

## ANALISIS KEBIJAKAN PENILAIAN PANDU (*PILOT ASSESMENT*) DI KANTOR KESYAHBANDARAN UTAMA (KSU) TANJUNG PERAK SURABAYA

\*<sup>1</sup> Yuliansyah, <sup>2</sup>Budi Rianto, <sup>3</sup>Sudirman, <sup>4</sup>Lunariana Lubis

<sup>1 2 3 4</sup> Universitas Hang Tuah Surabaya, Indonesia

\*[yuliansyah.s2fisip@hangtuah.ac.id](mailto:yuliansyah.s2fisip@hangtuah.ac.id), [budi.rianto@hangtuah.ac.id](mailto:budi.rianto@hangtuah.ac.id),  
[sudirmanxxv@gmail.com](mailto:sudirmanxxv@gmail.com), [lunariana.lubis@hangtuah.ac.id](mailto:lunariana.lubis@hangtuah.ac.id)

### Artikel History

*Submit:* 2 Februari 2022

*Review:* 30 Maret 2022

*Revised:* 18 April 2022

*Accepted:* 29 Mei 2022

**Abstract:** The Harbormaster of Tanjung Perak Surabaya (KSU) conducts an assessment of the personnel on duty, namely the Pilot Assessment in order to improve the quality of service for ship delaying activities and to realize safety and security in the waters of the Tanjung Perak Port, Surabaya. KSU Tanjung Perak Surabaya issued a decree number: HK.207/01/15/SYB-Tpr-18 regarding the operational system and procedures for ship scouting and towing services in the obligatory scout waters of the Tanjung Perak Port Surabaya and Port of Gresik. The purpose of this study was to analyze the implementation of the pilot assessment policy at KSU Tanjung Perak Surabaya. The theory of implementation of the Van Meter and Van Horn policies used in this study has 6 (six) variables that form the linkage between policy and performance. This study uses a qualitative method with a case study approach to collect data through interviews, observations and documentation, then the data obtained are analyzed interactively. The results obtained are the implementation of the Pilot Assessment Policy carried out by KSU Tanjung Perak Surabaya has been running optimally and in accordance with applicable regulations.

Keywords: Community Empowerment, Implementation, TNBT.

### Pendahuluan

Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya merupakan pelabuhan terbesar dan tersibuk nomor dua di Indonesia setelah pelabuhan Tanjung Priok Jakarta. Hal ini karena selain menjadi pintu gerbang bagi Indonesia wilayah timur, juga dikarenakan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur yang meningkat sehingga berimbas pada peningkatan arus distribusi barang dari dan menuju wilayah Jawa Timur baik untuk perdagangan dalam negeri maupun internasional (Syarifuddin, Al Musadieq, & Yulianto, 2016). Berikut jumlah kapal masuk, keluar dan pindah di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya adalah :

Tabel 1. Jumlah Kegiatan Kapal di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya

o.	Kegiatan	Tahun 2017	Tahun 2018	Tahun 2019	Tahun 2020
.	Kapal masuk	807	11762	13549	13150
.	Kapal keluar	948	12137	13267	12904
.	Kapal pindah	828	11160	11760	11410

Sumber : KSU Tanjung Perak Surabaya, 2021

Berdasarkan tabel 1 diatas didapatkan bahwa peningkatan jumlah kapal baik untuk kapal masuk, kapal keluar dan kapal pindah di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya mengalami peningkatan dari tahun 2017 hingga 2020. Hal ini menunjukkan bahwa pelabuhan Tanjung Perak Surabaya memiliki peranan penting untuk mendukung tumbuh dan berkembangnya kegiatan ekonomi di Jawa Timur dan Indonesia wilayah timur.

Kejadian kecelakaan kapal di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya yang terjadi dalam kurun waktu 4 tahun terakhir adalah pada tahun 2017 sebanyak 1 (satu) kapal, tahun 2018 sebanyak 1 (satu) kapal, tahun 2019 sebanyak 2 (dua) kapal dan tahun 2020 sebanyak 3 (tiga) kapal (Sumber : KSU Tanjung Perak Surabaya, 2021). Salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam keselamatan pelayaran dengan adanya peningkatan kegiatan dan kecelakaan kapal di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, yaitu pemanduan kapal (Rahman, Satria, Iskandar, & Soeboer, 2017). Kegiatan pemanduan harus dilakukan secara professional dan handal untuk mewujudkan *zero accident* di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Pelayanan pemanduan kapal merupakan pekerjaan yang harus memiliki tanggung jawab dalam bekerja, kerja sama, prakarsa dan kondisi fisik yang prima. Hal yang utama dalam pelaksanaan operasional pemanduan adalah kelancaran, keamanan, dan keselamatan kapal yang dipandu karena akibat yang ditimbulkan dari suatu kelalaian atas pemanduan kapal yang berpengaruh pada kelancaran lalu lintas pada pelabuhan. Kegiatan pemanduan yaitu memberikan saran dan informasi kondisi perairan sekitar kepada nakhoda agar navigasi pelayaran dilaksanakan dengan selamat, tertib dan lancar. Proses pelayanan pemanduan kapal di pelabuhan yang handal sangat dibutuhkan (Lukijanto, Priyatmono, & A.Y., 2019). Petugas Pandu wajib melaksanakan tugasnya berdasarkan standar keselamatan dan keamanan pelayaran. Pemanduan terhadap kapal

tidak mengurangi wewenang dan tanggung jawab nakhoda. Pandu mampu mengantisipasi akibat pengaruh arus maupun perubahan pasang surut, dapat menjalankan kapal pada jarak dekat daratan dan terusan sempit, mengerti kesibukan lalu lintas kapal di pantai, mahir dalam mengolah gerak kapal, kemampuan mengarahkan kapal-kapal tunda, dan mengurangi tingkat kelelahan nakhoda kapal (Sunarto, 2015).

KSU Tanjung Perak Surabaya membuat suatu pedoman dan standarisasi tentang pemenuhan persyaratan administrasi terkait petugas pemanduan/pandu dengan mengklasifikasikan pemenuhan administrasi tersebut sesuai ukuran yaitu *skill* dan *quality* sehingga terwujudnya Sumber Daya Manusia (SDM) pandu yang handal. Dasar penerapan kebijakan penilaian pandu (*pilot assesment*) yang dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya adalah mengacu pada Peraturan Menteri Perhubungan nomor 57 tahun 2015 tentang Pemanduan Dan Penundaan Kapal pengganti Peraturan Menteri Perhubungan nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pemanduan. KSU Tanjung Perak Surabaya menerbitkan surat keputusan nomor : HK.207/01/15/SYB-Tpr-18 tentang sistem operasional dan prosedur pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal di wilayah perairan wajib pandu pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dan Pelabuhan Gresik.

Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) telah dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya dalam 2 tahun terakhir secara berkesinambungan terhadap Pandu/*Pilot* atau ada pandu baru yang bertugas di wilayah kerja Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Sanksi yang tegas diberlakukan bagi Pandu yang tidak memenuhi kriteria Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) berupa peringatan tertulis, tidak boleh memandu untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan tingkat kesalahan dan pencabutan sertifikat pandu.

Berdasarkan latar belakang tersebut yang telah diuraikan diatas maka penelitian ini berjudul Analisis Kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) di Kantor Kesyahbandaran Utama Tanjung Perak Surabaya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan dan mengkaji pelaksanaan kebijakan tentang penilaian pandu (*pilot assesment*) di KSU Tanjung Perak Surabaya. Maksud penelitian ini dilakukan agar pelaksanaan penilaian pandu (*pilot assesment*) di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya yang telah berlangsung dapat lebih ditingkatkan sehingga keselamatan dan keamanan pelayaran serta produktivitas di pelabuhan dapat tercapai. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi KSU Tanjung Perak Surabaya dalam pelaksanaan kebijakan penilaian pandu (*pilot assesment*) dalam 2 tahun terakhir secara berkesinambungan

terhadap Pandu/*Pilot* sehingga dapat menciptakan kawasan pelabuhan dengan *zero accident*.

### **Metodologi**

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Salah satu alasan menggunakan jenis penelitian kualitatif adalah pengalaman peneliti dapat digunakan untuk menemukan dan memahami apa yang dimaksud dibalik fenomena yang kadangkala merupakan hal yang sulit untuk dipahami secara mendalam. Penelitian kualitatif menurut Creswell (2015) adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat diperoleh dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantitatif. Penggunaan penelitian kualitatif yaitu digunakan untuk meneliti tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktifitas sosial dan lain-lain.

Pada penelitian ini digunakan pendekatan studi kasus. Pendekatan studi kasus (Creswell, 2015) adalah studi yang mengeksplorasi dengan terperinci, dengan pengambilan data yang mendalam, dan menyertakan berbagai sumber informasi. Pendekatan studi kasus berfokus pada kasus tertentu yang dipelajari dan bertujuan untuk meneliti isu atau persoalan dengan menggunakan kasus tersebut sehingga menggambarkan kompleksitas masalah yang diteliti.

Data pada penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan : (1) Wawancara mendalam pada (a) Kepala Kantor Kesyahbandaran Utama Tanjung Perak Surabaya sebagai informan utama, (b) Kepala Seksi Tertib Bandar Kantor Kesyahbandaran Utama Tanjung Perak Surabaya dan Petugas yang melaksanakan penilaian pandu dan verifikasi kapal sebagai sarana bantu pemanduan sebagai informan kunci dan (c) Pandu dan pemilik kapal pandu sebagai informan pendukung. (2) Observasi pada ruang/tempat, kegiatan, obyek, kejadian/peristiwa, waktu, perasaan, perilaku individu dan interaksi selama proses penelitian. (3) Dokumentasi berupa catatan administrasi, surat-menyurat dan dokumen lainnya yang relevan dengan penelitian.

Analisis data pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan Model Interaktif Miles, Huberman & Saldana (2014) yaitu (1) Pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dokumentasi serta data lainnya sebagai bahan pelengkap. (2) Reduksi data dilakukan dengan cara memilih data yang relevan pada permasalahan dan mengulanginya selama proses penelitian berlangsung. (3) Penyajian data dilakukan setelah data direduksi atau dirangkum. (4) Kesimpulan ditarik setelah reduksi dan penyajian data, yang berisi jawaban atas ungkapan pertanyaan.

## Hasil Penelitian

### *Implementasi Kebijakan*

Konsep kebijakan Carl J.Friedrich dalam Winarno (2002) adalah suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu guna mencapai suatu tujuan tertentu atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu yang diinginkan. Pendapat ahli lainnya tentang kebijakan publik diungkapkan oleh Dunn (2011) adalah “*the relationship of governmental unit to its environments* (hubungan yang berlangsung diantara unit/satuan pemerintah dengan lingkungannya)”. Kebijakan publik merupakan konsep filosofi, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka, yang dijelaskan sebagai berikut: (1) sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan, (2) sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, (3) sebagai suatu proses, kebijakan yang dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program mekanisme dalam mencapai produknya, dan (4) sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

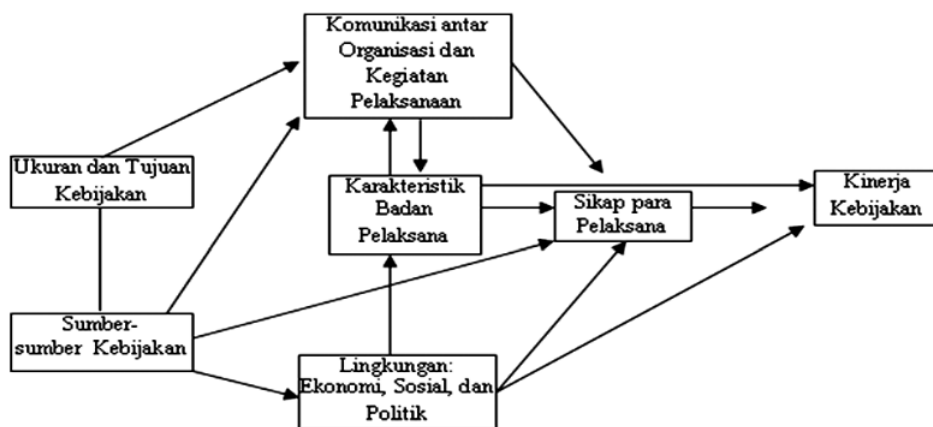
Perspektif lain tentang kebijakan publik diutarakan oleh Winarno (2002) bahwa kebijakan yang dirumuskan oleh instansi pemerintah dan pejabat pemerintah dipengaruhi oleh aktor dan faktor non-pemerintah. Artinya kebijakan tidak bisa sepenuhnya dipimpin oleh kepentingan pemerintah, melainkan harus mempertimbangkan tuntutan aktor di luar pemerintah dan mempelajari terlebih dahulu faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Beberapa ahli tampaknya memiliki pandangan yang berbeda tentang kebijakan karena penentuan kebijakan publik telah disesuaikan dengan kondisi dibalik perumusan kebijakan publik oleh pemerintah. Secara garis besar kebijakan dapat diartikan sebagai suatu bentuk tindakan untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai oleh individu, kelompok, atau pemerintah. Tentu saja ada hambatan dalam kebijakan tetapi peluang harus ditemukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. Artinya kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai dan praktik sosial yang ada di masyarakat. Jika

kebijakan mengandung nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat maka kebijakan tersebut akan menghadapi hambatan dalam pelaksanaannya.

Implementasi kebijakan sama pentingnya dengan proses perumusan kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan. Meskipun suatu kebijakan telah disusun dengan baik dan rapi, namun jika kebijakan tersebut tidak dilaksanakan dengan baik maka tujuan dari kebijakan tidak akan pernah tercapai. Implementasi kebijakan diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat “kesesuaian” berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan atau program. Hal senada diungkapkan oleh Korten dan Syahrir (1980) bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Selain itu implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat adanya hubungan antara implementasi kebijakan dengan faktor-faktor lain.

Van Meter dan Van Horn (1975) mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Model yang ditawarkan meliputi 6 (enam) variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Keterkaitan antar variabel-variabel pada model proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn digambarkan pada gambar berikut :



Gambar 1. Model Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn

Sumber : Van Meter dan Van Horn (1975)

Berdasarkan gambar 1 bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn adalah :

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan, merupakan tahapan proses yang harus dicapai oleh program atau kebijakan yang berwujud maupun yang tidak berwujud, jangka pendek ataupun jangka panjang. Ukuran dan tujuan suatu kebijakan harus ditetapkan dengan jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- b. Sumber kebijakan, implementasi kebijakan perlu dukungan sumber-sumber kebijakan, yang meliputi sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- c. Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, merupakan struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- e. Sikap pelaksana, mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik, variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

### ***Analisis Kebijakan Penilaian Pandu di Pelabuhan Tanjung Perak***

Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya merupakan perairan wajib pandu kelas I yang sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 22 tahun 1990, selain itu menurut Keputusan Menteri Perhubungan KP No. 603 tahun 2012 tentang Pemberian Izin Kepada PT. Pelabuhan Indonesia III (Persero) Untuk Menyelenggarakan Pelayanan Jasa Pemanduan Pada Beberapa Wilayah Perairan Pelabuhan Laut, sehingga kapal-kapal

yang melewati Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya harus menggunakan layanan pemanduan kapal, hal ini dilakukan untuk keselamatan kapal dalam lingkungan pelabuhan.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 57 tahun 2015 tentang pemanduan dan penundaan kapal. Pemanduan adalah kegiatan pandu dalam membantu, memberikan saran dan informasi kepada nakhkoda tentang kondisi pelabuhan, perairan, dan alur pelayaran setempat agar navigasi pelayaran dapat dilaksanakan dengan selamat, tertib, dan lancar demi keselamatan kapal dan lingkungan.

Kehadiran pandu di atas kapal untuk menghindari kemungkinan kesalahan fatal yang dilakukan nakhoda serta meningkatkan keselamatan maupun efisiensi operasi kapal pada saat kapal saat memasuki alur pelayaran menuju kolam pelabuhan untuk berlabuh ataupun untuk merapat di dermaga. Pandu adalah seorang ahli dengan pengalaman navigasi dan lulus sekolah pemanduan selama satu tahun yang diadakan oleh Dirjen Perhubungan Laut. Pandu hanya sebagai *advisor* sedangkan tanggung jawab keselamatan kapal tetap berada pada nakhoda.

Berikut analisis kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assessment*) menurut Van Mater dan Van Horn adalah :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan merupakan tahapan proses yang harus dicapai oleh program atau kebijakan berwujud ataupun tidak berwujud, jangka pendek maupun jangka panjang yang harus ditetapkan dengan jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.

Pengawas pada kegiatan pemanduan berdasarkan Permenhub No. PM 57 tahun 2015 adalah Syahbandar, Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, atau Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagai pelaksana fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran adalah pengawas pemanduan yang mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Mengawasi pelaksanaan teknis keselamatan pemanduan di perairan yang dilakukan pemanduan.
- b. Melaporkan kepada Direktur Jenderal mengenai kendala dan hambatan pemanduan disertai saran pemecahannya terkait keselamatan dan keamanan pelayaran.
- c. Melakukan penilikan terhadap keluhan pelayanan pemanduan terkait keselamatan dan keamanan pelayaran.



- d. Menerbitkan surat keterangan tanpa dipandu (*pilot exemption*) sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan surat keterangan tanpa ditunda kepada Nakhoda sebagaimana yang dimaksud Pasal 47 ayat (7).
- e. Menerima dan menindaklanjuti laporan pandu mengenai Nakhoda yang tidak menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau petunjuk pandu.
- f. Menerima dan menindaklanjuti laporan pandu tentang perubahan kedalaman, sarana bantu navigasi-pelayaran, adanya hambatan-hambatan, rintangan, pencemaran, dan pengotoran di perairan.
- g. Menetapkan sistem dan prosedur pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal setempat
- h. Mengeluarkan surat persetujuan Olah Gerak Kapal Tunda

Evaluasi pada kegiatan pemanduan dilakukan oleh Syahbandar, Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, atau Unit Penyelenggara Pelabuhan berkala setiap 6 (enam) bulan yang dituangkan ke dalam berita acara dan dilaporkan kepada Direktur Jenderal. Evaluasi yang dimaksud berupa :

- a. Kelaikan dan kelengkapan sertifikasi/perizinan sarana bantu dan prasana pemanduan
- b. Pemenuhan persyaratan sumber daya masyarakat pemanduan
- c. Pelaksanaan pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal secara wajar dan tepat sesuai dengan sistem dan prosedur pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal yang ditetapkan
- d. Pemenuhan standar kinerja pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal
- e. Pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) jasa pemanduan dan penundaan kapal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- f. Ketertiban dan kesesuaian laporan bulanan kegiatan operasional pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal

Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) diperlukan sebagai persyaratan administrasi Pandu dalam menunjang keselamatan pelayaran meliputi kemampuan dan kualitas Pandu berupa Sumber Daya Manusia yang berkualitas dan memiliki kemampuan dalam

membawa kapal keluar masuk pelabuhan termasuk dokumen atau sertifikat wajib ada di atas kapal tunda sarana bantu pemanduan tersebut sesuai dengan aturan yang berlaku dalam menunjang transportasi pelayaran yang memenuhi unsur keselamatan dan keamanan.

Pelaksanaan Penilaian Pandu (*Pilot Assessment*) yang dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya berdasarkan surat keputusan Kepala KSU Tanjung Perak Surabaya nomor : HK.207/01/15/SYB-Tpr-18 tanggal 26 Januari 2018 tentang Sistem Operasional Dan Prosedur Pelayanan Jasa Pemanduan Dan Penundaan Kapal Di Wilayah Perairan Wajib Pandu Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya Dan Pelabuhan Gresik. Pelaksanaan Penilaian Pandu (*Pilot Assessment*) dalam menunjang keselamatan pelayaran dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya sejak tahun 2019 dengan membuat *checklist* dan pertanyaan yang ditujukan kepada *stakeholder* yang dinilai yaitu Pandu (*Pilot*) dan pemilik kapal. Hasil dari Penilaian Pandu (*Pilot Assessment*) dilaporkan kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut cq. Direktorat Kepelabuhan yang dipakai sebagai dasar pertimbangan pelimpahan kewenangan pemanduan kepada Badan Usaha Pelabuhan (BUP) di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

2. Sumber kebijakan dimana penerapan kebijakan memerlukan dukungan sumberdaya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

Sejak tahun 2019 sampai dengan sekarang KSU Tanjung Perak Surabaya telah melaksanakan Penilaian Pandu (*Pilot Assessment*) berdasarkan surat tugas yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Syahbandar Tanjung Perak Surabaya. Surat tugas tersebut sebagai dasar tim penilai melaksanakan evaluasi berkala terhadap pandu.

Syarat tim Penilai Pandu dan Verifikasi Kapal sebagai Sarana Bantu Pemanduan sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) PM 57 tahun 2015 tentang Pemanduan dan Penundaan Kapal wajib memiliki persyaratan :

- a. Kemampuan nautis/teknis
- b. Memiliki ijazah pelaut minimal ANT III/ATT III
- c. Telah mengikuti pendidikan dan pelatihan pengawasan pemanduan

Pelaksanaan kegiatan penilaian pandu (*pilot assesment*) yang dilaksanakan KSU Tanjung Perak Surabaya mendapatkan dukungan keuangan dari internal kantor karena merupakan bagian dari tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari Syahbandar selaku koordinator wilayah pelabuhan sehingga tidak membebankan biaya apapun kepada Pandu dan pemilik kapal sebagai *stakeholder* yang dinilai.

Pada pelaksanaan kegiatan penilaian pandu (*pilot assesment*) yang dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya memanfaatkan dukungan VTS (*Vessel Traffic Service*) yaitu perangkat navigasi untuk memantau lalu lintas pelayaran yang diterapkan oleh pengelola pelabuhan dalam hal ini Distrik Navigasi kelas I Tanjung Perak Surabaya dan memanfaatkan POCC (*Port Operation Command Center*) PT. Pelindo III yaitu sistem pelayanan kepelabuhanan berbasis internet.

3. Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana merupakan struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi penerapan suatu kebijakan.

Tim penilai pada kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dipilih sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Tim penilai yang terlibat diberikan surat tugas dan *stakeholder* akan diberikan surat pemberitahuan untuk pelaksanaan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor KSU Tanjung Perak Surabaya.

Tim penilai pada kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) meliputi :

- a. Kepala Kantor Kesyahbandaran Utama Tanjung Perak;
- b. Kepala Bidang Keselamatan Berlayar;
- c. Kepala Bidang Status Hukum Dan Sertifikasi Kapal;
- d. Kepala Seksi Tertib Bandar;
- e. Kepala Seksi Status Hukum Kapal;
- f. Pelaksana pada Bidang Keselamatan Berlayar;
- g. Pelaksana pada Bidang Status Hukum dan Sertifikasi Kapal.

Sedangkan *stakeholder* yang dinilai pada kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) berdasarkan Keputusan Menteri KP No. 603 tahun 2012 tentang Pemberian Izin Kepada PT. Pelabuhan 64 Indonesia III (Persero) Untuk Menyelenggarakan Pelayanan Jasa Pemanduan Pada Beberapa Wilayah Perairan Pelabuhan Laut adalah :

Divisi Pelayanan Kapal PT. Pelindo III (Persero) Regional Jawa Timur sebagai SDM petugas pandu. Hasil dari penilaian yang berupa berita acara atau rekomendasi dikirimkan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya ke Direktur Jenderal (Dirjen) Perhubungan Laut tembusan Direktur Kepelabuhanan. Jika dalam hasil penilaian dari Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) terdapat pelanggaran atau kelalaian maka sanksi yang dikenakan adalah tidak diterbitkannya SK Pandu per bulannya dan rekomendasi sarana bantu per 6 bulan sampai dengan merekomendasikan kepada Dirjen Perhubungan Laut

untuk pelimpahan wewenang PT. Pelindo III (Persero) berdasarkan Keputusan Menteri KP No. 603 tahun 2012 tentang Pemberian Izin Kepada PT. Pelabuhan Indonesia III (Persero) Untuk Menyelenggarakan Pelayanan Jasa Pemanduan Pada Beberapa Wilayah Perairan Pelabuhan Laut dapat ditinjau ulang atau bahkan bisa dicabut.

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi yang dilaksanakan. Pada sebuah program, implementor memerlukan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain sehingga membutuhkan koordinasi dan kerja sama antar instansi untuk keberhasilan suatu program.

Sosialisasi terhadap kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya kepada perusahaan pelayaran/agen perusahaan pelayaran melalui kegiatan OPAG (Obrolan Pagi) setiap satu bulan sekali, FGD (*Focus Group Discussion*) Zona Labuh DPC INSA Surabaya, kegiatan Pembekalan kepada siswa Pandu Praktek tentang Tata Kelola Pemanduan di lingkungan wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, sosialisasi pemanduan kepada perusahaan pelayaran yang berkegiatan di Terminal Kalimas tentang Pemanduan kapal-kapal wajib pandu di wilayah Terminal Kalimas dan kegiatan lainnya yang secara rutin maupun insidental yang dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya. Kegiatan-kegiatan tersebut mengundang para pengguna jasa dalam hal ini perusahaan pelayaran/agen perusahaan pelayaran, kalangan umum, praktisi dan ilmuwan secara offline maupun online. Hal ini bertujuan agar pengguna jasa memahami apa yang telah dilaksanakan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya untuk mendukung keamanan dan keselamatan pelayaran di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

5. Sikap pelaksana mencakup tiga hal yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Pengukuran standar atau kriteria keberhasilan pelaksanaan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dalam menunjang keselamatan pelayaran ini dengan membuat *checklist* sebagai panduan dalam melakukan penilaian pada saat wawancara kepada Pandu guna menggali dan mengetahui tingkat pengetahuannya.

Kriteria keberhasilan pada kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dapat terlihat dari :

- a. Kualitas hasil kerja
- b. Kualitas pemahaman peraturan

- c. Kualitas pelayanan
- d. *Soft skill* individu yang dimiliki Pandu

Pencapaian-pencapaian pada kriteria tersebut dihasilkan dari *checklist* saat wawancara dan verifikasi di lapangan pada saat penilaian ini berlangsung sehingga hasil yang didapatkan lebih akurat dan akuntabel.

Penilaian Pandu (*Pilot Assement*) merupakan salah satu persyaratan dalam proses penerbitan Surat Keterangan Penugasan Pandu (SKPP) dan mewujudkan pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dengan *zero accident*.

6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

Semenjak dilakukannya kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya memberikan dampak bagi Pandu dan pemilik kapal sehingga pelayanan pemanduan di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya semakin baik dan hubungan baik antar *stakeholder* dengan KSU Tanjung Perak Surabaya juga semakin terjaga guna mendukung keselamatan dan keamanan pelayaran di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Pelaksanaan Penilaian Pandu oleh KSU Tanjung Perak Surabaya telah dilaksanakan dengan baik sejak 2019 sampai sekarang secara rutin tiap 6 bulan sekali mendapatkan respon yang positif dari pandu sehingga pandu semakin memahami aturan-aturan yang berlaku guna mendukung tugas pemanduan. Hal ini juga memberikan dampak pada hubungan baik antara KSU Tanjung Perak Surabaya dan Pelindo III sebagai *stakeholder* yang dinilai, semakin terjaga seperti yang diamanatkan dalam regulasi,

Berikut tabel hasil Analisa Kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) yang dilakukan oleh Kantor Kesyahbandaran Utama (KSU) Tanjung Perak Surabaya adalah :

Tabel 2. Hasil Analisa Kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) yang dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya

No.	Indikator	Hasil Analisa
1.	Ukuran dan tujuan kebijakan	Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) di perairan wajib Pandu kelas I di Pelabuhan Tanjung Perak

		Surabaya yang telah dilakukan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya sejak tahun 2019 sampai dengan sekarang, secara rutin tiap 6 bulan sekali sesuai dengan aturan yang berlaku dan menghasilkan berita acara atau rekomendasi sebagai bahan evaluasi pelaksanaan jasa pemanduan di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.
2.	Sumber kebijakan	Sumber kebijakan yang berupa sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya teknologi dalam implementasi kebijakan Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya telah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku.
3.	Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana	Implementasi kebijakan Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya yaitu pada pembentukan tim penilai dan <i>stakeholder</i> yang dinilai telah dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
4.	Komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan	Komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi dalam implementasi kebijakan Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) telah dilaksanakan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya secara rutin dan berkala demi terwujudnya keamanan dan keselamatan berlayar.
5.	Sikap pelaksana	Sikap Pelaksana dalam implementasi kebijakan Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) telah dilaksanakan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mendukung pelayanan pemanduan di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.
6.	Lingkungan ekonomi, sosial dan politik	Implementasi kebijakan Penilaian Pandu ( <i>Pilot Assesment</i> ) memberikan dampak positif bagi keselamatan dan keamanan di Pelabuhan Tanjung

	Perak Surabaya.
--	-----------------

Faktor pendukung pada implementasi kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya adalah :

Kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dukungan dari Direktur Jenderal (Dirjen) Perhubungan Laut dengan menerbitkan Surat Edaran Nomor UM 004/1/6/DP-18 Tanggal 13 September 2018 tentang Evaluasi 6 (enam) bulan. Kegiatan tersebut juga mendapatkan dukungan penuh dari Kepala Kantor dengan menerbitkan surat tugas bagi tim penilai dan surat pemberitahuan bagi stakeholder yang dinilai serta mendapatkan dukungan dari PT. Pelindo III (Persero) sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP) di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dan *stakeholder* yang dinilai. Di samping itu kesiapan sumber daya manusia di seksi Tertib Bandar KSU Tanjung Perak Surabaya dalam mendukung kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) yaitu dalam pembuatan surat-surat yang diperlukan yang menunjang pelaksanaan dan pembuatan checklist untuk panduan tim penilai.

Sedangkan faktor penghambat pada implementasi kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya adalah :

Waktu kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) tidak dapat dilakukan secara bersamaan kepada semua petugas Pandu. Hal ini dikarenakan pelayanan pemanduan tidak boleh terganggu sehingga pelaksanaannya disesuaikan dengan jadwal tugas Pandu.

Sumber daya manusia yang dimiliki KSU Tanjung Perak Surabaya sebagai tim penilai yang kurang mempunyai pemahaman tentang pemanduan. Hal ini dikarenakan tim penilai tidak semuanya mempunyai pengetahuan tentang pemanduan sehingga tim penilai diberikan panduan berupa checklist guna mempermudah penilaian.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh Kantor Kesyahbandaran Utama (KSU) Tanjung Perak Surabaya dapat disimpulkan bahwa Implementasi Kebijakan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) dan Verifikasi Kapal sebagai Sarana Bantu Pemanduan oleh KSU Tanjung Perak Surabaya telah berjalan secara optimal dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Hal ini dikarenakan dalam implementasinya mendapatkan dukungan dari semua *stakeholder* yang terlibat sehingga dapat mendukung pelayanan pemanduan guna mewujudkan *Zero Accident* di wilayah Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan rekomendasi yang diberikan peneliti adalah: Waktu pelaksanaan kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya harus fleksibel berdasarkan jadwal Pandu sehingga pelayanan pemanduan tidak terganggu. Tim penilai kegiatan Penilaian Pandu (*Pilot Assesment*) oleh KSU Tanjung Perak Surabaya dilakukan briefing dan dibekali panduan berupa *checklist* sehingga pada saat penilaian tidak mengalami kesulitan dan memberikan hasil yang optimal.

## Daftar Pustaka

- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih di antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, W. N. (2011). *Public Policy Analysis* (5th ed.). New York: Routledge.
- Korten, D. C., & Syahrir. (1980). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Lukijanto, Priyatmono, A., & A.Y., R. (2019). Digitalisasi Sistem Pelayanan Pandu Kapal Menuju Integrated Port Network. In *Sensistek* (pp. 67–75).
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook - Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, Johnny Saldana - Google Buku*. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=p0wXBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false>
- Rahman, H., Satria, A., Iskandar, B. H., & Soeboer, D. A. (2017). Penentuan Faktor Dominan Penyebab Kecelakaan Kapal di Kesyahbandaran Utama Tanjung Priok. *Albacore*, *I*(3), 277–284.
- Sunarto. (2015). Kebutuhan Sumber Daya manusia dan Sarana Pandu di Pelabuhan Balikpapan Human Resource Needs And Meanspandu In The Port Of Balikpapan. *Penelitian Transla*, *17*(3).
- Syarifuddin, M. F., Al Musadieq, M., & Yulianto, E. (2016). Pentingnya Pelabuhan Tanjung Perak Bagi Perekonomian Jawa Timur (Studi pada PT . PELINDO III Tanjung Perak Surabaya ). *Jurnal Administrasi Bisnis (JAB)*, *35*(1), 172–178.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society*. Beverly Hills: Sage Publication.



© 2022 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).