

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kapal nelayan atau kapal penangkap ikan adalah bagian dari penangkapan ikan dan mempunyai peran yang penting untuk menunjang keberhasilan penangkapan ikan, baik itu sebagai alat transportasi dari *fishingbase* (pangkalan pendaratan ikan) ke *fishingground* (daerah penangkapan ikan) dan sebaliknya, maupun sebagai alat untuk menyimpan dan menampung ikan hasil tangkapan. Kapal nelayan adalah kapal yang dibangun untuk melakukan kegiatan-kegiatan usaha penangkapan ikan dengan ukuran, rancangan bentuk dek, kapasitas muat, akomodasi, mesin serta berbagai perlengkapan yang secara keseluruhan disesuaikan dengan fungsi dalam rencana operasi. Oleh karena itu, kemampuan kapal penangkap ikan untuk menampung hasil tangkapan menunjukkan besar atau kecilnya kapasitas keuntungan yang didapat.¹

Kapal nelayan memainkan peranan penting dalam sektor perikanan dan perekonomian pesisir di Indonesia. Pengelolaan kapal nelayan yang baik tidak hanya berdampak pada keberlangsungan industri perikanan tetapi juga pada keselamatan pelayaran dan perlindungan lingkungan laut. Salah satu aspek penting dalam pengelolaan kapal adalah pemberian dan penggunaan Pas Kecil, sebuah dokumen resmi yang dikenal sebagai Surat Tanda Kebangsaan Kapal yang dikeluarkan oleh pihak berwenang, seperti Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas

¹ Fyson Jhon, (1985), *Design of Small Fishing Vessels*, Fishing News Book, England, hlm 30.

Pelabuhan yang diperlukan untuk melakukan aktivitas pelayaran dengan kapal berukuran kecil atau berukuran GT 7 ke bawah. Dokumen ini sangat penting bagi kapal-kapal tradisional dan nelayan di Indonesia, karena memberikan legalitas untuk mengibarkan bendera Indonesia dan beroperasi di perairan.²

Gross Tonage (selanjutnya disebut GT) adalah ukuran yang digunakan untuk menghitung volume total semua ruang tertutup dalam sebuah kapal, termasuk ruang di bawah geladak dan ruang di atas geladak. Dalam konteks perkapalan, GT dinyatakan dalam bentuk ton. Adapun maksud dari istilah “ton” di sini yaitu merujuk pada unit volume, bukan berat. Satu ton dalam konteks ini setara dengan 100 kaki kubik atau 2,83 meter kubik. Hal ini tertera dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. 45 Tahun 2021 tentang Pengukuran Kapal.

Pas Kecil mencakup informasi penting mengenai identitas kapal, spesifikasi teknis, nama pemilik, dan wilayah operasi yang diizinkan bagi kapal tersebut. Dokumen ini berfungsi sebagai bukti kepemilikan dan registrasi kapal kecil, khususnya untuk kapal nelayan dan kapal tradisional yang digunakan dalam operasional perikanan dan kegiatan transportasi skala kecil. Dalam konteks regulasi, Pas Kecil penting untuk memberikan legalitas bagi kapal-kapal kecil agar dapat beroperasi di wilayah perairan tertentu sesuai izin yang diberikan, mencatat data kapal secara resmi guna untuk membantu pemerintah dalam pengawasan dan pengaturan jumlah serta aktivitas kapal kecil, dan menjamin keselamatan kapal karena kapal yang memiliki Pas Kecil telah memenuhi persyaratan minimum untuk

² Devi Asiati dan Nawawi, (2016), Kemitraan di Sektor Perikanan Tangkap: Strategi Untuk Kelangsungan Usaha dan Pekerjaan, *Jurnal Kependidikan Indonesia*, Vol. 11, No. 2, Desember, hlm 105.

beroperasi. Pas Kecil juga membantu mengurangi kapal-kapal illegal dan memastikan bahwa kapal kecil yang beroperasi di perairan nasional memiliki izin resmi yang sesuai dengan peraturan pelayaran yang berlaku di Indonesia.³

Pas Kecil adalah dokumen resmi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2002 tentang Perkapalan, serta Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 39 Tahun 2017 tentang pendaftaran dan kebangsaan kapal, yang mewajibkan setiap kapal dengan tonase di bawah GT 7 untuk memiliki dokumen tersebut sebagai bukti kebangsaan dan kepemilikan kapal. Kewajiban ini bertujuan untuk mendata kapal-kapal kecil, memastikan keselamatan pelayaran, serta mencegah penyalahgunaan dalam kegiatan illegal seperti penyelundupan, pencurian ikan dan pelayaran tanpa izin. Selain itu, Pas Kecil juga mempermudah pemilik kapal dalam mengakses berbagai layanan maritime, seperti asuransi dan bantuan pemerintah bagi nelayan. Jika pemilik kapal tidak mengurus Pas Kecil, mereka dapat dikenakan sanksi administrative berupa teguran tertulis, pembekuan hingga pencabutan dokumen kapal. Selain itu, jika kapal tanpa dokumen resmi digunakan dalam aktivitas illegal, pemiliknya juga dapat dikenakan sanksi hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Di Lhokseumawe, ditemukan adanya penyalahgunaan dalam penerbitan dan penggunaan Pas Kecil. Kasus penyalahgunaan ini dapat mencakup pembuatan dokumen tanpa mematuhi standar teknis, penggunaan dokumen untuk kapal yang

³ Abdurrahman Hakim, M. Darin Arif Mu'allifin, (2023), Tanggung Jawab Negara dalam Menangani Penangkapan Ikan Secara Ilegal di Indonesia, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 12 No. 2, hlm 509.

⁴ Ibid

tidak sesuai dengan kategori, atau bahkan pemalsuan dokumen. Masalah ini dapat berdampak pada perikanan yang tidak terkontrol, eksploitasi berlebihan sumber daya laut, dan persaingan tidak sehat bagi nelayan kecil yang taat aturan. Hal ini juga bisa berdampak pada kelestarian lingkungan perairan karena adanya eksploitasi sumber daya ikan tanpa pengawasan.

Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe dipilih sebagai lokasi studi karena merupakan salah satu otoritas yang berwenang dalam penerbitan dan pengawasan Pas Kecil di wilayah tersebut. Sejak tahun 2023 hingga tahun 2024 terdapat beberapa kasus penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan, di antaranya pada tahun 2023 terdiri dari 3 (tiga) kasus dan pada tahun 2024 terdiri dari 5 (lima) kasus.⁵ Penelitian ini akan mengkaji kebijakan, prosedur, dan praktik yang ada di kantor ini untuk mengidentifikasi potensi masalah dan area yang perlu diperbaiki. Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan di atas maka peneliti berusaha untuk mengkajinya melalui penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul sebagai berikut: “Penyalahgunaan Pas Kecil pada Kapal Nelayan (Studi Penelitian di Kantor Kesyahbandaran Dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

⁵ Iskandar, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan, Wawancara, 06 Februari 2025

1. Bagaimanakah bentuk penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe?
2. Bagaimanakah Penanggulangan Penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian:

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah:

- a. Untuk menjelaskan dan menganalisis bentuk penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe
- b. Untuk menjelaskan dan menganalisis penanggulangan penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Manfaat secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam pemikiran mengenai penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan dimana pentingnya kesesuaian penggunaan Pas Kecil kapal guna memastikan bahwa kapal nelayan beroperasi dalam batasan yang aman dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Serta dapat memperoleh pengetahuan dan

informasi sebagai acuan guna penelitian selanjutnya sehingga mampu memberikan hasil penelitian yang lebih baik dan akurat lagi.

- b. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi ilmu yang bermanfaat serta dapat dijadikan sebagai sumber masukan atau pedoman bagi pihak yang berkepentingan yang berkenaan dengan pemahaman mengenai pentingnya suatu dokumen dalam mewujudkan keamanan, keselamatan, dan ketertiban pelayaran, serta mengetahui mengenai penyalahgunaan Pas Kecil sehingga dapat meningkatkan efektivitas pengawasan, memperbaiki proses administrasi, dan menguatkan kebijakan yang ada, serta berkontribusi pada pengelolaan kapal nelayan yang lebih baik dan berkelanjutan memberikan Tambahan wawasan dan informasi untuk mempermudah dan menyadarkan pentingnya tentang penyalahgunaan Pas Kecil dapat memberikan manfaat praktis yang signifikan bagi nelayan dan pihak-pihak berkepentingan.

D. Keaslian Penelitian

Pada penelitian ini, penulis telah melakukan tinjauan terhadap penelitian terdahulu yang telah ada baik berupa tesis, laporan penelitian dan lainnya. Penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang akan dikaji sehingga penulis mengetahui hal-hal yang telah diteliti dan yang belum diteliti untuk mencegah terjadinya plagiasi. Ada beberapa penelitian yang serupa dengan penelitian ini namun yang menjadi pokok

pembahasan dan pengkajian serta kasus yang dikaji berbeda. Adapun penelitian terdahulu tersebut sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Lisda Van Gobel dan Arman Aligi yang berjudul “Faktor-Faktor Penghambat Penerbitan Pas Kecil dan Kesempurnaan Kapal di Dinas Perhubungan Gorontalo Utara”. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui apa saja yang menjadi faktor-faktor penghambat penerbitan Pas Kecil dan kesempurnaan kapal di Dinas Perhubungan Gorontalo Utara. Hasil yang didapatkan dalam penelitian ini, sering adanya yang belum sesuai dengan ketentuan dalam penerbitan Pas Kecil dan kesempurnaan yaitu dari segi standar kelayakan kapal seperti ukuran kapal dan kapasitas daya mesin kapal.

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu, pertama, sama-sama membahas Pas Kecil yang merupakan dokumen legal yang wajib dimiliki kapal nelayan kecil, penelitian sebelumnya menyoroti kendala dalam penerbitan Pas Kecil, sementara penelitian ini meneliti penyalahgunaannya. Kedua, fokus pada regulasi maritim dan administrasi, penelitian sebelumnya mengkaji hambatan administratif dan teknis dalam penerbitan Pas Kecil, sedangkan penelitian ini menyoroti penyalahgunaan dokumen Pas Kecil yang kemungkinan juga terkait dengan celah dalam administrasi perizinan. Ketiga, dampak terhadap nelayan dan legalitas kapal penelitian sebelumnya membahas bagaimana nelayan kesulitan mendapatkan Pas Kecil yang berpengaruh pada operasional mereka, sedangkan

penelitian ini meneliti bagaimana penyalahgunaan Pas Kecil memengaruhi legalitas kapal dan sistem pengawasan pemerintah.

Adapun perbedaan antara kedua penelitian ini adalah pertama pada fokus utama, penelitian sebelumnya fokus pada hambatan dalam penerbitan Pas Kecil dan kesempurnaan kapal, sedangkan penelitian ini fokus pada penyalahgunaan Pas Kecil dalam operasional kapal nelayan. Kedua, jenis masalah, penelitian sebelumnya membahas kendala teknis dan administrasi seperti dokumen kepemilikan kapal yang tidak lengkap dan kurangnya standar keselamatan, sedangkan penelitian ini membahas masalah dugaan pemalsuan, penyalahgunaan atau penggunaan illegal Pas Kecil. Ketiga, ruang lingkup, penelitian sebelumnya membahas analisis penerbitan Pas Kecil di Dinas Perhubungan Kabupaten Gorontalo Utara, sedangkan penelitian ini menganalisis hukum terkait penyalahgunaan Pas Kecil oleh pemilik kapal atau nelayan di wilayah Kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe. Dan keempat, dampak yang diteliti, pada penelitian sebelumnya dampaknya pada keterlambatan penerbitan Pas Kecil yang berdampak pada operasional kapal nelayan, sedangkan dampak yang diteliti pada penelitian ini adalah konsekuensi hukum, ekonomi, dan administrasi dari penyalahgunaan Pas Kecil.⁶

2. Penelitian yang dilakukan oleh Alif Muhammad Farhan yang berjudul “Penegakan Hukum Pidana Berlayar Tanpa Izin dan Surat Persetujuan dari

⁶ Lisda Van Gobel dan Arman Aligi, (2018), Faktor-Faktor Penghambat Penerbitan Pas Kecil dan Kesempurnaan Kapal di Dinas Perhubungan Gorontalo Utara, Jurnal Publik, STIA Bina Taruna Gorontalo, Gorontalo.

Syahbandar di Wilayah Hukum Pengadilan Tanjung Balai Karimun (Studi Kasus)”. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk meneliti bagaimana hukum pidana diterapkan terhadap pelanggaran berlayar tanpa izin dan tanpa Surat Persetujuan Berlayar (SPB) dari syahbandar di wilayah hukum Pengadilan Negeri Tanjung Balai Karimun dan untuk mengidentifikasi hambatan serta kendala dalam mengungkap berbagai tantangan yang dihadapi dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana pelayaran yang terjadi tanpa izin resmi.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah pertama, putusan hakim terhadap pelanggar, dalam kasus 116/PID.SUS/2020/PN Tbk, majelis hakim menjatuhkan pidana kepada terdakwa berupa pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda sebesar Rp100.000.000,- (Seratus juta rupiah). Jika denda tidak dibayar, maka akan diganti dengan pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan. Kedua, penyebab terjadinya pelanggaran, yaitu disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya izin berlayar dan regulasi hukum pelayaran, faktor ekonomi yang membuat beberapa pihak memilih menghindari biaya perizinan dan kurangnya pengawasan yang ketat terhadap kapal-kapal yang beroperasi tanpa izin. Ketiga, dampak pelanggaran berlayar tanpa izin, hal ini meningkatkan risiko kecelakaan di laut karena kapal tidak melalui pemeriksaan kelaikan laut, negara mengalami kerugian akibat hilangnya pendapatan dari pungutan resmi sektor pelayaran dan mengancam keselamatan awak kapal dan penumpang karena tidak adanya kepastian hukum dalam operasional kapal.

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu, pertama pada tema umum, keduanya membahas aspek hukum dalam pelayaran, khususnya terkait perizinan dan kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku dan sama-sama menyoroti dampak dari ketidakpatuhan terhadap aturan hukum yang telah ditetapkan. Kedua, regulasi yang digunakan, kedua penelitian ini merujuk pada UU No. 17 Tahun 2008 tentang pelayaran dan sama-sama membahas peran Syahbandar dalam menegakkan hukum pelayaran. Dan ketiga, fokus pada penegakan hukum, keduanya menyoroti bagaimana hukum ditegakkan dalam kasus penyalahgunaan atau pelanggaran aturan pelayaran.

Adapun perbedaan dari kedua penelitian ini yaitu, pertama, pada fokus penelitian, penelitian sebelumnya berfokus pada penegakan hukum pidana berlayar tanpa izin dan surat persetujuan dari Syahbandar dengan studi kasus di wilayah hukum Pengadilan Negeri Tanjung Balai Karimun, sedangkan pada penelitian ini lebih spesifik membahas penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan, yang mengarah pada aspek khsus dari dokumen perizinan kapal nelayan. Kedua, pada jenis kapal yang diteliti, penelitian sebelumnya membahas kapal secara umum tanpa batasan jenis, sedangkan penelitian ini lebih berfokus pada kapal nelayan yang memiliki Pas Kecil sebagai dokumen utamanya. Ketiga, jenis pelanggaran yang diteliti, pada penelitian sebelumnya meneliti kasus kapal yang berlayar tanpa Surat Persetujuan Berlayar (SPB) yang merupakan pelanggaran serius karena terkait dengan aspek keselamatan, sedangkan pada penelitian ini meneliti penyalahgunaan Pas Kecil, yang bisa

mencakup berbagai bentuk pelanggaran, seperti pemalsuan dokumen, penggunaan di luar izin, atau kapal yang tidak memenuhi syarat laik laut. Dan yang keempat, tujuan penelitian, pada penelitian sebelumnya bertujuan untuk memahami hambatan dan kendala dalam menegakkan hukum pidana terkait pelayaran tanpa izin, sedangkan dalam penelitian ini bertujuan untuk menidentifikasi pola penyalahgunaan Pas Kecil, dampaknya terhadap keselamatan pelayaran dan bagaimana regulasi dapat diperbaiki.⁷

3. Penelitian yang dilakukan oleh Dedi Supriadi, Nurhayati, dan Didha Andini Putri yang berjudul “Kesesuaian Ukuran Kapal dengan Dokumen pada Kapal Jala Cumi (Cast Net) di Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Kejawanan Cirebon”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menghitung GT kapal berdasarkan Ldek serta membandingkan dengan dokumen awal pada kapal dan menghitung serta membandingkan GT kapal dengan rumus Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dengan rumus Nomura dan Yamazaki. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dari 12 kapal jala cumi yang telah diukur ulang terbukti 100% tidak sesuai antara dokumen awal dengan fisik yang sesungguhnya.

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu kedua penelitian ini sama-sama membahas kapal nelayan dan regulasi terkait dokumen kapal. Kedua, sama-sama menyoroti adanya penyimpangan dalam dokumen kapal, di mana terdapat ketidaksesuaian antara

⁷ Alif Muhammad Farhan, (2022), Penegakan Hukum Pidana Berlayar Tanpa Izin dan Surat Persetujuan dari Syahbandar di Wilayah Hukum Pengadilan Tanjung Balai Karimun (Studi Kasus), Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Islam Riau, Pekanbaru.,

data dokumen dan kondisi kapal yang sebenarnya. Ketiga, dampak penyimpangan dokumen kapal, dalam hal ini dapat menyebabkan berbagai masalah, seperti otensi kerugian negara, manipulasi ukuran kapal, dan penyalahgunaan izin operasional.

Adapun perbedaan antara kedua penelitian ini yaitu, pertama pada fokus penelitian, penelitian sebelumnya berfokus pada mengkaji ketidaksesuaian antara ukuran kapal sebenarnya dengan dokumen GT (Gross Tonage) kapal nelayan di PPN Kejawanan, Cirebon. Sedangkan pada penelitian ini fokus meneliti pada penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan, yang mungkin mencakup penggunaan dokumen secara illegal atau manipulasi perizinan. Kedua, pada jenis pelanggaran, penelitian sebelumnya berupa Markdown GT (pengurangan ukuran kapal dalam dokumen untuk menghindari pajak atau regulasi ketat, sedangkan pada penelitian ini, jenis pelanggarannya berupa penyalahgunaan Pas Kecil yang bisa mencakup pemalsuan dokumen atau penggunaan untuk kapal yang tidak sesuai.⁸

4. Penelitian yang dilakukan oleh Fis Purwangka, Sugeng Hari Wisudo, Budhi Hascaryo Iskandar dan John Haluan, dengan penelitiannya yang berjudul “Kebijakan Internasional Mengenai Keselamatan Nelayan (*Internasional Safety Policy on Fishermen*)” tujuan dari penelitian ini pertama, untuk mengidentifikasi kebijakan internasional yang berkaitan dengan keselamatan nelayan dan kapal perikanan, kedua, menganalisis regulasi dan peran organisasi internasional seperti IMO (*International Maritime Organization*),

⁸ Fis Purwangka, dkk., (2013), Kebijakan Internasional Mengenai Keselamatan Nelayan (International Safety Policy on Fishermen), *Jurnal Buletin PSP*, ISSN: 0251-286x, Vol 21, No. 1.

ILO (*International Labour Organization*), dan FAO (*Food and Agriculture Organization*) dalam mengatur keselamatan kapal nelayan, dan ketiga untuk mengkaji implementasi kebijakan di negara-negara anggota dan tantangan dalam penerapannya.

Hasil dari penelitian ini adalah pertama, standar keselamatan kapal nelayan sudah ada secara internasional yaitu dalam berbagai kebijakan dan konvensi internasional seperti Torremolinos Protocol 1993, Code of Safety for Fishermen and Fishing Vessels 2005 dan STCW-F1995. Kedua, implementasi di negara-negara anggota masih kurang, meskipun kebijakan internasional telah ditetapkan, implementasi di tingkat negara masih lemah, terutama karena faktor administrative, keuangan dan kurangnya kesadaran dari nelayan dan pemilik kapal. Ketiga, perlunya kesepakatan regional, dalam hal ini kebijakan internasional tidak dapat langsung diterapkan di setiap negara sebelum adanya kesepakatan regional. Oleh karena itu, perlu ada peraturan tambahan di tingkat nasional dan regional agar kebijakan tersebut dapat berjalan efektif. Keempat, faktor keselamatan kapal dan nelayan masih rentan, menurut IMO 80% kecelakaan kapal nelayan terjadi akibat kesalahan manusia yang sering kali disebabkan oleh kurangnya pelatihan, kesalahan manajemen dan standar keselamatan yang tidak diterapkan dengan baik.

Terdapat tiga persamaan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu pertama, pada topik kapal nelayan, kedua penelitian sama-sama membahas kapal nelayan sebagai objek utama kajian. Kedua, focus pada regulasi, pana penelitian sebelumnya membahas kebijakan

keselamatan nelayan secara internasional, sementara penelitian ini menyoroti penyalahgunaan Pas Kecil yang juga berkaitan dengan aspek regulasi maritim. Ketiga, implikasi terhadap keselamatan, pada penelitian sebelumnya menyoroti keselamatan nelayan melalui kebijakan internasional (IMO, ILO, FAO), sedangkan penelitian ini membahas penyalahgunaan Pas Kecil yang juga dapat berdampak pada keselamatan kapal dan awaknya. Adapun perbedaan antara kedua penelitian ini terdiri atas empat perbedaan, yaitu, pertama pada fokus utamanya, penelitian sebelumnya berfokus pada kebijakan keselamatan nelayan secara global, sedangkan penelitian ini fokus pada penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan. Kedua, ruang lingkup, pada penelitian sebelumnya ruang lingkupnya itu pada regulasi internasional (IMO, ILO, FAO), sementara penelitian ini ruang lingkupnya pada regulasi di tingkat nasional atau local. Ketiga, dampak yang dikaji, pada penelitian sebelumnya dampak yang dikaji pada standar keselamatan kapal dan perlindungan nelayan, sementara dampak yang dikaji pada penelitian ini pada penyimpangan regulasi yang bisa berdampak pada legalitas kapal dan operasionalnya.⁹

5. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Rinaldy Bima, yang berjudul “Inkonsistensi Definisi Nelayan Kecil dalam Kerangka Hukum Indonesia: Studi Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan”. Tujuan dalam penelitian ini adalah menganalisis konflik norma hukum mengenai definisi nelayan kecil dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, mengidentifikasi

⁹ Andalan Zalukhu, dkk, (2021), Peralihan Kapal Berbobot di atas 7 GT dengan Akta Jual Beli Bawah Tangan di Kota Sibolga, Jurnal Ilmiah Penelitian, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan.

ketidakkonsistenan definisi nelayan kecil dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 terutama terkait ukuran kapal (5 GT vs 10 GT), dan mengusulkan solusi hukum untuk mengharmonisasi definisi nelayan kecil guna menciptakan kepastian hukum bagi para nelayan dan pemangku kepastian di sector perikanan.

Hasil penelitian terdiri dari beberapa hal, pertama, terdapat konflik hukum dalam definisi nelayan kecil, dalam UU No. 45 Tahun 2009 mendefinisikan nelayan kecil sebagai pemilik kapal berukuran maksimal 5 GT dan UU No. 7 Tahun 2016 memperluas definisi dengan mencakup kapal hingga 10 GT atau bahkan nelayan tanpa kapal, perbedaan ini menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama dalam pemberian izin usaha perikanan dan akses subsidi. Kedua, pemerintah menerbitkan PERPU No. 2 Tahun 2022, tetapi menambah ambiguitas, dalam hal ini, PERPU tersebut justru menghilangkan indicator ukuran kapal dalam definisi nelayan kecil yang semakin membingungkan penegakan hukum, dampaknya, nelayan dengan kapal lebih besar (5-10 GT) dapat mengakses fasilitas yang sebelumnya hanya untuk nelayan kecil, menimbulkan kecemburuhan dan ketimpangan sosial.

Adapun persamaan dalam penelitian ini yaitu, pertama, pada topik utama regulasi kapal nelayan dan hukum maritime, dalam penelitian sebelumnya membahas ketidakkonsistenan definisi nelayan kecil dalam regulasi hukum, sedangkan dalam penelitian ini membahas penyalahgunaan Pas Kecil sebagai dokumen legal kapal nelayan, keduanya membahas peraturan yang berdampak pada nelayan kecil dan operasi kapal. Kedua, kaitan dengan legalitas kapal,

penelitian sebelumnya mengkaji konflik hukum mengenai ukuran kapal yang masuk kategori nelayan kecil, sementara dalam penelitian ini menyoroti penyalahgunaan Pas Kecil yang juga terkait dengan aspek hukum legalitas kapal nelayan. Ketiga, dampak terhadap nelayan dan regulasi pemerintah, penelitian sebelumnya menyoroti ketidakjelasan aturan yang dapat merugikan nelayan kecil, sementara penelitian ini menyoroti bagaimana penyalahgunaan Pas Kecil memengaruhi status legal kapal dan kebijakan pengawasan pemerintah.

Perbedaan dalam penelitian ini terdapat dalam beberapa aspek, pertama, fokus utama, pada penelitian sebelumnya yang menjadi fokus utamanya adalah konflik definisi nelayan kecil dalam regulasi hukum Indonesia, sementara penelitian ini yang menjadi fokus utamanya adalah penyalahgunaan Pas Kecil dalam operasional kapal nelayan. Kedua, pada aspek jenis masalah, dalam penelitian sebelumnya yang menjadi jenis masalahnya adalah ketidakkonsistenan ukuran kapal dalam regulasi nelayan kecil (5 GT vs 10 GT), sedangkan jenis masalah dalam penelitian ini adalah dugaan pemalsuan, penyalahgunaan atau penggunaan illegal Pas Kecil. Ketiga, ruang lingkup, pada penelitian sebelumnya berupa analisis perundang-undangan (UU No. 45 Tahun 2009, UU No. 7 Tahun 2016 dan PERPU No. 2 Tahun 2022), sedangkan ruang lingkup pada penelitian ini adalah analisis hukum terkait penyalahgunaan Pas Kecil oleh nelayan atau pemilik kapal. Keempat, dampak yang diteliti, dalam penelitian sebelumnya yaitu pada kebingungan dalam penerapan hukum bagi nelayan kecil dan aparatur pemerintah, sedangkan pada

penelitian ini yaitu konsekuensi hukum dan ekonomi dari penyalahgunaan Pas Kecil.¹⁰

6. Penelitian yang dilakukan oleh Bagus Daman Huri, Maulidiah Rahmawati, Diyah Purwitasari, dan Faris Nofandi yang berjudul “Dampak penggunaan aplikasi e-paskecil terhadap penerbitan sertifikat Pas Kecil di Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas III Telaga Biru”. Tujuan penelitian ini adalah mengevaluasi dampak penggunaan aplikasi E-Pas Kecil dalam proses penerbitan sertifikat Pas Kecil di Kantor Unit Penyelanggara Pelabuhan (KUPP) Kelas III Telaga Biru, mengidentifikasi kendala yang dihadapi nelayan di wilayah utara Pulau Madura dalam mengakses dan menggunakan aplikasi E-Pas Kecil dan menganalisis efektivitas aplikasi E-Pas Kecil dalam mempercepat birokrasi, menghemat biaya serta meningkatkan efisiensi pelayanan penerbitan sertifikat Pas Kecil. Hasil dari penelitian ini adalah aplikasi E-Pas Kecil meningkatkan efisiensi administrasi, tantangan dalam implementasi aplikasi dan dampak positif terhadap birokrasi.

Persamaan antara kedua penelitian ini adalah pertama pada topik utama yaitu Pas Kecil sebagai dokumen kapal, kedua penelitian ini membahas Pas Kecil, penelitian sebelumnya menyoroti dampak digitalisasi Pas Kecil dan penelitian ini membahas penyalahgunaannya. Kedua, fokus pada regulasi dan legalitas kapal nelayan, penelitian sebelumnya mengkaji bagaimana e-Pas Kecil mempercepat proses penerbitan sertifikat Pas Kecil dan penelitian ini

¹⁰ Muhammad Rinaldy Bima, (2023), Inkonsistensi Definisi Nelayan Kecil dalam Kerangka Hukum Indonesia: Studi Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan, SIGn Jurnal Hukum, E-ISSN:2685-8606, P-ISSN: 2685-8614, Vol 5.

meneliti penyalahgunaan Pas Kecil yang juga terkait dengan aspek legalitas kapal. Ketiga, dampak terhadap nelayan dan administrasi maritime, penelitian sebelumnya menyoroti kendala nelayan dalam mengakses e-Pas Kecil karena keterbatasan teknologi dan internet dan pada penelitian ini menyoroti bagaimana penyalahgunaan Pas Kecil berdampak pada operasional kapal nelayan dan regulasi pemerintah. Adapun perbedaan dari kedua penelitian ini terdiri dari beberapa hal, yaitu pertama pada fokus utamanya, penelitian sebelumnya berfokus pada digitalisasi penerbitan Pas Kecil melalui e-Pas Kecil, sementara penelitian ini berfokus pada penyalahgunaan Pas Kecil dalam operasional kapal nelayan. Kedua, jenis masalah, pada penelitian sebelumnya jenis masalahnya pada kendala teknis dan administrasi dalam penerbitan Pas Kecil, sedangkan penelitian ini pada dugaan pemalsuan, penyalahgunaan atau penggunaan illegal Pas Kecil. Ketiga, ruang lingkup, pada penelitian sebelumnya yaitu analisis berdampak teknologi terhadap pelayanan Pas Kecil di kantor UPP Kelas III Telaga Biru, sementara pada penelitian ini yaitu analisis hukum terkait penyalahgunaan Pas Kecil di kalangan nelayan. Keempat, dampak yang diteliti, dalam hal ini pada penelitian sebelumnya adalah efisiensi birokrasi, penghematan biaya dan waktu, serta kendala SDM, sedangkan pada penelitian ini adalah konsekuensi hukum, ekonomi, administratif dari penyalahgunaan Pas Kecil.¹¹

¹¹ Bagus Daman Huri, dkk., (2024), Dampak penggunaan aplikasi e-pas kecil terhadap penerbitan sertifikat pas kecil di Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas III Telaga Biru, *Jurnal Marine Inside*, P-ISSN: 2716-2656, E-ISSN: 2985-9638, Vol. 6, Issue 2.

7. Penelitian yang dilakukan oleh Layla Tunnur, dengan penelitian yang berjudul “Eksistensi Panglima Laot Dalam Penanganan Pengungsi Di Aceh Utara Dan Lhokseumawe”. Penelitian ini terdapat beberapa tujuan, pertama, untuk menganalisis eksistensi Panglima Laot dalam penanganan pengungsi di Aceh Utara dan Lhokseumawe. Kedua, mengidentifikasi kendala terhadap eksistensi Panglima Laot dalam penanganan pengungsi dari luar negeri di Aceh Utara dan Lhokseumawe. Dan ketiga, menganalisis upaya Panglima Laot dalam penanganan pengungsi dari luar negeri. Adapun hasil dari penelitian ini yaitu, pertama, peran Panglima laot dalam penanganan pengungsi berdasarkan adat dan kemanusaian. Kedua, kendala yang dihadapi Panglima Laot dalam menangani pengungsi. Ketiga, upaya yang dilakukan Panglima Laot.

Terdapat beberapa persamaan dari kedua penelitian ini yaitu, pertama, kaitan dengan hukum maritim dan Panglima Laot. Kedua penelitian ini sama-sama membahas aspek hukum dalam konteks maritim, khususnya dalam pengelolaan laut di Aceh. Panglima Laot dalam kedua penelitian berperan sebagai Lembaga adat yang memiliki otoritas di wilayah perairan Aceh, baik dalam penyelesaian masalah sosial (pengungsi) maupun dalam pengelolaan aktivitas kelautan. Persamaan kedua, pada peran Panglima Laot sebagai pengawas tradisional. Dalam penelitian tentang Eksistensi Panglima Laot dalam Penanganan Pengungsi, Panglima Laot berperan dalam memberikan pertolongan pertama kepada penungsi yang terdampar di perairan Aceh. Meskipun tidak diakui secara formal dalam regulasi nasional, peran Panglima *Laot* tetap dijalankan berdasarkan hukum adat dan kemanusiaan. Sedangkan

dalam penelitian ini, Panglima Laot juga memiliki peran sebagai penjaga aturan adat dalam aktivitas kelautan. Panglima Laot dapat menjadi pihak yang mengetahui atau bahkan menegur praktik penyalahgunaan Pas Kecil yang dilakukan oleh kapal-kapal nelayan di wilayah pengawsannya.

Sedangkan perbedaan dari kedua penelitian ini terdiri dari beberapa aspek, yaitu, pertama, pada fokus penelitian. Penelitian sebelumnya meneliti peran Panglima Laot dalam menangani pengungsi yang tiba di perairan Aceh. Sedangkan pada penelitian ini meneliti penyalahgunaan Pas Kecil dalam operasional kapal nelayan. Kedua, aspek kaitan dengan Panglima Laot, pada penelitian sebelumnya, Panglima Laot bertindak sebagai penyelamat awal bagi pengungsi yang terdampar. Sedangkan pada penelitian ini, Panglima Laot berperan dalam pengawasan aktivitas nelayan di perairan Aceh. Dan perbedaan ketiga yaitu, pada aspek hukum, penelitian sebelumnya terfokus pada hukum adat dan kendala hukum terkait pengakuan peran Panglima Laot dalam regulasi pengungsi. Sedangkan pada penelitian ini, terfokus pada regulasi perizinan kapal dan cela hukum yang memungkinkan penyalahgunaan Pas Kecil.¹²

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa penelitian yang akan penulis lakukan berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya, baik dari kasus yang diteliti, lokasi penelitian maupun materi yang dikaji. Dalam penelitian ini, penulis akan mengkaji mengenai bentuk penyalahgunaan Pas Kecil pada Kapal Nelayan (Studi Penelitian Di Kantor Kesyahbandaran Dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe) dan mengkaji kendala dan upaya hukum yang dilakukan untuk

¹² Layla Tunnur, “Eksistensi Panglima Laot dalam Penanganan Pengungsi”, Tesis. Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, 2024.

menanggulangi penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan di Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Kelas IV Lhokseumawe.

E. Kerangka Pikir

1. Teori Positivisme Hukum

Teori positivisme hukum adalah pandangan yang menempatkan hukum sebagai sebuah sistem aturan yang formal dan terpisah dari pertimbangan moral atau etika. Menurut teori ini, hukum adalah produk dari otoritas resmi yang memiliki kekuasaan sah untuk membuat peraturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat. Salah satu tokoh utama dari teori ini, Hans Kelsen, melalui karyanya *Pure Theory of Law* (1934), memperkenalkan gagasan bahwa hukum merupakan sistem normatif yang terdiri dari hierarki aturan. Pada puncak hierarki ini terdapat norma dasar atau *Grundnorm*, yang menjadi sumber legitimasi bagi seluruh aturan lainnya. Dalam positivisme hukum, hukum dianggap valid jika memenuhi kriteria formal tertentu, terlepas dari apakah isinya adil atau tidak. Pendekatan ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum, sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas apa yang dianggap sebagai pelanggaran dan konsekuensi hukum yang akan diterima.¹³

Dalam konteks penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan, teori positivisme hukum dapat digunakan untuk menganalisis sejauh mana aturan yang mengatur penerbitan, penggunaan, dan pengawasan Pas Kecil telah dirancang dengan jelas dan diterapkan secara konsisten. Pas Kecil, sebagaimana diatur dalam

¹³ Benny Christa Setiawan, (2022), *Teori Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press), hlm 8.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, adalah dokumen resmi yang wajib dimiliki oleh kapal-kapal kecil untuk memastikan legalitas mereka dalam beroperasi. Penyalahgunaan Pas Kecil, seperti pemalsuan dokumen atau penggunaan untuk tujuan ilegal, merupakan bentuk pelanggaran hukum yang melanggar aturan yang telah ditetapkan. Dalam pendekatan positivisme, perhatian difokuskan pada apakah aturan-aturan yang ada sudah cukup spesifik dan jelas untuk mencegah penyalahgunaan. Jika terdapat celah hukum atau ambiguitas dalam regulasi, maka positivisme hukum memberikan dasar untuk merevisi aturan tersebut agar lebih tegas dan mudah dipahami oleh semua pihak.¹⁴

Selain kejelasan aturan, teori positivisme hukum juga menekankan pentingnya penegakan hukum yang konsisten untuk memastikan bahwa hukum tidak hanya menjadi teks mati, tetapi juga memiliki daya paksa yang nyata. Dalam kasus penyalahgunaan Pas Kecil, penerapan sanksi yang tegas terhadap pelanggar adalah aspek krusial untuk menjaga kepastian hukum. Pasal 219 UU No. 17 Tahun 2008, misalnya, mengatur bahwa pelanggaran terkait dokumen kapal kecil dapat dikenakan sanksi administratif maupun pidana. Namun, jika sanksi ini tidak ditegakkan secara konsisten, maka aturan tersebut kehilangan daya pencegahannya. Positivisme hukum melihat pentingnya hubungan antara aturan hukum dan tindakan nyata dari aparat penegak hukum untuk menciptakan sistem hukum yang efektif. Oleh karena itu, analisis berdasarkan teori ini dapat mengidentifikasi sejauh mana penegakan hukum berjalan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.¹⁵

¹⁴ Darmawati H, (2023), *Sosiologi Hukum*, (Sulawesi Selatan: Resota Mediatama), hlm 96.

¹⁵ Abdul Manan, (2009), *Teori Hukum dan Peradilan*, (Bandung: Refika Aditama), hlm 25.

Lebih jauh, positivisme hukum juga mengkaji apakah sistem hukum yang ada cukup independen dari tekanan atau pengaruh eksternal, seperti politik atau kepentingan kelompok tertentu. Dalam beberapa kasus penyalahgunaan Pas Kecil, ada kemungkinan bahwa pelanggaran terjadi karena keterlibatan oknum aparatur atau pengusaha besar yang memanfaatkan celah hukum untuk kepentingan mereka sendiri. Positivisme hukum menuntut agar setiap pelanggaran diproses berdasarkan aturan formal tanpa memandang status atau posisi sosial pelaku. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa hukum ditegakkan secara adil dan transparan. Jika hukum diterapkan secara diskriminatif atau selektif, maka hal tersebut akan merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum dan memperburuk masalah penyalahgunaan Pas Kecil yang ingin diatasi.¹⁶

Dengan demikian, teori positivisme hukum memberikan kerangka analisis yang kuat untuk memahami berbagai aspek penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan. Fokus pada aturan formal dan penegakan yang konsisten memungkinkan teori ini untuk mengidentifikasi kelemahan dalam regulasi maupun implementasinya. Namun, pendekatan ini juga memiliki keterbatasan, karena kurang memperhatikan faktor-faktor sosial atau moral yang mungkin memengaruhi perilaku nelayan dalam menggunakan Pas Kecil. Oleh karena itu, meskipun positivisme hukum sangat relevan untuk menganalisis legalitas penyalahgunaan Pas Kecil, pendekatan ini sebaiknya dikombinasikan dengan teori

¹⁶ Soerjono Soekanto, (2014), *Sosilogi Hukum: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali), hlm 45.

lain, seperti teori sosiologis atau kritis, untuk mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh tentang masalah ini.¹⁷

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem hukum yang menuntut agar hukum bersifat jelas, tetap, konsisten dan dapat diprediksi. Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum harus dijalankan dengan cara yang jelas, logis, dan tidak berubah-ubah, sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu. Dalam konteks hukum administrasi dan peraturan terkait Pas Kecil, kepastian hukum berarti bahwa aturan mengenai kepemilikan dan penggunaan dokumen tersebut harus jelas, diterapkan secara konsisten dan tidak berubah-ubah secara sewenang-wenang. Dengan adanya kepastian hukum, masyarakat, khususnya para nelayan, dapat memahami hak dan kewajibannya dalam mengurus dokumen perkapan serta konsekuensi hukum jika terjadi penyalahgunaan.¹⁸

Dalam kasus penyalahgunaan Pas Kecil pada kapal nelayan, prinsip kepastian hukum menjadi sangat relavan karena berkaitan dengan penegakan aturan mengenai kepemilikan dan penggunaan dokumen resmi. Kepastian hukum merupakan bagian dari prinsip negara hukum (rechtsstaat) yang mengkehendaki adanya peraturan yang tegas dan dapat diterapkan secara objektif. Dalam hal ini, kepastian hukum menuntut bahwa prosedur pendaftaran kapal kecil, pengawasan, serta sanksi bagi penyalahgunaan Pas Kecil harus dirumuskan dan diterapkan

¹⁷ Salim Sudiarno dan M. Syarif Eddy, (2015), *Teori Hukum: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Kencana), hlm 45.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, (2007), *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty), hlm 60.

dengan jelas. Jika ada ketidaktegasan dalam penerapan aturan ini, maka nelayan dan apparat penegak hukum akan mengalami kebingungan yang pada akhirnya melemahkan efektivitas hukum itu sendiri.¹⁹

Selain itu, kepastian hukum dalam konteks ini juga berperan dalam mencegah praktik penyalahgunaan Pas Kecil yang dapat merugikan negara dan masyarakat. Beberapa pihak mungkin memanfaatkan kelemahan sistem administrasi untuk menggunakan Pas Kecil secara illegal, misalnya untuk menghindari pajak atau menyelundupkan barang. Jika hukum tidak ditegakkan dengan tegas, maka akan muncul persepsi bahwa hukum dapat dilanggar tanpa konsekuensi yang berarti. Kepastian hukum harus menciptakan keteraturan sosial dan menjamin bahwa hukum tidak hanya berlaku secara normative tetapi juga memiliki efektivitas dalam penerapannya. Oleh karena itu, dalam penanganan kasus penyalahgunaan Pas Kecil, penegakan hukum harus dilakukan secara ketat agar aturan tersebut benar-benar berfungsi sebagaimana mestinya.²⁰

Namun, dalam penerapan prinsip kepastian hukum, terdapat tantangan dalam menyeimbangkan antara ketegasan hukum dan fleksibilitas dalam menghadapi konsisi sosial-ekonomi masyarakat. meskipun kepastian hukum menuntut adanya penerapan hukum yang jelas dan tegas, dalam beberapa kasus, penerapan hukum yang terlalu kaku dapat merugikan kelompok masyarakat tertentu, seperti nelayan kecil yang kurang memahami prosedur hukum. Kepastian hukum harus sejalan dengan prinsip keadilan dan kemanfaatan agar hukum dapat diterapkan secara lebih

¹⁹ Maria Farida Indrati, (2020), *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Depok: Kanisius), hlm 14.

²⁰ Sajipto Rahardjo, (2009), *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta,: Genta Publishing), hlm 68.

manusiawi. Oleh karena itu, dalam menangani penyalahgunaan Pas Kecil, perlu adanya kebijakan hukum yang tidak hanya berfokus pada penegakan aturan secara ketat tetapi juga mempertimbangkan aspek edukasi dan pemberdayaan nelayan kecil agar mereka lebih memahami dan mematuhi regulasi yang berlaku.²¹

²¹ Jimly Asshiddiqie, (2005), *Konstitus dan Konstitutionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press), hlm 309.