

PENEGAKAN HUKUM KESELAMATAN PELAYARAN OLEH PPNS SYAHBANDAR BERDASARKAN PERATURAN MENTERI PERHUBUNGAN NOMOR 20 TAHUN 2015

Cahyo Susanto

Universitas Jenderal Soedirman
Cahyo.susanto@mhs.unsoed.ac.id

Abstract

As an archipelagic state, Indonesia requires an effective maritime safety enforcement system to control accident risks and protect users of maritime space. This study aims to analyze the authority of the Harbor Master (Syahbandar) in maritime administration and the effectiveness of enforcing maritime safety standards under Minister of Transportation Regulation No. PM 20 of 2015. This normative legal research is supported by empirical data and employs statutory, conceptual, and empirical approaches. Empirical data were obtained through documentation of reports on damage to traditional fishing boats and fishing gear in the Cilacap Port area and analyzed qualitatively using a descriptive-analytical juridical method. The findings demonstrate that Syahbandar formally possesses preventive and repressive authority, yet its implementation remains ineffective. The repressive function of Syahbandar Civil Servant Investigators remains weak, while enforcement is dominated by administrative and persuasive measures. This condition is influenced by limited investigative capacity, inadequate supervisory facilities, weak inter-agency coordination, and low compliance among maritime actors.

Keywords: Shipping Safety; Law Enforcement; Shipping Safety Standards.

Abstrak

Indonesia sebagai negara kepulauan membutuhkan sistem penegakan keselamatan pelayaran yang efektif untuk mengendalikan risiko kecelakaan dan melindungi pengguna ruang pelayaran. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan Syahbandar dalam penyelenggaraan pelayaran serta efektivitas penegakan standar keselamatan pelayaran berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2015. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan dukungan data empiris, melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan empiris. Data empiris diperoleh melalui dokumentasi laporan kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional di wilayah Pelabuhan Cilacap dan dianalisis secara kualitatif dengan metode yuridis deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Syahbandar secara normatif telah mencakup fungsi preventif dan represif, tetapi implementasinya belum efektif. Fungsi represif PPNS masih lemah, sedangkan penegakan hukum lebih dominan menggunakan pendekatan administratif dan persuasif. Kondisi tersebut dipengaruhi keterbatasan kapasitas PPNS, sarana pengawasan, koordinasi antarlembaga, dan kepatuhan pelaku pelayaran.

Kata Kunci: Keselamatan Pelayaran; Penegakan Hukum; Standar Keselamatan Pelayaran.

I. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap transportasi laut sebagai sarana distribusi

logistik, mobilitas masyarakat, dan aktivitas ekonomi nasional.¹ Peningkatan intensitas pelayaran tersebut sekaligus memperbesar potensi kecelakaan kapal, pelanggaran keselamatan pelayaran, konflik alur pelayaran,

¹ Rizki Hagassi dkk., "Pengelolaan Pelabuhan Sebagai Simpul Utama Rantai Logistik Maritim,"

Jurnal Sains dan Teknologi Maritim 26, no. 1 (2025): 186–97.

dan ancaman terhadap lingkungan maritim.² Keselamatan pelayaran menjadi aspek fundamental dalam sistem transportasi laut karena berkaitan langsung dengan perlindungan jiwa manusia, keamanan aktivitas pelayaran, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayaran nasional.³ Dalam konteks tersebut, keselamatan pelayaran tidak hanya berkaitan dengan terpenuhinya standar teknis kapal, tetapi juga dengan efektivitas pengawasan dan penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran yang terjadi. Permasalahan tersebut menjadi semakin penting di wilayah Pelabuhan Cilacap yang mempertemukan aktivitas kapal niaga, kapal industri, dan kapal nelayan tradisional dalam ruang pelayaran yang sama.

Hasil studi pendahuluan menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap standar keselamatan pelayaran masih ditemukan dalam praktik. Data laporan kerusakan perahu dan/atau alat tangkap nelayan tradisional mencatat 54 laporan kejadian pada tahun 2020, 39 laporan pada tahun 2021, 12 laporan pada tahun 2022, 13 laporan pada tahun 2023, 7 laporan pada tahun 2024, dan 4 laporan pada awal tahun 2025. Meskipun jumlah laporan tersebut menunjukkan kecenderungan penurunan, keberadaan kejadian secara berkelanjutan memperlihatkan bahwa konflik

keselamatan pelayaran dan risiko kecelakaan masih berlangsung. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan norma keselamatan pelayaran belum sepenuhnya diikuti oleh efektivitas pengawasan dan penegakan hukum di lapangan.

Persoalan tersebut terutama terlihat pada belum optimalnya fungsi represif Syahbandar sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Hasil studi pendahuluan menemukan bahwa pengawasan keselamatan pelayaran masih lebih dominan dilaksanakan melalui pendekatan administratif, seperti pemeriksaan dokumen, pemberian teguran, pembinaan, dan mediasi. Sebaliknya, fungsi represif berupa penyidikan terhadap pelanggaran keselamatan pelayaran belum berjalan secara efektif, meskipun secara normatif Syahbandar mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penegakan hukum dan menjalankan tugas sebagai PPNS. Akibatnya, pelanggaran terhadap standar keselamatan pelayaran masih dapat terjadi, termasuk pelanggaran alur pelayaran dan penggunaan kapal yang tidak dilengkapi perlengkapan keselamatan secara memadai. Fenomena tersebut memperlihatkan adanya persoalan efektivitas penegakan hukum maritim, khususnya kesenjangan antara kewenangan represif yang secara normatif

² Muhammad Isnanda Bintang Perkasa, Romanda Annas Amrullah, dan Akhmad Kasan Gupron, "Manajemen Risiko Fungsi Pengawasan pada Wilayah Kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas I Tanjung Emas Semarang," *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business* 4, no. 2 (2025): 1538–43.

³ A. Asmiati dan S. Sulastriani, "Implementasi Kebijakan Keamanan dan Keselamatan Maritim untuk Meningkatkan Sistem Transportasi Laut," *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5, no. 1 (2025): 309–19.

dimiliki Syahbandar dengan pelaksanaannya dalam praktik.

Secara normatif, keselamatan dan keamanan pelayaran diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 66 serta Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 20 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Pelayaran (PM 20 Tahun 2015). Pasal 1 ayat (32) UU Pelayaran menegaskan bahwa keselamatan dan keamanan pelayaran merupakan keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan keamanan yang menyangkut angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan lingkungan maritim. Selanjutnya, Pasal 207 ayat (1) UU Pelayaran menyatakan bahwa Syahbandar melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran yang mencakup pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim di pelabuhan. Pasal 208 ayat (2) juga menegaskan bahwa dalam melaksanakan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan tersebut, Syahbandar melaksanakan tugas sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Syahbandar tidak berhenti pada fungsi preventif dan administratif, tetapi juga

mencakup fungsi represif melalui kewenangan penyidikan. Kewenangan Syahbandar dalam sistem hukum pelayaran merupakan kewenangan atributif yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan.⁴ Kedudukan tersebut menempatkan Syahbandar sebagai salah satu otoritas utama dalam pengawasan keselamatan pelayaran, pemeriksaan kelaiklautan kapal, penerbitan Surat Persetujuan Berlayar, pengendalian lalu lintas kapal, dan penegakan hukum pelayaran. Dengan demikian, secara yuridis Syahbandar memiliki posisi strategis untuk memastikan bahwa pelanggaran terhadap standar keselamatan tidak hanya diketahui dan ditangani secara administratif, tetapi juga dapat ditindak melalui mekanisme hukum yang bersifat represif.

Standar keselamatan pelayaran sendiri telah dibangun dalam kerangka regulasi yang cukup komprehensif. Lampiran PM 20 Tahun 2015 mengatur standar yang mencakup sumber daya manusia, prosedur operasional, sarana, prasarana, dan perlindungan lingkungan maritim. Pedoman tersebut juga memuat kewajiban pemeriksaan berkala kapal, pemenuhan perlengkapan keselamatan, sertifikasi awak kapal, pengawasan alur pelayaran, serta penerapan sanksi administratif dan pidana terhadap pelanggaran keselamatan pelayaran. Pasal 126 UU Pelayaran mengatur bahwa kapal yang telah memperoleh sertifikat

⁴ Sri Yuliana, "Tinjauan Yuridis Fungsi dan Tugas Kantor Administrasi Pelabuhan Muntok Ditinjau dari Undang-Undang Pelayaran," *Viva Themis: Jurnal Ilmu*

Hukum dan Humaniora 6, no. 1 (2023): 34–54, <https://doi.org/https://doi.org/10.24967/vt.v6i1.2068>.

wajib diperiksa secara berkala oleh pejabat berwenang, sedangkan Pasal 130 mengatur kewajiban setiap kapal memiliki peralatan keselamatan sesuai ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, secara normatif sistem keselamatan pelayaran telah menyediakan instrumen pencegahan sekaligus instrumen penindakan.

Namun demikian, terdapat kesenjangan antara konstruksi normatif tersebut dengan implementasinya di lapangan. PM 20 Tahun 2015 menghendaki pengawasan aktif, pemeriksaan berkala, pemenuhan standar keselamatan, dan penegakan hukum terhadap pelanggaran. Dalam praktiknya, hasil studi pendahuluan menunjukkan bahwa pengawasan lebih banyak berhenti pada tindakan administratif, sementara penerapan sanksi represif dan penyidikan terhadap pelanggaran keselamatan relatif terbatas. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan penegakan standar keselamatan pelayaran tidak semata-mata terletak pada ketersediaan norma, tetapi juga pada kemampuan kelembagaan dalam menjalankan kewenangan represif secara efektif. Keterbatasan personel, minimnya sarana patroli, lemahnya koordinasi antarinstansi, dan rendahnya kepatuhan pelaku pelayaran menjadi faktor yang berpotensi memperlemah efektivitas penegakan hukum.

Persoalan tersebut dapat dianalisis melalui teori efektivitas hukum dan teori penegakan hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, efektivitas hukum dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum.⁵ Dalam penelitian ini, substansi hukum tercermin dalam pengaturan standar keselamatan pelayaran melalui UU Pelayaran dan PM 20 Tahun 2015, struktur hukum berkaitan dengan kewenangan dan kapasitas Syahbandar sebagai pelaksana pengawasan sekaligus penegakan hukum, sedangkan kultur hukum berkaitan dengan tingkat kepatuhan pelaku pelayaran terhadap standar keselamatan. Sementara itu, Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor hukum, aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan.⁶ Perspektif tersebut relevan untuk menjelaskan mengapa kewenangan represif Syahbandar yang telah tersedia secara normatif belum secara optimal menghasilkan penegakan hukum keselamatan pelayaran yang efektif.

Penelitian mengenai keselamatan pelayaran sebelumnya pada umumnya lebih banyak membahas aspek pengawasan pelayaran dan kewenangan Syahbandar secara umum. Penelitian ini menawarkan kebaruan dengan memusatkan perhatian pada **belum optimalnya fungsi represif PPNS**

⁵ Izzy Al Kautsar dan Danang Wahyu Muhammad, "Sistem Hukum Modern Lawrence M. Friedman: Budaya Hukum dan Perubahan Sosial Masyarakat dari Industrial ke Digital," *Jurnal Sapientia et Virtus* 7, no. 2 (2022).

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).

Syahbandar dalam penegakan standar keselamatan pelayaran, di tengah dominasi pendekatan administratif dalam penyelesaian pelanggaran. Dengan menggunakan data empiris mengenai kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional sebagai salah satu indikator persoalan keselamatan pelayaran, penelitian ini tidak hanya melihat keberadaan kewenangan Syahbandar dari aspek normatif, tetapi juga menguji efektivitas pelaksanaannya dalam praktik. Dengan demikian, novelty penelitian terletak pada analisis mengenai kesenjangan antara kewenangan represif Syahbandar yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dengan realitas penegakan hukum maritim yang masih lebih menitikberatkan pada tindakan administratif.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memperkuat penegakan hukum keselamatan pelayaran agar tidak berhenti pada pemenuhan administratif, tetapi mampu memberikan respons represif yang

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang didukung oleh data empiris sebagai bahan pendukung untuk menganalisis implementasi kewenangan Syahbandar dalam penegakan standar keselamatan pelayaran berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Pelayaran. Data empiris dalam penelitian ini tidak ditempatkan sebagai metode penelitian tersendiri, melainkan digunakan untuk

efektif terhadap pelanggaran. Penguatan fungsi represif PPNS Syahbandar, peningkatan kapasitas kelembagaan, dukungan sarana penegakan hukum, penguatan koordinasi antarinstansi, dan peningkatan kepatuhan pelaku pelayaran merupakan bagian penting dalam membangun sistem keselamatan pelayaran yang efektif. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan mengidentifikasi kewenangan Syahbandar dalam penyelenggaraan pelayaran dan menganalisis pelaksanaan kewenangan Syahbandar dalam penegakan standar keselamatan pelayaran berdasarkan PM 20 Tahun 2015. Penelitian ini juga menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan fungsi represif PPNS Syahbandar belum berjalan secara optimal dalam mendukung efektivitas penegakan hukum keselamatan pelayaran.

memperkuat analisis normatif dengan menunjukkan kondisi faktual pelaksanaan pengawasan dan penegakan standar keselamatan pelayaran di wilayah Pelabuhan Cilacap. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan empiris (*empirical*

approach).⁷ *Statute approach* digunakan untuk mengkaji ketentuan dalam Undang-Undang Pelayaran, PM 20 Tahun 2015, serta peraturan perundang-undangan terkait keselamatan pelayaran. *Conceptual approach* digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, penegakan hukum, dan efektivitas hukum dalam pelaksanaan fungsi Syahbandar sebagai PPNS. Sementara itu, *empirical approach* digunakan untuk mengidentifikasi kesesuaian antara ketentuan normatif dengan praktik pengawasan dan penegakan keselamatan pelayaran di lapangan.

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayaran dan keselamatan pelayaran, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli hukum. Selain itu, penelitian menggunakan data empiris berupa laporan kerusakan perahu dan/atau alat tangkap nelayan tradisional di wilayah Pelabuhan Cilacap. Data empiris tersebut diperoleh melalui teknik dokumentasi terhadap laporan atau dokumen yang berkaitan dengan kejadian kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional. Penggunaan data dokumenter tersebut dimaksudkan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai masih terjadinya permasalahan keselamatan pelayaran serta menjadi bahan untuk menilai implementasi kewenangan pengawasan dan

penegakan hukum oleh Syahbandar. Dengan demikian, data empiris berfungsi sebagai bahan kontekstual dalam menguji efektivitas penerapan norma hukum keselamatan pelayaran, bukan sebagai dasar untuk membangun generalisasi statistik.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode yuridis deskriptif-analitis. Tahapan analisis dilakukan melalui identifikasi dan interpretasi ketentuan hukum yang mengatur kewenangan Syahbandar, khususnya dalam pengawasan dan penegakan standar keselamatan pelayaran, kemudian dikaitkan dengan konsep dan teori efektivitas hukum serta penegakan hukum. Selanjutnya, hasil analisis normatif tersebut dibandingkan dengan data empiris mengenai praktik pengawasan dan permasalahan keselamatan pelayaran di wilayah Pelabuhan Cilacap untuk mengidentifikasi kesenjangan antara ketentuan hukum dan pelaksanaannya. Analisis tersebut diarahkan untuk menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi belum optimalnya fungsi represif PPNS Syahbandar serta efektivitas penegakan standar keselamatan pelayaran berdasarkan PM 20 Tahun 2015.

⁷ Jonaedi Efendi dan Prasetyo Rijadi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 196; Muhaimin, *Metode*

Penelitian Hukum (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 148.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Kewenangan Syahbandar dalam Penyelenggaraan Pelayaran

Kewenangan dalam hukum administrasi negara merupakan kekuasaan formal yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan untuk menjalankan tindakan hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan kemampuan bertindak yang diberikan oleh hukum kepada pejabat atau badan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kewenangan berbeda dengan wewenang karena kewenangan bersifat lebih luas dan mencakup keseluruhan lingkup kekuasaan yang melekat pada jabatan, sedangkan wewenang merupakan bagian tertentu dari kewenangan yang dapat dilaksanakan dalam tindakan konkret pemerintahan. Perbedaan juga terlihat antara tugas dan fungsi, di mana tugas berkaitan dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, sedangkan fungsi berkaitan dengan peran kelembagaan yang dijalankan dalam sistem pemerintahan.⁸ Konsep tersebut menjadi penting untuk memahami kedudukan Syahbandar sebagai pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.

Sumber kewenangan dalam hukum administrasi negara dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Indroharto, atribusi merupakan pemberian kewenangan pemerintahan yang baru oleh undang-undang kepada organ pemerintahan, sedangkan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat lain disertai peralihan tanggung jawab. Mandat merupakan pelimpahan pelaksanaan kewenangan kepada pejabat lain tanpa mengalihkan tanggung jawab kewenangan tersebut.⁹ Dalam sistem hukum pelayaran, kewenangan Syahbandar bersifat atributif karena diberikan langsung oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Dengan demikian, kewenangan tersebut bukan sekadar kewenangan administratif yang bersifat teknis, melainkan kewenangan hukum yang melekat pada jabatan Syahbandar untuk menjalankan fungsi pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.

Kedudukan Syahbandar dalam sistem hukum pelayaran nasional diatur secara tegas dalam UU Pelayaran sebagai pejabat pemerintah di pelabuhan yang memiliki otoritas dalam menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran. Ketentuan tersebut menempatkan Syahbandar sebagai institusi

⁸ Diana Komana dan Laily Ratna, "Korelasi Hukum Administrasi Negara Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah Untuk Mencapai Good Governance," *Mimbar: Jurnal Penelitian Sosial dan Politik* 14, no. 2 (2025): 471–80.

⁹ Arifin Abbdul Rachman, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan* (Jakarta: Haji Mas Agung, 2001).

yang tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga memiliki fungsi pengendalian dan penegakan hukum. Dalam konteks penyelenggaraan pelayaran, kedudukan tersebut penting karena keselamatan pelayaran tidak dapat dijamin hanya melalui penerbitan dokumen atau pemenuhan persyaratan administratif, tetapi membutuhkan pengawasan berkelanjutan dan tindakan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi.

Secara normatif, Pasal 207 ayat (1) UU Pelayaran menyatakan bahwa Syahbandar melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran yang mencakup pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim di pelabuhan. Selanjutnya, Pasal 208 ayat (2) menegaskan bahwa dalam melaksanakan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan tersebut, Syahbandar melaksanakan tugas sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa legislator telah memberikan ruang kewenangan yang bersifat preventif sekaligus represif kepada Syahbandar. Fungsi preventif dijalankan melalui pemeriksaan dan pengawasan sebelum serta selama kegiatan pelayaran berlangsung, sedangkan fungsi represif diwujudkan melalui kewenangan penegakan hukum dan penyidikan terhadap pelanggaran keselamatan pelayaran.

Pengaturan lebih lanjut mengenai standar keselamatan pelayaran terdapat dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Pelayaran. Lampiran PM 20 Tahun 2015 mengatur standar yang mencakup sumber daya manusia, prosedur operasional, sarana, prasarana, dan perlindungan lingkungan maritim. Pasal 126 UU Pelayaran mengatur kewajiban pemeriksaan berkala terhadap kapal yang telah memperoleh sertifikat, sedangkan Pasal 130 mewajibkan kapal memiliki peralatan keselamatan sesuai ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, terdapat hubungan yang jelas antara norma keselamatan pelayaran dengan kewenangan Syahbandar, karena standar tersebut menjadi dasar bagi Syahbandar dalam melaksanakan pemeriksaan, pengawasan, pengendalian, dan tindakan hukum terhadap pelanggaran.

Kewenangan tersebut pada dasarnya memperlihatkan bahwa Syahbandar mempunyai tiga karakter utama, yaitu administratif, pengawasan, dan represif. Karakter administratif tampak dalam pemeriksaan dokumen dan penerbitan Surat Persetujuan Berlayar. Karakter pengawasan terlihat dalam pemeriksaan kelaiklautan kapal, perlengkapan keselamatan, kompetensi awak kapal, dan lalu lintas pelayaran. Sementara itu, karakter represif terlihat dari kewenangan melakukan penegakan hukum dan penyidikan sebagai PPNS. Oleh karena itu, keberhasilan penyelenggaraan keselamatan pelayaran tidak dapat diukur hanya dari banyaknya

pemeriksaan administratif yang dilakukan, tetapi juga dari kemampuan Syahbandar untuk menindak pelanggaran secara efektif ketika tindakan preventif tidak berhasil mencegah pelanggaran.

Dalam perspektif teori efektivitas hukum Lawrence M. Friedman, efektivitas suatu sistem hukum ditentukan oleh tiga unsur, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum. Dari aspek substansi, penelitian ini menunjukkan bahwa dasar hukum kewenangan Syahbandar sebenarnya telah tersedia secara relatif jelas. UU Pelayaran memberikan kewenangan pengawasan dan penegakan hukum, sedangkan PM 20 Tahun 2015 memberikan standar teknis yang menjadi acuan operasional. Dengan demikian, persoalan utama tidak terletak pada ketiadaan norma yang memberikan kewenangan kepada Syahbandar. Persoalan justru bergeser pada unsur struktur hukum dan kultur hukum, yaitu kemampuan institusi pelaksana menjalankan kewenangan tersebut serta tingkat kepatuhan pelaku pelayaran terhadap standar keselamatan.

Dari aspek struktur hukum, efektivitas kewenangan Syahbandar dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan fungsi represif secara bersamaan. Hasil studi pendahuluan menunjukkan bahwa pengawasan keselamatan pelayaran lebih banyak dilakukan melalui pemeriksaan dokumen, teguran, pembinaan, dan mediasi, sedangkan penyidikan terhadap pelanggaran keselamatan belum berjalan

secara optimal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kewenangan represif yang diberikan oleh undang-undang dengan kapasitas institusi untuk menggunakannya. Dengan kata lain, kewenangan normatif yang luas belum otomatis menghasilkan efektivitas penegakan hukum apabila tidak didukung jumlah dan kapasitas PPNS yang memadai, sarana patroli, dukungan administrasi penyidikan, serta mekanisme koordinasi yang efektif.

Persoalan struktur hukum juga terlihat dalam hubungan kelembagaan antarinstansi yang terlibat dalam penegakan hukum maritim. Syahbandar melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran dalam ruang yang juga beririsan dengan kewenangan Kepolisian Perairan dan TNI Angkatan Laut. Secara konseptual, keterlibatan beberapa institusi merupakan kebutuhan karena persoalan keselamatan dan keamanan pelayaran bersifat lintas sektor. Namun, pada saat yang sama, kondisi tersebut dapat menimbulkan potensi tumpang tindih kewenangan apabila pembagian peran, mekanisme koordinasi, dan batas kewenangan penindakan tidak dijalankan secara jelas. Dalam perspektif efektivitas hukum Friedman, masalah tersebut menunjukkan bahwa keberadaan struktur hukum tidak cukup dinilai dari ada atau tidaknya lembaga, tetapi juga dari sejauh mana antarstruktur tersebut mampu bekerja secara terintegrasi.

Permasalahan koordinasi menjadi semakin penting karena fungsi Syahbandar

tidak hanya bersifat administratif. Ketika terjadi pelanggaran yang memerlukan tindakan represif, Syahbandar harus mampu mengubah hasil pengawasan menjadi proses penegakan hukum yang efektif. Apabila hasil pemeriksaan hanya berakhir pada teguran atau pembinaan, sementara pelanggaran yang bersifat serius tidak ditindak melalui penyidikan, maka fungsi represif sebagaimana diberikan oleh Pasal 208 ayat (2) UU Pelayaran menjadi kurang optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan efektivitas tidak hanya berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki, tetapi juga dengan kemampuan mengoperasikan kewenangan tersebut dari tahap pemeriksaan menuju tahap penindakan.

Temuan empiris di wilayah Pelabuhan Cilacap memperkuat persoalan tersebut. Data laporan kerusakan perahu dan/atau alat tangkap nelayan tradisional menunjukkan adanya 54 laporan kejadian pada tahun 2020, 39 laporan pada tahun 2021, 12 laporan pada tahun 2022, 13 laporan pada tahun 2023, 7 laporan pada tahun 2024, dan 4 laporan pada awal tahun 2025. Meskipun terdapat kecenderungan penurunan jumlah laporan, data tersebut tetap menunjukkan bahwa persoalan keselamatan pelayaran belum sepenuhnya dapat dihilangkan. Dari sudut pandang efektivitas kewenangan, keberadaan kejadian yang berulang menunjukkan bahwa instrumen pengawasan dan pengendalian belum sepenuhnya mampu mengendalikan risiko pelayaran secara optimal.

Data tersebut juga menunjukkan pola bahwa persoalan keselamatan tidak hanya menyangkut kondisi teknis kapal, tetapi berhubungan dengan interaksi berbagai pengguna ruang pelayaran. Kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional menunjukkan adanya dampak konkret dari aktivitas pelayaran terhadap masyarakat yang menggunakan wilayah perairan yang sama. Kondisi tersebut menjadikan efektivitas kewenangan Syahbandar tidak cukup diukur dari kepatuhan administratif kapal, tetapi juga dari kemampuannya mencegah dan menindak perilaku pelayaran yang menimbulkan risiko terhadap pengguna ruang pelayaran lainnya. Dengan demikian, data empiris tersebut memberikan indikator bahwa efektivitas kewenangan Syahbandar mempunyai dimensi perlindungan hukum terhadap masyarakat pesisir.

Apabila dianalisis melalui teori penegakan hukum Soerjono Soekanto, kondisi tersebut juga memperlihatkan adanya beberapa faktor yang memengaruhi efektivitas penegakan hukum. Faktor pertama adalah faktor hukum, yaitu telah tersedianya dasar kewenangan dan standar keselamatan pelayaran. Faktor kedua adalah aparat penegak hukum, khususnya kapasitas Syahbandar dan PPNS dalam menjalankan fungsi represif. Faktor ketiga adalah sarana dan fasilitas, yang dalam studi pendahuluan ditemukan masih berkaitan dengan keterbatasan sarana patroli dan dukungan operasional. Faktor keempat adalah masyarakat, khususnya tingkat kepatuhan

pelaku pelayaran dan interaksi mereka dengan nelayan tradisional. Faktor kelima adalah budaya hukum, yaitu kecenderungan penyelesaian pelanggaran melalui pendekatan administratif dibandingkan tindakan represif.

Kritik terhadap praktik penegakan hukum menjadi penting pada titik ini. Dominasi pendekatan administratif pada dasarnya memiliki fungsi preventif dan pembinaan, tetapi apabila menjadi pola utama dalam merespons pelanggaran yang berulang, pendekatan tersebut berpotensi mengurangi daya cegah penegakan hukum. Pelanggaran keselamatan yang hanya berakhir pada teguran, pembinaan, atau mediasi dapat menimbulkan persepsi bahwa pelanggaran tidak mempunyai konsekuensi hukum yang tegas. Dalam perspektif efektivitas hukum, keadaan tersebut menunjukkan persoalan pada hubungan antara struktur hukum dan kultur hukum. Ketika kapasitas penindakan terbatas dan respons terhadap pelanggaran cenderung administratif, kepatuhan hukum pelaku pelayaran berpotensi tidak berkembang secara optimal.

Keterbatasan fungsi represif PPNS Syahbandar juga memperlihatkan adanya persoalan kelembagaan yang lebih mendasar. Secara normatif, Syahbandar diberikan kewenangan sebagai PPNS, tetapi kewenangan tersebut harus dilaksanakan dalam struktur penegakan hukum yang melibatkan institusi lain. Apabila tidak terdapat koordinasi yang kuat, kewenangan tersebut dapat bersifat formal tanpa

menghasilkan tindakan represif yang efektif. Dalam konteks ini, potensi dualisme atau irisan kewenangan penegakan hukum maritim bukan semata-mata persoalan pembagian tugas, tetapi berpengaruh langsung terhadap kecepatan, kepastian, dan konsistensi penanganan pelanggaran keselamatan pelayaran. Karena itu, efektivitas kewenangan Syahbandar sangat ditentukan oleh kemampuan membangun koordinasi antarlembaga tanpa menghilangkan kewenangan masing-masing institusi.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, dapat dikatakan bahwa secara normatif Syahbandar memiliki kewenangan yang cukup luas dalam penyelenggaraan keselamatan pelayaran, baik dalam fungsi administratif, preventif, pengawasan, maupun represif. UU Pelayaran dan PM 20 Tahun 2015 telah menyediakan dasar hukum yang memadai untuk menjalankan kewenangan tersebut. Namun, secara empiris efektivitas kewenangan tersebut belum sepenuhnya tercapai. Dominasi pendekatan administratif, keterbatasan kapasitas PPNS, keterbatasan sarana, lemahnya koordinasi antarlembaga, potensi tumpang tindih kewenangan, serta persoalan kepatuhan pelaku pelayaran menjadi faktor yang membatasi pelaksanaan fungsi represif Syahbandar.

Dengan demikian, persoalan utama dalam penyelenggaraan pelayaran bukan terletak pada ketiadaan kewenangan Syahbandar, melainkan pada kesenjangan antara kewenangan yang secara normatif telah diberikan dengan kemampuan kelembagaan

untuk mengimplementasikan fungsi tersebut secara efektif. Teori efektivitas hukum Lawrence M. Friedman memperlihatkan bahwa substansi hukum mengenai kewenangan Syahbandar telah tersedia, tetapi unsur struktur hukum dan kultur hukum belum sepenuhnya mendukung pelaksanaannya. Sementara itu, perspektif Soerjono Soekanto menunjukkan bahwa keterbatasan aparat, sarana, koordinasi, masyarakat, dan budaya hukum secara bersama-sama memengaruhi efektivitas penegakan hukum. Oleh karena itu, penguatan fungsi represif PPNS Syahbandar menjadi kebutuhan penting agar kewenangan yang telah diberikan oleh UU Pelayaran tidak berhenti pada pengawasan administratif, tetapi mampu menghasilkan penegakan hukum keselamatan pelayaran yang efektif dan memberikan perlindungan nyata terhadap pengguna ruang pelayaran, termasuk nelayan tradisional.

3.2 Kewenangan Syahbandar dalam Penegakan Standar Keselamatan Pelayaran

Penegakan standar keselamatan pelayaran merupakan bagian dari penyelenggaraan hukum administrasi negara yang tidak hanya bertujuan memastikan terpenuhinya persyaratan keselamatan, tetapi juga menjamin

agar pelanggaran terhadap standar tersebut dapat dicegah dan ditindak secara efektif. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor hukum, aparat penegak hukum, sarana, masyarakat, dan budaya hukum.¹⁰ Dalam konteks keselamatan pelayaran, kelima faktor tersebut menentukan kemampuan negara dalam mengubah norma keselamatan menjadi perilaku kepatuhan di lapangan. Oleh karena itu, efektivitas penegakan standar keselamatan tidak cukup dinilai dari kelengkapan regulasi atau banyaknya pemeriksaan administratif yang dilakukan, tetapi harus dilihat dari kemampuan sistem hukum mencegah pelanggaran, merespons pelanggaran yang terjadi, dan memberikan perlindungan terhadap keselamatan pengguna ruang pelayaran.

Perspektif Lawrence M. Friedman memperkuat analisis tersebut dengan menempatkan efektivitas hukum pada tiga unsur, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum.¹¹ Substansi hukum dalam penelitian ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 20 Tahun 2015 tentang Standar Keselamatan Pelayaran. Struktur hukum berkaitan dengan kapasitas Syahbandar sebagai pengawas sekaligus PPNS, termasuk

¹⁰ Muhammad Miftakhul Huda, Suwandi, dan Aunur Rofiq, "Implementasi Tanggung Jawab Negara terhadap Pelanggaran HAM Berat Paniai Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto," *IN RIGHT: Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 11, no. 1 (2022): 115–34.

¹¹ Askari Razak, "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Fundamental: Jurnal ilmiah Hukum* 12, no. 2 (2023): 477–88.

dukungan personel, sarana, kewenangan, dan koordinasi dengan institusi penegak hukum lainnya. Kultur hukum berkaitan dengan tingkat kepatuhan pelaku pelayaran terhadap standar keselamatan. Ketiga unsur tersebut tidak dapat dipisahkan. Norma yang lengkap tidak dengan sendirinya efektif apabila aparat tidak memiliki kapasitas penindakan, koordinasi antarlembaga tidak berjalan dengan baik, dan masyarakat belum memiliki budaya kepatuhan terhadap keselamatan pelayaran.

Secara normatif, UU Pelayaran telah membangun sistem keselamatan yang relatif komprehensif.¹² Pasal 1 ayat (32) menempatkan keselamatan dan keamanan pelayaran sebagai keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dan keamanan dalam angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan lingkungan maritim. Pasal 124 mengatur persyaratan keselamatan pembangunan dan pengerjaan kapal, sedangkan Pasal 126 mewajibkan pemeriksaan berkala terhadap kapal yang telah memperoleh sertifikat. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah membangun sistem pengawasan yang bersifat berkelanjutan, sehingga keselamatan tidak hanya diperiksa ketika kapal akan berlayar, tetapi harus dipelihara sepanjang kegiatan pelayaran berlangsung.

PM 20 Tahun 2015 kemudian memberikan standar teknis yang lebih operasional, meliputi sumber daya manusia, prosedur operasional,

sarana, prasarana, dan perlindungan lingkungan maritim. Ketentuan mengenai kompetensi awak kapal, perlengkapan keselamatan, sistem navigasi, dan kelaiklautan menunjukkan bahwa keselamatan pelayaran pada dasarnya merupakan sistem yang menggabungkan faktor manusia, kapal, prosedur, dan lingkungan. Dengan demikian, pengawasan Syahbandar seharusnya tidak dipahami sebagai pemeriksaan dokumen semata, tetapi sebagai proses pengendalian risiko yang terus-menerus untuk memastikan standar keselamatan benar-benar dipenuhi dalam praktik.

Kewenangan Syahbandar dalam sistem tersebut memiliki dimensi preventif sekaligus represif. Pasal 207 ayat (1) UU Pelayaran memberikan kewenangan kepada Syahbandar untuk melaksanakan, mengawasi, dan menegakkan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran. Pasal 219 menempatkan Surat Persetujuan Berlayar sebagai instrumen kontrol administratif sebelum kapal meninggalkan pelabuhan. Sementara itu, Pasal 208 ayat (2) memberikan kedudukan Syahbandar sebagai PPNS dalam penegakan hukum keselamatan dan keamanan pelayaran. Secara normatif, konstruksi tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang tidak bermaksud menjadikan Syahbandar hanya sebagai pejabat administratif, tetapi juga sebagai bagian dari sistem penegakan hukum.

¹² Muhammad Viki Baihaki dkk., "Kebijakan Keselamatan Dan Keamanan Maritim Dalam

Menunjang Sistem Transportasi Laut," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9, no. 14 (2023): 487–502.

Persoalannya, temuan empiris di Pelabuhan Cilacap menunjukkan bahwa fungsi tersebut belum berjalan secara seimbang. Praktik pengawasan lebih dominan dilakukan melalui pemeriksaan dokumen kapal, pemeriksaan perlengkapan keselamatan, teguran, pembinaan, dan mediasi administratif, sedangkan pelanggaran tidak selalu dilanjutkan ke tahap penyidikan formal oleh PPNS Syahbandar. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara desain hukum yang memberikan kewenangan represif dengan praktik penegakan hukum yang masih lebih menitikberatkan pada pendekatan administratif. Dengan kata lain, problem utama bukan terletak pada tidak adanya kewenangan, tetapi pada belum optimalnya penggunaan kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang.

Dominasi pendekatan administratif tersebut perlu dikritisi karena fungsi administratif dan fungsi represif mempunyai konsekuensi yang berbeda terhadap kepatuhan. Teguran, pembinaan, dan mediasi pada dasarnya penting sebagai instrumen preventif dan korektif untuk pelanggaran tertentu. Namun, apabila pola tersebut menjadi respons dominan terhadap pelanggaran yang berulang atau menimbulkan risiko serius, daya cegah penegakan hukum dapat menjadi lemah. Pelaku pelayaran dapat memahami pelanggaran sebagai persoalan administratif yang dapat diselesaikan melalui pembinaan, bukan sebagai perbuatan yang memiliki konsekuensi hukum yang tegas. Dalam

perspektif efektivitas hukum, keadaan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan norma pidana atau kewenangan penyidikan belum cukup apabila struktur penegakan hukum tidak secara konsisten mengubah pelanggaran menjadi tindakan penegakan hukum yang nyata.

Data empiris mengenai kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional memperlihatkan bahwa persoalan keselamatan tidak bersifat sporadis. Tercatat 54 laporan kejadian pada tahun 2020, 39 laporan pada tahun 2021, 12 laporan pada tahun 2022, 13 laporan pada tahun 2023, 7 laporan pada tahun 2024, dan 4 laporan pada awal tahun 2025. Data tersebut menunjukkan kecenderungan penurunan jumlah laporan, tetapi sekaligus memperlihatkan bahwa kejadian yang berpotensi mengganggu keselamatan masih terjadi dari tahun ke tahun. Karena itu, penurunan angka tidak dapat langsung diartikan bahwa sistem pengawasan telah efektif. Justru keberulangan kejadian menunjukkan bahwa masih terdapat risiko keselamatan yang belum sepenuhnya dikendalikan.

Pola tersebut juga menunjukkan bahwa persoalan keselamatan tidak hanya berhubungan dengan kelayakan teknis kapal, tetapi dengan interaksi antarpengguna ruang pelayaran. Kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional menunjukkan adanya konsekuensi nyata dari aktivitas pelayaran terhadap masyarakat yang beraktivitas di ruang laut yang sama. Kondisi tersebut penting dalam menilai efektivitas kewenangan

Syahbandar karena keberhasilan pengawasan semestinya diukur berdasarkan kemampuan mengurangi risiko dan mencegah timbulnya kerugian, bukan hanya berdasarkan terpenuhinya dokumen administratif. Apabila kejadian kerusakan masih berulang, maka terdapat indikasi bahwa pengawasan belum sepenuhnya berhasil menjalankan fungsi mitigasi risikonya.

Temuan mengenai kapal nelayan tradisional yang masih beroperasi tanpa perlengkapan keselamatan memadai dan memasuki alur pelayaran kapal besar juga memperlihatkan adanya persoalan kepatuhan. Keadaan tersebut mempertemukan dua persoalan sekaligus, yaitu lemahnya jangkauan pengawasan dan rendahnya kultur keselamatan sebagian pelaku pelayaran. Dalam kerangka Friedman, persoalan tersebut menunjukkan hubungan antara struktur hukum dan kultur hukum. Keterbatasan pengawasan akan mengurangi kemungkinan terdeteksinya pelanggaran, sementara rendahnya kepatuhan akan meningkatkan kemungkinan pelanggaran berulang. Kedua kondisi tersebut dapat saling memperkuat dan pada akhirnya menurunkan efektivitas sistem keselamatan pelayaran.

Dari perspektif Soerjono Soekanto, persoalan tersebut dapat dijelaskan melalui faktor aparat penegak hukum dan sarana. Keterbatasan jumlah PPNS Syahbandar, minimnya sarana patroli, keterbatasan anggaran operasional, serta luasnya wilayah pengawasan menyebabkan kapasitas pengawasan dan penyidikan tidak sebanding

dengan ruang lingkup persoalan yang harus ditangani. Artinya, kewenangan yang luas secara normatif belum didukung oleh kapasitas penegakan yang setara. Kondisi ini menjelaskan mengapa fungsi preventif lebih mudah dijalankan melalui pemeriksaan administratif dibandingkan fungsi represif yang memerlukan personel, kemampuan penyidikan, sarana operasional, dan proses koordinasi yang lebih kompleks.

Kondisi kelembagaan juga perlu dilihat dari hubungan Syahbandar dengan institusi lain yang memiliki fungsi di wilayah perairan, khususnya Polairud dan TNI Angkatan Laut. Keterlibatan beberapa institusi sebenarnya diperlukan karena keselamatan dan keamanan maritim memiliki dimensi yang luas. Namun, banyaknya aktor penegakan hukum dapat menjadi persoalan ketika tidak disertai pembagian peran dan mekanisme koordinasi yang terstandardisasi. Potensi tumpang tindih kewenangan tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, tetapi dapat berdampak pada siapa yang melakukan pemeriksaan lanjutan, siapa yang mengambil alih ketika ditemukan dugaan tindak pidana, dan bagaimana hasil pengawasan Syahbandar diteruskan ke proses penegakan hukum berikutnya.

Dalam konteks tersebut, persoalan kelembagaan bukan semata-mata menunjukkan bahwa terdapat terlalu banyak institusi, melainkan bahwa hubungan antarlembaga belum selalu menghasilkan satu rantai penegakan hukum yang terpadu.

Dominasi pendekatan administratif di tingkat Syahbandar dapat dipahami sebagian sebagai konsekuensi dari posisi Syahbandar yang berada di antara fungsi pemerintahan administratif dan fungsi penegakan hukum. Ketika kapasitas PPNS terbatas dan koordinasi dengan aparat lain tidak terstandardisasi, pilihan yang paling mudah dilakukan adalah menyelesaikan pelanggaran melalui teguran, pembinaan, atau mediasi. Kondisi tersebut tidak serta-merta membuktikan adanya intervensi politik atau hilangnya independensi PPNS, karena data penelitian ini belum menunjukkan bukti langsung mengenai hal tersebut. Namun, secara kelembagaan, keadaan tersebut menunjukkan perlunya mekanisme yang menjamin bahwa keputusan untuk melanjutkan suatu pelanggaran ke tahap penyidikan ditentukan berdasarkan kriteria hukum dan tingkat risiko pelanggaran, bukan semata-mata berdasarkan pertimbangan administratif atau praktis.

Persoalan tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa budaya birokrasi dapat memengaruhi orientasi penegakan hukum. Ketika ukuran keberhasilan pengawasan lebih mudah diwujudkan melalui terselesaikannya pemeriksaan dokumen, pemberian teguran, atau penyelesaian administratif, maka fungsi represif dapat menjadi kurang menonjol. Dalam perspektif kultur hukum, birokrasi yang lebih berorientasi pada penyelesaian administratif dapat membentuk pola kerja yang menempatkan kepatuhan formal sebagai indikator utama, sementara pengurangan risiko

keselamatan dan penindakan pelanggaran substantif belum menjadi ukuran yang sama kuatnya. Oleh sebab itu, reformasi tidak cukup dilakukan dengan menambah norma, tetapi juga perlu mengubah orientasi kelembagaan dari sekadar compliance administratif menuju risk-based maritime law enforcement.

Apabila keseluruhan temuan tersebut dianalisis menggunakan teori efektivitas hukum Friedman, dapat terlihat bahwa masalah implementasi PM 20 Tahun 2015 bukan terutama berada pada substansi hukum. Substansi telah menyediakan standar keselamatan, kewajiban pemeriksaan, pengendalian administratif, dan kewenangan penegakan hukum. Persoalan yang lebih menonjol berada pada struktur dan kultur hukum. Pada sisi struktur, kapasitas PPNS, sarana pengawasan, luas wilayah kerja, serta koordinasi antarlembaga masih menjadi hambatan. Pada sisi kultur, kepatuhan pelaku pelayaran terhadap standar keselamatan belum optimal dan orientasi penyelesaian administratif masih dominan. Ketidakseimbangan ketiga unsur tersebut menjelaskan mengapa norma yang secara normatif cukup lengkap belum menghasilkan efektivitas penegakan yang maksimal.

Temuan yang sama dapat dijelaskan melalui lima faktor Soerjono Soekanto. Faktor hukum relatif telah terpenuhi karena terdapat dasar hukum yang mengatur standar dan kewenangan. Faktor aparat penegak hukum menjadi persoalan karena kapasitas PPNS belum sepenuhnya memadai. Faktor sarana

dan fasilitas juga membatasi kemampuan patroli, pemeriksaan, dan penyidikan. Faktor masyarakat tercermin dari masih adanya perilaku pelayaran yang tidak sepenuhnya mematuhi standar keselamatan. Sementara itu, faktor kebudayaan hukum terlihat dari kecenderungan memandang keselamatan sebagai kepatuhan administratif dan belum sepenuhnya sebagai kebutuhan substantif untuk mencegah risiko kecelakaan. Dengan demikian, kelemahan penegakan hukum tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil interaksi berbagai faktor.

Berdasarkan kondisi tersebut, penguatan penegakan standar keselamatan pelayaran perlu diarahkan pada pembenahan yang lebih spesifik. Pertama, kapasitas penyidikan PPNS Syahbandar perlu diperkuat melalui peningkatan jumlah dan kompetensi penyidik, dukungan sarana penyidikan, serta prosedur yang jelas untuk menentukan kapan suatu pelanggaran administratif harus ditingkatkan menjadi perkara yang ditindak melalui mekanisme represif. Kedua, pengawasan laut perlu diintegrasikan melalui pembagian kewenangan dan mekanisme koordinasi yang terstandarisasi antara Syahbandar, Polairud, TNI Angkatan Laut, dan institusi terkait agar tidak terjadi jeda kewenangan ketika pelanggaran ditemukan.

Ketiga, pengawasan keselamatan perlu diarahkan pada pemanfaatan sistem digital yang memungkinkan pencatatan pelanggaran, pemantauan kepatuhan kapal, dokumentasi hasil pemeriksaan, dan pertukaran informasi

antarlembaga secara lebih cepat. Digitalisasi tersebut penting bukan hanya untuk meningkatkan efisiensi administratif, tetapi juga untuk membangun *traceability* terhadap riwayat pelanggaran sehingga pola pelanggaran dapat diidentifikasi dan menjadi dasar penentuan prioritas pengawasan. Keempat, perlu dibentuk standardisasi koordinasi antarlembaga yang mengatur secara jelas alur pelaporan, pembagian kewenangan pemeriksaan, mekanisme pelimpahan perkara, dan tanggung jawab masing-masing institusi ketika ditemukan pelanggaran yang memiliki dimensi keselamatan sekaligus pidana.

Dengan demikian, efektivitas penegakan standar keselamatan pelayaran di Pelabuhan Cilacap belum sepenuhnya tercapai. Secara normatif, UU Pelayaran dan PM 20 Tahun 2015 telah memberikan dasar hukum yang cukup untuk menjalankan fungsi preventif dan represif Syahbandar. Namun, secara implementatif masih terdapat kesenjangan yang ditunjukkan oleh dominasi pendekatan administratif, terbatasnya penggunaan fungsi represif PPNS, keterbatasan personel dan sarana, persoalan koordinasi antarlembaga, serta kepatuhan masyarakat yang belum optimal. Data kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional yang masih muncul setiap tahun memperlihatkan bahwa risiko keselamatan masih berlangsung meskipun terdapat kecenderungan penurunan jumlah laporan. Oleh karena itu, persoalan utama bukan lagi mengenai ada atau tidak adanya kewenangan Syahbandar, melainkan

mengenai kemampuan kelembagaan mengoperasionalkan kewenangan tersebut secara konsisten, terintegrasi, dan berbasis risiko.

Atas dasar itu, penguatan fungsi Syahbandar perlu ditempatkan sebagai bagian dari reformasi penegakan hukum maritim, bukan sekadar penguatan pengawasan administratif. Reformasi tersebut mencakup peningkatan kapasitas penyidikan PPNS, integrasi pengawasan laut, digitalisasi pengawasan keselamatan, serta standardisasi koordinasi antarlembaga. Arah pembenahan tersebut diperlukan agar fungsi preventif dan represif tidak berjalan secara terpisah, sehingga pelanggaran yang terdeteksi melalui pengawasan dapat segera ditindak sesuai tingkat risiko dan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan model demikian, kewenangan Syahbandar tidak berhenti pada penerbitan izin dan pemeriksaan administratif, tetapi benar-benar berfungsi sebagai instrumen negara untuk mengendalikan risiko, menegakkan kepatuhan, dan melindungi keselamatan pelayaran.

IV. KESIMPULAN

Kewenangan Syahbandar dalam penyelenggaraan pelayaran merupakan kewenangan atributif berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang mencakup fungsi preventif melalui pengawasan, pemeriksaan kelaiklautan kapal, pengendalian pelayaran, dan penerbitan Surat Persetujuan Berlayar,

serta fungsi represif melalui penegakan hukum dan pelaksanaan tugas sebagai PPNS. PM 20 Tahun 2015 memperkuat kewenangan tersebut dengan menyediakan standar operasional keselamatan pelayaran. Namun, secara implementatif, luasnya kewenangan tersebut belum sepenuhnya didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai. Temuan penelitian menunjukkan bahwa efektivitas kewenangan Syahbandar lebih ditentukan oleh kemampuan struktur penegakan hukum dalam mengoperasionalkan kewenangan tersebut daripada sekadar kelengkapan norma. Dalam perspektif hukum administrasi, kondisi ini menunjukkan bahwa kewenangan atributif membutuhkan dukungan kelembagaan dan koordinasi agar dapat berfungsi secara efektif sebagai instrumen pengendalian keselamatan pelayaran.

Penegakan standar keselamatan pelayaran di Pelabuhan Cilacap belum optimal karena fungsi represif PPNS Syahbandar masih lemah dan penegakan hukum lebih dominan menggunakan pendekatan administratif dan persuasif. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh keterbatasan personel dan sarana pengawasan, belum terintegrasinya koordinasi antarlembaga, serta belum kuatnya budaya kepatuhan pelaku pelayaran. Data kerusakan perahu dan alat tangkap nelayan tradisional yang masih terjadi setiap tahun menunjukkan bahwa pengawasan belum sepenuhnya mampu mengendalikan risiko keselamatan secara efektif. Penelitian ini memberikan kontribusi pada hukum administrasi dengan

menunjukkan kesenjangan antara kewenangan formal dan kapasitas implementasinya, pada hukum maritim dengan mengidentifikasi persoalan kelembagaan dalam penegakan keselamatan pelayaran, serta pada sistem penegakan keselamatan pelayaran melalui kebutuhan penguatan kapasitas penyidikan PPNS, integrasi pengawasan laut, digitalisasi pengawasan keselamatan, dan standardisasi koordinasi antarinstansi. Dengan demikian, penguatan sistem penegakan keselamatan pelayaran perlu diarahkan tidak hanya pada peningkatan pengawasan administratif, tetapi juga pada penguatan fungsi represif yang terintegrasi dan berbasis risiko.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Efendi, Jonaedi dan Prasetyo Rijadi. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Kencana, 2022.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Rachman, Arifin Abdul. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan*. Jakarta: Haji Mas Agung, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.

2. Jurnal

- Asmiati, A., dan S. Sulastriani. "Implementasi Kebijakan Keamanan dan Keselamatan Maritim untuk Meningkatkan Sistem Transportasi Laut." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 5, no. 1 (2025): 309–19.
- Baihaki, Muhammad Viki, Bintang Ramadhan, Putra Fajar Aditya, Zahra Namiya Fitri, dan Siti Saharae. "Kebijakan Keselamatan Dan Keamanan Maritim Dalam

Menunjang Sistem Transportasi Laut." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9, no. 14 (2023): 487–502.

Hagassi, Rizki, Setyo Slamet Raharjo, Ni Nyoman Parahita Santy, dan Muji Mulyatno. "Pengelolaan Pelabuhan Sebagai Simpul Utama Rantai Logistik Maritim." *Jurnal Sains dan Teknologi Maritim* 26, no. 1 (2025): 186–97.

Kautsar, Izzy Al dan Danang Wahyu Muhammad. "Sistem Hukum Modern Lawrance M. Friedman: Budaya Hukum dan Perubahan Sosial Masyarakat dari Industrial ke Digital." *Jurnal Sapientia et Virtus* 7, no. 2 (2022).

Komena, Diana, dan Laily Ratna. "Korelasi Hukum Administrasi Negara Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah Untuk Mencapai Good Governance." *Mimbar : Jurnal Penelitian Sosial dan Politik* 14, no. 2 (2025): 471–80.

Muhammad Miftakhul Huda, Suwandi, dan Aunur Rofiq. "Implementasi Tanggung Jawab Negara terhadap Pelanggaran HAM Berat Paniai Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto." *IN RIGHT: Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 11, no. 1 (2022): 115–34.

Perkasa, Muhammad Isnanda Bintang, Romanda Annas Amrullah, dan Akhmad Kasan Gupron. "Manajemen Risiko Fungsi Pengawasan pada Wilayah Kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas I Tanjung Emas Semarang." *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business* 4, no. 2 (2025): 1538–43.

Razak, Askari. "Mewujudkan Pemilu Adil dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman." *Fundamental: Jurnal ilmiah Hukum* 12, no. 2 (2023): 477–88.

Yuliana, Sri. "Tinjauan Yuridis Fungsi dan Tugas Kantor Administrasi Pelabuhan Muntok Ditinjau dari Undang-Undang Pelayaran." *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 6, no. 1 (2023): 34–54.

<https://doi.org/https://doi.org/10.24967/vt.v6i1.2068>.