

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan bunyi pasal 18 ayat (7) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang- undang. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara. Kesatuan Republik Indonesia bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek- aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Maka menurut undang- undang nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah pada Bab I pasal 1 yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah pusat adalah presiden republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945.
2. Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang –undang republik Indonesia tahun 1945.

3. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi.

Negara kesatuan republic Indonesia sebagai mana dimaksud Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 tentang pelayaran adalah Negara kepulauan yang berciri nusantara yang disatukan oleh wilayah perairan sangat luas dengan batas – batas, hak-hak, dan kedaulatan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pelayaran merupakan bagian dari sarana transformasi laut sebagaimana amanat undang- undang Nomor 17 tahun 2008 menjadi suatu yang sangat strategis bagi wawasan nasional serta menjadi sarana vital yang menunjang tujuan persatuan dan kesatuan nasional.

Pentingnya peran transportasi tercermin pada penyelenggaraannya yang mempengaruhi aspek kehidupan bangsa dan negara serta semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas manusia dan barang dari dalam maupun luar negeri. Disamping itu transportasi juga berperan sebagai penunjang, pendorong dan penggerak bagi pertumbuhan daerah yang berpotensi namun belum berkembang, dalam upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan serta hasil hasilnya.

Pelayaran yang mempunyai karekteristik dan keunggulan tersendiri perlu dikembangkan dengan memperhatikan sifat yang padat modal, sehingga mampu meningkatkan pelayanan yang lebih luas, baik didalam negeri maupun luar negeri. Indonesia adalah negara yang berbentuk republik yang dalam pelaksanaan pemerintahannya dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi

atas daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam undang- undang. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan- peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, sebagaimana diketahui bahwa negara telah dibagi menjadi daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil,yaitu kabupaten dan kota, yang mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan daerah daerah tersebut kesemuanya diatur dalam undang- undang. Pelabuhan merupakan salah satu penunjang kegiatan pelayaran yang bertujuan memperlancar arus barang dan orang dari satu tempat ke tempat yang lain, selain itu aktifitas pelayaran juga menjadi sangat berperan dikarenakan dari sini akan terjadi pertukaran budaya, penunjang aktivitas ekonomi masyarakat setempat dalam menjual barang hasil- hasil bumi daerah setempat. Untuk itu oleh pemerintah melalui dirjen perhubungan laut dibawah naungan Departemen Perhubungan Republik Indonesia dibentuk suatu badan pemerintah bernama syahbandar untuk melayani serta menjalankan aktivitas administrasi negara dilingkungan pelabuhan.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahanan daerah yang memimpin daerah otonom. Dalam keputusan pemerintahn bagian kesatu pasal 9 disebutkan urusan pemerintahan terdiri atas urusan

pemerintahan absolute, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Didalam pasal 10 menjelaskan bahwa :

1. Urusan pemerintahan absolute sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) meliputi :
  - a. Politik luar negeri
  - b. Pertahanan
  - c. Keamanan
  - d. Yustisi
  - e. Moneter dan fiscal nasional dan
  - f. Agama
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah absolute sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan pusat :
  - a. Melaksanakan sendiri;
  - b. Melimpahkan wewenang kepada instansi Vertikal yang ada didaerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi

Pada pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah menjelaskan :

1. Urusan pemerintahan konkuren sebagai mana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
2. Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan dasar dan Urusan Pemerintah yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pada pasal 25 Undang-undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah

menjelaskan :

1. Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (5) meliputi :
  - a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengalaman Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhineka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
  - c. Pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan local, regional, nasional
  - d. Penanganan konflik social sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
  - e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada diwilayah daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan,keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
  - f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, dan
  - g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal
3. Urusan Pemerintah Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati walikota diwilayah masing-masing
  4. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2), gubernur dan wali/kota dibantu oleh instansi vertikal
  5. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati atau wali/kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat
  6. Gubernur dan walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN
  7. Bupati atau walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat
  8. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Menurut undang-undang nomor 17 tahun 2008 tentang pelayaran, syahbandar adalah pejabat pemerintah dipelabuhan yang diangkat oleh menteri dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran. Pada saat ini terdapat ribuan pelabuhan didunia, yang secara fisik bermanfaat sebagai jembatan penghubung antara transportasi darat dan laut.

Dimana pelabuhan merupakan suatu infrastruktur ekonomi, yang berperan dan berfungsi untuk mendukung pertumbuhan, pengembangan ekonomi dan aktivitas non ekonomi lainnya baik pada tingkat nasional maupun daerah yang mempunyai pengaruh dengan wilayah belakangnya dan memberikan pelayanan yang optimal dengan kapasitas yang memadai terhadap tingkat kebutuhan.

Menurut Ndraha (2005;57) ada dua definisi mengenai fungsi, yaitu :

1. Definisi pertama, fungsi adalah apa saja kegiatan pemerintah. Jadi pemerintahan adalah kegiatan pemerintah. Pemerintah dianggap given, dengan kegiatannya itulah pemerintahan. Definisi ini yang dianut oleh birokrasi Indonesia. Didalam susunan dan tata kerja organisasi, tugas pokok dulu, baru fungsi.
2. Definisi kedua, fungsi menunjukkan maksud yang menjadi dasar atau alasan pengadaan (adanya) lembaga yang disebut pemerintah sebagai alat yang dianggap tepat untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan.

Fungsi pelabuhan terhadap pembangunan perekonomian suatu daerah dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Dengan adanya pelabuhan, maka terbuka kesempatan untuk mengadakan aktivitas perdagangan antar daerah dan antar negara.
- b. Dengan terciptanya perdagangan luar negeri, memungkinkan akan adanya peningkatan devisa dari sector barang ekspor dan inpor.
- c. Tarif bongkar muat dipelabuhan mempunyai pengaruh terhadap harga jual barang yang akan di ekspor dan inpor.
- d. Pendapatan Negara akan meningkat selaras dengan meningkatnya aktivitas ekspor dan inpor yang menggunakan aktivitas pelabuhan.

Melihat kedudukan dan fungsi pelabuhan sebagai terminal dan pintu gerbang perekonomian, sarana dan prasarana dengan nilai strategis, mata rantai angkutan nasional, serta titik temu antar pulau dengan pulau dan sentra produksi pusat-pusat akomodasi maka upaya peningkatan peranan di wilayah pelabuhan harus ditunjang

dengan fasilitas sarana dan prasarana yang baik guna mewujudkan satu kesatuan ekonomi nasional.

Penyelenggaraan pelabuhan menurut undang-undang Pelayaran Tahun 2008 adalah terdiri atas Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggaraan Pelabuhan. Otoritas Pelabuhan dibentuk pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial, sedangkan Unit Penyelenggaraan Pelabuhan dibentuk pada pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial. Unit Penyelenggara Pelabuhan yang dimaksud dapat berupa Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah dan Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah Daerah. Unit Penyelenggara Pelabuhan dibentuk dan bertanggung jawab kepada Menteri untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah, dan bertanggung jawab Pelabuhan kepada Gubernur atau Bupati walikota untuk Unit Penyelenggaraan Pelabuhan Pemerintah Daerah.

Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggaraan Pelabuhan sebagai penyelenggara pelabuhan diberi hak pengelolaan atas tanah dan pemanfaatan perairan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Aparat Otoritas maupun Unit Penyelenggaraan Pelabuhan adalah pegawai negeri sipil yang mempunyai kemampuan dan kompetensi dibidang kepelabuhanan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.

Berdasarkan peraturan menteri perhubungan nomor km 62 tahun 2010 tentang organisasi dan tata kerja kantor unit penyelenggara pelabuhan dalam bab 1 pasal 2 dan pasal 3 dijelaskan kantor unit penyelenggara pelabuhan mempunyai tugas pokok dan fungsi :

1. Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan mempunyai tugas melaksanakan pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhan, keselamatan dan keamanan pelayaran pada pelabuhan serta penyediaan dan/atau pelayanan jasa pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:
  - a. Penyiapan bahan penyusunan rencana induk pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja (DLKr) dan Daerah Lingkungan Kepentingan (DLKp) pelabuhan;
  - b. Penyediaan dan pemeliharaan penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur pelayaran, dan sarana bantu navigasi pelayaran;
  - c. Penjamin kelancaran arus barang, penumpang dan hewan;
  - d. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhan;
  - e. Pengaturan, pengendalian dan pengawasan usaha jasa terkait dengan kepelabuhan dan angkutan diperairan;
  - f. Penyediaan fasilitas pelabuhan dan jasa pemanduan dan penundaan;
  - g. Penjaminan keamanan dan ketertiban dipelabuhan;
  - h. Pemeliharaan kelestarian lingkungan dipelabuhan;
  - i. Penyiapan bahan pengawasan keselamatan dan keamanan pelayaran;
  - j. Pengelolaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, hukum dan hubungan masyarakat;

**Tabel 1.1. Daftar Nama Kapal yang Beroperasi di Pelabuhan Tanjung Batu Kundur Kabupaten Karimun.**

No	Nama PT	Nama Kapal	Muatan Penumpang	Jenis Kapal
1	PT. Duta Bahari Sentosa/ PT. Mikonatalia	KM. Mikonatalia	105	GT. 67 NO. 720/ppm
		SB. Indra Jaya	65	GT. 14 NO. 293/ ppg
		SB. Terubuk Ekspres	40	GT. 15 NO 31/ pph
		SB. Tenggiri Ekspres	40	GT. 17 NO. 1099/ppe
2	PT. Ratu Indah Permai	SB. Tenggri Ekspres (22)	75	GT. 22 NO. 862/ ppe
		SB. Tenggiri Ekspres (24)	74	GT. 24 NO. 182/ ggh
		SB. Giam Mas	60	GT. 12 NO. 117/ ppg
3	PT. Arena Bahtera	SB. Poliwali Ekspres	62	GT. 17 NO. 297/ppg
		SB. Poliwali Ekspres 2	60	GT. 20 NO. 6656/ ppm
		SB. Caroline Exp	40	GT. 17 NO. 1047/ ppe
4	PT. seatech Win	SB. Seatech A	77	GT. 19 NO. 2429/ ppn
		SB. Terubuk Exp 02	44	GT. 13 NO. 216/ ppd
		SB. Seatech B	74	GT. 22 NO. 77 /ggh
5	PT. Senin Bintang Jaya	SB. Irfan Jaya	70	GT. 27 NO. 335 / ppg
		SB. Istiqomah Jaya 5	72	GT. 20 NO. 1151/ gga
		SB. Istiqomah Jaya	70	GT. 33 NO. 1098/ ppe
6	PT. Budiman Indah/ PT. Marinatama Gemanusa	SB. Srikandi 18	70	GT. 32 NO. 6640/ppm
		SB. Marina Srikandi 7	64	GT. 20 NO. 2905/ ppm

Sumber: Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Tahun 2017

Untuk itu perlu dilakukan pengawasan yang maksimal oleh kantor penyelenggara pelabuhan tanjung batu kundur kabupaten karimun. Sejauh ini kantor unit penyelenggara pelabuhan tanjung batu kundur kabupaten karimun belum berperan dalam pengawasan pada pelabuhan di tanjung batu kundur , hal ini terlihat dari fenomena- fenomena yang penulis temukan antara lain:

1. Dalam standar keselamatan penumpang kerap terjadinya kelalaian dalam perhatian jumlah dari kapasitas penumpang yang mana tidak lagi sesuai dengan ketentuan kapasitas penumpang yang sudah diterapkan (over kapasitas ) yaitu yang seharusnya menampung 60 penumpang menjadi 75 hingga 80 penumpang ini akhirnya berdampak buruk bagi keselamatan penumpang.
2. Sementara sehubungan dengan adanya pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan sistem pelabuhan mengenai jumlah kapasitas penumpang hingga sampai saat ini belum terdapat sanksi-sanksi yang tegas terhadap pelaksanaan pelanggaran didalam penyelenggaraan tugas dipelabuhan.
3. Kurangnya sarana dan prasarana parkir, hal ini mengakibatkan kesulitan masyarakat ketika tidak terturnya motor-motor, mobil serta pickup yang diletakkan sembarangan oleh masyarakat.

Dengan melihat fenomena- fenomena diatas, maka penulis tertarik untuk mengajukan judul usulan penelitian yakni “**Analisis Pelaksanaan Fungsi Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan di Pelabuhan Tanjung Batu Kundur Kabupaten Karimun**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa saja yang menghambat kelancaran pelayaran di pelabuhan tanjung batu kundur ?
2. Bagaimana Analisis Pelaksanaan Fungsi Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan di Pelabuhan Tanjung Batu Kundur Kabupaten Karimun ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi kantor unit penyelenggara pelabuhan tanjung batu kundur kabupaten karimun
  - b. Untuk mengetahui dan menganalisa hambatan-hambatan yang terjadi pada kantor unit penyelenggara pelabuhan di pelabuhan tanjung batu kundur kabupaten karimun.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang berguna untuk melengkapi dan mengembangkan Ilmu Pemerintahan dan dijadikan masukan dalam upaya pelaksanaan fungsi Kantor Penyelenggara Pelabuhan Tanjung Batu Kundur Kabupaten Karimun.

- b. Secara Akademis, diharapkan sebagai bahan studi perbandingan dan juga bahan referensi bagi Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang lainya khususnya yang akan melakukan penelitian dengan permasalahan yang sama.
- c. Secara Praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan saran bagi Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan Pelaksanaan Fungsi Kantor Penyelenggara Pelabuhan.

