

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri atas lebih dari 17.000 pulau, memiliki garis pantai sepanjang 108.000 kilometer, serta wilayah laut seluas sekitar 6,4 juta km² atau lebih dari dua pertiga total luas wilayah nasional.¹ Kondisi geografis ini menjadikan laut sebagai penghubung utama antarpulau sekaligus jalur vital perdagangan domestik maupun internasional. Jalur pelayaran strategis seperti Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) I, II, dan III menghubungkan Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, menjadikan Indonesia bagian integral dari sistem logistik maritim global. Namun, di balik potensi besar tersebut, perairan Indonesia juga menyimpan risiko tinggi terhadap keamanan dan keselamatan pelayaran. Banyak kanal laut memiliki karakteristik sempit, dangkal, atau padat lalu lintas, seperti Selat Malaka, Selat Sunda, dan perairan sekitar pelabuhan besar. Selain faktor alam, pesatnya pertumbuhan jumlah kapal niaga/barang dan kapal penumpang setiap tahun turut meningkatkan potensi kecelakaan laut, tabrakan kapal, dan pencemaran lingkungan laut.

Pelabuhan sendiri memegang peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan transportasi laut. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan (“PP 61/2009”) yang pada pokoknya mendefinisikan Pelabuhan sebagai “tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran.” Definisi tersebut menunjukkan bahwa pelabuhan tidak

¹ Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut, 2022, “Membumikan Pancasila di Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil”, *available from*: <https://kkp.go.id/djprl/membumikan-pancasila-di-pesisir-dan-pulau-pulau-kecil65fa4881b03b3/detail.html> diakses tanggal 22 April 2026

hanya berfungsi sebagai tempat kapal bersandar dan melakukan kegiatan operasional, tetapi juga sebagai kawasan yang mendukung penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan pengusaha melalui penyediaan fasilitas keselamatan, keamanan, dan kelancaran pelayaran.² Lebih lanjut lagi, masih dalam Pasal yang sama, Kepelabuhanan didefinisikan mencakup penyelenggaraan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan, dan keselamatan pelayaran. Dengan demikian, dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, penyelenggaraan kepelabuhanan merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan perlu lakukan pembinaan serta mengawas.

Bagi kapal yang akan sandar/labuh ke Pelabuhan untuk berkegiatan, maupun yang akan lepas dari Pelabuhan setelah selesai berkegiatan, diperlukan sistem keselamatan pelayaran yang disebut sebagai pemanduan (*pilotage*) dan penundaan kapal (*tug assistance*). Dalam hal ini, pengawasan dan pengendalian pelayaran menjadi krusial dalam penerapan keselamatan pelayaran. Pemanduan dan penundaan kapal merupakan bagian penting dari sistem keselamatan pelayaran yang bertujuan membantu olah gerak kapal secara aman pada perairan tertentu dan wilayah pelabuhan yang memiliki risiko navigasi tinggi, sehingga dapat terhindar dari bahaya tabrakan atau kandas, serta dapat memastikan efisiensi pergerakan kapal.

Dari segi hukum, kegiatan pemanduan dan penundaan kapal memiliki dasar hukum yang kuat. Negara berkewajiban menjamin keselamatan pelayaran melalui kegiatan kenavigasian, salah satunya pemanduan. Pasal 198 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (“UU 17/2008”) menetapkan bahwa “Untuk kepentingan keselamatan dan keamanan berlayar, serta kelancaran berlalu lintas di perairan dan pelabuhan, Pemerintah menetapkan perairan tertentu sebagai perairan wajib pandu dan perairan pandu luar biasa”, dan “Setiap kapal yang

² Firman Syaifullah, Kuncowati, Supangat, 2025, *Analisis Penyebab Keterlambatan Jasa Pemanduan dan Penundaan Kapal dalam Sistem Digital Operasi Layanan Kapal Terpadu di PT. Pelindo (Persero) Cabang Banjarmasin*, Jurnal Aplikasi Pelayaran dan Kepelabuhanan, Vol. 16, No. 1, hlm. 30.

berlayar di perairan wajib pandu dan perairan pandu luar biasa menggunakan jasa pemanduan.” Adapun, pada Pasal 198 ayat (3) dan (5) turut diatur siapa yang dapat menyelenggarakan pemanduan, yaitu “Penyelenggaraan pemanduan dilakukan oleh Otoritas Pelabuhan atau Unit Penyelenggara Pelabuhan dan dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Pelabuhan yang memenuhi persyaratan”, dan “Dalam hal Pemerintah belum menyediakan jasa pandu di perairan wajib pandu dan perairan pandu luar biasa, pengelolaan dan pengoperasian pemanduan dapat dilimpahkan kepada pengelola terminal khusus yang memenuhi persyaratan dan memperoleh izin dari Pemerintah.”

Ketentuan tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2010 tentang Kenavigasian, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 57 Tahun 2015 tentang Pemanduan dan Penundaan Kapal, serta Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 93 Tahun 2014 tentang Sarana Bantu dan Prasarana Pemanduan Kapal. Dengan adanya pengaturan-pengaturan tersebut, secara normatif telah tersedia kerangka hukum yang mengatur pelaksanaan kegiatan pemanduan dan penundaan kapal sekaligus mekanisme pengawasannya.

Mengacu pada ketentuan tersebut, penyedia/penyelenggara jasa layanan pemanduan dan penundaan kapal adalah Badan Usaha Pelabuhan (“**BUP**”) atau Pengelola Terminal (Terminal Khusus (Tersus) atau Terminal untuk Kepentingan Sendiri (TUKS)) yang telah mendapatkan rekomendasi dari otoritas pelabuhan atau unit penyelenggara pelabuhan, yaitu Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (“**KSOP**”) atau Unit Penyelenggaraan Pelabuhan (“**UPP**”), selaku otoritas pengawas lokal daerah, dan telah menerima pelimpahan pemanduan dan penundaan kapal dari Kementerian Perhubungan. Penyelenggara jasa tidak hanya berperan sebagai pelaku usaha, tetapi juga menjalankan fungsi yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik di bidang kepelabuhanan yang harus tunduk pada ketentuan hukum administrasi negara dan pengawasan administratif oleh pemerintah.

Selanjutnya, dalam sistem hukum administrasi, kejelasan kewenangan merupakan prinsip fundamental untuk menjamin kepastian hukum

(*rechtzekerheid*) dan efisiensi administrasi publik. Dalam struktur kelembagaan Kementerian Perhubungan, kewenangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi pelaksanaan kegiatan mengarahkan kapal merupakan ranah Subdirektorat (“**Subdit**”) Pemanduan dan Penundaan Kapal yang berada dibawah Direktorat Kepelabuhanan pada lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (“**Ditjen Hubla**”). Subdit ini mempunyai tugas utama untuk menyusun kebijakan teknis, memberikan pedoman dan pembinaan kepada Unit Pelaksana Teknis (“**UPT**”) pelabuhan, serta melakukan pemantauan terhadap saksi administrasi bila melakukan kesalahan dalam pengoperasian kapal. Pelaksanaan pengawasan di daerah dilakukan melalui KSOP dan UPP sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Ditjen Hubla yang menjalankan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan jasa kepelabuhanan.

Selain itu, Kementerian Perhubungan juga telah melakukan modernisasi layanan melalui sistem digital SiPandu (Sistem Informasi Pemanduan dan Penundaan), yaitu aplikasi berbasis web yang dirancang untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi di bidang pemanduan serta penundaan kapal. Sistem ini dilengkapi dengan berbagai fitur dan modul utama guna meningkatkan efektivitas, transparansi, dan efisiensi layanan kepelabuhanan.³ Sistem digital seperti SiPandu menunjukkan bahwa penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal tidak lagi dipahami sekadar sebagai layanan operasional, melainkan sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan yang menuntut tertib administrasi dan pengawasan berbasis data.

Walaupun secara normatif penyelenggaraan pemanduan dan penundaan kapal telah diatur sejumlah kendala.

³ Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas II Larantuka, 2022, “Tingkatkan Pelayanan Pemanduan dan Penundaan Kapal, Kemenhub Luncurkan Aplikasi Sipandu”, *available from*: <https://hubla.dephub.go.id/upplarantuka/page/news/read/12442/tingkatkan-pelayanan-pemanduan-dan-penundaan-kapal-kemenhub-luncurkan-aplikasi-sipandu>, diakses tanggal 22 April 2026.

Berbagai pelanggaran masih ditemukan, mulai dari ketidakpatuhan terhadap kewajiban penggunaan jasa pandu, penggunaan tenaga kerja yang tidak memenuhi kualifikasi, hingga penggunaan sarana dan prasarana yang tidak sesuai dengan standar yang ditetapkan. Kondisi tersebut tidak hanya menunjukkan rendahnya tingkat kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, tetapi juga mengindikasikan terkait ketidak seimbangan terhadap norma hukum yang telah dibentuk dengan implementasinya dalam praktik. Di sisi lain, meskipun peraturan telah mengatur berbagai bentuk sanksi data administrasi, seperti teguran tulis, pembekuan izin, dan pencabutan izin, penegakannya belum selalu dilakukan secara optimal dan konsisten. Hal ini dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain keterbatasan bukti administratif, lemahnya koordinasi antarinstansi yang berwenang, serta belum terintegrasinya sistem pengawasan secara menyeluruh. Akibatnya, dalam beberapa kasus, penanganan pelanggaran hanya berakhir pada pemberian peringatan atau teguran tanpa tindak lanjut yang memberikan efek jera. Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, kondisi tersebut mencerminkan masih adanya permasalahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan administratif (*administratief toezicht*) dan penegakan hukum administrasi (*administratieve rechtshandhaving*), sehingga terjadi ketidakseimbangan hukum seharusnya dijalankan (*das sollen*) dan realitas pelaksanaannya (*das sein*).

Dalam hal penegakan hukum, pemerintah telah menetapkan berbagai bentuk peraturan yang berisikan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh penyedia jasa, seperti teguran tertulis, pembekuan izin, hingga pencabutan izin operasional, yang tertuang dalam PM 57/2015 maupun PM 93/2014. Fokus penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan pengawasan hukum serta penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal oleh penyelenggara jasa di perairan Indonesia. Hal ini penting karena efektivitas penerapan peraturan dalam kerangka normatif dapat diukur dari sejauh mana terdapat kesesuaian antara pengaturan,

kewenangan pengawasan, dan mekanisme sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan hukum dengan pelaksanaannya, khususnya dalam aspek pengawasan, kepatuhan, dan penerapan sanksi administratif dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal. Hal ini dapat di spesifikasi/dilihat bahwa belum senya hukum di ikuti pelaksanaan yang optimal dan mekanisme pengawasan yang efektif dari instansi yang berwenang. Dalam perspektif hukum, kondisi tersebut bertepatan dengan pelaksanaan ada fungsi pemerintah dalam pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kepelabuhanan.

Sebab sangatlah diperlukannya kajian untuk menganalisis bagaimana pengaturan dan pelaksanaan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia, serta bagaimana mekanisme pengawasan hukum dan penerapan sanksi administratif terhadap pengelewengan penyelenggara jasa. Oleh kerana demikian, penelitian ini disusun untuk menganalisis pelaksanaan dan pengawasan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di perairan Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkuat kepastian hukum, meningkatkan ketertiban administrasi, serta mendukung terwujudnya keselamatan pelayaran.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan pengawasan hukum serta penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal oleh Badan Usaha Pelabuhan (BUP) atau Pengelola Terminal di Indonesia?

C. Ruang Lingkup

Agar penelitian ini terfokus, maka ruang lingkup dibatasi sebagai berikut:

1. Ruang Lingkup Materi

Penelitian ini dibatasi pada kajian mengenai pengaturan hukum, pelaksanaan, serta pengawasan dan penerapan sanksi administratif dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia berdasarkan sumber hukum maritim, khususnya pelayaran, pemanduan dan penundaan, serta kepelabuhanan. Penelitian ini tidak membahas aspek teknis operasional pelayaran atau manajemen pelabuhan secara mendalam, melainkan hanya pada aspek hukum administrasi yang mengatur penyelenggaraannya.

2. Ruang Lingkup Objek

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal yang dilakukan oleh BUP atau Pengelola Terminal serta peran pemerintah atau otoritas yang berwenang seperti Ditjen Hubla dan pengawas pemanduan yaitu KSOP/UPP, dalam melakukan.

3. Ruang Lingkup Wilayah

Penelitian ini mencakup wilayah hukum Indonesia, dengan fokus pada perairan yang menjadi area pelayanan jasa pemanduan dan penundaan kapal, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pelayaran dan kepelabuhanan. Mengingat penelitian ini bersifat normatif, maka penelitian tidak difokuskan pada satu pelabuhan atau perairan tertentu, melainkan akan menelaah ketentuan hukum yang berlaku secara umum di tingkat nasional.

4. Ruang Lingkup Aspek

Penelitian ini tidak membahas aspek teknis operasional pelayaran, tetapi terbatas pada aspek hukum administrasi negara, yakni pengaturan hukum, pengawasan administratif, dan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan dan pengawasan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan ini penemuan yang di kaji dapat melalui mekanisme pengawasan hukum serta penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal oleh BUP atau Pengelola Terminal, sehingga dapat diketahui bagaimana kerangka hukum yang mengatur penyelenggaraan jasa tersebut serta bagaimana penerapannya dalam praktik administrasi negara. Tujuan dan aplikasinya dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

- 1) Menganalisis pengaturan hukum mengenai penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia; dan
- 2) Menganalisis pelaksanaan pengawasan hukum serta penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal oleh BUP atau Pengelola Terminal di Indonesia.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H.) pada Program Studi Hukum, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoretis

Penelitian ini diperkirakan dapat menambahi ilmu hukum Administrasi Negara terkait pelaksanaan dan pengawasan hukum jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia. Di samping itu, penelusuran ini dapat di lanjutkan untuk membahas yang membahas

pengaturan, pengawasan, serta penerapan sanksi administratif di bidang kepelabuhanan dan pelayaran.

b. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah, khususnya instansi yang berwenang di bidang pelayaran dan kepelabuhanan, dalam rangka memperkuat mekanisme pengawasan dan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi BUP atau Pengelola Terminal dalam memahami kewajiban hukum yang harus dipatuhi sehingga penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Menurut Soerjono Soekanto, “kerangka teori adalah serangkaian abstraksi hasil pemikiran atau kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan suatu penelitian ilmiah, khususnya penelitian hukum.”⁴ Dalam penelitian ini, kerangka teori merujuk pada teori-teori hukum yang dijadikan landasan untuk memberikan gambaran dan dasar analisis terhadap pembahasan pada bab-bab selanjutnya.⁵ Teori yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Kepastian Hukum

Teori ini memastikan bahwa hukum menliputi keadilan . Tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kepastian hukum guna terciptanya ketertiban dan keadilan dalam masyarakat.

⁴ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 32.

⁵ Hulman Panjaitan, 2021, *Hukum Perlindungan Konsumen Reposisi dan Penguatan Kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Memberikan Perlindungan dan Menjamin Keseimbangan dengan Pelaku Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm. 29.

Kepastian hukum menurut Soerjono Soekanto ialah “Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tenteram di dalam masyarakat.”⁶ Teori kepastian hukum menurut Soerjono Soekanto dipilih karena teori ini menekankan pentingnya adanya kaedah hukum yang berlaku umum agar tercipta ketertiban, rasa aman, dan kepastian dalam kehidupan masyarakat.

Kepastian hukum dalam Hukum Administrasi Negara menuntut agar setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas dan dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang telah ditentukan. Dengan demikian, prinsip ini berfungsi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) sekaligus memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Teori kepastian hukum dalam penelitian ini berfungsi sebagai alat analisis terhadap pengaturan dan pelaksanaan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia. Kajian diarahkan untuk melihat apakah peraturan perundang-undangan telah memberikan kejelasan terkait kewenangan, prosedur, serta berhak menanggungjawabinya, pengawas pelayanan jasa, Badan Usaha Pelabuhan (BUP) atau pengelola terminal sebagai penyelenggara jasa, serta pihak-pihak lainnya. Selain itu, teori ini digunakan untuk menguji konsistensi penerapan norma hukum dalam praktik di lapangan.

⁶ Soerjono Soekanto, 1999, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia Suatu Tinjauan Secara Sosiologis*, Universitas Indonesia, Jakarta, (selanjutnya disingkat “Soerjono Soekanto”), hlm. 55.

b. Teori Pengawasan Administratif

Menurut Sondang P. Siagian ⁷, “pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.”

Leonard D. White ⁸ menyebutkan bahwa “maksud pengawasan adalah:

- 1) Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat; dan
- 2) Untuk memproteksi hak-hak asasi manusia (*human rights, mensenrechten, droit de l'home*) yang telah dijamin undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).”

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, pengawasan administratif dipahami sebagai mekanisme penting dalam menjaga agar penyelenggaraan pemerintahan tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan. Fungsi ini diperlukan dalam negara hukum untuk memastikan bahwa tindakan administrasi tidak melampaui atau menyimpang dari kewenangan yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan itu, penelitian ini merujuk pada pandangan Sondan P. Siagian yang melihat penjagaan sebagai aturan pengatmat pelaksanaan kegiatan organisasi. Proses tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan serta mencapai tujuan yang diharapkan. Selain itu, pendapat Leonard D. White juga digunakan sebagai pelengkap dari sisi normatif dan perlindungan hukum, yang menekankan

⁷ P. Sondang Siagian, 2005, *Fungsi-Fungsi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, (selanjutnya disingkat “**P. Sondang Siagian**”).

⁸ Soekarno, 1986, *Dasar-Dasar Manajemen*, Cet. XIV, Miswar, Jakarta, hlm. 105.

bahwa pengawasan bertujuan untuk memastikan penggunaan kekuasaan sesuai tujuan yang ditetapkan serta melindungi hak-hak masyarakat dari penyalahgunaan wewenang.

Memelihara dan berhubungan dengan teori pengawasan administratif dipakai untuk mengamati mekanisme pengawasan terhadap jasa pemanduan dan penundaan kapal di perairan Indonesia yang diselenggarakan oleh BUP atau Pengelola Terminal, khususnya oleh pemerintah atau otoritas yang berwenang seperti Ditjen Hubla dan pengawas pemanduan yaitu KSOP/UPP. Analisis difokuskan pada bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan, efektivitas pelaksanaannya, serta kendala yang dihadapi dalam praktik.

Sebagai bagian dari pengawasan administratif, penerapan sanksi administratif juga menjadi instrumen penting dalam penegakan hukum. Menurut Wicipto Setiadi⁹, “penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif.” Sanksi administratif menjadi standar untuk bertindak memberikan subjek hukum sesuai pengaturan, tanpa melalui proses peradilan. Pengaturan mengenai sanksi, baik pidana, perdata, maupun administratif, pada dasarnya bersifat pilihan. Dengan demikian, tidak semua jenis sanksi harus diterapkan sekaligus, melainkan dapat ditentukan secara selektif berdasarkan efektivitas serta relevansinya dengan ruang lingkup substansi pengaturan yang bersangkutan. Dengan demikian, penerapan sanksi administratif tidak dapat dipisahkan dari fungsi pengawasan, karena sanksi merupakan alat untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum serta memberikan efek jera terhadap pelanggaran.

⁹ Wicipto Setiadi, 2009, *Sanksi Administratif sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No. 4.

Pengawasan administratif juga harus berlandaskan prinsip-prinsip Ajas-Ajas Umum Pemerintahan yang Baik (“AUPB”) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU 30/2014”), yang menjadi pedoman bagi setiap tindakan dan keputusan administrasi negara. Dalam AUPB, penyelenggaraan pemerintahan diarahkan untuk memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, serta supremasi hukum (*rule of law*). Sejalan dengan itu, pengawasan administratif memiliki peran yang tidak semata-mata mempunyai kontrol, melainkan memberi upaya menjamin terciptanya pemerintahan yang efisien dan responsif terhadap kepentingan publik.

2. Kerangka Konsep

- a. **Analisis** dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi penguraian, pembedaan, dan pemilahan suatu objek untuk kemudian diklasifikasikan menurut kriteria tertentu, untuk selanjutnya dilakukan identifikasi hubungan antarbagian serta penafsiran terhadap maknanya. Menurut Satori dan Komariah (2014), “Analisis adalah usaha untuk mengurai suatu masalah menjadi bagian-bagian. Sehingga, susunan tersebut tampak jelas dan kemudian dapat diambil kesimpulan maknanya atau dimengerti duduk perkaranya.”¹⁰
- b. **Pelaksanaan Hukum** (*law implementation*) dapat dipahami sebagai tahap implementasi norma hukum yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan ke dalam praktik. Dalam penelitian ini, pelaksanaan hukum dianalisis melalui beberapa aspek, yaitu kesesuaian implementasi dengan ketentuan hukum, efektivitas

¹⁰ Aan Komariah dan Djam'an Satori, 2014, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.

mekanisme pengawasan dan sanksi, menyediakan sumber sarana dan sumber daya manusia (SDM), serta kepatuhan penyedia jasa terhadap peraturan yang berlaku.

- c. **Pengawasan Hukum** dapat dipahami sebagai rangkaian kegiatan pemeriksaan, pemantauan, dan pengendalian yang dilakukan kepada pejabat dan lembaga yang memiliki peraturan tanggungjawab untuk memastikan keperluan atas hukum yang di sahkan. Dalam penelitian ini, konsep tersebut digunakan untuk melihat peran pemerintah dalam mengawasi penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal agar tetap berada dalam koridor peraturan perundang-undangan.
- d. **Sanksi** (*sanction*) menurut Black's Law Dictionary¹¹ adalah "*A penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*", yaitu suatu bentuk hukuman atau tindakan pemaksaan yang dikenakan sebagai konsekuensi dari tidak dipatuhinya hukum, aturan, atau perintah yang berlaku.
- e. **Pemanduan** (Kapal) dalam Pasal 1 angka 1 PM 57/2015 adalah "kegiatan pandu dalam membantu, memberikan saran dan informasi kepada Nakhoda tentang keadaan perairan setempat yang penting agar navigasi-navigasi dapat dilaksanakan dengan selamat, tertib, dan lancar demi keselamatan kapal dan lingkungan."
- f. **Penundaan Kapal** dalam Pasal 1 angka 2 PM 57/2015 adalah "bagian dari pemanduan yang meliputi kegiatan mendorong, menarik, menggandeng, mengawal (*escort*) dan membantu (*assist*) kapal yang berolah-gerak di alur-pelayaran, daerah labuh jangkar, maupun kolam pelabuhan, baik untuk bertambat ke atau untuk melepas dari dermaga, *jetty*, *trestle*, *pier*, pelampung, *dolphin*, kapal,

¹¹ Bryan A. Garner (ed.), 2000, *Black's Law Dictionary*, 7th Edition, West Publishing Co., St. Paul Minnesota.

dan fasilitas tambat lainnya dengan mempergunakan kapal tunda sesuai dengan ketentuan yang dipersyaratkan.”

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu pendekatan yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, baik ditinjau dari aspek hierarki (vertikal) maupun keterkaitan dan keselarasan antarperaturan (horizontal).¹²

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang mengkaji hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³ Dalam penelitian ini, hukum menjadi objek kajian utama yang dipahami oleh oakhlak atau kaidah yang berlaku di masyarakat serta berfungsi sebagai pedoman perilaku setiap orang.¹⁴ sebab itu, untuk mengkaji secara yuridis pengaturan, pelaksanaan, pengawasan, dan hingga penerapan sanksi administratif atas peraturan penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di perairan Indonesia.

2. Jenis Data dan Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto¹⁵, “pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti.” Mengingat penemuan ini dapat sasaran terhadap apa yang di kaji mengatur penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal,

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 23.

¹³ Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 32.

¹⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, (selanjutnya disingkat “**Muhaimin**”), hlm. 29.

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta hlm. 14.

termasuk aspek pengawasan dan penerapan sanksi administratif dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, maka pendekatan ini dianggap tepat untuk digunakan. Adapun, data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat secara langsung dan menjadi landasan utama dalam analisis penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri atas peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal, khususnya:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan perubahannya (UU 17/2008);
- 2) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 93 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan dan Pengusahaan Jasa Pemanduan dan Penundaan Kapal (PM 93/2014);
- 3) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 57 Tahun 2015 tentang Pemanduan dan Penundaan Kapal (PM 57/2015).

Serta peraturan lain yang memiliki keterkaitan langsung dengan objek penelitian, seperti peraturan mengenai perairan, kewenangan syahbandar, dan administrasi pemerintahan apabila diperlukan untuk memperkuat analisis.

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer berfungsi untuk mengkaji pengaturan mengenai kedudukan dan kewenangan pemerintah serta otoritas berwenang sebagai pengawas, kedudukan dan kewenangan Badan Usaha Pelabuhan (BUP) atau pengelola terminal sebagai penyelenggara jasa, tata cara penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal, serta jenis sanksi administratif yang berlaku terhadap pelanggaran.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berfungsi sebagai sumber pendukung yang menjelaskan dan memberikan analisis terhadap bahan hukum primer. Sumber ini mencakup berbagai literatur seperti buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya, artikel akademik, makalah seminar, pendapat para ahli

Keberadaan bahan hukum sekunder membantu penulis dalam membangun pemahaman teoritis dan konseptual terkait pengaturan serta pengawasan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal. Selain itu, bahan ini juga digunakan untuk memperdalam penafsiran terhadap ketentuan dalam bahan hukum primer serta melihat perbandingan pandangan para ahli mengenai kepastian hukum, mekanisme pengawasan administratif, dan penerapan sanksi administratif dalam Hukum Administrasi Negara.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan buku hukum ini dapat di pakai sebagai yang membantu memberikan arahan dan penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier mencakup Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, ensiklopedia hukum, indeks hukum, serta berbagai sumber lain seperti majalah, dan media internet.

Keberadaan bahan ini mempermudah penulis dalam mengistilahkan hukum yang digunakan dalam peraturan maupun literatur, sekaligus membantu proses penelusuran dan pengelompokan bahan hukum yang relevan dengan penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal.

3. **Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. **Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)**

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai keterkaitan dengan isu hukum yang menjadi

objek penelitian.¹⁶ Melalui pendekatan ini, penulis dapat mengkaji isi, struktur, dan konsistensi norma yang mengatur penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di perairan Indonesia. Pendekatan ini diarahkan untuk menilai hubungan antarperaturan, keselarasan norma yang satu dengan norma yang lain, serta mengidentifikasi potensi kekosongan hukum, tumpang tindih pengaturan, atau ketidakharmonisan dalam ketentuan yang mengatur jasa pemanduan dan penundaan kapal di perairan Indonesia.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan dengan merujuk pada berbagai pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum.¹⁷ Pendekatan ini memudahkan peneliti dalam menelaah konsep kepastian hukum, mekanisme pengawasan administratif, penerapan sanksi administratif, kewenangan, serta prinsip-prinsip yang berlaku dalam Hukum Administrasi Negara.

Melalui pendekatan konseptual, penulis dapat membangun argumentasi hukum yang lebih sistematis mengenai bagaimana seharusnya pengaturan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*), yakni dengan mengkaji berbagai bahan hukum dan literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

Penelitian ini disebut sebagai penelitian kepustakaan karena seluruh data yang digunakan bersumber dari bahan tertulis, baik yang diperoleh dari perpustakaan maupun dari sumber lain seperti buku, jurnal ilmiah, dokumen, majalah, kamus, ensiklopedia, dan literatur pendukung

¹⁶ Muhaimin, *op.cit.* hlm. 56.

¹⁷ Haryono, dalam Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm. 93.

lainnya¹⁸, termasuk peraturan perundang-undangan maupun sumber hukum lainnya yang khususnya berkaitan dengan penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal maupun Hukum Administrasi Negara. Selain itu, penulis juga memanfaatkan basis data jurnal, laporan dari instansi pengawas yang berwenang, serta dokumen resmi pemerintah yang relevan guna menunjang analisis, sekaligus sebagai rujukan dan bahan kajian dalam mengidentifikasi contoh kasus yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Beberapa alasan dilakukan penelitian kepustakaan yang diungkapkan oleh Zed¹⁹, antara lain:

- a. “Persoalan penelitian hanya dapat dijawab melalui studi kepustakaan dan tidak mengharapkan datanya dari riset lapangan.
- b. Studi pustaka diperlukan sebagai salah satu tahap tersendiri, yaitu studi pendahuluan (preliminary research) untuk memahami lebih dalam gejala baru yang tengah berkembang di lapangan atau dalam masyarakat.
- c. Data pustaka tetap andal untuk menjawab persoalan penelitian.”

Sejalan dengan pendapat tersebut, pemilihan cara ini untuk mencari informasi karena permasalahan yang dikaji merupakan persoalan hukum normatif yang dikaji berkaitan dengan pengaturan, pelaksanaan, serta pengawasan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal, yang dapat dianalisis melalui peraturan perundang-undangan dan literatur hukum relevan. Studi kepustakaan memiliki nilai dalam menjawab persoalan penelitian, karena bersumber dari bahan hukum yang relevan, otoritatif, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

¹⁸ Sutrisno Hadi, 1990, *Metodologi Research*, Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

¹⁹ Mestika Zed, 2008, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

5. Analisis Data

Pendekatan yang digunakan dalam analisis bahan hukum pada penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan kualitatif. Analisis dilakukan melalui proses penafsiran dan pengkajian terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian disusun secara sistematis dan dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti. Analisis kualitatif digunakan karena penelitian ini menitikberatkan pada penafsiran norma hukum, bukan pada pengolahan data kuantitatif.

Proses analisis dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, kemudian menelaah hubungan antarperaturan dan doktrin yang relevan. Setelah itu, penulis mengkaitkan bahan hukum tersebut dengan rumusan masalah, yaitu mengenai pengaturan dan pelaksanaan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal, serta mekanisme pengawasan hukum dan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran oleh penyelenggara jasa. Dalam melakukan analisis, penulis mengkaji dari norma hukum yang berkarakter umum seperti peraturan pengaturan yang berlaku dan bersifat yang relevan, untuk kemudian diterapkan pada perumusan masalah yang diteliti.

Dikutip dari Solikin²⁰, “untuk penelitian hukum yang bersifat normatif, pendekatan kualitatif digunakan untuk memecahkan isu hukum yang diajukan. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya. Karena itu, sifat analisisnya adalah preskriptif, karena yang diteliti adalah kondisi hukum secara intrinsik, yaitu hukum sebagai sistem nilai dan hukum sebagai norma sosial. Apabila ternyata kesimpulan yang dihasilkan dalam penelitian menghasilkan sesuatu yang mungkin bagi penulis masih kurang, perlu dikemukakan rekomendasi.”

²⁰ Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Qiara Media, Pasuruan, hlm. 126.

G. Sistematika Penulisan

Bagian ini bertujuan untuk menjelaskan susunan dan alur pembahasan skripsi secara keseluruhan agar mudah dipahami.

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan yang terdiri atas latar belakang permasalahan, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini membahas tinjauan pustaka dalam bentuk landasan teori serta pengaturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia, meliputi:

- a. Teori-teori hukum dari segi hukum maritim (pelayaran, kepelabuhanan, dan pemanduan penundaan kapal) dan Hukum Administrasi Negara.
- b. Pengertian dan ruang lingkup jasa pemanduan dan penundaan kapal.
- c. Hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan hukum jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia: kewenangan pemerintah dan otoritas berwenang, peran penyelenggara jasa, pengaturan hukum, pelaksanaan dan pengawasan hukum, dan tinjauan digitalisasi administrasi.

BAB III

PENGATURAN DAN PELAKSANAAN HUKUM DALAM PENYELENGGARAAN JASA PEMANDUAN DAN PENUNDAAN KAPAL DI PERAIRAN INDONESIA

Bab ini membahas mengenai pelaksanaan serta pengawasan hukum dalam penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di

Indonesia. Pembahasan dalam bab ini meliputi sistem penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal, kewenangan penerima pelimpahan dalam penyelenggaraan jasa, mekanisme pengawasan oleh pemerintah atau instansi yang berwenang, serta penerapan sanksi administratif.

BAB IV

PENGAWASAN HUKUM DAN PENERAPAN SANKSI ADMINISTRATIF DALAM PENYELENGGARAAN JASA PEMANDUAN DAN PENUNDAAN KAPAL DI PERAIRAN INDONESIA

Bab ini merupakan bagian analisis hukum terhadap penyelenggaraan jasa pemanduan dan penundaan kapal di Indonesia. Dalam bab ini dilakukan analisis terhadap pengaturan hukum yang berlaku, sistem pengawasan hukum yang diterapkan oleh pemerintah dan otoritas berwenang, pelaksanaan penerapan peraturan hukum oleh penyelenggara jasa, penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran, serta penerapan digitalisasi administrasi dalam usaha pengawasan hukum.

BAB V

PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dari penelitian ini dalam bentuk rangkuman atau uraian-uraian singkat yang merupakan jawaban atau permasalahan yang berkaitan dari Rumusan Masalah. Bab ini juga akan memuat saran dalam penelitian ini dibuat menjadi dua bagian berdasarkan kedua rumusan masalah yang ada dalam penelitian. Saran yang Penulis berikan sebagai sumbangan pemikiran Penulis guna pemecah masalah yang bermanfaat sehubungan dengan permasalahan yang terjadi guna menjadi bahan penelitian dan pengetahuan untuk para akademisi, para sarjana dan juga masyarakat umum.