

## **BAB II**

### **TINJAUAN KONSEPTUAL**

#### **A. Kewenangan**

Kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan.

Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, kewenangan merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan ke bawahan di dalam organisasi. Dengan adanya wewenang segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat. Dengan demikian wewenang akan muncul sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin, wewenang tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang didasari oleh undang-undang yang berlaku dan disetujui oleh semua pihak.

Wewenang dikatakan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek

hukum publik.<sup>25</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>26</sup>

Kewenangan dalam konsep hukum tata negara dideskripsikan sebagai “*rechtsmacht*” (kekuasaan hukum). Wewenang terkait kekuasaan dalam hukum publik terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif.

Sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote macht*, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 71.

<sup>26</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009, hlm. 26.

sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standar yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>27</sup>

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis, yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 Huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang mengatakan bahwa negara hukum adalah negara yang

---

<sup>27</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hlm.68.

dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab.

Seperti dikemukakan di atas, bahwa dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.<sup>28</sup>

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang dapat tidak dilaksanakan.

---

<sup>28</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Pranadamedia Group, 2014, hlm. 73.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi.<sup>29</sup>

1. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atributif dalam tinjauan hukum tata negara ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur

---

<sup>29</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pres, 2010, hlm. 102.

komunikasi yang bertanggung jawab dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelimpahan wewenang dalam politik hukum dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (mandat: *eenbestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggungjawaban tetap pada mandans. Sementara pada mandat, penerima mandat, mandataris bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.

Pelimpahan wewenang secara delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain (*delegatie: overdrach van een bevoegheid van het ene bestuurorgaan aan een ander*) yang beralih adalah seluruh wewenang dari delegans, maka yang bertanggung jawab sepenuhnya adalah delegataris. Syarat-syarat delegasi adalah:

1. Delegasi harus definitif dan pemberian delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.

3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Atribusi, delegasi, dan mandat adalah bentuk kewenangan organ (institusi) pemerintah yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>30</sup>

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Kewenangan yang bersifat terikat menurut Indroharto terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan

fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.

Kewenangan bebas yaitu terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan

---

<sup>30</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 209.

sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.

## **B. Transportasi Laut**

Kata transportasi berasal dari bahasa latin yaitu *transportare* yang mana *trans* berarti mengangkat atau membawa, jadi transportasi adalah membawa sesuatu dari satu tempat ke tempat yang lain.<sup>31</sup> Transportasi diartikan sebagai pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan. Proses pengangkutan merupakan gerakan dari tempat asal, dari mana kegiatan angkutan dimulai, ke tempat tujuan, kemana kegiatan pengangkutan diakhiri.

---

<sup>31</sup> Abbas H.S Salim, *Pengelolaan dan Pengembangan Transportasi*, Semarang: Khatulistiwa, 2000, hlm. 12.

Kegiatan transportasi bukan merupakan suatu tujuan melainkan mekanisme untuk mencapai tujuan. Pergerakan orang dan barang dari satu tempat ke tempat yang lainnya mengikuti tiga kondisi yaitu:

1. Perlengkapan, relatif menarik antara dua atau lebih tujuan.
2. Keinginan untuk mengatasi jarak, dimana sebagai perpindahan yang diukur dalam kerangka waktu dan ruang yang dibutuhkan untuk mengatasi jarak dan teknologi terbaik untuk mencapainya.
3. Kesempatan intervensi berkompetisi di antara beberapa lokasi untuk memenuhi kebutuhan dan penyediaan.

Konsep transportasi meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu:<sup>32</sup>

1. Pengangkutan sebagai usaha (*business*).
2. Pengangkutan sebagai perjanjian (*agreement*).
3. Pengangkutan sebagai proses penerapan (*applying process*).

Transportasi merupakan salah satu sarana untuk memperlancar roda perekonomian, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, dalam rangka memantapkan perwujudan wawasan nusantara meningkatkan serta mendukung pertahanan dan keamanan negara yang selanjutnya dapat mempererat hubungan antar bangsa. Pentingnya transportasi itu tercermin pada penyelenggaraannya yang mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara serta semakin meningkatnya kebutuhan jasa transportasi bagi mobilitas orang dan barang dalam negeri maupun luar negeri. Di samping itu, bagi pertumbuhan daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar

---

<sup>32</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Niaga*, Bandung: Citra Aditya Bakri, 2013, hlm. 1.

tetapi belum berkembang, dalam upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya.

Transportasi merupakan suatu pelayanan yang dirancang untuk melayani masyarakat dengan menghubungkan lokasi-lokasi yang banyak dan tidak menentu jumlahnya, dimana aktivitas-aktivitas itu berada. Dengan demikian, lokasi-lokasi tersebut bukan merupakan suatu yang berdiri sendiri, namun merupakan bagian dari sosial ekonomi yang mengarah pada suatu daerah, wilayah dan atau suatu bangsa.

Secara umum transportasi adalah sebagai usaha memindahkan, menggerakkan, mengangkut, mengalihkan suatu objek dari suatu tempat ke tempat lain, di mana di tempat lain ini objek tersebut lebih bermanfaat atau dapat berguna untuk tujuan-tujuan tertentu.<sup>33</sup> Pada pengertian tersebut terdapat kata-kata usaha, berarti transportasi juga merupakan sebuah proses,<sup>34</sup> yaitu proses pindah, proses gerak, proses mengangkut dan mengalihkan di mana proses ini tidak bisa dilepaskan dari keperluan akan alat pendukung untuk menjamin lancarnya proses perpindahan sesuai dengan waktu yang diinginkan. Alat pendukung apa yang dipakai untuk melakukan proses gerak, angkut dan alih ini, bisa bervariasi, tergantung pada:

1. Bentuk objek yang akan dipindahkan tersebut.
2. Jarak antara suatu tempat dengan tempat lain.
3. Maksud objek yang akan dipindahkan tersebut.

---

<sup>33</sup> Hasim Purba, *Hukum Pengangkutan di Laut*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2005, hlm. 4.

<sup>34</sup> Soegijatno Tjakranegara, *Hukum Pengangkutan Barang dan Penumpang*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005, hlm. 3.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia mempunyai potensi wilayah yang tersebar dari *hinterland*, dihubungkan oleh jaringan transportasi jalan ke pelabuhan, sistem transportasi laut (ke pelabuhan, pelayaran atau perkapalan, dan potensi pergerakan barang) mempunyai peranan sangat penting. Pelabuhan sebagai titik-titik simpul jasa distribusi melalui laut dan sebagai pusat kegiatan transportasi laut, menyediakan ruang untuk industri dan menunjang pembangunan masa depan.

Jaringan transportasi terdiri atas jaringan prasarana transportasi dan jaringan pelayanan transportasi. Jaringan prasarana transportasi terdiri atas simpul prasarana transportasi dan ruang lalu lintas. Keterpaduan jaringan prasarana moda transportasi antar moda atau multi moda dalam penyediaan pelayanan transportasi yang berkesinambungan. Simpul transportasi merupakan media alih muat yang mempunyai peranan penting dalam mewujudkan keterpaduan dan kesinambungan pelayanan transportasi. Jaringan pelayanan transportasi antar moda, multi moda meliputi pelayanan transportasi untuk penumpang dan atau barang. Jaringan prasarana transportasi laut terdiri atas simpul yang berwujud pelabuhan laut, dan ruang lalu lintas yang berwujud alur pelayaran.

Moda transportasi laut merupakan pilihan untuk mengangkut penumpang ataupun barang dalam jumlah besar, kecepatan, dan biaya angkutan per ton mil, relatif rendah, dan sangat menguntungkan untuk proses pengangkutan barang maupun penumpang dalam jarak tempuh yang jauh terkhususnya pada wilayah kepulauan. Pengembangan transportasi jangka pendek dan menengah

berdasarkan kriteria pengembangan jaringan transportasi nasional meliputi fungsi kota dalam tata ruang nasional, pola produksi dan konsumsi, faktor geografis dan moda yang paling ekonomis dalam melayani arus barang dan penumpang. Untuk daerah yang secara ekonomis tidak mempunyai potensi atau daerah yang belum berkembang, namun membutuhkan pelayanan transportasi, maka pelayanan transportasi berfungsi untuk membantu perkembangan ekonomi daerah tersebut.

Misi transportasi adalah penghantaran dengan sempurna *supply* jaringan-jaring yang dimaksudkan untuk pergerakan manusia maupun barang. Di dalam jaringan-jaring tersebut terdapat prasarana angkutan serta terminal, dimana terjadi proses perpindahan angkutan dari suatu moda ke moda lainnya. Jaringan-jaring itu dapat berupa fisik seperti jalan raya, jalan kereta api atau bersifat navigasional seperti jalur laut dan udara. Sistem transportasi dapat dianalisis pada keberadaannya, mobilitas dan efisiensinya dalam pengertian:

1. Keberadaannya berarti terdapat dimana-mana pada saat yang sama termasuk besarnya aksesibilitas pada sistem, rute yang langsung antara titik-titik akses tersebut dan kemampuan untuk menangani bermacam macam lalu lintas.
2. Mobilitas dapat didefinisikan sebagai kuantitas lalu lintas yang dapat ditangani kapasitas sistem dan kecepatan menyeluruh, dimana lalu lintas tersebut bergerak.
3. Efisiensi ditunjukkan oleh indikator berkurangnya beban biaya tertentu atau khusus dan biaya tidak langsung, dampak lingkungan dan energi, keandalan dan kenyamanannya.

Pulau-pulau di Indonesia hanya bisa tersambung melalui laut-laut di antara pulau-pulainya. Laut bukan pemisah, tetapi pemersatu berbagai pulau, daerah dan kawasan Indonesia. Hanya melalui perhubungan antar pulau, antar pantai, kesatuan Indonesia dapat terwujud. Pelayaran yang menghubungkan pulau-pulau, adalah urat nadi kehidupan sekaligus pemersatu bangsa dan Negara Indonesia. Sejarah kebesaran Sriwijaya atau Majapahit menjadi bukti nyata bahwa kejayaan suatu negara di nusantara hanya bisa dicapai melalui keunggulan laut.

Pembangunan industri pelayaran nasional sebagai sektor strategis perlu diprioritaskan agar dapat meningkatkan daya saing Indonesia di pasar global. Hampir seluruh komoditi untuk perdagangan internasional diangkut dengan menggunakan sarana dan prasarana transportasi laut dan menyeimbangkan pembangunan kawasan (antara kawasan timur Indonesia dan barat) demi kesatuan Indonesia, karena daerah terpencil dan kurang berkembang (mayoritas berada di kawasan Indonesia timur yang kaya sumber daya alam) membutuhkan akses ke pasar dan mendapat layanan, yang seringkali hanya bisa dilakukan dengan transportasi laut.

Transportasi laut adalah kegiatan pengangkutan penumpang dan atau barang, dan atau hewan, melalui suatu wilayah perairan (laut, sungai, dan danau penyeberangan) dan teritori tertentu (dalam negeri atau luar negeri) dengan menggunakan kapal, untuk layanan khusus dan umum. Wilayah perairan terbagi menjadi:

1. Perairan laut: wilayah perairan laut.

2. Perairan sungai dan danau: wilayah perairan pedalaman, yaitu: sungai, danau, waduk, rawa, banjir, kanal dan terusan.
3. Perairan penyeberangan: wilayah perairan yang memutuskan jaringan jalan atau jalur kereta api. Angkutan penyeberangan berfungsi sebagai jembatan penggerak, penghubung jalur.

Teritori pelayaran terbagi menjadi:

1. Dalam negeri: untuk angkutan domestik, dari satu pelabuhan ke pelabuhan lain di wilayah Indonesia.
2. Luar negeri: untuk angkutan internasional (ekspor atau impor), dari pelabuhan Indonesia (yang terbuka untuk perdagangan luar negeri) ke pelabuhan luar negeri, dan sebaliknya.

Angkutan dalam negeri diselenggarakan dengan kapal berbendera Indonesia, dalam bentuk:

1. Angkutan khusus, yang diselenggarakan hanya untuk melayani kepentingan sendiri sebagai penunjang usaha pokok dan tidak melayani kepentingan umum, di wilayah perairan laut, dan sungai dan danau oleh perusahaan yang memperoleh ijin operasi untuk hal tersebut.
2. Angkutan umum, yang diselenggarakan untuk melayani kepentingan umum, melalui pelayaran rakyat, oleh perorangan atau badan hukum yang didirikan khusus untuk usaha pelayaran dan memiliki minimal satu kapal berbendera Indonesia jenis tradisional (kapal layar, atau kapal layar motor tradisional atau kapal motor berukuran minimal 7GT), beroperasi di wilayah perairan laut, dan sungai dan danau di dalam negeri.

Pelayaran nasional yaitu oleh badan hukum yang didirikan khusus untuk usaha pelayaran dan yang memiliki minimal satu kapal berbendera Indonesia jenis non tradisional, beroperasi di semua jenis wilayah perairan (laut, sungai dan danau, penyeberangan) dan teritori (dalam negeri dan luar negeri). Pelayaran perintis yang diselenggarakan oleh pemerintah di semua wilayah perairan (laut, sungai dan danau, penyeberangan) dalam negeri untuk melayani daerah terpencil (yang belum dilayani oleh jasa pelayaran yang beroperasi tetap dan teratur atau yang moda transportasi lainnya belum memadai) atau daerah belum berkembang (tingkat pendapatan sangat rendah) atau yang secara komersial belum menguntungkan bagi transportasi laut. Angkutan luar negeri diselenggarakan dengan kapal berbendera Indonesia dan asing, oleh perusahaan pelayaran nasional yang memiliki minimal satu kapal berbendera Indonesia, berukuran 175GT; perusahaan pelayaran patungan, antara perusahaan asing dengan perusahaan nasional yang memiliki minimal satu kapal berbendera Indonesia, berukuran 5,000GT; dan perusahaan pelayaran asing, yang harus diageni oleh perusahaan nasional dengan kepemilikan minimal satu kapal berbendera Indonesia, berukuran 5,000GT untuk pelayaran internasional atau minimal satu kapal berbendera Indonesia, berukuran 175GT untuk pelayaran lintas batas.

Usaha jasa angkutan laut memiliki beberapa bidang usaha menunjang, yaitu kegiatan usaha yang menunjang kelancaran proses kegiatan angkutan, antara lain:

1. Usaha bongkar muat barang, yaitu kegiatan usaha pembongkaran dan barang dan atau hewan dari dan ke kapal.
2. Usaha jasa pengurusan transportasi (*freight forwarding*), yaitu kegiatan usaha untuk pengiriman dan penerimaan barang dan hewan melalui angkutan darat, laut, dan udara.
3. Usaha ekspedisi muatan kapal laut, yaitu kegiatan usaha pengurusan dokumen dan pekerjaan yang berkaitan dengan penerimaan dan penyerahan muatan yang diangkut melalui laut.
4. Usaha angkutan di perairan pelabuhan, yaitu kegiatan usaha pemindahan penumpang dan atau barang atau hewan dari dermaga ke kapal atau sebaliknya dan dari kapal ke kapal, di perairan pelabuhan.
5. Usaha penyewaan peralatan angkutan laut atau alat apung, yaitu kegiatan usaha menyediakan dan penyewaan peralatan penunjang angkutan laut dan atau alat apung untuk pelayanan kapal.
6. Usaha tally, yaitu kegiatan usaha perhitungan, pengukuran, penimbangan, dan pencatatan muatan kepentingan pemilik muatan atau pengangkut.
7. Usaha depo peti kemas, yaitu kegiatan usaha penyimpanan, penumpukan, pembersihan, perbaikan, dan kegiatan lain yang terkait dengan pengurusan peti kemas.

Transportasi laut yang terdiri atas puluhan atau bahkan ratusan armada kapal besar atau kecil yang mampu mengangkut penumpang, barang, dan kendaraan untuk berpindah dari satu pulau ke pulau telah memperlancar arus barang dan manusia, menumbuhkan perdagangan antar pulau, menggairahkan

sektor pariwisata dan menumbuhkan ekonomi kawasan bagi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>35</sup> Menyadari pentingnya peran serta transportasi tersebut, angkutan laut sebagai salah satu moda transportasi di perairan harus ditata dalam satu kesatuan sistem transportasi nasional yang terpadu dan mampu mewujudkan penyediaan jasa transportasi yang seimbang sesuai dengan tingkat kebutuhan dan tersedianya pelayanan angkutan yang selamat, aksesibilitas tinggi, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, tarif terjangkau, tertib, aman, polusi rendah dan efisien.

### C. Pengertian dan Tugas Syahbandar

Kata syahbandar menurut etimologisnya terdiri dari kata syah dan bandar, syah berarti penguasa dan kata bandar berarti pelabuhan-pelabuhan dan sungai-sungai yang digunakan sebagai tempat labuh, tempat-tempat kapal pada jembatan punggah dan jembatan-jembatan muat, dermaga-dermaga dan cerocok-cerocok dan tempat-kepil yang lazim digunakan oleh kapal kapal, juga daerah laut yang dimaksudkan sebagai tempat-tempat kepil kapal-kapal yang karena syarat atau sebab-sebab lain. Tidak dapat masuk dalam batas-batas tempat kepil yang lazim digunakan.<sup>36</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, syahbandar adalah pegawai negeri yang mengepalai urusan pelabuhan, kepala pelabuhan. Dalam Bahasa Inggris biasa disebut *harbour master*.

---

<sup>35</sup> Iskandar Abubakar, *Transportasi Penyeberangan Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 6.

<sup>36</sup> Randy Y.C Aguw, “Tanggung Jawab Syahbandar Dalam Keselamatan Pelayaran Ditinjau Dari Undang-Undang Pelayaran Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran”, *Jurnal Lex Administratum*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013, hlm. 47.  
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/1053>.

Secara hukum, syahbandar diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009. Syahbandar adalah pejabat pemerintah yang diangkat oleh menteri dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran.

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Syahbandar dan Otoritas Pelabuhan dijelaskan dalam Pasal 1, kantor syahbandar dan otoritas pelabuhan adalah unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Perhubungan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jendral Perhubungan Laut. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2015 dalam Pasal 1 Ayat (12) kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan adalah lembaga pemerintah di pelabuhan yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran. Kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan, dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran, koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan serta pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersil.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 208 Ayat (1), syahbandar memiliki tugas sebagai berikut:

1. Mengawasi kelaiklautan kapal, keselamatan, keamanan, dan ketertiban di pelabuhan.
2. Mengawasi tertib lalu lintas kapal di perairan pelabuhan dan alur-alur pelayaran.
3. Mengawasi kegiatan alih muat di perairan pelabuhan.
4. Mengawasi pemanduan mengawasi kegiatan penundaan kapal.
5. Mengawasi kegiatan pekerjaan bawah air dan *salvage*.
6. Mengawasi bongkar muat barang berbahaya serta limbah barang berbahaya dan beracun.
7. Mengawasi pengisian bahan bakar.
8. Mengawasi kegiatan penundaan kapal.
9. Mengawasi ketertiban embarkasi dan debarkasi penumpang.
10. Mengawasi pengerukan dan reklamasi.
11. Mengawasi kegiatan pembangunan fasilitas pelabuhan.
12. Melaksanakan bantuan pencarian dan penyelamatan.
13. Memimpin penanggulangan pencemaran dan pemanduan kebakaran di Pelabuhan.
14. Mengawasi pelaksanaan perlindungan lingkungan maritim.

Dalam struktur organisasi Kementerian Perhubungan yang berhubungan dengan Direktorat Jenderal Perhubungan, terdapat dua kantor yang menyebutkan kata syahbandar yaitu kantor kesyahbandaran utama dan kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan. Masing masing kantor tersebut memiliki tugas pokok dan fungsi yang berbeda.

## 1. Kantor Kesyahbandaran Utama

Terdapat 4 (empat) kantor kesyahbandaran utama yang terletak di pelabuhan-pelabuhan besar di Indonesia. Keempat kantor kesyahbandaran utama tersebut adalah Kantor Syahbandar Utama Belawan di Belawan di Medan, Kantor Syahbandar Utama Tanjung Priok di Jakarta Utara, Kantor Syahbandar Utama Tanjung Perak di Surabaya, dan Kantor Syahbandar Makasar di Makasar, Sulawesi Selatan. Pengaturan mengenai kantor kesyahbandaran utama ini dicantumkan dalam Peraturan Menteri Nomor 34 Tahun 2012. Tugas pokok keempat kantor syahbandar utama tersebut menurut Peraturan Menteri Nomor 34 Tahun 2012 Pasal 2 adalah melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran, serta koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan.

Fungsi dari kantor kesyahbandaran utama sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Menteri Nomor 34 Tahun 2012 adalah:

- a. Pelaksanaan pengawasan dan pemenuhan kelaiklautan kapal, keselamatan, keamanan dan ketertiban di pelabuhan serta penerbitan surat persetujuan berlayar.
- b. Pelaksanaan pengawasan tertib lalu lintas kapal di perairan pelabuhan dan alur pelayaran.
- c. Pelaksanaan pengawasan kegiatan alih muat di perairan pelabuhan, kegiatan *salvage* dan pekerjaan bawah air, pemanduan dan penundaan kapal.

- d. Pelaksanaan pengawasan keselamatan dan keamanan pelayaran terkait dengan kegiatan bongkar muat barang berbahaya, barang khusus, limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), pengisian bahan bakar, ketertiban embarkasi dan debarkasi penumpang, pembangunan fasilitas pelabuhan, pengerukan dan reklamasi.
  - e. Pelaksanaan bantuan pencarian dan penyelamatan (*search and rescue/SAR*), pengendalian dan koordinasi penanggulangan pencemaran dan pemadaman kebakaran di pelabuhan serta pengawasan pelaksanaan perlindungan lingkungan maritim.
  - f. Pelaksanaan pemeriksaan kecelakaan kapal.
  - g. Penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - h. Pelaksanaan koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan yang terkait dengan pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.
  - i. Pengelolaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, hukum dan hubungan masyarakat.
2. Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan

Kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan adalah unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Perhubungan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut. Terdapat 96 (sembilan puluh enam) kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan yang terletak di seluruh pelabuhan-pelabuhan kecil di Indonesia mulai dari

Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Sabang sampai Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Fakfak.

Pengaturan mengenai kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan ini tercantum dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 36 Tahun 2012. Kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran, koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan serta pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial.

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 36 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Syahbandar dan Otoritas Pelabuhan fungsi dari Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan adalah:

1. Pelaksanaan pengawasan dan pemenuhan kelaiklautan kapal, pencegahan pencemaran dari kapal dan penetapan status hukum kapal.
2. Pelaksanaan pemeriksaan manajemen keselamatan kapal.
3. Pelaksanaan pengawasan keselamatan dan keamanan pelayaran terkait dengan kegiatan bongkar muat barang berbahaya, barang khusus, limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), pengisian bahan bakar, ketertiban embarkasi dan debarkasi penumpang, pembangunan fasilitas pelabuhan, pengerukan dan reklamasi, laik layar dan kepelautan, tertib lalu lintas kapal di perairan pelabuhan dan alur pelayaran, pemanduan dan penundaan kapal serta penerbitan surat persetujuan berlayar.

4. Pelaksanaan pemeriksaan kecelakaan kapal, pencegahan dan pemadaman kebakaran di perairan pelabuhan, penanganan musibah di laut, pelaksanaan perlindungan lingkungan maritim dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.
5. Pelaksanaan koordinasi kegiatan pemerintahan di pelabuhan yang terkait dengan pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran.
6. Pelaksanaan penyusunan rencana induk pelabuhan, daerah lingkungan kerja kepentingan pelabuhan, serta pengawasan penggunaannya, pengusulan tarif untuk ditetapkan menteri.
7. Pelaksanaan penyediaan, pengaturan, dan pengawasan penggunaan lahan daratan dan perairan pelabuhan, pemeliharaan penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur pelayaran dan jaringan jalan serta sarana bantu navigasi pelayaran.
8. Pelaksanaan penjaminan dan pemeliharaan kelestarian lingkungan di pelabuhan, keamanan dan ketertiban, kelancaran arus barang di pelabuhan.
9. Pelaksanaan peraturan lalu lintas kapal keluar masuk pelabuhan melalui pemanduan kapal, penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan serta pemberian konsesi atau bentuk lainnya kepada badan usaha pelabuhanan.
10. Penyiapan bahan penetapan dan evaluasi standar kinerja operasional pelayanan jasa kepelabuhanan.

11. Pelaksanaan urusan keuangan, kepegawaian dan umum hukum dan hubungan masyarakat serta pelaporan.

Kantor kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan diklasifikasikan ke dalam lima kelas, terdiri atas Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas I, Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas II, Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas III, Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV dan Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas V. Kelima kelas kantor kesyahbandaran tersebut memiliki peran dan tugas yang hampir sama namun ada perbedaan dalam struktur organisasinya.

Syahbandar melaksanakan tugas mengamankan teritori wilayah laut berdasarkan kewajiban negara dan kedaulatan negara pantai yang diamanatkan oleh UNCLOS sebagai konvensi tentang hukum laut internasional yang sudah diratifikasi menjadi hukum nasional. Kedudukan syahbandar dalam konsepsi hukum laut internasional sebagai *commander* atau *leading sector* utama untuk menjaga keselamatan dan keamanan wilayah negara dalam hal ini wilayah lingkungan laut.<sup>37</sup> Kedudukan dan tugas syahbandar dalam sistem penegakan hukum laut Indonesia sangat strategis mengingat wilayah yang ditegakan meliputi sisi administratif terkait persyaratan administratif, surat menyurat, perijinan dan lain-lain berhubungan dengan ketatausahaan kepelabuhanan dan teritori laut, kemudian penegakan wilayah perdata dan pidana terkait ganti kerugian dan denda atau sanksi badan.

---

<sup>37</sup> Purwendah, *Peran Syahbandar dalam Penegakan Hukum Pencemaran Minyak di Laut Oleh Kapal Tanker*, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma, 2015, hlm. 34.

Tugas syahbandar terhadap penanggulangan terhadap keadaan darurat akibat tumpahan minyak di laut oleh kapal tanker diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak di Laut. Penanggulangan keadaan darurat tumpahan minyak di laut diperlukan sebagai sebuah tindakan cepat, tepat dan terkoordinasi untuk mencegah dan mengatasi penyebaran tumpahan minyak di laut. Syahbandar berperan mengatur jalannya kegiatan pelabuhan dan otoritas pelabuhan dan operasional kapal melalui rekomendasi syahbandar.

Syahbandar dalam melaksanakan pengendalian pencemaran minyak oleh kapal tanker bekerja secara terorganisir bersama unsur pemerintahan yang lain sebagai struktur hukum terkait penegakan hukum laut, dengan mekanisme yang sistematis sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Pelayaran, Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 58 Tahun 2013. Saat terjadi pencemaran syahbandar sebagai *commander* atau koordinator penanggulangan pencemaran melaporkan kapal kepada keagenan kapal dan syahbandar akan meminta keagenan untuk menanggulangi pencemaran tersebut dengan SOP (Standar Operasional Prosedur) untuk wilayah pencemaran yang terjadi.