiagaan terhadap situasi darurat (*emergency preparedness*). Namun, dalam praktiknya, integrasi antara sistem keselamatan pelayaran dan sistem mitigasi bencana masih sangat lemah. Banyak kapal yang belum dilengkapi prosedur evakuasi yang terstandarisasi atau pelatihan kru menghadapi kondisi ekstrem. Dalam konteks ini, KSOP Teluk Palu seharusnya menjadi pelopor bagi penerapan sistem pelayaran tangguh bencana di wilayah Indonesia timur (Nurhasanah, M. 2022).

Melihat kompleksitas tersebut, jelas bahwa analisis terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar tidak bisa berhenti pada evaluasi administratif semata. Diperlukan pendekatan analitis yang menyeluruh: mulai dari aspek regulasi hukum positif (normatif), implementasi teknis di lapangan (empiris), hingga faktor budaya hukum lokal yang membentuk cara kerja dan pola pikir para pelaksana kebijakan. Dengan meneliti secara spesifik KSOP Teluk Palu sebagai studi kasus, penelitian ini dapat menjadi cermin untuk menilai sejauh mana Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 benar-benar dijalankan sesuai amanatnya, serta apakah perangkat hukum dan institusional yang ada sudah cukup mendukung tugas Syahbandar dalam menjamin keselamatan pelayaran yang berkelanjutan dan adaptif (Wulan, S. E. R. 2020).

Dengan menyusun penelitian ini secara terstruktur, diharapkan akan muncul pemahaman yang lebih dalam mengenai tantangan-tantangan faktual yang dihadapi oleh Syahbandar di Teluk Palu dan pelabuhan sejenis lainnya di Indonesia. Lebih dari itu, temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan yang konstruktif bagi pemangku kebijakan di tingkat Kementerian Perhubungan dalam melakukan revisi kebijakan, peningkatan SDM, serta penerapan teknologi terkini demi mendukung efektivitas pengawasan keselamatan pelayaran. Sebab, pada akhirnya keselamatan pelayaran adalah jantung dari keberlanjutan transportasi laut di negara kepulauan seperti Indonesia (Nurhasanah, M. 2022).

Sejumlah penelitian sebelumnya telah dilakukan untuk mengkaji peran dan wewenang Syahbandar dalam konteks keselamatan pelayaran, baik dari sisi regulatif maupun implementatif. Salah satunya adalah penelitian oleh Amrin (2022) di Pelabuhan Reo, Nusa Tenggara Timur, yang memfokuskan kajian pada keterkaitan antara pengawasan kelaiklautan kapal dengan risiko kecelakaan laut. Penelitian tersebut menegaskan bahwa keterbatasan sumber daya manusia dan peralatan teknis menjadi penghambat utama pelaksanaan tugas Syahbandar di wilayah timur Indonesia. Meski demikian, penelitian Amrin tidak mengulas aspek koordinasi lintas sektoral dan belum menyinggung secara langsung relevansi Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 dalam kerangka hukum yang lebih luas.

Selanjutnya, Suryani dkk. (2020) mengkaji implementasi Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 di Pelabuhan Tanjung Emas, Semarang. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pelabuhan dengan fasilitas lengkap dan dukungan SDM profesional cenderung berhasil menjalankan fungsi Syahbandar secara optimal. Namun, pelabuhan besar seperti Tanjung Emas tentu memiliki karakteristik yang berbeda dengan pelabuhan kelas menengah atau kecil, sehingga generalisasi hasil penelitian ini memiliki keterbatasan ketika diterapkan pada konteks pelabuhan daerah seperti Teluk Palu.

Penelitian lain oleh Prayoga (2023) yang dilakukan di Pelabuhan Lembar, Lombok Barat, menyoroti lemahnya sinergi antarinstansi pelabuhan, terutama antara Syahbandar, Imigrasi, Karantina, dan aparat keamanan. Dalam penelitiannya, ditemukan bahwa prosedur hukum sering kali terhambat karena tumpang tindih kewenangan dan belum adanya standar operasional yang terintegrasi secara digital. Meski mengangkat tema koordinasi, penelitian ini lebih banyak menyoroti konflik administratif tanpa menyertakan tinjauan terhadap kesiapsiagaan pelabuhan terhadap bencana alam atau kondisi geografis yang kompleks.

Azzhro dan Rubiyanto (2021) mengangkat pendekatan kuantitatif dalam meneliti hubungan antara pengawasan Syahbandar dan tingkat kecelakaan pelayaran di pelabuhan perintis di Sulawesi Selatan. Mereka menemukan adanya korelasi positif antara efektivitas pengawasan dan penurunan kecelakaan

kapal. Namun, pendekatan statistik tersebut belum cukup menggambarkan secara mendalam dinamika yuridis maupun kelembagaan dalam praktik di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang lebih menyeluruh dan menyentuh akar struktural dan kultural pelaksanaan tugas Syahbandar.

Sementara itu, Handoko (2019) menyoroti implementasi penegakan hukum Syahbandar di Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya. Fokusnya adalah pada potensi konflik kewenangan antara Syahbandar dan instansi lain yang juga memiliki otoritas di wilayah pelabuhan. Penelitian ini menilai bahwa meskipun peraturan sudah cukup jelas, pelaksanaan di lapangan masih bergantung pada relasi personal dan sistem koordinasi informal. Namun, konteks pelabuhan metropolitan seperti Tanjung Perak tentu tidak dapat sepenuhnya mewakili kondisi pelabuhan-pelabuhan daerah dengan keterbatasan infrastruktur dan SDM.

Berbeda dengan kelima penelitian terdahulu, penelitian ini secara khusus mengambil studi kasus di KSOP Teluk Palu sebuah pelabuhan kelas menengah yang belum banyak disorot dalam kajian akademik. Fokus penelitian ini tidak hanya pada pelaksanaan tugas Syahbandar menurut Permenhub Nomor 51 Tahun 2015, tetapi juga menelaah secara lebih luas aspek hambatan kelembagaan, keterbatasan teknologi pendukung, minimnya sumber daya manusia, hingga kesiapsiagaan terhadap risiko bencana alam. Dengan menggabungkan pendekatan normatif dan empiris, penelitian ini hadir untuk menawarkan analisis hukum yang aplikatif, kontekstual, dan langsung menyentuh permasalahan khas pelabuhan daerah. Maka, kontribusi utama dari penelitian ini adalah memberikan gambaran nyata tentang pelaksanaan regulasi Syahbandar di daerah yang memiliki kompleksitas geografis, teknis, dan sosial yang tinggi yang tidak banyak dibahas dalam penelitian sebelumnya.

Berdasarkan paparan diatas maka Rumusan Masalah dalam penelitian ini ialah **Pertama**, bagaimana ketentuan hukum yang mengatur tugas dan wewenang Syahbandar menurut Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 51 Tahun 2015? **Kedua**, bagaimana implementasi tugas dan wewenang Syahbandar di lingkungan KSOP Teluk Palu dalam menjamin keselamatan pelayaran? **Ketiga**, apa saja hambatan yang dihadapi serta bagaimana alternatif solusi hukum yang dapat ditawarkan dalam pelaksanaan tugas Syahbandar tersebut di lapangan?

Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi secara jelas isi dan ruang lingkup pengaturan tugas Syahbandar sebagaimana dimuat dalam Permenhub 51 Tahun 2015, mengevaluasi praktik pelaksanaan tugas-tugas tersebut di KSOP Teluk Palu, serta merumuskan berbagai kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan regulasi tersebut. Di samping itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menawarkan solusi berbasis hukum, kelembagaan, dan kebijakan publik guna memperkuat posisi Syahbandar sebagai aktor kunci dalam sistem keselamatan pelayaran, terutama di pelabuhan kelas menengah dan daerah terpencil yang seringkali luput dari perhatian penelitian dan pembuat kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* dan *yuridis empiris* secara bersamaan. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum tugas dan wewenang Syahbandar, khususnya Permenhub Nomor 51 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, serta regulasi pendukung lainnya yang relevan. Sementara itu, pendekatan yuridis empiris dilakukan melalui pengumpulan data lapangan di KSOP Teluk Palu guna mengkaji implementasi regulasi tersebut secara faktual, termasuk observasi langsung, wawancara dengan pejabat terkait, dan dokumentasi internal pelabuhan. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analitis, bertujuan menggambarkan serta menganalisis bagaimana pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar diimplementasikan dalam konteks lokal, serta mengidentifikasi kendala hukum dan teknis yang muncul dalam prosesnya. Data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder berasal dari studi kepustakaan, dokumen peraturan, dan hasil penelitian terdahulu. Seluruh data dianalisis secara kualitatif, dengan menitikberatkan pada interpretasi hukum yang aplikatif dan relevan dengan kondisi empiris yang terjadi di lingkungan KSOP Teluk Palu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ketentuan Hukum Tugas dan Wewenang Syahbandar Menurut Permenhub Nomor 51 Tahun 2015

Berdasarkan hasil telaah dokumen hukum, wawancara langsung dengan pejabat KSOP Teluk Palu, serta observasi terhadap praktik pelaksanaan tugas Syahbandar di pelabuhan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dasar hukum mengenai tugas dan wewenang Syahbandar sudah memiliki struktur yang sangat kuat secara normatif. Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 secara eksplisit memuat rincian organisasi dan tata kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, termasuk jabaran fungsional dari tugas Syahbandar. Dalam Pasal 6 dan 7 peraturan tersebut, disebutkan bahwa Syahbandar bertugas melakukan pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan pelayaran, yang meliputi penerbitan surat persetujuan berlayar (*sailing permit*), pemeriksaan kelaiklautan kapal, pengesahan dokumen kapal, serta pengawasan terhadap pemenuhan standar keselamatan, keamanan, dan perlindungan lingkungan maritim.

Saat peneliti melakukan observasi langsung di lapangan, khususnya di ruang administrasi Syahbandar dan terminal keberangkatan Pelabuhan Pantoloan, Teluk Palu, terlihat bahwa prosedur penerbitan surat izin berlayar dilakukan melalui serangkaian verifikasi yang mencakup: kondisi fisik kapal, kelengkapan dokumen seperti *load line certificate*, daftar kru, dan laporan manifest. Semua prosedur ini sesuai dengan norma yang diatur dalam peraturan tersebut. Namun, peneliti juga menemukan bahwa implementasi prosedur ini masih sangat bergantung pada pendekatan administratif dan belum didukung oleh sistem inspeksi lapangan yang terstruktur secara rutin. Wawancara dengan salah satu petugas menyebutkan bahwa pemeriksaan fisik terhadap kapal hanya dilakukan secara menyeluruh apabila ada aduan atau kondisi darurat, bukan sebagai kegiatan yang dilakukan harian atau berbasis jadwal inspeksi tetap. Hal ini menimbulkan kesan bahwa pelaksanaan wewenang Syahbandar, meskipun legal secara dokumen, belum sepenuhnya mencerminkan semangat pengawasan menyeluruh terhadap keselamatan pelayaran.

Jika ditelaah lebih jauh, secara hukum Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 memberi kekuasaan penuh kepada Syahbandar untuk menolak atau bahkan menahan kapal yang tidak memenuhi aspek keselamatan. Namun dalam praktiknya, hasil wawancara dengan dua pejabat fungsional menyebutkan bahwa langkah tersebut jarang diambil secara tegas karena adanya tekanan dari pemilik kapal, padatnya jadwal keberangkatan, dan ketakutan akan menghambat distribusi logistik. Inilah yang menunjukkan adanya *gap* antara “wewenang hukum” dan “realitas pelaksanaan.” Padahal, dalam teori hukum administratif maritim, wewenang diskresi seperti ini seharusnya menjadi alat kendali agar regulasi tidak hanya bersifat *declarative*, tapi juga *executive* dan berdampak nyata terhadap keselamatan.

Dari penelusuran dokumen, diketahui bahwa struktur jabatan Syahbandar di KSOP Teluk Palu telah dibentuk sesuai dengan ketentuan Permenhub tersebut. Namun, yang menjadi akar masalah bukanlah ketiadaan jabatan, melainkan ketimpangan antara beban kerja dengan ketersediaan SDM. Berdasarkan data internal KSOP yang peneliti akses pada Maret 2025, hanya terdapat 6 orang petugas yang menangani seluruh prosedur pengawasan kapal per hari, yang jumlahnya bisa mencapai lebih dari 15 kapal. Ketimpangan ini berdampak langsung pada kualitas pemeriksaan yang dilakukan yang akhirnya mendorong pengawasan hanya berfokus pada verifikasi dokumen, bukan inspeksi menyeluruh. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun ketentuan hukum sudah ideal, pelaksanaan di lapangan mengalami deviasi karena keterbatasan sumber daya yang tidak diantisipasi oleh regulasi.

Permasalahan lain yang muncul adalah ketiadaan sistem digital yang terintegrasi secara penuh. Berdasarkan observasi peneliti, sebagian besar dokumen seperti manifest dan daftar muatan masih diajukan secara manual oleh agen pelayaran. Hal ini tidak sejalan dengan semangat digitalisasi pelayanan publik yang dicanangkan Kementerian Perhubungan sejak tahun 2021. Idealnya, Permenhub 51/2015 sudah harus diiringi dengan pelaksanaan kebijakan turunan yang berbasis sistem digital terintegrasi (*e-maritime system*), sehingga verifikasi data dan pengawasan dapat dilakukan lebih efisien. Tanpa sistem tersebut, tugas Syahbandar menjadi sangat bergantung pada *manual judgment*, yang rentan terhadap kesalahan, bahkan potensi penyimpangan atau pembiaran.

Kendala selanjutnya yang sangat menentukan efektivitas tugas Syahbandar adalah belum optimalnya koordinasi lintas sektor di lingkungan pelabuhan. Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 memang memberikan kewenangan teknis kepada Syahbandar, namun pelaksanaannya memerlukan dukungan dari instansi lain

seperti Karantina, Bea Cukai, dan Kesatuan Pengamanan Pelabuhan (KPP). Ketika dilakukan uji petik terhadap satu kasus keterlambatan pemberangkatan kapal karena dokumen kesehatan kru belum lengkap, peneliti mendapati bahwa Syahbandar tidak memiliki akses langsung ke data tersebut, dan harus menunggu verifikasi dari Karantina. Keterlambatan ini menandakan bahwa wewenang tunggal Syahbandar dalam memastikan kapal layak berlayar belum didukung dengan sistem koordinasi yang cepat, padahal keselamatan pelayaran adalah kerja bersama, bukan domain satu instansi semata.

Kesimpulannya, berdasarkan hasil pengamatan langsung, wawancara mendalam, serta kajian peraturan yang berlaku, dapat dikatakan bahwa ketentuan hukum dalam Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 secara substansi sudah sangat lengkap dan kuat, namun pelaksanaannya di lapangan khususnya di KSOP Teluk Palu masih menghadapi berbagai tantangan yang serius. Tantangan tersebut bukan terletak pada kelemahan regulasi, tetapi pada lemahnya eksekusi: mulai dari keterbatasan SDM, tidak meratanya digitalisasi pelayanan, hingga lemahnya koordinasi antarlembaga. Ini semua menjadi akar dari ketidakefektifan pengawasan Syahbandar dalam menjamin keselamatan pelayaran secara utuh. Maka, perlu dilakukan revitalisasi pelaksanaan regulasi, baik dalam bentuk penguatan struktur kelembagaan, integrasi sistem informasi pelabuhan, hingga pembaruan prosedur pengawasan yang lebih responsif terhadap dinamika operasional di lapangan.

2. Implementasi Tugas dan Wewenang Syahbandar di KSOP Teluk Palu dalam Menjamin Keselamatan Pelayaran

Berdasarkan hasil penelitian melalui observasi dan wawancara langsung di lingkungan KSOP Teluk Palu, pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar dalam menjamin keselamatan pelayaran secara umum telah mengikuti kerangka normatif yang diatur dalam Permenhub Nomor 51 Tahun 2015. Dalam Pasal 6 ayat (1) peraturan tersebut ditegaskan bahwa, *“Syahbandar mempunyai tugas melakukan pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.”* Adapun pada ayat (2), diuraikan bahwa tugas tersebut meliputi pemeriksaan kelaiklautan kapal, pengawasan pemuatan barang dan penumpang, pengesahan dokumen kapal, penerbitan Surat Persetujuan Berlayar (SPB), dan tindakan penahanan kapal apabila ditemukan pelanggaran keselamatan. Selanjutnya, Pasal 7 menyatakan bahwa Syahbandar bertanggung jawab langsung kepada Kepala KSOP. Dengan dasar hukum ini, dapat disimpulkan bahwa kewenangan Syahbandar dalam menjamin keselamatan pelayaran sangat kuat secara regulatif.

Pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar di KSOP Teluk Palu telah mengikuti ketentuan dalam Permenhub Nomor 51 Tahun 2015. Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pejabat teknis di lapangan, implementasinya belum optimal. Peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Seksi Keselamatan Pelayaran, dua staf teknis Syahbandar, serta petugas pelayanan keberangkatan kapal, yang mengungkap berbagai kendala operasional dan struktural dalam pelaksanaan fungsi pengawasan keselamatan pelayaran.

Wawancara dengan Kepala Seksi Keselamatan Pelayaran serta beberapa staf pelaksana menunjukkan bahwa pemeriksaan terhadap kapal yang akan berlayar lebih banyak difokuskan pada kelengkapan dokumen administratif, seperti manifest, dokumen kru, dan sertifikat keselamatan. Pemeriksaan teknis terhadap kondisi kapal, alat keselamatan, dan mesin tidak dilakukan secara menyeluruh, kecuali terdapat laporan pelanggaran atau kecurigaan tertentu. Salah satu petugas menyatakan,

“Kami hanya melakukan pemeriksaan fisik menyeluruh jika ada aduan. Kalau tidak, cukup dicek berkasnya saja.”

Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan teknis belum menjadi kegiatan yang dilakukan secara rutin, padahal hal tersebut merupakan inti dari keselamatan pelayaran. Keterbatasan jumlah sumber daya manusia menjadi alasan utama mengapa pengawasan teknis belum bisa dilaksanakan secara optimal. Berdasarkan data internal, KSOP Teluk Palu hanya memiliki delapan orang petugas teknis yang bertugas secara bergilir. Dalam satu hari, jumlah kapal yang keluar masuk bisa mencapai 12 hingga 20 unit. Kondisi ini membuat mustahil bagi petugas untuk melakukan pemeriksaan fisik terhadap semua kapal secara menyeluruh. Salah satu staf mengatakan,

“Kalau semua kapal harus kami cek fisiknya, tidak akan selesai. Pelayanan akan terhambat.”

Akibatnya, proses pengawasan menjadi sangat bergantung pada verifikasi administratif semata. Selain keterbatasan SDM, masalah lain yang ditemukan adalah belum tersedianya sistem digital yang

terintegrasi dalam pelaksanaan tugas Syahbandar. Proses pengajuan dan verifikasi dokumen masih dilakukan secara manual dengan *hardcopy*, tanpa dukungan basis data yang terhubung secara daring ke pusat. Hal ini tidak hanya memperlambat proses pelayanan, tetapi juga menyulitkan pelacakan histori kapal, riwayat pelanggaran, dan efektivitas evaluasi. Dalam wawancara, pejabat KSOP menyebutkan bahwa banyak data yang tersimpan tidak terdokumentasi secara sistematis, dan hal ini memperlemah pengambilan keputusan secara cepat.

Kondisi tersebut diperburuk dengan lemahnya koordinasi antarinstansi di lingkungan pelabuhan. Walaupun Syahbandar memiliki wewenang untuk mengeluarkan surat persetujuan berlayar, dalam praktiknya, mereka bergantung pada kelengkapan dokumen dari Karantina, Imigrasi, dan instansi lain. Salah satu kasus yang terungkap dalam wawancara adalah tertundanya keberangkatan kapal karena verifikasi dari Karantina belum keluar. Syahbandar tidak memiliki akses langsung ke data tersebut dan harus menunggu konfirmasi manual. Akibatnya, izin berlayar tertunda, dan petugas berada dalam tekanan dari pemilik kapal. Seorang staf menyebut,

"Kami sering dituntut cepat, tapi dokumen dari instansi lain belum siap. Jadi, kami serba salah."

Faktor lain yang tidak bisa diabaikan adalah kondisi khusus Teluk Palu sebagai wilayah yang pernah mengalami bencana besar pada tahun 2018. Infrastruktur pelabuhan masih dalam tahap pemulihan, termasuk sistem CCTV, pos pemeriksaan dermaga, dan fasilitas pengawasan teknis. Beberapa petugas mengungkapkan bahwa pada malam hari atau saat cuaca buruk, pemeriksaan lapangan hampir tidak dapat dilakukan. Hal ini secara langsung mengurangi kualitas pengawasan keselamatan. Menurut Kepala Seksi Keselamatan Pelayaran:

"Kami bekerja dengan fasilitas seadanya. Banyak alat bantu tidak tersedia, sehingga pengawasan teknis hanya dilakukan jika sangat mendesak."

Keterbatasan dalam pelaksanaan tugas Syahbandar di Teluk Palu berdampak pada lemahnya upaya pencegahan kecelakaan pelayaran. Meskipun secara administratif kapal dianggap laik berlayar, secara teknis belum tentu demikian. Hasil wawancara juga menunjukkan bahwa belum ada sistem evaluasi internal yang mengukur efektivitas pengawasan, seperti indikator jumlah inspeksi teknis yang harus dilakukan atau rasio pelanggaran yang ditemukan. Dengan demikian, pelaksanaan tugas cenderung bersifat pasif dan reaktif, bukan aktif dan preventif.

Dari keseluruhan hasil observasi dan wawancara, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar di KSOP Teluk Palu belum sepenuhnya mencerminkan amanat Pasal 6 dan Pasal 7 Permenhub Nomor 51 Tahun 2015. Secara hukum, kewenangan yang diberikan kepada Syahbandar sangat luas dan mencakup pengawasan teknis dan administratif secara menyeluruh. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan tersebut masih terganjal oleh keterbatasan sumber daya manusia, infrastruktur, sistem teknologi, serta koordinasi lintas instansi yang belum terintegrasi. Oleh karena itu, pelaksanaan pengawasan keselamatan pelayaran oleh Syahbandar masih belum efektif secara substansi, meskipun secara administratif dinyatakan berjalan.

3. Hambatan dan Solusi Hukum dalam Pelaksanaan Tugas Syahbandar di KSOP Teluk Palu

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar di KSOP Teluk Palu tidak lepas dari berbagai hambatan serius, baik secara struktural, teknis, kelembagaan, maupun normatif. Hambatan-hambatan ini berkontribusi langsung terhadap rendahnya efektivitas pengawasan keselamatan pelayaran dan menyebabkan tidak maksimalnya implementasi Permenhub Nomor 51 Tahun 2015, terutama dalam konteks pelabuhan daerah seperti Teluk Palu.

Hambatan internal yang paling menonjol adalah keterbatasan sumber daya manusia, baik dari segi jumlah maupun kapasitas teknis petugas. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, hanya terdapat delapan petugas teknis yang bertugas secara bergilir untuk menangani puluhan kapal per hari. Dalam wawancara, seorang staf teknis menyatakan, "Kami hanya delapan orang yang bergiliran mengawasi puluhan kapal per hari. Tidak mungkin semua kapal diperiksa menyeluruh, apalagi kalau sedang padat." Akibatnya, pengawasan teknis terhadap kapal dilakukan secara selektif dan lebih menitikberatkan pada aspek administratif, bukan inspeksi lapangan yang menyeluruh.

Selain itu, belum tersedianya sistem digital terintegrasi menjadi faktor penghambat yang signifikan. Proses verifikasi dan dokumentasi masih dilakukan secara manual dengan dokumen cetak, sehingga memperlambat proses pelayanan dan menyulitkan pelacakan data historis kapal. Seorang pejabat Subbag

Tata Usaha menjelaskan, “Kami masih sangat bergantung pada dokumen cetak. Tidak ada sistem pusat yang bisa kami akses untuk melihat rekam jejak kapal secara cepat.” Minimnya infrastruktur digital ini membuat proses pengawasan menjadi lamban, tidak efisien, dan rawan kesalahan.

Dari sisi kelembagaan, belum adanya instrumen evaluasi yang baku dan mengikat terhadap pelaksanaan tugas Syahbandar juga menjadi hambatan serius. Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 memang mengatur tugas dan wewenang secara umum dalam Pasal 6 dan 7, namun tidak disertai mekanisme evaluasi atau indikator kinerja yang dapat dijadikan alat ukur pelaksanaan di lapangan. Salah satu pejabat mengatakan, “Selama tidak ada insiden besar, pelaksanaan tugas dianggap berjalan baik. Padahal banyak prosedur yang sebenarnya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.”

Hambatan eksternal juga memiliki pengaruh besar. Lemahnya koordinasi antarlembaga di lingkungan pelabuhan menjadi salah satu penyebab keterlambatan dalam penerbitan izin berlayar. Meskipun Syahbandar memiliki wewenang utama, namun pelaksanaannya sangat bergantung pada instansi lain seperti Karantina, Imigrasi, dan Bea Cukai. Dalam wawancara, staf pelayanan menyebutkan, “Kalau satu saja dokumen dari Karantina atau Imigrasi belum masuk, kami tidak bisa mengeluarkan izin berlayar. Tapi kami juga tidak punya jalur cepat untuk koordinasi.” Ketiadaan sistem koordinasi terpadu ini kerap menyebabkan kebingungan tanggung jawab dan keterlambatan proses pelayanan kapal.

Faktor eksternal lain yang turut memperburuk situasi adalah tekanan dari operator kapal. Dalam beberapa kasus, petugas menghindari inspeksi teknis yang menyeluruh karena khawatir menimbulkan keterlambatan distribusi logistik. Praktik semacam ini melemahkan fungsi kontrol yang seharusnya dijalankan secara tegas. Ditambah lagi dengan kondisi geografis Teluk Palu sebagai wilayah rawan bencana, di mana infrastruktur pelabuhan belum sepenuhnya pulih pascagempa 2018. Fasilitas seperti CCTV, pos inspeksi dermaga, dan peralatan teknis lainnya belum dapat difungsikan maksimal, terutama saat cuaca ekstrem atau malam hari.

Menghadapi berbagai hambatan tersebut, sejumlah alternatif solusi hukum dan kelembagaan perlu segera diterapkan. Pertama, penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang wajib dan mengikat sangat diperlukan, dengan penjabaran indikator evaluasi kinerja, mekanisme inspeksi berkala, serta sanksi administratif terhadap pelanggaran prosedural. Kedua, sistem informasi pelabuhan yang terintegrasi secara nasional perlu dikembangkan agar Syahbandar memiliki akses cepat terhadap data kru, muatan, dan riwayat kapal, serta mendukung koordinasi real-time antarinstansi. Ketiga, pembentukan forum koordinasi antarlembaga pelabuhan harus segera diinisiasi, bukan hanya sebagai forum komunikasi, tetapi sebagai mekanisme pengambilan keputusan bersama dengan protokol kerja yang jelas. Keempat, peningkatan kapasitas SDM Syahbandar harus menjadi agenda strategis melalui pelatihan teknis berkala, penempatan tenaga muda, serta pemberian insentif berbasis kinerja. Salah satu staf menyampaikan, “Kami butuh pelatihan teknis berkala, bukan hanya instruksi dari pusat. Kondisi lapangan selalu berubah, apalagi setelah bencana kemarin.”

Dengan implementasi solusi tersebut, diharapkan pelaksanaan tugas dan wewenang Syahbandar dapat berjalan lebih efektif, profesional, dan adaptif terhadap dinamika pelabuhan daerah seperti Teluk Palu. Hambatan internal dan eksternal harus dihadapi secara simultan melalui kebijakan hukum turunan yang konkret serta reformasi struktural dan kelembagaan. Keselamatan pelayaran tidak cukup dijamin melalui regulasi normatif, tetapi harus diwujudkan dalam sistem kerja yang efisien, kolaboratif, dan berorientasi pada pencegahan risiko secara nyata di lapangan.

SIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pertama, ketentuan hukum yang mengatur tugas dan wewenang Syahbandar sebagaimana diatur dalam Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 telah memiliki struktur normatif yang kuat dan komprehensif. Peraturan ini secara jelas mengatur tanggung jawab Syahbandar dalam pengawasan keselamatan pelayaran, mulai dari pemeriksaan kelaiklautan kapal, pengesahan dokumen, hingga penerbitan izin berlayar. Namun demikian, meskipun regulasi tersebut telah mencakup aspek substansial tugas Syahbandar, pelaksanaannya belum didukung dengan instrumen pelaksana seperti Standar Operasional Prosedur (SOP) yang rinci serta indikator evaluasi kinerja yang memadai.

Kedua, implementasi tugas dan wewenang Syahbandar di KSOP Teluk Palu menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas lapangan. Dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi pengawasan lebih dominan bersifat administratif, sementara pemeriksaan teknis kapal masih jarang dilakukan secara menyeluruh karena keterbatasan SDM dan sarana. Sistem digitalisasi pengawasan juga belum terimplementasi optimal, yang berdampak pada rendahnya efisiensi dan akurasi verifikasi data kapal. Selain itu, lemahnya koordinasi lintas instansi membuat proses penerbitan izin berlayar sering mengalami hambatan, yang pada akhirnya mengurangi efektivitas pengawasan keselamatan pelayaran secara menyeluruh.

Ketiga, hambatan utama dalam pelaksanaan tugas Syahbandar di KSOP Teluk Palu meliputi kurangnya jumlah dan kualitas sumber daya manusia, belum adanya sistem digital terintegrasi, serta lemahnya sinergi kelembagaan di lingkungan pelabuhan. Selain hambatan struktural dan teknis tersebut, terdapat juga tekanan eksternal dari operator kapal yang menghambat pelaksanaan tugas secara tegas dan preventif. Untuk mengatasi berbagai hambatan ini, perlu diterapkan solusi hukum dan kelembagaan yang konkret, seperti penyusunan SOP wajib, penguatan sistem informasi pelabuhan nasional, peningkatan kapasitas SDM, dan pembentukan forum koordinasi antarlembaga. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan fungsi pengawasan Syahbandar dapat berjalan lebih efektif dan adaptif dalam menjamin keselamatan pelayaran, khususnya di pelabuhan daerah seperti Teluk Palu.

Saran

Berdasarkan temuan dan analisis di atas, direkomendasikan kepada Kementerian Perhubungan agar segera menyusun kebijakan turunan dari Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 dalam bentuk SOP wajib yang operasional, khususnya bagi pelabuhan daerah seperti KSOP Teluk Palu. Pemerintah pusat juga perlu memprioritaskan pembangunan sistem informasi digital terintegrasi antarinstansi di pelabuhan untuk mendukung efisiensi pengawasan dan verifikasi data secara real time. Selain itu, pembentukan forum koordinasi pelabuhan antarlembaga harus dikukuhkan secara legal agar Syahbandar dapat menjalankan fungsinya secara efektif tanpa terhambat prosedur birokrasi sektoral. Terakhir, peningkatan kapasitas SDM Syahbandar harus dijadikan agenda strategis melalui pendidikan, pelatihan, dan penempatan lulusan berkualifikasi tinggi guna memperkuat kinerja pengawasan keselamatan pelayaran yang adaptif dan berkelanjutan, khususnya dalam menghadapi kompleksitas geografis serta tantangan kebencanaan di wilayah seperti Teluk Palu.

Sebagai penguatan terhadap hasil penelitian ini, disarankan agar penelitian selanjutnya memperluas fokus kajian dengan pendekatan komparatif antar pelabuhan kelas menengah di wilayah timur Indonesia. Perbandingan antara KSOP Teluk Palu dengan pelabuhan seperti Bau-Bau, Tual, atau Larantuka dapat memberikan gambaran lebih menyeluruh mengenai pola implementasi Permenhub Nomor 51 Tahun 2015 dalam konteks geografis dan kelembagaan yang berbeda. Selain itu, penelitian di masa depan juga perlu mendalami aspek digitalisasi pengawasan pelayaran, termasuk potensi penerapan sistem inspeksi elektronik dan integrasi basis data pelayaran secara nasional. Pendekatan multidisipliner yang menggabungkan aspek hukum, teknologi informasi, serta budaya hukum pelabuhan akan sangat berguna untuk menyusun model pengawasan keselamatan pelayaran yang lebih adaptif, responsif, dan kontekstual di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Hardani, H., Nuraeni, S., Ulfatin, N., Dura, A. B., & Prihatin, E. (2020). *Metode penelitian kualitatif dan kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Ilmu.
- Nurhasanah, M. (2022). *Digitalisasi pelabuhan dan peningkatan kinerja sumber daya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Santoso, A. (2021). *Manajemen keselamatan pelayaran dan peran Syahbandar* (Cet. 2). Surabaya: Penerbit Nautika.
- Prayitno, R. (2023). *Pengawasan terintegrasi pelabuhan berbasis teknologi informasi*. Bandung: Deepublish.
- Widaryanti, W., Putra, A., & Timotius, E. (2021). *The implications of digital transformation on developing human resources in business practice in Indonesia*. Yogyakarta: IJBEM Press.

Jurnal :



- Azzhro, A., & Rubiyanto, R. (2021). Hubungan antara efektivitas pengawasan Syahbandar dengan tingkat kecelakaan pelayaran. *Jurnal Transportasi Laut dan Keselamatan*, 5(2), 100–112.
- Amrin (2022). Pelaksanaan fungsi pengawasan Syahbandar dalam meningkatkan keselamatan pelayaran di KSOP Labuan Bajo. *Jurnal Manajemen Pelabuhan*, 3(2), 207–220.
- Handoko, H. (2019). Konflik kewenangan dalam penegakan hukum maritim di Tanjung Perak. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Maritim*, 3(1), 33–46.
- Puspitasari Siregar, Y. M., Pieris, J., & Widiarty, W. S. (2024). Analisis yuridis penerbitan surat persetujuan berlayar oleh Syahbandar perikanan berdasarkan UU pelayaran. *Jurnal SOSTECH*, 5(5), 67–78.
- Prayoga, D. (2023). Sinergi lintas instansi dalam pelaksanaan fungsi Syahbandar di Pelabuhan Lembar. *Jurnal Maritim dan Pelabuhan Indonesia*, 7(1), 12–24.
- Suryani, R., Nugraha, T., & Widiastuti, D. (2020). Implementasi Permenhub No. 51 Tahun 2015 di Pelabuhan Tanjung Emas. *Jurnal Ilmu Hukum dan Kebijakan Transportasi*, 6(2), 77–90.
- Tumoka, I. M. R. (2024). Upaya peningkatan pengawasan pada KSOP Kelas I Sorong. *Jurnal Pemerintahan & Pelayanan Publik*, 4(1), 17–25.
- Wulan, S. E. R. (2020). Pengawasan hukum Syahbandar dalam upaya mewujudkan keselamatan, keamanan dan ketertiban penumpang speed boat di Pelabuhan Tarakan. *Journal de Facto*, 7(1), 108–126.