

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki 13.000 pulau dalam bentang 3.500 mil. Indonesia juga memiliki garis pantai terpanjang ke-empat di dunia dengan panjang lebih dari 95.181 kilometer. Indonesia adalah Negara maritim, dimana lautan Indonesia lebih luas dibandingkan daratannya. Kondisi geografi Indonesia ini kemudian menghasilkan pola pikir yang diperkuat Pancasila sebagai ideologi bangsa yakni sebuah pemikiran mengenai wawasan nusantara dimana di dalamnya laut memiliki fungsi sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Pemikiran mengenai wawasan nusantara ini dimulai dengan konsepsi nusantara (*Archipelago concept*).¹

Pelayaran merupakan bagian dari sarana transportasi laut sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menjadi suatu yang sangat strategis bagi wawasan nasional serta menjadi sarana vital yang menunjang tujuan persatuan dan kesatuan nasional.

PT.(Persero) Pelabuhan Indonesia I Medan adalah Badan Usaha Milik Negara dilingkungan Departemen perhubungan. Sebagai salah satu dari 17 BUMN di lingkungan Departemen perhubungan oleh pemerintah diberi

¹ Christo Yosafat, “*Tinjauan Yuridis Dampak Penerapan Asa Cabotage dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran terhadap JasaPerhubungan Laut*”, (Depok:UI, 2010), hal 1

wewenang sebagai pelaksana penyelenggara pelayanan dan pengusaha jasa pelabuhan umum yang diusahakan berlokasi didaerah Istimewa Aceh, Propinsi Sumatera Utara dan Propinsi Riau.

Sebagai Persero, pemilikan saham sepenuhnya berada di tangan pemerintah, dalam hal ini menteri keuangan Republik Indonesia dan pembinaan teknis operasi berada di tangan departemen perhubungan laut. Pelabuhan belawan merupakan cabang utama yang termaksud dalam PT.(Persero) Pelabuhan Indonesia I Medan bersama pelabuhan lainnya yang berada di Sumatera Utara, Aceh, dan Riau.

PT.(Persero) Pelabuhan Indonesia I Medan, sebagai badan usaha milik negara(BUMN) yang berbentuk perseroan bergerak dalam bidang pelayanan jasa kepelabuhan dan usaha lainnya untuk mencapai tujuan perusahaan.

Pentingnya sektor pelabuhan di Indonesia ini membuat PT (Persero) Pelabuhan Indonesia memiliki perlakuan khusus oleh Pemerintah. Hal ini diperlukan untuk memenuhi tujuan yang diamanatkan oleh UUD 1945 dimana tertuang pada Pembukaan UUD 1945

...Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...²

² Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Pelayaran atau angkutan laut merupakan bagian dari transportasi yang tidak dapat dipisahkan dengan bagian dari sarana transportasi lainnya dengan kemampuan untuk menghadapi perubahan ke depan, mempunyai karakteristik karena mampu melakukan pengangkutan secara massal, dapat menghubungkan dan menjangkau wilayah satu dengan yang lainnya melalui perairan, sehingga mempunyai potensi kuat untuk dikembangkan dan peranannya baik nasional maupun internasional sehingga mampu mendorong dan menunjang pembangunan nasional demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan mandat Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945.

Kapal laut merupakan alat transportasi utama sebagai pengangkut barang antar pulau karena bila dibandingkan dengan alat transportasi lainnya biayanya jauh lebih murah dan jumlah barang yang dapat diangkut jauh lebih banyak serta dapat menjangkau tempat yang terpencil yang tidak dapat dijangkau oleh alat transportasi lainnya. Karena pada saat ini perkembangan lingkungan strategi nasional dan internasional menuntut penyelenggara pelayaran yang sesuai dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, peran serta swasta dan persaingan usaha, otonomi daerah, dan akuntabilitas penyelenggara negara dengan tetap mengutamakan keselamatan dan keamanan pelayaran demi kepentingan nasional.³

Masalah pelayaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, di Indonesia kini mulai menjadi tema menarik untuk diteliti dalam kerangka otonomi daerah yang sedang berjalan di Indonesia.

³ Sembiring, Sentosa. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Pelayaran.*(Jakarta: Nuansa Aulia, 2009), hal. 102.

Perlu disadari bahwa tanpa mengetahui eksistensi bangsa sendiri akan berbahaya bagi kehidupan masa depan bangsa. Bukankah negara kepulauan dan negara maritim telah menjadi “*trade mark*” Indonesia. Sejauh ini ada 2 (dua) predikat dilekatkan kepada Indonesian yang sudah dikenal sejak lama. Predikat itu, baik Indonesia secara keseluruhan maupun dalam bagian-bagiannya ketika masih berdiri kerajaan-kerajaan, yaitu “negara agraris” dan “negara maritim”.

Konsekuensi sifat maritim ialah terwujudnya aktivitas pelayaran di wilayah Indonesia. Dalam kalimat lain, bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan dalam membangun perekonomiannya akan senantiasa dilandasi oleh aktivitas pelayaran. Sifat maritim dan agraris mestinya merupakan basis bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Indonesia atau perdagangan pada khususnya. Hubungan antar pulau bagi Indonesia sangat tergantung pada pelayaran. Oleh karena itu, pentingnya pelayaran antar pulau bagi Indonesia hampir tak lagi memerlukan penegasan.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menyebutkan pelayaran adalah:⁴

“Satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. Fokus dari undang-undang tersebut pada pengangkutan di perairan termasuk pula pelabuhan, terdiri atas:

1. Angkutan Laut.
2. Angkutan Sungai dan Danau, dan
3. Angkutan Penyeberangan.”

⁴ Sution Usman Adji, *dkk.*, *Hukum Pengangkutan di Indonesia*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), hal. 11.

Berdasarkan pengertian pelayaran yang diberikan oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran maka dapat disebutkan bahwa tolak ukur keberadaan pelayaran itu sendiri adalah agar terselenggaranya pengangkutan yang diselenggarakan di air (transportasi) secara aman serta adanya perlindungan maritim.

Transportasi merupakan 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 tersebut pada penyelenggaraannya yang mempengaruhi semua aspek kehidupan bangsa dan negara serta semakin meningkatnya kebutuhan jasa angkutan bagi mobilitas orang dan barang dalam negeri serta ke dan dari luar negeri.⁵

Pengelolaan pelabuhan merupakan persoalan yang rumit dan membutuhkan pengaturan yang teknis dan mendetail, guna melayani arus lalu lintas kapal dibutuhkan pelabuhan yang handal. Kompleksnya persoalan dan besarnya potensi pelabuhan di Indonesia tidak disertai dengan pengaturan yang kaya dan sistematis. Secara umum, masalah pelabuhan ini hanya diatur dalam aturan Pelayaran, yaitu Undang-undang tentang Pelayaran No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, sedangkan yang khusus mengenai pengelolaan pelabuhan baru

⁵ Wiwoho Soedjono, *Hukum Perkapalan dan Pengangkutan Laut* (Jakarta: Bina Aksara, 2002), hal. 36.

diatur oleh peraturan setingkat Peraturan Pemerintah (Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan).

Kurangnya pengaturan di bidang pengelolaan pelabuhan, dewasa ini terasa sangat mengganggu dalam pengembangan potensi maritim yang dimiliki Indonesia. Diakui oleh Direktur Pelabuhan dan Pengerukan Ditjen Perhubungan Laut Departemen Perhubungan pada waktu itu bahwa konsep pengelolaan pelabuhan di Indonesia masih belum jelas. Menurutnya, tidak dapat dipastikan konsep apa yang sebenarnya dipegang oleh Pelindo (sebagai pengelola yang ditunjuk resmi oleh PP No.69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan), apakah konsep *operating port* (operasional pelabuhan) atau *land port* (tempat berlabuh). Lalu bagaimanakah pengelolaan pelabuhan sejak diterbitkannya PP. No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

Persoalan lain yang terkait dengan pengelolaan pelabuhan adalah adanya kurang tegasnya undang-undang yang mengatur antara pemisahan antara operator yaitu PT.Pelabuhan Indonesia (PT. Pelindo) selaku Badan Usaha Pelabuhan dengan regulator yaitu Kesyahbandaran, Otoritas Pelabuhan dan Gubernur sebagai pengelola pelabuhan. Sejak diundangkannya Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, maka pengelolaan pelabuhan tidak lagi mutlak diusahakan hanya oleh PT.Pelindo, tetapi pengelolaan pelabuhan juga bisa diusahakan oleh operator lain termasuk Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesuai dengan disahkannya Undang-Undang Otonomi Daerah dengan tujuan untuk

meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam rangka kesejahteraan masyarakat Provinsi Sumatera Utara dan khususnya bagi Pemerintah Kabupaten/KotaSe-Sumatera Utara, yang pada prinsipnya pemerintah daerah tidak menjadi penonton yang hanya merasakan dampak negatif dari pengelolaan pelabuhan seperti pencemaran lingkungan, kerusakan jalan, polusi udara dan lain-lain.

Untuk melaksanakan pengelolaan pelabuhan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui badan usaha milik daerah, setidaknya mempersiapkan sumber daya manusia, sumber dana dan fasilitas. Disinyalir, kecenderungan ini salah satunya diakibatkan adanya keinginan Pemerintah Pusat tetap tidak memberikan kewenangannya kepada daerah untuk mengelola pelabuhan secara utuh kepada Pemerintah Daerah, khususnya Sumatera Utara.

Pengelolaan pelabuhan merupakan sumber pendapatan yang sangat besar sehingga dikhawatirkan jika Pemerintah Daerah yang kelola tanpa sumber daya manusia yang handal profesional akan menimbulkan banyak kerugian atau justru hanya akan menyebabkan kebangkrutan. Hal ini juga dapat menimbulkan dampak negatif terhadap Indonesia dalam hubungan perdagangan internasional yang membutuhkan pelabuhan yang Nyaman dan aman untuk menghadapi persaingan bisnis. Di Indonesia peranan BUMN tidak hanya sebatas pengelolaan sumber daya alam dan produksi barang yang meliputi hajat hidup

orang banyak, tetapi juga berbagai kegiatan produksi dan pelayanan yang merupakan porsi swasta.⁶

Pengelolaan pelabuhan tidak bisa disamakan dengan aset lain karena pengelolaan pelabuhan terikat dengan berbagai aturan internasional. Jika aturan tersebut diabaikan, maka barang yang diekspor dari Indonesia juga tidak bisa diterima atau dilarang masuk ke pasar dunia. Aturan internasional itu di antaranya tentang standar Organisasi Maritim Internasional / IMO dan *International Ship and Port Facilities Security Code / ISPS*.

Di dalam ketentuan dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti aturan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Perubahan redaksional memang dilakukan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, namun sama sekali tidak mengubah substansi. Pengaturan kewenangan daerah mengelola laut memang tidak dimulai dengan pengakuan bahwa wilayah Propinsi terdiri atas wilayah darat, udara, dan laut. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak memiliki klausul semacam itu. Dalam Undang-Undang ini, pengaturan mengenai kewenangan daerah atas laut langsung mengasumsikan bahwa wilayah daerah mencakup juga wilayah laut. Oleh sebab itu, daerah-daerah yang memiliki wilayah laut dinyatakan memiliki kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut. Bukan hanya berwenang untuk mengelola, daerah juga berwenang untuk mendapatkan bagi hasil yang didapatkan dari aktivitas pengelolaan sumber daya alam di bawah dan/atau di dasar laut

⁶ Gunarto Suhardi, "Revitalisasi BUMN", (Yogyakarta:Univ Atmajaya, 2007), hal 15

seperti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan daerah atas laut kepada Peraturan Pemerintah (yang selanjutnya disebut PP). Ikhtiar untuk membuat PP mengenai hal itu telah digagas cukup lama. Namun sampai Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pada tahun 2004, pembahasan rancangan PP dimaksud (RPP tentang Kewenangan Daerah di Laut) tidak kunjung selesai. Secara yuridis-normatif, ketentuan mengenai kewenangan daerah atas laut yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, diteruskan oleh semua undang-undang yang mengatur mengenai hal itu.⁷

Pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan dari konsep desentralisasi pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih optimal, sesuai dengan karakteristik yang mana ada di wilayahnya. Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pelaksanaan dari otonomi daerah diwujudkan dengan pemberian wewenang yang cukup luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional melalui pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilandasi

⁷ Moch. Choirul Huda, Pengaturan Perizinan Reklamasi Pantai Terhadap Perlindungan Lingkungan Hidup”, Volume XVIII No. 2 Tahun 2013 Edisi Mei, hal 128

prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pemerintah Pusat dalam hal ini harus komitmen dengan aturan yang telah ada yaitu undang-undang otonomi daerah, dimana Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak boleh lagi monopoli di daerah dan sudah saatnya memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola daerahnya dan diawasi oleh Pemerintah Pusat. Sebagaimana undang-undang pemerintahan daerah telah memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi daerah untuk mengelola dan meningkatkan pendapatan daerah terkait pengembangan pelabuhan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengatur kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk mengelola pelabuhan di daerah terkait dengan lalu lintas pelayaran laut dengan menggunakan kapal dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan peraturan pelaksanaannya.

Namun dengan berlakunya undang-undang baru pelayaran, yaitu undang-undang nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran. PT (Persero) Pelabuhan Indonesia sebagai otoritas kepelabuhan Indonesia yang tunduk kepada undang-undang tersebut, kehilangan sebuah *privilege* yang dapat mengancam keberlangsungan kepelabuhan di Indonesia. Dalam undang-undang nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran diatur mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi

regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proposional di dalam penyelenggaraan kepelabuhan. Sebagai salah satu sektor penting, penghapusan monopoli PT (Persero) Pelabuhan Indonesia menjadi sebuah ancaman dan kekhawatiran sendiri terhadap perekonomian negara.⁸

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka timbul keinginan untuk mengadakan penelitian yang lebih komprehensif dan mendalam dalam rangka penyusunan. Kondisi inilah yang menarik untuk dikaji dalam bentuk tulisan tesis yang berjudul: : **“PERLINDUNGAN HUKUM TENTANG PENGEMBANGAN PELABUHAN DI DAERAH SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2008 TENTANG TAHUN 2008 PELAYARAN KAITANNYA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI DI PELABUHAN BELAWAN)”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan Perumusan Masalah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Perlindungan Hukum Tentang Pengaturan Pengelolaan Pelabuhan di Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

⁸ Muhammad Fikry Yonesyahardi, “Tinjauan Hukum Persaingan Usaha Mengenai Liberalisasi Pelabuhan Sebagai Implementasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran (Studi Kasus : PT Pelabuhan Indonesia II (Persero))” (Depok:UI, 2012), hal 5

Pemerintahan Daerah dan Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran ?

2. Bagaimanakah Pemenuhan Hukum dalam Rangka Perlindungan Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimanakah Mengatasi Permasalahan dalam Pengembangan Pengelolaan Pelabuhan di Daerah antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pengaturan perlindungan Hukum tentang Pengelolaan Pelabuhan di Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
2. Untuk mengetahui pemenuhan hukum dalam rangka perlindungan hukum menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Untuk mengetahui Permasalahan dalam Pengembangan Pengelolaan Pelabuhan di Daerah antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran untuk perkembangan ilmu hukum khususnya pengelolaan pelabuhan di daerah terkait Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan dan perencanaan pembangunan dalam pengelolaan pelabuhan di daerah.

E. Keaslian Penelitian

Adapun judul tulisan ini adalah “Perlindungan Hukum Tentang Pengembangan Pelabuhan Di Daerah Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tentang Pelayaran Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Di Pelabuhan Belawan)”. Judul tesis ini belum pernah ditulis dan diteliti dalam bentuk yang sama, sehingga tulisan ini asli, atau dengan kata lain tidak ada judul yang sama dengan mahasiswa hukum Universitas Medan Area, karena sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, rasional, objektif, dan terbuka. Dengan demikian ini keaslian tesis ini dapat

dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun terkait dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini.

F. Kerangka Teori dan Landasan Konsepsional

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan berpikir yang digunakan untuk mencari pemecahan suatu masalah. Setiap penelitian membutuhkan kejelasan titik tolak atau landasan untuk memecahkan dan membahas masalahnya. Untuk itu perlu disusun kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan darimana masalah tersebut diamati.⁹

Kerangka teori adalah bagian penting dalam penelitian, dengan adanya kerangka teori akan memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, susunan dari beberapa anggapan, pendapat, cara, aturan, asas, keterangan sebagai satu kesatuan yang logis yang menjadi landasan, acuan dan pedoman untuk mencapai tujuan dalam penelitian.

Dalam membahas suatu permasalahan hukum secara lebih mendalam diperlukan teori-teori yang berupa serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara

⁹ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003), hal. 39-40

merumuskan hubungan antar konsep.¹⁰ Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun dan memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.¹¹

Keberadaan perlindungan hukum didalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma atau kaidah. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sertamenentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaidah.¹²

Menurut Roscoe Pound memiliki pendapat mengenai hukum yang menitik beratkan hukum pada kedisiplinan dengan terornya yaitu *law as a tool of social engineering* bahwa hukum adalah alat untuk memperbaharui atau merekayasa masyarakat.¹³ Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

¹⁰Burhan Asofa. *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hal. 9.

¹¹M. Solly Lubis. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*.(Bandung: Mandar Maju, 1999), hal. 80.

¹² Sudikno Mertukesumo, “*Mengenal Hukum Suatu Pengantar*”, (Yogyakarta:Liberty, 2003), hal 39

¹³Soedarsono, “*Pengantar Ilmu Hukum*”, (Jakrata:Rineka Cipta, 2004), hal 43

Teori Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon, selaku berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungannya dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah) dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi. Permasalahan perlindungan hukum adalah bagi silemah (ekonomi) terhadap sikuat (ekonomi).¹⁴

Sedangkan menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.¹⁵

Dan selain itu tujuan pokok hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, sehingga terwujud kehidupan yang seimbang. Menurut Sudikno Mertukesumo, bahwa hukum itu bertujuan agar tercapainya ketertiban dalam masyarakat sehingga diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi untuk mencapai tujuannya dan bertugas membagi hak dan kewajiban anat perorangan dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengutamakan pemecahan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum. Menurut Subekti dalam buku Sudikno Mertokesumo

¹⁴Philipus M. Hadjon, *“Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia”*, (Surabaya:PT.Bina Ilmu, 1987), hal 2-5

¹⁵ Satjipto Raharjo, *“Sisi-sisi lain dari hukum di Indonesia”*, (Jakarta:Kompas, 2003), hal 121

berpendapat, bahwa tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya.¹⁶

Untuk dapat memnuhi perannya, Roscoe Pound lalu membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:¹⁷

- a. Kepentingan umum (*public interest*)
- b. Kepentingan masyarakat (*social interest*), yang terbagi lagi menjadi lima (5) yaitu:
 1. Kepentingan akan kedamaian dan ketertiban;
 2. Perlindungan lembaga-lembaga sosial;
 3. Pencegahan kemerosotan akhlak;
 4. Pencegahan pelanggaran hak, dan
 5. Kesejahteraan sosial
- c. Kepentingan pribadi (*private interest*)

Philipus M. Hadjon membagi bentuk perlindungan hukum menjadi dua (2), yaitu:

1. Perlindungan hukum yang preventif;
2. Perlindungan hukum yang represif

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Op Cit*, hal 61

¹⁷ *Ibid*, hal 44

Pengertian ringkas dari preventif itu sendiri adalah tindakan sebagai upaya pencegahan agar tidak terjadinya pelanggaran terhadap suatu hukum. Sedangkan represif adalah tindakan yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan atas terjadinya pelanggaran.

Teori *Lawrence M. Friedman* mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Penelitian hanya menggunakan substansi hukum sebagai dasar dalam menentukan bahwa kewenangan dan pengelolaan pelabuhan diatur dalam suatu perangkat perundang-undangan di Indonesia.¹⁸

2. Landasan Konsepsional

Berdasarkan judul yang merupakan suatu syarat dalam penelitian dan agar tidak terjadinya kesalahpahaman dalam materi penulisan tesis ini, maka judul harus ditegaskan dan diartikan. Judul yang dikemukakan adalah : Perlindungan Hukum Tentang Pengembangan Pelabuhan Di Daerah Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tentang Pelayaran Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus Di Pelabuhan Belawan).

¹⁸<http://dedeandreas.blogspot.co.id/2015/03/teori-sistem-hukum-lawrence-m-friedman.html>, diakses tanggal 15 Maret 2016

Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dasar, agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan.

Perlindungan terhadap masyarakat mempunyai banyak dimensi yang salah satunya adalah perlindungan hukum. Perlindungan hukum bagi setiap Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali, dapat ditemukan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), untuk itu setiap produk yang dihasilkan oleh legislatif harus senantiasa mampu memberikan jaminan perlindungan hukum bagi semua orang, bahkan harus mampu menangkap aspirasi-aspirasi hukum dan keadilan yang berkembang dimasyarakat. Hal tersebut, dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya persamaan kedudukan hukum bagi setiap Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali.

Ada beberapa pendapat yang dapat dikutip sebagai suatu patokan mengenai perlindungan hukum, yaitu :

- a. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.¹⁹
- b. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta : Kompas, 2003), hal. 121.

ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²⁰

- c. Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.²¹
- d. Menurut Hetty Hasanah, perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.²²

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :²³

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-

²⁰ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta : Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004), hal. 3

²¹ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta :Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), hal. 14.

²² Hetty Hasanah, *Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen atas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia*, (<http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>, 2004), diakses tanggal 16 Januari 2015

²³ Agnes Vira Ardian, *prospek perlindungan hukum hak kekayaan intelektual dalam kesenian tradisional di indonesia*(Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2008), hal 28

undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.²⁴ Sehingga dalam penulisan ini, perlindungan hukum diberi batasan sebagai suatu upaya yang dilakukan dibidang hukum dengan maksud dan tujuan memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap pengembangan pelabuhan didaerah demi mewujudkan kepastian hukum.

Landasan konsepsional merupakan alat yang dipakai oleh hukum disamping yang lain-lain, seperti asas dan standar. Oleh karena itu kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan pentingnya dalam hukum. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu

²⁴ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesia-an*, (Bandung:Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katholik Parahyangan, 2004), hal. 112.

yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pemikiran penelitian untuk keperluan analisis.²⁵

Landasan konseptual mengungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum. Konsep merupakan salah satu bagian penting dari sebuah teori. Dalam suatu penelitian, konsepsi dapat diartikan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkret, yang disebut definisi operasional (*operational definition*). Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai.

Sebelum melakukan pembahasan terhadap penelitian ini, maka terlebih dahulu memahami istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini sehingga perlu dibuat definisi terhadap konsep tersebut agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran, antara lain :

- a. Pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim.²⁶
- b. Angkutan di Perairan adalah kegiatan mengangkut dan/atau memindahkan penumpang dan/atau barang dengan menggunakan kapal.²⁷
- c. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan

²⁵ Bernard Arief Sidharta. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*.(Bandung: Mandar Maju, 1999), hal. 121.

²⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

²⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra-dan antarmoda transportasi.²⁸

- d. Syahbandar adalah pejabat pemerintah di pelabuhan yang diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran.²⁹
- e. Kepelabuhanan adalah segala sesuatu yang berkaitandengan pelaksanaan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan, dan ketertiban arus lalu lintas kapal, penumpang dan/atau barang, keselamatan dan keamanan berlayar, tempat perpindahan intra-dan/atau antarmoda serta mendorong perekonomian nasional dan daerah dengan tetap memperhatikan tata ruang wilayah.
- f. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰
- g. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas

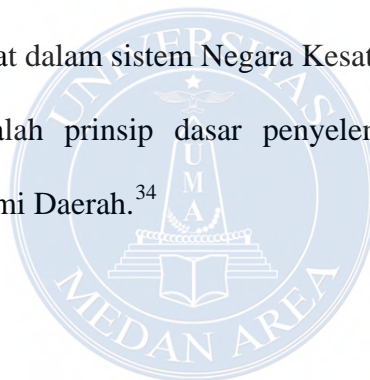
²⁸ Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

²⁹ Pasal 1 angka 56 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

³⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

otonomi dan tugas pembantuan negara dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³¹

- h. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³²
- i. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³
- j. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.³⁴



G. Metode Penelitian

Metode penelitian berisikan uraian tentang metode atau cara penelitian yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi. Metode penelitian ini berfungsi sebagai pedoman dan landasan tata cara dalam melakukan operasional penelitian untuk menulis suatu karya ilmiah yang peneliti lakukan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang tidak membutuhkan populasi dan

³¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³³ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sampel.³⁵ Adapun beberapa langkah yang digunakan dalam metode penelitian ini adalah :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.³⁶ Penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan.³⁷

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi obyek penelitian.³⁸ Deskriptif analitis, merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sering terjadi atau berlangsung yang tujuannya agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai obyek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

³⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), hal. 105.

³⁶ *Ibid*, hal. 105.

³⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994, Cet. Ke-5), hal. 9.

³⁸ *Ibid*, hal. 105.

³⁹ *Ibid*, hal. 223.

2. Sumber Data

Adapun data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) bertujuan untuk mendapatkan konsep-konsep, teori-teori, dan informasi-informasi serta pemikiran konseptual dari peneliti pendahulu baik berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya. Data sekunder penelitian yang digunakan terdiri dari :⁴⁰

- a. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang terdapat pada berbagai perangkat hukum atau perundang-undangan.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat sarjana dan hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Berkenaan data yang digunakan hanya data sekunder, jadi teknik yang dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), wawancara dengan informan. Studi ini dilakukan dengan menggunakan alat pengumpulan data yang ada, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi yang baik berupa buku, karangan ilmiah, peraturan perundang-undangan dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan cara mencari, mempelajari, dan

⁴⁰ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya : Bayumedia, 2006), hal. 192.

mencatat serta menginterpretasikan hal-hal yang berkaitan dengan obyek penelitian.⁴¹

4. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.⁴² Analisis data yang dipergunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu proses penyusunan, mengkatagorikan data kualitatif, mencari pola atau tema dengan maksud memahami maknanya. Data terutama diperoleh dari bahan pustaka dimana pengolahan, analisis dan konstruksi datanya dilaksanakan dengan cara penelitian yang menggunakan metode kualitatif yang merupakan suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif serta komparatif.

Penelitian ini melakukan kegiatan inventarisasi bahan-bahan hukum sekaligus juga mengidentifikasi berbagai peraturan di bidang pelayaran pengembangan pelabuhan khususnya mengenai pemerintahan daerah. Di sini ditentukan pengkategorisasian ke dalam sistematisasi ketentuan peraturan perundang-undangan pelayaran. Metode analisis data dilakukan dengan cara, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Kesimpulan yang diambil dengan menggunakan cara berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang mendasar kepada

⁴¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994, Cet. Ke-5), hal. 225.

⁴² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1991), hal.103.

hal-hal yang bersifat umum dan kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus sesuai dengan pokok permasalahan tersebut.⁴³

Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.⁴⁴ Dari hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.



⁴³ Surakhmad Winarno, Metode dan Teknik dalam bukunya, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*, (Bandung : Tarsito, 1994), hal. 17

⁴⁴ H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, (Surakarta : UNS Press, 1998), hal. 37