

BAB II

**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**

**A. Otonomi Daerah Kaitannya dengan Undang-undang Pelayaran dalam
Pengelolaan Pelabuhan**

Angkutan laut yang mempunyai karakteristik pengangkutan secara nasional dan menjangkau seluruh wilayah melalui perairan perlu dikembangkan potensi dan ditingkatkan peranannya sebagai penghubung antar wilayah, baik nasional maupun internasional termasuk lintas batas, karena digunakan sebagai sarana untuk menunjang, mendorong, dan menggerakkan pembangunan nasional dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008, pelayaran adalah satu kesatuan sistem terdiri atas pengangkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. Perairan Indonesia adalah laut teritorial Indonesia beserta perairan kepulauan dan perairan pedalaman. Pengangkutan di perairan adalah kegiatan mengangkut dan/atau memindahkan penumpang dan/atau barang dengan menggunakan kapal. Kapal sendiri adalah kendaraan air dengan bentuk dan jenis tertentu, yang digerakkan dengan tenaga angin, tenaga mekanik, energi lainnya, ditarik atau ditunda, termasuk kendaraan yang berdaya dukung dinamis, kendaraan di bawah

permukaan air, serta alat apung dan bangunan terapung yang tidak berpindah-pindah (Pasal 1 angka 3 dan 36 UU. No. 17 Tahun 2008).⁴⁵

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 memuat 4 (empat) unsur utama yakni angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, serta perlindungan lingkungan maritim dapat diuraikan sebagai berikut:⁴⁶

1. Pengaturan untuk bidang angkutan di perairan memuat prinsip pelaksanaan asas *cabotage* dengan cara pemberdayaan angkutan laut nasional yang memberikan iklim kondusif guna memajukan industri angkutan di perairan, antara lain adanya kemudahan di bidang perpajakan, dan permodalan dalam pengadaan kapal serta adanya kontrak jangka panjang untuk angkutan;
Dalam rangka pemberdayaan industri angkutan laut nasional, dalam Undang-Undang ini diatur pula mengenai hipotek kapal. Pengaturan ini merupakan salah satu untuk meyakinkan kreditor bahwa kapal Indonesia dapat dijadikan agunan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan perusahaan angkutan laut nasional akan mudah memperoleh dana untuk pengembangan armadanya.
2. Pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

⁴⁵Abdulkadir Muhammad. *Hukum Pengangkutan Niaga*. (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2013), hal. 9-10.

⁴⁶Sentosa Sembiring. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Pelayaran*, (Jakarta: Nuansa Aulia, 2009), hal. 103-104. Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

3. Pengaturan untuk bidang keselamatan dan keamanan pelayaran memuat ketentuan yang mengantisipasi kemajuan teknologi dengan mengacu pada konvensi Internasional yang cenderung menggunakan peralatan mutakhir pada sarana dan prasarana keselamatan pelayaran, di samping mengakomodasi ketentuan mengenai sistem keamanan pelayaran yang termuat dalam “*International Ship and Port Facility Security Code*”, dan
4. Pengaturan untuk bidang perlindungan lingkungan maritim memuat ketentuan mengenai pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan laut yang bersumber dari pengoperasian kapal dan sarana sejenisnya dengan mengakomodasikan ketentuan Internasional terkait seperti “*International for the Prevention of Pollution from Ships.*”

Pelayaran terdiri atas:⁴⁷

1. Pelayaran Dalam Negeri yang meliputi:
 - a. Pelayaran Nusantara, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan antar pelabuhan Indonesia tanpa memandang jurusan yang ditempuh satu dan lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - b. Pelayaran Lokal, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan antar pelabuhan Indonesia yang ditujukan untuk menunjang kegiatan pelayaran luar negeri dengan mempergunakan kapal-kapal yang berukuran 500 m³ isi kotor ke bawah atau sama dengan 175 BRT ke bawah.

⁴⁷H.M.N. Purwosutjipto. *Hukum Dagang (Hukum Pelayaran Darat dan Laut)*. (Jakarta: Djambatan, 2009), hal. 93-94.

- c. Pelayaran Rakyat, yaitu pelayaran nusantara dengan menggunakan perahu-perahu layar.
 - d. Pelayaran Pedalaman, terusan dan sungai, yaitu pelayaran untuk melakukan usaha pengangkutan di perairan pedalaman, terusan dan sungai.
 - e. Pelayaran Penundaan Laut, yaitu pelayaran nusantara dengan menggunakan tongkang-tongkang yang ditarik oleh kapal-kapal tunda.
2. Pelayaran Internasional, yang meliputi:
- a. Pelayaran Samudera Dekat, yaitu pelayaran ke pelabuhan-pelabuhan negara tetangga yang tidak melebihi jarak 3.000 mil laut dari pelabuhan terluar Indonesia tanpa memandang jurusan.
 - b. Pelayaran Samudera, yaitu pelayaran ke dan dari luar negeri yang bukan merupakan pelayaran samudera dekat.
 - c. Pelayaran Khusus, yaitu pelayaran dalam dan luar negeri dengan menggunakan kapal-kapal pengangkut khusus untuk pengangkutan hasil industri, pertambangan dan hasil-hasil usaha lainnya yang bersifat khusus, seperti minyak bumi, batubara, biji besi, biji nikel, timah bauksit, logs dan barang-barang bulk lainnya.

1. Sistem Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian “otonom” secara bahasa adalah “berdiri sendiri” atau “dengan pemerintahan sendiri”. Sedangkan “daerah” adalah suatu “wilayah” atau “lingkungan pemerintah”. Dengan demikian pengertian secara istilah “otonomi daerah” adalah “wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri.” Pengertian luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.⁴⁸

Secara teoritis dan faktual, pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi tidak akan menjadi penyebab terjadinya disintegrasi nasional, tetap justru sangat kondusif bagi tercapainya integrasi nasional. Pemberian status otonomi kepada kelompok-kelompok masyarakat di wilayah masing-masing akan mendorong warga masyarakat berpartisipasi dalam skala daerah dan nasional. Dengan demikian akan terwujud *unity within diversity* dan *diversity in unity*.⁴⁹

⁴⁸S.L.S. Danuredjo. *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*. (Jakarta, 1997), hal.10.

⁴⁹Didik Sukriono. *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi (Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*. (Malang: Setara Press. 2013), hal. 124-125.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintahan, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dinyatakan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.⁵⁰

Daerah memiliki kewenangan untuk membuat berbagai kebijakan daerah guna memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat dan bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Selanjutnya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasar tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai

⁵⁰ Y.W. Sunindhia. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*. (Jakarta: Erlangga, 1987), hal. 35.

dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian maka isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁵¹

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan pada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat. Untuk itu, pemerintahan daerah pada negara

⁵¹Daud Djubedi. *Hak Ulayat Laut di Era Otonomi Daerah*. (Yogyakarta: Genta Press, 2015), hal. 50.

⁵²Tim Visi Yustisia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya*. (Jakarta: Visimedia, 2015), hal. 234.

sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedaannya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreatifitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang ada pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.⁵³

2. Kondisi-kondisi Pelabuhan di Indonesia

Perkembangan pelabuhan di Indonesia, masih terlalu lamban dan belum tersebar. Kelambatan ini dapat disebabkan karena kita selalu menerima apa adanya (tidak agresif atau ekspansif atau tidak punya perencanaan strategis sejak dahulu) sehingga pelabuhan laut kita kalah bersaing di banding negara-negara lain disekitar kita.

Pertama, kurang tepatnya strategi bersaing perkembangan pelabuhan laut di Indonesia. Jika kita ingin membangun pelabuhan laut yang modern yang bertujuan untuk menguasai jalur perdagangan laut internasional maka minimal pelabuhan itu terletak di sepanjang jalur laut perdagangan internasional tersebut. Jadi seharusnya memiliki *cluster* dan *positioning* yang jelas apakah pelabuhan itu sebagai pintu masuk ekspor-import (internasional) atau sebagai pelabuhan laut pengumpan/pendukung (domestik). Ini penting karena perbedaan dalam *cluster orientation* akan menyebabkan perbedaan dalam dukungan infrastruktur yang

⁵³*Ibid.*, hal. 234.

akan dibangun nantinya (strategi fokus/diferensiasi). Secara geoposisi atau geostartegis posisi pelabuhan di Tanjung Priok (Jakarta) dan Tanjung Perak (Surabaya) tidak strategis jika difungsikan sebagai pintu gerbang eksport-import karena relative jauh dari selat malaka yang sangat ramai sebagai jalur pelayaran/transportasi laut internasional.

Kedua, masih lemahnya kapasitas industri kita untuk mendukung aktivitas eksport-import. Banyak argumen teoritis yang menyatakan bahwa perkembangan suatu pelabuhan laut, berhubungan dengan perkembangan industri yang berorientasi eksport didalam negeri. Lemahnya pertumbuhan industri eksport kita dapat tercermin dari dimulai defisitnya neraca perdagangan dan jasa/modal kita. Sungguh disayangkan, industri manufaktur berbasis eksport tidak berkembang baik, padahal sumber bahan baku industri ini tersedia dalam jumlah yang cukup di Indonesia. Pelabuhan dan negara kita akan maju jika industri manufaktur dalam negeri kita maju (berbasis eksport), jangan hanya berbasis pada sektor perdagangan (beli di China atau Jepang, kemudian dijual di Indonesia).

Ketiga, aspek penyebaran pelabuhan laut. Sampai saat ini pelabuhan di Indonesia hanya terfokus di Jakarta dan Surabaya (Tanjung Priok dan Tanjung Perak). Ini dapat menciptakan ketidakefisiensi dalam biaya transportasi khususnya dari Indonesia bagian Timur. Contoh:eksportir dari Sulawesi Utara atau Irian Jaya mau mengeksport ke Jepang namun barangnya harus dikirim dulu ke Surabaya atau Jakarta sebelum ke Jepang. Apa konsekuensinya? Pastilah yang terjadi adalah biaya transportasi yang tinggi, memakan waktu yang lebih lama, dan dapat

mempengaruhi kualitas barang ekspor, misalnya: barang-barang hasil pertanian dan/atau sejenisnya.

Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang digunakan sebagai tempat bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan mitra dan antar moda transportasi. Undang-undang nomor 21 tahun 1992 Bab I Pasal 1 Kepelabuhan adalah:

“meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelabuhan dan kegiatan lainnya melaksanakan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan dan ketertiban arus lalu lintas kapal, penumpang dan/atau barang, keselamatan berlayar, serta tempat perpindahan intra dan/atau moda”

Pelabuhan-pelabuhan di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-undang pelayaran nomor 17 tahun 2008 dan peraturan-peraturan pendukung lainnya. Di Indonesia terdapat sekitar seribu (1000) pelabuhan khusus atau pelabuhan swasta yang melayani berbagai kebutuhan suatu perusahaan saja (baik swasta maupun milik negara) dalam sejumlah industri meliputi pertambangan, minyak, gas, perikanan, kehutanan, dan lain sebagainya. Beberapa dari pelabuhan tersebut hanya memiliki fasilitas sesuai untuk satu atau sekelompok komoditas dan memiliki kapasitas terbatas untuk mengakomodasi kargo pada pihak ketiga. Saat ini, Pelindo menikmati monopoli pada pelabuhan komersial utama yang

dilegislasikan serta otoritas pengaturan terhadap pelabuhan-pelabuhan sektor swasta. Pada sebagian besar pelabuhan utama, Pelindo bertindak sebagai operator sekaligus otoritas pelabuhan tunggal, mendominasi penyediaan pelayanan pelabuhan utama seperti perairan pelabuhan untuk pergerakan lalu lintas kapal, pelayaran dan penarikan kapal (kapal tunda), fasilitas-fasilitas pelabuhan untuk bongkar muat, listrik, persediaan air bersih, pembuangan sampah, layanan telepon untuk kapal, ruang lahan untuk kantor dan kawasan industri serta pusat pelatihan dan medis pelabuhan. Legislasi saat ini menjauhkan sektor swasta dari persaingan secara langsung dengan Perum Pelabuhan Indonesia yang berwenang. Di dalam Perum Pelabuhan Indonesia, pelabuhan-pelabuhan yang menguntungkan diwajibkan memberikan subsidi kepada pelabuhan-pelabuhan yang merugi sehingga semakin mengurangi insentif kerja. Selain itu tarif-tarif yang berlaku dipelabuhan dikenakan secara standar dengan pemberlakuan yang sama oleh pemerintah pusat sehingga mengurangi persaingan. Hal ini sangat signifikan apabila dua Perum Pelabuhan Indonesia berbagai daerah yang bersaing seperti Tanjung Emas di Semarang dan Tanjung Perak di Surabaya, yang keduanya dijalankan oleh Perum Pelabuhan Indonesia III.

3. Permasalahan Pengelolaan Pelabuhan di Indonesia

Pengelolaan pelabuhan di Indonesia bisa dikatakan masih belum teroganisir dengan baik. Masih banyak pengelolaan yang belum professional dari

para pengelola pelabuhan,⁵⁴ dalam hal ini adalah pemerintah. Masih banyak kekurangan yang bisa diidentifikasi oleh para *stakeholders* di bidang pelabuhan ini. Disamping itu masih ada masalah yang tak baru lagi dalam pengelolaan pelabuhan dari tahun ke tahun, masalah itu antara lain:

1. Lamanya proses bongkar muat di pelabuhan-pelabuhan di Indonesia;
2. Lamanya pengurusan kepabeanan di Indonesia;
3. Fasilitas pelabuhan yang berkualitas buruk;
4. Lamanya waktu tunggu di pelabuhan-pelabuhan di Indonesia; dan
5. Kedalaman pelabuhan di Indonesia yang tidak memenuhi syarat

Faktanya masih banyak masalah yang dapat diidentifikasi dari pengelolaan pelabuhan. Tetapi lima (5) masalah-masalah yang ada diatas merupakan masalah-masalah umum yang sering terjadi dalam hal pengelolaan pelabuhan di Indonesia. Para pengusaha selaku pihak yang paling sering memanfaatkan jasa pelabuhan ini, sekali pun sering mengeluh mengenai buruknya sarana dan prasarana dari pelabuhan-pelabuhan di Indonesia. Fasilitas pelabuhan di Indonesia banyak yang sudah tua dan juga kurang berfungsi dengan baik karena tidak di *maintanince* dengan baik. Hal ini tentu saja sangat mempengaruhi operasional dan citra pelabuhan di Indonesia. Fasilitas pelabuhan Indonesia yang kurang memadai adalah kedalaman pelabuhan atau *deep see port* yang ada di Indonesia. Sebagian besar pelabuhan di Indonesia tidak bisa menjaga tingkat

⁵⁴ Kompas, 2008, "Transportasi Pelabuhan Indonesia", dalam <http://www.pksplib.or.id>, diakses pada tanggal 17 maret 2015

kedalaman lautnya sampai 14 meter lebih sehingga tidak dapat memenuhi kriteria *deep see port*. Akibatnya, pelabuhan-pelabuhan di Indonesia hanya pengumpan bagi pelabuhan milik beberapa negara tetangga.

Pembangunan di bidang transportasi yang meliputi prasarana jalan, transportasi sungai, danau penyeberangan, laut, dan udara dalam rangka mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat sampai saat ini masih menghadapi permasalahan, antara lain 1) belum tertatanya sistem transportasi yang terkoneksi secara intermoda/multimoda yang mampu menurunkan biaya transportasi baik untuk angkutan domestik maupun ekspor-impor; 2) belum memadainya sarana dan prasarana transportasi perkotaan yang berakibat pada peningkatan penggunaan kendaraan pribadi; 3) belum optimalnya penyelenggaraan transportasi keberintisan untuk memenuhi aksesibilitas bagi masyarakat di perdesaan, terutama di wilayah perdesaan, wilayah terpencil, dan pulau-pulau terluar dan terdepan; serta 4) belum optimalnya pemanfaatan alternatif sumber pendanaan terutama dari perbankan nasional maupun swasta.⁵⁵

Masalah lain yang kerap muncul dalam hal pengelolaan pelabuhan di Indonesia adalah lamanya waktu pengurusan kepabeanan di Indonesia. Hal ini menyebabkan rendahnya minat para investor yang sebagian besar aktivitasnya berhubungan dengan pelabuhan untuk masuk ke Indonesia. Mereka enggan untuk berurusan dengan birokrasi Indonesia yang sangat berbelit-belit. Alasan lainnya ialah karena mereka sadar dengan birokrasi yang semakin berbelit-belit, hal itu

⁵⁵<http://fajarfajrien.blogspot.co.id/2012/10/masalah-pembangunan-dan-penegakan-hukum.html>, diakses 14 Oktober 2016

akan mempengaruhi stabilitas dari produk mereka. Karena mereka mau tidak mau mereka pasti akan memperhitungkan biaya-biaya birokrasi Indonesia kedalam produk mereka, yang sudah pasti merupakan sebuah pemborosan dan tidak menambah nilai apa kepada produk yang mereka jual.

Masalah-masalah diatas menyebabkan pengelolaan pelabuhan menjadi tidak efektif. Hal ini berujung pada lamanya waktu tunggu bagi kapal-kapal untuk bersandar di pelabuhan-pelabuhan di Indonesia. Pemerintah saat ini dituntut untuk memperbaiki masalah-masalah ini. Karena pelabuhan mempunyai peran dan fungsi yang sangat penting dalam pergerakan dan pertumbuhan perekonomian suatu negara. Selain pengelolaan pelabuhan yang masih carut marut, adanya pembangunan pelabuhan ini membawa dampak bagi kehidupan di sekitarnya.

B. Peran Hukum dalam Mengatur Pengelolaan Pelabuhan

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan dan mendorong pencapaian tujuan nasional, menetapkan wawasan nusantara serta memperkuat pertahanan nasional. Pembinaan pelabuhan yang dilakukan oleh pemerintah meliputi aspek pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Aspek pengaturan mencakup perumusan dan penentuan kebijakan umum maupun teknis operasional. Aspek pengendalian

mencakup pemberian pengarahan, bimbingan dalam pembangunan dan pengoperasian pelabuhan.⁵⁶

Sedangkan aspek pengawasan dilakukan terhadap penyelenggaraan kepelabuhanan. Pembinaan kepelabuhanan dilakukan dalam satu kesatuan Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang ditujukan untuk mewujudkan kelancaran, ketertiban, keamanan dan keselamatan pelayaran dalam pelayanan jasa pelabuhan, menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha, mendorong profesionalisme pelaku ekonomi dipelabuhan, mengakomodasi teknologi angkutan serta meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing dengan tetap mengutamakan pelayanan kepentingan umum.⁵⁷

Pelabuhan sebagai pintu masuk atau pintu keluar barang dari atau ke negara atau daerah tersebut. Dalam hal ini pelabuhan memegang peranan penting bagi perekonomian negara atau suatu daerah. Pelabuhan sebagai pintu gerbang kapal-kapal yang memasuki pelabuhan terkena peraturan perundang-undangan dari negara atau daerah tempat pelabuhan tersebut berada, yaitu ketentuan-ketentuan bea cukai, imigrasi, karantina peraturan impor/ekspor dan sebagainya. *Industry entity*: bahwa perkembangan industri yang berorientasi pada ekspor dari suatu negara, maka fungsi pelabuhan semakin penting bagi industri tersebut.

Di era globalisasi dewasa ini ternyata tidak ada bangsa/negara yang mampu memenuhi kebutuhan sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena tidak sama sumber daya alam yang dimiliki, dan tidak sama pula kemampuan dalam

⁵⁶<http://www.Kompas.com> “Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Pelabuhan”, diakses tanggal 20 Nopember 2015.

⁵⁷*Ibid.*

mengelola sumber daya alam tersebut. Juga tidak sama perkembangan industri dan pertanian yang menghasilkan barang kebutuhan serta tinggi rendahnya kebudayaan dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing negara. Dengan kebutuhan yang semakin meningkat dan adanya keterbatasan masing-masing Negara untuk memenuhi kebutuhan maka terjadi saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lainnya, melalui perdagangan internasional.

Bagi negara-negara maju mengandalkan kekuatannya pada industri atau pertanian dan ada negara yang masih mengandalkan ekonominya pada sumber daya alam yang berlimpah (*natural resources*). Negara industri maju membutuhkan bahan baku. Sebaliknya negara-negara berkembang yang sedang tumbuh sektor industrinya membutuhkan bahan baku di samping negara-negara dengan sumber daya alam yang berlimpah membutuhkan pasar untuk menjual produksinya. Kondisi dan perbedaan kebutuhan demikian telah ikut mendorong berkembangnya perdagangan antar negara atau perdagangan internasional.⁵⁸

Perdagangan internasional berarti perdagangan yang melibatkan beberapa Negara yang masing-masing mempunyai kepentingan nasional dengan peraturan perundang-undangan yang berbeda. Untuk itu diperlukan kerjasama antar negara yang bersifat bilateral yaitu persetujuan antara dua negara yang akan menghasilkan perjanjian perdagangan dua negara (*bilateral trade agreement*). Jika yang terlibat beberapa negara, dalam daerah tertentu, atau berdasarkan pada

⁵⁸ Aris. *Implementasi Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 2001 Tentang Kepelabuhanan. (Studi Tentang Standar Kelayakan Pelabuhan, di Pelabuhan Kelotok Kabupaten Penajam Paser Utara). Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman 2010. eJournal Ilmu Pemerintahan, 3 (1), 2015 : 253-265 ISSN 0000-0000 ejournal.ip.fisip.unmul.ac.id.*

kepentingan yang sama maka menghasilkan perjanjian antara beberapa negara (*regional trade agreement* atau *multilateral trade agreement*). Dalam transaksi perdagangan sedikitnya ada unsur penjualan (ekspor), pembelian (impor) dan barang (komoditas) sebagai objek perdagangan. Transaksi perdagangan antarnegara ini (ekspor/impor) dilaksanakan melalui proses yang cukup panjang sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk masing-masing negara serta ketentuan-ketentuan yang secara umum berlaku bagi kedua negara seperti *bilateral agreement*, *regional agreement* atau *multilateral agreement/convention*.

Dalam kegiatan perdagangan yang menggunakan fasilitas pelabuhan, dilaksanakan pemindahan barang yang merupakan proses dari transaksi perdagangan. Untuk terlaksananya proses transaksi perdagangan tersebut diperlukan serangkaian kegiatan yang melibatkan pergudangan, pengawasan persediaan barang, pemeliharaan dan pengepakan, dokumentasi dan pengiriman, transportasi dan pelayanan purna jual kepada konsumen. Pendeknya, transaksi perdagangan akan sangat membutuhkan peran transportasi sebagai penunjang yang sangat menentukan. Untuk itu, lancarnya transportasi, tepat waktu dan jaminan keselamatan barang dengan biaya yang prospektif, akan mempengaruhi harga atau mutu komoditas sampai pada konsumen. Dapat dikatakan bahwa negara produsen yang berorientasi pada ekspor sangat berkepentingan atas jasa transportasi. Terutama Indonesia sebagai salah satu Negara berkembang yang

sedang menuju ke arah industrialisasi, dengan hasil produksi yang berorientasi ekspor. Hal ini juga menentukan daya saing barang (komoditas) ekspor Indonesia di pasar internasional.

Pengelolaan Pelabuhan secara fisik memang pelabuhan terletak didaerah Kabupaten / Kotamadya dimana pelabuhan tersebut berada. Adanya tuntutan daerah yang berlebihan untuk mengambil alih pengelolaan pelabuhan pada dasarnya dilatar belakangi oleh keinginan untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan baru yang cukup berarti bagi daerah. Tuntutan ini bisa dimengerti akibat persepsi yang keliru dan kurang informasi dan komunikasi yang memadai. Sejalan dengan lahirnya perundangan tentang Otonomi daerah ini disamping terjadi hal-hal negatif terdapat pula hal-hal yang positif. Yang menjadi pokok masalah adalah bagaimana bisa memberikan peran kepada Pemerintah Daerah (Pemerintah Propinsi dimana Pelabuhan berada) didalam peran dan fungsi pembinaan Pelabuhan agar Pemerintah Daerah mempunyai rasa memiliki dan rasa turut bertanggung jawab dalam pengembangan Pelabuhan tanpa mengurangi kebijakan pengendalian yang harus dilaksanakan secara terpusat / nasional dalam rangka perwujudan wawasan nusantara.

C. Pengaturan Hukum di Indonesia Terhadap Pengelolaan Pelabuhan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran disahkan pada 9 April 2008 dalam rapat paripurna DPR yang dipimpin Ketua DPR Agung

Laksono. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran disetujui 10 fraksi yang ada di DPR secara aklamasi. UU ini merupakan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. RUU Pelayaran yang disahkan tersebut merupakan penyempurnaan dari UU sejenis yakni No. 21 tahun 1992. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran terdiri atas 22 bab dan 355 pasal atau lebih banyak dari usulan pemerintah sebelumnya. Pemerintah sebelumnya mengusulkan RUU Pelayaran dengan 17 bab dan 164 pasal.

Pemerintah dalam pandangan akhirnya yang diwakili Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal menegaskan, semangat baru dalam RUU Pelayaran yang baru itu telah diterima secara baik oleh fraksi fraksi di DPR, sebab RUU Pelayaran membawa perubahan baru yakni mengakhiri monopoli PT (Persero) Pelabuhan Indonesia, sehingga PT (Persero) Pelabuhan Indonesia hanya sebagai operator, sementara Pemerintah menjadi regulator. Hal ini akan memberikan dampak bagi terciptanya persaingan usaha yang sehat.⁵⁹

Peraturan Pemerintah nomor 61 tahun 2009 tentang kepelabuhan adalah peraturan pemerintah (disingkat PP), peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-undang.⁶⁰

Berangkat dari definisi di atas maka untuk dapat melaksanakan pasal-pasal

⁵⁹ Muhammad Fikry Yonesyahardi, *Ibid*, hal 60

⁶⁰ *Op Cit*, hal 61

yang berkaitan dengan kepelabuhanan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dibutuhkan sebuah Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kepelabuhanan. Dari 22 bab dan 355 pasal dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang kepelabuhanan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Diantaranya adalah pasal 78, 89, 95, 99, 108, 112 ayat (2), 113, dan 210 ayat (2).

Oleh karena kebutuhan pasal-pasal tersebut di atas, maka perlu ditetapkan sebuah Peraturan Pemerintah. Seperti yang tertulis dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kepelabuhanan.⁶¹

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran diperlukan pengaturan di bidang kepelabuhanan yang memuat ketentuan mengenai isu-isu strategis yang tertuang dalam undang-undang tersebut.

Untuk kepentingan tersebut di atas maka dalam Peraturan Pemerintah ini diatur mengenai Rencana Induk Pelabuhan Nasional, penetapan lokasi, rencana induk pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, perizinan

⁶¹ Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Pelayanan, LN Nomor 151 tahun 2009, TLN Nomor 5070, konsiderans

pembangunan dan pengoperasian pelabuhan atau terminal, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, penarifan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan sistem informasi pelabuhan.⁶²

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menegaskan tentang tiga hal. Pertama, memisahkan regulator dan operator. Kedua, mengakhiri monopoli, dan ketiga membuka persaingan. Peran utama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran adalah membedakan regulator dan operator, maka yang tadinya ada administrator sekarang ditegaskan bahwa sesuai dengan aturan internasional maka regulator dalam satu pelabuhan adalah otoritas pelabuhan. Sehingga hal-hal yang terkait dengan regulator otomatis dilimpahkan kepada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia. Contohnya soal pemanduan, sehingga pada dasarnya kewenangan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia tidak ada yang dikurangi. Hanya terdapat perbedaan terminologi antara otoritas dan badan usaha pelabuhan. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran memberi keleluasaan pada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia untuk menjadi pelabuhan yang lebih besar, sehingga dapat bekerja sama dengan pihak luar.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 3 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa wilayah laut daerah provinsi sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Wilayah kabupaten/kota ditetapkan wilayah laut sejauh 1/3

⁶² Penjelasan Umum Atas Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Pelayanan, LN Nomor 151 tahun 2009, TLN Nomor 5070

(sepertiga) batas wilayah laut Provinsi (Pasal 10 ayat (3)). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sama dengan pengaturan sebelumnya, di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa kewenangan pengelolaan wilayah laut Provinsi paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi diperuntukkan bagi kabupaten/kota.

Lebih lanjut dinyatakan bilamana wilayah laut dari 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil maka hak pengelolaan wilayah laut harus dibagi 2 (dua) sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut (Pasal 18 ayat (5)). Seiring dengan waktu kemudian lahir dan berlaku Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (beberapa ketentuan diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah). Keberadaan peraturan baru ini mencabut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal mengenai kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 27. Pasal 27 ayat (3) menyatakan kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis

pantai ke arah laut lepas dan/atau perairan pedalaman. Ketentuan pasal ini tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil dalam daerah kabupaten/kota, pengelolaan dan penyelenggaraan tempat pelelangan ikan, dan dalam penerbitan Izin Usaha Pertambangan di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota, serta pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan maupun pengelolaan pembudidayaan ikan, karena merupakan kewenangan Kabupaten/Kota.

Penentuan batas wilayah 4 (empat) mil dalam ketentuan Pasal 14 ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya semata-mata untuk keperluan penghitungan bagi hasil kelautan. Selain terbatasnya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap kewenangan pengelolaan sumber daya laut yang dimiliki pemerintahan daerah kabupaten/kota, meskipun telah mendapatkan pengakuan dan perlindungan dari berbagai peraturan perundang-undangan baik ditingkat nasional maupun internasional (UNCLOS 1982).

Undang-Undang tentang Pelayaran yang memuat empat unsur utama yakni angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, serta perlindungan lingkungan maritim dapat diuraikan sebagai berikut:⁶³

- a. pengaturan untuk bidang angkutan di perairan memuat prinsip pelaksanaan asas cabotage dengan cara pemberdayaan angkutan laut nasional yang

⁶³ Penjelasan Atas Undang-undang republik Indonesia Nomor 17 tahun 2008 Tentang Pelayaran

memberikan iklim kondusif guna memajukan industri angkutan di perairan, antara lain adanya kemudahan di bidang perpajakan, dan permodalan dalam pengadaan kapal serta adanya kontrak jangka panjang untuk angkutan; Dalam rangka pemberdayaan industri angkutan laut nasional, dalam Undang-Undang ini diatur pula mengenai hipotek kapal. Pengaturan ini merupakan salah satu upaya untuk meyakinkan kreditor bahwa kapal Indonesia dapat dijadikan agunan berdasarkan peraturan perundangundangan, sehingga diharapkan perusahaan angkutan laut nasional akan mudah memperoleh dana untuk pengembangan armadanya;

- b. pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan 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 kepelabuhanan;
- c. pengaturan untuk bidang keselamatan dan keamanan pelayaran memuat ketentuan yang mengantisipasi kemajuan teknologi dengan mengacu pada konvensi internasional yang cenderung menggunakan peralatan mutakhir pada sarana dan prasarana keselamatan pelayaran, di samping mengakomodasi ketentuan mengenai sistem keamanan pelayaran yang termuat dalam *"International Ship and Port Facility Security Code"*; dan
- d. pengaturan untuk bidang perlindungan lingkungan maritim memuat ketentuan mengenai pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan laut yang bersumber dari pengoperasian kapal dan sarana sejenisnya dengan

mengakomodasikan ketentuan internasional terkait seperti "*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*".

Selain hal tersebut di atas, yang juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang ini adalah pembentukan institusi di bidang penjagaan laut dan pantai (*Sea and Coast Guard*) yang dibentuk dan bertanggung jawab kepada Presiden dan secara teknis operasional dilaksanakan oleh Menteri. Penjaga laut dan pantai memiliki fungsi komando dalam penegakan aturan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran, dan fungsi koordinasi di bidang penegakan hukum di luar keselamatan pelayaran. Penjagaan laut dan pantai tersebut merupakan pemberdayaan Badan Koordinasi Keamanan Laut dan perkuatan Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai. Diharapkan dengan pengaturan ini penegakan aturan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran dapat dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi dengan baik sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan penegakan hukum di laut yang dapat mengurangi citra Indonesia dalam pergaulan antar bangsa.

Terhadap Badan Usaha Milik Negara yang selama ini telah menyelenggarakan kegiatan perusahaan pelabuhan tetap dapat menyelenggarakan kegiatan yang sama dengan mendapatkan pelimpahan kewenangan Pemerintah, dalam upaya meningkatkan peran Badan Usaha Milik Negara guna mendukung pertumbuhan ekonomi. Dengan diundangkannya Undang-Undang tentang Pelayaran ini, berbagai ketentuan yang terdapat dalam

peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pelayaran, antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*), Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Tahun 1939, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982*), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan sepanjang menyangkut aspek keselamatan dan keamanan pelayaran tunduk pada pengaturan Undang-Undang tentang Pelayaran ini. Dalam Undang-Undang ini diatur hal-hal yang bersifat pokok, sedangkan yang bersifat teknis dan operasional akan diatur dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya.