

**POLITIK HUKUM PENATAAN WEWENANG
SEKTOR KEPELABUHANAN DALAM
PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**

DISERTASI

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana
Universitas Borobudur, Jakarta**



Disusun Oleh:

UMAR ARIS
N I M : 10730014

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BOROBUDUR
JAKARTA 2013**

LEMBAR PERSETUJUAN
PANITIA PENILAIAN DISERTASI

Dengan ini Panitia Penilaian Program Pascasarjana Universitas Borobudur menyetujui naskah atas nama dan judul sesuai dengan yang tercantum pada halaman judul untuk diuji pada :

.....

Nama

Tanda Tangan

Prof. Dr. H. Basir Barthos

.....

Rektor Universitas Borobudur

(Sebagai Ketua Panitia)

Dr. H. Mohammad Faisal Amir

.....

Direktur Program Pascasarjana

(Sebagai Sekretaris Panitia)

**LEMBAR PERSETUJUAN
KOMISI PEMBIMBING**

**Judul : POLITIK HUKUM PENATAAN WEWENANG
SEKTOR KEPELABUHANAN DALAM
PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**

Disusun Oleh Mahasiswa :

Nama Mahasiswa : UMAR ARIS

NIM : 10730014

Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum

Menyetujui,

Nama	Tanda Tangan	Tanggal
<u>Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH</u> Promotor
<u>Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH</u> Ko-Promotor

ABSTRAK

UMAR ARIS, 2013. Politik Hukum Penataan Wewenang Sektor Kepelabuhanan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia. Disertasi ini di bawah bimbingan Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH selaku Promotor dan Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH selaku Ko Promotor.

Masalah yang diteliti dalam disertasi ini adalah pengaturan pengelolaan kepelabuhanan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, penataan wewenang pengelolaan urusan kepelabuhanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan upaya optimalisasi wewenang sektor kepelabuhanan sebagai institusi pelayanan publik dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif dengan menelaah buku-buku yang relevan serta peraturan-peraturan terkait, dari hasil penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa pengaturan terkait dengan pengelolaan Kepelabuhanan sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan konflik yang berkepanjangan (tarik menarik kewenangan) antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, namun setelah lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan PP Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, konflik di bidang kepelabuhanan sudah mereda namun demikian Pemerintah Daerah masih meminta kewenangan yang lebih besar sebagai sumber untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, masih memerlukan pemahaman yang sama antar instansi di tingkat Pemerintah Pusat maupun tingkat Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan kepelabuhanan. Wewenang pengelolaan sektor kepelabuhanan masih perlu ditata kembali dan Pemerintah Daerah perlu diberikan peran lebih untuk mengelola pelabuhan baik Pelabuhan Pengumpul maupun Pengumpan yang mempunyai prospek lebih besar sebagai sumber PAD dan selanjutnya perlu pula mengoptimalkan pengelolaan pelabuhan dalam bentuk pengelolaan yang sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Melalui disertasi ini Penulis menyarankan kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk dapat menciptakan iklim yang kondusif dan bersinergi dalam melihat kepelabuhanan sebagai sumber atau alat untuk mensejahterakan rakyat. Pemerintah Pusat perlu menyempurnakan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah, pemerintah Propinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota dengan menambah kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kepelabuhanan di bidang pemerintahan dan perusahaan, selanjutnya perlu Pemerintah Pusat membuat formulasi dan bentuk skema sinergitas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pelabuhanan termasuk pelabuhan yang telah diusahakan secara komersial oleh BUMN (Pelindo I, II, III dan IV) secara proporsional memakai prinsip mekanisme bisnis.

ABSTRACT

Umar Aris, 2013, Legislation Politics od authorization arrangement in port sector in the implementation of regional autonomy in Indonesia, This Dissertation was supervised by Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH as the main advisor and Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH as co advisor.

The subject of this dissertation was ports control management in the implementation of regional autonomy, authority regulation on ports management between Central and Local Government on provincial or regional level, and efforts on ports management authority optimization as a public service institution in increasing social welfare.

This research applied the normative juridical method by studying relevant literatures and legislations. The writer concluded that the arrangement related to ports management based on the Law No.22 Year 1998 on Local Government came into force (from 2000 to 2004) had caused prolonged conflicts (or adhesive interests) between the central and local government. And yet, after the implementation Law No. 17 Year 2008 and Government Regulation No. 61 Year 2009 on Ports, the conflict had been resolved, in spite of that the local government was still demanding more as original local income.

Results of analysis implied that with the existence of regional autonomy policies by the Law No. 22 Year 1999 and Law No. 32 Year 2004 on Local Government, the mutual understanding between Central Government agencies in the implementation of ports management policies was still needed. The authorization of ports sector management still needed to be rearranged by which the local government was granted with greater role to manage the ports functioning as collector and feeder ports. Though this authority the local government could collect greater resources for their original local incomes. Furthermore, the port management had to be optimized so as it created synergy between central and local government.

At last, the writer suggested that the central government and the local government create conducive climate as well as constructed synergic views on the fact that ports were parts of the resources to improve the people's welfare. The central government needed to reformulate the substance of regulation No. 38 Year 2007 on Delegation of Authority between Central, Provincial and Regional/City Government by adding authorization portions to local government in ports management. Subsequently, the central government could make formulations and synergy scheme forms between central and local government and ports management including ports that had been commercially operated by Government-owned companies (Pelindo I, II, III and IV) proportionally in mechanism of business principles.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



UMAR ARIS, Lahir di Tanjung Karang pada tanggal 20 Februari 1963 dari ibu bernama Nurhani (almarhumah) dengan ayah bernama Arisudin (almarhum), merupakan putra kedua dari tiga bersaudara. Pada tahun 1988 menikah dengan Hj. Riana Dewi, SH dan dikaruniai tiga orang putra dan putri, yaitu Rahmad Ibrahim, SH, LLM; Anissa Maryana, SH, dan Ramdhani Vebryan.

Menyelesaikan Sekolah Dasar di SD Muhammadiyah, Manna Bengkulu Selatan pada tahun 1975, Sekolah Menengah Pertama di SMP Usaha Muda, Manna Bengkulu Selatan lulus Tahun 1979 dan Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri I, Manna Bengkulu Selatan lulus Tahun 1982. Pada Tahun 1982 ia melanjutkan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Djakarta (UID) dan mendapatkan gelar Sarjana Hukum/SH (S1) pada tahun 1988, sambil menyelesaikan kuliah, juga aktif mengajar di beberapa SMA di Jakarta. Pada tahun 1996 ia melanjutkan kuliah pascasarjana (S2) Magister Manajemen di STIE IPWI Jakarta, lulus Tahun 1998 dan pendidikan (S2) Magister Hukum di STIH IBLAM Jakarta, lulus Tahun 2000, kemudian pada Tahun 2011 melanjutkan kuliah pada program Pascasarjana, Program Doktor Ilmu Hukum (S-3) di Universitas Borobudur Jakarta.

Pada Tahun 1989 diterima bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Perhubungan dan ditugaskan sebagai staf di Biro Hukum Sekretariat Jenderal yang menangani regulasi di sektor transportasi. Pada tahun 1993 ia dipromosikan menjadi Kasubbag Rancangan Peraturan Transportasi Darat (eselon IV) di Biro Hukum dan pada tahun 1996 dimutasikan menjadi Kasubbag Rancangan Peraturan Transportasi Laut, kemudian pada tahun 2002 dipromosikan menjadi Kabag Hukum (eselon III) di Direktorat Jenderal Perhubungan Laut yang banyak menangani permasalahan hukum di sektor Transportasi Laut khususnya bidang Kepelabuhanan dan terlibat aktif dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, maupun peraturan pemerintah serta peraturan perundang-undangan lainnya terkait dengan Kepelabuhanan. Pada tahun 2008 dipromosikan menjadi **Kepala Biro Hukum dan Kerjasama Luar Negeri**, Sekretariat Jenderal, Kementerian Perhubungan.

Semenjak tahun 2011 dipercaya pula mengemban amanah sebagai **Komisaris PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero)**, yang merupakan BUMN di sektor Kepelabuhanan yang berkantor pusat di Medan, Sumatera Utara dengan cabang-cabang meliputi wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darusalam (NAD), Sumatera Utara, Riau, dan Kepulauan Riau.

Pendidikan dan Latihan (Diklat) penjenjangan sebagai aparatur negara di Kementerian Perhubungan yang pernah diikuti, yaitu : 1) SPALA (diklat PIM IV), Jakarta tahun 1993; 2) SPAMA (diklat PIM III) tahun 1999; 3) SPAMEN (diklat PIM II), Jakarta tahun 2005; 4) SPATI (diklat PIM I), Jakarta tahun 2012; dan LEMHANNAS (Reguler) Angkatan XLIV (44), Jakarta tahun 2010.

Diklat/kursus/seminar yang pernah diikuti antara lain : 1) Advokat dan Pengacara, Jakarta 1989; 2) Amdal, Jakarta 1990; 3) Diklat Ahli Perundang-undangan (*Legal Drafter*), Jakarta 1992; 4) Penyuluh Hukum Terpadu, Jakarta 1995; 5) Lokakarya Kepelabuhanan, Jakarta 1997; 6) *Workshop on Facilitation of Inter. Maritime Traffic*, Jakarta 1998; 7) Seminar Privatisasi dalam arti Merger & Akuisisi, Jakarta 2000 ; 8) Lokakarya Penanganan Konflik Laut China Selatan, Jakarta, 2001; 9) Konsep Naskah Akademik RPP, Jakarta 2001; 10) Kursus Hukum Kontrak, Jakarta 2005; 11) Sosialisasi Preventif Korupsi, Kolusi & Nepotisme, Jakarta 2010.

Piagam penghargaan yang pernah diterima antara lain : **Piagam Tanda Kehormatan “Satya Lencana Karya Satya 10 Tahun”**, dan **Piagam Tanda Kehormatan “Satya Lencana Karya Satya 20 Tahun”**, dari Presiden Republik Indonesia.

PERSETUJUAN PERBAIKAN DISERTASI HASIL SIDANG TERTUTUP**ATAS NAMA : UMAR ARIS (NIM : 10730014)**

Nomor	Penguji	Tanggal	Tanda Tangan
1.	Prof. Dr. H. Basir Barthos		
2.	Dr. H. Mohammad Faisal Amir		
3.	Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH, MH		
4.	Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH		
5.	Prof. Dr. Faisal Santiago, SH, MM		
6.	Prof. Dr. Ade Saptomo, SH, MA		
7.	Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MH		

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Umar Aris

NIM : 10730014

Asal Instansi : Kementerian Perhubungan

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis yang disajikan dalam bentuk penelitian disertasi yang berjudul “Politik Hukum Penataan Wewenang Sektor Kepelabuhanan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia” ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Doktor Ilmu Hukum), baik di Universitas Borobudur maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan hasil penelitian saya sendiri dengan arahan Tim Promotor, bukan karya akademik pihak lain siapapun.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dan disebutkan nama pengarang maupun judul buku aslinya serta dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini serta sanksi lain sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Borobudur.

Jakarta, Desember 2013

Umar Aris
NIM : 10730014

KATA PENGANTAR

Pertama-tama tidak ada kata yang paling indah yang harus Penulis ucapkan dan tulis pada disertasi ini selain memanjatkan Puji dan Syukur yang tidak terhingga ke hadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, karena pasti atas berkat Rahmat dan Ridho Nya, Penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan judul **“Politik Hukum Penataan Wewenang Sektor Kepelabuhanan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia”**.

Disertasi ini ditulis berdasarkan prinsip penelitian ilmiah dalam bidang Ilmu Hukum dan difungsikan sebagai salah persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di program Pascasarjana Universitas Borobudur. Dalam rangka penyelesaian kegiatan penelitian ini, penulis mendapat bimbingan dan fasilitasi dari berbagai pihak dari dalam maupun luar kampus. Untuk itu, rasa syukur yang penulis ungkapkan pada awal tulisan ini tidaklah berlebihan, karena sangat mustahil disertasi ini akan dapat terselesaikan oleh Penulis yang memiliki keterbatasan terhadap waktu, keterbatasan kemampuan dan keterbatasan segala-galanya kecuali karena izin dari Allah SWT. Dalam kesempatan ini, izinkan secara khusus menyampaikan rasa hormat dan terimakasih penulis kepada:

1. Prof. Ir. Bambang Bernanthos, MSc. selaku ketua Yayasan Pendidikan Borobudur, yang telah memberikan berbagai fasilitas pembelajaran bagi penulis dalam menuntut ilmu dan mengembangkan pengetahuan di bidang ilmu hukum.
2. Prof. Dr. H. Basir Barthos selaku Rektor Universitas Borobudur sekaligus bertindak sebagai Ketua Dewan Penguji yang sangat jeli dan teliti dalam menguji penulis serta memberikan arahan dalam proses penyelesaian disertasi ini.
3. Dr. H. Mohammad Faisal Amir, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Borobudur dan selaku sekretaris dewan penguji yang telah menyajikan tata kelola pembelajaran yang efektif sehingga penulisan disertasi ini dapat menjadi sempurna.
4. Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrulloh, SH. MH, selaku promotor, anggota Dewan Penguji, dan sekaligus ketua program Doktor Hukum Universitas Borobudur, yang dengan tulus telah membimbing penulis dan selalu memberikan motivasi untuk penyelesaian program pendidikan dengan tepat waktu.
5. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, sebagai Ko Promotor dan anggota dewan penguji yang dengan sabar memberikan bimbingan dan nasehat kepada penulis untuk penulisan disertasi ini dengan benar di tengah-tengah kesibukannya sebagai pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan jabatan publik lain

6. Anggota dewan penguji lainnya; yakni, Prof. Dr. Faisal Santiago, SH, MM, Prof. Dr. Ade Saptomo, SH, MA, Prof. Dr. Saldi Isra, SH, MPA, dan para dosen di program Pascasarjana Universitas Borobudur, khususnya Prof. Hikmahanto Yuwana, SH, LLM, PhD, Prof. Dr. Takdir Rahmadi, SH, MH, Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, SH, MA, dan Dr. Andi Irman Putrasidin, SH, MH. yang telah mengajarkan sistematika berfikir, bernalar, menganalisis, membuat sintesis, dan mengembangkan penguasaan substansi keilmuan.
7. Bapak Letnan Jenderal (Purn.) E.E. Mangindaan selaku Menteri Perhubungan, yang telah memberikan teladan dan kesempatan untuk mengembangkan karir dan keilmuan kepada penulis, khususnya bidang Ilmu Hukum yang menjadi landasan berpijak dalam pengambilan kebijakan di sektor Transportasi.
8. Bapak Dr. Ir. Bambang Susantono, MSCE, MCP, selaku Wakil Menteri Perhubungan, yang menjadi inspirasi bagi penulis sehingga termotivasi untuk mengembangkan keilmuan dibidang Hukum Transportasi hingga jenjang Program Doktor Ilmu Hukum.
9. Sekretaris Jenderal Kementerian Perhubungan, selaku atasan langsung penulis dan para pejabat Eselon I serta rekan kerja di Biro Hukum dan Kerja Sama Luar Negeri, yang telah memberikan kesempatan dan dukungan dalam mengembangkan karir dan keilmuan kepada penulis hingga jenjang Program Doktor Ilmu Hukum.
10. Teman-teman seperjuangan angkatan I Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur yaitu Aziz Budianto, Muhammad Nasihan, Ronny F. Sompie, Slamet Pribadi, Jefry Lumampao, D. Harianto, Syafril Patang, Sukamto, Andre M. Lumputi, Ahmad Dahlan, Sahidul Anam, Teguh Samudera, Megawati Barthos, Tutut Rokhayatun, Rineke Sara, Aswin Nasution dan Asep Saepudin.
11. Kedua orang tua penulis yang saat ini telah tiada yaitu Ayahanda Almarhum Arisuddin dan Ibunda Almarhumah Nurhani Kasim, yang telah menanamkan “ilmu dasar” tentang kesabaran, ketulusan, dan keikhlasan untuk selalu berbuat baik dalam hidup.
12. Akhirnya Penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada keluarga yang paling dekat yaitu istri yang tercinta Hj. Riana Dewi SH, ketiga ananda tersayang yaitu Rahmad Ibrahim SH, LLM, Anissa Maryana SH, serta Ramdhani Vebryan, yang selalu dan pasti mendoakan untuk karir dan kesuksesan penulis demikian pula doa dari kakak penulis yaitu Warniati serta adinda Erni Haris SH, MH beserta keluarganya.

Penulis berharap agar disertasi ini memberikan manfaat bagi perbaikan dan kebaikan kehidupan masyarakat secara luas.

Jakarta, Desember 2013

Penulis

Umar Aris

DAFTAR ISI

	hlm
LEMBAR PERSETUJUAN PANITIA PENILAI DISERTASI.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING DISERTASI	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	v
PERSETUJUAN PERBAIKAN DISERTASI HASIL SIDANG TERTUTUP	vii
LEMBAR PERNYATAAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR TABEL	xvi

BAB	I	PENDAHULUAN	1
		A. Latar Belakang	1
		B. Rumusan Masalah	27
		C. Tujuan Penelitian	28
		D. Manfaat Penelitian	28
		E. Metode Penelitian	29
		1. Metode Pendekatan Penelitian	29
		2. Spesifikasi Penelitian	29
		3. Sumber Data	29

		4. Teknik Pengumpulan Data	31
		5. Analisis Data	33
		6. Keaslian Penelitian	33
			34
BAB	II	KERANGKA TEORITIK	36
		A. Kerangka Teori	36
		1. Teori Negara Kesejahteraan	37
		2. Teori Negara Hukum	48
		3. Teori Negara Kesatuan	50
		4. Teori Otonomi Daerah	59
		B. Definisi Operasional	74
		C. Sistem Pemerintahan Daerah	77
		1. Pengertian Sistem Pemerintahan	77
		2. Sentralisasi	81
		3. Desentralisasi	86
		4. Dekonsentrasi	87
		5. Delegasi	90
		6. Asas Penyelenggaraan Otonomi Dengan Desentralisasi	
		D. Urgensi Pelabuhan dalam Pengembangan Wilayah di Indonesia ...	
		E. Kepentingan Nasional dan Daerah Dalam Pengelolaan Sektor Pelabuhan	

			99
			104
			112
BAB	III	PENGATURAN DALAM PENGELOLAAN SEKTOR KEPELABUHANAN	118
		A. Politik Hukum Pengelolaan Sektor Kepelabuhanan Pada Era Otonomi Daerah (1999 – 2013)	118
		B. Pelabuhan dalam Sistem Transportasi dan Perdagangan	193
		1. Kinerja Pelayanan Jasa Kepelabuhanan	193
		2. Produktifitas Bongkar Muat	200
		C. Semangat Otonomi Daerah Dalam Sektor Pelabuhan	213
		D. Sektor Kepelabuhanan dalam Pembangunan dan Pengembangan Wilayah	232
		1. Indikator Kesejahteraan Masyarakat	232
		2. Peran Pelabuhan dalam Mendukung Ekonomi Wilayah	232
		3. Tarif Jasa Kepelabuhanan	237
		E. Ketidakpaduan Politik Hukum dalam Pengelolaan Kawasan Pelabuhan di Daerah	252
		1. Regulasi Kepelabuhanan di Daerah	
		2. Kelembagaan Kepelabuhanan Di Daerah	

			260
			260
			264
BAB	IV	PENATAAN WEWENANG PENGELOLAAN SEKTOR KEPELABUHANAN PADA TINGKAT PUSAT, PROVINSI, DAN KABUPATEN/KOTA	
			283
		A. Tatanan Kepelabuhanan Nasional	283
		B. Pembagian Kewenangan Di Bidang Kepelabuhanan.....	297
BAB	V	OPTIMALISASI WEWENANG SEKTOR KEPELABUHANAN	309
		A. Kondisi Pelabuhan-Pelabuhan Di Indonesia Dalam Konteks Kekinian	310
		1. Tata kelola dan Struktur	310
		2. Lalu Lintas Pelabuhan	313
		3. Konteks Internasional	314
		4. Indikator Kinerja Pelabuhan	316
		5. Faktor-faktor Utama Penyebab Buruknya Kinerja Pelabuhan	321
		B. Dampak Pengembangan Pelabuhan terhadap Pengembangan Wilayah	321
		1. Karakteristik Budaya (Adat Istiadat dan Pola Kebiasaan)	324
		2. Pranata Sosial dan Orientasi Nilai Budaya	

		3. Mekanisme Penyelesaian Konflik	324
		C. Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pelabuhan	324
		1. Persepsi dan Respons Masyarakat terhadap Rencana Kegiatan Pelabuhan	327
		2. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat di Lingkungan Pelabuhan	327
		D. Model Pengelolaan Pelabuhan.....	327
		1. <i>Landlord Port</i>	328
		2. <i>Tool Port</i>	328
		3. <i>Operating Port</i>	329
			329
			330
			331
BAB	VI	PENUTUP	337
		A. Kesimpulan	337
		B. Saran	338
Daftar Pustaka			

DAFTAR GAMBAR

	hl
Gambar I.1 Jumlah Peningkatan Daerah Pemekaran 2004 – 2013	8
Gambar II.1 Tingkatan Partisipasi Masyarakat	63
Gambar III.1 Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011	131

DAFTAR TABEL

	hlm
Tabel I.1. Pembagian Urusan Pelabuhan	18
Tabel III.1 Peraturan Perundang-Undangan Terkait Penyelenggaraan Pelabuhan 144	
Tabel IV.1. Pembagian Wewenang Di Bidang Kepelabuhanan	297
Tabel V.1. PT (Persero) Pelabuhan Indonesia: Wilayah Pelayaran	312
Tabel V.2. Data Kinerja Pelabuhan 19 Pelabuhan Utama: Kargo Dalam Negeri	319

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu cita-cita Kemerdekaan Bangsa Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, hal tersebut jelas tertuang dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea ke-empat.¹ Hal ini sesuai dengan konsep negara kesejahteraan. Dalam membahas konsep Negara Kesejahteraan perlu kiranya dimaknai arti dari kesejahteraan itu sendiri yang meliputi 4 (empat) pemaknaan utama yaitu : (1) Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material; (2) Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*); (3) Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “ *social ill fare*” ketimbang “ *social welfare*”; (4) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah

¹ Lihat dalam Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths*, London: Catalyst, 2002., hlm. 85. Lihat pula dalam James Midgley, Tracy Martin B. dan Michelle Livermore, “Introduction: Social Policy and Social Welfare” dalam James Midgley, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore (ed), *The Handbook of Social Policy*, London:Sage, 2000., hlm xi-xv.

untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Untuk mewujudkan cita-cita bangsa tersebut tentu diperlukan instrumen perwujudan pembangunan nasional antara lain dalam bentuk tersedianya sarana dan prasarana transportasi sebagai instrument yang menjadi urat nadi kehidupan bangsa. Dalam konteks transportasi keberadaan suatu pelabuhan sebagai bagian dari unsur transportasi menjadi penting karena akan memberikan dampak pada kehidupan bidang ekonomi, sosial, budaya, maupun pertahanan dan keamanan.

Disamping Indonesia sebagai negara berdasar atas hukum, demikian amanah konstitusi negara kita menegaskan sehingga konsekuensinya segala aktifitas penyelenggaraan negara haruslah dilandasi dengan hukum pula. Segala sesuatunya hendaknya dipandang dari segi filosofi negara hukum tersebut untuk menjamin kesejahteraan bangsa Indonesia yang dicita – citakan para *founding fathers* yang telah memasukkan konsep negara kesejahteraan dalam sistem penyelenggaraan negara sebagaimana tertuang dalam perumusan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945.

Keberhasilan pembangunan di daerah dengan adanya penyelenggaraan otonomi daerah bukan lagi diukur dari frekwensi atau banyaknya kegiatan yang dilakukan, tetapi seberapa banyak manusia dan keluarga yang terlibat dan ikut berpartisipasi di daerah tersebut. Dan ukurannya pun bukan lagi dari banyaknya kegiatan melainkan dampaknya pada masyarakat yang lebih luas.

Negara kesejahteraan yang berujung pada peningkatan kesejahteraan umum serta distribusi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sejalan dengan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 alinea ke-empat.¹ Dalam membahas konsep Negara Kesejahteraan perlu kiranya dimaknai arti dari kesejahteraan itu sendiri yang

meliputi 4 (empat) pemaknaan utama yaitu : (1) Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material; (2) Sebagai pelayanan sosial. Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*); (3) Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “ *social ill fare*” ketimbang “ *social welfare*”; (4) Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).²

Untuk mewujudkan cita-cita bangsa tersebut tentu diperlukan instrumen perwujudan pembangunan nasional dalam bentuk tersedianya sarana dan prasarana transportasi yang menjadi urat nadi kehidupan. Terlebih dalam konteks transportasi keberadaannya menjadi penting pada saat memberikan dampak pada kehidupan bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Oleh karena itu eksistensi dari kebijakan publik harus dipandang sebagai suatu produk arah bangsa.³

² Lihat dalam Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State: Dispelling the Myths*, London: Catalyst, 2002., hlm. 85.

Disamping Indonesia sebagai Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan, Indonesia juga diakui oleh masyarakat internasional disebut sebagai Negara Kepulauan (*archipelagic state*) yang terdiri dari 17.508 pulau sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 6 Tahun 1996.

Dengan jumlah pulau yang sangat besar maka Indonesia juga dikategorikan sebagai negara maritim karena dua pertiga wilayahnya meliputi perairan (laut) yang menghubungkan pulau-pulau tersebut. Sebagai negara maritim dukungan Kepelabuhanan dan angkutan di perairan (laut) sangat memegang peranan penting bagi terwujudnya wawasan nusantara, yang berujung pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu sektor pelabuhan harus dikembangkan dan dioptimalkan perannya sebagai :

1. Simpul dalam jaringan transportasi;
2. Pintu gerbang dalam kegiatan perekonomian;
3. Tempat kegiatan alih moda transportasi;
4. Penunjang kegiatan industri dan/atau perdagangan;
5. Tempat distribusi, produksi dan konsultasi muatan atau barang, dan
6. Mewujudkan Wawasan Nusantara dan Kedaulatan Rakyat.

Saat ini Indonesia mempunyai pelabuhan sebanyak 1.240 pelabuhan yang tersebar di seluruh kawasan nusantara yang terdiri dari:⁴ 33 pelabuhan utama yang berfungsi melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri dan internasional, lalu

³ Dalam pemahaman Zudan Arif Fakrulloh dikatakan bahwa paling tidak terdapat 4 (empat) tujuan dari pengaturan itu sendiri yaitu sebagai kontrol sosial, sebagai rekayasa sosial, sebagai mekanisme integrasi dan sebagai pemberdayaan sosial. Lihat dalam “Politik Hukum Dalam Penyusunan Kebijakan Publik Daerah” disampaikan pada paparan Balaikota. Tanggal 25 April 2010.

⁴ Lihat Keputusan Menteri Perhubungan No KP 414/2013 tentang Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Nasional dalam Modul Pendidikan dan Pelatihan Ahli Kepelabuhanan Indonesia Kerjasama Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.

sebanyak 217 pelabuhan pengumpul yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah menengah, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi. Serta sebanyak 990 pelabuhan pengumpan yang bertugas melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah terbatas. Belum lagi Indonesia memiliki 800 terminal untuk kepentingan sendiri yang selama ini dikenal dengan istilah Dermaga Khusus karena terletak di dalam daerah lingkungan kepentingan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan yang merupakan bagian dari pelabuhan.

Untuk itu sektor Kepelabuhanan harus diselenggarakan secara baik dan benar agar Indonesia mempunyai pelabuhan yang andal dan berkemampuan tinggi, menjamin efisiensi dan mempunyai daya saing global untuk menunjang pembangunan nasional⁵ dan daerah yang berwawasan nusantara. Pelabuhan di Indonesia harus mampu berkompetisi dengan pelabuhan-pelabuhan negara lain, khususnya negara-negara Asean.

Dilihat dari segi efisiensi, pelabuhan di Indonesia masih rendah efisiensinya karena masih menduduki urutan ke-78, jauh dibawah Malaysia, urutan ke-45, Singapura urutan ke-46, Thailand urutan ke-66, dan Brasil urutan ke-70, memang Indonesia masih lebih efisien dibandingkan pelabuhan India urutan ke-80, China urutan ke-84, Philipina urutan ke-95 dan Vietnam urutan ke-100.⁶

⁵ Konsideran Menimbang butir a Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 53 Tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhan Nasional

⁶ Uwe wil dari Bremen port, makalah presentasi Tahun 2011

Dilihat dari segi kinerja, pelabuhan Indonesia (Tanjung Priok) juga masih rendah bila dibandingkan dengan negara lain. Pelabuhan Indonesia menduduki urutan ke-44 jauh dibawah Singapura urutan ke-3, Malaysia urutan ke-26, Brunei urutan ke-28 dan Thailand urutan 29.⁷

Dilihat dari kualitas infra struktur, Indonesia menduduki urutan ke-95, jauh dibawah Singapura urutan ke-1, Malaysia urutan ke-18, Namibia urutan ke-23, Uruguay urutan ke-39 Thailand urutan ke-46, Zimbabwe urutan ke-54, Kamboja urutan ke-89 dan India urutan ke-90.

Dilihat dari lalu lintas peti kemas yang ditangani, Indonesia pada Tahun 2012 juga paling rendah dibanding dengan 4 (empat) negara Asean dan hal ini menunjukkan/mencerminkan indikasi kapasitas masing-masing pelabuhan, sebagai berikut :

1. Singapura 28.431.100 teus⁸
2. Malaysia 8.871.745 teus⁹
3. Thailand 7.890.157 teus¹⁰
4. Philipina 7.316.661 teus¹¹
5. Indonesia 4.046.176 teus¹²

⁷ *Ibid*

⁸ Terdapat dalam situs <http://www.syndarma.org.br/upload/Estatistica%20de%20navegao%20internacional%202012.pdf>, diakses tanggal 9 November 2013.

⁹ www.pka.gov.my

¹⁰ www.bk.port

¹¹ www.ppa.gov.ph

¹² PT Pelindo II

Pelabuhan Indonesia baru dapat melayani kapal peti kemas generasi ke-5 dengan kapasitas muatan 5.500 teus, panjang 325 meter, lebar 41 meter dan draft kapal 14,10 meter. Sedangkan pelabuhan di Singapura dan Malaysia mampu melayani kapal hingga generasi ke-8 kapasitas 18.000 teus, panjang lebih dari 400 meter, lebar lebih dari 60 meter dan draft kapal lebih dari 16 meter, bahkan kedua pelabuhan tersebut telah dipersiapkan untuk menampung kapal generasi ke-9 dengan kapasitas lebih dari 22.000 teus.¹³

Berdasarkan gambaran fakta kondisi pelabuhan di Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara lain, maka diperlukan upaya-upaya yang lebih optimal lagi untuk berkompetisi dengan pelabuhan negara-negara lain, khususnya negara-negara Asean.

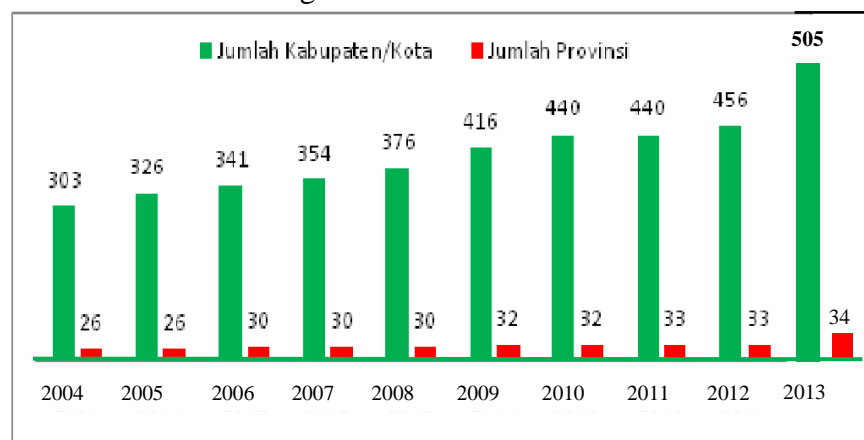
Hadirnya otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disebut UU Nomor 22 Tahun 1999 membawa berbagai implikasi. Tujuan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang tercermin dalam konsiderannya cukup baik, yaitu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, lebih menekankan pembangunan dan keadilan di daerah dan mengembangkan potensi daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, mendekatkan pelayanan publik yang pada akhirnya untuk mensejahterakan masyarakat daerah dalam rangka menunjang pelaksanaan politik hukum nasional.¹⁴

¹³ Progressive Improvement. 2011 Annual Report, PT Pelabuhan Indonesia III (Persero), hlm. 3

¹⁴ Dalam perspektif Zudan Arif Fakhrulloh dikatakan bahwa politik hukum idealnya memuat tujuan, fungsi, paradigma, kehendak politik negara, maupun ideologi hukum yang dianut suatu negara. Lihat dalam "Kedudukan Hukum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Dalam Sistem Hukum Nasional dan Penyelenggaraan Pemerintahan", paparan dalam Kemenkopolkukam, 17 Oktober 2013.

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang untuk selanjutnya disebut UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan adanya kebijakan otonomi daerah berdampak pula pada pemekaran wilayah adalah membagi daerah administrasi (daerah otonom) yang sudah ada menjadi 2 atau lebih daerah otonom baru.¹⁵ Berdasarkan data yang dihimpun Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan *United Nations Development Programme* (UNDP) pada Tahun 2013, pada Tahun 2004 hingga 2013, jumlah provinsi bertambah 8 buah menjadi 34 provinsi; sedangkan kabupaten/kota 505. Berikut ini grafik pertumbuhan pemekaran wilayah di Indonesia selama periode Tahun 2004 hingga 2013.

Gambar I.1
Jumlah Peningkatan Daerah Pemekaran 2004 - 2013



Akibat dengan adanya pemekaran suatu wilayah berdampak pula terhadap adanya keinginan membangun suatu pelabuhan pada daerah-daerah tersebut serta adanya keinginan menguasai pelabuhan yang berada pada wilayah baru tersebut yang

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 4 ayat (3).

cenderung mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fenomena serta permasalahan seperti ini tentu tidak dapat dibiarkan secara berlarut-larut sehingga memerlukan solusi yang komprehensif khususnya oleh pemerintah pusat sebagai pusat lahirnya kebijakan.

Hal ini diperkeruh pula dengan argumentasi dari pemerintah daerah, bahwa daerah juga melakukan penguasaan terhadap kepelabuhanan dalam rangka menghadirkan kesejahteraan pada tingkat lokal, khusus bagi daerah-daerah yang bersangkutan pada Kabupaten/Kota yang dipimpinnya. Kondisi ini menuntut hadirnya formulasi kebijakan yang cerdas dan konkrit sebagai jembatan antara hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga dampak negatif berupa penutupan pelabuhan bagi daerah yang bersangkutan dapat dihindari.

Seiring dengan kondisi di atas, perlu disadari bahwa transportasi laut merupakan salah satu bagian dari Sistem Transportasi Nasional sebagai suatu kesatuan pola transportasi baik darat, laut maupun udara yang terintegrasi dalam mendukung kerang Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶ memegang peranan penting dan strategis dalam mobilitas penumpang, barang dan jasa baik di dalam negeri maupun ke dan dari luar negeri; disamping itu juga sebagai urat nadi kehidupan bidang ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan serta sebagai sarana untuk meningkatkan dan meratakan kesejahteraan masyarakat. Sehubungan dengan peranan tersebut, sudah selayaknya apabila bangsa Indonesia memiliki sarana dan prasarana transportasi laut yang tangguh dan potensial agar peranannya dapat berfungsi secara optimal.

¹⁶ Lihat dalam David Ray., *Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan UU Pelayaran Tahun 2008.*, 2008. Publikasi untuk USAID Jakarta

Namun sayangnya hal ini mendapat tantangan dari aspek lain dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yaitu dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Seiring dengan adanya UU Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa pengelolaan pelabuhan diserahkan ke Pemerintah Daerah setempat. Seringkali aparat Pemerintah Daerah mencoba berlindung pada perumusan UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah tidak hanya mempunyai posisi sebagai pelaksana (membangun dan mengoperasikan), namun juga memiliki wewenang untuk mengelola pelabuhan laut.

Namun pada saat sekilas terlihat adanya ketidaksinkronan dalam tataran normatif regulasi seperti ini konflik pun timbul dengan kepentingan yang berbeda. Pemerintah Pusat bertitik tumpu pada kepentingan untuk menyejahterakan masyarakat yang merupakan amanah konstitusional sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan Pemerintah Daerah sebagai entitas hasil dari produk reformasi memanfaatkan untuk kepentingan yang sama namun dalam dimensi lokal. Berbagai bentuk konflik ini pun mempunyai efek lanjutan seperti halnya timbulnya penguasaan pelabuhan-pelabuhan yang secara fisik terdapat di daerah namun kekuasaan tersebut sebagai bentuk delegasi kewenangan dari Pemerintah Pusat.

Konflik pada model seperti ini memiliki titik singgung dengan pemahaman yang diungkapkan oleh Max Webber bahwa sebuah konflik kerap kali disebabkan bukan semata-mata karena adanya determinasi ekonomi, namun juga perbedaan nilai-nilai yang dianut.

Mengacu pada tiga variabel utama yaitu kelas, status dan para pihak membuat analisis Webber terhadap permasalahan konflik sebagai sarana perubahan sosial menjadi lebih diterima pada tataran masyarakat luas.¹⁷

Pada posisi seperti ini perlu adanya evaluasi dan peninjauan kembali terhadap berbagai peraturan perundang-undangan (regulasi) maupun tatanan kebijakan (*Beshicking*) hakikat keberadaan suatu pelabuhan di daerah dengan hadirnya otonomi daerah sebagai hasil adanya reformasi pemerintahan. Pada dasarnya otonomi daerah hadir dalam dimensi mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah. Hal itu diwujudkan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, serta prinsip dalam otonomi/desentralisasi.

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan persepsi otonomi daerah yang berbeda antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah, karena Adanya perbedaan persepsi terhadap ketentuan otonomi daerah yang diatur dalam karena Pemerintah Daerah menafsirkan bahwa semua kewenangan telah diserahkan kepada daerah, kecuali 5 kewenangan yaitu bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal dan agama.

Prinsip residu Pemerintah Daerah berpandangan bahwa kewenangan sektor yang diluar 5 (lima) kewenangan merupakan kewenangannya penuh daerah yang berdasarkan undang-undang sektor tersebut harus diserahkan ke daerah, termasuk kewenangan dibidang Perhubungan dalam hal ini kepelabuhanan secara menyeluruh.

¹⁷ Timothy Shortell, "Marx's Theory of Social Class" dalam *Sociology.*, Brooklyn College, CUNY., hlm. 714.

Dengan lahirnya undang-undang ini Pemerintah Daerah menganggap bahwa semua kewenangan berdasarkan UU tersebut telah diserahkan kepada daerah termasuk pertamina, kelistrikan, pelabuhan, dan bandar udara dan lain sebagainya. Pemerintah Pusat berpandangan bahwa persepsi tersebut tidak serta merta semua kewenangan, kecuali 5 kewenangan langsung diambil alih oleh Pemerintah Daerah, termasuk pengambilalihan pelabuhan.¹⁸ Pemerintah Pusat berpendapat bahwa bidang pelabuhan yang sudah dikelola dan merupakan asset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sudah dipisahkan dari asetnya negara, sehingga asetnya BUMN yang tak bisa langsung diambil alih oleh Pemerintah Daerah. Pandangan ini juga dikembangkan untuk bidang-bidang lain misalnya kelistrikan yang dilakukan PLN, minyak oleh Pertamina dan lain sebagainya.

Konflik tersebut terjadi berkepanjangan antara pemerintah pusat dan daerah selama kurun waktu 5 (lima) Tahun sampai Tahun 2004 atau sampai lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 akibat terjadinya konflik sehingga mengganggu kinerja pemerintahan, kebingungan pengguna jasa pelabuhan, penurunan pelayanan di pelabuhan yang dapat menghambat atau terganggunya fungsi pelabuhan, terganggunya investor dan kepercayaan luar negeri, terganggunya proses kesejahteraan masyarakat, tidak adanya kepastian hukum dan kepastian usaha, yang bahkan sampai menyentuh ranah hukum dengan adanya gugatan *judicial review* dari Pemerintah Daerah melalui Forum Deklarasi Balikpapan yang keanggotaannya terdiri dari beberapa Pemerintah Daerah yang mempunyai pelabuhan.

¹⁸ Pengelolaan Pelabuhan Oleh Daerah, Laporan Penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional, Sumber: <http://www.tu.bphn.go.id/substantif/Data/ISI%20KEGIATAN%20TAHUN%202006/6aePENGELOLAAN%20PELABUHAN%20OLEH%20DAERAH.pdf>, hlm. 50, di download tanggal 9 November 2013.

Memang benar gugatan *judicial review* yang diputus Mahkamah Agung (MA) dimenangkan oleh pemerintah daerah dengan keputusan MA yang dasar pertimbangannya adalah UU Nomor 22 Tahun 1999, padahal undang-undang tersebut justru sudah dicabut dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang berarti putusan tidak bisa terlaksanakan. Konflik hukum tersebut diawali dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan yang merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan yang selanjutnya disebut PP Nomor 70 Tahun 1996, sebagai langkah terobosan dari pemerintah untuk mengakomodasi Otonomi Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam PP tersebut telah diakomodir beberapa penyerahan pelabuhan yang tidak diusahakan secara komersial oleh Pemerintah diserahkan kepada Pemerintah Propinsi untuk pelabuhan regional dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk pelabuhan lokal. PP Nomor 69 Tahun 2001 tersebut sebenarnya sebagai masa transisi sebelum UU Nomor 22 Tahun 1992 tentang Pelayaran dilakukan revisi, namun Pemerintah Daerah berpandangan bahwa PP Nomor 69 Tahun 2001 bertentangan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 karena Pemerintah Daerah berpandangan bahwa semua pelabuhan harus diserahkan baik yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo I sampai dengan IV maupun pelabuhan nasional yang diselenggarakan oleh Pemerintah, untuk itu Pemerintah Daerah melalui Forum Deklarasi Balikpapan melakukan *judicial review* ke MA terhadap PP Nomor 69 Tahun 2001 seperti telah penulis uraikan terdahulu. Konflik yang dimulai melalui Forum Deklarasi Balikpapan tersebut menjalar ke daerah - daerah lain dalam konflik kewenangan pengelolaan kepelabuhanan, yaitu adanya kasus pengambilalihan pengelolaan pelabuhan seperti di Kota Dumai, Kabupaten Gresik, dan Kota Cilegon, Kota Cilacap dalam bentuk modus yang berbeda-beda.

Setelah 5 (lima) Tahun konflik yang tidak ada jalan keluarnya, lahirlah UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan hadirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 otonomi daerah lebih diperjelas karena tidak lagi menggunakan “prinsip residu” tapi urusan pemerintahan diselenggarakan secara bersama (*concurrent*) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, melalui mekanisme penyerahan urusan pemerintahan. Dalam UU tersebut juga ditegaskan bahwa yang diserahkan bukan kewenangan yang dapat menimbulkan penafsiran dari daerah bahwa kewenangan perhubungan secara keseluruhan diserahkan kepada daerah yang didalamnya termasuk semua pelabuhan, karena kewenangan perhubungan tersebut sangat luas yang bisa dirinci dari berbagai rincian urusan pemerintahan.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut maka penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan. Berdasarkan Kriteria eksternalitas maka penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampaknya yang timbul akibat penyelenggaraan pemerintahan, apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan berdampak luas, besar dan jangkauannya nasional, maka diselenggarakan oleh Pemerintah, dan apabila berdampak tidak luas, tidak besar dan jangkauannya tidak nasional diselenggarakan oleh Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan kriteria akuntabilitas maka penyelenggaraan urusan didasarkan pada siapa yang paling bertanggungjawab (penanggung jawab) atau yang paling dekat dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan.

Berdasarkan kriteria efisiensi maka penyelenggaraan suatu urusan ditentukan berdasarkan tingkat daya guna yang paling tinggi yang diperoleh, bila daya gunanya paling tinggi bersifat nasional, maka urusan diselenggarakan oleh Pemerintah, sedangkan bila daya gunanya paling tinggi pada Pemerintah Propinsi, maka diselenggarakan oleh Pemerintah Propinsi dan seterusnya.

Untuk itu lahirnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut PP Nomor 38 Tahun 2007 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 urusan perhubungan telah dirinci terdapat urusan yang diserahkan kepada pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota.¹⁹

Dalam pelaksanaannya pun pemerintahan daerah terikat oleh ketentuan yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Perhubungan berisikan Norma Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) serta Keputusan Menteri Perhubungan yang dijadikan Standar Pelayanan Minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap sebagai pedoman.²⁰

Salah satu masalah yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah yang berakar dari konstruksi hubungan pusat dan daerah adalah²¹ ketidakjelasan model

¹⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*, PP Nomor 38 Tahun 2007. Pasal 2 ayat (4).

²⁰ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1)

²¹ Syamsuddin Haris (Ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokrasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Jakarta: LIPI, 2007), hlm. 234.

pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Ketidakjelasan model pembagian kewenangan ini, dalam praktiknya terrefleksi dalam dua wajah. **Pertama**, untuk sektor-sektor yang bersifat profit seringkali terjadi tumpang-tindih antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. **Kedua**, untuk sektor-sektor yang bersifat pembiayaan, seringkali terjadi kevakuman kewenangan bahkan terkesan saling melempar tanggung jawab.

Dalam konteks kepelabuhanan juga terdapat pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah. Dalam konteks ini diatur pula pihak yang berwenang dalam mengambil kebijakan sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

TABEL I.1.
Pembagian Urusan Pelabuhan

URUSAN PEMERINTAHAN	PEL. UTAMA DAN PENGUMPUL	PEL. PENGUMPAN REGIONAL	PEL. PENGUMPAN LOKAL	PEL. SUNGAI DAN DANAU
Penetapan Lokasi Pelabuhan (Pasal 18 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi
Rencana Induk Pelabuhan (Pasal 28 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi	Gubernur : Izin Bup/ Wal : Rekomendasi	Bup/ Wal : Izin	Bup/ Wal : Izin
DLKr dan DLKp (Pasal 32 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Izin Gubernur : Rekomendasi Bup/ Wal : Rekomendasi	Gubernur : Izin Bup / Wal : Rekomendasi	Bup/ Wal : Izin	Bup/ Wal : Izin
Pengembangan Pelabuhan (Pasal 90 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Izin	Gubernur : Izin	Bup/ Wal : Izin	Bup/ Wal : Izin
Pengoperasian Pelabuhan (Pasal 94 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Izin	Gubernur : Izin	Bup/ Wal : Izin	Bup/ Wal : Izin
Pengelolaan TUKS (Pasal 135 / Pasal 113 PP No 61 Tahun 2009)	Menteri : Persetujuan	Gubernur : Persetujuan	Bup/Wal : Persetujuan	

Sumber : Modifikasi Penulis berdasarkan Peraturan terkait Pengelolaan Pelabuhan.

Kebijakan publik yang telah diadopsi dan dilegitimasi oleh pemerintah dan lembaga legislatif, sudah semestinya diimplementasikan melalui sistem administrasi publiknya, tak terkecuali mengenai kebijakan desentralisasi. Masalah ini dikemukakan oleh Heaphey bahwa²² :

Keputusan-keputusan seringkali tidak dibuat di lapangan dan segala petunjuk pelaksanaan (juklak) serta petunjuk teknis (juknis) selalu berasal dari kantor – kantor pusat departemen. Administrator di lapangan hanya menerima sedikit tanggung jawab mengenai apa yang harus mereka kerjakan.

Di dalam Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 telah ditegaskan secara terperinci urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota yang meliputi 16 urusan wajib yaitu²³ :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan ;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang ;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat ;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum ;
5. Penanganan bidang kesehatan ;
6. Penyelenggaraan pendidikan ;
7. Penanggulangan masalah sosial ;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan ;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah ;
10. Pengendalian lingkungan hidup ;

²² Deddy S Brata Kusumah dan Dadang S, *Otonomi Penyelenggara Pemerintah Daerah.*, Jakarta : PT. Sun., 2003., hlm. 10-13.

²³ Lihat Pasal 14 *Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*

11. Pelayanan pertanahan ;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil ;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal ;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya ; dan
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Di samping urusan wajib tersebut, di dalam ayat (2) Pasal yang sama dijelaskan pula mengenai urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah Kabupaten/Kota yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota menjadi lebih komprehensif bukan saja mencakup kewenangan penyelenggaraan pemerintahan pada sektor-sektor tertentu, namun lebih mengarah pada fungsi pelayanan publik dalam bidang-bidang kewenangan yang telah didesentralisasikan.

Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya Kabupaten / Kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan jiwa konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara yaitu²⁴ :

²⁴ Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi dan
9. Asas efektivitas.

Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam Undang-Undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah.²⁵ Berdasarkan pemikiran tersebut, maka implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat.

Hal ini berarti kebijakan publik yang diimplementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan prinsip *good governance* yang pada dasarnya mengandung nilai yang bersifat obyektif dan universal yang menjadi acuan dalam menentukan tolok ukur atau indikator dan ciri-ciri/karakteristik penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* dalam praktek penyelenggaraan Negara dituangkan dalam 7 (tujuh) asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang

²⁵ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Jakarta : Djambatan), 2004., hlm.107 -110

Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme. Dalam hubungan ini, kata prinsip mempunyai makna yang sama dengan asas, karena asas dan/atau prinsip pada hakekatnya merupakan awal suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berpikir, berpendapat, dan bertindak. Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi : (i) Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. (ii) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan, dalam pengendalian Penyelenggara Negara. (iii) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. (iv) Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. (v) Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. (vi) Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (vii) Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.²⁶

Otonomi daerah harus mampu mendorong terjadinya layanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan. Kebijakan publik yang dihasilkan, diharapkan dapat memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada warganya.

Keberhasilan proses otonomi daerah dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan otonomi daerah yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah tanpa melakukan perubahan pada transaksi sosial yang terjadi, maka sangat sulit diharapkan terjadinya efek positif dari kebijakan publik tersebut oleh sebab itu perbaikan kualitas layanan publik menjadi faktor yang determinan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah. Namun hasil penelitian yang dilakukan oleh Kompas pada 19 November 2012 menunjukkan bahwa eskalasi jumlah daerah pemerintahan baru tidak berbanding lurus dengan kesejahteraan yang diperoleh masyarakat daerah itu sendiri. Hal ini tentu menjadi titik kritis untuk mempertanyakan formula atau proses dari otonomi daerah itu sendiri dalam kesempatan ini Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri menyatakan bahwa 80% daerah hasil pemekaran masih berkinerja buruk dan beberapa di antaranya dianggap gagal. Hal ini menyebabkan timbul ide untuk melakukan moratorium usulan daerah pemekaran baru. ²⁷

Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai

²⁶ Lihat elaborasi lebih mendalam pada Andi Kasmawati., “Analisis Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima”, hlm. 125.

²⁷ Lihat dalam Jejak Pendapat Kompas 19 November 2012 “Pemekaran Belum Bisa Menyejahterakan”.

demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Dengan tingkat heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat.

Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan otonomi daerah. Dengan demikian demokrasi dan otonomi daerah harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Ian Marsh mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu : Pertama, dimensi *service delivery agent* (dinas atau unit kerja pemerintah) dan Kedua, dimensi *customer* atau *user* (masyarakat yang memanfaatkan).²⁸

Penelitian mengenai hal ini dapat dikatakan mempunyai urgensi dan tingkat kepentingan tersendiri. Paling tidak terdapat 3 (tiga) alasan mengenai hal ini, yaitu :

Pertama, perlu adanya kesepahaman nilai mengenai konsep kesejahteraan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga kebijakan pusat dan daerah dapat berjalan beriringan dan tidak justru menimbulkan kontra produktif yang pada gilirannya akan memberikan kerugian bagi masyarakat.

Kedua, harus adanya pemahaman bahwa hadirnya sebuah pelabuhan di daerah bukan hanya dimaknai dalam bentuk fisik semata, namun *benefit* serta

²⁸ Ian Marsh, "Dilemmas of Policy Innovation in the Public Sector: A Case Study of the National Innovation Summit", *Australian Journal of Public Administration*, 68, (4)., hlm. 400.

multiplier effect yang timbul justru akan lebih besar dan perlu adanya sinergitas antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Ketiga, ketidakjelasan arah kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah seringkali bukan hanya berdampak pada fisik semata, namun juga kerugian yang multidimensional seperti yang terjadi di Cilegon, Dumai dan Gresik pada waktu yang lalu itu menimbulkan kontraproduktif dan merugikan semua pihak, bahkan sampai berujung pada adanya oknum pejabat daerah yang dikenakan sanksi pidana karena dianggap melakukan pungutan liar dan melakukan pengelolaan pelabuhan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bukan kewenangan daerah.

Kebijakan yang sudah memberikan peran kepada Pemerintah Daerah secara proporsional telah dituangkan dalam UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, sebagaimana diamanatkan Pasal 115 UU Nomor 17 Tahun 2008 tersebut dikatakan bahwa keberadaan suatu pelabuhan harus dapat memberikan manfaat kepada tingkat daerah dan oleh karena itu pengelolaan pelabuhan harus dapat pula mendorong pengembangan kawasan perdagangan, kawasan industri, dan pusat kegiatan perekonomian lainnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, untuk menguraikan dan memberikan arahan yang terperinci dalam tulisan ini, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan pengelolaan Kepelabuhanan di Indonesia dalam penyelenggaraan otonomi daerah ?

2. Bagaimana penataan wewenang pengelolaan urusan kepelabuhanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota ?
3. Bagaimana upaya optimalisasi wewenang sektor kepelabuhanan sebagai institusi pelayanan publik dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan suatu bentuk pencapaian yang hendak diperoleh dalam suatu penulisan ilmiah. Diharapkan dengan dikemukakannya tujuan yang hendak dicapai tersebut, maka arah penulisan disertasi ini akan semakin difokuskan atau terpusat dalam suatu pembahasan yang optimal. Sehubungan dengan penelitian yang akan dilakukan, maka secara khusus penelitian ini bertujuan untuk :

Pertama, melakukan kajian pengaturan pengelolaan Kepelabuhanan di Indonesia dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kedua, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis penataan wewenang pengelolaan urusan kepelabuhanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten / kota.

Ketiga, penelitian ini pada akhirnya dapat memberikan / menjadi solusi alternatif dalam rangka upaya optimalisasi sektor kepelabuhanan sebagai institusi pelayanan publik dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian mengenai korelasi antara kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam sektor kepelabuhanan dalam penyelenggaraan otonomi

daerah ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih baik secara teoretis maupun praktis. Dalam tataran teoritis diharapkan kajian ini akan dapat memberikan sumbangan keilmuan pada pemanfaatan sektor transportasi laut dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang selaras dengan kepentingan pusat. Sedangkan pada tataran praktis, disertasi ini diharapkan mampu menjadi panduan dalam rangka menjalin hubungan harmonis antara pusat dan daerah dalam semangat penyelenggaraan otonomi daerah yang tetap mengedepankan optimalisasi pelayanan publik secara maksimal demi kesejahteraan masyarakat.

E. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan metode penelitian yang telah dikenal dalam kepustakaan ilmu hukum, maka kegiatan penelitian ini menggunakan bentuk penelitian hukum yuridis normatif dan sosiologis empiris yang menghasilkan data deskriptif dari orang atau perilaku yang diamati,²⁹ khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan desentralisasi dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan menerapkan penelitian hukum ini diharapkan akan menghasilkan abstraksi hukum yang akan dijadikan patokan interpretasi dan reinterpretasi hukum.

Peneliti melakukan konsentrasi pemikiran terhadap konsep hukum, doktrin dan bahan hukum lainnya yang dipakai dalam membahas masalah yang diteliti, oleh karenanya penelitian ini bersifat eksploratif dan deskriptif. Di

²⁹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 12.

samping itu penelitian hukum normatif juga bertujuan menemukan konsep-konsep untuk diterapkan dalam menyelesaikan masalah atau menguji teori yang ada terhadap fenomena yang terjadi. Dengan demikian penelitian ini mencakup analisis hukum tertulis yang didahului inventarisasi hukum positif.

Obyek atau sasaran penelitian hukum normatif atau doktriner adalah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan desentralisasi dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah guna memaksimalkan fungsi Pelabuhan. Dengan pendekatan model normatif disini peneliti memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Spesifikasi Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan untuk penelitian ini adalah dengan tipe atau spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Melalui studi kasus dikumpulkan data primer dan sekunder, pengumpulan data melalui pengamatan, studi dokumentasi atau bahan pustaka. Studi dokumentasi merupakan suatu penelitian yang berusaha mengumpulkan data tertulis dengan cara melakukan telaah bahan-bahan tertulis yang ada kaitannya dengan masalah yang sedang menjadi obyek penelitian ini.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sebagian data penelitian menggunakan data primer dan data sekunder. Adapun data primer yang didapat dalam penelitian ini mencakup :

- a. Pengamatan ke beberapa kawasan pelabuhan yang menjadi obyek penelitian

- b. Memperoleh masukan dari beberapa pihak yang menjadi pemangku kepentingan dibidang Kepelabuhanan

Sedangkan dalam konteks data sekunder dikumpulkan lalu diolah bahan – bahan hukum berupa :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.³⁰ Dalam penelitian ini sesuai dengan konteks kepelabuhanan maka selain peraturan perundang-undangan pada sektor pelabuhan, terdapat pula peraturan perundang-undangan yang lain yaitu:
 - i. UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
 - ii. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - iii. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5070) selanjutnya disebut PP Nomor 61 Tahun 2009;
 - iv. PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³¹ Dalam penelitian ini akan digunakan beberapa buku acuan yang membahas mengenai prinsip-prinsip dasar ketentuan penyelenggaraan otonomi daerah dan sektor transportasi laut.

³⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji., *Ibid*, hlm. 12.

³¹ Soerjono Soekanto, *Log - cit.*, hlm.12.

- c. Bahan Hukum Tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.³² Dalam penelitian ini akan digunakan beberapa kamus seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian Disertasi ini maka penulis dalam mengumpulkan data dengan menggunakan metode teknik studi kepustakaan yang disertai pula dengan metode pengamatan (observasi) serta wawancara.

Studi kepustakaan digunakan untuk mendapatkan data sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian. Penulis memakai metode ini untuk mendapatkan data dengan mempelajari buku-buku karya ilmiah para ahli hukum maupun ahli lain yang berkaitan dengan upaya implementasi desentralisasi dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah metode yuridis kualitatif artinya dalam penulisan disertasi ini hanya berisi uraian-uraian dan tidak menggunakan data statistik dan angka-angka matematis.

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, akan dipergunakan metode analisis normatif-kualitatif, karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif.

³² *Ibid.*

Sedangkan kualitatif dimaksudkan informasi yang berhubungan dengan pokok permasalahan dan hasil analisis tersebut dilaporkan dalam bentuk laporan hasil penelitian. Selain itu digunakan juga metode deduktif untuk memperkuat argumentasi yang dikemukakan tanpa menggunakan rumus-rumus statistik.

6. Keaslian Penelitian

Di dalam melakukan penulisan ini, Penulis telah mencoba untuk melakukan penelusuran dokumen dari penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan namun terdapat perbedaannya pula. Bahwa Penulis mengambil sudut pandang yang berbeda dengan penulisan yang sejenis. Penelitian ini dapat dikatakan merupakan penelitian *pioneer* terhadap 2 (dua) variabel aktual yaitu otonomi daerah dan kepelabuhanan. Adapun penelitian yang pernah dilakukan adalah oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan judul “Laporan Akhir Penelitian Mengenai Pengelolaan Pelabuhan Oleh Daerah”. Di dalam laporan akhir tersebut, BPHN mengambil rumusan masalah yaitu (1). Bagaimana peraturan perundang-undangan yang ada mengakomodir kewenangan Pemda dalam pengelolaan pelabuhan? (2). Bagaimana pengaturan bagi pengelolaan pelabuhan yang ideal agar tidak terjadi konflik antara instansi yang berwenang dan pihak ketiga?

Dari rumusan masalah yang diajukan oleh BPHN tersebut jelas menunjukkan perbedaan dengan penulisan Disertasi yang Penulis ajukan. Dimana BPHN memfokuskan diri kepada implementasi peraturan perundang-undangan terkait dengan kewenangan dari Pemerintah Daerah berdasarkan otonomi daerah. Sedangkan dalam penelitian Penulis, lebih terfokus kepada penataan

kewenangan baik dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah hingga lebih spesifik kepada Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten/Kota.

BAB II

KERANGKA TEORITIK

A. Kerangka Teori

Penggunaan kerangka teori dalam suatu penelitian menjadi salah satu hal penting dan dominan, teori tersebut diharapkan dapat menjadi suatu pisau analisa dan memberikan suatu jawaban terhadap hipotesa yang muncul dalam suatu penulisan. Secara garis besar, teori dapat dipandang sebagai '*statements that say how something should be done in practice (prescriptions)*', atau '*statements providing a lens for viewing or explaining the world*', atau '*statements of relationships among constructs that can be tested (testable propositions)*'. Teori pun dapat dikelompokkan dalam berbagai kategori. Menurut Gregor, mengelompokkan menjadi teori untuk menganalisis (*theory for analyzing* – menjawab pertanyaan '*what is*', contoh: skema klasifikasi, kerangka [*framework*], taksonomi), teori untuk menjelaskan (*theory for explaining* – '*what is, how, why, when, and where*', contoh: structuration theory, actor network theory), teori untuk memprediksi (*theory for predicting* – '*what is and what will be*', contoh: hukum Moore, model kreasi nilai TI), teori untuk menjelaskan dan memprediksi (*theory for explaining and predicting* – '*what is, how, why, when, where, and what will be*', contoh: Technology Acceptance Model dan model kesuksesan sistem informasi), dan teori untuk desain dan aksi (*theory for design and action* – '*how to do something*', contoh: design science, design theory). Teori juga bisa dikelompokkan berdasar cakupannya, mulai dari meta-theory, grand theory, sampai

dengan mid-range theory.³³ Untuk mendapatkan suatu arahan dalam pembahasan yang akan penulis tuangkan dalam bab-bab selanjutnya penulis mendasari analisis yang akan penulis lakukan berdasarkan 4 (empat) teori yang disusun secara bertingkat meliputi Teori Negara Kesejahteraan, Teori Negara Hukum, Teori Negara Kesatuan, dan Teori Otonomi Daerah.

Menurut Kaelan M.S. landasan teori suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan relisasi pelaksanaan penelitian.³⁴

1. Teori Negara Kesejahteraan

Teori negara kesejahteraan seringkali dipersepsikan berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang dari seseorang yang tengah memperbincangkannya. Ada yang mempersepsikan dari spectrum ekonomi,³⁵ politik,³⁶ dan Ideologi. Terhadap pandangan-pandangan itu, terdapat elemen-elemen dasar yang dapat mempertautkan gagasan yang multipersepsi tersebut, hingga membentuk pemahaman awal atas pengenalan konsep negara kesejahteraan.

Menurut Otje Salman dan Anton F. Susanto, pada dasarnya Negara kita sudah menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan / *welfare state*, sebagai mana yang terdapat pada alinea pembukaan UUD 1945 alinea ke empat.³⁷

³³ Lihat Gregor, S. "The nature of theory in information systems". *MIS Quarterly*, 30(3), 2006., hlm. 611-642.

³⁴ Kaelan M.S., *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Paradigama Bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*, (Yogyakarta : Paradigma, 2005), hlm. 239.

³⁵ Bar, *The Economics of The Welfare State*, Oxford, 1998.

³⁶ A Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, European Journal of Sociology, 1961.

Alinea IV Undang-Undang Dasar 1945 yaitu :

“..... Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.....”

Selain itu Pancasila dalam sila-silanya juga mengatur bagaimana Negara memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga sebagai landasan idiil dan landasan konstitusional, maka segenap kegiatan dan pengelolaan wilayah baik pada tingkat pusat maupun daerah mestilah bertujuan untuk mensejahterakan rakyat Indonesia dalam semangat otonomi daerah.

Dalam Negara modern dewasa ini yang dikenal dengan istilah “*Welfare State*” atau Negara Kesejahteraan, mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk bertindak menyelesaikan segala aspek/ persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya, walaupun belum ada dasar aturan yang mengaturnya. Atas dasar ini maka pemerintah diberikan kebebasan untuk dapat melakukan/ bertindak dengan suatu inisiatif sendiri untuk menyelesaikan segala persoalan atau permasalahan guna kepentingan umum. Kebebasan untuk dapat bertindak sendiri atas inisiatif sendiri itu disebut dengan istilah “*Freis Ermessen*”. Secara bahasa *Freies Ermessen*, *Frei* artinya : bebas, merdeka, tidak terikat *Ermessen* : menilai, memperimbangkan sesuatu. Artinya kepada Administrasi Negara diberikan kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dengan cepat guna kepentingan umum/ kesejahteraan

³⁷ Otje Salman S. dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, (Bandung, Refika Aditama, 2004), hlm. 156-157.

umum. Jadi *Freies Ermessen* bertujuan untuk kesejahteraan umum yang merupakan keputusan administrasi Negara untuk tercapainya suatu tujuan/ sasaran dan berbeda dengan keputusan hakim yang bertujuan menyelesaikan suatu sengketa sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Pemberian *Freies Ermessen* kepada administrasi Negara untuk kesejahteraan umum, tapi dalam kerangka Negara hukum. *Freies Ermessen* ini tidak boleh digunakan tanpa batas dan tidak boleh disalahgunakan, untuk itu unsure-unsur *Freies Ermessen* adalah : 1. Dilakukan untuk kepentingan umum/ kesejahteraan umum, 2. Dilakukan atas inisiatif administrasi Negara itu sendiri, 3. Untuk menyelesaikan masalah konkrit dengan cepat yang timbul secara tiba-tiba, 4. Tindakan itu dimungkinkan oleh hukum”.³⁸

Elemen-elemen itu adalah negara (pemerintah), pasar dan masyarakat. Jika elemen-elemen dasar itu dielaborasi dan dikonstruksikan, maka membentuk wujud dasar untuk mengenal konsep negara kesejahteraan, yaitu suatu konsep yang mendudukan peran pemerintah secara terukur dan berkomitmen terhadap persamaan sosial dan keadilan dengan mengacu pada tiga prinsip berikut ini:

- a. Perbaikan dan pencegahan terhadap efek-efek yang merugikan fungsi ekonomi pasar, khususnya yang merugikan bagi kesejahteraan pihak yang secara ekonomi dan sosial dianggap kurang mampu;
- b. Distribusi kekayaan dan kesempatan bagi semuanya secara adil dan merata; dan
- c. Promosi terhadap kesejahteraan sosial dan sistem jaminan bagi yang kurang agar mampu memperoleh manfaat yang lebih besar.

³⁸ Lihat Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung : Fak. Ilmu Sosial dan Politik Unpad, 2006), hlm.. 37.

Dengan beroperasi didasarkan pada prinsip-prinsip tersebut di atas, konsep negara kesejahteraan memiliki enam tujuan dasar, yakni: pertumbuhan ekonomi, lapangan kerja yang cukup, stabilitas harga, pembangunan dan ekspansi sistem jaminan sosial serta peningkatan kondisi kerja, distribusi modal dan kesejahteraan yang seluas mungkin, dan promosi terhadap kepentingan dan kelompok sosial dan ekonomi yang berbeda-beda. Memahami bahwa konsep negara kesejahteraan seperti itu, maka karakter hukum pada negara kesejahteraan seharusnya adalah responsif (Demokratis). Konsep hukum responsive dikemukakan oleh Nonet dan Zelnick dalam *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*.

Untuk kepentingan analisis, konsep negara kesejahteraan lebih ditekankan pada aspek sistem jaminan sosial. Sistem jaminan sosial pada suatu negara sering kali dituangkan dalam wujud legislasi dan kebijakan sosial. Tak dapat disangkal bahwa konsep negara kesejahteraan tidak identik dengan kebijakan sosial, tetapi sebuah negara yang disebut mengusung konsep negara kesejahteraan tidak akan bermakna jika tidak terdapat sistem jaminan sosial di dalam legislasi dan kebijakan sosialnya.

Dinna Wisnu³⁹ memberi peringatan atas kerancuan pemahaman terhadap pengertian antara Negara kesejahteraan dan jaminan sosial ini. Senada dengan pernyataan itu, relevan mengutip pendapat yang dikemukakan oleh *Esping-Andersen* sebagaimana dikutip oleh Darmawan Triwibowo,⁴⁰

“Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan

³⁹ Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman Dalam Ekonomi Pasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012. Hlm.33.

⁴⁰ Darmawan Tri Wibowo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006. hlm 8.

pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (c.q pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga kedua-duanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal itu tidaklah tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan biimplikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tapi sebaliknya negara kesejahteraan *selalu* membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.”

Mendasarkan pada pemahaman demikian, maka betapa sebuah sistem jaminan sosial merupakan elemen penting untuk mendukung keberadaan negara kesejahteraan Indonesia. Pada periode Orde Reformasi yang dimulai pada masa pemerintahan dari B.J. Habibie hingga ke masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dalam satu kesatuan yang ditandai dengan dimulainya kabinet Reformasi Pembangunan pada Tanggal 21 Mei 1998, dipimpin oleh Baharuddin Jusuf Habibie, Analisis terhadap realitas hukum dan kebijakan sosial ekonomi Indonesia sebagai negara kesejahteraan akan dilanjutkan, dengan terlebih dahulu mengambil catatan kecil dari masa pemerintahan orde sebelumnya.

Pada masa awal masa pemerintahan Orde Baru, peralihan kekuasaan berjalan dalam realitas hukum, politik dan ekonomi yang mengkhawatirkan. Oleh karenanya pada masa itu pemerintah pengganti (baru) tampil sebagai aktor utama melalui wewenang yang secara prosedural formal diberikan oleh sistem politik sentralistik, yang kemudian melahirkan apa yang disebut sebagai *executive heavy*. Jadi, pada awal periode ini pemerintahan yang *heavy* menggunakan strategi pembangunan disebut pertumbuhan dengan ideologi bernuansa kapitalis untuk menata perekonomian nasional. Karakter hukum pada masa ini juga bernuansa represif untuk bidang pranata ekonomi tersebut. Sehingga dari perspektif ekonomi politik terjadi sentralisme ekonomi. Bahkan dengan rentang waktu masa jabatan pemerintahan

yang begitu panjang, sentralisme telah menggurita hingga menjangkau aspek politik. Ekonomi politik pada dasarnya diambil dari bahasa Yunani yaitu polis yaitu sebuah kota atau unit politik dan oikonomike yang maknanya menuju manajemen rumahtangga. Kalaborasi kedua ini yang dikawinkan yang kemudian melahirkan istilah ekonomi politik. Kaitan kedua istilah ini menunjukkan betapa eratnya keterkaitan faktor-faktor produksi, keuangan dan perdagangan dengan kebijakan pemerintah dibidang moneter, fiskal dan komersial.⁴¹ Oleh karena itu muncul gerakan yang menghendaki terjadinya perubahan melalui sebutan reformasi yang berpuncak di Bulan Mei Tahun 1998. Pemahaman serupa juga hadir dari Bagir Manan yang menyatakan bahwa eksistensi dari Presiden memiliki peran besar paling tidak dapat dilihat dari 2 (dua) bentuk yaitu 1. Presiden di Indonesia adalah penyelenggara pemerintahan (*chief executive*) di samping kepala negara (*head of state*). 2. Selain wewenang administrasi negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan – aturan untuk menjalankan pemerintahan.⁴²

Dalam kerangka sistem negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) Indonesia, diselenggarakan untuk sebagian urusan secara sentralisasi, dan diselenggarakan pula pemencaran kekuasaan kepada organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintah pusat di daerah yang dikenal sebagai dekonsentrasi. Di samping itu, diselenggarakan pula sebagian urusan pemerintahan secara desentralisasi, yakni wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan

⁴¹ Lihat Komperatif Ekonomi dan Politik”[I]Tingkat Kelimpahan dan Faktor-Faktor Politik XVIII[I].

⁴² Lihat dalam Bagir Manan., *Lembaga Kepresidenan.*, (Yogyakarta : Pusat Studi UII – Gama Media, 1999)., hlm.31.

pemerintahan oleh satuan-satuan pemerintahan di tingkat yang lebih rendah dan bersifat otonom. Dalam rangka otonomi tersebut, perlu dijalankan sistem mekanisme yang baik tentang hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan negara bersusunan tunggal, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kedaulatan sepenuhnya, baik ke dalam maupun ke luar. Hubungan antara pemerintah pusat dengan rakyat dan daerahnya dapat dijalankan secara langsung. Dalam negara kesatuan hanya ada satu konstitusi, satu kepala negara, satu dewan menteri (kabinet), dan satu parlemen. Demikian pula dengan pemerintahan, yaitu pemerintah pusatlah yang memegang wewenang tertinggi dalam segala aspek pemerintahan. Ciri utama negara kesatuan adalah supremasi parlemen pusat dan tiadanya badan-badan lain yang berdaulat.

Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai regulator (*rule government*) harus mengubah pola pikir dan kerjanya dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas dan pantas, telah menjadi tuntutan masyarakat seiring dengan berkembangnya kesadaran masyarakat yang lebih demokratis. Peran pemerintah sebagai *governor-governed*, dan *regulator-regulated* harus memberikan peluang kepada warga masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Regulasi pelayanan publik yang masih tersebar dalam banyak peraturan yang sifatnya sektoral, menjadikan pelayanan publik di Indonesia berada pada kondisi yang belum *managable*. Kondisi ini menggugah penulis untuk mengkaji lebih dalam, dengan tujuan membentuk suatu hukum regulasi (*regulatory laws*) yang lebih memenuhi harapan, suatu *ius constituendum*, yang lebih responsif

dan partisipatif. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme berdasarkan logika *constructing theory* yang mulai juga dikenal dalam penelitian-penelitian hukum beroptik sosiologik.⁴³ Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik, Pemerintah Daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, untuk mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas dan keadilan. Konsepsi Pelayanan Publik, berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan/atau pemerintahan daerah menjalankan fungsi pelayanan, dalam konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat.

Bersamaan dengan arus globalisasi yang memberikan peluang sekaligus tantangan bagi perbaikan ekonomi, mendorong pemerintah untuk kembali memahami arti pentingnya suatu kualitas pelayanan serta pentingnya dilakukan perbaikan mutu pelayanan. Penyediaan pelayanan pemerintah yang berkualitas, akan memacu potensi sosial ekonomi masyarakat yang merupakan bagian dari demokratisasi ekonomi. Penyediaan pelayanan publik yang bermutu merupakan salah satu alat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang semakin berkurang, akibat krisis ekonomi yang terus menerus berkelanjutan pada saat ini. Hal tersebut menjadikan pemberian pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat menjadi semakin penting untuk dilaksanakan.

⁴³ Lihat dalam arasati, Endang. *Konstruksi Kebijakan Pelayanan Publik.*, 2010.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan perubahannya, diletakkan dasar konstitusional tentang hubungan antara pusat dan daerah, yaitu berupa prinsip-prinsip, antara lain:

1. Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;⁴⁴
2. Otonomi yang seluas-luasnya;⁴⁵
3. Kekhususan dan keragaman daerah;⁴⁶
4. Pengakuan dan penghormatan atas kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya;⁴⁷
5. Pengakuan dan penghormatan atas pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;⁴⁸
6. Badan perwakilan dipilih langsung melalui pemilu⁴⁹ (Pasal 18 ayat (3));
7. Hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;⁵⁰
8. Wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;⁵¹

⁴⁴ Lihat Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁴⁵ Lihat Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁴⁶ Lihat Pasal 18A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁴⁷ Lihat Pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁴⁸ Lihat Pasal 18B ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁴⁹ Lihat Pasal 18 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁵⁰ Lihat Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

⁵¹ Lihat Pasal 18A ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

9. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil dan selaras.⁵²

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar dalam penyusunan Undang-Undang terkait dengan otonomi, terutama Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagai *lex generalis* dan undang sektoral sebagai *lex specialis*.

2. Teori Negara Hukum

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, dirumuskan dengan tegas dalam batang tubuh pasal 1 ayat (3) bahwa, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

Dalam perumusan Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berdasar atas hukum. Dalam kepustakaan berbahasa Indonesia telah populer dengan istilah “negara hukum”. Ada pendapat yang mengatakan istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*” atau “*Rule of Law*”, sehingga menyamakan pengertian negara hukum dengan *rechtsstaat* atau *rule of law*. Menurut Philipus Hadjon dari segi konsepnya negara hukum tidak dapat disamakan dengan *rechtsstaat* dan *Rule of law*. Meskipun berbeda konsep antara *rechtsstaat* dan *Rule of law*,

⁵² Lihat Pasal 18A ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

namun keduanya mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu “pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia”, dengan sistem hukumnya sendiri (berbeda). Secara sederhana yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan pada hukum. Konsep negara hukum di Eropa dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl dll dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.

Gagasan Negara Hukum sendiri dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai ‘*the guardian*’ dan sekaligus ‘*the ultimate interpreter of the constitution*’.⁵³

Gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep ‘*rechtsstaat*’ dan ‘*the rule of law*’, juga berkaitan dengan konsep ‘*nomocracy*’ yang berasal dari perkataan ‘*nomos*’ dan ‘*cratos*’. Perkataan nomokrasi itu dapat

⁵³ Lihat Jimly Asshiddiqie., “Gagasan Negara Hukum Indonesia”. Makalah lepas, tanpa tahun tanpa penerbit.

dibandingkan dengan *'demos'* dan *'cratos'* atau *'kratien'* dalam demokrasi. *'Nomos'* berarti norma, sedangkan *'cratos'* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *"rule of law"* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *"the Rule of Law, and not of Man"*.⁵⁴ Dalam buku Plato berjudul *"Nomoi"* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *"The Laws"*, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.⁵⁵

3. Teori Negara Kesatuan

Menurut Hendra Nurtjahjo yang ditulis dalam bukunya Edie Toet Hendratno, susunan negara ada yang berbentuk serikat dan ada juga susunan negara yang berbentuk kesatuan. Demikian pula menurut Sukirno yang ditulis Edie Toet Hendratno, negara ditinjau dari susunannya akan menghasilkan dua kemungkinan bentuk susunan negara, yaitu negara bersusunan tunggal yang disebut negara kesatuan dan negara yang bersusunan jamak yang disebut negara federal.

Negara Kesatuan dapat juga disebut negara unitaris, negara ini ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal. Negara kesatuan ini adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Negara

⁵⁴ A.V. Dicey., *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution.*, 1968.

⁵⁵ Lihat Plato., *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. Penguin Classic; New edition. 2004.

kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh suatu pemerintah pusat. Kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena didalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat. Meskipun didalam negara kesatuan wikayah-wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli seperti halnya dengan negara-negara bagian didalam bentuk negara federal.

Indonesia terdiri dari beribu-ribu pulau sebagaimana uraian terdahulu, beragam suku/ masyarakat adat istiadat dan agama dengan luasan wilayah kepulauan yang dipisahkan oleh lautan tersebut dan keanekaragaman suku dan adat istiadat tersebut sebenarnya sejak jaman kerajaan Sriwijaya dan kerajaan Majapahit yang dikenal dengan sumpah palapa tersirat untuk menyatukan wilayah nusantara dalam satu sistem pemerintahan.

Sejarah tersebut mengilhami para pemuda, disamping adanya keinginan untuk merdeka sebagai negara jajahan Belanda. Untuk mewujudkan satu kesatuan, yaitu bertanah air satu tanah air Indonesia, berbangsa satu bangsa Indonesia dan berbahasa satu bahasa Indonesia. Hal inilah yang dikenal dengan sumpah pemuda yang diucapkan oleh para pemuda perwakilan dari berbagai daerah di Jakarta yang dikenal dengan sumpah pemuda yang diikrarkan pada tanggal 28 Oktober 1928 yang diawali dengan pergerakan pemuda Budi Utomo pada Tahun 1908. Pada waktu itu seluruh pemuda bertekad untuk menjadikan Indonesia sebagai negara merdeka dan bersatu melalui gerakan pendidikan, bukan perlawanan fisik.

Barulah setelah melalui sejarah perjuangan panjang Indonesia bisa memperoleh kemerdekaanya yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945

oleh wakil pemuda yaitu Soekarno-Hatta. Untuk mengisi kemerdekaanya. maka negara telah menyusun Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang telah menetapkan bentuk negara Indonesia dalam pasal 1 sebagai negara kesatuan. Negara Kesatuan ini merupakan hasil para pendiri negara (*founding father*) yang menyadari bahwa wilayah nusantara ini sangat luas dari ujung barat yaitu Sabang sampai ujung Timur yaitu Merauke yang terdiri dari beribu-ribu pulau yang dipisahkan oleh laut dan dengan keanekaragaman budaya, adat istiadat, suku/ras dan agama yang harus direkatkan sebagai negara kesatuan. Penetapan bentuk negara sebagai negara kesatuan dan berbentuk republik dalam penyebutan pasal 1 UUD 1945 disebutkan adanya isi pokok kedaulatan rakyat, konsep negara kesatuan ini juga sejalan dengan sila ketiga dari Pancasila yaitu "Persatuan Indonesia" yang intnya mencerminkan keinginan luhur Bangsa Indonesia sejak dulu agar dapat bernaung ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keinginan otonomi daerah memang sudah menjadi keniscayaan, tapi harus dibingkai dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), untuk itu dalam perubahan/amandemen kedua UUD 1945 dalam pasal 18 disebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas Kabupaten/Kota yang tiap-tiap propinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai pemerintahan. Disamping itu dalam pasal 25 E ditegaskan bahwa NKRI adalah sebuah negara yang berciri nusantara dengan wilayah dengan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Untuk itu otonomi daerah apapun bentuknya tetap didalam bingkai NKRI demikian pula otonomi khusus yang diberikan karena adanya kekhususan, sebagai berikut :

- a. Otonomi khusus kepada Pemerintah Aceh yang ditetapkan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mencabut UU Nomor 18 Tahun 2001, karena pertimbangan bersifat khusus atau istimewa terkait karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang berdasarkan sejarah islam.
- b. Otonomi khusus kepada Pemerintahan Papua yang ditetapkan berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Propinsi Papua, Karena pertimbangan pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua
- c. Otonomi khusus pada Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ditetapkan berdasarkan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, karena pertimbangannya Jakarta merupakan ibukota negara sehingga otonominya tidak diletakkan pada kota tapi pada Propinsi DKI Jakarta.

Pada umumnya negara yang menganut paham kesejahteraan modern (*modern welfare*) juga merupakan negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan. Menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dengan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum untuk kemakmuran rakyat. Teori negara hukum kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap gagalnya konsep negara hukum klasik dan negara hukum sosialis. Untuk memahami tentang teori negara hukum kesejahteraan maka

perlu diketahui terlebih dahulu mengenai konsep negara hukum dan negara kesejahteraan.

Konsep *Rechtsstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant yang mengatakan bahwa fungsi hukum dalam negara hanya sebagai alat perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara secara pasif. *Rechtsstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme yang sedang tumbuh pesat di Eropa pada sekitar abad ke 18 yang dipelopori oleh Immanuel Kant yang mengidealkan paham *laissez faire laissez aller* dan gagasan negara jaga malam . Dalam gagasan ini setiap warga dibiarkan menyelenggarakan sendiri usaha – usaha kemakmurannya. Negara tidak perlu ikut campur dalam urusan – urusan yang dapat ditangani sendiri oleh masyarakat. Negara cukup berfungsi sebagai penjaga pada malam hari yang melindungi seluruh rakyat agar tetap merasa aman dan hidup tenteram..⁵⁶ Dalam perkembangannya, konsep dari Immanuel Kant dinilai kurang memuaskan, maka dikembangkanlah konsep *Rechtsstaat* yang berwawasan kesejahteraan dan kemakmuran. Dalam negara hukum terdapat beberapa unsur utama secara formal, yaitu⁵⁷ :

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*;
3. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada Undang- Undang;

⁵⁶ Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Cet. 1. Jakarta : Balai Pustaka., 1998. hlm. 90.

⁵⁷ Lihat Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1993., hlm.28.

4. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Ada beberapa pendapat dari para ahli tentang negara hukum, antara lain F.R. Bothink mengatakan bahwa negara, merupakan bentuk kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. Sedangkan Burkens mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) ialah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.

Sedangkan Teori Negara Kesejahteraan didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya). Dari pengertian tersebut dapat diambil suatu kesimpulan bahwa negara kesejahteraan melakukan perlindungan terhadap masyarakat terutama kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan sebagainya. Ciri-ciri pokok dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah :

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ-organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan

- rakyat di bidang sosial, ekonomi dan budaya. Sehingga perencanaan merupakan alat yang penting dalam negara kesejahteraan (*welfare state*);
3. Negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
 4. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, ini berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya;
 5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak, hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Dalam konteks penulisan penelitian disertasi ini, konsep pengelolaan pelabuhan oleh negara erat kaitannya dengan rumusan dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang merupakan salah satu roh dari konsep negara hukum kesejahteraan di Indonesia. Penggunaan Pasal 33 Ayat (3) ini dilakukan dengan pendekatan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh Negara dan merupakan milik bersama (*common property*) dan digunakan untuk kesejahteraan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dari satu generasi ke generasi selanjutnya secara berkelanjutan. Hak Negara menguasai atau hak penguasaan Negara merupakan konsep yang didasarkan pada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat.

Dalam menafsirkan makna frasa “dikuasai oleh Negara” dari Pasal 33 Ayat (2) dan (3) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi 5 (lima) fungsi negara dalam menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu:

1. Fungsi pengaturan (*regelendaad*). Fungsi pengaturan oleh Negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah (Eksekutif). Jenis peraturan yang dimaksud sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, Serta Keputusan yang dikeluarkan oleh Instansi Pemerintah (Eksekutif) yang bersifat mengatur.
2. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) Fungsi ini dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Dengan kata lain Negara c.q Pemerintah (BUMN) mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, fungsi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
3. Fungsi Kebijakan (*beleid*). Dilakukan oleh Pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan.
4. Fungsi Pengurusan (*bestuursdaad*). Dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*)
5. Fungsi Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) Dilakukan oleh Negara c.q Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh Negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Termasuk dalam fungsi ini yaitu

kewenangan pemerintah Pusat melakukan pengujian terhadap suatu Peraturan Daerah (PERDA) atau *executive review*.

4. Teori Otonomi Daerah

Teori selanjutnya yang peneliti usung adalah teori otonomi daerah. Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah berdasarkan asas desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintah kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya. Menurut Ahmad Yani salah satu urusan yang diserahkan kepada daerah adalah mengenai urusan yang memberikan penghasilan kepada Pemerintah Daerah dan potensial untuk dikembangkan dalam penggalian sumber-sumber pendapatan baru bagi daerah bersangkutan karena Pendapatan Asli Daerah (PAD) ini sangat diharapkan dapat membiayai pengeluaran rutin daerah.⁵⁸

Sedangkan secara normatif dalam era UU Nomor 32 Tahun 2004 ditentukan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Menurut Saragih (kata *autonomy* berasal dari bahasa Yunani (Greek), yakni dari kata *autonomia*, yang artinya⁵⁹ :

The quality or state being independent, free, and self-directing. Atau The degree of self-determination or political control possessed by a minority group, territorial division or political unit in its relations to the state or political community of which it forms a part and extending from local to full independence.

⁵⁸ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002., hlm.2.

⁵⁹ Juli Panglima Saragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Jakarta : PT Ghalia Indonesia, 2003., hlm. 12.

Sedangkan menurut *Encyclopedia of Social Science* dalam pengertiannya yang orisinal, otonomi adalah *The legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Sejalan dengan bergulirnya pelaksanaan otonomi daerah di tanah air, setiap Pemerintah Kabupaten dan Kota melakukan berbagai pembenahan menuju ke arah terselenggaranya otonomi di masing-masing daerah Kabupaten dan Kota. Hal yang sangat penting dalam menjawab berbagai isu dalam implementasi otonomi daerah termasuk sektor kepelabuhanan adalah tersedianya sistem dan mekanisme kerja organisasi perangkat daerah.⁶⁰

Salah satu aspek mendasar dalam otonomi daerah adalah hubungan antara pusat dan daerah, di antaranya mengenai pembagian urusan dan pembagian wewenang pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan terdiri atas⁶¹:

1. urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;
2. urusan yang dibagi antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yang selanjutnya dikenal adanya urusan Pemerintah daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.

Adapun pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah tersebut di atas. Dalam hal inilah akan menentukan sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Objek urusan pemerintahan bisa sama, tetapi wewenang atau ruang lingkupnya berbeda.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Lihat Pusat Studi Kebijakan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia., *Pembangunan Hukum dan Konflik Undang-Undang Bidang Sektoral*, Palembang, 2009., hlm.2.

Pembagian wewenang pemerintahan tersebut di atas, secara umum diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembagian urusan pemerintahan tersebut, secara khusus juga diatur dalam berbagai Undang-Undang sektoral, namun pengaturan tersebut seringkali menimbulkan persoalan karena kurang sinkron dalam pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Terjadi tumpang tindih dan tarik menarik wewenang, salah satunya dalam sektor kepelabuhanan di transportasi laut. Di tengah-tengah sumber daya alam yang melimpah, kehadiran otonomi daerah yang luas belum memberikan manfaat (positif) bagi masyarakat secara langsung di daerah tersebut. Karena dalam pandangan Pemerintah Daerah berdasarkan hasil informasi Penulis kepada Walikota Dumai, bahwa keberadaan pelabuhan juga membawa dampak kepada daerah dari sisi negatifnya antara lain masyarakat Kota Dumai, memprotes Walikota Dumai karena jalan menuju pelabuhan jadi rusak parah, sementara tidak ada kontribusi langsung dari PT Pelindo I Cabang Dumai.

Tujuan dari desentralisasi yang digariskan prinsip-prinsipnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu sebagai perwujudan demokratisasi di daerah, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan keragaman daerah. Idealnya, aplikasi desentralisasi dalam Undang-Undang terkait dengan otonomi, antara *lex generalis* dan undang sektoral (*lex specialis*) tersusun dalam bingkai yang sinkron.

Dalam perspektif Arnstein, keikutsertaan dari masyarakat merupakan bentuk kekuatan masyarakat dalam tataran kontrol di lapangan.⁶² Salah satu teori klasik tentang partisipasi masyarakat karya Arnstein diungkapkan bahwa tingkatan partisipasi masyarakat dapat dikategorikan dalam 8 (delapan) tingkatan sebagaimana tergambar dalam skema di bawah ini.

Gambar II.1
Tingkatan Partisipasi Masyarakat



Sumber : Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation”

Lebih lanjut dikatakan Arnstein, bahwa dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program dilaksanakan oleh negara tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut.⁶³ Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata

⁶² Lihat Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation” *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969, hlm. 216.

⁶³ *Ibid.*

masyarakat dan mengobati luka yang timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikit pun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah.⁶⁴

Derajat menengah yang semu terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yaitu: pemberitahuan (*informing*); konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun begitu tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil sebuah kebijakan publik. Sedangkan pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan.⁶⁵

Derajat tertinggi terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yakni kemitraan (*partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil, dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan). Sehingga pada tahap akhir partisipasi masyarakat telah sampai

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 218.

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 219.

pada puncaknya, yaitu ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses, pembentukan, pelaksanaan, dan kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat).⁶⁶

Keberadaan pemerintah dalam suatu negara adalah suatu yang urgen (penting) bagi proses kehidupan masyarakat. Sekecil apapun kelompok masyarakat, bahkan individu sekalipun membutuhkan pelayanan pemerintah. Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam ketidakteraturan⁶⁷, karena tidak ada institusi yang memberikan perlindungan hukum bagi warga beserta harta benda milik mereka. Hukum rimbalah yang akan terjadi, siapa yang kuat dialah yang akan menang dan mampu mempertahankan kehidupan dan miliknya.

Negara, melalui pemerintahnya menyelenggarakan tertib hukum dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi warga, aparatur pemerintah, dan aset negara. Dikatakan oleh Hans Kelsen⁶⁸:

“The state is, ..., a legal order. It is element, territory and people, are the territorial and personal spheres of validity of that legal order... The “power” of the state is validity and efficacy of legal order...”

Negara adalah tertib hukum. Elemen negara, wilayah dan rakyat, adalah lingkungan wilayah dan pribadi keberlakuan dari tertib hukum. Kekuasaan negara adalah keberlakuan dan kemanfaatan dari tertib hukum. Sebaliknya, para penulis konstitusi Amerika, seperti dikemukakan Alan Norton:⁶⁹

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 221-223.

⁶⁷ Ridwan. “Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan Kedua UUD 1945”. Makalah pada Seminar Bagian Hukum Tata Negara, kerjasama Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan Program HEDS. Inderalaya, 8 Desember 2006, hlm. 1.

⁶⁸ Hans Kelsen.. *General Theory of Law and State*. Russell & Russell, 1973., New York, hlm. 303

“The separation of territorial powers could be seen as a check on the power of central state: ...the American stress on the division of powers between levels of government could be extended to some extent to local government as mitigating the dominant of the sovereign”

Dari kutipan di atas, disarikan bahwa pemisahan kekuasaan teritorial dapat dilihat sebagai pengawasan terhadap kekuasaan negara, bagi Amerika pembagian kekuasaan tersebut adalah sebagai pengurangan dominasi kedaulatan.

Apapun bentuknya suatu negara dan seberapa pun luas wilayahnya, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus-menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah, menimbulkan konsekwensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah.⁷⁰ Pemencaran atau distribusi urusan-urusan pemerintahan kepada satuan-satuan dan unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, memunculkan sistem-sistem pemerintahan daerah yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional negara yang bersangkutan.

Bagi negara Indonesia, terdapat beberapa alasan mengenai perlu atau pentingnya pemerintahan daerah, yaitu alasan sejarah, alasan situasi dan kondisi wilayah, alasan keterbatasan pemerintah, dan alasan politis dan psikologis:⁷¹

1. Alasan Sejarah

⁶⁹ Alan Norton.. *International Handbook of Local and Regional Government: a comparative analysis of advanced democracies*. Reprinted, The Ipswich Book Company, Suffolk, 1997., Great Britain, hlm. 26-27

⁷⁰ S.H. Sarundajang,. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, 2000., Jakarta, hlm. 16.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 21-25.

Secara historis, eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu, sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah penjajah.

2. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah

Secara geografis, Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, satu sama lain dihubungkan oleh selat dan laut, dan dikelilingi oleh lautan yang luas. Kondisi wilayah yang demikian, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam dan potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Oleh karena itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing.

3. Alasan Keterbatasan Pemerintah

Tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, karena keterbatasan kemampuan pemerintah, maka pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah suatu keniscayaan. Tidak mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke.

4. Alasan Politis dan Psikologis

Ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, terdapat pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistis, demokratis, dan semangat persatuan

dan kesatuan nasional. Sejarah membuktikan, bahwa sekian lamanya bangsa Indonesia hidup di bawah pemerintah penjajah, disebabkan faktor utama, yaitu lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu. Pembentukan dan pembinaan pemerintahan daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Negara Republik Indonesia yang menganut faham negara kesatuan, memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini mengingat wilayah yang luas, bersifat nusantara, dan heterogenitas sosial budaya penduduk, maka pilihan otonomi daerah adalah keniscayaan.⁷² Dengan otonomi daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat melalui desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dengan desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan atau kekuasaannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.⁷³ Berdasarkan asas desentralisasi yang dianut, dikenalnya adanya pemerintahan daerah otonom yaitu daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Restrukturisasi urusan-urusan pemerintahan daerah merupakan salah satu unsur terpenting dan menantang yang ditangani dalam era reformasi sekarang ini. Pembagian urusan belum dilakukan secara jelas baik bagi Pemerintah, Pemerintah

⁷² Lihat J. Kaloh.. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, 2002., Jakarta, hlm. 69.

⁷³ Talizuduhu Ndraha. "*Sebuah Catatan tentang Otonomi dalam Penyelenggaraan Negara*". Makalah pada Seminar Gagasan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan RI. Sekretariat Tim P-7, Jakarta, 20-21 Maret 1992. hlm 4.

Propinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam otonomi tahun 1999. Pembagian urusan yang tidak jelas tersebut menimbulkan, beberapa kementerian maupun lembaga pemerintah pusat lainnya berkeberatan dalam menyerahkan sejumlah urusan strategis maupun yang dapat menjadi sumber pendapatan daerah, sehingga akhirnya akan menyebabkan ketegangan antar tingkatan pemerintahan.

Berbeda jauh dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 menghilangkan urusan residual kepada pemerintah daerah (kabupaten/kota). Undang-Undang ini kemudian mencantumkan "*positif list*" dari urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/kota, dengan rincian lanjutan akan ada dalam Peraturan Pemerintah. Undang-Undang ini membedakan antara "urusan wajib" dan "urusan pilihan". Urusan wajib yang ditentukan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 bentuknya kurang konsisten; ada yang berbentuk sektor dan yang bersifat urusan dengan ruang lingkup sempit. Daftar untuk propinsi hampir sama dengan daftar kabupaten/kota, hanya ada tambahan urusan lintas kabupaten/kota. Lebih lagi, penentuan apa yang menjadi urusan wajib maupun pilihan ditentukan atas serangkaian sektor, daripada penentuan yang berdasar hakekat urusan itu sendiri.

Undang-Undang ini masih jauh dari memadai dalam mengatur pendelegasian kewenangan yang berkaitan dengan "tugas pembantuan". Mekanisme untuk hal ini masih sangat terbatas, termasuk dari kesalahpahaman yang muncul dari Amandemen UUD 1945: "daerah mengatur dan melaksanakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Ketentuan tugas pembantuan sebenarnya untuk melengkapi desentralisasi karena yang tidak didesentralisasi dapat didelegasikan kewenangannya kepada pemerintah propinsi sebagai tugas dekonsentrasi. Jadi pemerintah mendapatkan

delegasi kewenangan akan urusan dari pemerintah disertai dengan anggaran dalam sumber daya manusianya untuk efisiensi Pelayanan di daerah dengan tanggung jawab tetap berada pemerintah. Demikian pula pembantuan karena urusan yang ditugaskan pemerintah pusat yang bermakna penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁷⁴ Daerah tentu saja dapat melaksanakan hal-hal tersebut, dengan parameter tertentu, bila ditugaskan. Undang-Undang tersebut juga belum jelas apakah urusan wajib sebuah daerah dapat didelegasikan sebagai tugas pembantuan kepada tingkat dibawahnya atau tidak.

Keseluruhan tata rancang hukum mengenai urusan terus menjadi masalah. Kelemahan yang besar dan terus menerus terjadi adalah kurangnya harmonisasi dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan sektoral. Ini memang tidak memberikan harapan untuk mengurangi ketegangan antar lembaga pemerintahan yang terlihat beberapa tahun terakhir ini. Justru ini melemahkan teori negara kesatuan.⁷⁵

Pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah berimplikasi pada pelimpahan wewenang pengelolaan dana keuangan dari pemerintah pusat melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah. Dana yang dilimpahkan ini harus dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat nonfisik yang

⁷⁴ Lihat definisi Tugas Pembantuan yang terdapat dalam perumusan Pasal 1 butir 9 Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

bertujuan untuk meningkatkan tingkat pencapaian efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah, serta menciptakan keselarasan dan sinergitas secara nasional.

Dengan otonomi daerah, diharapkan ‘jarak’ antara masyarakat dengan pembuat kebijakan (pemerintah lokal) menjadi lebih dekat dan erat baik secara politik maupun geografis, sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan kebutuhan hidup masyarakat. Hubungan erat dan dekat antara pemerintah lokal dan masyarakatnya memungkinkan pemerintah lokal memperoleh informasi terbaru dan informasi yang sesuai tentang permasalahan dan preferensi masyarakatnya sehingga pemerintah lokal akan lebih memahami kebutuhan dan permasalahan lokal serta pemerintah lokal akan memiliki posisi yang lebih baik untuk menetapkan prioritas-prioritas kebijakan yang benar dan fleksibel dibandingkan pemerintah pusat atau regional.

Dalam konteks penerapan otonomi daerah di Indonesia, program dan pelayanan yang menjadi urusan pemerintah lokal telah diatur di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007. Dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut, selain urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama menjadi urusan pemerintahan yang dibagi antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan (didesentralisasikan).

Beberapa pakar dan ahli berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang terdesentralisasi menjadi sebuah pilihan yang lebih baik dibandingkan pemerintahan sentralisasi, ini dikarenakan dalam sistem pemerintahan yang tersentralisasi seluruh keputusan dibuat oleh pemerintah pusat. Keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat ini seringkali tidak sesuai dan kurang sensitif terhadap kebutuhan dan

preferensi masyarakat, yang dikarenakan adanya jarak antara pemerintah pusat dengan masyarakat sebagai pihak terakhir yang menerima dan menikmati barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah. Selain itu, pemerintah pusat sering hanya menyediakan pelayanan standar untuk seluruh wilayah nasional. Akhirnya, pemerintah yang tersentralisasi akan berakibat pada timbulnya situasi dimana pemerintah pusat tidak dapat menyediakan pelayanan publik yang benar-benar sesuai dengan preferensi dan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan.

Otonomi daerah dengan desentralisasi memiliki tujuan untuk memperbaiki relevansi kualitas penyediaan pelayanan publik terhadap kebutuhan dan kondisi masyarakat lokal dengan tetap mengacu pada pencapaian tujuan pembangunan ekonomi dan sosial baik regional maupun nasional. Diharapkan melalui desentralisasi, pengambilan keputusan terkait pelayanan publik, program dan proyek dapat menjadi lebih relevan dan dapat diaplikasikan secara nyata di tiap-tiap daerah. Selain itu, inisiatif perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan ekonomi dan sosial yang lebih baik juga akan membantu memberikan kepastian tentang alokasi sumber daya pemerintah yang sangat terbatas untuk dapat digunakan secara efektif dan efisien demi memenuhi kebutuhan masyarakat lokal.

B. Definisi Operasional

Dalam penelitian hukum, teori ilmu hukum yang disusun oleh para ahli, rumusan dalam perUndang-Undangan maupun peraturan pemerintah dapat dipergunakan sebagai unsur dalam kerangka konseptual. Kerangka konseptual merupakan penggambaran hubungan antara konsep-konsep yang ingin diteliti, oleh karena itu keberadaan kerangka konseptual dalam suatu penelitian sangatlah

diperlukan guna dijadikan pedoman dalam meneliti suatu konsep, bukan merupakan gejala yang akan diteliti melainkan abstraksi dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut yang akan memberikan penyelesaian kepada kasus-kasus yang timbul karena hal tersebut.⁷⁶

Sebagai titik tolak dari perumusan kerangka konseptual, dapatlah diuraikan beberapa pengertian sebagai berikut :

1. Wewenang adalah dasar untuk bertindak, berbuat dan melakukan kegiatan / aktivitas suatu organisasi.⁷⁷
2. Sektor Kepelabuhanan adalah Kepelabuhanan meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan pelabuhan dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan dan ketertiban arus lalu lintas kapal, penumpang dan/atau barang, keselamatan berlayar, tempat perpindahan intra dan/atau antar moda serta mendorong perekonomian nasional dan daerah.
3. Otonomi daerah adalah suatu rentang waktu diberlakukannya rezim pemerintahan daerah yang ditandai dengan hadirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.
4. Pelayaran menurut ketentuan Pasal 1 butir 1 UU Nomor 17 Tahun 2008 diartikan sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan,

⁷⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986, hlm. 132

⁷⁷ *Ibid.*

- kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim.
5. Kepelabuhanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan 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 antar moda serta mendorong perekonomian nasional dan daerah dengan tetap memperhatikan tata ruang wilayah.
 6. Tatanan Kepelabuhanan Nasional adalah suatu sistem kepelabuhanan yang memuat peran, fungsi, jenis, hierarki pelabuhan, Rencana Induk Pelabuhan Nasional, dan lokasi pelabuhan serta keterpaduan intra-dan antar moda serta keterpaduan dengan sektor lainnya.
 7. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan perusahaan 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 antar moda transportasi.
 8. Pelabuhan Utama adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri dan internasional, alih muat angkutan laut dalam negeri dan internasional dalam jumlah besar, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi.

9. Otoritas Pelabuhan (*Port Authority*) adalah lembaga pemerintah di pelabuhan sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial.

C. Sistem Pemerintahan Daerah

7. Pengertian Sistem dan Pemerintahan

Sistem berasal dari bahasa Latin (*systēma*) dan bahasa Yunani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Istilah ini sering dipergunakan untuk menggambarkan suatu set entitas yang berinteraksi, di mana suatu model matematika seringkali bisa dibuat.⁷⁸

Sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan yang berada dalam suatu wilayah serta memiliki item-item penggerak, contoh umum misalnya seperti negara. Negara merupakan suatu kumpulan dari beberapa elemen kesatuan lain seperti provinsi yang saling berhubungan sehingga membentuk suatu negara dimana yang berperan sebagai penggerakya yaitu rakyat yang berada dinegara tersebut.

Kata "sistem" banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka.

⁷⁸ "Pengertian Sistem", Sumber: <http://pengertiansisteeem.blogspot.com/>, diakses 9 November 2013

Pengertian sistem menurut Anatol Rapport adalah *whole which function as a whole by virtue of the interdependence of its parts*. Menurut R.L Ackoff, sistem sebagai *entity conceptual or physical, which consists of interdependent parts*.⁷⁹

Menurut Lili Rasjidi, ciri suatu sistem adalah:⁸⁰

- a. Suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses)
- b. Masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*)
- c. Kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*)
- d. Keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*)
- e. Bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*)
- f. Bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.

Prinsipnya, pada tiap sistem selalu terdiri dari empat elemen:⁸¹

⁷⁹ Phillips DC, *Holistic Thought in Social Science*, California: Stanford University Press, 1988, hlm. 60.

⁸⁰ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993, hlm. 43-44.

- a. Objek, yang dapat berupa bagian, elemen, maupun variabel. Ia dapat benda fisik, abstrak, ataupun keduanya sekaligus; tergantung kepada sifat sistem tersebut
- b. Lingkungan, tempat di mana sistem berada.
- c. Atribut, yang menentukan kualitas atau sifat kepemilikan sistem dan objeknya.
- d. Hubungan internal, di antara objek-objek di dalamnya.

Syarat-syarat sistem :

- a. Sistem wajib dibuat untuk mengatasi masalah.
- b. Unsur dasar dari proses (energi, arus informasi dan material) lebih penting dari pada elemen sistem.
- c. Terdapat hubungan diantara elemen sistem.
- d. Elemen sistem harus memiliki rencana yang ditetapkan.
- e. Tujuan organisasi lebih penting dari pada tujuan elemen.

Pemerintahan adalah Suatu proses ketatanegaraan dalam suatu negara. Pemerintahan di jalankan oleh alat kelengkapan yaitu pemerintah. Pemerintah sebagai alat pelaksana dan kelengkapan pemerintahan memiliki fungsi melaksanakan tugas-tugas esensial dan fakultatif negara. Tugas esensial adalah mempertahankan negara sebagai organisasi yang berdaulat. Tugas esensial disebut juga tugas asli negara. Tugas fakultatif negara adalah untuk memperbesar kesejahteraan umum baik moral, intelektual, sosial, dan ekonomi.

Secara luas berarti sistem pemerintahan itu menjaga kestabilan masyarakat, menjaga tingkah laku kaum mayoritas maupun minoritas, menjaga fondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, pertahanan, ekonomi, keamanan sehingga menjadi sistem pemerintahan yang kontiniu dan demokrasi dimana seharusnya masyarakat bisa ikut turut andil dalam pembangunan sistem pemerintahan tersebut.

8. Sentralisasi

Istilah sentralisasi atau juga seringkali dipakai istilah sentralisme berasal dari kata sentral yang berarti pusat, sedangkan desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi. Menurut Hassan Shadily, sentralisasi adalah: “sistem politik dimana negeri keseluruhannya dikendalikan dari satu titik pusat, sebagai lawan dari sistem pemerintahan yang didesentralisasi federalisme dan regionalisme, dimana satuan-satuan lokal (negara, provinsi) mendapatkan tingkat autonomi tertentu”.⁸² Sistem sentralisasi menerapkan kekuasaan yang terfokus pada pemerintahan pusat. Artinya semua kewenangan dan terkooptasi pada pemerintah pusat.

Sentralisasi sendiri merujuk kepada konsep sistem pemerintahan yang meletakkan segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. Menurut J. In het Veld seperti yang dikutip oleh Fauzan, kelebihan sentralisasi adalah menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan

⁸² Hassan Shadily dan John Echols, *An English-Indonesian Dictionary*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta; 1996, hlm. 3084.

pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar.⁸³

Menurut J.T. van den Berg sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan mengatakan bahwa kebaikan sentralisasi meliputi antara lain meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat, merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan, mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum, membawa kepada penggalangan kekuatan, dan dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.⁸⁴

Penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem sentralisasi mempunyai kelemahan, antara lain : mengakibatkan terbengkalainya urusan-urusan pemerintahan yang jauh dari pusat., menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan, memberatkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat.

Hubungan hukum antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya negara berkembang seperti Indonesia, tergantung pada sistem yang digunakan

⁸³ Muhammad Fauzan.. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta, 2006., UII Press., hlm. 59.

⁸⁴ Bagir Manan. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan., 1994., hlm. 38.

dalam pengaturan hubungan tersebut. Secara teoritis, ada dua model sistem yang dapat digunakan, yakni model sistem sentralisasi dan model sistem desentralisasi. Kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab di seluruh dunia dewasa ini tidak ada satu negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralisasi atau sebaliknya desentralisasi penuh.

Dalam sistem sentralisasi semua kewenangan ada pada pemerintah pusat, yang berarti semua daerah terkooptasi oleh pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi terjadi penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah. Daerah yang mendapat kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri disebut daerah otonom.⁸⁵

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam prakteknya kecenderungan pelaksanaan sentralisasi merupakan gejala umum di negara berkembang. Penyebabnya adalah adanya anggapan dan keyakinan dari pembuat keputusan akan berjalan secara efektif apabila dilaksanakan secara terpusat. Pola pengendalian secara sentral oleh pemerintah pusat terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan sejak Tahun 1950-an didasari oleh pemikiran akan perlunya memanfaatkan sumber daya seefektif mungkin guna menjamin percepatan pertumbuhan ekonomi industri.

Ide ini didukung Badan Bantuan Internasional, seperti Bank Dunia. Mereka melihatnya sebagai jalan terbaik untuk mempercepat perubahan sosial dan politik, meningkatkan kesempatan kerja, dan menumpuk modal untuk

⁸⁵ Spirit Publik Vol. 3, No. 2, Oktober 2007, hlm. 6

investasi pembangunan. Menurut Myrdal dalam Rondinelli dan Cheema, ide ini dianggap sebagai “*would allowment*”.⁸⁶ Upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi dipandang perlu semata-mata untuk memberikan arah dan kontrol terhadap pembangunan ekonomi, serta mempersatukan bangsa yang sedang tumbuh sebagai akibat masa penjajahan yang cukup lama. dengan sistem sentralisasi ini terbuka kemungkinan merencanakan dan memprogramkan pertumbuhan, seperti yang disarankan para ahli ekonomi barat melalui model ekonometrik.

Pada akhir Tahun 1960-an sesungguhnya faham sentralisasi sudah tidak diakui lagi oleh sebagian besar negara berkembang. Pengalaman mereka menunjukkan bahwa upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi ternyata tidak dapat mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. pertumbuhan ekonomi pada sebagian besar negara berkembang pada periode Tahun 1950-an dan 1960-an berjalan lamban. Sekalipun terjadi pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, pertumbuhan itu hanya dinikmati oleh sebagian kecil golongan masyarakat. Perbedaan antara yang kaya dan yang miskin semakin mencolok. Laju pertumbuhan antara satu daerah dengan lainnya berjalan timpang. Standar hidup golongan berpenghasilan rendah dan sejumlah golongan orang-orang yang hidup dalam kondisi yang oleh Bank Dunia⁸⁷ disebut *absolute poverty* meningkat semakin besar. Dalam kenyataannya,

⁸⁶ Rondinelli, Dennis A. Rondinelli And G. Shabbir Cheema, , “Implementing Decentralization Policies: An Introduction”, Dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California., 1988., Sage Publications Inc., hlm. 11.

⁸⁷ United Nations, , *A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*, New York., 1961., Department Of Economics and Sosial Affair, hlm. 1-3

perencanaan yang *center down* ini tampaknya terlalu kaku dan diragukan. Menurut Sofyan Effendi et.al.⁸⁸, perencanaan jenis ini lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah dan swasta yang seharusnya didirikan untuk berfungsi sebagai generator pembangunan. Bahkan mereka selalu mendominasi dan membebani berbagai aturan secara berlebihan kepada masyarakat lokal atau daerah yang seharusnya mereka layani. Strategi ini terlalu menyamaratakan konsep pembangunan dan tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan dalam sistem nilai, aspirasi masyarakat, dan variasi sosial yang ada.

9. Desentralisasi

Munculnya otonomi daerah menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralisasi mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralisasi, yaitu dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mewujudkan daerah otonom yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya. Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya bertujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesatuan politik dan kesatuan bangsa.

Sehingga untuk dapat memahami pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Penulis merasa perlu untuk

⁸⁸ Yoyon Bahtiar Irianto, *Ajaran tentang Luas Dan isi Otonomi Daerah*, Sumber: www.file.upi.edu/Direktori/FIP/.../AJARAN_OTONOMI.pdf, diunduh tanggal 21 April 2013.

menjabarkan mengenai jenis-jenis dari sistem desentralisasi itu sendiri yang terdiri dari, sebagai berikut:

10. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Pemerintah daerah memiliki kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan besaran wewenang yang dilimpahkan dan dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Dana dekonsentrasi ini bertujuan meningkatkan tingkat pencapaian efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah, serta menciptakan keselarasan dan sinergitas secara nasional antara program/kegiatan dekonsentrasi yang didanai dari APBN.

Dekonsentrasi, atau desentralisasi secara administratif mengacu kepada kewenangan pemerintah nasional kepada pemerintah daerah atau perwakilan kementerian/lembaga nasional. Di Indonesia dekonsentrasi dilaksanakan melalui Gubernur dan instansi vertikal kementerian nasional.

Pendanaan urusan dekonsentrasi di Indonesia utamanya diberikan untuk aktifitas non fisik seperti koordinasi, perencanaan, fasilitasi, pelatihan, pengawasan, dan pembinaan.⁸⁹

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah (dekonsentrasi) memiliki implikasi bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan setelah adanya pelimpahan wewenang pemerintah melalui kementerian negara/lembaga kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan besaran wewenang yang dilimpahkan dan dipergunakan untuk kegiatan yang bersifat nonfisik.

PP Nomor 7 Tahun 2008 menetapkan yang selanjutnya disebut PP Nomor 7 Tahun 2008 “rambu-rambu” penyelenggaraan dekonsentrasi meliputi:⁹⁰

- (1). 6 (enam) urusan pemerintahan yang bersifat mutlak yang dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah (Kantor wilayah/Kantor Kementerian);
- (2). di luar 6 urusan pemerintahan yang bersifat mutlak yang dilimpahkan kepada instansi vertikal tertentu di daerah (Lembaga Pemerintah Non Kementerian /LPNK);

⁸⁹ Peraturan Pemerintah BAPPEENAS & UNDP, *Risalah Desentralisasi*, Jakarta; Mei 2009, hlm. 2

⁹⁰ Tunjung Sari, *Penerapan Desentralisasi Keuangan dan Evaluasi Kebijakan Dana Dekonsentrasi Di Daerah*, Jurnal Ekonomi Bisnis dan Perbankan., Vol. 17 No. 11., Juni 2011., Surakarta, hlm. 6

- (3). Urusan pemerintahan (di luar huruf a dan b) yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pendanaan Dekonsentrasi yang diatur dalam PP Nomor 7 Tahun 2008 hanya terkait dengan pelimpahan urusan kepada Gubernur; Urusan Pemerintahan yang akan dilimpahkan tertuang dalam program dan kegiatan melalui Rencana Kerja (Renja) – Kementerian/Lembaga (K/L).

Dasar hukum pelimpahan urusan dituangkan dalam Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga setiap tahun setelah ditetapkannya Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) – Kementerian/Lembaga (KL). Pelimpahan urusan dari K/L kepada Gubernur tidak boleh dilimpahkan lagi oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota; Urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat dilakukan penarikan.

Ketiadaan standardisasi dalam alokasi dana dekonsentrasi juga menjadikan pemerintah daerah berlomba-lomba mendekati K/L untuk memperoleh perhatian. Tentu dengan maksud untuk memperoleh alokasi dana dekonsentrasi yang sebesar -besarnya. Pemerintah daerah tak segan-segan menempuh cara dengan menyerahkan upeti agar program yang didanai dana dekonsentrasi mengalir ke daerah tersebut.

Pengelolaan dana dekonsentrasi, termasuk dana pendidikan, hanya diketahui gubernur dan Dinas Pendidikan Provinsi. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga yang mewakili rakyat tak mempunyai akses Pengelolaan dana dekonsentrasi, termasuk dana pendidikan, hanya diketahui gubernur dan Dinas Pendidikan Provinsi.

DPRD sebagai lembaga yang mewakili rakyat tak mempunyai akses memantau anggaran ini di lapangan. Akibatnya, pengawasan dana dekonsentrasi sulit dilakukan. DPRD harus berinisiatif menyusun perda pengawasan.

11. Delegasi

Delegasi adalah mekanisme desentralisasi dimana beberapa fungsi pemerintahan diberikan kepada Pemerintah Daerah. Di Indonesia, semua tingkatan Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk memberikan beberapa pelayanan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat. Delegasi di Indonesia mengambil nama “Tugas Pembantuan”. Di Indonesia, pendanaan Tugas Pembantuan diberikan untuk aktifitas-aktifitas fisik, seperti pengadaan asset dan konstruksi fasilitas fisik.⁹¹ Seperti halnya dekonsentrasi, tugas pembantuan diatur di dalam PP Nomor 7 Tahun 2008.

Di dalam Pasal 1 angka 11 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan tugas pembantuan adalah:

“Penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten, atau kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten, atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.”

Adapun ruang lingkup delegasi/tugas pembantuan ditegaskan dalam Pasal 8 adalah sebagai berikut⁹² :

⁹¹ Peraturan Pemerintah BAPPEENAS & UNDP, *Log – cit*

⁹² Lihat Pasal 8 PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

1. Aspek penyelenggaraan
2. Aspek pengelolaan dana
3. Aspek pertanggungjawaban dan pelaporan
4. Aspek pembinaan dan pengawasan
5. Aspek pemeriksaan
6. Aspek sanksi.

Istilah delegasi ini dikenal pula dalam ranah Hukum Publik. Delegasi merupakan bagian dari jenis-jenis pelimpahan kewenangan. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara Atribusi, Delegasi, maupun Mandat. Suatu Atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian

pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁹³

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perUndang-Undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan

⁹³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 5

dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁹⁴

Devolusi, juga dikenal sebagai desentralisasi politik, mengacu kepada pemberian kuasa atau urusan dari Pemerintah nasional kepada Pemerintah Daerah.

Devolusi memberikan beberapa kewenangan penting kepada Pemerintah Daerah, seperti perpajakan, dan pelayanan dasar. Pertimbangan utama daripada Devolusi adalah pemberdayaan masyarakat, dimana konstituen lokal diberikan hak untuk menentukan pemerintahan sendiri agar mereka dapat mengelola kesejahteraan mereka sendiri dengan baik. Devolusi adalah elemen utama, walaupun bukan satu-satunya dalam desentralisasi.

Devolusi, transfer kewenangan kepada unit-unit semi otonom di tingkat pemerintah daerah dengan status kelembagaan yang jelas, yang memilih pemerintah daerahnya sendiri, memiliki penghasilan sendiri, dan memiliki kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan investasi. Ini merupakan bentuk desentralisasi yang paling kuat.

Di Indonesia, memiliki sepenuhnya pendapatan dan dana Inpres adalah contoh kewenangan fiskal yang terdevolusi, meskipun kemudian dalam

⁹⁴ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 219.

prakteknya terhambat oleh kewenangan pusat untuk menentukan kuota dan Petunjuk Pelaksana dan Petunjuk Tehnis (juklak-juknis).

Dapat disimpulkan bahwa Devolusi adalah transfer fungsi pemerintah dari pusat ke tingkat yang lebih rendah, sehingga pemerintah daerah mempunyai otonomi lebih besar.

Devolusi fungsi pelayanan masyarakat dengan berlandaskan prinsip subsidiarity akan lebih mampu menjamin kesesuaian konsepsi dan praktek pelayanan dengan kebutuhan masyarakat sebenarnya, serta meningkatkan sistem demokrasi yang partisipatif, representatif, dan kontestatif.

Apa yang harus lebih didorong oleh pemerintah, dan setiap penggiat demokrasi, adalah suatu kondisi pelimpahan wewenang secara devolutif yang mampu menjamin partisipasi setiap level kelembagaan masyarakat, dalam kerangka mewujudkan kehidupan berdemokrasi yang lebih luas. Tantangan yang hadir di depan mata kita adalah bagaimana desain otonomi daerah dapat secara pasti identik dengan desain devolusi.

Melihat penjelasan dari beberapa definisi dan bentuk otonomi daerah maka penulis berasumsi bahwa devolusi atau otonomi daerah politikkah yang lebih dapat menciptakan pola hubungan yang lebih demokratis, baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai institusi formal dibawahnya. Devolusi juga dapat meningkatkan peran pemerintah lokal dalam berbagai bidang, khususnya dalam rangka menjaga keseimbangan ekonomi, sosial dan politik di daerah, serta juga dapat lebih meningkatkan partisipasi warga negara untuk ikut menentukan arah berbagai kebijakan yang akan diputuskan dan di implementasikan.

Menurut Smith otonomi daerah dalam bentuk desentralisasi yang demokratis dibutuhkan oleh pemerintah daerah karena beberapa faktor, yaitu untuk *political education, training in political leadership, political stability, political equality, accountability dan responsiveness*.⁹⁵

1. *Political education*, desentralisasi memberikan pemahaman kepada warga negara (citizen) tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan perencanaan, dan anggaran dalam suatu system pemerintahan yang demokratis.
2. *Training political leadership*, desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik yang prospektif bagi di tingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik serta menyusun anggaran. Dari pemimpin lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
3. *Political stability*, desentralisasi menciptakan partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain (dukungan-dukungan aktif terhadap partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini diharapkan dapat tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan dan stabilitas politik.
4. *Political equality*, desentralisasi mendorong terjadinya kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan

⁹⁵ Lihat Peter de Leon, 1994, "Democracy in The Policy Sciences: Aspirations and Operations", *Policy Studies Journal*, Vol. 22 No. 1.

konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik terdistribusikan secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal.

5. *Accountability*, desentralisasi dapat mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan akuntabilitas. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih accessible terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggungjawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu suara pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan/ketidakpuasannya terhadap kinerja para wakil rakyat.
6. *Responsiveness*, desentralisasi mendorong peningkatan sensitivitas pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan lokal dan bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif .

Otonomi daerah dengan desentralisasi politik atau devolusi memiliki system kewenangan yang diharapkan adalah pelimpahan seluas-luasnya atas kebijaksanaan politik yang dalam pola tata negara dan administrasi pemerintah yang bersifat *bottom - up* dan bertanggungjawab. Menurut Syaukani untuk menyelenggarakan desentralisasi politik perlu segera mewujudkan beberapa hal yang menurutnya sangat mendasar berkaitan dengan bidang politik, antara lain⁹⁶ :

1. Desentralisasi pemberian wewenang bidang pemerintahan, yaitu upaya untuk segera mewujudkan pemberian wewenang bidang pemerintahan/birokrasi secara luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah.
2. Desentralisasi pemilihan pimpinan politis yang berkualitas, yaitu untuk mewujudkan sistem pemilihan pemimpin politis dan pemerintah di daerah yang berkualitas dan mendapat dukungan secara real dari rakyat.
3. Desentralisasi pengakomodasian aspirasi politik masyarakat, yaitu dalam pemilihan pimpinan politis daerah hendaknya harus mengacu kepada aspirasi rakyat. Artinya rakyatlah yang paling berkuasa melalui legislatif daerah.
4. Desentralisasi pemberian kewenangan pemerintahan pada daerah, yaitu pelimpahan wewenang otonomi politis kepada daerah. Daerah melalui wewenang tersebut perlu untuk mengambil keputusan-keputusan baik yang bersifat strategis maupun taktis.

6. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Ditinjau dari segi pemberian wewenangnya asas desentralisasi adalah asas yang akan memberikan wewenang kepada

⁹⁶ H.R Syaukani,. (tanpa tahun), *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Lembaga Ilmu Pengetahuan (Gerakan Pengembangan Pemberdayaan Kutai, Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur.

pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan- urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Di dalam ilmu administrasi Negara, menurut Robert D. Miewald, tema desentralisasi dan sentralisasi terutama mengenai fenomena tentang “*Delegation of Authority and responsibility*” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit organisasi bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.⁹⁷

Sentralisasi dan desentralisasi mempunyai kelebihan dan kekurangan masing-masing. Ini berarti bahwa kekurangan sentralisasi adalah kelebihan dari desentralisasi. Menurut G.R. Terry dalam bukunya *Principle of Management* mengemukakan tentang kelebihan dari sentralisasi dan desentralisasi sebagai berikut :

a. kelebihan sentralisasi

- (1). Kekuasaan dan prestige memperlengkap kekuasaan eksekutif kepala;
- (2). Keseragaman kebijaksanaan, praktek dan keputusan terpelihara;
- (3). Penggunaan secara penuh ahli-ahli pada kantor pusat ditingkatkan, sebagian besar karena mereka dekat kepada tahap manajemen teratas;

⁹⁷ Suparni Pramudji, *Pelaksanaan Asas Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Dalam Sistem Administrasi Negara kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Yayasan Karya Dharma, 1984.

- (4). Ahli-ahli berkualitas tinggi dapat dipergunakan, karena ruang lingkup dan banyaknya pekerjaan mereka adalah cukup untuk membantu manager;
- (5). Fungsi rangkap dapat ditekan sampai minimum;
- (6). Bahaya yang timbul dari tingkat laku dapat dikurangi;
- (7). Prosedur dan tingkat kontrol yang teliti dan besar biaya tidak diperlukan.
- (8). Dapat dikembangkan kelompok manajemen yang terkoordinasi tepat.

b. Kelebihan desentralisasi

- (1). Struktur organisasi yang didesentralisasikan berbobot pendelegasian wewenang yang memperingan beban manajemen teratas;
- (2). Lebih berkembang *generalis* daripada *spesialis* dan dengan demikian membuka kedudukan untuk manajer umum;
- (3). Hubungan dan kaitan yang akrab dapat ditingkatkan yang mengakibatkan gairah kerja dan koordinasi yang baik;
- (4). Kebiasaan dengan aspek kerja yang khusus dan penting siap untuk dipergunakan;
- (5). Efisiensi dapat ditingkatkan sepanjang struktur dapat dipandang sebagai suatu kebulatan demikian rupa sehingga kesulitan dapat dilokalisasi dan dapat dipecahkan dengan mudah;

- (6). Bagi perusahaan yang besar dan tersebar diberbagai tempat, dapat diperoleh manfaat sebesar-besarnya dari keadaan tempat masing-masing;
- (7). Rencana dapat dicoba dalam tahap eksperimen pada suatu perusahaan, dapat diubah dan dibuktikan sebelum diterapkan pada bagian lain yang sejenis dari bagian usahanya yang sama;
- (8). Resiko yang mencakup kerugian, kepegawaian, fasilitas dan perusahaan dapat terbagi.

Kebaikan tersebut dapat saja ditambah sesuai dengan keadaan, misalnya kebaikan lain dari sentralisasi adalah bahwa desentralisasi akan memakan waktu yang relatif lebih lama. Demikian pula desentralisasi terdapat kebaikan berbentuk yang lebih banyak bagi manajemen tertinggi untuk memperhatikan hal-hal yang sangat penting dan principal, pada sentralisasi, manajer tertinggi dalam berbagai bentuk masalah dari yang berukuran sederhana sampai ukuran yang rumit.

Menurut Bayu Suryaningrat jenis asas desentralisasi dibagi menjadi dua macam yaitu sebagai berikut :

- a. Desentralisasi Jabatan yaitu berupa pemencaran kekuasaan dari atas kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.
- b. Desentralisasi Kenegaraan yaitu berupa penyerahan kekuasaan yang mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan Negara.

Selanjutnya desentralisasi kenegaraan itu dapat dibedakan menjadi :

- a. Desentralisasi territorial yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, batas pengaturan yang dimaksud adalah daerahnya sendiri.
- b. Desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi, misalnya pendudukan, pengairan dan sebagainya.

Di dalam desentralisasi pemencaran berarti pelimpahan, penyerahan atau kerja lain yang mengatur jarak jauh dari tempat asal (pusat). Kemudian yang membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi adalah bahwa desentralisasi terdapat :

- a. Bentuk pemencaran adalah pelimpahan;
- b. Pemencaran terjadi kepada daerah (bukan perorangan)
- c. Yang dipencarkan adalah urusan pemerintah;
- d. Urusan pemerintah yang dipencarkan menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri.

Sehingga dalam hal ini inisiatif pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom, yang meliputi :

- a. Kebijakanaksanaan;
- b. Perencanaan;
- c. Pelaksanaan;
- d. Pembiayaan;
- e. Perangkat pelaksanaan.

Berdasarkan pada sistem tata pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945, pada prinsipnya asas desentralisasi merupakan pemberian

kebebasan untuk membangkitkan keaktifan rakyat melalui wakil-wakilnya dalam badan perwakilan daerah. Sebagai salah satu pencerminan dari sistem ini maka daerah mempunyai hak, wewenang menyusun peraturan yang disebut peraturan daerah, mengatur keuangannya yang disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah, lain halnya dengan kantor wilayah kementerian, lembaga ini tidak berwenang membuat peraturan pemerintah dan juga anggarannya dalam kementerian masing-masing, yang terkonsentrasi dipusat.

D. Urgensi Pelabuhan Dalam Pengembangan Wilayah Di Indonesia

Letak geografis Republik Indonesia (RI) sangat strategis karena terletak pada posisi silang antara 2 (dua) benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia serta 2 (dua) Samudera yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Karena negara RI merupakan suatu negara kepulauan (*archipelago state*), maka peranan transportasi laut dan udara adalah sangat penting dan strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena itu, wawasan nusantara merupakan *grand strategy*. Sebagai negara maritim, maka seharusnya negara Indonesia memiliki armada kapal dan infrastruktur transportasi laut yang cukup untuk melayani kebutuhan angkutan laut dalam negeri dan angkutan laut luar negeri.

Pelabuhan merupakan infrastruktur fasilitas pelayanan publik dalam mendukung armada pelayaran niaga nasional dalam sistem transportasi nasional Indonesia yang mempunyai peran penting dan strategis sebagai tulang punggung mewujudkan wawasan nusantara, dan sebagai fasilitator dan penggerak pengembangan perdagangan dan perekonomian nasional.

Selama beberapa dasawarsa terakhir ini pelabuhan berkembang cukup pesat namun belum terencana dengan baik sehingga menjadi tidak optimal, terjadi biaya tinggi dan mengganggu kelancaran perkembangan transportasi laut, yang sebenarnya adalah dapat digunakan sebagai peluang besar dalam hubungan penciptaan lapangan kerja, perluasan lapangan usaha dan penambahan pendapatan negara. Oleh karenanya peran pelabuhan harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan bangsa dan negara, serta dapat menempatkan Republik Indonesia di tempat terhormat dan diperhitungkan dalam perdagangan dunia. Pelabuhan berperan sebagai pendukung (*husbandry*) armada pelayaran niaga nasional, dan armada pelayaran niaga nasional yang kuat adalah pendukung utama daya saing pelabuhan nasional dalam bersaing dengan pelabuhan-pelabuhan negara-negara tetangga.

Saat ini penyelenggaraan pelabuhan untuk pelabuhan yang telah mempunyai kemampuan pengembangan dengan keuangan sendiri yang dilaksanakan oleh PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo) sebagai badan usaha milik negara yang bergerak di bidang kepelabuhanan dan terdapat pula beberapa perusahaan industri besar seperti Pertamina, Krakatau Steel, Petrokimia Gresik, Pupuk Kaltim, dan BUMN lain termasuk perusahaan minyak lepas pantai dan pertambangan lainnya (Freeport, Arutmin, Newmont) yang membutuhkan pelabuhan khusus untuk kepentingannya sendiri guna menunjang usaha pokoknya. Sedangkan penyelenggaraan pelabuhan untuk pelabuhan yang belum mempunyai kemampuan pengembangan dengan keuangan sendiri, masih dilaksanakan oleh Pemerintah yaitu Kantor Pelabuhan (KANPEL) yang merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dari Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan RI.

Semakin tinggi aktivitas ekonomi suatu wilayah dan semakin terintegrasinya perekonomian wilayah terkait, semakin tinggi aktivitas bongkar muat barang dan naik turunnya penumpang yang terjadi sehingga konsekuensinya menuntut pula disediakannya infrastruktur berupa pelabuhan laut dengan kapasitas besar dan berteknologi modern. Tidak meratanya aktivitas ekonomi di suatu negara menimbulkan berbagai kelas pelabuhan di berbagai wilayah negara tersebut. Di Indonesia terdapat pelabuhan-pelabuhan besar terbuka untuk perdagangan luar negeri seperti Tanjung Priok di Jakarta, Tanjung Perak di Surabaya, dan Belawan di Medan berlokasi di kawasan barat yang volume aktivitas ekonominya jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan beberapa pelabuhan di kawasan timur Indonesia.

Satu faktor lain yang mempengaruhi perkembangan suatu pelabuhan adalah jalur pelayaran internasional yang akan menjadi tempat melintas kapal-kapal dari berbagai belahan dunia. Kapal-kapal yang datang dari Samudra Hindia dengan tujuan Asia Timur Jauh akan melintasi wilayah perairan Indonesia melalui Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, dan Selat Timor. Sebagian besar kapal tersebut akan melalui Selat Malaka dan Selat Sunda karena jaraknya menjadi paling dekat. Sedangkan yang melalui kedua pintu masuk lainnya tidak terlalu banyak dan umumnya adalah kapal-kapal berukuran besar seperti *supertanker*. Kondisi tersebut jelas akan sangat menguntungkan Pelabuhan Tanjung Priok dan Pelabuhan Belawan, sedangkan Pelabuhan Tanjung Perak lebih berfungsi sebagai pelabuhan distribusi untuk kawasan timur Indonesia.

Besarnya potensi lalu lintas kapal di perairan Indonesia, terutama bagian barat, sayangnya tidak bisa dioptimalkan akibatnya sebagian besar kapal tersebut memilih Singapura sebagai tempat berlabuh. Hal ini sekaligus menjadikan Singapura

sebagai pelabuhan kontainer terbesar di Asia Timur. Akibatnya, pelabuhan Singapura seolah-olah menjadi pelabuhan pengumpul (hub port) bagi lalu lintas barang dari dan menuju Indonesia, sedangkan pelabuhan-pelabuhan besar di Indonesia seolah hanya menjadi pelabuhan pengumpan (*feeder*). Konsekwensinya, Sudah barang tentu memberi keuntungan yang sangat besar kepada negara Singapura tersebut, sedangkan PT Pelabuhan Indonesia I, II, III, dan IV sebagai Badan Usaha Milik Negara yang dipercayai untuk mengelola pelabuhan-pelabuhan komersial di Indonesia masih disibukan dengan permasalahan manajemen yang belum mampu bersaing baik dalam bentuk pelayanan dan cenderung masih bersifat birokratis karena masih bertindak sebagai regulator sehingga dianggap kurang profesional dan lamban dalam bertindak sebagai layaknya aktif dalam bisnis pelabuhan.

Gambaran singkat di atas menunjukkan masih banyak hal yang harus dibenahi dalam masalah kepelabuhanan di Indonesia sehingga dominasi Singapura belum mampu dikurangi atau kalau mungkin diakhiri. Untuk mencapai hal itu, terutama pada saat ini, tampaknya banyak sekali pekerjaan yang harus diselesaikan. Di satu pihak, pelabuhan Singapura sudah mampu mempromosikan tentang pelayanan kontainer dalam hitungan menit berbasis teknologi informasi. Di lain pihak, masih terbatasnya sarana pelabuhan besar di Indonesia masih lambatnya pelayanan di Tanjung Priok (*Dwiling Time*) sehingga pada akhirnya menimbulkan biaya logistik yang ditangani dan tantangan harga – harga barang yang membuat sulitnya untuk langsung di ekspor. Dengan menyadari betapa beratnya upaya meningkatkan standar kinerja kepelabuhanan di Indonesia, secara internal di negara kita juga masih dihadapkan dengan potensi konflik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terutama soal kewenangan dibidang kepelabuhanan.

Adanya Undang-Undang Otonomi Daerah telah terjadi kejanggalaan-kejanggalaan pola pemikiran dari Pemda antara lain dengan cara pengkaplingan wilayah laut dan adanya beberapa PEMDA yang mengklaim bahwa pelabuhan-pelabuhan untuk diserahkan kepada PEMDA tanpa melalui asal usul aset dari pelabuhan itu sendiri dengan alasan lokasi pelabuhan tersebut berada didaerahnya. Apabila hal ini terjadi, dikhawatirkan, di satu sisi akan menimbulkan dampak peningkatan biaya operasi (*high cost economy*), dan di sisi lain akan terjadi inefisiensi usaha pelayaran karena masing-masing Pemda akan menerapkan tarif kepelabuhanan yang berbeda-beda. Di samping itu, banyak Pemda tidak memiliki sumber sumber daya manusia yang profesional dengan hanya mengandalkan tenaga-tenaga ala kadarnya yang ada didaerah, walaupun Kementerian Perhubungan telah memberikan petunjuk tentang persyaratan pada jabatan-jabatan standar kompetensi yang akan mengelola di daerah.

Di tingkat regional, adanya perkembangan lingkungan strategis seperti di ASEAN dengan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) dan antara China dan ASEAN seperti dalam CAFTA (*China ASEAN Free Trade Agreement*) . Di dalam AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) terdapat AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Trade in Services*) yang telah menimbulkan persaingan yang ketat. Indonesia telah menandatangani AFAS, dengan demikian Indonesia telah menjadi salah satu negara peserta. Pada dasarnya AFAS, merupakan liberalisasi perdagangan jasa.⁹⁸

⁹⁸ Mukhaer Pakkanna, “Pelabuhan Indonesia Hanya Feeder?”, Sumber: http://stiead.ac.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=60, diakses tanggal 26 Desember 2011

Kita tidak mengambil langkah melalui kebijakan yang mendorong daya saing dan efisiensi, niscaya kita akan tertinggal dari pertumbuhan pelayaran niaga negara-negara ASEAN. Di tingkat global persaingan yang terjadi sudah sedemikian ketat. Terlebih lagi dengan dikeluarkannya aturan GATS (General Agreement on Trade Services). Dalam percaturan ini Indonesia hanya mampu sebagai *feeder*, sedang negara-negara lain di ASEAN misalnya Malaysia dan Singapura, pelayaran niaganya telah memasuki *global service* dengan *networking* internasional seperti Pelabuhan Tanjung Pelepas ataupun Port Klang di Malaysia telah menjadi pelabuhan Hub dibuktikan dengan masuknya beberapa Mainland Operator (MLO) menyinggahi, pelabuhan Malaysia tersebut. Bahkan perusahaan pelayaran Maersk Line dan Ever Green telah memindahkan *Base Office*-nya dari Singapore ke Tanjung Pelepas Malaysia tersebut tentunya kasus ini membuat sesuatu yang harus dicermati sebagai ketergantungan bagi Negara Republik Indonesia.

Dalam rangka membenahi kondisi kepelabuhanan di Indonesia, sebetulnya Kementerian Perhubungan telah menyusun konsep transportasi selain telah adanya Undang-Undang sebagai paket UU Transportasi Nasional dalam dokumen hukum yang dituangkan satu sistem yang disebut dengan dokumen Sistem Transportasi Nasional (Sistranas) yang dikukuhkan dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 49 Tahun 2005. Dalam Sistranas disebutkan pelabuhan Indonesia terbagi atas, *international hub*, *national hub*, dan *spoke*, dengan ditetapkan Pelabuhan Tanjung Priok dan Pelabuhan Tanjung Perak sebagai *international hub*. Namun, karena alasan sebagaimana telah Penulis uraikan sebelumnya khususnya berkaitan alasan otonomi daerah antara lain kegunaan suatu Pemda berebutan menjadikan pelabuhan di daerahnya minta dijadikan sebagai *international Hub*. Tentunya akan mengacaukan

sistem pengaturan kepelabuhanan dalam satu sistem dalam suatu tatanan kepelabuhanan nasional sehingga akan semakin menjadi sulit untuk menghadapi tantangan internasional termasuk di lingkungan regional. Urgensi pelabuhan tersebut dicerminkan dalam berbagai regulasi kepelabuhanan baik regular murni kepelabuhannya maupun yang terkait dengan otonomi daerah sebagai kerangka teoritik dan tinjauan pustaka disertasi ini antara lain UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 21 Tahun 1992 yang direvisi dengan UU Nomor 17 Tahun 2008, Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000 yang direvisi dengan PP Nomor 38 Tahun 2007, PP Nomor 69 Tahun 2001 yang direvisi dengan PP Nomor 61 Tahun /2009 sebagai regulasi pokoknya dan regulasi lain yang terkait dengan otonomi daerah dan kepelabuhanan lainnya.

E. Kepentingan Nasional dan Daerah Dalam Pengelolaan Sektor Pelabuhan

Kebijakan otonomi daerah melalui penerapan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah berdampak kepada pengelolaan sektor-sektor pelayanan publik. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamankan penyelenggaraan urusan-urusan wajib, termasuk transportasi, dalam kewenangan pemerintah daerah. Dalam masa transisi implementasinya, kebijakan ini mengundang resiko rentan terhadap misinterpretasi. Pemerintah Daerah menafsirkan bahwa seluruh pengelolaan urusan wajib menjadi kewenangan daerah padahal menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan melalui

pemberian Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NSPK) dilakukan oleh Pemerintah.

NSPK yang masih merupakan kewenangan Pemerintah merupakan pengejawantahan semangat pembangunan dalam kerangka nasional. Hal ini juga dilakukan agar dalam implementasi kebijakan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah tetap diarahkan sehingga selalu memperhatikan optimalisasi pelayanan jasa pemerintahan sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal lain yang harus diperhatikan adalah kapasitas kemampuan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan penyediaan layanan publik. Saat ini kondisi Pemerintah Daerah masih belum mampu dalam menyediakan pelayanan yang optimal karena kemampuan sumber daya manusia yang masih belum merata. Oleh karena itu Pemerintah yang lebih memiliki kapasitas, tetap memberikan pembinaan melalui pendidikan dan pelatihan-pelatihan sehingga secara pasti kapasitas pelayanan di daerah dapat meningkat, tanpa mengalami penurunan terlebih dahulu.

Salah satu bentuk pelayanan yang diberikan Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan mobilitas dan distribusi barang dan penumpang adalah perlu adanya pelabuhan sebagai outlet. Menurut UU Nomor 17 Tahun 2008, pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra

dan antar moda transportasi. Selanjutnya pelabuhan menurut jenisnya terdiri dari pelabuhan umum dan pelabuhan khusus.⁹⁹

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaanya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan dan mendorong pencapaian tujuan nasional, yaitu memantapkan wawasan nusantara serta memperkuat ketahanan nasional. Kepelabuhanan dilakukan dalam satu kesatuan Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang ditujukan untuk mewujudkan kelancaran, ketertiban, keamanan dan keselamatan pelayaran dalam pelayanan jasa kepelabuhanan, menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha, mendorong profesionalisme pelaku ekonomi di pelabuhan, mengakomodasi teknologi angkutan serta meningkatkan mutu pelayaran dan daya saing dengan mengutamakan pelayanan kepentingan umum. Secara umum peran pelabuhan adalah:

1. Merupakan simpul dalam jaringan transportasi di perairan sesuai dengan hirarki fungsinya
2. Merupakan pintu gerbang kegiatan perekonomian
3. Tempat alih moda transportasi
4. Penunjang kegiatan Industri dan Perdagangan.
5. Tempat distribusi, konsolidasi dan produksi.

⁹⁹ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus Di Sungai*, Sumber: http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2011/01/kebijakan_pengelolaan_pelabuhan_khusus_di_sungai.pdf, diakses tanggal 25 Juli 2013.

UU Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam menetapkan tarif retribusi, namun retribusi harus ditentukan dalam salah satu dari tiga kategori berikut, karena masing-masing kategori/golongan retribusi mempunyai tujuan tarif yang berbeda.

Seperti yang telah diketahui bahwa jenis pajak Propinsi telah diatur secara limitatif dalam PP Nomor 65 Tahun 2001 jo UU Nomor 34 Tahun 2000. Hal ini berarti peluang untuk menggali sumber PAD yang baru berupa pajak tidak dimungkinkan lagi. Peluang untuk menggali sumber PAD baru bagi propinsi hanya dimungkinkan untuk retribusi baru selain yang ditetapkan dalam PP Nomor 66 Tahun 2001. Peluang propinsi dalam menggali PAD dari retribusi secara fungsional juga sangat terbatas karena pengenaan retribusi sangat terkait dengan fungsi dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana dimaklumi bahwa kewenangan fungsi propinsi sebagai daerah otonom dalam bidang pemerintahan dan pelayanan sangat terbatas pada bidang-bidang yang lintas kabupaten/kota atau pelayanan yang memiliki *spill-over*. Sementara itu, pelayanan-pelayanan yang lebih bersifat lokal telah diserahkan penyediaannya kepada kabupaten kepada kabupaten/kota atau merupakan fungsi kabupaten/kota.

Bagi daerah, pengenaan pungutan berupa pajak dan retribusi merupakan hal penting dalam upaya mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD). Apalagi setelah alokasi dana pemerintah pusat sudah semakin menyusut. Dalam konteks ini menjadi penting untuk dilakukan pembahasan terkait politik hukum dari pemerintah baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Suatu

negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokratis, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya, maka akan terlihat bahwa produk hukum yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan roda organisasi kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena di dalam negara terdapat pusat – pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu dengan yang lain, karena kekuasaan yang dijalankan itu berhubungan erat dengan unsur – unsur politik yang sedang berkuasa. Jadi, adanya negara, kekuasaan, hukum, dan politik merupakan satu – kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua unsur tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Perbincangan politik hukum mulai timbul pada saat hukum sebagai suatu unsur dalam subsistem masyarakat tidak dapat berjalan murni dan netral, baik dalam proses pembentukan maupun pelaksanaannya. Dengan perkataan lain, politik hukum muncul sebagai suatu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum, yang dalam hal ini ialah politik. Dalam konteks ini Politik Hukum dari sektor kepelabuhanan memiliki peran yang relatif penting dalam upaya pencapaian kesejahteraan dengan instrumen otonomi daerah. Hal inilah yang akan dibahas secara mendalam pada bab selanjutnya.

BAB III
PENGATURAN DALAM PENGELOLAAN
SEKTOR KEPELABUHANAN

A. Politik Hukum Pengelolaan Sektor Kelabuhanan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah (1999 – 2013)

Sebelum Penulis membahas lebih jauh mengenai kedudukan dan wewenang Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sektor kelabuhanan maka perlu kiranya dijelaskan terlebih dahulu mengenai makna “politik hukum” yang termuat dalam judul sub bab ini baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah.

Indonesia adalah negara hukum, dan sebagaimana yang diterangkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (Undang-Undang Dasar Tahun 1945), maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan

harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum. Hal itu juga sekaligus merupakan “barometer” untuk mengukur apakah suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah disepakati.

Negara hukum adalah suatu negara yang di dalamnya terdapat alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah yang dalam tindakan-tindakannya, baik terhadap para warga negara maupun dalam hubungannya dengan institusi negara lain, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Begitu pun dengan para anggota masyarakat, dalam hubungan kemasyarakatan juga harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹⁰⁰

Sehubungan dengan pernyataan tersebut, maka hukum dapat dipahami sebagai himpunan peraturan yang mengatur tatanan kehidupan, baik berbangsa maupun bernegara, yang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif. Produk hukum itu dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun demikian muatannya jelas tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada di dalamnya.

Suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka segala sesuatunya harus dirumuskan secara demokratis, yaitu dengan melihat kehendak dan aspirasi dari masyarakat luas sehingga produk yang dihasilkan itu sesuai dengan keinginan hati nurani rakyat. Tetapi apabila sebaliknya, maka akan terlihat bahwa produk hukum

¹⁰⁰ Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Hukum dan Politik*, Eresco, Jakarta, 1991., hlm. 37

yang dikeluarkan tersebut dapat membuat masyarakat menjadi resah dan cenderung tidak mematuhi ketentuan hukum itu.

Pelaksanaan roda organisasi kenegaraan tidak dapat dilepaskan dari bingkai kekuasaan, karena di dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang senantiasa memainkan peranannya sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Namun dalam pelaksanaannya sering berbenturan satu dengan yang lain, karena kekuasaan yang dijalankan itu berhubungan erat dengan unsur-unsur politik yang sedang berkuasa. Jadi, adanya negara, kekuasaan, hukum, dan politik merupakan satu-kesatuan yang sulit untuk dipisahkan, karena semua unsur tersebut senantiasa bermain dalam pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan.

Sebagai salah satu bagian dari bidang ilmu sosial, dalam disiplin ilmu hukum tidak ada sesuatu yang berlaku mutlak dan pasti. Hukum ialah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak persepsi aspek, dimensi, dan fase.¹⁰¹ Apabila diibaratkan benda, maka hukum bagaikan sebuah permata yang tiap irisan dan sudutnya akan memberikan kesan berbeda bagi setiap orang yang memandangnya.

Sebagai akibat dari kompleksitas cara pandang dan persepsi yang timbul dari entitas hukum, hal itu kemudian mendorong lahirnya disiplin ilmu yang menggambarkan hubungan antara ilmu hukum dan bidang ilmu sosial lainnya, seperti filsafat hukum, teori hukum, sejarah hukum, sosiologi hukum, antropologi hukum, logika hukum, serta yang terakhir timbul, politik hukum. Kendali masing-

¹⁰¹Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 116.

masing disiplin ilmu yang disebutkan tadi berdiri sendiri-sendiri, namun demikian darinya dapat diperoleh pemahaman hukum yang maksimal apabila dilakukan secara mendalam dan utuh (*whole*).

Perbincangan politik hukum mulai timbul pada saat hukum sebagai suatu unsur dalam subsistem masyarakat tidak dapat berjalan murni dan netral, baik dalam proses pembentukan maupun pelaksanaannya. Dengan perkataan lain, politik hukum muncul sebagai suatu disiplin hukum alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum, yang dalam hal ini ialah politik.

Secara etimologis, istilah “politik hukum” merupakan terjemahan dalam bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda “*rechtspolitiek*,” yang merupakan gabungan dari 2 (dua) kata, yaitu “*recht*” dan “*politiek*.” Dalam bahasa Indonesia, *recht* diartikan sebagai hukum, yang berasal dari bahasa Arab “*hukm*” yang berarti putusan, ketetapan, perintah, pemerintahan, kekuasaan, hukuman, dan lain-lain.¹⁰²

Dalam perkembangannya, definisi hukum berkembang dan memiliki banyak pemaknaan, bahkan Achmad Ali dalam bukunya *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, telah berhasil mengumpulkan lebih dari 50 (lima puluh) definisi dan pengertian tentang hukum yang diberikan dari berbagai aliran pemikiran ilmu hukum dalam rentan waktu yang sangat panjang, mulai dari Aristoteles, Ibnu Khaldun, hingga Dworkin.¹⁰³

¹⁰²Hans Wehr, *A. Dictionary of Modern Written Arabic*, (London: Mac-Donald & Evans Ltd., 1980), hlm. 196.

¹⁰³Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet. II, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm. 17-36.

Kata *politiek* dalam *Kamus Bahasa Belanda* yang ditulis van der Tas mengandung arti *beleid*.¹⁰⁴ Dalam *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, *beleid* diartikan sebagai suatu kebijakan (*policy*), yang mengandung makna rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.¹⁰⁵ Dengan perkataan lain, dapat disimpulkan secara etimologis, bahwa politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.¹⁰⁶

Dalam perspektif terminologis, banyak ahli hukum yang menyajikan definisi politik hukum yang selama ini *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu ini. Padmo Wahyono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasar atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁰⁷ Karena dirasakan masih belum menyentuh tahap konkret, definisi ini kembali dipertegas dalam sebuah artikelnya yang mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum itu sendiri.¹⁰⁸ Dari kedua definisi tersebut, dapat dilihat bahwa

¹⁰⁴S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Ichtar Baru van Hoeve, 1997), hlm. 66.

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶Imam Syaukani dan A. Ahsin Thoari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), hlm. 25.

¹⁰⁷Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

definisi dari Wahyono lebih berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan di masa yang akan datang (*ius constituendum*).

Berbeda dengan perumusan Wahyono, Teuku Mohammad Radhie dalam tulisannya yang berjudul “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.¹⁰⁹ Definisi politik hukum dari Radhie itu tidak hanya menyentuh perumusan arah perkembangan hukum yang akan dibangun (*ius constituendum*), namun juga mengenai hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) yang tercermin dari pernyataan tentang “hukum yang berlaku di wilayahnya.”

Politik hukum menurut Satjipto Rahardjo, setelah mengutip perumusan politik hukum menurut Parson, adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu di masyarakat. Sebagai seseorang yang mendalami sosiologi hukum, tidak heran bahwa Rahardjo lebih menekankan pendekatan sosiologis dalam definisi politik hukumnya tersebut.

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, walaupun tidak memberikan penjelasan secara eksplisit, memberikan gambaran politik hukum sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk dapat menciptakan sistem hukum

¹⁰⁸Padmo Wahjono, “Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”, *Forum Keadilan*, Nomor 29/April 1991, hlm. 65.

¹⁰⁹Jurnal Prisma, Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 4.

nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.¹¹⁰

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya yang disampaikan saat Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), dia mengungkapkan bahwa politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.¹¹¹

Berdasarkan ragam definisi yang dikemukakan tersebut, secara umum dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹¹²

Rumusan politik hukum di atas pada perkembangan selanjutnya mulai disoroti secara mendalam oleh berbagai ahli hukum. Dengan mempertimbangkan bahwa arah politik hukum suatu negara terkadang berubah-ubah dari waktu ke waktu, Mahfud M.D. dan juga Benny K. Harman mencoba untuk melihat korelasi antara konfigurasi politik tertentu dengan karakter produk hukum dan karakter kekuasaan kehakiman. Dari karya ilmiah keduanya, terlihat bahwa baik Mahfud¹¹³

¹¹⁰C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

¹¹¹Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.

¹¹²Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Log – cit.*, hlm. 32.

maupun Harman¹¹⁴ mencoba untuk menghadirkan sebuah pendekatan yang berbeda terhadap masalah politik dan hukum. Kedua ahli hukum tersebut lebih menempatkan sistem politik sebagai suatu variabel yang mempengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum.

Mahfud berkesimpulan bahwa suatu proses dan konfigurasi politik rezim tertentu akan sangat berpengaruh terhadap produk hukum yang kemudian dilahirkannya. Dalam negara yang memiliki konfigurasi politik demokratis, cenderung menghasilkan produk hukum yang responsif atau populistik. Sedangkan di negara dengan konfigurasi politik otoriter, produk hukum yang dihasilkan cenderung ortodoks atau konservatis atau elitis.¹¹⁵

Tidak jauh berbeda dengan apa yang telah dirumuskan oleh Mahfud, Harman juga melihat adanya korelasi yang berarti antara konfigurasi politik dengan karakter kekuasaan kehakiman suatu negara. Dalam penelitiannya, Harman mengungkapkan bahwa penerapan konfigurasi politik yang demokratis di suatu negara akan menghasilkan kekuasaan kehakiman yang independen atau otonom. Sebaliknya, konfigurasi politik yang otoriter atau totaliter akan menghasilkan bentuk kekuasaan kehakiman yang tidak otonom dan tidak bebas.

Dari berbagai definisi politik hukum tersebut di atas, dapat dilihat bahwa politik hukum sangat berhubungan erat dengan tujuan negara yang dicita-citakan. Oleh karenanya itu, wilayah kajian disiplin ilmu politik hukum meliputi aspek

¹¹³Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: LP3ES, 1998).

¹¹⁴Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Cet. 1, (Jakarta: ELSAM, 1997).

¹¹⁵Moh. Mahfud M.D., *Op - Cit.*

lembaga kenegaraan perumus politik hukum, letak politik hukum, serta faktor-faktor (eksternal dan internal) yang mempengaruhi politik hukum suatu negara.

Dengan demikian, politik hukum mempunyai peran ganda, yaitu selain sebagai kerangka pikir dalam rangka merumuskan kebijakan dalam bidang hukum oleh lembaga yang berwenang, politik hukum juga dapat digunakan untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* sebelumnya.

Berdasarkan uraian tersebut, secara lebih rinci, maka wilayah kajian politik hukum meliputi hal-hal berikut ini:¹¹⁶

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
3. Perumusan dan penetapan politik hukum oleh penyelenggara negara yang berwenang.
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.
6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

¹¹⁶ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Log - cit.*, hlm. 51.

Dalam konteks Indonesia, definisi politik hukum yang merupakan suatu kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlalu, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan, dapat pula ditambahkan kata “nasional” dibelakangnya. Kata nasional tersebut mencerminkan bahwa wilayah yang tercakup dalam politik hukum yang dimaksud ialah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, perumusan politik hukum suatu negara sangat berkaitan dengan tujuan dan cita-cita negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum berfungsi sebagai “alat” yang bekerja dalam sistem hukum tertentu untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita masyarakat. Adapun jika membicarakan tujuan politik hukum nasional, maka hal ini tidak terlepas dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filosofis Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan hal tersebut telah dipertegas pula secara konstitusional dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menekankan pada:¹¹⁷

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

¹¹⁷Mukadimah Undnag-Undang Dasar 1945.

Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpihak pada 5 (lima) dasar yang tertuang dalam Pancasila, juga harus berfungsi dan selalu berpijak pada 4 (empat) prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yaitu:¹¹⁸

1. Melindungi semua unsur bangsa demi keutuhan.
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat dan negara hukum.
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama.

Pembicaraan seputar hukum nasional tentu tidak terlepas dari pengaruh sistem hukum nasional serta tatanan hukum nasional yang dimiliki Indonesia. Dalam hal ini, Arief Sidharta mengusulkan bahwa tatanan hukum nasional yang ideal haruslah mengandung ciri-ciri:¹¹⁹

1. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara.
2. Mampu mengakomodasi kesadaran kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan.
3. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi.
4. Bersifat rasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran, rasionalitas kaedah, dan rasionalitas nilai.
5. Aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian rasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah.
6. Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat.

¹¹⁸Moh. Mahfud M.D., "Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, Mei 2006.

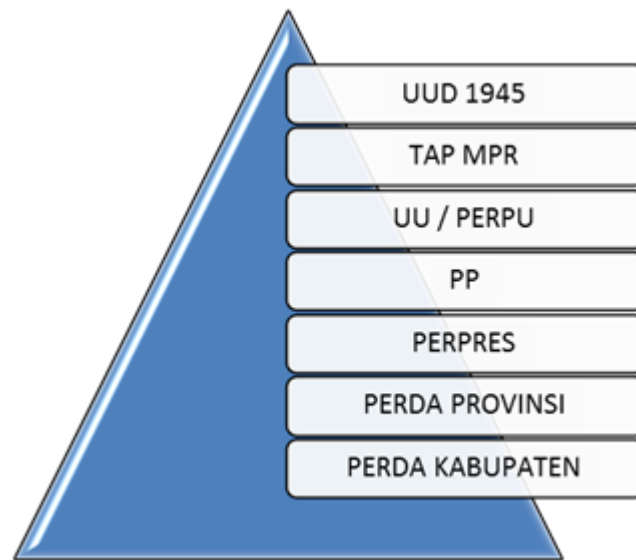
¹¹⁹Bernard Arief Sidharta, *Log - cit.*, hlm. 213.

Sejalan dengan usulan tersebut di atas, terdapat hasil Seminar tentang Hukum Nasional di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah dibukukan berjudul Identitas Hukum Nasional yang merekomendasikan bahwa hukum nasional yang sedang dibangun harus memenuhi beberapa prasyarat, yaitu:

1. Berlandaskan Pancasila (filosofis) dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (konstitusional).
2. Berfungsi mengayomi, menciptakan ketertiban sosial, mendukung pelaksanaan dan mengamankan hasil-hasil dari pembangunan.

Dari serangkaian kegiatan yang melatarbelakangi dirumuskannya politik hukum nasional, bisa dipastikan bahwa politik hukum nasional harus dirumuskan pada suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang mendasar dan bukan hanya sekedar aturan yang bersifat teknis. Hal tersebut juga harus mengacu kepada tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai dasar hierarki dan keberlakuan suatu peraturan. Kini hal itu diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang di dalamnya mengatur tata urutan yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Gambar III.2
Tata urutan peraturan perundang-undangan menurut
UU Nomor 12 Tahun 2011.



Seperti telah dikemukakan di atas, keseluruhan sistem hukum nasional harus bekerja berdasarkan cita-cita bangsa, tujuan negara, dan penuntun yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan kata lain, seluruh produk hukum harus sesuai dan didasari oleh pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Salah satu unsur sistem hukum yang sangat berpengaruh dalam politik hukum ialah materi (*substance*) dari peraturan perundang-undangan itu sendiri. Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia saat ini telah dimuat di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas itu memuat gambaran rencana tentang hukum-hukum apa yang akan dibuat dalam periode tertentu, dan juga sebagai wadah pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah.

Sebagai bagian dari permasalahan nasional, bidang lingkungan hidup dan sumber daya alam juga sudah menjadi bagian yang penting serta tidak terpisahkan dari perumusan Prolegnas tersebut dalam rangka menciptakan pengelolaan

lingkungan hidup dan sumber daya alam secara lestari. Politik hukum adalah bidang kajian yang mendapat perhatian serius dalam beberapa dekade terakhir. F. Sugeng Istanto berpendapat bahwa sebagai akibat dari kenyataan hingga kini belum terdapat kesepakatan tentang sasaran pokok bahasan politik hukum yang dianut dan dikembangkan oleh berbagai program studi setelah sarjana ilmu hukum.¹²⁰

Tidak jauh berbeda dengan pengertian hukum, sampai sejauh ini juga belum terdapat keseragaman tentang pengertian politik hukum. Dalam pandangan F. Sugeng Istanto, akibat belum terdapat kesepakatan tentang sasaran pokok bahasan politik hukum, maka hingga kini belum terdapat pula kesamaan pengertian politik hukum.¹²¹ Terlepas dari masalah kesepakatan sasaran dan belum adanya keseragaman pengertian, sejauh yang dapat ditelusuri, tambah F. Sugeng Istanto, politik hukum telah diperkenalkan di Indonesia oleh Lemaire dalam bukunya *Het Recht in Indonesie* pada tahun 1952.¹²²

Seiring dengan diperkenalkannya politik hukum, maka muncul beragam pendapat yang mencoba menjelaskan makna politik hukum. Salah satu literatur klasik dalam perkembangan ilmu hukum Indonesia yang mengemukakan pengertian politik hukum adalah Utrecht dalam bukunya Pengantar dalam Hukum Indonesia.

¹²⁰ F. Sugeng Istanto, *Politik Hukum. Bahan Kuliah*, Yogyakarta : Universitas Gajah Mada, 2004, hlm. 3.

¹²¹ *Ibid*

¹²² *Ibid*

Dalam Bab I Bagian 13 (Par. 13) tentang Ilmu Hukum Positif, Politik Hukum, dan Filsafat Hukum bukunya, Utrecht mengemukakan:¹²³

“Perlu juga dikemukakan bahwa sering pula pelajaran hukum umum, sebagai ilmu hukum positif, membuat penilaian (*waarde-oordelen*) tentang kaidah-kaidah hukum dan sistem hukum yang telah diselidikinya dan, selanjutnya menentukan hukum yang seharusnya berlaku (*ius constituendum*). Menentukan *ius constituendum* ini pada pokoknya suatu perbuatan politik hukum...”

Selanjutnya, tambah Utrecht, karena hukum juga menjadi obyek politik, yaitu politik hukum. Maka, politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak.

Politik hukum, tambah Utrecht lagi, menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan “*sociale werkelijkheid*”.¹²⁴

Tidak berbeda jauh dengan pendapat Utrecht, Teuku Mohammad Radhie mengatakan bahwa politik hukum merupakan pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.¹²⁵

Terkait dengan pandangan Teuku Mohamad Radhie tersebut, Moh. Mahfud MD dalam bukunya “Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi” mengatakan bahwa definisi yang dikemukakan Teuku Mohammad Radhie mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius*

¹²³ Utrecht dan Muh. Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ikhtiar, 1961, hlm. 124.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 124-125.

¹²⁵ SF. Marbun et.all. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Press, 2001, hlm. 162

constituendum atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.¹²⁶

Sementara itu, sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD, mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Soedarto, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹²⁷

Sedangkan pemahaman atau definisi dari politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.¹²⁸ M. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi:¹²⁹ **Pertama**; pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;

Kedua; pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Sehingga sebagai bagian dari Politik Hukum, kajian terhadap peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, pembahasan antara keduanya, politik peraturan perundang-undangan dan politik hukum, pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan

¹²⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : LP3ES, 2006, hlm. 1.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 14.

¹²⁸ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2001, hlm. 9.

¹²⁹ *Ibid.*

pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*politic body*).

Dengan bahasa yang sedikit berbeda M. Solly Lubis¹³⁰ mengemukakan bahwa politik hukum (*legal policy*) merupakan garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara. Sebagai kebijakan dasar, tambah M. Solly Lubis, politik hukum tidak berdiri sendiri lepas dari dimensi politik lainnya, apalagi jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).¹³¹

Di dalam bukunya, *Ilmu Hukum*, sosiolog hukum Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk menjadi suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Di dalam studi politik hukum, menurut Satjipto Rahardjo muncul beberapa pertanyaan mendasar yaitu:

1. Tujuan apa yang dicapai melalui sistem yang ada;
 2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasakan paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;
 3. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah;
 4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita memutuskan
- Dari pengertian-pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa tidak ada negara tanpa politik hukum. Menurut Bagir Manan, dalam suatu

¹³⁰ M. Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm. 23.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 27.

negara ada politik hukum ada yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer.

Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik hukum yang bersifat temporer merupakan kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.¹³²

Karena sifat tersebut, Bagir Manan membagi politik hukum menjadi dua lingkup utama, yaitu politik pembentukan hukum dan politik penegakan hukum.¹³³

Dalam hal politik pembentukan hukum, Bagir Manan mengatakan:¹³⁴

“Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum mencakup kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan; kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim; dan kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.”

Berkenaan dengan politik hukum yang merupakan kebijaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislation*), Hikmahanto Juwana mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka

¹³² Bagir Manan, *Hukum dan politik Indonesia; Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hlm. 144.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

ragam. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*).¹³⁵

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, tambah Hikmahanto Juwana, politik hukum sangat penting, paling tidak, untuk dua hal, ***Pertama***, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. ***Kedua***, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal itu penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan ‘jembatan’ antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum.¹³⁶

Sementara itu, Kotan Y. Stefanus mengatakan bahwa politik hukum pada prinsipnya berarti kebijaksanaan negara mengenai hukum yang ideal (yang dicita-citakan) pada masa mendatang dan mewujudkan ketentuan hukum yang ada pada saat ini. Adanya kesamaan makna politik hukum dalam kedua dimensi pandangan tersebut terletak penekanan terhadap hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) dan hukum yang ada pada saat ini (*ius constitutum*).¹³⁷

¹³⁵ Hikmahanto Juwana, *Politik Hukum Undang-Undang Bidang Ekonomi di Indonesia*, Makalah tanpa tahun, hlm. 1. Tanggal 21 Juni 2009

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1998, hlm. 12.

Terkait dengan beberapa pengertian yang telah diungkapkan oleh beberapa pakar hukum, maka berkaitan dengan politik hukum pengelolaan sektor kepelabuhanan, kiranya dapat dilihat political will sebagaimana terdapat dalam konsideran “Menimbang” dalam UU Nomor 17 Tahun 2008. Telah ditegaskan dalam filosofi Undang-Undang tersebut bahwa negara secara tegas menyatakan terkait dengan status sebagai Negara Kepulauan yang memiliki banyak wilayah perairan yang sangat luas, maka diperlukan langkah-langkah dalam bentuk kebijakan untuk menjaga kedaulatan Negara.

Selain daripada itu, kebijakan tersebut termasuk ke dalam usaha-usaha pemenuhan amanat konstitusi¹³⁸ dalam mewujudkan *welfare state* melalui pengembangan, pemanfaatan, dan pengefektifan sistem transportasi perairan yang mampu mendukung sistem pertahanan Negara dan pola distribusi nasional, sehingga menciptakan pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah dan memperkokoh kedaulatan Negara.

Membicarakan politik hukum pengelolaan sektor kepelabuhanan dikaitkan dengan otonomi daerah dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya kedua alasan tersebut baik kepelabuhanan maupun otonomi daerah, pada dasarnya sama-sama berakar dari Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Untuk pengelolaan pelabuhan dapat ditinjau dari Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi:

“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

¹³⁸ Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Sedangkan otonomi daerah dalam konteks pengelolaan kepelabuhanan bersumber pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya ayat (2) dan ayat (3). Pada tingkat Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, pengelolaan pelabuhan dapat teridentifikasi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum untuk pelabuhan, sejak Indonesia merdeka terdiri dari:

- (a). Undang-Undang Pelayaran 1936 (sejak Indonesia merdeka sampai tahun 1992)
- (b). UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (berlaku sampai tahun 2008)
- (c). UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (berlaku sejak tahun 2008 hingga saat ini)
- (d). Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1969
- (e). PP Nomor 11 Tahun 1983
- (f). PP Nomor 70 Tahun 1996
- (g). PP Nomor 69 Tahun 2001
- (h). PP Nomor 61 Tahun 2009
- (i). Kepmenhub Nomor 26 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut
- (j). Kepmenhub Nomor 53 Tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional
- (k). Kepmenhub Nomor 54 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut
- (l). Kepmenhub Nomor 55 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus
- (m). Kepmenhub Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Tehnis/Satuan Kerja) Kepada Pemerintjah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

- (n). Permenhub Nomor PM 51 Tahun 2011 tentang Terminal Khusus dan Terminal untuk Kepentingan Sendiri
- (o). Permenhub Nomor KM 62 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagaimana telah diubah dengan Permenhub Nomor 44 Tahun 2011
- (p). Permenhub Nomor KM 65 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelabuhan Batam sebagaimana telah diubah dengan Permenhub Nomor 47 Tahun 2011
- (q). Permenhub Nomor PM 6 Tahun 2013 tentang Jenis, Struktur dan Golongan Tarif Jasa Kepelabuhanan
- (r). Permenhub Nomor PM 34 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Kesyahbandaran Utama
- (s). Permenhub Nomor PM 35 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Otoritas Pelabuhan Utama
- (t). Permenhub Nomor PM 36 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Utama
- (u). Kepmenhub Nomor KP 414 Tahun 2013 tentang Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Nasional

Sementara itu dari segi peraturan perundang-undangan di bidang otonomi daerah yang pada umumnya diberi judul Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah. Sejak tahun 1945 sampai sekarang, ternyata peraturan perUndang-Undang yang mengatur tentang eksistensi otonomi daerah yang tercakup di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah telah mengalami perubahan sebanyak 8 (delapan) kali dalam rentang waktu 65 tahun sejak Indonesia merdeka. Hal itu

menunjukkan problematika yang dihadapi Indonesia dalam perwujudan otonomi daerah cukup fluktuatif dan berubah-ubah. Sesuai dengan kondisi politik pada setiap rentang waktu pemerintahan waktu itu.¹³⁹

Dalam sejarah panjangnya Indonesia telah melahirkan 8 (delapan) Undang-Undang Otonomi Daerah sebagai berikut:

- (a). UU Nomor 1 Tahun 1945
- (b). UU Nomor 22 Tahun 1948
- (c). UU Nomor 1 Tahun 1957;
- (d). Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959;
- (e). UU Nomor 18 Tahun 1965 ;
- (f). UU Nomor 5 Tahun 1974;
- (g). UU Nomor 22 Tahun 1999;
- (h). UU Nomor 32 Tahun 2004

Dari semua Undang-Undang Pemerintahan daerah, hanya UU Nomor 5 Tahun 1974 buatan rezim orba yang berlaku paling lama yaitu 25 tahun (1974-1999). Dari lintasan sejarah ternyata peraturan perundang-undangan yang mengatur di bidang kepelabuhanan terpengaruh secara langsung maupun tidak langsung. Terhadap adanya pemberlakuan peraturan perundang-undangan, hanya saja tingkat “kekentalan” dalam implementasi otonomi daerah penyelenggaraan pelabuhan di daerah pada setiap periode sebagaimana tabel berikut:

Tabel III.1
Peraturan Perundang-undangan Terkait Penyelenggaraan Pelabuhan

¹³⁹ BN. Marbun, Otonomi Daerah 1945-2010, Proses dan Realita, Perkembangan OTDA Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini, Jogjakarta: Sinar Harapan, 2010

No	Otonomi Daerah	Peraturan Kepelabuhanan	Keterangan
1.	UU Nomor 1 Tahun 1945	1. UU Pelayaran 1936 a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1969 b. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983	Dilaksanakan secara tersentralisasi
2.	UU Nomor 22 Tahun 1948	2. UU Nomor 21 Tahun 1992 a. PP Nomor 70 Tahun 1996 b. PP Nomor 69 Tahun 2001	- memberi peran kepada PemProv dan Pemkab/Kota - Pelimpahan penyerahan pelabuhan UPT kepada Pemprov, Pemkab/Kota
3.	UU Nomor 1 Tahun 1957		
4.	PenPres Nomor 6 Tahun 1954		
5.	UU Nomor 18 Tahun 1965		
6.	UU Nomor 5 Tahun 1974		
7.	UU Nomor 22 Tahun 1999		
8.	UU Nomor 32 Tahun 2004	PP Nomor 61 Tahun 2009	Memberi kewenangan kepada PemProv, Pemkab/Kota secara proporsional

Hasil kajian penulis dari berbagai sumber

Walaupun telah banyak peraturan perundang-undangan yang lahir yang mengatur otonomi daerah maupun yang mengatur pelabuhan, dalam disertasi ini, Penulis membatasi kepada politik hukum pengelolaan sektor kepelabuhanan pada era UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, karena kedua Undang-Undang Otda tersebut terjadi suatu perubahan yang fenomenal sedangkan pada selain kedua Undang-Undang tersebut tidak terjadi persoalan signifikan terutama dari aspek politik hukumnya mengingat suasana politik ketika itu masa rezim orde baru, sedangkan pada era UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 telah

terjadi era reformasi, yang pada dasarnya terjadi kebebasan masyarakat untuk berekspresi bahkan cenderung euforia yang pada gilirannya menimbulkan kontra produktif yang sangat mempengaruhi secara signifikan kepada politik hukum sektor Kepelabuhanan, bahkan lebih jauh mempengaruhi pula pada merosotnya pertumbuhan ekonomi pada daerah.

Politik hukum pengelolaan sektor Kepelabuhanan pada saat berlakunya era UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah merevisi PP Nomor 70 Tahun 1996 yang di dalam PP Nomor 70 Tahun 1996 tersebut mempunyai karakteristik masih kentalnya nuansa sentralisasi dalam penyelenggaraan pelabuhan, dalam arti semua pelabuhan pada setiap hirarkhi di selenggarakan oleh Pemerintah Pusat dengan segala alasan pbenarannya, sehingga Pemerintah Daerah hanya menjadi penonton di rumah sendiri baik dalam penyelenggaraan pelabuhan Unit Pelaksana Teknis (UPT) milik pemerintah apalagi pelabuhan yang diusahakan oleh BUMN (Pelindo I, II, III, IV).

Akhirnya untuk memberikan “ketenangan” kepada Pemerintah Daerah (PemProv, Pemkab/Kota), pemerintah merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 yang sangat kental dengan nuansa sentralisasi dengan tidak adanya memberikan porsi kepada Pemerintah Daerah untuk berperan serta dalam penyelenggaraan Kepelabuhanan, oleh karena itu PP Nomor 70 Tahun 1996 diganti dengan PP Nomor 69 Tahun 2001, semangat adanya perubahan paradigma tersebut terlihat dari rumusan konsideran “menimbang” yang terdapat pada PP Nomor 69 Tahun 2001 yang berbunyi sebagai berikut:

1. bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberikan peran dalam penyelenggaraan kepelabuhanan;

2. bahwa pengaturan mengenai penyelenggaraan kepelabuhan perlu untuk ditata dan diatur kembali agar sejalan dengan otonomi daerah;

Pada konsideran menimbang Peraturan Pemerintah tersebut diatas, peran pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelabuhan, tercermin pula dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b yang berbunyi Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah.

Demikian pula dalam melakukan pembinaan kepelabuhanan yang meliputi aspek pengaturan, pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan pembangunan, pendayagunaan dan pengembangan pelabuhan guna mewujudkan tatanan kepelabuhanan nasional. Gubernur diberi peran sebagaimana dituangkan dalam Pasal 11 ayat (5) PP Nomor 69 Tahun 2001.

Kemudian daripada itu dalam penetapan lokasi pelabuhan, walaupun ditetapkan oleh Menteri Perhubungan tetapi harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi terlebih dahulu dari gubernur, Bupati dan walikota. Untuk Rencana Induk Pelabuhan (RIP), Gubernur juga menetapkan RIP untuk pelabuhan regional dan Bupati/Walikota untuk pelabuhan lokal.

Untuk mengimplementasikannya secara luas mengenai PP Nomor 69 Tahun 2001, pemerintah menindaklanjuti pula dengan ditetapkannya 4 keputusan yaitu:

1. Kepmenhub Nomor 53 Tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional
2. Kepmenhub Nomor 54 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut
3. Kepmenhub Nomor 55 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus
4. Kepmenhub Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Tehnis/Satuan Kerja) Kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

Dengan Kepmenhub Nomor KM 53 Tahun 2002 Pemerintah Daerah telah diberi pula peranan untuk mengelola pelabuhan yang pembagiannya berdasarkan hirarkhi pelabuhan sebagai berikut:

1. Pelabuhan lokal untuk Kab/kota sebanyak 321 pelabuhan
2. Pelabuhan regional untuk provinsi sebanyak 156 pelabuhan

Akan tetapi kebijakan Pemerintah Pusat dengan tujuan mulia tadi, dengan maksud memberi peran kepada Pemerintah Daerah dalam kenyataannya terhadap pelabuhan-pelabuhan yang telah diberikan kepada Prov/Kab/Kota tersebut diatas, ternyata belum memuaskan Pemerintah Daerah, karena dalam pandangan Pemerintah Daerah, disamping berhembusnya angin reformasi serta adanya euforia otonomi daerah dengan berpedoman pada Pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Sehingga kebijakan Pemerintah Pusat tersebut dianggap sia-sia karena Pemerintah Daerah tetap meminta semua pelabuhan diserahkan ke Pemerintah Daerah sesuai dengan wilayahnya.

Berbeda dengan beberapa UU Nomor 32 Tahun 2004, menggantikan penyebutan kewenangan daerah menjadi Pembagian Urusan Pemerintahan. Kiranya penyebutan pembagian urusan adalah istilah yang tepat, karena penentuan kewenangan mengindikasikan kemutlakan, padahal dalam urusan kenegaraan sebagai satu sistem tidak ada yang mutlak, melainkan ada saling hubungan kerjasama. Daerah adalah sub sistem dari pemerintah pusat.

Pembagian urusan pemerintahan diatur secara rinci dalam Pasal 10 sampai pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004:

1. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud diatas, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
3. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri
 - b. Pertahanan
 - c. Keamanan
 - d. Yustisi
 - e. Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. Agama

Dari rumusan ini secara teoritis dapat ditafsirkan bahwa daerah otonom dapat atau boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Dalam hal pusat tidak merinci kewenangan yang diserahkan kepada daerah yang dalam banyak hal merupakan area abu-abu. Karena sebenarnya di luar 6 kewenangan yang disebut sebagai kewenangan pemerintah pusat masih ada kewenangan lain yang ditangani pusat seperti perencanaan nasional dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian

negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang startegis, konservasi dan standarisasi nasional.¹⁴⁰

Namun, UU Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 13 dan Pasal 14 menimbulkan penafsiran ganda, bahwa kewenangan Pemerintah Daerah bersifat pilihan yang didasarkan kepada penunjukan dari Pemerintah. Untuk memperjelas, Penulis mengutip langsung Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

Pasal 13

- (1). Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2). Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 149

kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pasal 14

- (1). Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan;
 - g. penanggulangan masalah sosial;
 - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.
- (2). Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (3). Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Penyelenggaraan otonomi daerah mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan

memperhatikan cakupan kemanfaatan. Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

Dilandasi dengan semangat *concurrent* yang ada pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang semangatnya berbeda bila dibandingkan dengan semangat yang ada pada UU Nomor 22 Tahun 1999. oleh karena itu pula di dalam UU Nomor 17 Tahun 2008, maka ditampung dalam Pasal 114, yang mengemukakan peranan pelabuhan dilakukan untuk memberikan manfaat bagi pemerintah daerah dan Pemerintah Daerah mempunyai peran, tugas dan wewenang antara lain :

- (1). Upaya untuk memberikan manfaat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 pemerintah daerah mempunyai peran, tugas, dan wewenang sebagai berikut:
 - a. mendorong pengembangan kawasan perdagangan, kawasan industri, dan pusat kegiatan perekonomian lainnya;
 - b. mengawasi terjaminnya kelestarian lingkungan di pelabuhan;
 - c. ikut menjamin keselamatan dan keamanan pelabuhan;

- d. menyediakan dan memelihara infrastruktur yang menghubungkan pelabuhan dengan kawasan perdagangan, kawasan industri, dan pusat kegiatan perekonomian lainnya;
 - e. membina masyarakat di sekitar pelabuhan dan memfasilitasi masyarakat di wilayahnya untuk dapat berperan serta secara positif terselenggaranya kegiatan pelabuhan;
 - f. menyediakan pusat informasi muatan di tingkat wilayah;
 - g. memberikan izin mendirikan bangunan di sisi daratan; dan
 - h. memberikan rekomendasi dalam penetapan lokasi pelabuhan dan terminal khusus.
- (2). Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan atau menyalahgunakan peran, tugas, dan wewenang, Pemerintah mengambil alih peran, tugas, dan wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayaran di Indonesia dikuasai dan diselenggarakan oleh negara dan dibina oleh pemerintah dalam wujud aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Wujud aspek pengaturan inilah yang menjadi dasar hukum diselenggarakannya pelayaran.

Dasar hukum yang mengatur mengenai pelayaran di Indonesia adalah UU Nomor 17 Tahun 2008. Dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2008 dijelaskan mengenai pengertian pelayaran, yakni :

“Pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim”.

Dilihat dari pengertian pelayaran dalam Pasal 1 angka 1 di atas mencakup 4 (empat) unsur yaitu angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan pelayaran dan perlindungan lingkungan maritim yang intisarinya ada 2 (dua) kegiatan, yaitu kegiatan angkutan di perairan dan kegiatan kepelabuhanan. Selain itu termasuk juga di dalam pengertian pelayaran tersebut keamanan dan keselamatan dari penyelenggaraan pelayaran.¹⁴¹

Mengenai pengertian kepelabuhanan ini dirumuskan dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 17 Tahun 2008 yaitu¹⁴²:

“Kepelabuhanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan 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 antar moda serta mendorong perekonomian nasional dan daerah dengan tetap memperhatikan tata ruang wilayah”.

Dari rumusan kepelabuhanan, di dalamnya mencakup pelabuhan dengan kegiatan lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelabuhan. Pengertian pelabuhan dirumuskan dalam Pasal 1 angka 16 UU Nomor 17 Tahun 2008¹⁴³:

”Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan 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 antar-mod transportasi”.

Sehingga dengan demikian, dari rumusan Pasal 1 angka 16 UU Nomor 17 Tahun 2008 dapat diartikan bahwa pelabuhan secara umum adalah sebagai suatu

¹⁴¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

¹⁴² Lihat Pasal 1 angka 14 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

¹⁴³ Lihat Pasal 1 angka 16 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

tempat dimana kapal berlabuh atau ditambatkan untuk keperluan bongkar muat, perbekalan, perlengkapan atau penyimpanan/ penambatan.

Rumusan kebijakan utama yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Esensi dari prinsip-prinsip yang telah digariskan dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁴⁴

Pertama, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut paham sentralisme, melainkan membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan Undang-Undang.

Kedua, pengaturan dalam Undang-Undang tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, serta memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Ketiga, daerah besar dan kecil bukan merupakan “negara bagian”, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dan dibentuk dalam kerangka yang tidak terpisahkan serta dalam kerangka “negara kesatuan” (*eenheidstaat*).

Keempat, corak daerah besar dan kecil itu ada yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenscha Peraturan Pemerintah*) dan ada yang bersifat daerah administrasi belaka.

Kelima, sebagai konsekuensi daerah yang bersifat otonom, akan dibentuk Badan Perwakilan Daerah karena di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas azas permusyawaratan.

¹⁴⁴ Yoyon Bahtiar Irianto, *Op – cit.*, hlm. 7

Keenam, daerah yang hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbesturende landscha Peraturan Pemerintah*) dan desa atau nama lain semacam itu yang disebut *volksgemeenschav Peraturan Pemerintah*.

Ketujuh, negara Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.

Kedelapan, sampai sejauh mana otonomi itu akan diberikan kepada daerah; kebijakan dasarnya, yaitu sebagaimana terkandung dalam alinea pertama penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Kebijakan otonomi daerah melalui penerapan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah berdampak kepada pengelolaan sektor-sektor pelayanan publik. UU Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan penyelenggaraan urusan-urusan wajib, termasuk transportasi, dalam kewenangan pemerintah daerah. Dalam masa transisi implementasinya, kebijakan ini mengundang resiko rentan terhadap misinterpretasi. Pemerintah Daerah menafsirkan bahwa seluruh pengelolaan urusan wajib menjadi kewenangan daerah padahal menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan melalui pemberian norma, standar, prosedur dan kriteria masih diurus oleh Pemerintah.

Dari hal-hal yang telah penulis uraikan diatas, jadi berdasarkan hasil penelitian penulis semakin jelas bahwa pengaturan dibidang Kepelabuhanan maupun pengaturan dibidang otonomi daerah, walaupun sesuatu hal yang berbeda akan tetapi karena kedua-duanya baik Kepelabuhanan maupun otonomi daerah menyangkut

langsung kepada aspek kehidupan manusia, maka politik hukum pengaturannya satu sama lain saling mempengaruhi. Hal tersebut tercermin pada setiap perubahan peraturan perundang-undangan pengelolaan sektor Kepelabuhanan memperhatikan dengan sungguh-ungguh suasana kebathinan yang ada pada saat berlakunya peraturan perundang-undangan pada era otonomi daerah, yang penulis kemukakan disini politik hukum pada era otonomi daerah dalam kurun waktu 1999-2013.

Pada kurun waktu 1999-2013 berlaku pada 2 (dua) Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004.

Semangat UU Nomor 22 Tahun 1999 dan diiringi pula dengan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan dan Daerah, Satya Arinanto dalam pengantar buku Edie Toei Hendratno, mengemukakan semenjak undang-undang tersebut berlaku, puluhan peraturan perundang-undangan dari berbagai tingkatan, mulai dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (melalui berbagai perubahannya) Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keppres, Perpres dan sebagainya telah dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara untuk memberikan landasan dan mengatur lebih lanjut berbagai aspek yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah.

Didalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut juga termasuk perubahan terhadap ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, perubahan tersebut berpengaruh besar terhadap landasan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, lebih lanjut dikemukakan oleh Satya Arinanto Tujuan utama penerapan otonomi daerah yang sebenarnya berintikan 2 (dua) hal yaitu, pertama

untuk menciptakan kesejahteraan dan kedua untuk mendukung demokrasi tingkat lokal.

Untuk konteks pertama, yaitu menciptakan kesejahteraan, muncul permasalahan bagaimana menjadikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan. Sedangkan untuk konteks kedua muncul permasalahan bagaimana menjadikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal untuk mendukung proses menuju *civil society*. Dalam perkembangannya dilihat bahwa implementasi unsur pendidikan politik semacam euforia pilkada lebih diterima bila dibanding unsur mensejahterakan rakyat di daerahnya.

Fenomena tersebut tercermin pula pada politik hukum pengelolaan sektor Kepelabuhanan, bahwa sejak peraturan perundang-undangan setingkat Undang-undang maupun peraturan pemerintah yang mengatur di sektor Kepelabuhanan dikandung maksud pula untuk mengatur bagaimana penyelenggaraan Kepelabuhanan dapat menjalankan fungsinya sebagai suatu prasarana untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Oleh karena itu setiap politik hukum pengelolaan sektor Kepelabuhanan pada era otonomi daerah sudah semestinya berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat, hanya saja yang diperlukan kesamaan pemahaman apakah kesejahteraan untuk masyarakat melalui sektor Kepelabuhanan berasal dari pengelolaan pelabuhan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, sementara daerah menerima *multiflier effect*-nya atau diselenggarakan sendiri oleh Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota pada wilayahnya. Politik hukum pengelolaan sektor Kepelabuhanan pada era otonomi daerah (1999-2007) masih menimbulkan ketidakterpaduan karena

dengan semangat euforia yang tinggi dari masing-masing daerah untuk menyelenggarakan pelabuhan menimbulkan konflik yang berkepanjangan, oleh karena itu pula dari politik hukum otonomi daerah yang telah mengevaluasi otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, bahkan BN. Marbun, dalam bukunya *Otonomi Daerah 1945-2012 Proses dan Realita*, menyebutkan UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999¹⁴⁵, lebih lanjut BN. Marbun, mengemukakan latar belakang situasi dan nuansa pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004, antara lain :

1. Adanya pergeseran suasana dan pergeseran kekuatan politik di Indonesia seperti tercermin dalam konsideran yang menyebutkan pemerintahan otonomi diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat;
2. Suasana reformasi mendapat tafsir yang kurang tepat;
3. Masalah otonomi khusus bagi Aceh dan Papua dan prinsip Negara Kesatuan.
4. DPRD dan Pemerintah Daerah “mabuk” reformasi dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya
5. Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 oleh MPR.

Nuansa politik hukum otonomi daerah sebagaimana tergambar dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut diatas mempengaruhi pula terhadap semangat politik hukum dibidang Kepelabuhanan sebagaimana tertuang dalam penyempurnaan dari Undang-undang Pelayaran sebelumnya (UU Nomor 21 Tahun 1992) dengan PP

¹⁴⁵ BN. Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2010 Proses dan Realita*, Jakarta: Pustaa Sinar Harapan, 2010

Nomor 70 Tahun 1996 dan PP Nomor 69 Tahun 2001 diganti dengan UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 69 Tahun 2001.

Edie Toet Hendratno, dalam bukunya : Negara Kesatuan, Otonomi daerah dan Federalisasi mengemukakan antara lain, bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 telah membuka cakrawala baru dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dan menggeser cara pandang sentralistis menjadi desentralistis dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. UU Nomor 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai penyerahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 daerah diberikan kewenangan otonomi didalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, hingga evaluasi, termasuk di dalamnya pengembangan *local point content* daerah dengan tujuan agar kesejahteraan masyarakat didaerahnya semakin baik.

Pembentukan UU Nomor 22 Tahun 1999 ini merupakan suatu kemajuan yang sangat besar bila dikaitkan dengan keinginan daerah untuk mempunyai kebebasan mengatur rumah tangga dan pemerintahannya sendiri. Namun demikian beberapa pihak menilai pemberian kewenangan yang luas kepada daerah oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dianggap lebih sebagai strategi Pemerintah untuk mengatasi masalah dan isu-isu disintegrasi yang melanda Indonesia dalam era gerakan reformasi. Hal itu diperkuat lagi dengan pemberian otonomi kepada Provinsi Timor Timur sebagaimana termuat dalam pasal 118 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999. Walaupun telah mendapatkan status otonomi khusus, Provinsi Timor Timur akhirnya tetap berhasil melepaskan diri dari NKRI melalui referendum yang dilakukan pada tahun 1999.

Tabrani Rab, mengungkapkan peristiwa lepasnya Timor Timur dari NKRI sedikit banyak ikut memicu dan meningkatkan tuntutan dan gerakan yang mengarah kepada disintegrasi di beberapa daerah lainnya.

Menyikapi semakin meningkatnya tuntutan dan gerakan diberbagai daerah tersebut, kemudian pemerintah memberikan status Otonomi Khusus terhadap dua wilayah yang potensi disintegrasinya cukup tinggi, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang ditetapkan dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang selanjutnya disebut UU Nomor 11 Tahun 2006, menyusul kemudian Provinsi Irian Jaya diberikan Otonomi Khusus lewat UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan diganti dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

UU Nomor 18 Tahun 2001 memberikan kewenangan khusus dan lebih kepada Provinsi NAD, antara lain :

1. Kewenangan untuk melaksanakan peradilan berdasarkan syariat islam yang dilakukan oleh Mahkamah Syariah yang bebas dari pengaruh pihak manapun;
2. Kewenangan untuk membentuk Qanun, yaitu Peraturan Daerah Provinsi NAD yang dapat menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat legi generalis* dalam rangka menyelenggarakan otonomi khusus.

Seperti halnya undang-undang otonomi khusus Provinsi NAD, demikian pula UU Nomor 21 Tahun 2001 memberikan kewenangan khusus yang lebih luas kepada

Provinsi Papua dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah lainnya, antara lain :

1. Kewenangan membentuk Majelis Rakyat Papua yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain : memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan wakil Gubernur yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Khusus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
2. Kewenangan membentuk Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), yaitu Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua.

Kembali tentang UU Nomor 22 Tahun 1999, pada tahun-tahun awal pelaksanaannya bahkan masih dalam rentang masa transisinya, implementasi undang-undang ini dianggap telah melahirkan berbagai masalah karena menimbulkan kerancuan persepsi dan ketidakpastian hukum.

Dalam mengimplementasikan politik hukum pengelolaan sektor Kepelabuhanan pada era otonomi daerah, khususnya terkait dengan otonomi khusus, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada Dewan Kawasan Sabang, sebagai tindak lanjut dari UU Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti UU Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang menjadi Undang-undang serta UU Nomor 11 Tahun 2006, selain itu Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan telah pula menetapkan Kebijakan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria pelaksanaan

kewenangan bidang Perhubungan Laut yang dilimpahkan kepada Dewan Kawasan Sabang, sebagaimana telah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.3 Tahun 2013.

Sedangkan terkait dengan kesejahteraan, menurut hukum Indonesia, "Kesejahteraan Sosial" didefinisikan sebagai “kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Guna mencapai kondisi yang digambarkan di atas, maka diperlukan rangkaian serangkaian program dan tindakan dalam bentuk sebagai berikut :

1. Jaminan sosial, yang merupakan skema melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak, melalui skema asuransi sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.
2. Perlindungan sosial, yang merupakan semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial.
3. Jaring pengaman sosial yang merupakan derivasi varian dari bentuk perlindungan sosial.

Memperhatikan elaborasi pengertian kesejahteraan sosial menurut hukum Indonesia, seperti diuraikan di atas, maka sangat jelas bahwa melalui penelusuran proposisi dari beberapa konsep dan penelusuran terhadap sejarah lahirnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka gagasan kesejahteraan sosial dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesungguhnya kongruen dengan proposisi ciri konsep negara kesejahteraan.

Dengan demikian, jika secara konstitusional negara Indonesia menetapkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai kewajiban sekaligus tujuan

yang hendak dicapai, maka relevan untuk menyimak adagium yang sangat dikenal: *“There is no social justice without social welfare, and there is no social welfare without social security.”* Edy Suharto¹⁴⁶ menambahkan, bahwa *“there is no social security without social solidarity.”*

Tidak seperti halnya negara Malaysia dan Singapura, meski merupakan bekas koloni Inggris, kedua negara ini memiliki sistem jaminan sosial yang relatif baik dan maju dibanding Indonesia¹⁴⁷. Ahmad Subianto¹⁴⁸ dalam suatu kesempatan mengikuti workshop dana pensiun di Inggris, dengan tema *“Pension Scheme: Security and Choice, The UK Experience”* 2004, mendapat tanggapan atas pertanyaannya kepada nara sumber, bahwa dalam hal jaminan sosial, khususnya dana pensiun, Inggris mengcopy sistem dari Dutch. Pernyataan ini sangat inspiratif (terutama jika dihubungkan dengan narasi sebelumnya yang mengatakan bahwa Malaysia dan Singapura merupakan negara dengan sistem jaminan sosial yang lebih baik dan maju dari Indonesia), karena Malaysia dan Singapura melewati fase masa transisi dari bekas negara koloni menuju negara merdeka dengan tahap yang benar.

Melalui narasi yang diuraikan di atas, seharusnya Indonesia berpotensi untuk menjadi baik pula, karena Indonesia adalah bekas koloni Belanda. Jika ternyata sejak awal kemerdekaan hingga kini, jaminan sosial di Indonesia masih belum maksimal, timbul pertanyaan, apa dan dimana titik kelemahan itu?, Padahal, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah memberi koridor yang jelas melalui Aturan

¹⁴⁶ Edy Suharto.

¹⁴⁷ Telusuri Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman Dalam Ekonomi Pasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.

¹⁴⁸ Telusuri Ahmad Subianto, *Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pilar Penyangga Kemandirian Perekonomian Bangsa*, Gibon Books, Jakarta, 2011.

Peralihan, untuk menjaga kekosongan hukum dalam masa transisi menuju kemerdekaan dengan tetap memberlakukan setiap institusi dan produk hukum yang ada pada masa sebelumnya. Hal ini berarti, bahwa tentang produk hukum tentang sistim jaminan sosial juga termasuk di dalamnya. Gejala ini membentuk kesan kuat bahwa pada masa transisi di awal kemerdekaan, penanganan produk hukum tentang sistim kesejahteraan social tidak terkelola dengan baik.

Berdasarkan penelusuran atas peraturan perundangan di masa Orde lama, Produk hukum yang beridion kesejahteraan sosial terinventarisasi sebagai berikut¹⁴⁹:

1. UU Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan
2. UU Nomor 12 Tahun 1948 tentang Kerja
3. UU Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan;
4. UU Nomor 3 Tahun 1961 tentang Persetujuan Kompensi Organisasi Perburuhan Internasional Nomor 106 Mengenai Istirahat Mingguan Dalam Perdagangan dan Kantor-Kantor.
5. UU Nomor 22 Tahun 1961 tentang Pendidikan Tinggi.
6. UU Nomor 18 Tahun 1961 tentang Kepegawaian.

Dalam deretan Undang-undang yang disebutkan itu, secara ideologis berwatak kolektif-sosialis. Demikian pula kebijakan sosial ekonomi “nasionalisasi” terhadap perusahaan asing merupakan kelanjutan dari mainstream berpikir pada masa itu, yaitu kembalinya peran negara diruang publik sebagai aktor utama, setelah pada periode sebelumnya peran negara dominan di sektor publik dicap sebagai sebuah keburukan bagi umat manusia.

¹⁴⁹ Produk hukum pada awal kemerdekaan

Terkait dengan hal ini, sebenarnya Jimly Asshidiqy telah menggambarkan mengenai dinamika ideologi yang bergerak dibalik realitas hukum dan kebijakan sosial ekonomi Indonesia sejak 1945-1990. Dalam salah satu simpulan berpikinya mengatakan bahwa, Kebijakan dibidang politik berkembang dalam suasana alam pikiran kolektivisme, tetapi kebijakan di bidang ekonominya berkembang kearah individualisme-kapitalisme.

Memperhatikan secara seksama bahan hukum yang dikumpulkan tersebut, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa konfigurasi hukum yang mengatur tentang kesejahteraan sosial pada periode awal kemerdekaan hingga menjelang berakhirnya rezim orde lama berpola legislasi berpecah (tidak sistemik). Pengaturan tentang Perlindungan sosial dan jaminan sosial, berupa tunjangan kecelakaan, kematian, kesehatan, perumahan, pension dan bantuan sosial lainnya, tersebar tersembunyi dan menjadi bagian yang kecil dalam sistem pengaturan bidang kesehatan, ketenaga kerjaan, dan kepegawaian. Karena setiap Undang-undang sektoral itu menempatkan pasal-pasal tentang perlindungan dan jaminan sosial berjumlah lebih kecil dibanding dengan jumlah keseluruhan pasal yang mengaturnya. Padahal pembangunan kesejahteraan sosial seharusnya dibangun diatas dan dengan menegaskan hal yang dianggap kecil itu.
2. Dengan pola legislasi berpecah, perlindungan sosial, jaminan sosial, rehabilitasi sosial dan pemberdayaan sosial yang seharusnya tampak dalam sebuah negara kesejahteraan, menjadi lemah karena tidak terintegritasi dalam satu sistem pengaturan hukum yang berpola *umbrella provision*. Pola-

pola legislasi nasional suatu negara seringkali berupa : 1). Adanya satu sistem pengaturan dalam negara yang menjadi payung bagi legalitas aktifitas pada seluruh bidang yang serumpun. 2). Adanya sistem pengaturan hukum dalam negara yang tersebar dalam berbagai bidang aktifitas serta dalam bentuk hukum yang beragam, baik dari kedudukan maupun fungsinya. 3). Tidak tersedianya aturan yang jelas dalam negara untuk mengatur bidang aktifitas tertentu.

3. Salah satu kelemahan sistem pengaturan yang tidak sistemik adalah berpotensi tumpang tindih, sehingga dalam tataran praktis akan menyulitkan koordinasi dan Pengawasan.

Dengan memperhatikan konfigurasi hukum yang mengatur tentang kesejahteraan sosial, dan melalui penelusuran terhadap norma-norma pengaturan terhadap undang-undangan sektoralnya tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa secara konseptual, pada masa awal kemerdekaan model negara kesejahteraan Indonesia adalah bertipe minimal-korporatif.

Disebut bermodel minimal karena Indonesia terklasifikasi sebagai negara lemah, ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi.

Disebut bermodel korporasi atau *Work Merit* karena norma pengaturan jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh aktor

utama yaitu negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema tunjangan maupun asuransi sosial. Sistem negara kesejahteraan yang menekankan pentingnya manajemen dan pendanaan negara dalam pemberian pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan dan jaminan sosial, sangat dipengaruhi oleh pendekatan “ekonomi manajemen-permintaan” (*demand-management economics*) gaya Keynesian.

Pertumbuhan ekonomi menjadi konsentrasi utama pemerintahan awal orde baru. Rizal Mallarangeng¹⁵⁰ dalam bukunya Mendobrak Sentralisme Ekonomi mengilustrasikan bahwa perekonomian Indonesia pada masa awal orde baru sangat dipengaruhi oleh pemain dibalik layar (para ekonom kampus). Melalui keteguhan pendirian dengan semboyan “tidak ada lagi Soekarno tidak ada lagi Hatta”, yang ada adalah bahwa bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Walhasil, akselerasi nuansa individualisme menjadi bagian watak perundang-undangan pada awal periode ini.¹⁵¹

Pada periode ini terjadi privatisasi dan liberalisasi di berbagai bidang, hingga bidang kesehatan, pendidikan, perumahan di Indonesia. Jika dilihat dari dinamika bentuk hukum pengaturannya, aktifitas privatisasi disandarkan pada dasar hukum yang tersebar dalam sistem pengaturan sektoral¹⁵². Hal ini dapat ditemui pada bidang kesehatan dan pendidikan khususnya pada layanan kesehatan berupa Rumah Sakit.

¹⁵⁰ Rizal Mallarangeng, Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), Jakarta, cetakan III, 2008. hlm.43.

¹⁵¹ Jimly Asshiddiqy. *Op - cit.* 177-218.

¹⁵² Peraturan Menteri atau Keppres.

Pada periode Orde Baru ini juga, Khusus pembangunan di bidang kesejahteraan sosial, teridentifikasi peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. UU Nomor 12 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja;
2. UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kesejahteraan Sosial.
3. UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian;
4. UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
5. UU Nomor 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian;
6. UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja;
7. UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman;
8. UU Nomor 10 Tahun 1992 tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera;
9. UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun;
10. UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
11. UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
12. PP Nomor 33. Tahun 1977 tentang Asuransi Tenaga Kerja.

Selain berdasarkan pada perundang-undangan yang diutarakan di atas, juga telah dilakukan melalui program-program aksi kesejahteraan sosial oleh pemerintah. Di bidang pendidikan, berkembang gagasan program wajib belajar 6 tahun pada Tahun 1984, yang kemudian dikembangkan menjadi 9 tahun pada Tahun 1994. Hal ini kemudian berakselerasi dan berseskalasi pada Gerakan Nasional Orang tua asuh (GN OTA) pada Tahun 1996 yang tertuang dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor: 52/HUK/1996/ Tanggal 20 Agustus 1996. Dari GN OTA ini memperlihatkan terjadinya institusionalisasi sebuah organisasi sosial mandiri yang pro-pemberdayaan sosial. Demikian pula saat terjadi krisis dipenghujung tahun 80-

an, terjadi penggalangan dana untuk menghadapi keadaan tersebut. Selanjutnya untuk memfasilitasi ketersediaan lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan, dilakukan program padat karya. Jika dicermati bahwa program dan aktifitas ini berdurasi pendek, sehingga hal kemudian disebut sebagai program jaring pengaman sosial.

Berdasarkan pada inventarisasi bahan hukum dan aktifitas dari sebuah program kebijakan yang digambarkan diatas, dapat disimpulkan:

1. Pengaturan hukum tentang kesejahteraan sosial di masa Orde baru mengalami konsolidasi, hal ini dibuktikan dengan pemutakhiran sistematika dan paradigma berpikir dalam pengaturannya, seperti terjadi pada Undang-Undang kecelakaan kecelakaan pada orde lama, diganti dengan Undang-Undang keselamatan kerja pada orde baru dan jaminan keselamatan kerja, dipertajam dengan skema asuransi tenaga kerja melalui sebuah peraturan Pemerintah. Demikian pula yang terjadi pada pengaturan bidang perumahan dan kepegawaian dan pendidikan.
2. Pengaturan hukum tentang kesejahteraan sosial di masa Orde baru, lebih tajam dan terspesialisasi, namun masih tetap berpola bersebar.
3. Nuansa sebagai negara dengan cita kekeluargaan, sangat kuat melandasi pembangunan kesejahteraan sosial Indonesia, sehingga pada periode Orde Baru ini, model kesejahteraan Indonesia meski tetap menganut model minimal-karitas, tetapi dengan kualifikasi dan kualitas bobot yang lebih bertenaga. Disebut minimal karena program jaring pengaman sosial umumnya berdurasi pendek dan sporadis. Dikatakan karitas karena hanya untuk menarik simpati dan pencitraan pada publik.

Terkait itu, satu hal yang perlu dicatat pada periode ini adalah bahwa meskipun telah terjadi pengaruh ideologi kapitalisme dalam watak perekonomiannya, secara konseptual dan peraturan perundang-undangan, pengaturan hukum tentang pembangunan kesejahteraan sosialnya masih berbasis pada cita negara kekeluargaan (kolektivisme). Kedua-duanya berjalan dalam basis ideologi masing-masing yang berbeda.

Pada periode Orde Reformasi, yang ditandai dengan dimulainya kabinet Reformasi Pembangunan pada Tanggal 21 Mei 1998, dipimpin oleh Baharuddin Jusuf Habibie, Analisis terhadap realitas hukum dan kebijakan sosial ekonomi Indonesia sebagai negara kesejahteraan akan dilanjutkan, dengan terlebih dahulu mengambil catatan kecil dari masa pemerintahan orde sebelumnya.

Dimasa awal masa pemerintahan Orde Baru, peralihan kekuasaan berjalan dalam realitas hukum, politik dan ekonomi yang menghawatirkan. Oleh karenanya pada masa itu pemerintah pengganti (baru) tampil sebagai aktor utama melalui wewenang yang secara prosedural formal diberikan oleh sistim politik sentralistik, yang kemudian melahirkan apa yang disebut sebagai *executive heavy*. Jadi, pada awal periode ini pemerintahan yang *heavy* menggunakan strategi pembangunan disebut pertumbuhan dengan ideologi bernuansa kapitalis untuk menata perekonomian nasional. Karakter hukum pada masa ini juga bernuansa represif untuk bidang pranata ekonomi tersebut. Sehingga dari perspektik ekonomi politik terjadi sentralisme ekonomi. Bahkan dengan rentang waktu masa jabatan pemerintahan yang begitu panjang, sentralisme telah menggurita hingga menjangkau aspek politik. Oleh karena itu muncul gerakan yang menghendaki terjadinya perubahan melalui sebutan reformasi yang berpuncak di Bulan Mei Tahun 1998. Jika dicermati lebih

dalam, rezim orde baru, pada akhir-akhir masa pemerintahannya cenderung lebih aspiratif-untuk tidak menyebutnya sebagai demokratis. kebijakan sosialnya yang pro kesejahteraan di akhir-akhir itu (yang terlihat melalui pemutakhiran produk hukumnya) yang membuat penulis berkesimpulan bahwa Indonesia tetap merupakan negara kesejahteraan dengan model minimal-korporatif.

Salah tuntutan dalam reformasi itu adalah reformasi hukum. Hal ini jika dihubungkan dengan pengaturan pembangunan kesejahteraan sosial, maka bagaimanakah sistem pengaturan kesejahteraan sosial di era reformasi, adakah hal substansi yang tereformasi?

Realitas produk hukum yang bertipikal pembangunan kesejahteraan sosial pada periode ini adalah :

1. Kabinet Reformasi Pembangunan: B.J. Habibie
 - a. UU Nomor 11 Tahun 1998 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan;
 - b. UU Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia;
 - c. UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

2. Kabinet Persatuan Nasional: K.H. Abdurrahman Wahid.

Pada periode ini tidak terbit produk legislasi nasional yang berkaitan dengan pembangunan kesejahteraan sosial.

3. Kabinet Gotong Royong: Megawati Soekarnoputri
 - a. UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
 - b. UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;

- c. UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
4. Kabinet Indonesia Bersatu: Susilo Bambang Yudhoyono
- a. UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia di Luar Negeri;
 - b. UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial;
 - c. UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;
 - d. UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
 - e. UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 - f. UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit;
 - g. UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga;
 - h. UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
 - i. UU Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penangan Fakir Miskin;
 - j. UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
 - k. UU Nomor 13 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Sebelum analisis dilakukan terhadap bahan hukum sebagaimana yang tertera di atas, terlebih dahulu disampaikan ilustrasi, bahwa pada periode ini Semangat otonomi daerah sangat kuat, terutama sejak Lahirnya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah di Tahun 1999. Kemudian daripada itu juga adalah terjadinya proses amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kedua momen ketatanegaraan ini turut memberi pengaruh yang kuat terhadap kebijakan

kesejahteraan sosial Indonesia, karena secara fundamental telah mengubah sendi-sendi ketatanegaraan Indonesia.

Melalui Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandeman, kewajiban negara atas kesejahteraan sosial lebih dipertegas dan dipertajam. Demikian pula melalui Leigislasi otonomi daerah, konstelasi kewajiban negara yang diperankan oleh pemerintah mengalami rekonstruksi melalui otonomi daerah wewenang kepada Pemerintah Daerah, sehingga kewajiban untuk merealisasikan kesejahteraan sosial yang sebelumnya berpola sentral di Pemerintah Pusat, dengan demikian mengalami otonomi daerah ke Daerah karenanya. Aktifitas beberapa Pemerintah Daerah untuk melaksanakan Jaminan Kesehatan Masyarakat Daerah (JAMKESMASDA), merupakan contoh dari implikasi otonomi daerah. Demikian pula sekolah gratis hingga tingkatan menengah pada sekolah-sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, seperti di Kota Surabaya. Apabila dicermati lebih dalam, maka telah terjadi ketidakeseragaman terhadap jaminan sosial yang diterima oleh masyarakat pada tiap-tiap Daerah. Hal ini membawa konsekuensi terhadap penilaian atas dinamika model dan karakteristik negara kesejahteraan Indonesia.

Arah analisis kembali difokuskan pada alurnya. Mencermati bahan hukum yang dipaparkan diatas dirangkaikan dengan seting ketatanegaraan Indonesia terkini, maka dapat disimpulkan bahwa pada periode orde reformasi, format negara kesejahteraan Indonesia berdinamika Mengarah pada model Plural *Welfarestate*. Ideologinya individual-kolektif minimal.

Disebut individual-kolektif minimal, karena jaminan sosial yang diterapkan di beberapa bidang, misalnya pada pendidikan dan kesehatan berlangsung dalam jebakan paradigma inividualistik yang kuat, mendesak yang selanjutnya

meminimalkan kolektivisme. Artinya, layanan gratis atas kesehatan dan pendidikan dengan skema asuransi oleh pemerintah dengan kuantitas terbatas, berdampingan dengan mengguritanya gempuran layanan pendidikan dan kesehatan yang bermotif mencari laba (sekolah mahal) oleh swasta.

Menata negara kesejahteraan Indonesia kedepan, harus benar-benar mempertimbangkan dan menerjemahkan secara tepat kesesuaian antara kecenderungan lingkungan fisik objektif global dengan ihtiar pembedaan deduktif dari konsep-konsep yang abstrak. Pada titik yang ambigu tersebut diperlukan asas-asas untuk menuntun perilaku. Asas-asas hukum bagi negara kesejahteraan Indonesia kedepan, berupa:

1. Tugas Pemerintah bukan menghasilkan uang, tapi menghasilkan kebaikan.
2. Pemerintah, swasta dan masyarakat harus hadir secara tepat dan bijaksana untuk mengerahkan energinya dalam rangka menyelesaikan kesukaran bersama.
3. Internasionalisme Indonesia adalah internasionalisme yang beradab, yang tidak menyebabkan kesengsaraan warga dunia dan rakyatnya.

Jika pada uraian analisis disimpulkan bahwa pada negara kesejahteraan Indonesia terdapat dua jalur untuk memahami realitas kebijakan kesejahteraan sosial dan kebijakan ekonomi. Pada realitas kebijakan kesejahteraan sosial, negara Indonesia teridentifikasi berwatak kolektivisme, yang berporos pada cita negara Indonesia (Pancasila), dan kebijakan ekonomi Indonesia teridentifikasi berwatak individualisme, yang berporos keterpengaruhan pada globalisme yang kapitalis. Maka, terhadap kiprah negara kesejahteraan Indonesia kedepan, baik pada kebijakan kesejahteraan sosial maupun ekonomi harus bertemu pada titik tengah. Sebuah titik

kalibrasi yang dinamis. Sehingga melahirkan negara kesejahteraan Indonesia dengan tipe yang penulis sebut dengan istilah “model kalibrasi dinamis”, dengan berbasis pada cita negara kekeluargaan yang dinamis pula.¹⁵³ Sri Soemantri berpandangan bahwa : Bangsa Indonesia berlandaskan pada Panca Sila menganggap dan mengaku bahwa sebagai satu keluarga yang besar. Itulah arti dari ungkapan asas kekeluargaan. Sedangkan negara kekeluargaan mengandung pengertian satu negara yang rakyatnya merasa sebagai satu keluarga. Dan sebagai satu keluarga besar, maka masing-masing baik sebagai individu maupun kelompok merasa dan menganggap dirinya sebagai anggota keluarga. Hal itu mengandung arti pula bahwa baik sebagai individu dan sebagai kelompok mempunyai tanggung jawab dalam keluarga (besar) yang bernama negara. Artinya, masing-masing mempunyai tanggung jawab terhadap kelangsungan hidup keluarga besar itu. Asas-asas yang disebutkan penulis diatas merupakan asas yang kongruen dengan negara kesejahteraan model kalibrasi dinamis tersebut.

Dalam tulisan ini secara lebih spesifik politik hukum pengelolaan Kepelabuhanan, penulis membahas dari segi regulasi Kepelabuhanan untuk memecahkan permasalahan, bagaimanapun pengaturan Kepelabuhanan di Indonesia dalam penyelenggaraan otonomi daerah

Yang penulis maksudkan Regulasi Kepelabuhanan di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur kepelabuhanan di Indonesia. Pengaturan tersebut akan berdampak pada pengaturan yang bersifat mengatur (*regelling*) terhadap pelabuhan di Indonesia, maupun pengaturan yang bersifat

¹⁵³ Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum tata Negara, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2-4.

penetapan (*beschiking*). Hal ini lebih berdampak kepada penetapan kelembagaan kepelabuhanan itu sendiri.

Dalam sejarahnya pengaturan di bidang Kepelabuhanan di Indonesia pada tingkat Undang-undang Kepelabuhanan diatur sebagai berikut :

1. Undang-Undang Pelayaran Indonesia 1936 (Stb 1936)

Staatblat ini dijadikan sebagai dasar hukum produk kolonial Belanda yang dijadikan dasar hukum sebagai pedoman penyelenggaraan kepelabuhanan di Indonesia dan sebagai peraturan pelaksanaannya untuk kepelabuhanan telah ditetapkan pula peraturan Pemerintah antara lain Peraturan Pemerintah nomor 1 Tahun 1969 tentang Susunan dan Tata Kerja Kepelabuhanan dan Daerah Pelayaran. Selanjutnya diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983 tentang Pembinaan Kepelabuhanan.

2. UU Nomor 21 Tahun 1992 peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 21 Tahun 1992 ini telah ditetapkan PP Nomor 70 Tahun 1996. Hal yang mendasar pada pengaturan ini adalah bahwa penyelenggaraan pelabuhan dilaksanakan oleh pemerintah dan badan usaha yang khusus didirikan untuk itu, dalam pelaksanaannya badan khusus Kepelabuhanan yang didirikan untuk itu adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hal ini PT (persero) Pelabuhan I yang berkantor pusat di Medan, (Sumatera Utara). PT Pelindo II yang berkedudukan di Jakarta (DKI Jakarta), PT Pelindo III yang berkedudukan di Surabaya (Jatim) dan PT Pelindo IV yang berkedudukan di Makasar (Sul-Sel), sehingga dengan demikian badan usaha lain bila ingin berpartisipasi atau ikut serta dalam penyelenggaraan pelabuhan harus bekerjasama dengan PT Pelindo tersebut.

Disamping itu, peran PT Pelindo tersebut bercampur aduk yang melaksanakan fungsi sebagai regulator (mengatur) dan bertindak pula sebagai operator (penyelenggara). Dengan demikian dalam posisi ini PT Pelindo dikecam keras oleh masyarakat termasuk oleh badan usaha lain karena kebijakan tersebut dituduh sebagai bentuk monopoli dalam penyelenggara pelabuhan, sehingga berkali-kali digugat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Pada kurun waktu berlakunya UU Nomor 21 Tahun 1992 dan PP Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan, setelah masa reformasi ditandai tumbangannya rezim pemerintahan orde baru serta keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang ditandai dengan adanya asumsi penyerahan kewenangan kepada daerah Tk II Kab/Kota seluas-luasnya, dan didukung pula oleh semangat euforia yang berlebihan, dan menganggap semua urusan pemerintah kecuali dibidang agama, moneter/fiskal, peradilan milik PemKab/Kota, maka terjadi gejolak yang sangat dahsyat dari daerah tersebut sehingga semua kebijakan pemerinitah pusat termasuk keputusan menteri dianggap tidak berlaku oleh Pemkab/Kota.

Untuk meredam hal tersebut, pemerintah dalam hal ini Kementerian Perhubungan mengusulkan penyempurnaan pengaturan kepelabuhanan yaitu menjadi PP Nomor 69 Tahun 2001.

3. PP Nomor 69 Tahun 2001.

Pada PP Nomor 69 Tahun 2001 ini telah diberikan peran daerah secara proporsional untuk melakukan kegiatan kepelabuhanan antara lain penyelenggaraan kepelabuhanan, pelabuhan umum dapat pula diselenggarakan

oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Kemudian untuk lebih mensosialisasikannya sebagai pelaksanaan PP Nomor 69 Tahun 2001, telah ditetapkan pula Peraturan Menteri Perhubungan, yaitu:

- a. Keputusan Menteri Perhubungan nomor 53 Tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang memuat pembagian hirarkhi pelabuhan dengan ukuran yang dikategorikan sebagai pelabuhan Hub Internasional, Pelabuhan Internasional dan Pelabuhan Nasional yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan pelabuhan regional diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pelabuhan Lokal yang diselenggarakan oleh Pemkab/Kota tempat beradanya lokasi pelabuhan tersebut.
- b. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 54 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut
- c. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 55 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus
- d. Keputusan Menteri Perhubungan nomor 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (unit pelaksana Tehnis/satuan Kerja) Kepada Pemerintah Provinsi sebanyak 139 pelabuhan dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebanyak 321 pelabuhan. Dalam Kepmenhub ini Pemerintah Pusat, telah memberikan pelimpahan/penyerahan penyelenggaraan pelabuhan laut yang semula milik pemerintah pusat sebagai Unit Pelaksana Tehnis (UPT) atau Satuan Kerja (Satker) kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1969, pengelolaan pelabuhan umum dilakukan oleh Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP). Pada tahun 1983, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983 yang untuk selanjutnya disebut PP Nomor 11 Tahun 1983, BPP diubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan yang hanya mengelola pelabuhan umum yang diusahakan, sedangkan pengelolaan pelabuhan umum yang tidak diusahakan dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (UPT Ditjen. Perhubungan Laut). PERUM Pelabuhan dibagi menjadi 4 wilayah operasi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1983. Status PERUM ini kemudian diubah lagi menjadi PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I sampai IV pada tahun 1991 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1991 untuk Pelabuhan Indonesia I, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991 untuk Pelabuhan Indonesia II, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1991 untuk Pelabuhan Indonesia III, dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991 untuk Pelabuhan Indonesia IV, sampai saat ini.

Secara rinci maka dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Periode 1960 – 1963

Pengelolaan pelabuhan umum dilakukan oleh Perusahaan Negara (PN) Pelabuhan 1s/d VIII berdasarkan UU Nomor 19 prp tahun 1960.

2. Periode 1964 – 1969

Aspek komersil dari pengelolaan pelabuhan tetap dilakukan oleh PN Pelabuhan, tetapi kegiatan dikoordinasikan oleh lembaga pemerintah yang disebut *Port Authority*.

3. Periode 1969 – 1983

Pengelolaan pelabuhan umum dilakukan oleh Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1969. PN Pelabuhan dibubarkan dan lembaga pemerintah Port Authority diganti menjadi BPP.

4. Periode 1983 – 1992

Pada tahun 1983, BPP diubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan yang hanya mengelola pelabuhan umum yang diusahakan, sedangkan pengelolaan pelabuhan umum yang tidak usahakan dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebagaimana diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 1983. PERUM Pelabuhan dibagi menjadi 4 wilayah operasi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1983.

5. Periode 1992 - Maret 1999

Status Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan I sampai IV berubah PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I sampai IV.

Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan I, tertanggal 19 Oktober 1991 dan berdasarkan Akte Notaris Imas Fatimah, S.H. Nomor 1 Tanggal 1 Desember 1992, nama lengkap perusahaan adalah PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I disingkat PT. Pelabuhan I, Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan II, bentuk Perusahaan Umum (Perum) diubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) yang sahamnya sepenuhnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia sehingga

namanya berubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia II.¹⁵⁴

Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan III, telah diubah menjadi Perusahaan Perseroan (PT) Pelabuhan III. Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan IV, dilandasi oleh pertimbangan peningkatan efisiensi dan efektifitas perusahaan serta dengan melihat perkembangan yang dicapai oleh perum pelabuhan IV, pemerintah menetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991 bahwa pengelolaan pelabuhan di wilayah Perum Pelabuhan IV dialihkan bentuknya dari Perum menjadi (Persero). selanjutnya Perum Pelabuhan Indonesia IV beralih menjadi PT (Persero) Pelabuhan Indonesia IV. Sebagai Persero, pemilikan saham PT Pelabuhan Indonesia IV sepenuhnya dikuasai oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan Republik Indonesia dan pada saat ini pembinaan manejerialnya telah di alihkan kepada Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).¹⁵⁵

B. Pelabuhan dalam Sistem Transportasi dan Perdagangan

1. Kinerja Pelayanan Jasa Kepelabuhanan

Secara alami pelabuhan adalah tempat kapal-kapal melakukan berbagai muat bongkar yang bertujuan untuk memudahkan perputaran barang dari

¹⁵⁵ “Sejarah Perusahaan”, Sumber : <http://www.pp3.co.id/lintas-sejarah>, diakses tanggal 5 Mei 2013

angkutan laut ke angkutan darat dan sebaliknya. Untuk melayani bongkar muat barang, pelabuhan menyediakan fasilitas supra struktur dan infra struktur berupa dermaga, gudang, lapangan penumpukan dan jalan.

Pelayanan barang sangat penting dijaga kelancarannya karena 30% biaya angkutan laut merupakan biaya pelayanan barang terutama pelayanan bongkar muat.¹⁵⁶

Tingkat tercapainya pelayanan dalam kegiatan operasional pelabuhan dapat diukur dan diberikan pedoman dalam pemberian pelayanan jasa di pelabuhan. Secara universal, kinerja operasional pelabuhan di seluruh dunia hampir sama diterapkan dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang standarnya dikeluarkan oleh *United Nations Conference Trade and Development* (UNCTAD). Kinerja operasional tersebut secara keseluruhan dapat dikelompokkan dan terdiri dari:

- a. Kinerja pelayanan kapal;
- b. Kinerja pelayanan barang/produktifitas bongkar muat;
- c. Utilisasi fasilitas dan peralatan.

Untuk menggambarkan tingkat pelayanan barang yang telah dicapai oleh pelabuhan secara rata-rata, digunakan suatu pengukur (tolak ukur) yang dijadikan pedoman atau standar dalam menentukan kebijakan pelayanan jasa pelabuhan. Tolak ukur tersebut diperoleh dari hasil yang dicapai di lapangan melalui pengamatan yang cukup lama dan dapat pula diperoleh melalui suatu penelitian di lapangan untuk jangka waktu tertentu.

¹⁵⁶ Abbas Salam, *Manajemen Transportasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997

Setiap kapal yang masuk ke pelabuhan akan di check terlebih dahulu melalui instansi yang berwenang dengan masing-masing kategori pengecekan. Adapun tim *checking* kapal terdiri dari: Imigrasi (*passport* asing), Bea Cukai, (menyangkut dokumen barang), dan Syahbandar (menyangkut kelaikan kapal).

Pelayanan untuk barang terdiri dari :

a. Jasa Dermaga

Setiap barang yang dimuat dan dibongkar lewat dermaga dikenakan uang dermaga (*wharfage*). Tarif uag dermaga didasarkan pada Ton/M³ barang.

b. Jasa Penumpukan

Untuk barang-barang yang ditumpuk sementara, baik dalam gudang maupun lapangan terbuka dikenakan biaya penumpukan. Tarif penumpukan didasarkan pada Ton/M³ barang dan hari lamanya penumpukan. Dalam tarif penumpukan terdapat hari-hari dimana sewa penumpuka dibebaskan.

Kongesti Pelabuhan (*port congestion*) akan timbul bilamana kapasitas penumpukan pelabuhan tidak sebanding dengan jumlah dari kapal yang hendak masuk ke pelabuhan untuk melaksanakan pekerjaan bongkar/mat barang.

Hal ini bukan merupakan hal yang baru di pelabuhan Tanjung Priok sudah beberapa kali hampir terkena kongesti di pelabuhannya termasuk akhir-akhir ini dan ironisnya antara instansi Pemerintah terkesan saling tuding dan saling menyalahkan. Gejala ini dapat terjadi bila pada suatu pelabuhan ada kebutuhan yang mendadak atau kelambatan di pelabuhan karena pemogokan. Contohnya adalah ledakan dari muatan petikemas sedangkan peralatan di lapangan petikemas serta terminalnya belum disediakan pada waktunya.

Kapal dapat menunggu sehari-hari bahkan berminggu-minggu diluar pelabuhan untuk membongkar muatannya. Bahkan pernah terjadi beberapa tahun yang lalu bahwa kapal dengan muatan semen untuk Nigeria menunggu hingga 200 hari di Apapa/Lagos. Bila hal ini terjadi, perekonomian suatu negara akan terpengaruh dan pelayaran secara keseluruhan akan merasakan akibatnya. Oleh karena itu, *Bimco (The Baltic and International Maritime Conference)*, yaitu perkumpulan yang didirikan oleh sekelompok pemilik kapal yang dalam hal ini mewakili UNCTAD membuat saran untuk menghindari kongesti suatu pelabuhan.

Investasi dermaga-dermaga batu tanpa memperhatikan daerah penyangga, keluar/masuknya barang ke pelabuhan dan kemampuan operasi seperti banyaknya tenaga terlatih dan terdidik, peralatan bongkar/muat dan ruangan gudang di dalam maupun di luar pelabuhan mampu melayani dermaga-dermaga yang baru dibuat ini.

Beberapa hal yang merupakan hambatan dalam memberikan pelayanan barang dikarenakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kurang berfungsinya transportasi di darat dalam kapasitas dan efisiensi yang sebanding dengan kendaraan angkutan, jalanan bebas hambatan dan jalan keluar/masuk daerah pelabuhan.
- b. Terlambat menyelesaikan proyek-proyek pelabuhan dan jalannya sehingga tidak dapat mengikuti kapasitas yang ada.
- c. Terlambat perkiraan banyaknya angkutan yang keluar/masuk pelabuhan untuk menghadapi perubahan perkembangan ekonomi.

- d. Pembaharuan yang dilakukan dengan membuat dermaga-dermaga dan lapangan penumpukan tanpa menyediakan banyaknya angkutan yang bertambah selama pembuatannya
- e. Gagalnya manajemen pelabuhan dalam merencanakan secara tepat waktu dan perkembangan pelabuhan.
- f. Membuat rencana yang kaku dalam perkembangan pelabuhan hingga sukar bila ada perubahan tidak sesuai dengan rencana yang dibuat.
- g. Pandangan yang rendah dari masyarakat terhadap persoalan perkapalan hingga kesempatan tidak diadakan dalam investasi pelabuhan.
- h. Ikut campurnya politik dan pejabat dalam pengambilan keputusan.
- i. Kurang lamanya memegang jabatan dalam posisi yang menentukan untuk para pengatur pelabuhan.
- j. Pemilihan pejabat yang berwenang dalam manajemen pelabuhan tanpa memperhatikan kemampuan dalam pekerjaan dan kurangnya waktu untuk menambah pengetahuan.
- k. Hubungan dengan buruh kurang baik sehingga pekerjaan tidak efisien.
- l. Persoalan yang timbul karena terlalu banyak atau terlalu sedikit buruh yang ada.
- m. Pemakaian tenaga buruh yang kurang efisien.
- n. Kegagalan untuk menerapkan pekerjaan sesuai keadaan atau kebiasaan yang ada.
- o. Kurangnya latihan dari buruh pelabuhan terutama dalam mempergunakan peralatan canggih.

- p. Kurangnya koordinasi antara pihak pemerintah dan pihak swasta yang bekerja dalam lingkungan pelabuhan.
- q. Kurangnya konsultasi antara pemegang kekuasaan di pelabuhan dan pemakai jasa kepelabuhanan dalam hal operasi dan perkembangan pelabuhan.

Selain hal-hal yang bersifat manajerial diatas, terdapat pula yang bersifat operasional sebagai berikut :

- a. Lalu lintas tidak teratur disebabkan kebijaksanaan peraturan impor dan ekspor yang berubah-ubah, terutama dalam pembelian barang dari luar negeri dan pemberian lisensi impor barang.
- b. Pelayaran-pelayaran jangka pendek yang keluar/masuk pelabuhan dengan tidak teratur karena jadwal yang tidak diseragamkan sehingga berakibat penumpukan kapal dalam pelabuhan.
- c. Terlalu banyak kapal yang beroperasi dalam rute yang sama sehingga pengambilan muatan hanya sedikit dan pemakaian dermaga tidak efisien.
- d. Pembagian tidak merata dari muatan dalam dalam palka-palka suatu kapal sehingga operasi muatan tidak efisien.
- e. Muatan dari pelabuhan muat tanpa memperhitungkan kesukaran yang akan didapat di pelabuhan bongkar.
- f. Cara pembungkusan muatan dan pengadaan muatan yang tidak memungkinkan untuk untuk mengerjakan secara efisien dalam pelabuhan.
- g. Penerimaan muatan (*consignee*) tanpa dana yang cukup atau fasilitas untuk menerima muatan.

- h. Kapal yang berdiam di dermaga lebih lama dari seharusnya karena rencana kapal yang tidak seharusnya.
- i. Kebijakan yang menyebabkan muatan lebih lama berada di fasilitas penampungan dan tempat penampungan tidak mencukupi sehingga pengurangan pemakaian dermaga terjadi (*less berth-through-put*).
- j. Kurangnya fasilitas penampungan di daratan dan pelabuhan yang menyebabkan muatan terlalu lama berada di gudang dan penampungan lini I.
- k. Utamakan mengerjakan muatan curah di dermaga untuk general cargo.
- l. Kurangnya kapasitas cadangan untuk mengerjakan keperluan yang berulang-ulang pada suatu pelabuhan.
- m. Pencurian dan penyelundupan memerlukan pengawasan yang lebih ketat yang menyebabkan pengeluaran maupun pemasukan barang tidak efisien.
- n. Kurangnya dana bagi peralatan yang modern.
- o. Tercampurnya peralatan mengerjakan kapal diluar kemampuan manajemen pelabuhan.
- p. Tidak ada kebijakam pencegahan (*policy preventive dan running maintainance*)
- q. Kurangnya tenaga ahli untuk memelihara peralatan.
- r. Kurangnya persediaan suku cadang.
- s. Kurangnya standarisasi dari peralatan yang ada.
- t. Terlambatnya penyampaian dokumen kepada yang berwenang.
- u. Banyaknya kekeliruan pada dokumen yang diajukan.

2. Produktivitas Bongkar Muat

Untuk memperoleh gambaran dari kemampuan dan kecepatan pelaksanaan penanganan barang yang dapat dicapai untuk kegiatan pembongkaran barang dari atas kapal sampai ke gudang atau lapangan penumpukan atau sebaliknya untuk kegiatan pemuatan barang sejak dari gudang/lapangan penumpukan sampai ke atas kapal.

Tingkat kemampuan tersebut ditunjukkan oleh beberapa indikator, yaitu: Jumlah rata-rata bongkar muat yang dicapai per jam dan dilakukan oleh 1 gang buruh (\pm 12 orang) di atas kapal yang diukur dengan satuan ton/gang/jam/(T/G/J).

Jumlah rata-rata bongkar muat barang yang dicapai per jam dan lakukan oleh seluruh gang yang ketiga di atas kapal berada di dermaga (BWT) yang diukur dengan satuan ton/kapal/jam (T/K/J) dan lazim disebut dengan *Ship's Out Put*. Kemampuan penanganan barang yang berikutnya dapat diukur pula dengan melihat jumlah muatan/barang yang secara rata-rata melewati/melalui dermaga (*berth*) dan gudang (*Shed*) atau lapangan penumpang (*open storage*) dalam satuan waktu tertentu.

Kapal pada dasarnya dalam pelayaran yang singgah di pelabuhan akan memuat atau membongkar muatannya. Jasa bongkar/muat dipelabuhan ini dilaksanakan oleh perusahaan bongkar muat. Dalam melakukan usaha atau beroperasinya perusahaan bongkar muat diatur dengan peraturan pemerintah. Perusahaan dan bongkar muat dan operasinya di pelabuhan dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Perusahaan BongkarMuat (PBM)

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 14 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Bongkar Muat, yang dimaksud dengan Perusahaan Bongkar Muat (PBM) barang adalah perusahaan yang secara khusus berusaha dibidang bongkar muat daridan ke kapal, baik dari gudang lini I maupun langsung ke alat angkut.

Namun dalam pelaksanaan usaha, PT Pelabuhan Indonesia juga melakukan kegiatan bongkar muat. Selain itu, kegiatan bongkar muat barang khususnya di palabuhan atau dermaga khusus (pelabuhan atau dermaga khusus untuk melakukan bongkarmuat barang tertentu) dapat dilakukan oleh pemilik atau operator pelabuhan dari dermaga khusus tersebut.

Pelabuhan diluar negeri, termasuk terminal dengan dermaganya, umumnya dikuasai oleh perusahaan dan pemerintah daerah, misalnya Pelabuhan Amsterdam, Bremen dan Hamburg, (bahkan pelabuhan felixstone di Inggris seluruhnya dikelola oleh swasta). Sedangkan pelabuhan-pelabuhan di Indonesia hampir semuanya merupakan warisan Pemerintah Hindia Belanda sehingga hampir semua pelabuhan serta terminalnya dan pergudangannya dikuasai oleh Pemerintah Republik Indonesia yang pengelolaannya dilimpahkan kepada Badan Usaha Pelabuhan dalam hal ini adalah PT Pelabuhan Indonesia (Persero). Di Pelabuhan Tanjung Priok segala kegiatan bongkar muat dari dan ke kapal dilakukan di terminal dan pergudangan milik PT Pelabuhan Indonesia II atau yang dikuasakan kepada swasta.

Dipelabuhan Tanjung Priok, kegiatan bongkar muat dari dan ke kapal dilakukan 3 jenis terminal dan juga gudang/lapangan, yakni

1) Terminal Konvensional

Terminal konvensional adalah terminal untuk melayani kegiatan bongkar muat kargo umum, barang curah kering, dan barang curah cair. Di terminal konvensional juga bisa dilakukan bongkar muat petikemas terutama muatan antar pulau dengan menggunakan peralatan bongkar muat dari kapal atau dari pihak III. Kegiatan bongkar muat sebagian besar dilakukan oleh perusahaan bongkar muat swasta.

2) Terminal Peti Kemas

Terminal petikemas dilengkapi dengan peralatan petikemas modern seperti *container crane (gantry-crane)* tipe post-panamax. Selain itu, terminal ini juga dilengkapi dengan peralatan untuk penanganan dan transportasi dari petikemas seperti *transtainer, sideloader, forklift, crane, toploader* dan lain-lain. Di terminal petikemas juga terdapat gudang *container freight station (CFS)* dan tempat untuk melaksanakan reparasi petikemas. Kegiatan dan penyediaan peralatan di sini dikelola oleh PT Pelindo. Namun *head truck* dan *chassis* yang dipergunakan untuk mengangkut petikemas keluar masuk terminal juga disediakan oleh swasta. Oleh karena terminal petikemas membutuhkan banyak modal (*capital intensive*) untuk pembuatan dan pengelolaannya, maka sangat sulit bagi PBM swasta untuk mengadakannya.

3) Terminal Penumpang

Di terminal ini tidak ada kegiatan bongkar/muat barang, tetapi hanya melayani debarkasi atau embarkasi penumpang dari dalam maupun luar negeri. Pengelolaan pelayanan ini dilakukan oleh PT. Pelindo.

4) Gudang/Lapangan (Terminal Serba Guna)

Gudang penampungan biasanya terletak tidak begitu jauh dari terminal konvensional. Di Indonesia, gudang-gudang ini merupakan warisan kolonial Belanda yang kemudian diambil alih oleh Pemerintah dan dilimpahkan ke PT Pelindo. Sekarang yang melakukan kegiatan di terminal konvensional adalah PBM yang diberi kuasa oleh PT Pelindo berdasarkan kontrak. Kegiatan dari dan ke gudang. dulunya dilakukan secara manual. Barang dipikul oleh buruh ke gudang. Demikian pula dengan aktivitas penumpukannya, dilakukan secara manual. Pada perkembangan berikutnya, barang dari kapal diangkut menggunakan gerobak dorong. Namun sampai saat ini pengerjaan barang secara manual masih sulit dihilangkan dari pelabuhan-pelabuhan di Indonesia. Di era petikemas sekarang ini, tenaga buruh masih dibutuhkan untuk melakukan *stuffing* dan *stripping* petikemas. Dulu, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1954 dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1964, pekerjaan di dermaga dan gudang *deepsea* atau gudang Lini I seluruhnya dipegang oleh PBM sehingga bongkar muat barang bisa dilakukan secara terpadu. Model ini memudahkan penyelesaian jika timbul klaim akibat kerusakan atau kehilangan barang. Dengan adanya Inpres Nomor 4 Tahun 1985, perusahaan bongkar muat

menjadi badan hukum tersendiri terpisah dari pelayaran dan gudang serta dermaga berada dibawah kekuasaan PT Pelabuhan Indonesia. Untuk bisa menjalankan usaha dan operasinya, perusahaan bongkar muat harus mendapat izin usaha maupun izin operasi dari Kepala Dinas Perhubungan atas nama Menteri Perhubungan. Izin ini pada dasarnya ada dua jenis, yaitu izin usaha tetap dan izin usaha sementara. Izin usaha tetap diberikan sesuai jangka waktu pendirian perusahaan sedangkan izin sementara diberikan untuk jangka waktu 1 tahun.

b. Tarif Bongkar Muat

- 1) Besarnya tarif bongkar muat barang ditetapkan atas dasar kesepakatan bersama antara Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat dengan Asosiasi Pengguna Jasa Bongkat Muat yang dihitung berdasarkan pedoman perhitungan tarif bongkar muat barang di pelabuhan.
- 2) Penetapan satuan ukuran berat atau isi dalam pengenaan tarif berdasarkan satuan ukuran dalam manifes.
- 3) Penetapan tarif dengan berpedoman pada pedoman perhitungan tarif bongkar muat barang di pelabuhan dengan cara:
 - a) Menghitung biaya bagian tenaga kerja bongkar muat dilakukan bersama-sama antara asosiasiperusahaan bongkar muat dengan koperasi tenaga kerja bongkar muat.
 - b) Hasil perhitungan biaya bagian tenaga kerja bongkar muat

ditambah perhitungan biaya bagian perusahaan bongkar muat. Penyedia jasa dan pengguna jasa bongkar muat menetapkan tarif bongkar muat barang di pelabuhan berdasarkan kesepakatan, harus dibuat dalam bentuk perjanjian secara tertulis antara Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat dengan Asosiasi Pengguna Jasa Bongkar Muat.

- 4) Unsur biaya:
 - a) Unsur biaya bagian tenaga kerja bongkar muat.
 - b) Unsur biaya bagian perusahaan bongkar muat.
 - c) Administrasi perusahaan bongkar muat barang
 - d) Koefisien.

c. Terminal Operator

Dalam pelaksanaan bongkar/muat barang general Cargo di pelabuhan, maka ada 3 unsur yang saling terkait, yaitu:

- 1) Dermaga.
- 2) Gudang
- 3) Lapangan penumpukan.

Bila mengerjakan kapal dalam bongkar/muat barang, maka perusahaan PBM hanya bertindak sebagai ship-operator saja. Batas tanggung jawabnya akan meliputi:

- 1) *Stevedoring*
- 2) *Cargodoring*.
- 3) *Receiving/delivery*

Bila perusahaan PBM mempunyai Gudang Lini I, maka perusahaan PBM akan bertindak sebagai terminal operator. Batas tanggung jawab akan meliputi:

- 1) *Stevedoring*
- 2) *Cargodoring.*
- 3) Barang di dalam gudang
- 4) *Receiving/delivery*

d. Kewajiban PBM

Selama melakukan usahanya perusahaan bongkar muat memiliki kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) melaksanakan ketentuan~ketentuan yang ditetapkan dalam izin usaha dalam keputusan ini, dan kebijaksanaan umum pemerintah di bidang penyelenggaraan kegiatan bongkar muat dari dan ke kapal;
- 2) memenuhi batas minimal kecepatan bongkar muat barang yang telah ditetapkan pada setiap pelabuhan;
- 3) mengenakan/memberlakukan tarif yang berlaku sesuai peraturan;
- 4) meningkatkan keterampilan kerja;
- 5) bertanggung jawab terhadap barang selama berada di bawah pengawasannya;
- 6) bertanggung jawab kepada. kerusakan alat bongkar muat (*gear*) kapal yang disebabkan oleh kesalahan, kelalaian orang-orang yang bekerja di bawah pengawasannya;
- 7) menyampaikan laporan kegiatan usahanya secara berkala

8) menaati segala peraturan perundangan yang berlaku

e. Tugas Dan Tanggungjawab PBM

Dalam melakukan pelayanan, perusahaan bongkar muat harus bekerja sama dengan berbagai pihak seperti PT Pelabuhan Indonesia, perusahaan pelayaran, EMKL, pemilik barang, penyedia tenaga buruh dan sebagainya. Masing-masing pihak memiliki tugas dan tanggung jawab. Sedangkan perusahaan bongkar muat memiliki tanggung jawab atas:

- 1) Kelancaran kegiatan bongkar muat,
- 2) Keselamatan penerimaan dan penyerahan barang,
- 3) Kebenaran laporan yang disampaikan.
- 4) Mengatur penggunaan tenaga kerja bongkar muat dan peralatan sesuai kebutuhan.

f. Operasi Bongkar Muat

1) *Stevedoring*

Stevedoring adalah jasa bongkar/muat dari/ke kapal, dari/ke dermaga, tongkang, gudang, truk atau lapangan dengan menggunakan derek kapal atau alat bantu pemuatan lainnya. Orang yang bertugas mengurus bongkar muat kapal disebut sebagai *stevedore*. *Stevedore* yang bertugas di atas kapal disebut sebagai *stevedore* kapal, sedangkan *stevedore* yang bertugas di darat disebut sebagai *stevedore quay*.

2) *Stevedoring* Sebelum Kapal Tiba

Para petugas yang akan melakukan bongkar muat akan memeriksa dan mengelola data yang diterima, menyangkut kapal dan muatan

yang akan dikerjakan. Data dan informasi dapat berupa teleks, faks, telegram, surat, manifes, *stowage plan*, *hatch list*, *special cargo* dan lain yang diperlukan;

3) Ship Operation

Ship operations adalah kegiatan bongkar/muat di kapal yang mempergunakan peralatan bongkar/muat kapal atau juga dinamakan boom atau derek. Membongkar Langsung Ke Truk

Istilah yang umum dipakai untuk cara ini adalah *truck-lossing*.

4) Pembongkaran ke Dermaga

Dermaga dalam keadaan siap menerima muatan dari kapal, artinya bersih dan bebas penghalang. Barang-barang yang dibongkar harus dilepas . dahulu dari *tackle*, tidak dengan cara menarik ganco dan menarik *slingatau* alat-alat *stevedore* lainnya, melainkan *sling* harus lebih dahulu dilepas, juga bila muatannya setumpuk karung, dan bila perlu diletakkan di palet agar mudah dibawa ke tempat penimbunan. Peti-peti atau barang berat lainnya diberi ganjalan di dermaga agar mudah diangkat dengan forkliff Bila muat/bongkar barang dengan jala-jala agar diusahakan agar diganjal, supaya tidak rusak terjepit.

5) Kegiatan *Stevedoring* Setelah Kapal Berangkat

Untuk mengetahui apakah bongkar/muat suatu kapal telah dilakukan dengan baik dan tidak ada kekurangannya, perlu dilihat dan diperiksa lagi laporan harian selama dikerjakan di pelabuhan.

g. Dokumen Bongkar Muat

Perusahaan bongkar muat (PBM) dalam melakukan kegiatannya memerlukan beberapa dokumen. Secara garis besar, dokumen tersebut dipilah menjadi dua macam, yaitu dokumen pemuatan dan dokumen pembongkaran barang

- 1) Dokumen Pemuatan Barang
- 2) Dokumen Pembongkaran Barang

h. Tenaga Kerja Bongkar Muat

Organisasi PBM yang lengkap akan terdiri dari bagian *stevedoring* dan bagian pergudangan yang dipimpin oleh dan dikoordinasi oleh seorang kepala. Karena kepala ini menguasai terminal bongkar muat, dermaga, gudang serta lapangan penumpukan maka disebut sebagai kepala terminal.

i. Penentuan Tarif Bongkar Muat

Tarif Bongkar/muat barang merupakan kesepakatan bersama antara Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat dan Asosiasi Pengguna Jasa Bongkar Muat di Suatu Pelabuhan. Kesimpulannya adalah bahwa tarif bongkar/muat untuk setiap pelabuhan berbeda, tidak tetap dan akan berubah bila ada kenaikan biaya kebutuhan. Perubahan tarif bongkar muat ditentukan oleh :

- 1) Kenaikan upah Tenaga Bongkar Muat Barang (TKBM).
- 2) Peningkatan Kesejahteraan TKBM.
- 3) Peningkatan Produktivitas barang.
- 4) Peningkatan peralatan bongkar muat.

Asosiasi yang terkait dan berkepentingan dengan tarif bongkar muat adalah Asosiasi Perusahaan Bongkar Muat Indonesia (APBMI), Asosiasi Pelayaran

Nasional atau *National Shipowner Association* (INSA), Gabungan Importir Nasional Indonesia (GINSI), Gabungan Freight Forwarder dan Ekspidisi Indonesia (GAFEKSI), dan Gabungan Perusahaan Eksportir Indonesia (GPEI).

Aktivitas bongkar muat sangat terkait dengan masalah perekonomian dan beberapa aktivitas bongkar muat ini memberikan dampak positif kepada pertumbuhan ekonomi nasional secara umum, maupun dampak positif langsung kepada masyarakat lokal, karena dengan adanya aktivitas bongkar muat akan menyerap tenaga kerja, terutama buruh kasar yang ada di sekitar pelabuhan tersebut dan pada kenyataannya pada pelabuhan-pelabuhan di Indonesia sangat banyak memanfaatkan tenaga buruh yang berdampak positif kepada masyarakat setempat, akan tetapi produktivitas bongkar muat ini masih belum dirasakan manfaatnya oleh Pemerintah Daerah setempat, karena aktivitas bongkar muat hanya seolah-olah untuk kepentingan perusahaan penyelenggara pelabuhan dan perusahaan bongkar muat serta perusahaan pelayaran aja.

Padahal bagi Pemerintah Daerah sudah mendapat keuntungan secara tidak langsung dari *multiflier effect* terhadap aktivitas bongkar muat, yaitu berupa pertumbuhan ekonomi, pajak secara tidak langsung dan penyerapan tenaga kerja, hal tersebut masih belum juga dianggap sebagai dampak positif bagi Pemerintah Daerah, karena bagi Pemerintah Daerah apabila aktivitas bongkar muat tersebut dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah tersebut.

C. Semangat Otonomi Daerah Dalam Sektor Pelabuhan

Perkembangan reformasi pasca Orde Baru dewasa ini telah membuktikan besarnya komitmen para penyelenggara negara untuk melaksanakan amanat Gerakan Reformasi Total di segala bidang, terutama dalam kerangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Salah satu kinerja reformasi di bidang pemerintahan adalah terwujudnya transformasi struktural sistem administrasi pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, melalui pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini, pemerintah secara signifikan telah menotonomi daerahkan berbagai kewenangan atau urusan pemerintahan secara luas, utuh, dan nyata kepada Daerah, termasuk kewenangan di wilayah laut.¹⁵⁷

Permasalahan yang dewasa ini kembali mengemuka, khususnya berkaitan dengan kewenangan daerah di wilayah laut, adalah konflik antara Pusat dan Daerah mengenai pengelolaan pelabuhan. Tidak kurang, pada saat itu, dari 57 Kabupaten/Kota yang tergabung dalam FDB (Forum Deklarasi Balikpapan) baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri berupaya secara hukum telah mengklaim kewenangan pengelolaan pelabuhan yang berlokasi di dalam daerah masing-masing.¹⁵⁸ Forum Deklarasi Balikpapan ialah komunitas forum yang beranggotakan daerah-daerah yang memiliki pelabuhan laut dan udara. Kebetulan,

¹⁵⁷ Lihat Pasal 3 dan Pasal 10 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Pasal 18 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁵⁸ Lihat informasi dalam situs <http://jidane.wordpress.com/opini/kemenangan-forum-deklarasi-balikpapan/> diakses pada 12 Mei 2013.

dalam beberapa kali pertemuan FDB yang berlangsung di sejumlah daerah seperti di Balikpapan, Gresik, Cilegon, dan Jakarta sepanjang tahun 2002-2004, saya sempat mengikutinya. Tentu saja diajak rombongan FDB asal Balikpapan. Ketika pertama kali dibentuk, jumlah anggota FDB tercatat sebanyak 68 kabupaten/kota. Lihat informasi dalam “Kemenangan Forum Deklarasi Balikpapan” terdapat. Upaya hukum yang dilakukan adalah melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung terhadap PP Nomor 69 Tahun 2001 yang dinilai bertentangan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun. Padahal Pemerintah, sebagaimana telah kami kemukakan sebelumnya untuk UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah menerbitkan PP Nomor 69 Tahun 2001 ditindaklanjuti dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, dan dikuatkan dengan Keputusan Menteri Perhubungan (Kepmenhub) Nomor KM 53, KM 54, KM 55, dan khususnya Keputusan Menteri Perhubungan (KEPMENHUB) Nomor KM 56 Tahun 2002, Pemerintah Pusat sebenarnya telah melimpahkan / menyerahkan penyelenggaraan pelabuhan laut kepada Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, secara Proporsional sesuai dengan kesiapan masing-masing daerah terutama sumber daya yang dibuktikan dengan pengaturan kesanggupan Pemerintah Daerah tersebut tentang dari aspek sumber daya manusia.

Upaya hukum Pemda tersebut telah membuahkan hasil dikabulkan MA, berdasarkan Amar Putusan Mahkamah Agung (MA) atas Nomor Perkara 12/P/HUM/2003 tanggal 28 Mei 2004, yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Gresik tanggal 17 Juni 2003; bahwa meskipun dalam putusan primer MA menolak permohonan hak uji materiil untuk membatalkan PP Nomor 69 Tahun 2001, tetapi dalam putusan subsidernya justru mengabulkan hak uji materiil atas sebagian dari

materi Peraturan Pemerintah tersebut yang meliputi Pasal 5, Pasal 12, Pasal 16 – Pasal 36, Pasal 54 – Pasal 59, dan Pasal 62 – Pasal 66. Keputusan MA tersebut oleh beberapa kalangan dinilai janggal, karena dalam vonis primernya memutuskan menolak uji materiil PP Nomor 69 Tahun 2001, tetapi dalam putusan subsidernya justru mengabulkan untuk sebagian.¹⁵⁹

Putusan Mahkamah Agung (MA) seperti tersebut di atas menimbulkan reaksi positif dari kalangan para anggota Forum Deklarasi Balikpapan (FDB), seakan menguatkan dan menjadi pendorong untuk melanjutkan upaya klaim atas kewenangan pengelolaan pelabuhan di daerah masing-masing. Tidak sedikit dari anggota forum tersebut yang telah menerbitkan Perda Tentang Kepelabuhanan. Misalnya Pemerintah Kota Cilegon telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, yang pada intinya mengatur mengenai kewenangan pengelolaan kepulauan sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 walaupun pada akhirnya Perda tersebut telah dinyatakan batal oleh Mendagri. Namun dengan keluarnya putusan MA tentang Uji Materiil PP Nomor 69 Tahun 2001, Pemkot Cilegon menyatakan akan melanjutkan upaya pemberlakuan Perda Kepelabuhanan, dan menilai bahwa justru SK Mendagri batal demi hukum.¹⁶⁰

Sementara itu di Jakarta, pada tanggal 26 Juli 2004 Gubernur DKI Jakarta bahkan meresmikan pembangunan Pelabuhan Jakarta New Port (JNP) yang tentu saja menuai protes dari pihak PT Pelindo II sebagai pengelola Pelabuhan Tanjung

¹⁵⁹ Lihat Putusan Mahkamah Agung terkait Uji Materi Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan Nomor Nomor 09 P/HUM/2002., hlm.7.

¹⁶⁰ Sinar Harapan, Jum'at 30 Juli 2010

Priok. Meskipun kasus JNP berbeda dari konteks “pengambilalihan” pengelolaan pelabuhan sebagaimana yang berlaku di daerah lainnya; namun kasus ini juga berkaitan dengan konflik kewenangan yang sama. Bedanya DKI Jakarta berencana membangun pelabuhan baru yang akan bersaing dengan Pelabuhan Tanjung Priok, berdasarkan kewenangan yang dimiliki berdasar UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Di sisi lain berbagai pihak melihat permasalahan yang muncul tersebut sebagai upaya pengambilalihan pengelolaan pelabuhan oleh Daerah dari Pemerintah terutama pelabuhan yang diusahakan oleh BUMN (PT Pelindo) oleh Daerah. Bahkan Pemerintah Pusat sendiri pun tampaknya berpersepsi demikian. Pemerintah sendiri dalam berbagai kesempatan cenderung bersikap defensif dengan menyatakan bahwa daerah tidak memiliki kemampuan yang memadai, karena pengelolaan pelabuhan penuh dengan berbagai peraturan atau konvensi hukum dan berbagai protokol internasional yang sulit apabila dilaksanakan sendiri oleh daerah. Sikap pemerintah yang demikian itu ditanggapi oleh daerah dalam bentuk-bentuk perlawanan.

Di berbagai daerah konflik kewenangan atas pengelolaan kepelabuhanan tersebut telah melibatkan aksi massa baik berupa ancaman maupun aktivitas nyata pendudukan dan pemblokiran pelabuhan yang dikuasai PT Pelindo, termasuk ancaman Pemerintah Daerah setempat untuk memblokir aktivitas kepelabuhanan di daerahnya. Berbagai fenomena tersebut jelas sangat mengganggu para pengguna jasa kepelabuhanan, serta menciptakan iklim yang kurang kondusif bagi kegiatan perekonomian yang memanfaatkan jasa pelabuhan.

Jika dipelajari secara seksama pada saat masih berlakunya, UU Nomor 22 Tahun 1999 sebenarnya tidak secara eksplisit mengatur dan menetapkan kewenangan pengelolaan pelabuhan bagi daerah Kabupaten/Kota. Meskipun berdasarkan ketentuan Pasal 3 yang berbunyi “Wilayah Daerah Propinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.”¹⁶¹ maupun Pasal 10 ayat (3) yang berbunyi “Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.”¹⁶² ditetapkan bahwa daerah memiliki batas wilayah laut sejauh 4 mil laut, dan memiliki beberapa kewenangan fungsional atas wilayah laut tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (2); tidak berarti bahwa Daerah Kabupaten/Kota secara otomatis memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan berdasarkan jenisnya sebagaimana saat itu diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 Tentang Kepelabuhanan yang berbunyi “Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi : a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; b. pengaturan kepentingan administratif; c. pengaturan tata ruang; d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara” Pasal ini berbunyi “Kewenangan Daerah mencakup kewenangan

¹⁶¹ Lihat perumusan Pasal 3 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999.

¹⁶² Lihat perumusan Pasal 10 ayat (3) Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.”. Sedangkan dalam perumusan Pasal 9 diatur bahwa “(1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. (2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. (3) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.”¹⁶³

Lebih lanjut, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa pada dasarnya kewenangan daerah Kabupaten/Kota adalah mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.¹⁶⁴ Sedangkan diantara 11 (sebelas) kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah

¹⁶³ Lihat perumusan Pasal 10 ayat (2) Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶⁴ Lihat perumusan Pasal 7 Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Otonom Kabupaten/Kota salah satunya adalah kewenangan dalam bidang perhubungan. Dalam bidang ini tidak ada penjelasan apapun dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 yang menjabarkan mengenai kewenangan dalam bidang perhubungan yang menjadi hak dan kewajiban Kabupaten/Kota. Dalam bahasa hukum hal ini dikenal dengan istilah *RechtsvacUndang-Undang* atau kekosongan hukum yang memiliki makna ketiadaan pengaturan dari sebuah hal dalam legislasi maupun regulasi terkait. Dalam perspektif lain seringkali dikatakan bahwa *Rechtsvacuum Undang-Undang* merupakan cerminan kondisi yang dianggap tiada hukum yang atur, sehingga hukum tidak mampu memberi solusi.

Namun demikian untuk Daerah Propinsi, ketentuan Pasal 9 ayat (1) beserta Penjelasan Pasal 9 ayat (1), UU Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa Propinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, yang meliputi antara lain kewenangan dalam bidang perhubungan, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, dan kewenangan dalam bidang lain. Dalam Penjelasan, ditegaskan bahwa kewenangan Propinsi dalam bidang lain itu, salah satunya adalah kewenangan dalam pengelolaan pelabuhan regional. Sehingga bagi Daerah Propinsi

Pelabuhan bagi daerah Kabupaten/Kota pada lokasi pelabuhan itu berada, tidak dapat dipungkiri memiliki daya tarik ekonomis yang tersendiri, terutama jika dihubungkan dengan potensi sumber pendapatan asli daerah (PAD). Oleh karena itu pelabuhan oleh daerah lebih cenderung dipandang sebagai potensi sumber daya nasional yang berada di daerah, yang berdasarkan Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Daerah berwenang mengelola sumber daya

nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud sumber daya nasional dalam ketentuan tersebut, menurut penjelasannya adalah sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusia yang tersedia di Daerah. Pelabuhan adalah infrastruktur ekonomi yang tersedia di Daerah yang dapat dikategorikan sebagai sumber daya buatan.

Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian banyak daerah di mana terdapat satu atau lebih pelabuhan yang dikelola oleh Pemerintah ataupun oleh BUMN, yang lalu berupaya untuk dapat menguasai, mengambilalih pengelolaan, atau paling tidak turut berpartisipasi, atau paling bagus menuntut hak pembagian hasil dari perusahaan pelabuhan tersebut kepada Pemerintah atau BUMN yang mengoperasikannya. Hal ini sebenarnya mengindikasikan motif yang sebenarnya dari berbagai daerah yang terlibat konflik kewenangan atas kepelabuhanan dengan Pemerintah atau PT Persero Pelindo.

Reformasi dalam bidang Pemerintahan Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dikemukakan, dalam bidang perhubungan dan kepelabuhanan tampaknya memang kurang cepat ditanggapi. Sehingga arah kebijakan di bidang peronomi daerah hubungan, khususnya dalam bidang kepelabuhanan cenderung dinilai terlambat, karena solusinya yang menurut Penulis hanya lebih bersifat sementara yaitu dilaksanakan dengan menerbitkan PP Nomor 69 Tahun 2001 yang dimaksudkan telah mulai berpihak kepada Pemerintah Daerah, PP Nomor 69 Tahun 2001 tersebut yang menggantikan PP Nomor 70 Tahun 1996, dan Peraturan Pemerintah tersebut dilengkapi pula dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 56 Tahun 2002 Tentang Pelimpahan/Penyerahan

Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/ Satuan Kerja) kepada Propinsi dan Kabupaten/Kota dimana dalam Kepmenhub Nomor KM 56 Tahun 2002 tersebut secara nyata adanya penyerahan pelabuhan UPT Pemerintah Pusat diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pernyataan kesanggupan untuk menyelenggarakan suatu pelabuhan.

Dalam UU Nomor 21 Tahun 1992, Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) ditetapkan bahwa Pelabuhan adalah terdiri dari Pelabuhan Umum dan Pelabuhan Khusus. Pelabuhan Umum diselenggarakan untuk kepentingan pelayanan masyarakat umum; sedangkan Pelabuhan Khusus diselenggarakan untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1), penyelenggaraan pelabuhan umum dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam prakteknya dewasa ini, pelimpahan tersebut diserahkan hanya kepada PT Persero Pelindo yang kemudian diorganisasikan berdasarkan wilayah pelayaran tertentu. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Pemerintah membuka kesempatan untuk kerjasama dengan pihak ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) bahwa badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pelabuhan umum atas dasar kerja sama dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan pengusahaan pelabuhan yang berbunyi “(2) Badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pelabuhan umum sebagaimana

dimaksud dalam ayat (1) atas dasar kerja sama dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan pengusahaan pelabuhan.”¹⁶⁵

Sedangkan pengelolaan pelabuhan khusus terbuka bagi institusi atau perorangan untuk membangun dan mengoperasikannya, setelah memperoleh ijin dari Pemerintah, dalam hal ini Menteri Perhubungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU Nomor 21 Tahun 1992. Jika dikaitkan dengan adanya tuntutan berbagai daerah untuk dapat membangun dan mengoperasikan pelabuhan sesuai dengan kewenangan otonomi yang ada, tampaknya ketentuan tersebut merupakan landasan hukum yang cukup kuat untuk merealisasikannya yang berbunyi “(1) Untuk menunjang kegiatan tertentu dapat dibangun pelabuhan khusus yang dioperasikan untuk kepentingan sendiri, yang merupakan satu kesatuan tatanan kepelabuhanan nasional. (2) Untuk membangun dan mengoperasikan pelabuhan khusus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib memiliki izin dari Pemerintah.”¹⁶⁶

Dengan demikian, setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, telah membawa berdampak pula pada munculnya tuntutan daerah untuk dapat berperan serta dalam pengelolaan kepelabuhanan; maka terdapat alasan yang sangat logis dan strategis bagi Pemerintah untuk mempertimbangkan kebijakan otonomi daerah kepelabuhanan, melalui revisi UU Nomor 21 Tahun 1992 atau merevisi PP Nomor 70 Tahun 1996.

Sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis dan terutama munculnya berbagai tuntutan dari daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota yang di daerahnya

¹⁶⁵ Lihat perumusan Pasal 26 ayat (2) Undang Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

¹⁶⁶ Lihat perumusan Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

terdapat lokasi pelabuhan dengan segala infrastruktur yang melekat pada kepentingan pelabuhan tersebut; pada akhirnya Pemerintah menerbitkan PP Nomor 69 Tahun 2001 sebagai pengganti PP Nomor 70 Tahun 1996.

Dalam PP Nomor 69 Tahun 2001 yang cukup signifikan adalah pembaruan hirarkhi, kategori jenis pelabuhan, yang mencakup tidak hanya Pelabuhan Umum dan Pelabuhan Khusus, melainkan termasuk juga kategori atau jenis Pelabuhan Internasional (primer dan sekunder), Pelabuhan Nasional, Pelabuhan Regional, dan Pelabuhan Lokal yang telah memberikan peran kepada Pemerintah Provinsi, Pemkab/Kota untuk menyelenggarakan pelabuhan secara proporsional. Selain itu, Pemerintah Daerah diberikan pula kesempatan untuk merekomendasikan penetapan lokasi, Penetapan Daerah Lingkungan Kerja (DLKR) dan Daerah Lingkungan Kepentingan (DLKP) serta izin mendirikan bangunan (IMB) untuk sisi darat, dan selain dari pada itu Pemerintah Daerah dapat pula berpartisipasi dan berperan serta dengan cara terlebih dahulu membentuk Bdan Usaha Milik daerah (BUMD) agar dapat melakukan proses kepelabuhanan secara mandiri dan profesional.

Di samping itu, terdapat pula pengaturan yang menarik khususnya terhadap pengkategorian Pelabuhan Penyeberangan yang didasarkan kepada hierarki peran dan fungsi pelabuhan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2), yaitu Pelabuhan Penyeberangan lintas Propinsi dan antar Negara, Pelabuhan Penyeberangan lintas Kabupaten/Kota, dan Pelabuhan Penyeberangan lintas dalam Kabupaten/Kota dimana dalam ketentuan ini bentuk pelabuhan penyebrangan lebih banyak telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagaimana mengikuti urusan di bidang lalu lintas dan angkutan jala. Hal ini disebabkan pula pelabuhan penyebrangan termasuk

rezim pengaturan pelabuhan dan karena terorganisasinya dan pembinaan di bawah Direktorat Jendral Perhubungan darat Kementerian Perhubungan.

Ditinjau dari perspektif Sistem Administrasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah, pengklasifikasian jenis pelabuhan seperti tersebut di atas, pola seperti itu sebenarnya memberikan kemudahan dalam upaya Pemerintah untuk melakukan Otonomi daerah dalam pengelolaan pelabuhan kepada Daerah Propinsi atau kepada Kabupaten/Kota. Dari gambaran tersebut di atas, ketentuan tentang kewenangan Propinsi sebagai Daerah otonom dalam pengelolaan pelabuhan regional menurut Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 beserta Penjelasannya, serta Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dengan demikian akan dapat terpenuhi berdasarkan pengklasifikasian jenis pelabuhan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tersebut.

Otonomi daerah kewenangan dalam penyelenggaraan pelabuhan berdasarkan PP Nomor 69 Tahun 2001, tercermin dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2). Dalam ayat (1) huruf a dan b yang berbunyi “(1) Pelabuhan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) huruf a, diselenggarakan oleh : a. Pemerintah yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara; b. Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang pelaksanaan-nya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah.” ditentukan bahwa Pelabuhan Umum dapat diselenggarakan oleh¹⁶⁷ :

¹⁶⁷ Lihat perumusan dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan

- a. Pemerintah yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara;
- b. Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Sedangkan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan khusus sesuai kategori jenisnya dapat diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Badan Hukum Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2).

Implementasi ketentuan dalam PP Nomor 69 Tahun 2001 yang merupakan kebijakan otonomi daerah kewenangan penyelenggaraan kepelabuhanan dan pengelolaan pelabuhan, kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 53 Tahun 2002 Tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 54 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, serta Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 55 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus.

Sedangkan mengenai penyerahan kewenangan atau otonomi daerah pengelolaan pelabuhan kepada Propinsi, Kabupaten dan kota, ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 56 Tahun 2002, tanggal 29 Agustus 2002, Tentang Pelimpahan/penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja) Kepada Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 Keputusan tersebut ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pelabuhan laut lokal yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran I

Keputusan ini, diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas otonomi daerah.

- b. Pelabuhan laut regional yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Keputusan ini, dilimpahkan kepada Pemerintah Propinsi di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas dekonsentrasi.

Di sisi lain, terlepas dari masalah hukum, pelimpahan wewenang sebagai tugas dekonsentrasi kepada Propinsi dalam Pengelolaan Pelabuhan, tampaknya memiliki alasan-alasan tertentu yang dalam SK tersebut tidak jelas disebutkan. Kecuali otonomi daerah kewenangan pengelolaan pelabuhan lokal kepada Kabupaten/Kota, disertai alasan pengambilan keputusannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 56 Tahun 2002.

Kembali ke masalah pelimpahan kewenangan kepada Propinsi (Gubernur) sebagaimana tersebut di atas, dalam perspektif sistem administrasi pemerintahan dan otonomi daerah, sesungguhnya hal itu merupakan kebijakan yang kurang seksama, dan dikhawatirkan akan mengalami kegagalan dalam implementasinya. Hal ini disebabkan karena pada kenyataannya Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah tidak memiliki perangkat pelaksana khusus untuk melaksanakan berbagai tugas dekonsentrasi yang diterimanya.

Meskipun UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa tugas dekonsentrasi dilaksanakan oleh Dinas Daerah sebagai tugas pembantuan kepada Pemerintah Pusat. Tugas utama Dinas Daerah Propinsi adalah melaksanakan kewenangan otonomi daerah. Sehingga pelaksanaan tugas pengelolaan pelabuhan regional sebagai tugas dekonsentrasi akan menjadi tugas sampingan. Padahal fungsi yang dilimpahkan

sebagai tugas dekonsentrasi tersebut relatif cukup berat dan strategis, serta membutuhkan profesionalitas sumber daya manusia yang cakap dan terampil secara teknis maupun manajerial serta kemampuan penguasaan teknologi kepelabuhanan dan pelayaran yang memerlukan kemampuan teknis, antara lain penanganan fungsi keselamatan pelayaran yang meliputi:

1. Penilikan kegiatan lalu lintas kapal yang masuk dan keluar pelabuhan;
2. Penilikan terhadap pemenuhan persyaratan kelaikan angkutan kapal;
3. Penilikan pemanduan dan penundaan kapal serta penyediaan dan pemeliharaan alur pelayaran;
4. Pencegahan dan penanggulangan pencemaran perairan pelabuhan;
5. Pengamanan dan penertiban dalam daerah lingkungan kerja dan dalam daerah lingkungan kepentingan pelabuhan;
6. Penilikan terhadap pembangunan/pengembangan dan pengoperasian pelabuhan.

Fungsi yang sama berdasarkan Kepmenhub diserahkan kepada daerah Kabupaten/Kota sebagai tugas otonomi daerah untuk pengelolaan Pelabuhan Umum Lokal. Sebagaimana halnya dengan Pemerintah Propinsi, maka tuntutan akan kompetensi dan kapasitas yang sama juga berlaku bagi daerah Kabupaten dan Kota yang akan melaksanakan kewenangan otonomi dalam bidang pengelolaan pelabuhan dan kepelabuhanan itu.

Dari gambaran tersebut, khususnya menyangkut dekonsentrasi pelabuhan kepada Propinsi, tampaknya kebijakan Kementerian Perhubungan dipengaruhi suasana otonomi daerah yang berkembang saat itu di kalangan aparaturnya daerah Kabupaten/Kota yang berpandangan bahwa Propinsi sebagai Daerah Otonom

sebenarnya tidak memiliki daerah, selain wilayah tugas pemerintahan. Sehingga dengan mengingat hal itu, Propinsi tidak dipandang sebagai lembaga Pemerintahan Daerah yang layak untuk mengelola pelabuhan regional secara otonom. Di sisi lain terdapat alasan politik administrasi, yang berkaitan dengan penguasaan sumber-sumber seperti Pegawai, Prasarana dan Sarana, serta Pembiayaan atau Pendanaan.

Sesuai dengan komitmen Pemerintah dalam menjalankan reformasi pemerintahan di segala bidang, khususnya untuk melaksanakan kebijakan di bidang otonomi daerah terutama penerapan otonomi daerah maka terbitnya PP Nomor 69 Tahun 2001 dan Kepmenhub Nomor KM 56 Tahun 2002 tersebut dengan segala kekurangan dan kelebihan berarti telah ada *political will* dan menunjukkan upaya Pemerintah ingin menyelesaikan permasalahan strategis dalam bidang perhubungan, khususnya dalam pengelolaan pelabuhan.

Namun demikian, itikad baik yang telah ditunjukkan oleh Pemerintah, khususnya Kementerian Perhubungan untuk mengatasi permasalahan dan perbedaan kepentingan yang terjadi antara Pemerintah dengan Daerah dalam bidang kepelabuhanan, ternyata tidak mendapatkan respons yang positif oleh pemerintah daerah karena daerah ingin semua pendapatan yang diperoleh pelabuhan yang ada di wilayahnya secara otomatis menjadi hak milik daerah yang bersangkutan sekalipun pelabuhan tersebut dalam hirarki pelabuhan diterapkan sebagai pelabuhan Hub Internasional, pelabuhan Nasional yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada mulai dan dioperasikan oleh pemerintah pusat baik yang diusahakan oleh PT (Persero) Pelindo maupun pelabuhan UPT milik Dirjen Hubla Kemenhub.

D. Sektor Kepelabuhanan dalam Pembangunan dan Pengembangan Wilayah

1. Indikator Kesejahteraan Masyarakat

Pada intinya, pembangunan menurut Jayadinata,¹⁶⁸ meliputi tiga kegiatan yang saling berhubungan, yaitu

- a. menimbulkan peningkatan kemakmuran dan peningkatan pendapatan serta kesejahteraan sebagai tujuan, dengan tekanan perhatian pada lapisan terbesar (dengan pendapatan terkecil) dalam masyarakat;
- b. memilih metode yang sesuai untuk mencapai tujuan itu;
- c. menyusun kembali (*restructuring*) masyarakat dengan maksud agar terjadinya pertumbuhan sosial ekonomi yang kuat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan juga berupaya menumbuhkan aspirasi dan tuntutan masyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Pembangunan tidak hanya dapat dilihat dari aspek pertumbuhan saja.

Salah satu akibat dari pembangunan yang hanya menerapkan paradigma pertumbuhan semata, adalah munculnya kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin, serta pengangguran yang merajalela. Pertumbuhan selalu dikaitkan dengan peningkatan pendapatan nasional (GNP).¹⁶⁹

Tantangan utama pembangunan adalah untuk memperbaiki kehidupan. Kualitas kehidupan yang lebih baik memang mensyaratkan adanya pendapatan yang tinggi. Namun kiranya pendapatan bukanlah satu-satunya ukuran kesejahteraan. Banyak hal lain yang tidak kalah pentingnya yang harus

¹⁶⁸ Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung: ITB Bandung, 1999., hlm. 23.

¹⁶⁹ Michael P Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta: Erlangga, 1998., hlm. 109.

diperjuangkan, mulai dari kualitas pendidikan, peningkatan standar kesehatan dan gizi, pemberantasan kemiskinan, perbaikan kondisi lingkungan hidup, pemerataan kesempatan kerja, pemerataan kebebasan individual dan penyegaran kehidupan budaya.

Menurut Jhingan¹⁷⁰, untuk menentukan optimasi pembangunan dapat dilihat dari distribusi pendapatan, komposisi output, selera, biaya nyata dan perubahan tertentu lain yang berkaitan dengan pendapat tersebut. Oleh sebab itu untuk menghindari kerancuan pengukuran, ukuran pendapatan nasional ril perkapita dapat digunakan sebagai ukuran dalam pembangunan ekonomi.

Ukuran pencapaian hasil pembangunan paling tidak harus mencapai lima unsur yang dapat dilihat secara objektif. pertama, pembangunan pada awalnya dilihat dalam kerangka pertumbuhan ekonomi masyarakat di suatu negara. Pembangunan akan berhasil, manakala indikator pertumbuhan ekonomi masyarakat cukup tinggi, diukur dari produktivitas masyarakat dan negara pada setiap tahun. Secara teknis ekonomis, produktif diukur melalui *Product National Bruto* (PNB), atau *Gross National Product* (GNP), dan *Product Domestic Bruto* (PDB) atau *Gross Domestic Product* (GDP).

Kedua, dicapainya pemerataan di suatu masyarakat dalam suatu negara ukuran yang dilakukan adalah memakai perhitungan indeks ini, yang dapat mengukur adanya ketimpangan pembagian pendapatan masyarakat. Negara yang berhasil pembangunannya dengan demikian adalah negara yang produktivitasnya tinggi, penduduknya makmur dan sejahtera relatif.

¹⁷⁰ M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999., hlm.45.

Ketiga, kualitas kehidupan yang diukur dari tingkat kesejahteraan penduduk di suatu negara dengan menggunakan tolok ukur PQLI (*Physical Quality of Life Index*) yang berasal dari tiga indikator meliputi angka rata-rata harapan hidup bayi setelah satu tahun, angka rata-rata jumlah kematian bayi dan angka rata-rata persentase buta huruf dan melek huruf.

Keempat, kerusakan lingkungan hidup harus pula diperhitungkan. Negara yang tinggi produktivitas dapat berada pada sebuah proses pemiskinan penduduk. Hal itu bisa terjadi karena produktivitas yang tinggi tidak memperdulikan dampak terhadap lingkungan hidup semakin rusak, sumber daya terkuras hebat, padahal kecepatan alam untuk merehabilitasi dirinya lebih lambat dibandingkan dengan proses perusakan lingkungan. Pabrik-pabrik memang berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat, tetapi mereka juga menghasilkan limbah kimia yang merusak alam sekitarnya. Pembangunan ternyata tidak memiliki daya kelestarian yang memadai, akibat pembangunan tidak berkelanjutan atau tidak sustainable.

Kelima, pembangunan harus dapat menciptakan keadilan sosial dan kesinambungan. Pembangunan yang sedang berlangsung seringkali menghasilkan kondisi ketimpangan yang sangat mencolok bagi masyarakat. Pembangunan membuat orang kaya semakin kaya, sementara yang miskin semakin terpuruk, kondisi ini jelas akan mendatangkan kerawanan sosial. Oleh karena itu konfigurasi kekuatan sosial di suatu masyarakat akan mengarah kepada kemungkinan pertentangan yang semakin tajam.

Konseptualisasi pembangunan merupakan proses perbaikan yang berkesinambungan pada suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik

atau lebih sejahtera, maka terdapat beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan pada suatu negara tolok ukur pembangunan bukan hanya pendapatan perkapita, tetapi juga harus disertai oleh membaiknya distribusi pendapatan, berkurangnya kemiskinan dan mengecilnya tingkat pengangguran. Argumentasinya bahwa pertumbuhan ekonomi haruslah diiringi dengan pemerataan hasil-hasil pertumbuhan untuk dapat dianggap sebagai keberhasilan pembangunan. Perkembangan ekonomi dengan demikian mengandung pengertian bahwa bukan hanya terjadi pendapatan perkapita yang meningkat, tetapi seiring dengan itu meningkat pula kapabilitas rakyat yang ditunjukkan oleh meluasnya kepemilikan harta atau sumber-sumber ekonomi di kalangan rakyat.

2. Peran Pelabuhan dalam Mendukung Ekonomi Wilayah

Pengkajian terhadap sejarah Indonesia, agaknya lebih cenderung mengutamakan masalah-masalah di wilayah darat daripada di wilayah laut. Indonesia sebagai negara maritim yang bersinonim dengan kata bahari. Bangsa Indonesia dalam sejarahnya mempunyai aktivitas yang besar di wilayah laut dan laut digunakan sebagai kekuatannya. Indonesia sebagai negara maritim terbesar di Asia Tenggara mempunyai pulau berjumlah 13.667 yang 6000 di antaranya telah mempunyai nama dan 1000 di antaranya telah didiami. Wilayah darat mencapai 40% dan wilayah laut mencapai 60%.¹⁷¹ Indonesia yang mempunyai

wilayah laut lebih besar daripada darat sudah barang tentu membutuhkan pengkajian yang lebih mendalam terhadap masalah laut, sehingga potensi laut Indonesia akan dapat diungkapkan dan diketahui secara komprehensif, termasuk dari sisi sejarah maupun pariwisata.¹⁷² Sejarah yang mengkaji masalah kemaritiman (*maritime history*), biasanya mempunyai bidang-bidang kajian seperti perdagangan laut, teknologi kelautan, perompakan, nelayan, pelabuhan, dan sebagainya.¹⁷³

Sudah barang tentu, pengkajian terhadap sejarah maritim ini juga terkait dengan aspek-aspek lain seperti kota pelabuhan, kepariwisataan, maupun masalah-masalah yang terjadi di sekitar daerah pesisir atau pantai. Selanjutnya, untuk memahami eksistensi sebuah pelabuhan, maka perlu memahami arti pelabuhan itu sendiri, sehingga dapat diketahui peran apa yang dimainkan oleh sebuah pelabuhan.

Menurut R. Bintarto¹⁷⁴, pelabuhan mempunyai empat arti. **Pertama**, arti ekonomis karena pelabuhan mempunyai fungsi sebagai tempat ekspor impor dan kegiatan ekonomi lainnya yang saling berhubungan sebab akibat. **Kedua**, arti budaya karena pelabuhan menjadi tempat pertemuan berbagai bangsa, sehingga kontak-kontak sosial budaya dapat terjadi dan berpengaruh terhadap masyarakat setempat. **Ketiga**, arti politis karena pelabuhan mempunyai nilai ekonomis dan

¹⁷¹ Lihat Frederick I Hermawan, *Perkembangan Kegiatan Maritim*, Bandung: Almunni, 1986, hlm. 5

¹⁷² A.B. Lopian, *Orang Laut-Bajak Laut-Raja Laut Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX* (Disertasi Doktor tidak diterbitkan pada Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 1987), hlm. 1.

¹⁷³ A.B. Lopian, "Dunia Maritim Asia Tenggara", makalah pada ceramah Penilaian Kembali Karya Utama Sejarawan Asing tentang Sejarah Indonesia, Jakarta, 23 April 1991

¹⁷⁴ R. Bintarto, *Beberapa Aspek Geografi*, Yogyakarta: Penerbit Karya, 1968, hlm. 33.

merupakan urat nadi negara, maka harus dipertahankan. *Keempat*, arti geografis karena keterkaitannya dengan lokasi dan syarat-syarat dapat berlangsungnya suatu pelabuhan.

Pelabuhan merupakan sebuah sistem jaringan kerja yang saling terkait antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya. Suatu hal yang jarang dibahas adalah bagaimana sistem jaringan yang saling terkait ini terkait dengan suatu jaringan lain yaitu sistem pariwisata. Perubahan utama dalam sistem pelabuhan biasanya terkait dengan adanya laju arus barang yang semakin meningkat.

Hal ini berakibat kebutuhan akan efektivitas dan efisiensi pelabuhan semakin terdesak untuk segera dipenuhi. Peralatan dan tata kerja pelabuhan harus segera disempurnakan.¹⁷⁵

Intinya, pelabuhan harus dimodernisasi. Modernisasi ini tidak lain bertujuan untuk meningkatkan peran ekonominya. Lalu, bagaimana pariwisata bisa berperan dalam meningkatkan peran ekonomi suatu pelabuhan, termasuk andaikata tidak terjadi perubahan arus barang? Bagi pelabuhan yang sudah tidak bisa lagi dikembangkan sebagai pintu ekspor impor, tetapi mempunyai nilai historis, maka pariwisata merupakan salah satu jawaban untuk memfungsikan secara ekonomis “lokasi” tersebut.

Seiring dengan diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah, terbuka peluang bagaimana modernisasi dan manajemen ini mampu memberi nilai

¹⁷⁵ F. Soeratno, “Perkembangan Teknis dan Sosial di Pelabuhan”, dalam **Dunia Maritim** Nomor 12 Th.XXIX Desember 1979, hlm. 22.

tambah bagi pelabuhan sehingga ada komponen lain yang bisa dikembangkan selain komponen utama dalam sistem pelabuhan itu sendiri, khususnya di komponen pariwisata. Di sisi lain, peranan sektor pariwisata dalam menunjang pembangunan nasional semakin meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan Naisbitt memproyeksikan bahwa sektor ini dapat menghasilkan sekitar 10% dari produk nasional bruto dunia. Bagi Indonesia, sektor pariwisata diharapkan mampu menjadi tumpuan utama dalam penerimaan devisa negara. Masalahnya, mau atau tidak peluang bisnis pariwisata dijadikan salah satu sub-sistem dari manajemen pelabuhan.¹⁷⁶

Dalam perkembangan historiografi Indonesia, kota-kota pantai di Indonesia Misalnya: Banda Aceh, Belawan, Banten, Batavia, Makasar, Ambon, Ternate, Gresik, Tuban, Surabaya, Semarang, dan sebagainya. Kota-kota ini telah menjadi titik simpul dari jaringan aktivitas sosial ekonomi masyarakat Indonesia karena peran yang dimainkan oleh pelabuhannya masing-masing. Dalam hal ini laut lebih menjadi faktor pemersatu daripada pemisah berbagai suku bangsa di Indonesia telah menjadi kajian sejarah yang sangat menarik. Bagaimana rute-rute perdagangan terjadi antara kota pantai yang satu dengan yang lain, sehingga telah membentuk jalinan “kesatuan” antar wilayah. Di tingkat dunia, secara khusus jalur-jalur perdagangan yang menghubungkan ujung barat Eropa dengan ujung timur Asia itu disebut sebagai jalur sutera. Penamaan ini didasarkan ada kenyataan bahwa sutera memang menjadi barang

¹⁷⁶ Lihat Indriyanto., “Peran Pelabuhan Dalam Menciptakan Peluang Usaha Pariwisata; Kajian Historis Ekonomis”, Makalah disampaikan pada Kegiatan Pengabdian Masyarakat Jurusan Sejarah Fakultas Sastra UNIP di Kabupaten Jepara.

dagangan penting, namun di samping itu juga didasarkan pada pemberian arti secara figuratif, yang melambangkan jalinan lembut dari jalinan budaya yang senantiasa terjadi mengikuti jalur itu. Beberapa karya senada ditampilkan dalam kumpulan makalah diskusi tentang Banten. Sri Sutjiningsih (penyunting), *Banten Kota Pelabuhan Jalan Sutera*, Jakarta: DEPDIKBUD, 1995. Munculnya jalur perdagangan laut di kawasan Jawa Timur, baca: Setyawati Sulaiman, “Maritime Routes in the Clasical Period”, makalah dalam SuPeraturan Pemerintahlementary Report for SPAFA Consultative Workshop on Research on Maritime ShiPeraturan Pemerintahing and trade networksin Southeast Asia, Cisarua West Java, Indonesia, 10-17 November 1984). Bahkan, selama paruh pertama abad XIX sebagian besar perairan Asia dan kepulauannya terintegrasi ke dalam suatu ekonomi dunia, misalnya pembukaan Jepang tahun 1854.¹⁷⁷ Dengan demikian, lokasi suatu pelabuhan dapat menjelaskan jaringan regional atas kota-kota yang saling berhubungan.¹⁷⁸ Berdasarkan jejak-jejak historis jaringan regional yang diakibatkan aktivitas pelabuhan sesungguhnya dapat dikonstruksi ulang dan menjadi salah satu komoditas wisata. Itulah sebabnya perlu dilakukan pemanfaatan terhadap jaringan maritim yang terjadi sehingga terdapat objek wisata terpadu khususnya dalam konteks wisata maritim.

¹⁷⁷ Baca selengkapnya; Frank Broeze, “From Imperialism to Independence: The Decline and Re-Emergence of Asian ShiPeraturan Pemerintahing”, dalam *The Great Circle Journal of The Australian Association for Maritime History* Vol. 9, Nomor 2 October 1987, hlm. 73.

¹⁷⁸ Frank Broeze (Ed), *Brides of the Sea: Port Cities of Asia from the 16th- 20th Centuries*, Kensington: New South Wales University Press, 1989, hlm. 38.

Dalam hubungannya dengan kota pelabuhan, telah banyak penelitian tentang hal ini. Rhoads Murphey¹⁷⁹ meneliti tentang perkembangan kota-kota pelabuhan di Asia. Murphey mengatakan, bahwa kota berkembang karena peranan utama dari pelabuhan. Kota pelabuhan ini menjadi pembawa perubahan di Asia. Orang Barat membawa pengaruh di berbagai wilayah Asia, karena di kota pelabuhan inilah terjadi pergeseran nilai-nilai tradisional akibat pengaruh nilai-nilai Barat. Secara ekonomi kota pelabuhan sangat menonjol selama abad XIX dan pada awal abad XX kota pelabuhan menguasai dan sering menciptakan perdagangan, industri, keuangan, perbankan, asuransi pasar modal, serta membentuk jaringan peran dominan atas pedalaman agrarisnya. Pada kenyataannya banyak situs-situs historis sebagai hasil perkembangan kota maritim. Situs-situs ini perlu dipelihara dan dilestarikan, sehingga bisa menjadi objek wisata yang menarik. Tentunya setelah hal ini dikelola dan dipoles sedemikian rupa sehingga menarik bagi para wisatawan untuk mengunjunginya.

Perkembangan suatu pelabuhan maupun kota tidak bisa dilepaskan dengan perdagangan, dan sudah barang tentu perkembangan perdagangan juga sangat terkait dengan peran dan fungsi pelabuhan. Bahkan, Max Weber mengatakan, bahwa perdagangan merupakan variabel yang menentukan dalam perkembangan sebuah kota.

Oleh karena perdagangan itu sendiri juga termasuk perdagangan jarak jauh atau perdagangan antar pulau maupun antar negara, maka aktivitas inilah yang menjadi inti dari pengertian sebuah kota. Ada beberapa tipologi tentang

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 29-30

kota. Menurut Richard Fox, kota bisa dibedakan dalam tipologi kota dagang, kota administrasi, dan kota industri. Baginya, kota dagang telah diberi bobot khusus dalam pengembangan ide tentang urbanisme. Henry Pirenne tidak mau mendefinisikan pemukiman kota sebagai suatu kota jika tidak hidup atas perdagangan jarak jauh. Menurut Djoko Suryo, ada beberapa jenis kota yang mendukung terwujudnya proses pembauran yang mengarah pada integrasi sosial budaya masyarakat Indonesia yang majemuk, yaitu: 1) Kota bandar atau kota perdagangan. Kota ini berkembang karena faktor utama ekonomi dan perdagangan seperti Aceh, Malaka, Palembang, Banten, Jakarta, Demak, Makassar, dsb.; 2) Kota administratif, yaitu kota pusat birokrasi dan kekuasaan, yang mempunyai jaringan kekuasaan secara hirarkhis dan menjadi pusat kontrol terhadap daerah-daerah bawahannya; 3) Kota pendidikan atau intelektual, yaitu kota pusat perguruan tinggi dan berbagai lembaga pendidikan sebagai aktivitas utamanya.¹⁸⁰

Sementara itu, pembahasan terhadap kota pelabuhan secara menyeluruh sering menempatkan pelabuhan pada posisi yang rendah, sehingga apa yang disebut kota pelabuhan sering kehilangan sifat maritimnya. Sebaliknya, kajian terhadap suatu pelabuhan tanpa menunjukkan dan menganalisis kota tempat

¹⁸⁰ Zulyani Hidayah & Joko Muji Raharjo, *Corak dan Pola Hubungan Sosial Antar Golongan dan Kelompok Etnik di Daerah Perkotaan: Suatu Studi Masalah Pembauran dalam Bidang Sosial Ekonomi Daerah Surabaya Jawa Timur*, Jakarta: Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, hlm. 5.

pelabuhan itu berada juga menghilangkan fungsi kota pelabuhan sebagai hal yang sangat berkaitan.¹⁸¹

Asumsi ini menginformasikan kepada kita untuk senantiasa melakukan berbagai kajian pengembangan yang tidak boleh melepaskan hubungan antara kota dan pelabuhan, baik pada masa sekarang maupun pada masa datang. Pelabuhan, rupanya menduduki posisi penting dalam proses dinamika pertemuan budaya, karena melalui pelabuhan ini dihubungkan jalinan budaya antara wilayah lautan dengan wilayah daratan. Budaya dalam konteks ini adalah budaya dalam arti luas yang meliputi segi-segi sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Dalam arti fisik, pelabuhan merupakan terminal point tempat terjadinya pemindahan barang dari alat transport laut ke alat transport darat. Dengan demikian pelabuhan selalu peka terhadap perkembangan ekonomi, teknologi, sosial dan politik baik yang berpengaruh langsung maupun tidak langsung.¹⁸²

Dari seberang lautlah budaya “asing” masuk melalui pelabuhan dan pada titik ini terjadi interaksi budaya dengan segala implikasinya terjadi.¹⁸³ Interaksi budaya ini telah memunculkan kelompok-kelompok sosial dari berbagai etnis dan membentuk kampung-kampung etnis tertentu dengan akulturasi budaya mereka yang berkembang di sekitar pelabuhan. Keberadaan kampung-kampung

¹⁸¹ Frank Broeze (ed), *Op - cit*.

¹⁸² Dirjen Perhubungan Laut Direktorat Pelabuhan dan pengerukan, “ Masalah tolok ukur kepelabuhan”, Makalah Loka Karya Keuangan Pelabuhan di Surabaya, Februari 1982, Jakarta, hlm. 1.

¹⁸³ Peraturan Pemerintah Supplementary Report for SPAFA Consultative workshop on reseach on Maritime shiPeraturan Pemerintahahing and trade networks in southeast Asia (IW7), Cisarua West Java, Indonesia, 20-17 Nov, 1984., hlm.146.

ini sebenarnya bisa dijadikan salah satu objek perjalanan wisata, terutama bagi orang-orang yang masih ada kaitan keluarga maupun teman dengan warga yang tinggal di kampung tersebut.¹⁸⁴

Ramai tidaknya suatu pelabuhan tergantung dari berbagai faktor di antaranya faktor ekologi.¹⁸⁵ Selanjutnya K.N Chaudhuri menjelaskan bahwa hubungan antara darat dan laut atas peradaban manusia sepanjang sejarah ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu: faktor geografi; pengetahuan dan batasan teknologi yang terjalin dengan kebiasaan sosial budaya; dan unsur waktu, perang, kemunculan atau kehancuran kerajaan politik. Hal ini menambah pengaruh pada berbagai nasib pelabuhan, kota, dan masyarakat pedagang yang mendapatkan hasil dari perdagangan laut.¹⁸⁶

Demikian halnya dengan pariwisata, kegiatan ini juga bergantung dengan ekologi. Pelabuhan yang kotor dan tercemar oleh berbagai polusi tentunya tidak menarik untuk dikunjungi wisatawan. Pelabuhan, yang dalam bahasa Inggris disebut *harbour* bersinonim dengan kata *port*, namun demikian menurut Rhoads Murphey, kedua konsep ini merupakan dua pengertian yang berbeda. Harbour mempunyai titik tekan atau acuan pada konsep fisik yang memberi pengertian tentang pelabuhan sebagai tempat berlindung atau berteduhnya kapal-kapal.

Sementara *port* lebih mengacu pada konsep ekonomi, yaitu pelabuhan yang dipandang sebagai tempat atau pusat tukar menukar atau keluar masuknya

¹⁸⁴ Indriyanto, "Mengkaji Sejarah Asia Tenggara", dalam Suara Merdeka, Selasa 6 Maret 1990.

¹⁸⁵ Sartono Kartodirdjo, et.al, *Sejarah Nasional Indonesia II*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975, hlm. 60

¹⁸⁶ K.N Chaudhuri, *Trade and Civilization in the Indian Ocean An Economic History from the Rise of Islam to 1750*, Cambridge University Press, 1989, hlm. 161.

barang-barang komoditas antara daerah hinterland dengan foreland.¹⁸⁷ Kedua konsep tentang pelabuhan ini juga bisa ditangkap secara berbeda dalam mengembangkan wisata pelabuhan. Dalam konsep fisik pelabuhan berarti dermaga tempat kapal-kapal berlabuh dengan segala fasilitasnya. Banyak orang yang ingin melihat dan mengetahui kapal-kapal besar, kapal perang, dan bahkan ingin menaikinya. Sementara pelabuhan dalam konsep ekonomi merupakan serangkaian kegiatan ekonomi sejak kapal datang hingga kapal berangkat. Salah satu motivasi wisata adalah melihat dan mempelajari hal-hal baru.

Wisatawan ingin mencari kebahagiaan batin dengan melihat dan menikmati hal baru yang tidak ditemui di tempat tinggalnya. Itulah sebabnya, sebuah proses ekonomi pelabuhan yang berlangsung di pelabuhan bisa juga menjadi objek wisata yang cukup potensial bila bisa dikelola dengan baik.

Pelabuhan yang mengacu pada konsep ekonomi, di samping berfungsi sebagai tempat/ pusat tukar menukar atau keluar masuknya barang perdagangan, juga menjadi salah satu syarat sifat kosmopolitannya suatu wilayah atau kota karena adanya dampak ekonomi yang ditimbulkannya.¹⁸⁸ Dari konsep ini diperoleh pengertian bahwa ada hubungan antara hinterland dengan aktivitas suatu pelabuhan. Dengan kata lain, bagi wilayah hinterland maupun foreland, pelabuhan berfungsi dalam menawarkan volume dagang dan menarik kapal-kapal bagi perdagangan dari dan ke pedalaman. Konsep ini sebenarnya bisa digunakan dalam mengembangkan peluang pariwisata dari pelabuhan.

¹⁸⁷ Frank Broeze (ed), *Op - cit.*, hlm. 231

¹⁸⁸ *Ibid*

Pelabuhan berfungsi sebagai objek yang menarik wisatawan baik dari hinterland maupun dari foreland. Pada abad XXI ini fungsi pelabuhan sebagai pelabuhan penumpang harus lebih ditingkatkan khususnya penumpang dalam konteks wisatawan.

Operasionalisasi pelabuhan pada hakekatnya merupakan sebuah sistem. Sistem yaitu sebuah jaringan kerja yang saling berhubungan. Sistem tersebut terdiri dari beberapa subsistem dan di dalamnya juga didukung oleh sub sistem yang lebih kecil. Kesemuanya ini berlangsung dalam hubungan yang saling kait mengait dan didukung oleh *net of transportation* yang menghubungkan pelabuhan dengan daerah hinterland baik jalan kereta api maupun jalan raya.

Fungsionalisasi *net of transportation* bagi wisatawan juga mutlak harus dipikirkan. Perjalanan yang menyenangkan sangat diminati oleh para wisatawan. Jaringan kereta api yang telah ada dan kurang dimanfaatkan, perlu diupayakan untuk perjalanan wisata ke pelabuhan melalui kereta api. Sudah barang tentu, kereta api yang digunakan sudah diubah menjadi kereta wisata yang indah.

Pada dasarnya, sistem industri suatu pelabuhan yang ada terdiri dari tiga subsistem, yaitu: *Port Administration/Port Authority*, *Port Bisnis* (Perusahaan Pelabuhan), dan *Pengguna Jasa Pelabuhan (Port Users)*. Sistem ini berlangsung dan berkembang karena ada manajemen terhadap aktivitas pelabuhan itu. Dalam konteks ini, manajemen dilihat dalam perspektif suatu cara untuk mengendalikan dan mengembangkan suatu sistem ekonomi dengan melakukan pengaturan terhadap fungsi-fungsi sistem pelabuhan seefisien mungkin. Ada pula perspektif lain dari manajemen, yaitu suatu kelompok profesional yang menyelenggarakan suatu proses manajemen. Selain itu ada pula perspektif politis, yaitu manajemen

sebagai suatu sistem power dan authority yang dipegang oleh orang atau kelompok yang berbeda yang digunakan sebagai taktik dan strategi di dalam mengejar suatu tujuan.¹⁸⁹ Selain itu sistem pelabuhan juga didukung oleh para pelaku di pelabuhan seperti pejabat dan pegawai pelabuhan, buruh pelabuhan, pedagang, konsumen, dan produsen, serta masyarakat yang hidup di sekitar pelabuhan.

Manajemen itu sendiri tidak dapat mengabaikan pendekatan sistem untuk melihat variabel yang saling terkait dan terpengaruh.¹⁹⁰ Dalam konteks ini, peluang bisa diupayakan dengan menyamakan visi dan misi wisata pelabuhan. Dinas dan instansi terkait perlu melakukan kerjasama dan usaha untuk menggali potensi yang ada. Sementara seluruh pelaku bisnis yang terlibat dalam aktivitas pelabuhan juga perlu disadarkan pentingnya sisi wisata di pelabuhan, sehingga mereka akan mendukung kegiatan wisata pelabuhan. Pengaturan aktivitas wisata dengan perangkat peraturan formal sangat penting untuk mengikat dan mempertegas kegiatan wisata di pelabuhan dan mendapat dukungan formal dari para pelaku bisnisnya.

Menurut Christopher, pendekatan sistem terhadap pelabuhan mempunyai elemen-elemen anatomi yaitu: 1) Hubungan antara *hinterland* dengan *foreland*; 2) Port Facilities, yaitu pengungkapan terhadap unsur-unsur yang berkaitan dengan transport pada tingkat regional, nasional, dan internasional/ global; 3)

¹⁸⁹ S.R. Parker, et.al., *Sosiologi Industri*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), hlm. 166.

¹⁹⁰ Harold Koontz, et al., *Manajemen*, Vol. I., Jakarta: Gramedia, 1986, hlm.17.

Industri pelabuhan, artinya melihat pelabuhan sebagai sistem industri yang terdiri dari sub-sub sistem.¹⁹¹

Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengetahui bagaimana efektivitas pelabuhan dalam proses ekonomi dan memahami hubungan antara pelabuhan dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakat. Dengan demikian aplikasi *morphology* dari suatu sistem pelabuhan diasumsikan akan membawa transformasi sosial ekonomi.¹⁹²

Transformasi sosial ekonomi masyarakat khususnya masyarakat yang tinggal di sekitar pelabuhan dan masyarakat kota pada umumnya merupakan akibat langsung dari aktivitas pelabuhan. Manajemen yang baik terhadap hal ini akan memberikan dampak positif bagi meningkatnya kegiatan ekonomi di sekitar pelabuhan terutama sektor ekonomi kecil dan informal. Keberadaan pedagang kaki-lima, pedagang souvenir, dibangunnya museum, rumah makan sea food yang khas, dan sebagainya akan membawa perubahan sosial ekonomi masyarakat dan pada gilirannya pendapatan pelabuhan dan pendapatan daerah juga mengalami peningkatan. Kesejahteraan karyawan pelabuhan akan bertambah pula.

Selain itu, sistem pelabuhan merupakan salah satu titik dari mata rantai logistik dalam rangkaian proses transformasi yang menambah nilai dan produk. Nilai akan bertambah melalui empat proses perubahan, yaitu perubahan fungsi

¹⁹¹ Arriess Christopher, *A Port System in A Developing Regional Economy Evolution and Response in North Sumatra, Indonesia*, Ann Arbor: University of Kentucky, 1989, hlm. 3

¹⁹² *Ibid*

(manfaat fungsi produk); perubahan pemilikan (manfaat pemilikan); perubahan waktu (manfaat waktu); dan perubahan ruang (manfaat tempat).

Dalam proses itu masing-masing dijelaskan: perubahan fungsi berlangsung pada pengolahan manufaktur atau barang industri; perubahan pemilikan terjadi pada transaksi penjualan; perubahan waktu terjadi pada penimbunan; dan perubahan ruang terjadi pada proses pengumpulan dan penyebaran barang.¹⁹³ Ternyata dari berbagai perubahan fungsi ini perlu dilakukan upaya baru dalam hal terjadinya perubahan fungsi wisata. Tentunya setelah perubahan fungsi yang berlangsung ini dikaji secara cermat, mana-mana yang bisa berpeluang dalam pengembangan pariwisata.

Perkembangan pelabuhan dengan berbagai dampaknya ternyata sangat dipengaruhi oleh manajemen pelabuhan. Manajemen menjadi nafas bagi kehidupan sebuah pelabuhan. Semakin baik manajemen suatu pelabuhan maka akan semakin baik pula efektivitas dan efisiensi suatu pelabuhan. Manajemen mendasari sistem pelabuhan dalam menjalankan peran dan fungsinya secara terpadu, berencana, terarah, dan menyeluruh.¹⁹⁴

Dengan demikian kehadiran pelabuhan di daerah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat PDB nasional dan sekaligus mendukung ekonomi wilayah karena kehadiran pelabuhan mempunyai “multiflier effect” yang besar bagi daerah.

¹⁹³ Indriyanto, Peran Pelabuhan Dalam Menciptakan Peluang Usaha Pariwisata; Kajian Historis Ekonomis, Makalah disampaikan pada Kegiatan Pengabdian Masyarakat Jurusan Sejarah Fakultas Sastra UNDIP di Kabupaten Jepara tanggal 28 April 2005

¹⁹⁴ PT Pelindo III Cabang Surabaya, *Pelabuhan Tanjung Perak dalam Design Sistem Perhubungan Nasional*, tanpa tahun, tanpa penerbit, hlm. 3

3. Tarif Jasa Kepelabuhanan

Pelabuhan memegang peranan yang sangat penting dalam pertumbuhan dan perekonomian bangsa, karena pelabuhan merupakan loading point bagi pertemuan moda transportasi sekaligus sebagai loading point tempat konsolidasi barang untuk disebarkan ke seluruh penjuru negara. Oleh sebab itu, pelabuhan merupakan indicator pertumbuhan ekonomi suatu negara. Pelabuhan sebagai pusat kegiatan ekonomi menjadikan pelabuhan sebagai tumpuan negara untuk mendapatkan penerimaan negara di bidang nonmigas. Oleh sebab itu, pemerintah sangat berkepentingan dalam hal itu, sehingga tarif jasa ke pelabuhan tidak terlepas dari campur tangan pemerintah.

Penetapan besaran tarif jasa angkutan laut dan ke pelabuhan umumnya hampir sama dalam hal perhitungan dan unsur komponen-komponen yang berkaitan dengan biaya. Yang membedakan hanya besaran jumlah uang. Tarif jasa angkutan perairan dan ke pelabuhan mempunyai pengertian bahwa harga jual dari setiap jenis pelayanan (produk jasa angkutan perairan dan ke pelabuhan) dihitung dalam satuan produksi jasa yang disediakan oleh badan usaha angkutan laut dan ke pelabuhan.¹⁹⁵

Filosofi tarif jasa angkutan perairan dan ke pelabuhan:

- a. Dapat menutup seluruh biaya (*cost recovery*);
- b. Memberi tingkat margin yang wajar kepada perusahaan agar mampu mengembalikan investasi;
- c. Dapat menumbuhkan perkembangan perusahaan;

¹⁹⁵ Suranto, *Manajemen Operasional Angkutan Laut dan Kepelabuhan Serta Prosedur Impor Barang*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004., hlm.78.

- d. Mampu mendorong peningkatan pelayanan dan produktifitas pelabuhan;
- e. Menunjang pertumbuhan ekonomi regional maupun nasional;
- f. Mendorong persaingan perdagangan dalam menghadapi era globalisasi.

Struktur tarif pelayanan jasa kepelabuhanan merupakan kerangka tarif dikaitkan dengan tatanan waktu dan satuan ukuran dari setiap jenis pelayanan jasa kepelabuhanan dalam satu paket pungutan. Kerangka tarif pada setiap jenis pelayanan jasa kepelabuhan, terdiri dari :¹⁹⁶

- a. Tarif Pelayanan Jasa Kapal dibedakan untuk kapal angkutan laut dalam negeri dan luar negeri, meliputi :

- 1. Tarif Pelayanan Jasa Labuh :

- a.) Kapal Niaga

- b.) Kapal Bukan Niaga

- 2. Tarif Pelayanan Jasa Pemanduan

- a.) Melayani masuk/keluar kapal di perairan wajib pandu

- b.) Melayani gerakan tersendiri di perairan wajib pandu

- c.) Melayani pemanduan kapal di luar batas perairan wajib pandu dan perairan pandu luar biasa

- 3. Tarif Pelayanan Jasa Penundaan

- a.) Dalam daerah perairan pelabuhan

- b.) Di luar daerah perairan pelabuhan

¹⁹⁶ Lihat Suranto, *Manajemen Operasional Angkutan Laut dan Kepelabuhan Serta Prosedur Impor Barang*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004., hlm.78.

4. Tarif Pelayanan Jasa Tambat
 - a.) Tambatan Dermaga (beton, besi dan kayu)
 - b.) Tambatan Breasting dolphin/pelampung
 - c.) Tambatan Pinggiran
- b. Tarif Pelayanan Jasa Barang¹⁹⁷
 1. Tarif Pelayanan Jasa Dermaga
 - a.) Barang dalam kemasan (peti kemas di dermaga konvensional, pallet/unitisasi)
 - b.) Barang tidak dalam kemasan (barang umum, barang curah kering, barang curah cair dan hewan)
 2. Tarif Pelayanan Jasa Penumpukan
 - a.) gudang
 - b.) lapangan
 3. Tarif Pelayanan Jasa Peti Kemas di terminal peti kemas

Tarif pelayanan jasa peti kemas di terminal peti kemas terdiri dari kegiatan operasi kapal (stevedoring, haulage/trucking, menumpuk ke lapangan atau sebaliknya, shifting, dermaga; buka/tutup palka dan kegiatan operasi lainnya), operasi lapangan (penumpukan lift on/lift off, gerakan extra, relokasi, angsur, dan kegiatan operasi lapangan lainnya), dan Operasi *Container Freight Station* (*striing/stuffing*,

¹⁹⁷ Lihat KM 56 Tahun 2013 tentang Pelayanan Jasa Barang, Pasal 12.

penumpukan, penerimaan/penyerahan dan kegiatan Operasi Container Freight Station lainnya)serta kegiatan pelayanan jasa peti kemas.¹⁹⁸

c. Tarif Pelayanan Jasa Penumpang yaitu :

1. Terminal Penumpang Kelas A
2. Terminal Penumpang Kelas B
3. Terminal Penumpang Kelas C

d. Tarif Pelayanan Jasa Alat yang meliputi :

1. Tarif Pelayanan Jasa Alat Mekanik
2. Tarif Pelayanan Jasa Alat Bukan Mekanik

e. Tarif Pelayanan Jasa Kepelabuhanan lainnya meliputi :

1. Tarif tanda masuk (pas) pelabuhan dibedakan untuk :
 - a.) Orang
 - b.) Kendaraan
2. Tarif penggunaan tanah dibedakan sesuai dengan kepentingan dan/atau manfaatnya
3. Tarif penggunaan perairan dibedakan sesuai dengan kepentingan dan/atau manfaatnya
4. Tarif penggunaan ruangan/bangunan dibedakan sesuai dengan konstruksi bangunan dan/atau fasilitas kelengkapan bangunan yang disediakan

¹⁹⁸ Lihat KM 28 Tahun 2012 tentang Pelayanan Jasa Komersial, Pasal. 13

5. Tarif pelayanan listrik dibedakan sesuai dengan kepentingan dan/atau manfaatnya
6. Tarif pelayanan jasa informasi dibedakan sesuai dengan kepentingan dan/atau manfaatnya
7. Tarif pelayanan air bersih dibedakan sesuai dengan kepentingan dan/atau manfaatnya serta untuk kapal dipisahkan tarifnya bagi kapal angkutan laut dalam negeri dan luar negeri
8. Tarif pelayanan kendaraan dan barang secara Ro-ro terdiri dari tarif jasa dermaga dan penumpukan

Tatanan waktu dan satuan ukuran dari setiap jenis pelayanan jasa kepelabuhanan terdiri dari :¹⁹⁹

a. Pelayanan Jasa Kapal terdiri dari :

- 1.) Labuh, dihitung berdasarkan ukuran kapal dalam Gross Tonnage (GT) dengan satuan GT per-kunjungan kapal
- 2.) Pemanduan, dihitung berdasarkan ukuran kapal yang dipandu dalam Gross Tonnage (GT) dengan satuan GT pergerakan dikaitkan dengan jarak pemanduan dan tingkat resiko.
- 3.) Penundaan, dihitung berdasarkan kelompok ukuran kapal yang ditunda dalam Gross Tonnage (GT) dengan satuan GT per-jam
- 4.) Tambat dihitung berdasarkan ukuran kapal dalam Gross Tonnage (GT) dengan GT per-etmal

¹⁹⁹ *Ibid.*

b. Pelayanan Jasa Barang, terdiri dari :

1.) Dermaga

Barang dalam kemasan, dihitung berdasarkan satuan per Ton/M3

- a.) dan satuan per Box untuk peti kemas

Barang tidak dalam kemasan, dihitung berdasarkan satuan per

- b.) Ton/M3 dan satuan per Ton/M3/Ekor untuk hewan

2.) Penumpukan

Barang dalam kemasan, dihitung berdasarkan satuan per Ton/M3

- a.) dan satuan per Box untuk peti kemas

Barang tidak dalam kemasan, dihitung berdasarkan satuan per

- b.) Ton/M3 dan per satuan per Ton/M3/Ekor per satuan hari untuk hewan

3.) Pelayanan Peti Kemas

Pelayanan peti kemas di terminal peti kemas dihitung berdasarkan paket kegiatan sebagai berikut :

- a.) Paket kegiatan penanganan peti kemas status FCL dan LCL dengan satuan per box
- b.) Paket kegiatan penumpukan dengan satuan per box per hari
- c.) Paket kegiatan penanganan uncontainerized cargo dengan satuan per unit
- d.) paket kegiatan operasi Containe Freight Station (CFS), konsolidasi kargo, distribusi kargo dan depo petikemas dengan satuan per Box,

per Ton/M3 dan satuan lainnya.

- e.) Paket kegiatan penanganan lainnya dengan satuan per Box, palka dan Shift
- c. Pelayanan Jasa Penumpang, dihitung berdasarkan satuan orang atau satuan lainnya
- d. Pelayanan jasa alat, dihitung berdasarkan satuan jam atau satuan lainnya
- e. Pelayanan jasa kepelabuhanan lainnya, terdiri dari
 - 1.) Tanda masuk (pas) pelabuhan, dihitung berdasarkan satuan orang atau jenis/kapasitas kendaraan per sekali masuk / per satuan waktu
 - 2.) Penggunaan tanah, ruangan dan bangunan.
 - 3.) Penggunaan perairan
 - 4.) Pelayanan listrik, dihitung berdasarkan satuan KWH
 - 5.) Pelayanan jasa informasi, dihitung berdasarkan satuan Kilo
 - 6.) Pelayanan air bersih, dihitung berdasarkan satuan Ton/M3
 - 7.) Pelayanan kendaraan dan barang secara ro-ro

Untuk itu tarif jasa kepelabuhanan harus kompetitif dan tidak memberatkan perusahaan angkutan laut dan stake holder yang terkait dipelabuhan, karena akan berdampak pada harga barang-barang ekspor dan impor apabila tarif jasa dipelabuhan tidak kompetitif

E. Ketidakpaduan Politik Hukum dalam Pengelolaan Kawasan Pelabuhan di Daerah

1. Regulasi Kepelabuhanan di Daerah

Pengelolaan pelabuhan, merupakan persoalan yang rumit dan membutuhkan pengaturan yang teknis dan mendetail. 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 UU Nomor 17 Tahun 2008. Sedangkan yang khusus mengenai pengelolaan pelabuhan baru diatur oleh peraturan setingkat Peraturan Pemerintah yaitu PP Nomor 61 Tahun 2009.

Kurangnya pengaturan di bidang pengelolaan pelabuhan, dewasa ini terasa sangat mengganggu dalam pengembangan potensi maritim yang dimiliki Indonesia. Konsep pengelolaan pelabuhan di Indonesia masih belum jelas. Karena boleh dikatakan tidak dapat dipastikan konsep apa yang sebenarnya di jalankan oleh Pengelola Pelabuhan, apakah konsep operating port atau land port.²⁰⁰

Masih minimnya pengaturan masalah pengelolaan pelabuhan ini mengakibatkan masih banyaknya terjadi kerancuan. Ditambah lagi dengan adanya UU Nomor 25 Tahun 1999 dan UU Nomor 22 Tahun 1999 Jo UU Nomor 32 Tahun 2004. Muncul persoalan ketika penafsiran masalah kewenangan pemerintahan daerah dalam mengatur dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Artinya, di sini aturan itu diinterpretasikan sebagai bentuk kebebasan Pemerintah Daerah dalam mengelola pelabuhan yang ada diwilayahnya dan

²⁰⁰ “Pelindo Bukan Satu-satunya Pengelola Pelabuhan”, http://www.bumnri/news.detail.htm?news_id, diakses pada tanggal 1 April 2012

dianggap sebagai aset kekayaan daerahnya, tanpa melekat status kepemilikannya.

Namun di sisi lain, banyak para ahli di bidang hukum transportasi laut menilai, masalah kepelabuhan yang mengarah pada otonomi daerah harus ditindaklanjuti dengan pengaturan yang sangat hati-hati. Karena masalah kepelabuhan bukan hanya berdimensi pada sektor perniagaan nasional saja tapi juga harus memperhatikan dimensi hukum internasional.

Ahli hukum laut internasional, Hasjim Djalal, mengingatkan, pengelolaan pelabuhan tidak bisa disamakan dengan pengelolaan aset lain, karena pengelolaan pelabuhan terkait dengan berbagai aturan internasional. Jika aturan tersebut diabaikan, maka barang yang diekspor dari Indonesia juga tidak bisa diterima atau dilarang masuk ke pasar dunia. Salah satu contohnya adalah, sejak 1 Juli 2004, pelabuhan dan kapal yang melayani pelayaran internasional diwajibkan memenuhi standar Organisasi Maritim Internasional (IMO).²⁰¹

Dengan demikian, penelitian ini akan mengemukakan diskusi tentang perlu tidaknya pembentukan sebuah Naskah Akademik yang menjadi landasan bagi terbentuknya Undang-Undang khusus mengenai pelabuhan yang terpisah dari Undang-Undang Pelayaran, yang lebih sistematis, berdimensi nasional maupun internasional.

Mengenai kewenangan PT. Pelindo dalam regulasi yang diberikan oleh PP Nomor 69 Tahun 2001, juga menjadi polemik, karena dianggap bertentangan

²⁰¹ “Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Pelabuhan”. <http://www.kompas.com/kompascetak/0408/12/utama/1204169.htm>, 1 Mei 2012.

dengan kaidah-kaidah Pemerintahan Daerah (Hasil sosialisasi DPD DKI). Sehubungan dengan hal ini, Mahkamah Agung telah mengabulkan *judicial review* terhadap PP Nomor 69 Tahun 2001. Akibat kemenangan ini, maka Surat Keputusan Mendagri yang membatalkan Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 2 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan batal demi hukum.²⁰²

Ruang lingkup analisa dan evaluasi tentang pengelolaan pelabuhan ini adalah: masalah kepelabuhan yang berkaitan dengan dimensi otonomi daerah yang dikaitkan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999 Jo. UU No 32 tahun 2004) dan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU Nomor 25 Tahun 1999). Maka dalam menganalisis dan mengevaluasi peraturan kepelabuhan harus diinventarisir peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. UU Nomor 21 Tahun 1999;
- b. UU Nomor 32 Tahun 2004 ;
- c. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
- d. UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta;
- e. PP Nomor 69 Tahun 2001;
- f. PP Nomor 25 Tahun 2000;

2. Kelembagaan Kepelabuhanan di Daerah

²⁰² Faidil Akbar, "Pemkot Cilegon Menangkan Gugatan Pengelolaan Pelabuhan", www.tempointeraktif.com/hg/nusa/jawamadura/2004/06/09/brk,20040609-19,id.html, diakses 1 Mei 2012.

Sistem pemerintahan di Indonesia yang mengatur hubungan antara pusat-daerah telah terjadi perubahan yang mendasar semenjak dilaksanakannya UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.

Berdasarkan kedua Undang-Undang tersebut, daerah diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk bidang keuangan (*fiscal decentralisation*) dimana daerah diberikan hak untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (*generating revenue*). Kreativitas daerah yang tidak terkontrol dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah, dikhawatirkan berdampak *distortive* terhadap para pelaku ekonomi dan pada gilirannya akan berdampak negatif terhadap perekonomian nasional. PT. Pelabuhan Indonesia sebagai BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi yang pada awal pelaksanaan otonomi harus menghadapi serangkaian tuntutan dari daerah-daerah di wilayah perusahaan beroperasi. Tuntutan-tuntutan dan kreativitas daerah tersebut diajukan oleh daerah dalam rangka meningkatkan Penerimaan Asli Daerah (PAD).

Penelitian ini dimaksudkan hendak mengkaji bagaimana dampak upaya penggalan Penerimaan Asli Daerah (PAD) yang dilakukan oleh daerah dalam rangka otonomi, terhadap kegiatan usaha PT. Pelabuhan Indonesia. Kreativitas daerah dalam menggali sumber-sumber Penerimaan Asli Daerah (PAD) diawal pelaksanaan otonomi menunjukkan adanya peningkatan Penerimaan Asli

Daerah (PAD) yang signifikan dibandingkan sebelum otonomi.²⁰³ Analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa di sebagian daerah penelitian yaitu di Kota Cilegon dan Kabupaten Serang, peningkatan Penerimaan Asli Daerah (PAD) tersebut secara nyata berdampak negatif terhadap pendapatan PT. Pelabuhan Indonesia II Cabang Ciwandan Banten yang beroperasi di wilayah tersebut.

Sedangkan di daerah-daerah lainnya pada umumnya belum menunjukkan dampak yang nyata terhadap pendapatan Cabang Pelabuhan yang beroperasi di masing-masing daerah. Kota Cilegon dan Kabupaten Serang secara kreatif telah menerbitkan dan melaksanakan secara penuh perda-perda tentang pajak jasa pelabuhan dan retribusi jasa pelabuhan dan mendirikan BUMD bidang jasa kepelabuhanan. Pajak/retribusi tersebut, dikenakan terhadap subyek pajak/retribusi atas obyek pajak/retribusi yang juga merupakan sumber pendapatan Pelabuhan Cabang Ciwanda Banten. Demikian juga BUMD tersebut, didirikan dengan maksud mengambilalih kegiatan pelayanan jasa pelabuhan dari PT. Pelabuhan Indonesia II Cabang Ciwandan Banten. Kewenangan pemungutan pajak/retribusi (*taxing power*) tersebut didasari oleh kewenangan penyelenggaraan pelabuhan yang masih dalam sengketa/konflik, dimana sebelum otonomi, kewenangan penyelenggaraan pelabuhan sepenuhnya berada di pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada PT. Pelabuhan Indonesia II sebagai BUMN yang ditunjuk.

²⁰³ Edy Purwanto, Dampak penggalian pendapatan asli daerah terhadap kegiatan usaha PT. Pelabuhan Indonesia II: studi konflik pelaksanaan otonomi di beberapa daerah di wilayah kerja PT. Pelabuhan Indonesia II, Sumber: <http://lontar.ui.ac.id/opac/ui/detail.jsp?id=97099&lokasi=lokal>

Sebagian daerah lainnya telah menerbitkan perda-perda sejenis namun belum diterapkan secara penuh sehingga belum berdampak pada penerimaan pendapatan PT. Pelabuhan yang beroperasi di wilayahnya.²⁰⁴

Beberapa daerah lainnya telah menyiapkan regulasi di bidang kepelabuhanan dan bersikap *'wait and see'* menunggu kepastian kewenangan penyelenggaraan pelabuhan yang masih dalam sengketa/konflik antara pemerintah kota/kabupaten/propinsi di satu pihak dengan Pemerintah Pusat di pihak lain.

Di bidang Kepelabuhanan, persoalan mendasar dalam pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, adalah masih ditemuinya perbedaan persepsi diantara *stakeholders*, terutama antara Pemerintah Kota/Kabupaten /Provinsi di satu pihak dengan PT. Pelabuhan Indonesia II dan Pemerintah Pusat di lain pihak, sehingga mengakibatkan munculnya konflik diantara kedua pihak. Berdasarkan jenis permasalahannya, konflik yang muncul dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis konflik, yaitu:²⁰⁵

- a. Konflik kewenangan pengelolaan pelabuhan;
- b. Konflik penerimaan pendapatan asli daerah;
- c. Konflik pengakuan eksistensi hak-hak masyarakat lokal.

Pada dasarnya, daerah menuntut agar semua regulasi di bidang kepelabuhanan disesuaikan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 dimana daerah

²⁰⁴ *Ibid*

²⁰⁵ *Ibid*

mengklaim bahwa berdasarkan Undang-Undang tersebut, penyelenggaraan pelabuhan menjadi kewenangan daerah. Sementara itu, dengan dasar yang lama, pemerintah pusat bertahan bahwa penyelenggaraan pelabuhan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada BUMN.

Seiring perjalanan waktu, konflik kewenangan ini semakin melebar diantara kedua pihak. Potensi konflik kewenangan ke depan masih terbuka lebar sepanjang belum ada kepastian hukum yang mengatur batasan-batasan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan yang diberikan dari pemerintah kepada daerah yang dapat diterima oleh semua pihak (*stakeholders*).

Selain itu, daerah menuntut kontribusi PT. Pelabuhan Indonesia II yang beroperasi di wilayahnya untuk meningkatkan penerimaan PAD. Bentuk tuntutan tersebut antara lain berupa tuntutan pembagian pendapatan/*revenue*, tuntutan penerimaan royalty, tuntutan kepemilikan saham, dan pembagian laba BUMN sebagai dana alokasi umum yang dibagikan secara langsung kepada daerah. Sementara itu kreativitas daerah menggali sumber-sumber PAD melalui pajak dan retribusi jasa kepelabuhanan menimbulkan konflik baru, mengingat subyek dan obyek pajak/retribusi tersebut merupakan salah satu sumber pendapatan PT. Pelabuhan Indonesia II yang diambilalih oleh daerah. PT. Pelabuhan Indonesia II juga menghadapi tuntutan-tuntutan dari masyarakat total hampir diseluruh daerah untuk mendapatkan pengakuan eksistensi hak-hak masyarakat lokal.

Bentuk tuntutan tersebut antara lain partisipasi menyediakan fasilitas umum, fasilitas sosial, kesempatan kerja, penyelamatan lingkungan dan

sumbangan untuk kegiatan lokal. Di daerah tertentu intensitas tuntutan sampai pada pengerahan massa secara fisik. Upaya penyelesaian sengketa kewenangan dalam pengelolaan kepelabuhanan dapat diselesaikan dengan adanya kepastian hukum tentang batas-batas kewenangan di antara para *stakeholders* dengan mengakomodir trend otonomi daerah. Dengan tujuan efisiensi, pengelolaannya haruslah dilakukan oleh kedua pihak secara concurrent dimana kewenangan penyelenggaraan pelabuhan tingkat nasional dan internasional tetap dipegang oleh pemerintah pusat, sedangkan pelabuhan tingkat regional dan lokal masing-masing diserahkan kepada daerah propinsi dan daerah kota/kabupaten. Karena derajat eksternalitasnya yang luas, maka untuk mengatur bidang kepelabuhanan, diperlukan peraturan khusus yang di "berterima umum" oleh semua unsur masyarakat secara nasional, sehingga level peraturan yang paling sesuai adalah Undang-Undang khusus bidang kepelabuhanan.

Daerah dalam menggali sumber-sumber baru Penerimaan Asli Daerah (PAD) haruslah memperhatikan adanya resistensi dan potensi konflik dengan pihak terkait dan haruslah didasari oleh kewenangan yang jelas dan pasti. Sedangkan untuk mengatasi tuntutan-tuntutan eksistensi hak-hak masyarakat lokal, disarankan sebaiknya PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia selalu pengelolaan pelabuhan melaksanakan program *community development* atau meningkatkan CSR (*Corporate Social Responsibility*) agar lebih "didaerahkan" dengan prioritas wilayah kerja yang intensitas konfliknya tinggi dan menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah secara intensif.

Persoalan kepelabuhanan adalah persoalan yang multi sektoral. Karena, di pelabuhan ini ada kewenangan di bawah Kementerian Perhubungan, ada

kewenangan di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pemerintah Daerah, Bea cukai, keimigrasian, BUMN, masalah karantina, serta yang berkaitan dengan hukum internasional. Oleh karenanya, banyak akan menimbulkan benturan yang sering terjadi dalam prakteknya. Terutama terkait oleh masalah tarik menarik kepentingan, di antaranya, yang terjadi antara Pemerintah Daerah dan Kementerian Perhubungan, antara Pemerintah Daerah dan Kementerian Kelautan dan Perikanan, antara Pemerintah Daerah dan PT Pelindo, antara Kementerian Perhubungan, PT Pelindo dan Kementerian BUMN dan peran PT Pelindo yang *overleaping* (tumpang tindih) dengan Kementerian Perhubungan.

a. Antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat

Pemerintah Daerah merasa ada ketidaksinkronan dan ketidaksinergian antara kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah oleh pemerintah pusat dalam pengelolaan pelabuhan. Tarik menarik kepentingan antar instansi. Di antaranya, adanya persepsi yang simpang siur masalah kewenangan yang dimaksud oleh UU Nomor 32 Tahun 2004. Sebelumnya, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999, secara tegas berbicara mengenai kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 mengubahnya menjadi "kewenangan" menjadi "urusan", yang menimbulkan masalah lagi mengenai pelaksanaannya dalam praktek. Sebab bisa membawa multi tafsir bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga, sehingga teknis pelaksanaan kewenangan yang seharusnya sudah konkrit dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, kembali dikaburkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004.

Kemudian, mengenai kekhawatiran pemerintah pusat mengenai sumber daya manusia yang kurang memadai dari Pemerintah Daerah, menurut pandangan Pemerintah Daerah, seharusnya tidak menjadi masalah yang menetap, karena secara bertahap hal itu bisa dikembangkan dengan pelatihan yang diberikan oleh pihak pemerintah pusat. Hal ini tentunya membutuhkan *political will* dari pemerintah pusat itu sendiri. Apalagi, dalam konvensi Internasional IMO, tidak menyebutkan larangan dikelolanya pelabuhan oleh pihak selain pemerintah pusat (yang telah ditunjuk), dengan melaporkan siapa-siapa saja pihak yang diberikan kewenangan itu kepada IMO. Ketidaksinkronan pola pikir dan sudut pandang mengenai aturan main kewenangan pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Daerah inilah yang akhirnya memunculkan beberapa gugatan *judicial review* terhadap peraturan tentang pelabuhan, dibentuknya deklarasi Balikpapan yang misinya menguatkan kewenangan Pemerintah Daerah-Pemerintah Daerah di Indonesia (khususnya mengenai pengelolaan pelabuhan), serta pertentangan-pertentangan argumentatif baik secara terbuka di media massa, maupun dalam kajian-kajian akademis.

b. Antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Pemerintah Daerah

Dalam praktik di lapangan, timbul permasalahan di antara pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan pelabuhan perikanan, seperti Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pelabuhan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan, Perum Prasarana Perikanan Samudera, dan/atau Pemerintah Daerah. Permasalahan tersebut antara lain berupa:

(1). Permasalahan antara UPT Pelabuhan Perikanan dengan Perum Prasarana Perikanan Samudera:

(a). Terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas antara UPT Pelabuhan Perikanan dengan Perum Prasarana Perikanan Samudera, yakni berkenaan dengan:

(i). Tambat Labuh

Bidang Tata Operasional UPT Pelabuhan Perikanan mempunyai tugas antara lain melaksanakan pelayanan teknis kapal perikanan dan kesyahbandaran perikanan, fasilitasi pemasaran dan distribusi hasil perikanan. Istilah "pelayanan teknis" meliputi juga pelayanan tambat labuh. Sementara itu, dalam uraian tugas Perum Prasarana Perikanan Samudera disebutkan bahwa Perum Prasarana Perikanan Samudera memberikan pelayanan tambat labuh.

(ii). Pengelolaan aset-aset UPT Pelabuhan Perikanan

Aset-aset UPT Pelabuhan Perikanan yang merupakan hasil pembangunan Pelabuhan di wilayah Pelabuhan Perikanan Samudera Nizam Zachman telah dikelola lebih awal oleh pihak Perum. Sementara itu, aset-aset tersebut belum diserahkan sebagai aset Perum. Aset-aset tersebut antara lain TLC (Tuna Landing Centre) bagian tengah, $\frac{1}{4}$ PPI, dan sebagian dari Dock.

- (b). Keberatan UPT Pelabuhan Perikanan mengenai tanggung jawab dalam pengelolaan kebersihan di lingkungan pelabuhan perikanan, termasuk sarana yang telah diserahkan kepada Perum Prasarana Perikanan Samudera.
- (2). Permasalahan antara Perum Prasarana Perikanan Samudera dengan Pemerintah Daerah:
- (a). Dengan telah diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, timbul interpretasi yang berbeda-beda di setiap daerah mengenai seberapa jauh atau seberapa besar kontribusi ekonomi dan finansial yang dapat diperoleh daerah dari adanya kegiatan bisnis yang selama ini dilakukan oleh Perum Prasarana Perikanan Samudera.
 - (b). Beberapa Pemerintah Daerah bahkan menuntut agar pengelolaan pelabuhan perikanan yang selama ini dilakukan oleh Perum Prasarana Perikanan Samudera dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah.
 - (c). Lebih dari itu, ada Pemerintah Daerah yang secara sepihak menetapkan dan mengambil alih lahan tanah milik Perum Prasarana Perikanan Samudera yang ada di daerahnya. Akibatnya, perusahaan perikanan swasta yang telah mengadakan kontrak sewa tanah di Kawasan Perum

Prasarana Perikanan Samudera mengalami hambatan dalam pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

- (d). Selain itu, ada Pemerintah Daerah yang mengeluarkan Keputusan Kepala Daerah dengan menyatakan bahwa seluruh perizinan, pengurusan, urusan sewa menyewa lahan dan bangunan serta penarikan retribusinya hanya dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui Unit Pelaksana Daerah (UPD) Pengelola Pelabuhan Khusus. Hal ini telah menimbulkan permasalahan yaitu:
 - (i). Terjadi penumpukan barang di kawasan pelabuhan dan kerusakan dermaga/jetty akibat kendaraan dan muatan barang yang masuk ke kawasan Perum Prasarana Perikanan Samudera yang tidak terkontrol.
 - (ii). Keresahan para pengusaha perikanan karena semua perjanjian dan kewajiban yang telah dilaksanakan dengan Perum Prasarana Perikanan Samudera akan diperbaharui oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
 - (iii). Lahan yang telah dikontrak oleh pengusaha dari Perum Prasarana Perikanan Samudera, digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk membangun fasilitas lain.
 - (iv). Pengelolaan tambat labuh kapal atas dermaga dan areal pelabuhan sebagai aset Perum Prasarana Perikanan Samudera akan diambil alih UPD.

- (3). Permasalahan antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah:
- (a). Sejalan dengan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya setelah diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian besar Pemerintah Daerah yang "memiliki" wilayah laut meminta kepada Pemerintah Pusat untuk dapat mengelola pelabuhan perikanan.
 - (b). Dengan pertimbangan tertentu, akhirnya Pemerintah Pusat telah menyerahkan sebagian kewenangan di bidang pengelolaan pelabuhan perikanan kepada Pemerintah Daerah, namun terbatas pada pengelolaan Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP).
 - (c). Beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan Pemerintah Pusat pada waktu itu adalah:
 - (i). PPP hanya melayani kapal-kapal perikanan dengan ukuran relatif kecil (minimal 10 GT);
 - (ii). Panjang dermaga minimal 100 meter dengan kedalaman kolam sekurang-kurangnya minus 2 meter.
 - (iii). Kapal-kapal yang dilayani melakukan penangkapan ikan di wilayah perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, dan ZEEI.

- (d). Dalam perkembangannya, pengelolaan pelabuhan perikanan oleh Pemerintah Daerah mengalami beberapa permasalahan, antara lain yaitu:
- (i). Terdapat tarik-menarik kewenangan pengelolaan PPP antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi karena PPP tersebut berlokasi di wilayah Pemerintah Kabupaten/Kota, akan tetapi kewenangan dimiliki oleh Pemerintah Provinsi.
 - (ii). Oleh karena tarik-menarik kewenangan tersebut terkait dengan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pemerintah Kabupaten/Kota menuntut agar Pemerintah Provinsi memberikan kontribusi dari hasil pengelolaan pelabuhan perikanan tersebut kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, untuk meningkatkan PAD.
 - (iii). Karena Pemerintah Provinsi juga dituntut untuk menghasilkan PAD dari pengelolaan pelabuhan perikanan tersebut, akibatnya pengelola pelabuhan menaikkan/menambah retribusi, sehingga hasilnya dialokasikan untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini berdampak pada bertambahnya beban pengusaha perikanan.
 - (iv). Untuk mendapatkan kewenangan pengelolaan pelabuhan perikanan, ada pula Pemerintah Provinsi yang berusaha menaikkan status Pangkalan Pendaratan

Ikan/PPI yang ada di wilayahnya menjadi PPP. Dengan status PPP, maka PPI yang semula merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, diharapkan berubah menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi.

- (v). Di sisi lain, ada pula Pemerintah Provinsi yang menyatakan tidak mampu mengelola PPP, sehingga kewenangan pengelolaannya dikembalikan kepada Pemerintah Pusat. Kondisi ini biasanya terjadi pada daerah-daerah di mana sarana dan prasarana yang dimiliki PPP sangat terbatas, dan untuk memperbaikinya diperlukan biaya yang sangat besar.

c. Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat

Persoalan yang sering terjadi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat (Cq. Kementerian Perhubungan yang secara teknis dilaksanakan oleh PT Pelindo) sebenarnya berakar dari Peraturan perundang-undangan yang tidak komprehensif.

UU Nomor 21 Tahun 1992 Pasal 21 ayat (4) mengamanatkan peraturan lebih lanjut yang mengatur kepelabuhanan. Terkait dengan pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Daerah, maka tidak dapat dilepaskan dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur tentang "urusan" (dalam Pasal 11 ayat (3) dibagi menjadi: "urusan wajib" dan "urusan

pilihan”). Persoalan ”urusan” ini dalam prakteknya sulit diinterpretasikan. Sebelum diganti menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 22 Tahun 1999 mengatur persoalan ini lebih konkrit, karena Undang-Undang ini berbicara masalah “kewenangan”. Sehingga lebih mudah untuk dilaksanakan di lapangan.

Menurut persepsi Pemerintah Daerah (hal ini dapat dilihat dari pendapat asosiasi Pemerintah Daerah se-Indonesia yang diberi nama Deklarasi Balikpapan), UU Nomor 22 Tahun 1999 lebih ideal dalam hal pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Daerah.

Sebelumnya, UU Pelayaran jo PP Nomor 69 Tahun 2001 terlalu sentralistik. Justru dengan keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 perhubungan laut di lapangan dapat melaksanakan tugas secara proaktif. Namun, ketika keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004, seakan keadaan yang ideal mengalami titik balik. Apalagi, dalam PP Nomor 69 Tahun 2001 mengatur masalah hirarki peran dan fungsi pelabuhan laut (Pasal 4 dan Pasal 5) yang sama sekali tidak diatur dalam Undang-Undang Pelayaran. Menurut Pemerintah Daerah pasal ini dibuat justru untuk mengebiri kewenangan Pemerintah Daerah.

Sebagai contoh, hirarki peran dan fungsi yang dimiliki Pemerintah Daerah DKI jika mengikuti PP Nomor 69 Tahun 2001 praktis tidak berjalan. Karena pada kenyataannya, pelabuhan di wilayah DKI tidak ada yang hanya melayani hubungan antar propinsi atau kabupaten/kota. Sebagaimana Undang-Undang Pemerintah Daerah memberi kewenangan urusan pelabuhan yang berada di wilayahnya, maka sudah selayaknya

Pemerintah Daerah diberikan kewenangan mengelola pelabuhan, baik dalam kriteria internasional maupun nasional. Hasil Rapat Konsultasi Nasional tentang jkpntribuso BUMN Bidang Kepelabuhanan tanggal 25-26 September 2002 di Kota Balikpapan. Dalam Deklarasi Balikpapan Bidang Kepelabuhan pada poin 4a disebutkan bawa ”pembagian hirarki pelabuhan atas Internasional hubungan, internasional, nasional, regional dan lokal mengeliminir dan memasung kewenangan Pemerintah Daerah dan menimbulkan duplikasi pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor25 Tahun 2000”. Mengenai ketentuan konvensi internasional, menurut perspektif Pemerintah Daerah, pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Daerah tidak menyalahi aturan. Sebab dalam konvensi IMO tidak ada larangan pelaksana dilaksanakan oleh non pemerintah, asalkan administratornya melaporkan tentang instansi pelaksana. Sementara mengenai SDM Pemerintah Daerah yang disanksikan, tidak dapat menjadi alasan yang signifikan. Karena hal itu dapat diusahakan secara bertahap dengan bimbingan dari pusat (mengingat gubernur/walikota/bupati merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, sehingga dapat bersinergi antara pusat dan daerah).

Dibeberapa negara lain pengelolaannya memang dilakukan oleh pemerintah daerah, seperti Pelabuhan di Belanda dan Jerman, namun itu semua berangkat dari sejarah masing-masing negara. Di Indonesia dilihat dari sejarah dimasa lalu pelabuhan dikelola oleh pemerintah karena 2 (dua) alasan pokok, yaitu :

1. Sudah sejak lama pelabuhan-pelabuhan yang diusahakan oleh PT Pelindo I sampai dengan IV adalah BUMN yang assetnya merupakan asseta BUMN karena sudah dilakukan penyertaan modal negara (PMN);
2. Pelabuhan berfungsi sangat strategis bagi bangsa Indonesia sebagai negara beribu-ribu pulau yang sangat memerlukan pelabuhan, sehingga harus tetap dijamin pengelolaannya meskipun pelabuhan tersebut secara komersial tidak memberikan pendapatan yang signifikan dibandingkan dengan biaya pembangunan dan pemeliharaan operasional yang masih menjadi beban pemerintah.

BAB IV

PENATAAN WEWENANG PENGELOLAAN

SEKTOR KEPELABUHANAN PADA TINGKAT PUSAT, PROVINSI, DAN KABUPATEN/KOTA

A. Tatanan Kepelabuhanan Nasional

Berdasarkan penelusuran dokumen hukum yang ada serta pengamatan di lapangan, Penulis mendapatkan kenyataan bahwa pengelolaan pelabuhan saat ini terdiri dari beberapa unsur antara lain pelabuhan umum komersial yang diusahakan oleh BUMN seperti PT Pelindo I, PT Pelindo II, PT Pelindo III, PT Pelindo IV, untuk pelabuhan UPT dan disebut juga Kantor Pelabuhan (Kanpel).

Masing-masing badan hukum swastapun terutama pabrik-pabrik yang mempunyai kepentingan terhadap angkutan laut, sungai membutuhkan dermaga sendiri. Usulan untuk dibuatnya suatu skenario pembagian peran agar ada sebuah wacana baru dalam mengelola terminal khusus adalah sangat tepat. Secara *das sollen*, PP Nomor 38 Tahun 2007 telah mengatur pembagian urusan pemerintahan bidang perhubungan. Untuk Pemerintah, Pemerintah provinsi dan Pemerintahan Kab/Kota.

Berdasarkan Pasal 67 UU Nomor 17 Tahun 2008 yang menegaskan bahwa Tatanan Kepelabuhanan Nasional (TKN) wajib diwujudkan dalam rangka penyelenggaraan pelabuhan yang andal dan berkemampuan tinggi, menjamin efisiensi, dan mempunyai daya saing global untuk menunjang pembangunan nasional dan daerah yang ber-Wawasan Nusantara. Sehingga Tatanan Kepelabuhanan Nasional tersebut merupakan sistem kepelabuhanan secara nasional yang

menggambarkan perencanaan kepelabuhanan berdasarkan kawasan ekonomi, geografi, dan keunggulan komparatif wilayah, serta kondisi alam.

Demikian pula ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 PP Nomor 61 Tahun 2009, yaitu sebagai berikut:²⁰⁶

“Tatanan Kepelabuhanan Nasional adalah suatu sistem kepelabuhanan yang memuat peran, fungsi, jenis, hierarki pelabuhan, Rencana Induk Pelabuhan Nasional, dan lokasi pelabuhan serta keterpaduan intra-dan antar moda serta keterpaduan dengan sektor lainnya.”

Sehingga Tatanan Kepelabuhanan Nasional sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 61 Tahun 2009 tersebut harus memuat antara lain:

1. Peran, fungsi, jenis, dan hierarki pelabuhan.

Adapun Pelabuhan memiliki peran sebagai:

 - a. Simpul dalam jaringan transportasi sesuai dengan hierarkinya;
 - b. Pintu gerbang kegiatan perekonomian;
 - c. Tempat kegiatan alih moda transportasi;
 - d. Penunjang kegiatan industri dan/atau perdagangan;
 - e. Tempat distribusi, produksi, dan konsolidasi muatan atau barang; dan
 - f. Mewujudkan wawasan nusantara dan kedaulatan negara.
2. Sedangkan fungsi dari Pelabuhan adalah :
 - a. Sebagai tempat kegiatan Pemerintah, yang terdiri dari:
 - 1) Pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan;
 - 2) keselamatan dan keamanan pelayaran; dan/atau

²⁰⁶ Pasal 1 angka 3 PP Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan

- 3) kepabeanan;
- 4) keimigrasian;
- 5) Kekarantinaan; dan
- 6) Kegiatan lainnya yang bersifat tidak tetap

Terkait dengan pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan tersebut dilaksanakan oleh Penyelenggara Pelabuhan. Sedangkan pelaksanaan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran dilaksanakan oleh Syahbandar. Dan pelaksanaan fungsi kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Syahbandar dalam melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran meliputi pelaksanaan, pengawasan, dan penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhanan, dan perlindungan lingkungan maritim di pelabuhan, serta membantu pelaksanaan pencarian dan penyelamatan di pelabuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan fungsi Penyelenggara Pelabuhan, maka UU Nomor 17 Tahun 2008 telah membagi ke dalam 2 (dua) institusi, yaitu:

- 1). Otoritas Pelabuhan

Otoritas Pelabuhan (*Port Authority*) adalah lembaga pemerintah di pelabuhan sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial.

Otoritas Pelabuhan dapat membawahi 1 (satu) atau beberapa pelabuhan. Adapun jenis pelabuhan berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2008 terdiri dari Pelabuhan

Laut dan Pelabuhan Sungai/Danau. UU Nomor 17 Tahun 2008 pun membagi jenis Pelabuhan Laut menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:

- a). Pelabuhan Utama
- b). Pelabuhan Pengumpul
- c). Pelabuhan Pengumpan

Adapun tugas dan tanggung jawab dari Otoritas Pelabuhan terdiri dari:²⁰⁷

- a). menyediakan lahan di daratan dan di perairan pelabuhan;
- b). menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur-pelayaran, dan jaringan jalan;
- c). menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran;
- d). menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- e). menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;
- f). menyusun Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- g). mengusulkan tarif untuk ditetapkan Menteri, atas penggunaan perairan dan/atau daratan, dan fasilitas pelabuhan yang disediakan oleh Pemerintah serta jasa kepelabuhanan yang diselenggarakan oleh Otoritas Pelabuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h). menjamin kelancaran arus barang;
- i). melaksanakan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang diperlukan oleh pengguna jasa yang belum disediakan oleh Badan Usaha Pelabuhan.

²⁰⁷ Lihat Pasal 41 PP Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

Adapun Organisasi dan Tata Kerja dari Otoritas Pelabuhan dipimpin oleh seorang kepala yang membawahi paling sedikit 3 (tiga) unsur, yaitu:

- a). unsur perencanaan dan pembangunan;
- b). unsur usaha kepelabuhanan; dan
- c). unsur operasi dan pengawasan.

2). Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP).

Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) adalah lembaga pemerintah di pelabuhan sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, pengawasan kegiatan kepelabuhanan, dan pemberian pelayanan jasa kepelabuhanan untuk pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial.

Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) yang dibentuk bertanggung jawab kepada Menteri untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) Pemerintah; dan bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) Daerah.

Dalam melaksanakan fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan, UPP mempunyai tugas dan tanggung jawab:

- a). menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, dan alur-pelayaran;
- b). menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran;
- c). menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- d). menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;

- e). menyusun Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- f). menjamin kelancaran arus barang;
- g). menyediakan fasilitas pelabuhan; dan
- h). dalam kondisi tertentu pemeliharaan penahan gelombang, kolam pelabuhan, dan alur-pelayaran dapat dilaksanakan oleh pengelola terminal untuk kepentingan sendiri yang dituangkan dalam perjanjian konsesi.

Adapun organisasi dan tata kerja dari Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) dipimpin oleh seorang kepala yang membawahi paling sedikit 3 (tiga) unsur, yaitu:

- 1). unsur perencanaan dan pembangunan;
- 2). unsur usaha kepelabuhanan; dan
- 3). unsur operasi dan pengawasan.

a. Sebagai tempat kegiatan Pengusahaan

Kegiatan pengusahaan di pelabuhan terdiri atas:

- 1). Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang.

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan terdiri atas:

- a). penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
- b). penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;

- c). penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;
 - d). penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan peti kemas;
 - e). penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;
 - f). penyediaan dan/atau pelayanan jasa terminal peti kemas, curah cair, curah kering, dan ro-ro;
 - g). penyediaan dan/atau pelayanan jasa bongkar muat barang;
 - h). penyediaan dan/atau pelayanan pusat distribusi dan konsolidasi barang; dan/atau
 - i). penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal.
- 2). Jasa terkait dengan kepelabuhanan.

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa terkait dengan kepelabuhanan, dapat dilakukan oleh orang perseorangan Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Usaha Pelabuhan, yang meliputi:

- a). penyediaan fasilitas penampungan limbah;
- b). penyediaan depo peti kemas;
- c). penyediaan pergudangan;
- d). jasa pembersihan dan pemeliharaan gedung kantor;
- e). instalasi air bersih dan listrik;
- f). pelayanan pengisian air tawar dan minyak;
- g). penyediaan perkantoran untuk kepentingan pengguna jasa pelabuhan;
- h). penyediaan fasilitas gudang pendingin;

- i). perawatan dan perbaikan kapal;
- j). pengemasan dan pelabelan;
- k). fumigasi dan pembersihan/perbaikan kontainer;
- l). angkutan umum dari dan ke pelabuhan;
- m). tempat tunggu kendaraan bermotor;
- n). kegiatan industri tertentu;
- o). kegiatan perdagangan;
- p). kegiatan penyediaan tempat bermain dan rekreasi;
- q). jasa periklanan; dan/atau
- r). perhotelan, restoran, pariwisata, pos dan telekomunikasi.

Badan Usaha Pelabuhan dalam melakukan kegiatan usahanya, dapat dilaksanakan pada 1 (satu) atau beberapa pelabuhan, wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:

- a) Menteri untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;
- b) gubernur untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional; dan
- c) bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal.

Dalam melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan tersebut, maka Badan Usaha Pelabuhan wajib:

- a) menyediakan dan memelihara kelayakan fasilitas pelabuhan;
- b) memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah;

- c) menjaga keamanan, keselamatan, dan ketertiban pada terminal dan fasilitas pelabuhan yang dioperasikan;
- d) ikut menjaga keselamatan, keamanan, dan ketertiban yang menyangkut angkutan di perairan;
- e) memelihara kelestarian lingkungan;
- f) memenuhi kewajiban sesuai dengan konsesi dalam perjanjian; dan
- g) mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, baik secara nasional maupun internasional.

3. Rencana Induk Pelabuhan Nasional

Rencana Induk Pelabuhan Nasional merupakan pedoman dalam penetapan lokasi, pembangunan, pengoperasian, pengembangan pelabuhan, dan penyusunan Rencana Induk Pelabuhan.

Di dalam PP Nomor 61 Tahun 2009), ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN) adalah sebagai berikut:

“Rencana Induk Pelabuhan Nasional adalah Pengaturan ruang kepelabuhanan nasional yang memuat tentang kebijakan pelabuhan, rencana lokasi dan hierarki pelabuhan secara nasional yang merupakan pedoman dalam penetapan lokasi, pembangunan, pengoperasian, dan pengembangan pelabuhan.”

Dalam menyusun Rencana Induk Pelabuhan Nasional, maka harus memperhatikan, hal-hal sebagai berikut:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota;
- b. potensi dan perkembangan sosial ekonomi wilayah;
- c. potensi sumber daya alam; dan
- d. perkembangan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional.

Sehingga Rencana Induk Pelabuhan Nasional memuat:

- a. Kebijakan pelabuhan nasional; dan
- b. Rencana lokasi dan hierarki pelabuhan

Menteri dapat menetapkan Rencana Induk Pelabuhan Nasional untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Dimana Rencana Induk Pelabuhan Nasional tersebut dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Namun, apabila terjadi perubahan kondisi lingkungan strategis akibat bencana yang ditetapkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Rencana Induk Pelabuhan Nasional dapat ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Selain dikenal Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN), maka di dalam PP Nomor 61 Tahun 2009, juga memperkenalkan Rencana Induk Pelabuhan (RIP) untuk masing-masing pelabuhan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 16 PP Nomor 61 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

“Rencana Induk Pelabuhan adalah pengaturan ruang pelabuhan berupa peruntukan rencana tata guna tanah dan perairan di Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan.”

Dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi, maka Rencana Induk Pelabuhan (RIP) harus pula didasarkan kepada Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN).

4. Lokasi pelabuhan.

Rencana Induk Pelabuhan Nasional telah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM.42 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pelabuhan Nasional, sehingga RIPN pedoman bagi siapapun (Badan Usaha Pelabuhan), jika akan membangun pelabuhan karena mapping dimana letak pelabuhan akan dibangun dan dikembangkan dan dengan skala berapa dikembangkan. Kebijakan pelabuhan nasional harus memuat arah pengembangan pelabuhan, baik pelabuhan yang sudah ada maupun arah pembangunan pelabuhan yang baru, agar penyelenggaraan pelabuhan dapat saling bersinergi dan saling menunjang antara satu dan lainnya.

Rencana lokasi pelabuhan yang akan dibangun harus sesuai dengan:

- a. rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. potensi dan perkembangan sosial ekonomi wilayah;
- c. potensi sumber daya alam; dan
- d. perkembangan lingkungan strategis, baik nasional maupun internasional.

Dalam penetapan rencana lokasi pelabuhan untuk Pelabuhan Utama yang digunakan untuk melayani angkutan laut selain harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman pada:

- a. kedekatan secara geografis dengan tujuan pasar internasional;
- b. kedekatan dengan jalur pelayaran internasional;
- c. memiliki jarak tertentu dengan pelabuhan utama lainnya;
- d. memiliki luas daratan dan perairan tertentu serta terlindung dari gelombang;
- e. mampu melayani kapal dengan kapasitas tertentu;
- f. berperan sebagai tempat alih muat penumpang dan barang internasional; dan
- g. volume kegiatan bongkar muat dengan jumlah tertentu.

Dalam penetapan rencana lokasi pelabuhan untuk Pelabuhan Pengumpul yang digunakan untuk melayani angkutan laut selain harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman pada:

- a. kebijakan Pemerintah yang meliputi pemerataan pembangunan nasional dan meningkatkan pertumbuhan wilayah;
- b. mempunyai jarak tertentu dengan pelabuhan pengumpul lainnya;
- c. mempunyai jarak tertentu terhadap jalur/rute angkutan laut dalam negeri;
- d. memiliki luas daratan dan perairan tertentu serta terlindung dari gelombang;
- e. berdekatan dengan pusat pertumbuhan wilayah ibukota provinsi dan kawasan pertumbuhan nasional;
- f. mampu melayani kapal dengan kapasitas tertentu; dan
- g. volume kegiatan bongkar muat dengan jumlah tertentu.

Dalam penetapan rencana lokasi pelabuhan untuk Pelabuhan Pengumpan Lokal yang digunakan untuk melayani angkutan laut selain harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman pada:

- a. tata ruang wilayah kabupaten/kota dan pemerataan serta peningkatan pembangunan kabupaten/kota;
- b. pusat pertumbuhan ekonomi daerah;
- c. jarak dengan pelabuhan pengumpan lainnya;
- d. luas daratan dan perairan;
- e. pelayanan penumpang dan barang antar kabupaten/kota dan/atau antar kecamatan dalam 1 (satu) kabupaten/kota; dan
- f. kemampuan pelabuhan dalam melayani kapal.

B. Pembagian Kewenangan Di Bidang Kepelabuhanan

Pemerintah Daerah menuntut pengelolaan pelabuhan diserahkan penda setempat. Sebagaimana sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004. Sampai saat ini belum ada penda Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan mengelola pelabuhan yang saat ini diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo I s.d IV, meskipun mereka diberi kesempatan membangun dan mengoperasikan sepanjang sesuai RIPN pelabuhan.

Disamping itu berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 yang merupakan pelaksanaan dari UU Nomor 32 Tahun 2004 telah diatur rincian pembagian wewenang dibidang pelabuhan sebagaimana dalam tabel berikut :

TABEL IV.1.

Pembagian Wewenang Di Bidang Kepelabuhanan

No	PEMERINTAH	PROVINSI	KABUPATEN/KOTA
1	Persetujuan lokasi	Pengelolaan	Penetapan penggunaan

	pelabuhan laut.	pelabuhan regional lama	tanah lokasi pelabuhan laut
2	Penetapan rencana induk pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Pengelolaan pelabuhan baru yang dibangun oleh provinsi.	Pengelolaan pelabuhan lokal lama.
3	Pengelolaan pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional lama.	Rekomendasi penetapan rencana induk pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional	Pengelolaan pelabuhan baru yang dibangun oleh kabupaten/kota.
4	Pengelolaan pelabuhan baru yang dibangun oleh pemerintah.	Penetapan rencana induk pelabuhan laut regional	Rekomendasi penetapan rencana induk pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.
5	Penetapan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan laut internasional hub, internasional & nasional.	Rekomendasi penetapan lokasi pelabuhan umum.	Penetapan rencana induk pelabuhan lokal.
6	Penetapan keputusan pelaksanaan pembangunan pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Rekomendasi penetapan lokasi pelabuhan khusus.	Rekomendasi penetapan lokasi pelabuhan umum.
7	Penetapan keputusan pelaksanaan pembangunan pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Penetapan keputusan pelaksanaan pembangunan pelabuhan laut regional.	Rekomendasi penetapan lokasi pelabuhan khusus.
8	Pertimbangan teknis penambahan dan atau pengembangan fasilitas pokok pelabuhan laut internasional hub, internasional, dan nasional.	Penetapan pelaksanaan pembangunan pelabuhan khusus regional.	Penetapan keputusan pelaksanaan pembangunan pelabuhan laut lokal.
9	Penetapan pengoperasian 24 (dua puluh empat) jam	Penetapan keputusan pelaksanaan	Penetapan pelaksanaan pembangunan pelabuhan

	pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional	pengoperasian pelabuhan laut regional.	khusus lokal.
10	Penetapan pelabuhan laut untuk melayani angkutan peti kemas.	Penetapan izin pengoperasian pelabuhan khusus regional.	Penetapan keputusan pelaksanaan pengoperasian pelabuhan laut lokal.
11	Pertimbangan teknis penetapan pelabuhan laut untuk melayani curah kering dan curah cair.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub.	Penetapan izin pengoperasian pelabuhan khusus lokal.
12	Persetujuan pengelolaan Dermaga Untuk Kepentingan Sendiri (DUKS) yang berlokasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub.
13	Pemberian izin kegiatan pengerukan dan/atau reklamasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut nasional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional.
14	Penetapan pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri.	Penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut regional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut nasional.
15	Pertimbangan teknis penambahan dan atau pengembangan fasilitas pokok pelabuhan laut internasional hub, internasional, dan nasional	Izin kegiatan pengerukan di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut regional.	Rekomendasi penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut regional
16	Penetapan pengoperasian 24 (dua puluh empat) jam pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional.	Izin reklamasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut regional	Penetapan DLKr/DLKp pelabuhan laut lokal
17	Penetapan pelabuhan laut	Pertimbangan teknis	Pertimbangan teknis

	untuk melayani angkutan peti kemas	terhadap penambahan dan/atau pengembangan fasilitas pokok pelabuhan laut regional	terhadap penambahan dan/atau pengembangan fasilitas pokok pelabuhan laut lokal
18	Pertimbangan teknis penetapan pelabuhan laut untuk melayani curah kering dan curah cair	Penetapan pelayanan operasional 24 (dua puluh empat) jam pelabuhan laut regional.	Izin kegiatan pengerukan di wilayah perairan pelabuhan khusus lokal
19	Persetujuan pengelolaan Dermaga Untuk Kepentingan Sendiri (DUKS) yang berlokasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional	Izin kegiatan pengerukan di wilayah perairan pelabuhan khusus regional.	Izin kegiatan reklamasi di wilayah perairan pelabuhan khusus lokal.
20	Pemberian izin kegiatan pengerukan dan/atau reklamasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut internasional hub, internasional dan nasional	Izin kegiatan reklamasi di wilayah perairan pelabuhan khusus regional	Penetapan DUKS di pelabuhan lokal.
21	Penetapan pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri.	Penetapan pelayanan operasional 24 (dua puluh empat) jam pelabuhan khusus regional	Pelaksanaan rancang bangun fasilitas pelabuhan bagi pelabuhan dengan pelayanan lokal (kabupaten/kota).
22		Penetapan DUKS di pelabuhan regional	Izin kegiatan pengerukan di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut lokal
23		Rekomendasi penetapan pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri	Izin kegiatan reklamasi di dalam DLKr/DLKp pelabuhan laut lokal
24			Penetapan pelayanan operasional 24 (dua puluh empat) jam pelabuhan laut lokal
25			Penetapan pelayanan operasional 24 (dua

			puluh empat) jam pelabuhan khusus lokal
26			Rekomendasi penetapan pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri
27			Penetapan besaran tarif jasa kepelabuhanan pada pelabuhan lokal yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota

Sumber : Modifikasi penulis berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan PP Nomor 61 Tahun 2009

Dengan adanya pembagian kewenangan dibidang Kepelabuhanan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sudah tampak semakin jelas adanya *political will* (keinginan) bersama oleh Pemerintah memberikan kewenangan yang proposional kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan ini didasarkan pada semangat yang telah dibangun dalam UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang lebih dikenal bersifat concurrent, artinya urusan kepelabuhanan yang menjadi urusan bersama antara Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka disusunlah kriteria yang meliputi : eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi yang telah mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintah antar tingkat pemerintah, seperti contoh dalam penetapan lokasi pelabuhan laut, ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan pertimbangan bahwa untuk menentukan lokasi suatu pelabuhan harus melihat 3 (tiga) aspek, yaitu :

1. Aspek Teknis

Suatu lokasi/daerah yang akan ditetapkan sebagai lokasi pelabuhan haruslah lokasi yang aman dan memenuhi syarat kedalaman dan aman daripada alur pelayaran tersebut untuk keselamatan kapal yang akan berlabuh. Jadi tidak bisa secara serta merta lokasi pelabuhan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah tanpa melihat dari aspek keselamatan pelayaran, akan tetapi disini peran Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tetap diberi peran yaitu berupa rekomendasi dari Pemerintah Daerah terutama dari aspek kesesuaian dengan tata ruang daerah maupun tata ruang wilayah.

2. Aspek Ekonomi

Disini dipertimbangkan pula aspek perhitungan ekonomi, mengingat untuk pembangunan fisik pelabuhan berupa sarana dan prasarana pelabuhan memerlukan biaya yang cukup besar, kemudian suatu pelabuhan supaya tidak sia-sia investasinya, harus dihitung pula *hinterland* (daerah penopang) yang memerlukan *supporting* bagi suatu pelabuhan, karena apabila tidak ada kegiatan bongkar muat barang maupun turun/naiknya penumpang pada lokasi pelabuhan tersebut, maka pembangunan pelabuhan menjadi investasi yang sia-sia. Untuk itu peran Bappeda Pemerintah daerah setempat sangat diperlukan untuk menghitung rencana perkembangan pertumbuhan ekonomi daerah setempat.

3. Aspek Lingkungan

Hal ini lebih kearah ramah lingkungan bagi kegiatan suatu pelabuhan, sehingga pada saat penentuan titik lokasi pelabuhan harus memperhatikan analisa dampak lingkungan dengan tidak merusak terumbu karang dan hutan lindung .

Oleh karena itulah mengingat terdapatnya peraturan perundang-undangan yang lintas sektoral dan multi disiplin, maka penetapan pelabuhan masih tetap

dilakukan oleh Pemerintah Pusat (tersentralisasi), dalam hal ini dengan Keputusan Menteri Perhubungan.

Selain pertimbangan tersebut, penetapan lokasi pelabuhan harus tersentralisasi karena sesuai dengan table IV.1 tentang pembagian kewenangan dibidang kepelabuhanan, sesungguhnya masih ada yang dapat dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sepanjang pemerintah Pusat telah menetapkan Norma, Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan serta melakukan supervise serta pengawasan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Peran Pemda dalam bidang pelabuhan laut, diatur secara khusus dalam UU Nomor 17 Tahun 2008. Pada pasal 114 dan 115 UU Nomor 17 Tahun 2008 disebutkan sebagai berikut :

1. Peran pelabuhan sebagai simpul jaringan transportasi, tempat kegiatan alih mada transportasi, pennjang industri dan/atau perdagangan, distribusi, produkai dan konsolidasi barang dan mewujudkan wawasan nusantara dan kedaulatan negara harus diakukan oleh pemerintah untuk memberikan manfaat bagi pemerintah daerah.
2. Untuk dapat memberi manfaat tersebut, pemerintah daerah mempunyai peran, tugas, dan wewenang sebagai berikut:
 - a. mendorong pengembangan kawasan perdagangan, kawasan industri, dan pusat kegiatan perekonomian lainnya;
 - b. mengawasi terjaminnya kelestarian lingkungan di pelabuhan;
 - c. ikut menjamin keselamatan dan keamanan pelabuhan;

- d. menyediakan dan memelihara infrastruktur yang menghubungkan
- e. pelabuhan dengan kawasan perdagangan, kawasan industri, dan pusat kegiatan perekonomian lainnya;
- f. membina masyarakat di sekitar pelabuhan dan memfasilitasi
- g. masyarakat di wilayahnya untuk dapat berperan serta secara positif terselenggaranya kegiatan pelabuhan;
- h. menyediakan pusat informasi muatan di tingkat wilayah;
- i. memberikan izin mendirikan bangunan di sisi daratan; dan
- j. memberikan rekomendasi dalam penetapan lokasi pelabuhan dan terminal khusus.

Sebenarnya ada peluang dan ruang bagi pemda mendapatkan dampak riil dan langsung terhadap pelabuhan di wilayahnya ditinjau dari tujuan otonomi daerah di Indonesia dan prinsip keadilan, yaitu pemberdayaan. Disamping dampak positif *multiflier effect*, yaitu dengan memberikan kontribusi bagi daerah terhadap pelabuhan yang sudah diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo. Hal ini tergantung kemana arah politik dan arah politik hukum yang harus diambil oleh Pemerintah

Pengelolaan pelabuhan daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut maju. Permasalahan lain adalah belum adanya anggaran dari APBN yang dikeluarkan pemerintah pusat, khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan yang diotonomikan. Padahal, sesuai undang-undang Otonomi Daerah, seharusnya sudah dianggarkan.

Selama ini dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan, daerah belum dilibatkan. Pemerintah daerah hanya menyediakan lahan. Setelah lahan dibebaskan,

pembangunan pelabuhan mulai dari kontraktor dan pengelolaan diambil pusat. Sebenarnya pembangunan pelabuhan bisa menggunakan anggaran DAK dan DAU, sehingga pelabuhan itu bisa dikelola pemerintah daerah.

Untuk itulah sebanyak 57 kabupaten/kota sebenarnya sudah berusaha meminta hak pengelolaan pelabuhan dari PT Pelindo, menyusul gugatan uji materiil (*judicial review*) terhadap PP Nomor 69 Tahun 2001 tentang pelaksanaan teknis kepelabuhanan, yang dikabulkan MA. Puncak konflik terjadi dengan dikeluarkannya Kepmendagri No 112 Tahun 2003, tentang pembatalan Perda No 1 Tahun 2001, Kepelabuhanan Kota Cilegon; dan Kepmendagri No 53 Tahun 2003, tentang pembatalan Perda No 1 Tahun 2001, Kepelabuhanan Cilacap.

Putusan MA cenderung hanya meneliti dokumen-dokumen dan pokok masalah yang disengketakan, tanpa upaya untuk melihat pokok masalah tadi dari perspektif yang lebih luas dan tanpa mendengarkan atau menghadirkan tergugat (pemerintah) serta tidak secara kronologis melihat perkembangan lahirnya regulasi-regulasi kepelabuhanan dan otonomi daerah secara parsial yang selalu dipertentangkan. Di sisi lain, MA dihadapkan pada suasana otonomi daerah dan situasi politik saat itu. Putusan uji materiil MA bukanlah solusi akhir. Bentuk-bentuk konflik baru masih sangat mungkin terjadi, di mana MA tidak lagi berfungsi menjadi juri-nya.

Dari situasi tersebut persoalan direduksi menjadi konflik kepentingan. Artinya yang dipermasalahkan hanyalah siapa yang berhak mengelola pelabuhan. Bukan pada pertanyaan tentang siapa yang lebih mampu mengelola pelabuhan demi kemajuan pembangunan dan pelayanan umum di daerah atau mekanisme apa yang paling efektif untuk mengelola pelabuhan. Padahal, manajemen pemerintahan yang ideal adalah sebuah proses yang mengkompromikan antara kepentingan demokratisasi dan

pemberdayaan. Desentralisasi luas wajib didukung sepanjang mampu menghadirkan pemerintahan daerah yang lebih efektif dalam bekerja dan lebih prima dalam kinerja.

Kini, yang diperlukan adalah payung hukum yang jelas tentang wewenang pengelolaan pelabuhan, serta berbagai implikasi yang timbul dari pengelolaan tersebut. Sebagai contoh, jika pelabuhan dikelola daerah, harus pula dijamin adanya *profit sharing* antara pusat dengan daerah, serta antara daerah yang menguasai pelabuhan dengan daerah lain yang menggunakan jasa pelabuhan tersebut.

Polemik wewenang hak pengelolaan pelabuhan di daerah menjadi bom waktu yang akan segera meledak. Pasalnya, banyak daerah hanya jadi penonton saja dengan keberadaan pelabuhan yang seharusnya menjadi pemasukan pendapatan kas daerah, namun yang terpenting adalah memperkuat legalitas yang sudah diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007 yang mengatur aspek ekonominya dan UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 61 Tahun 2009 yang mengatur aspek teknis Kepelabuhannya dengan semangat bersinergi untuk membangun kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, karena otonomi daerah sudah menjadi komitmen nasional, maka otonomi daerah yang sudah disempurnakan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007 dan pengaturan kepelabuhannya diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 61 Tahun 2009 dengan lebih mengimplementasikan pada tataran kebijakan operasionalnya dengan mensinergikan kewenangan antara Pemerintah dengan pemerintah Daerah dengan prinsip *win-win solution*. UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 17 Tahun 2008 tidak bertentangan tapi harus diimplementasikan dengan bijaksana karena masih ada ruang

untuk membagi kewenangan Pemerintah dengan Pemerintah Daerah yang telah diatur dalam kedua Undang-Undang tersebut.

Aspek negatif sejak digulirkannya kebijakan otonomi daerah, telah tampak dengan upaya daerah yang menjurus pada terbangunnya *local kingdom* atau *bossism*. Kasus sengketa kepelabuhan ini hanyalah salah satu cermin dari kekuasaan daerah yang semakin menguat. Namun di sisi lain, harus diakui pula bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 terlalu gegabah dalam mendesain format otonomi, sehingga memberi dasar yang sah bagi daerah untuk melakukan pengambilalihan aset maupun kewenangan tertentu yang selama ini dimiliki dan dijalankan pemerintah pusat.

Sementara semangat mempertahankan NKRI sebagai negara “unitaris” masih sangat kuat. Wajar jika perbedaan persepsi antara pemerintah Pusat dan Daerah menjadi semakin meruncing. Salah satu puncak konflik ini seperti disebutkan di atas dengan keluarnya Kepmendagri No 112 Tahun 2003.

BAB V

OPTIMALISASI WEWENANG SEKTOR KEPELABUHANAN

Seperti telah diuraikan terdahulu, untuk menyelesaikan persoalan sektor kepelabuhanan agar peranannya bisa diwujudkan dan pelabuhan di Indonesia mampu berkompetisi dengan pelabuhan-pelabuhan negara lain khususnya di kawasan Asean, Pemerintah dan pemerintah Daerah harus saling bersinergi untuk mengoptimalkan peranannya sesuai dengan semangat otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus lebih fokus untuk mengembangkan pelabuhan-pelabuhan tersebut, khususnya pelabuhan utama, yaitu Pelabuhan Belawan, Pelabuhan Tanjung Priok, Pelabuhan Tanjung Perak, dan Pelabuhan Makassar, jika Pemerintah dan Pemerintah Daerah masih terjebak dengan konflik kewenangan di Indonesia akan semakin tertinggal aspek kepelabuhannya dibanding dengan negara-negara lain tersebut.

Upaya optimalisasi yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah untuk mencari nilai yang terbaik dari tersedianya fungsi yang diberikan pada suatu konteks, dengan demikian upaya optimalisasi adalah dilakukan dengan cara-cara yang

terbaik dan tertinggi untuk memperoleh hasil yang memuaskan sesuai dengan kebijakan yang sudah ditetapkan. Kebijakan-kebijakan yang sudah ada harus disisati untuk memperoleh hasil yang lebih besar. Ego sektoral dan ego kedaerahan sudah harus dihilangkan dengan semangat membangun untuk kepentingan Republik Indonesia yang mana akhirnya adalah bagaimana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat bangsa Indonesia tentunya termasuk masyarakat daerah melalui kebijakan otonomi daerah yang didasarkan pada hukum dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam bab ini akan diuraikan secara utuh dan rinci yang menyangkut kondisi pelabuhan-pelabuhan di Indonesia dalam konteks kekinian, dampak pengembangan pelabuhan terhadap perkembangan wilayah, dampak pengembangan kawasan pelabuhan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, partisipasi masyarakat dalam pengembangan pelabuhan dan model pengelolaan pelabuhan yang baik.

A. Kondisi Pelabuhan-Pelabuhan Di Indonesia Dalam Konteks Kekinian

1. Tata kelola dan Struktur

Pelabuhan-pelabuhan di Indonesia saat ini diatur berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2008 dan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pendukung lainnya. Era pengaturan, di bawah payung UU Nomor 17 Tahun 2008, belum dapat dilaksanakan sepenuhnya hingga tahun 2011. Sistem pelabuhan Indonesia disusun menjadi sebuah sistem hierarki yang terdiri dari pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo, dan pelabuhan yang diselenggarakan oleh Pemerintah cq. UPT Ditjen Perhubungan Laut untuk pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial, termasuk 25 pelabuhan 'strategis' dan 4 pelabuhan utama, serta terminal khusus yang

tersebar diseluruh pelosok tanah air yang jumlahnya lebih dari seribu pelabuhan/terminal khusus sebagaimana diuraikan pada bab II.

Pelindo selalu mendapat tuduhan monopoli²⁰⁸ karena sebagai BUMN PT Pelindo menikmati berbagai fasilitas dari Pemerintah, sementara pelayanan yang diberikan masih jauh dari yang diharapkan. Pada pelabuhan komersial utama yang didelegasikan serta otoritas pengaturan terhadap pelabuhan-pelabuhan sektor swasta. Pada hampir semua pelabuhan utama, Pelindo bertindak baik sebagai operator maupun otoritas pelabuhan tunggal, mendominasi penyediaan layanan pelabuhan utama sebagaimana tercantum di bawah ini:

- (1). Perairan pelabuhan (termasuk urusan saluran dan basin) untuk pergerakan lalu lintas kapal, penjangkaran, dan penambatan.
- (2). Pelayaran dan penarikan kapal (kapal tunda).
- (3). Fasilitas-fasilitas pelabuhan untuk kegiatan bongkar muat, pengurusan hewan, gudang, dan lapangan penumpukan peti kemas; terminal konvensional, peti kemas dan curah; terminal penumpang.
- (4). Listrik, persediaan air bersih, pembuangan sampah, dan layanan telepon untuk kapal.
- (5). Ruang lahan untuk kantor dan kawasan industri.

TABEL IV.2.
PT (Persero) Pelabuhan Indonesia: Wilayah Pelayaran

PT (Persero) PELABUHAN	CAKUPAN (PROVINSI)	PELABUHAN-PELABUHAN YANG DIATUR
Pelindo I	Aceh, Sumatera Utara,	Belawan, Pekanbaru, Dumai, Tj

¹²⁸ Baca Artikel: <http://www.gatra.com/ekonomi-1/28991-pelindo-ii-monopoli-sah-menurut-undang-undang.html> diakses pada 21 Juni 2013.

	Kepulauan Riau	Badai, Karimun Tanjung Pinang, Lhokseumawe
Pelindo II	Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Jakarta, Kalbar	Tanjung Priok, Panjang, Palembang, Teluk Bayur, Pontianak, Cirebon, Jambi, Bengkulu, Banten, Sunda Kelapa, Pangkal Balam, Tanjung Pandan
Pelindo III	Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Bali,	Tanjung Perak, Tanjung Emas, Banjarmasin, Benoa, Tenau/Kupang
Pelindo IV	Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Kalimantan Timur, Maluku, Papua, Maluku, Papua	Makassar, Balikpapan, Samarinda, Bitung, Ambon, Sorong, Biak, Papua

Sumber : Dokumen Pembagian Wilayah Pelindo

Meskipun legislasi saat ini merisaukan sektor swasta dari persaingan secara langsung dengan PT Pelabuhan Indonesia, Undang-Undang mewajibkan PT Pelabuhan Indonesia untuk memberikan pelayanan yang akuntabel dan menunjukan kinerja yang lebih baik dan lentur dan selalu operator dan tidak lagi bertindak sebagai regulator seperti sebelumnya. Di dalam penyelenggaraan, ternyata PT Pelabuhan Indonesia tidak mempunyai pendapatan yang sama, pelabuhan-pelabuhan yang menguntungkan diwajibkan memberikan subsidi pada pelabuhan-pelabuhan yang merugi sehingga terjadi subsidi silang antara pelabuhan yang satu dengan yang lainnya. Selain itu, tarif-tarif yang berlaku di pelabuhan, yang sangat ditentukan oleh Pemerintah Pusat.

2. Lalu Lintas Pelabuhan

Sekitar 90% perdagangan luar negeri Indonesia diangkut melalui laut, dan hampir semua perdagangan non-curah (seperti peti kemas) dipindahmuatkan melalui Singapura, dan semakin banyak yang melalui pelabuhan Tanjung Pelepas, Malaysia.

Indonesia tidak memiliki pelabuhan pindah muat (*trans-shipment*) yang mampu mengakomodasi kebutuhan kapal-kapal besar antar benua (*large trans-oceanic vessels*), meski pemerintah telah lama merencanakan pembangunan fasilitas tersebut di Bojonegara (di sebelah barat Jakarta) dan di Bitung (di Sulawesi Utara) dan berbagai tempat lain di Indonesia. Bahkan, sebagian besar perdagangan antar Asia di Indonesia harus dipindahmuatkan melalui pelabuhan penghubung di tingkat daerah. Di Indonesia, pelabuhan Tanjung Perak di Surabaya dijadikan sebagai pelabuhan penghubung utama untuk kawasan timur Indonesia (dari Kalimantan ke Papua).

Data dari Kementerian Perhubungan pada saat itu, menunjukkan bahwa total tonase yang ditangani di pelabuhan-pelabuhan Indonesia meningkat dari 582 juta ton pada tahun 2007 menjadi 736 juta ton pada tahun 2012, dengan rata-rata peningkatan tahunan sekitar 6 persen. Selama jangka waktu tersebut, jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri meningkat sekitar 11,5% per tahun, lebih dari dua kali lipat dari peningkatan jumlah barang yang diangkut dengan tujuan ke luar negeri yang hanya sebesar 4,1 persen. Dalam tahun-tahun belakangan, peningkatan jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri sangat besar di Indonesia bagian timur. Secara nyata, jumlah barang yang diangkut untuk tujuan dalam negeri dan luar negeri mengalami peningkatan sekitar 77 juta ton dalam kurun waktu empat tahun tersebut.

Di 11 terminal peti kemas utama (yang memiliki mesin derek peti kemas dan dinyatakan oleh Kementerian Perhubungan sebagai ‘Terminal Peti Kemas’), total volume peti kemas meningkat sebesar satu juta TEU (satuan ukuran setara dua puluh kaki) selama kurun waktu 2007-2012 dengan rata-rata pertumbuhan tahunan sekitar 12 persen. Pelabuhan Tanjung Priok di Jakarta mewakili hampir setengah jumlah peti kemas dalam sistem pelabuhan Indonesia. Pada tahun 2012, total volume peti kemas

pada empat terminal di pelabuhan hanya di bawah 3 juta TEU dan diharapkan mencapai 3,7 juta TEU.²⁰⁹

3. Konteks Internasional

Terdapat sejumlah kecenderungan pada pengangkutan laut global yang berdampak terhadap sektor pelayaran dan pelabuhan Indonesia, yaitu antara lain:

- a. Kecenderungan pertama adalah ‘revolusi ukuran kapal peti kemas ukuran’ yang sedang berlangsung dan menggambarkan penggunaan kapal yang lebih besar untuk mendapatkan biaya pengangkutan per unit yang lebih rendah. Data mutakhir menunjukkan bahwa kapal berkapasitas 12.000 TEU dengan rute Eropa-Asia Timur akan menghasilkan penghematan biaya sebesar 11 persen per peti kemas dibandingkan dengan kapal berukuran 8000 TEU dan penghematan sebesar 23 persen apabila dibandingkan dengan kapal berukuran 4000 TEU (ESCAP 2007). Rute-rute utama lintas benua semakin didominasi oleh kapal-kapal besar dengan kapasitas 12.000+ TEU. Kapal yang berukuran lebih kecil yakni 5000-8000 TEU yang sebelumnya digunakan pada rute-rute utama dipindahkan ke rute-rute layanan bongkar muat daerah. Ada dua implikasi penting bagi Indonesia:

- (1). Kapal-kapal yang lebih besar akan membutuhkan draf (Kedalaman air (minimum) yang diperlukan agar kapal dapat mengapung (tidak menyentuh dasar)) jalur yang lebih dalam dan basin yang dalam, mesin derek yang lebih besar dan lebih cepat dan penanganan kargo yang semakin baik di

²⁰⁹ Mencakup data dari terminal peti kemas Mustika Alam Lestari (MAL) di Jakarta yang pada tahun 2007 dilewati sekitar 300.000 TEU.

pelabuhan daerah yang lebih kecil (yang mencakup pelabuhan komersial utama di Indonesia).

(2). Keberadaan kapal-kapal yang lebih besar ini pada rute layanan bongkar muat daerah, akan semakin mendesak perusahaan pelayaran daerah untuk meningkatkan armada kapal mereka yang relatif kecil dan tua.²¹⁰

- b. Kecenderungan kedua terkait dengan pertumbuhan pesat lalu lintas pengangkutan laut internasional dan dampak yang dihasilkannya terhadap pelabuhan-pelabuhan daerah. Pada dua dekade terakhir, perdagangan internasional telah berkembang 1,5-2 kali tingkat pertumbuhan ekonomi global.
- c. Kecenderungan ketiga adalah meningkatnya peranan sektor swasta dalam mengembangkan dan mengoperasikan terminal peti kemas. Khususnya pada negara-negara berkembang di mana sektor publik tidak dapat lagi membiayai investasi untuk kapasitas yang baru dan yang sedang dikembangkan. (Bank Dunia Tahun 2001). Sejak awal 90-an, hampir AS \$ 33 milyar telah diinvestasikan oleh sektor swasta dalam mengembangkan pelabuhan laut negara, 44 persen diantaranya diinvestasikan di wilayah Asia Timur-Pasifik. Dengan peningkatan volume kargo yang melebihi peningkatan kapasitas terminal, pelabuhan saat ini dilihat sebagai pilihan yang menarik dan investor-investor asing membayar 2-3 kali lipat perolehan (yakni harga) dari yang telah dibayarkan pada akhir 90-an. (Kruk 2008).

4. Indikator Kinerja Pelabuhan

²¹⁰ Dari tiga puluh enam kapal peti kemas yang terdaftar di Indonesia pada tahun 2005, tiga puluh empat di antaranya memiliki kapasitas kurang dari 1500 TEU dan lebih dari setengahnya berumur lebih dari 20 tahun. (PDP 2005)

Data terbaru yang dapat diandalkan tentang kinerja pelabuhan sulit didapatkan. Data terakhir yang tersedia yang dapat digunakan untuk membandingkan kinerja pelabuhan-pelabuhan di Indonesia secara internasional merupakan data tahun 2012, dan itu pun terbatas pada gerbang perdagangan utama, yaitu Jakarta. Meskipun data tersebut tertinggal beberapa tahun, data tersebut menunjukkan (kurangnya) daya saing relatif yang dimiliki oleh pelabuhan utama Indonesia yang ada di Jakarta. Berdasarkan wawancara dengan beberapa perusahaan pengangkutan laut internasional, keadaan ini tampaknya belum berubah. Pelabuhan Jakarta masih tetap mahal dan tidak efisien.

Keterlambatan waktu di Pelabuhan Jakarta merupakan sebuah masalah besar bagi para pengusaha angkutan laut. Waktu yang dibutuhkan untuk memindahkan peti kemas di Pelabuhan Jakarta adalah sekitar 30-40 peti kemas/jam. Peningkatan dalam hal teknis dan operasional menunjukkan peningkatan produktivitas, pada pertengahan tahun 2007 pemindahan peti kemas per jam mencapai sekitar 60 peti kemas. Akan tetapi, meningkatnya lalu lintas peti kemas dan kemacetan di pelabuhan disertai permasalahan yang berkaitan dengan berbagai masalah ketenagakerjaan serta keterlambatan pabean menyebabkan turunnya produktivitas menjadi sekitar 40-45 peti kemas per jam di paruh pertama tahun 2008.

Angka tersebut hanya setengah tingkat produktivitas pelabuhan di Singapura dan pelabuhan-pelabuhan pemindahmuatan (trans-shipment) utama di Malaysia, yang memiliki produktivitas sekitar 100 – 110 peti kemas per jam. Hal ini merupakan pendapat yang diperdebatkan tentang apakah sesuai membandingkan terminal-terminal peti kemas di Jakarta, yang mana maksimal menyediakan 2-3 mesin derek per kapal, dengan Singapura dan Tanjung Pelepas dimana kapal-kapal

dapat dilayani dengan 3-5 mesin derek. Dengan basis per-derek, terminal peti kemas utama di Indonesia mencapai 18-22 mph, sedangkan Singapura/Tanjung Pelepas mencapai sekurang-kurangnya 30-35 mph.

Akibat dari keterlambatan dalam penanganan kargo, perusahaan-perusahaan angkutan laut besar melaporkan bahwa seringkali mereka harus meninggalkan Pelabuhan Jakarta sebelum kapal selesai dimuati karena harus menepati jadwal yang telah dibuat. Hal ini melibatkan berbagai biaya pemulihan di samping biaya untuk memperoleh tempat pada feeder pihak ketiga serta kerugian karena tempat yang tidak dimanfaatkan pada feeder mereka sendiri. Sebagai akibatnya, para pengusaha angkutan laut tersebut mengurangi kapasitas yang direncanakan untuk Pelabuhan Jakarta. Paragraf ini menggambarkan informasi secara jelas tentang informasi yang diperoleh melalui wawancara dengan manajer wilayah perusahaan pelayaran internasional utama di Jakarta (Bulan April/Mei tahun 2008). Perhatikan bahwa ‘upaya penanganan’ merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan situasi dimana peti kemas yang direncanakan untuk kapal khusus harus dijadwalkan ulang untuk kapal lainnya.

Meskipun mengakses data kinerja pelabuhan gerbang utama Indonesia tetap sulit, beberapa data kinerja tersedia untuk sebagian besar dari 25 ‘pelabuhan strategis’ lainnya. Dari 19 pelabuhan pada daftar 25 pelabuhan ini yang data lengkapnya tersedia (kecuali pelabuhan-pelabuhan yang dikelola oleh Pelindo II), dapat dilihat bahwa pemberian jasa pelabuhan pada pengguna selama ini memprihatinkan, dan hanya ada sedikit perbaikan sejak akhir tahun 1990an.

Hal ini tercermin dalam beberapa indikator kinerja utama seperti rasio-rasio tingkat okupansi tambatan kapal atau *berth occupancy rate* (BOR), waktu persiapan perjalanan pulang kapal atau vessel turn-around time (TRT) dan waktu kerja atau working time (WT).

TABEL IV.3
Data Kinerja Pelabuhan Untuk 19 Pelabuhan Utama:
Kargo Dalam Negeri

Pelabuhan	2007	2012	2007	2012						
	BOR	BOR	TRT	TRT	WT	PT	AT	NOT	ET	IT
	%	%	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM	JAM
Belawan	82,6	72,3	97,9	92,6	1,2	12,6	1,5	21,4	27,8	0,7
Dumai	72,6	74	81,4	81,5	4,1	26,6	9,5	12,4	25,3	2,5
Lhokseumawe	43,2	22,4	88,8	62,7	0,8	5,8	1,3	25,8	27,4	1,6
Pekan Baru*	57,2	51,3	109,9	96,5	1,4	14,5	11,4	45,4	22,5	1,2
Tanjung Pinang	82,9	90,3	84,4	82,9	0	2,3	2	58,4	16	4,2
Banten	41,6	39,1	57,9	65,1	1	0,8	7,8	34,5	21,1	0
Palembang*	62,9	34,7	73,6	61,8	0,1	0	17,7	20	23,3	0,7
Banjarmasin	81	74,7	55	52	1	1	6	23	21	0
Benoa	60,2	58	23	137	0	0	1	112	16	0
Tenau/Kupang	74,4	65,7	79	167	10	1	6	65	85	0
Tanjung Emas	79	27,8	51	77	1	2	2	11	49	12
Tanjung Perak	63	69	99	38	0	5	4	9	20	0
Ambon	60,2	54,2	62,1	54,8	0,1	0,3	0,3	24	29,6	0,6
Biak	71,2	49,5	96	80	1	0	1	10	67	1
Bitung	65,1	70,2	95,6	60,5		0,6	0,4	28	31,6	0
Jaya Pura	65,2	70,9	164,5	103,5	0,4	0,1	0,5	23,7	33,9	44,6
Makassar	53,8	43,2	66,7	124,3	0	0	3	15,2	93,4	12,6
Samarinda*	64	68,9	93	88,8	7,3	0	5	10	59,2	7,3
Sorong	72,4	80	38,3	50	6	0	1	20	22	1
Average	67	59,6	78,8	81,9	2	4	4,3	30,4	36,5	4,7

Catatan: BOR adalah rasio penggunaan tambatan kapal, TRT adalah waktu persiapan perjalanan pulang kapal, WT adalah waktu tunggu, PT adalah waktu tunda (yang disebabkan administrasi pelabuhan), AT adalah Waktu Pelayanan Panduan, NOT adalah waktu jeda, ET adalah waktu kerja efektif dan IT adalah waktu tidak efektif. Sumber: Kementerian Perhubungan (2012)

Secara keseluruhan, rata-rata tingkat okupansi tambatan kapal untuk pelabuhan-pelabuhan ini pada tahun 2012 rendah adalah 57,6 persen, yang turun dari 65 persen pada tahun 2007, tetapi bagaimanapun juga masih jauh melampaui angka yang dianggap Nathan Associates dan lainnya sebagai standar maksimum yang dapat diterima secara internasional, yaitu 40 persen. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa pertumbuhan dalam volume peti kemas, tanpa peningkatan mutu yang memadai dalam kapasitas, akan menyebabkan keterlambatan dan waktu tunggu kapal yang semakin bertambah.

Rata-rata waktu pulang-pergi kapal (suatu ukuran yang menjumlahkan seluruh waktu yang dibutuhkan di pelabuhan termasuk waktu tunggu, waktu pelayanan panduan, waktu tidak efektif, waktu kerja dll) juga menandakan kinerja pelabuhan yang buruk dengan kapal-kapal memerlukan rata-rata 82 jam di pelabuhan (kira-kira 3,5 hari), lebih lama dari rata-rata 79 hari pada tahun 2007. Untuk daftar lengkap 25 'pelabuhan strategis' (termasuk pelabuhan Pelindo II), waktu persiapan perjalanan pulang pada tahun 2012 untuk pelayaran dalam negeri adalah 74 jam (3,1 hari), lebih lama dari 65 jam (2,7 hari) pada tahun 2007. Waktu kerja sebagai persentase waktu pulang-pergi memiliki rata-rata sekitar 44,5 persen pada tahun 2012, yang berarti bahwa untuk waktu kapal berada di pelabuhan, kapal tersebut hanya dilayani (yakni bongkar/muat) kurang dari separuh waktu tersebut (Tabel 2). Angka yang sama untuk tahun 2007 sedikit lebih tinggi yaitu 44,7 persen, menandakan bahwa hanya sedikit atau sama sekali tidak ada perbaikan dalam indikator penting ini di tahun-tahun terakhir.

Dari data kinerja pelabuhan tersebut diatas, semakin jelas bahwa sesungguhnya yang diperlukan bagi suatu daerah adalah multiplier effect dampak

positif dari keberadaan suatu pelabuhan kepada daerah tersebut, apabila kegiatan bongkar muat pada pelabuhan di daerah tersebut cukup aktif maka akan menimbulkan dampak positif pula kepada masyarakat daerah tersebut, seperti lancarnya distribusi barang, meningkatnya pertumbuhan ekonomi, terserapnya tenaga kerja dan majunya daerah tersebut. Akan tetapi kesadaran ini belum ada pada daerah, bahkan cenderung tidak menciptakan iklim yang kondusif kepada keberadaan pelabuhan, sehingga akhirnya menghambat investasi dan merugikan perekonomian bagi daerah itu sendiri.

5. Faktor-faktor Utama Penyebab Buruknya Kinerja Pelabuhan

Ada beberapa faktor yang bersama-sama menghambat kinerja sistem pelabuhan komersial Indonesia:

- a. Batasan-batasan geografis. Kedalaman pelabuhan tampaknya menjadi masalah besar di hampir setiap pelabuhan di Indonesia. Indonesia memiliki pelabuhan-pelabuhan perairan dalam alami yang sangat sedikit dan sistem sungai yang rentan terhadap pendangkalan parah yang membatasi kedalaman pelabuhan. Apabila pengerukan tidak dapat dilakukan, seperti yang terjadi dengan pelabuhan sungai Samarinda, kapal seringkali harus menunggu sampai air pasang sebelum memasuki pelabuhan, yang menyebabkan lebih banyak waktu non-aktif bagi kapal.
- b. Masalah Tenaga Kerja. Waktu non-aktif yang dibahas di atas sebagian disebabkan oleh cara pemanfaatan tenaga kerja di pelabuhan yang secara efektif melembagakan penggunaan fasilitas pelabuhan secara tidak efisien dan membatasi kemungkinan-kemungkinan peningkatan efisiensi. Di banyak pelabuhan, hanya tersedia satu giliran tenaga kerja dan peluang untuk lembur dibatasi.

- c. Kurangnya keamanan. Pengiriman kargo dari Indonesia biasanya menarik premi asuransi 30-40 persen lebih tinggi dari kargo yang berasal dari Singapura. Hal ini disebabkan tidak hanya oleh perompakan di laut, tetapi juga oleh kegiatan di pelabuhan yang dilakukan kelompok-kelompok kejahatan terorganisir, pencurian umum dan pencurian kecil (*pilferage*) sekaligus pemogokan dan penghentian kerja.
- d. Korupsi. Sebab lain waktu non-aktif adalah penundaan karena ketidakadilan dan korupsi dalam alokasi tambatan/berth LPEM-FEUI (2005) mencatat bahwa penggunaan pungutan liar untuk mengurangi waktu antri yang disebabkan kurangnya sarana infrastruktur utama seperti derek jembatan dan ruang penyimpanan juga merupakan hal yang umum. Biaya-biaya semacam itu masih ditambah lagi dengan banyak sekali pungutan liar dan biaya siluman yang dipungut di pelabuhan untuk prosedur ekspor dan impor yang terus disorot di laporan-laporan media sehingga menimbulkan biaya logistik yang sangat tinggi.
- e. Kurangnya prasarana pelabuhan. Banyak pelabuhan regional kekurangan sarana peti kemas, yang mengharuskan perusahaan-perusahaan pelayaran untuk menggunakan peralatan sendiri, baik yang berada di kapal maupun yang disimpan di pelabuhan. Hanya 16 dari 111 pelabuhan komersial yang mempunyai penanganan peti kemas jenis tertentu.

Kekurangan tempat untuk penyimpanan dan pengisian peti kemas adalah masalah lain yang dihadapi sebagian besar pelabuhan Indonesia. Hal ini seringkali mengharuskan pemakaian armada truk putar untuk mengantar kargo langsung kepada pelanggan atau pos pengangkutan peti kemas (CFS) langsung dari kapal yang

menyebabkan lebih banyak keterlambatan, kemacetan pelabuhan yang lebih parah (baik di sisi darat maupun laut) dan biaya penanganan yang lebih meningkat.

B. Dampak Pengembangan Pelabuhan terhadap Pengembangan Wilayah

1. Karakteristik Budaya (Adat Istiadat dan Pola Kebiasaan)

Karakteristik budaya yang dijumpai pada lokasi secara umum dapat dikategorikan dalam komunitas yang terbuka. Keterbukaan ini antara lain disebabkan telah terjadi pembauran berbagai etnis dalam satu hamparan komunitas yang didasari oleh harapan hidup, kesempatan kerja dan peluang berusaha yang sama mulai dari etnis Aceh, Jawa, Bugis, dan etnis lainnya.

Nilai sosial budaya dominan yang menjadi perekat atau acuan pada masyarakat di wilayah studi adalah nilai-nilai yang berlandaskan Agama Islam terutama dalam hal kegiatan pernikahan, kelahiran, kematian, tasyakuran dan penegakan syariat yang berlaku dimasyarakat apabila terjadi konflik. Biasanya kegiatan sosial budaya dan keagamaan dilakukan di Meunasah.

2. Pranata Sosial dan Orientasi Nilai Budaya

Pranata sosial yang dimaksud merupakan kelembagaan yang berkembang di seluruh wilayah yang masuk dalam wilayah studi baik formal maupun informal. Lembaga formal meliputi aparat pemerintahan desa, sedangkan lembaga informal termasuk lembaga keagamaan.

Adapun orientasi nilai budaya mencakup tatanan kelembagaan itu sendiri dan pranata sosial yang tumbuh kembang yang dipakai sebagai acuan tata kehidupan suatu komunitas masyarakat di dalam wilayah penelitian. Sebagai satu kesatuan komunitas yang sudah terbentuk lama, penduduk

wilayah yang menjadi lokasi penelitian ini tampaknya juga tidak luput dari siklus proses sosial yang sebagaimana yang dialami oleh tetangga-tetangga di kampung lain sekitarnya, atau bahkan di daerah asal mereka sendiri.

Persoalan-persoalan kenakalan remaja, penyimpangan perilaku orang dewasa, pencurian, saling melontarkan kata-kata yang menyinggung perasaan, persaingan dalam menjalankan kegiatan berekonomi, ataupun dalam penyelesaian utang piutang, bukan tidak mungkin sesekali menjadi penyulut pertikaian yang lebih luas. Dalam hal ini rata-rata mereka cenderung mengidentikkan diri sebagai penduduk pinggir pantai atau nelayan dengan sikap dan perilaku keras disaat-saat menghadapi tantangan, tetapi pada kesempatan lain menjadi lembut dan teguh pendirian dalam membela kepentingan bersama.

Dalam melepaskan tanah pertapakan rumah tempat tinggalnya pada awal tahun 1980 untuk memenuhi kebutuhan pelabuhan, kendatipun mereka sudah menempatinya dalam jangka waktu relatif lama. Secara bersama-sama mereka membangun lingkungan permukiman dari rawa-rawa, di lokasi yang sekarang. Pada saat itu, tanah merupakan benda bebas yang dapat dikuasai oleh siapa saja yang membutuhkan. Tidak terpikirkan oleh mereka pada waktu itu, bahwa status kepemilikan atas tanah yang dikuasai itu penting.

Kesadaran demikian baru muncul dalam tahun-tahun terakhir, terutama di saat pemerintah daerah juga membutuhkan lahan untuk program-program pembangunan.

Potensi konflik lain yang sesekali menggejala kepermukaan adalah dalam kegiatan nelayan di perairan. Peralatan penangkapan ikan yang

digunakan nelayan kampung lokasi penelitian relatif lebih sederhana, yaitu pukat langgar, ketimbang nelayan dari luar kawasan yang menggunakan pukat banting atau jaring harimau.

Hampir semua pendapat masyarakat mengemukakan pendapat atau saran-saran tertentu untuk meningkatkan kerja sama, mengarahkan persaingan, dan meredam munculnya konflik internal antara masyarakat setempat dan kegiatan kepelabuhanan. Kehidupan bersama yang saling toleran dapat dibina jika kedua belah pihak saling merasakan satu kesatuan komunitas, dengan nilai-nilai sentral sama dipedomani dalam bertingkah bersikap dan bertingkah laku.

3. Mekanisme Penyelesaian Konflik

Apabila terjadi konflik antar warga masyarakat (konflik horizontal) yang biasanya terjadi akibat kesenjangan pendapat, perbedaan, kesempatan kerja dan persaingan usaha antara penduduk setempat dan pendatang, maka pertama-tama ditempuh penyelesaian secara musyawarah dan mufakat dengan mediator geuchik, tuha peuet dan tokoh agama. Jika permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan secara musyawarah dan mufakat, selanjutnya diserahkan kepada aparat keamanan terkait.

C. Partisipasi Masyarakat dalam Pengembangan Pelabuhan

Partisipasi secara leksikal berarti turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Dalam konteks ini partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses pengembangan pelabuhan dan proses pembangunan daerah, meliputi ketertiban masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan program kegiatan,

mengambil bagian dari keuntungan serta terlibat langsung dalam evaluasi program dimaksud.

1. Persepsi dan Respons Masyarakat terhadap Rencana Kegiatan Pelabuhan

Penduduk yang dijumpai sekarang bermukim pada lokasi lebih kurang dua kilo meter arah barat, karena lingkungan sebelumnya dibebaskan untuk areal pelabuhan. Pembebasan lahan dan pembentukan pemukiman baru di lokasi yang sekarang berlangsung secara spontan, tanpa melalui program pemukiman kembali yang berencana oleh pengelola pelabuhan ataupun pemerintah daerah.

2. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat di Lingkungan Pelabuhan

Dari hasil wawancara dengan berbagai kalangan responden terungkap bahwa pada lokasi penelitian ini relatif jarang terjadi kasus-kasus yang meresahkan. Sadar akan tujuan semula rata-rata mereka datang bermukim di kampung sekitar Pelabuhan, agaknya menjadi pertimbangan penting untuk tidak berperilaku menyimpang. Dari berbagai daerah asal yang jauh maupun dekat mereka pindah ke lingkungan hunian yang mereka diami sekarang adalah untuk mendapatkan pencaharian hidup.

Pengaturan ketertiban dan keamanan di lingkungan pelabuhan, walaupun pengamatan sementara terkesan sangat bebas, adalah lebih jelas dengan petugas-petugasnya yang khusus. Dalam hal ini dikenal adanya petugas-petugas tertentu yang mengatur ketertiban dan keamanan terkait dengan kegiatan kepelabuhan, seperti PT Pelindo I, Kesatuan Polisi Pengaman Pantai, Kesatuan Pengaman Lingkungan Pelabuhan, Petugas Imigrasi, Dinas Kesehatan Pelabuhan, Dinas Karantina, Administrator Pelabuhan, Airut, Bea

Cukai, Dinas Perdagangan, serta Komite Peralihan Aceh (KPA). PT. Pelindo I merupakan pemilik pelabuhan yang mengatur perusahaan pengangkutan dan pekerjaan bongkar muat muatan kapal.

Masalah-masalah kriminal, terutama penyelundupan, berada di bawah pengendalian KP3. Persoalan penjaga laut dan pantai berada di bawah koordinasi KPLP. Masalah yang terkait dengan luar negeri diurus oleh kantor imigrasi, masalah hewan dan tumbuh-tumbuhan ditangani oleh Dinas Karantina. Ketentuan pajak terkait dengan kantor Bea Cukai. Ketentuan tarif di atur oleh Dinas Perdagangan.

Masalah-masalah masyarakat yang tidak tertampung tenaga kerjanya diselesaikan oleh KPA. Begitu pula dengan masalah keamanan perairan dan udara yang dikendalikan oleh Airud. Tenaga kerja bongkar-muat muatan kapal tergabung ke dalam suatu organisasi, yaitu TKBM.

D. Model Pengelolaan Pelabuhan

Pada dasarnya dalam pengelolaan pelabuhan di dunia ada 3 (tiga) model pengelolaan/pola manajemen pengelolaan, yaitu *landlord port*, *tool port* dan *operating port*.

4. *Landlord Port*

Di dalam model pengelolaan ini, pengelola pelabuhan (port authority) hanya menguasai dan memiliki infrastruktur seperti alur pelayaran, kolam pelabuhan, dermaga, seluruh areal tanah pelabuhan, fasilitas umum (instalasi air bersih, listrik dan konservasi lingkungan), sedangkan supra struktur seperti gudang, fasilitas penumpukan, fasilitas dan peralatan bongkar muat serta semua

kegiatan operasional dan pelayanan kepada kapal dan barang diselenggarakan oleh operator swasta. Operator swasta tersebut bekerja berdasarkan konsesi atau perjanjian sewa jangka panjang dengan *port authority*. Di beberapa pelabuhan dengan model pengelolaan ini, *port authority* merupakan perpanjangan tangan pemerintah, dan memberikan pelayanan pemanduan dan penundaan kapal serta menjaga keamanan dan ketertiban pelabuhan. Contoh pelabuhan yang menerapkan pola ini adalah pelabuhan Kelang Malaysia, Pelabuhan Laem Cabang Thailand, Pelabuhan Hongkong, Pelabuhan Rotterdam Belanda, Pelabuhan Hamburg Jerman, dan Pelabuhan Los Angeles, New York/New Jersey di Amerika Serikat dan pelabuhan Singapura yang dulunya adalah *operating port*.

5. *Tool Port*

Di dalam model pengelolaan *tool port*, infra struktur, supra struktur dan peralatan pelabuhan dimiliki oleh pengelola pelabuhan (*port authority*) untuk disewakan kepada pihak swasta. Pihak swasta menyelenggarakan kegiatan bongkar muat kapal sebagai *stevedoring company* maupun sebagai perusahaan/agen pelayaran. Contoh pelabuhan dengan pengelolaan model *tool port* adalah Pelabuhan Gaoxiong Taipei, Pelabuhan Kobe dan Yokohama di Jepang, Pelabuhan Busan Korea, Pelabuhan Seattle di Amerika Serikat serta pelabuhan-pelabuhan yang relatif kecil di Indonesia.

6. *Operating Port*

Operating Port atau *service port* merupakan model pengelolaan dimana infra struktur, supra struktur, peralatan bongkar muat dan kegiatan operasional dimiliki dan diselenggarakan oleh pengelola pelabuhan (*port authority*) Contohnya Pelabuhan Bangkok di Thailand, Pelabuhan Manchester dan Felixstowe di Inggris.

Dalam kenyataannya banyak diterapkan model penyelenggaraan pelabuhan secara kombinasi antara *landlord port*, *tool port*, dan *operating port*, Contoh Pelabuhan yang menerapkan model pengelolaan kombinasi adalah *Port of London Authority*, Pelabuhan Hamburg, Pelabuhan Tanjung Priok (sebelum era UU Nomor 17 Tahun 2008), Pelabuhan Tanjung perak (sebelum era UU Nomor 17 Tahun 2008), (kombinasi *landlord port* dan *tool port*). Ketiga model pengelolaan pelabuhan tersebut, termasuk kombinasinya masing-masing mempunyai keunggulan, tergantung pada skala kegiatan dan volume barang, kualitas Sumber daya manusia, serta karakteristik pihak swasta yang bertindak sebagai operator.

Model pengelolaan pelabuhan di Indonesia sangat beragam dan berkembang sesuai dengan periodisasinya, sebagai berikut :

1. Pada periode pelabuhan dikelola oleh perusahaan negara model pengelolaan cenderung *tool port*
2. Pada periode pelabuhan dikelola oleh Badan Pengelola Pelabuhan (BPP) model pengelolaan *tool port*, namun menuju *operating port*
3. Pada periode pengelolaan dikelola oleh Perum model pengelolaan gabungan *tool port dan operating port*

Pada periode pelabuhan dikelola oleh PT (persero), model pengelolaan cenderung *operating port* karena selain menyediakan fasilitas juga mengoperasikan sendiri fasilitas dan peralatan yang ada, seperti pengelolaan terminal peti kemas, dan juga bersifat *landlord port dan tool port* karena PT (persero) Pelindo menyewakan lahan dan perairan dan menerapkan sistem terminal operator, misalnya Pelabuhan Tanjung Priok. Namun dalam era UU Nomor 17 Tahun 2008, pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo dan pelabuhan-pelabuhan baru menjadi *landlord port* karena swasta dalam bentuk Badan Usaha Pelabuhan termasuk PT Pelindo boleh menyelenggarakan pelabuhan dalam bentuk terminal, dengan melakukan konsesi dengan aparat Otoritas Pelabuhan sebagai wakil pemerintah.

Untuk pelabuhan-pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial oleh Pemerintah (UPT Ditjen Perhubungan Laut) tidak mengikuti pergeseran model pengelolaan tersebut karena mengarah pada *tool port* (seluruh investasi, supra dan infra struktur oleh pemerintah). Dengan adanya kecenderungan tidak jelasnya model manajemen pelabuhan ada yang berpendapat diperlukan adanya upaya hukum untuk mendudukan model manajemen pelabuhan, yakni apakah akan menganut :

1. *Single Model;*
2. *Multiple Model*
3. *Mixed model.*

Single model dalam arti seluruh pelabuhan di Indonesia diseragamkan pola manajemennya, tidak mungkin ditetapkan sebagai dasar kebijakan manajemen karena kondisi masing-masing pelabuhan berbeda. Mengambil kebijakan single model mempunyai risiko besar baik dipandang dari sudut peraturan perundang-undangan,

penataan sarana dan prasarana maupun dari sudut struktural lembaga kepelabuhanan. Mengambil kebijakan multiple model dalam arti mengimplementasikan sistem landlord port, atau tool port atau operating port pada masing-masing pelabuhan telah dipilih oleh Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 2008 yaitu operating port untuk pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial oleh UPT Ditjen Perhubungan Laut dan landlord port terhadap pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh Badan Usaha Pelabuhan, melalui konsesi dengan Otoritas Pelabuhan

Sebagaimana uraian terdahulu, jumlah pelabuhan, baik yang sudah diusahakan secara komersial oleh PT (persero) Pelindo maupun yang belum diusahakan secara komersial oleh Pemerintah (UPT Ditjen Perhubungan Laut) sejumlah 925 pelabuhan dan 1.156 terminal khusus yang sebelum era UU Nomor 17 Tahun 2008 bernama pelabuhan khusus yang dikelola oleh badan usaha untuk melayani kepentingan sendiri guna menunjang industri dan produksinya. Pelabuhan yang demikian banyak tersebut tentunya memerlukan model pengelolaan yang berbeda, belum lagi kemungkinan adanya pelabuhan-pelabuhan baru atau perubahan status dari terminal khusus menjadi pelabuhan umum yang dimungkinkan oleh UU Nomor 17 Tahun 2008, sepanjang memenuhi persyaratan membentuk Badan Usaha Pelabuhan, sesuai tatanan kepelabuhanan nasional atau RIPN dan persyaratan - persyaratan lain sebagai pelabuhan umum.

Untuk itu model-model pengelolaan pelabuhan dalam rangka otonomi daerah dikaitkan dengan keikutsertaan pemerintah daerah dapat dikembangkan sebagai berikut :

1. Pelabuhan Baru

Sepanjang dipenuhi persyaratan dalam pembangunan pelabuhan baru maka model pengelolaannya bisa dilakukan sebagai berikut :

- (1). Dibangun oleh Pemda baik secara sendiri maupun kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Propinsi atau kerjasama antar Propinsi dengan besaran hirarki berapapun, yang kemudian dikelola oleh BUMD sebagai Badan Usaha pelabuhan (BUP) yang kemudian dikonsesikan dengan Otoritas Pelabuhan.
- (2). Dibangun oleh pemerintah daerah kerjasama dengan Badan Usaha Pelabuhan PT Pelindo atau investor swasta yang kemudian dikelola oleh BUMD, BUP PT Pelindo atau BUP non PT Pelindo yang kemudian dikonsesikan dengan Otoritas Pelabuhan.

2. Pelabuhan yang sudah ada

- a. Terhadap pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo, Pemerintah dapat proaktif untuk melakukan pendekatan bisnis dengan PT Pelindo untuk ikut serta dalam pengelolaan pelabuhan, sepanjang Pemerintah Daerah ikut andil untuk investasi pengembangan pelabuhan atau Pemerintah menyediakan akses kemudahan dan untuk itu pemerintah cq Kementerian BUMN dapat proaktif memfasilitasi hal ini atau mendapatkan retribusi dari pendapatan PT Pelindo. Terhadap hal ini harus dilakukan langkah terobosan dan kemauan politik atau politik hukum dari Pemerintah (Kementerian Perhubungan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan).

- b. Terhadap pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo, Pemerintah dapat ikut bagian dalam tugas-tugas Otoritas Pelabuhan yang perlu dibicarakan antara Kementerian Perhubungan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan, namun sayang hingga saat disertasi ini ditulis belum ada satupun konsesi yang diwujudkan antara Otoritas Pelabuhan dengan PT Pelindo sebagaimana perintah UU Nomor 17 Tahun 2008.

- c. Terhadap pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial oleh Pemerintah (UPT Ditjen Perhubungan Laut) Pemerintah Daerah diberikan kebijakan khusus melalui regulasi yang difasilitasi Kementerian Keuangan untuk mendapatkan presentase tertentu dari pendapatan negara bukan pajak (PNBP) atas jasa kepelabuhanan. Kebijakan ini seperti halnya Pemerintah Daerah mendapatkan alokasi dana dari hasil penambangan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan yang terkait dengan wewenang pengelolaan pelabuhan sejak ditetapkannya otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000 serta UU Nomor 21 Tahun 1992 dan PP Nomor 70 Tahun 1996 menimbulkan konflik yang berkepanjangan bahkan sudah masuk dalam sengketa hukum antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan pelabuhan dengan adanya *judicial review* ke MA. Namun dengan keluarnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007 serta UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 61 Tahun 2009 konflik mulai mereda meskipun belum memuaskan sepenuhnya Pemerintah Daerah, meskipun sudah diakomodir kepentingan Daerah dalam UU Nomor 17 Tahun 2008 dan PP Nomor 61 Tahun 2009, akan tetapi daerah masih minta lebih dari itu.
2. Wewenang pengelolaan sektor Kepelabuhanan hanya didasarkan persepsi masing-masing Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang hanya mengedepankan pada kepentingan sempit masing-masing pihak. Pemerintah belum menata kewenangan pengelolaan pelabuhan karena kewenangan pengelolaan pelabuhan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah belum dioptimalkan oleh Pemerintah Daerah, karena baru hanya diberikan kewenangan mengelola pelabuhan pengumpan yang tidak signifikan dan tidak difasilitasi untuk ikut berpartisipasi

dalam pengelolaan pelabuhan baik dalam pengelolaan bisnis yang saling menguntungkan maupun melalui kewenangan fungsi pemerintahan melalui Otoritas Pelabuhan dan masih bersifat terbatas, dan hanya pada pelabuhan pengumpul dan pelabuhan pengumpan yang relatif kecil serta tidak menguntungkan perekonomian daerah secara langsung dan konkrit.

3. Optimalisasi wewenang belum dilakukan sepenuhnya baik oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah melalui skema atau model-model pengelolaan pelabuhan untuk merespon otonomi daerah dengan maksimal, padahal sebenarnya Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat mengoptimalkan masing-masing kewenangannya dalam bentuk melakukan sinergi kewenangan agar pengelolaan pelabuhan yang bisa bermanfaat secara maksimal bagi kedua belah pihak.

B. Saran

Dalam disertasi ini peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Secara yuridis berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan UU Nomor 32 Tahun 2004 terdapat peluang untuk membuat aturan pelaksanaan dari kedua Undang-undang tersebut, yaitu :
 - a. Kepada Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Perhubungan, perlu menyempurnakan substansi kewenangan yang ada pada PP Nomor 38 Tahun 2007 dengan menambah kewenangan Pemerintahan dan perusahaan kepada Pemerintah Daerah guna memberi kesempatan perluasan kewenangan dan kedudukan dalam pengelolaan pelabuhan yang harus diprakarsai

- bersama antara Kementerian Perhubungan dengan Kementerian Dalam Negeri.
- b. Perlu memperbaiki aturan tingkat sektoral dengan memberikan kesempatan dan porsi kepada Pemerintah Daerah untuk dapat bersinergi dalam pengelolaan pelabuhan yang melibatkan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian BUMN, dan Kementerian Keuangan baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama.
 - c. Perlu adanya koordinasi antar sektor dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian BUMN, dan Kementerian Keuangan untuk mencari formula yang ideal, sehingga daerah yang menginginkan dampak positif dari keberadaan suatu pelabuhan di daerahnya, mendapatkan kontribusi langsung berupa pembagian hasil dari penyelenggaraan kepelabuhanan, tidak hanya *multiflier effect* saja.
2. Pemerintah Daerah perlu diberikan kewenangan yang lebih besar dalam mengelola pelabuhan pengumpul baik melalui aspek bisnis yang saling menguntungkan maupun memberikan ruang kerjasama atau koordinasi dengan otoritas Pelabuhan terhadap aspek pemerintahannya.
 3. Perlu dilakukan optimalisasi wewenang masing-masing pihak (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) dengan mensinergikan kewenangan dengan mengembangkan model pengelolaan pelabuhan berdasarkan otonomi daerah sebagai berikut :
 - a. Pelabuhan Baru

- (1). Terhadap pelabuhan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah baik secara sendiri maupun kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Propinsi atau kerjasama antar Propinsi dengan besaran hirarki berapapun, yang kemudian dikelola oleh BUMD sebagai Badan Usaha pelabuhan (BUP) yang kemudian dikonsesikan dengan Otoritas Pelabuhan.
 - (2). Terhadap pelabuhan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah kerjasama dengan Badan Usaha Pelabuhan PT Pelindo atau investor swasta yang kemudian dikelola oleh BUMD, BUP, PT Pelindo atau BUP non PT Pelindo yang kemudian dikonsesikan dengan Otoritas Pelabuhan.
- b. Pelabuhan yang sudah ada
- (1). Terhadap pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo, Pemerintah Daerah dapat proaktif untuk melakukan pendekatan bisnis dengan PT Pelindo untuk ikut serta dalam pengelolaan pelabuhan, sepanjang Pemerintah Daerah ikut andil dan menanamkan investasi pengembangan pelabuhan atau Pemerintah menyediakan akses kemudahan dan untuk itu pemerintah cq. Kementerian BUMN dapat proaktif memfasilitasi hal ini atau mendapatkan retribusi dari pendapatan PT Pelindo. Terhadap hal ini harus dilakukan langkah terobosan dan kemauan politik atau politik hukum dari Pemerintah (Kementerian Perhubungan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan).

- (2). Terhadap pelabuhan yang diusahakan secara komersial oleh PT Pelindo, Pemerintah dapat ikut bagian dalam tugas-tugas Otoritas Pelabuhan yang perlu dibicarakan antara Kementerian Perhubungan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan, namun sayang hingga saat disertasi ini ditulis belum ada satupun konsesi yang diwujudkan antara Otoritas Pelabuhan dengan PT Pelindo sebagaimana perintah UU Nomor 17 Tahun 2008.
- c. Terhadap Pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial oleh Pemerintah (UPT Ditjen Perhubungan Laut), Pemerintah Daerah diberikan kebijakan khusus melalui regulasi yang difasilitasi Kementerian Keuangan untuk mendapatkan presentase tertentu dari pendapatan negara bukan pajak (PNBP) atas jasa kepelabuhanan. Kebijakan ini seperti halnya Pemerintah Daerah mendapatkan alokasi dana dari hasil penambangan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Adisasmita, Rahardjo, 2011, Manajemen Pemerintah Daerah, Cet.1, Yogyakarta: Graha Ilmu

Agoes, Etty R, 2013, Peran Hukum Dalam Pembangunan Di Indonesia, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya

Ali, Zainuddin, 2011, Metode Penelitian Hukum, Cet.3, Jakarta: Sinar Grafika

Arief Mulydi, 2010, Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia, Jakarta, PT Prestasi Pustakaraya

Asshiddiqie, Jimly, 2007, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta

_____, 1996, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara), Cet.1, Jakarta: UI-PRESS

Ball, Alan R., 1971, Modern Politic and Governmet, (New York: Macmillan Student Editiond.

- Bambang Susantono, 2013, *Transportasi dan Investasi, Tantangan dan Perspektif Multidimensi*, Jakarta, Kompas
- Bintarto, R. , 1968, *Beberapa Aspek Geografi*, Yogyakarta: Penerbit Karya.
- B.N Marbun, 2006, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Broeze, Frank, (Ed) , 1989, *Brides of the Sea: Port Cities of Asia from the 16th- 20th Centuries*, Kensington: New South Wales University Press.
- Chaudhuri, K.N, 1989, *Trade and Civilization in the Indian Ocean An Economic History from the Rise of Islam to 1750*, Cambridge University Press.
- Child, J. , 1992, “Manajemen”, dalam S.R. Parker, et.al., *Sosiologi Industri Jakarta*: Rineka Cipta.
- Christopher, Arriess, 1989, *A Port System in A Developing Regional Economy Evolution and Response in North Sumatra, Indonesia*, Ann Arbor: University of Kentucky.
- Diantha, I Md. Pasek, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Bandung,: V. Abardin, 1990, hlm. 51.
- Elgie, Robert, 1996, *The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic*, Public Administration Vol. 74, Blackwell Publisher Ltd., Cambrige, USA.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti, 2011, *Gubernur Kedudukan, Peran dan Kewenangan*, Cet.1, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Hague, Rod, dan Martin Harrop, 2001, *Comperative Government and Politics an introduction*, 5 ed, New York: Palgrave.

- Hakim, Lukman, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Ed. I, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Hermawan, Frederick I., 1986, *Perkembangan Kegiatan Maritim*, Bandung: Almunni.
- Hidayah, Zulyani, & Joko Muji Raharjo, 1997, *Corak dan Pola Hubungan Sosial Antar Golongan dan Kelompok Etnik di Daerah Perkotaan: Suatu Studi Masalah Pembauran dalam Bidang Sosial Ekonomi Daerah Surabaya Jawa Timur*, (Jakarta: Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan).
- HR, Syaukani, Afan Gaffar & M. Ryaas Rasyid, 2012, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cet.IX, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Huda, Ni'matul, 2013, *Otonomi Daerah*, Cet.3, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ibrahim R (pent), Arend Lijphard, 1995, *Sistem-Sistem Pemerintah Parlemeter dan Presidensial*, Jakarta: Garfindo Perkasa.
- Jackson, Vicki C., dan Mark Tushnet, 1999, *Comparative Constitutional Law*, New York Foundation Press.
- Jayadinata, Johara T. , 1999, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*”, Bandung: ITB Bandung
- Jhingan, M.L. , 1999, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

- Kaho, Josef Riwu, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Kaho, Josef Riwu, 2012, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Cet.3, Yogyakarta: Center For Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM
- Kaloh, J., 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Karim, Abdul Gaffar, 2011, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Cet.3, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Kartodirdjo, Sartono, et.al, 1975, *Sejarah Nasional Indonesia II*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*. Russell & Russell, New York.
- Koontz, Harold, et al. ,1986, *Manajemen*, Vol. I Jakarta: Gramedia.
- Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti.
- Kusumah, Deddy S Brata, & Dadang S, 2003, *Otonomi Penyelenggara Pemerintah Daerah* , Jakarta : PT. Sun
- Lubis, M. Solly, 2002, *Sistem Nasional*, Bandung: Mandar Maju.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hal.27
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi Offset

- Mediya Lukman, 2013, Bdan Layanan Umum, Dari Birokrasi Menuju Korporasi, Jakarta, Bumi Aksara
- Murphey, Rhoads, 1989, “ On Evolution of the Port City”, dalam Frank Broeze (Ed), Brides of the Sea: Port Cities of Asia from the 16th- 20th Centuries Kinsington: New South Wales University Press.
- Norton, Alan, 1997, International Handbook of Local and Regional Government: a comparative analysis of advanced democracies. Reprinted, The Ipswich Book Company, Suffolk, Great Britain.
- Pamudji, 1985, Perbandingan Pemerintahan, Jakarta: Bina Aksara.
- Parker, S.R., et.al. , 1992, Sosiologi Industri, Jakarta: Rineka Cipta.
- Radjab, Dasril, 1994, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Rineka Cipta.
- Reeves, Peter., Frank Broeze, Kenneth Mc. Pherson, 1989, “Studying The Asian Port City” dalam Frank Broeze (Ed), Brides of the Sea: Port Cities of Asia from the 16th- 20th Centuries, Kensington: New South Wales University Press.
- Rosidin, Utang, 2010, Otonomi Daerah Dan Desentralisasi, Bandung: CV. Pustaka Setia
- Salam, Dharma Setyawan, 2004 ,Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya , Jakarta : Djambatan.
- Saptomo, Ade, 2013. Budaya Hukum & Kearifan Lokal Sebuah Perspektif Perbandingan, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila Press
- Saragih, Bintan Regen, 2006, Politik Hukum, Bandung: CV. Utomo

- Sarundajang, S.H., 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sarundajang, S.H., 2008, Pemerintah Daerah Di Berbagai Negara, Cet.2, Jakarta: Hasta Pustaka
- Sedyawati, Edy, et al. , 1992, Tuban: Kota Pelabuhan di Jalan Sutera, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Sedyawati, Edy, et al. , 1992, Tuban: Kota Pelabuhan di Jalan Sutera, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, Cet.3, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986
- _____, dan Sri Mamudji, 2001, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Edisi 1, Cet.V., Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Soemantri, Sri, 1971, Perbandingan Hukum Tata Negara, Bandung: Alumni
- Shaffer, Lynda Norene, 1984, Maritime Southeast Asia to 1500, ME Sharpe: New York.
- Strong, C.F., 2004, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, Diterjemahkan dari Modern Political Constitution : An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form, Bandung, Nuansa & Nusamedia
- Sukriono, Didik, 2013, Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi, Malang: Setara Press
- Sulistiowati, 2010, Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia, Jakarta, Erlangga

- Sunarno, Siswanto, 2012, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Cet.4, Jakarta: Sinar Grafika
- Suranto, 2004, Manajemen Operasional Angkutan Laut dan Kepelabuhan Serta Prosedur Impor Barang, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sutjiningsih, Sri, 1995, Banten Kota Pelabuhan Jalan Sutera Jakarta: DEPDIKBUD
- Syafiie, Inu Kencana, dan Azhari, 2005, Sistem Politik Indonesia : Era Soekarno, Syahrir, Aidit, Syafrudin, Era Soeharto, Moerdani, Wiranto, Harmoko, Habibie, Era Gus Dur, Megawati, Amin Rais, Hamzah Haz, Era Sby, Kalla, Baasyir, Bandung: Refika Aditama
- Thalib, Abdul Rasyid, 2006, Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Todaro, Michael P. , 1998, Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Jakarta: Erlangga
- Tim Pengajar Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Widya Nukilan Metode Penelitian Hukum, Edisi Revisi, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Pancasila
- Tutik, Titik Triwulan, 2006, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, Jakarta: Prestasi Pustaka
- Wawan Zulmawan, 2013, Panduan Praktis Kerjasama Pendayagunaan Aset BUMN, Jakarta, Permata Aksara
- Widjaja, HAW, 2003, Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II, Cet. 5, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Witman, Shepherd L., dan John J. Wuest, 1963, *Comperative Government*, Newyersy: Littlefield, Adams & Co

Yani, Ahmad, 2002, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Ed.Revisi, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Yuda, Hanta, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: Gramedia pustaka Utama

Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Zudan Arif Fakrulloh, 2009, *Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (Sebuah Pencarian)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Zudan Arif Fakrulloh, Tumpal P Saragih, dan Sutoro Eko, 2004, *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan*, Jakarta Cipruy

B. ARTIKEL

PT Pelindo III Cabang Surabaya, *Pelabuhan Tanjung Perak dalam Design Sistem Perhubungan Nasional tanpa tahun, tanpa penerbit*

Ridwan. "Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan Kedua UUD 1945". Makalah pada Seminar Bagian Hukum Tata Negara, kerjasama Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan Program HEDS. Inderalaya, 8 Desember 2006

Talizuduhu Ndraha. “Sebuah Catatan tentang Otonomi dalam Penyelenggaraan Negara”. Makalah pada Seminar Gagasan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan RI. Sekretariat Tim P-7, Jakarta, 20-21 Maret 1992

Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, TEMA: Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003

USAID & DRSP, Membedah Reformasi Desentralisasi Di Indonesia. Ringkasan Laporan, USAID AusAID, Agustus 2006.

Zudan Arif Fakrulloh, Penegakan Hukum Sebagai Peluang Menciptakan Keadilan, Bahan Ajar Pasca Sarjana UI, STIH IBLAM, UNTAG Surabaya, UNTAN Pontianak, Universitas Borobudur, dan UMM Malang

BAPPENAS & UNDP, Risalah Desentralisasi, Jakarta, Mei 2009

Tunjung Sari, Penerapan Desentralisasi Keuangan Dan Evaluasi Kebijakan Dana Dekonsentrasi Di Daerah, STIE AUB Surakarta

Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun

A.B. Lopian, “Dunia Maritim Asia Tenggara”, makalah pada ceramah Penilaian Kembali Karya Utama Sejarawan Asing tentang Sejarah Indonesia, Jakarta, 23 April 1991

F. Soeratio, “Perkembangan Teknis dan Sosial di Pelabuhan”, dalam Dunia Maritim No. 12 Th.XXIX Desember 1979

Setyawati Sulaiman, “Maritime Routes in the Classical Period”, makalah dalam Supplementary Report for SPAFA Consultative Workshop on Research on

Maritime Shipping and trade networks in Southeast Asia, Cisarua West Java, Indonesia, 10-17 November 1984.

Frank Broeze, "From Imperialism to Independence: The Decline and Re-Emergence of Asian Shipping", dalam *The Great Circle Journal of The Australian Association for Maritime History* Vol. 9, No. 2 October 1987.

Dirjen Perhubungan Laut Direktorat Pelabuhan dan pengerukan, "Masalah tolok ukur kepelabuhan", Makalah Loka Karya Keuangan Pelabuhan di Surabaya, Februari 1982, Jakarta

Supplementary Report for SPAFA Consultative workshop on reseach on Maritime shipping and trade networks in southeast Asia (IW7), Cisarua West Java, Indonesia, 20-17 Nov, 1984.

Indriyanto, Peran Pelabuhan Dalam Menciptakan Peluang Usaha Pariwisata; Kajian Historis Ekonomis, Makalah disampaikan pada Kegiatan Pengabdian Masyarakat Jurusan Sejarah Fakultas Sastra UNDIP di Kabupaten Jepara tanggal 28 April 2005

Hasil Rapat Konsultasi Nasional tentang jkpntribuso BUMN Bidang Kepelabuhanan tanggal 25-26 September 2002 di Kota Balikpapan.

A.B Lopian, *Orang Laut-Bajak Laut-Raja Laut Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*, Disertasi Doktor tidak diterbitkan pada Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 1987.

A.B. Lopian, "Dunia Maritim Asia Tenggara", makalah pada ceramah Penilaian Kembali Karya Utama Sejarawan Asing tentang Sejarah Indonesia, Jakarta, 23 April 1991.

Dirjen Perhubungan Laut Direktorat Pelabuhan dan pengerukan, "Masalah tolok ukur kepelabuhan", makalah Loka Karya Keuangan Pelabuhan di Surabaya, Februari 1982, Jakarta.

RP Soejono, "Remarks on Maritime shipping in Prehistoric times in Indonesia", dalam Supplementary Report for SPAFA Consultative workshop on reseach on Maritime shipping and trade networks in southeast Asia (IW7), Cisarua West Java, Indonesia, 20-17 Nov, 1984.

F. Soeratno, "Perkembangan Teknis dan Sosial di Pelabuhan", dalam Dunia Maritim No. 12 Th.XXIX Desember 1979.

Zudan Arif Fakrulloh, Tipe Hukum Humanis Parttseparatoris: Gagasan Tentang Tipe Hukum Untuk Struktur Sosial Indonesia Dimasa Depan, Yustisia edisi Nomor 56, 2002

C. MAJALAH ILMIAH

R. M. Ananda B. Kusuma, Sistem Pemerintahan Indonesia, Jurnal Kostitusi, Vol. 1 No.1., Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2004.

Partono, Sistem Multi Partai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas Pemerintah, Jurnal Legislasi, Vol 5 No. 1.

Zudan Arif Fakrulloh, Kode etika penyelenggara Negara dalam mewujudkan *Good Government*, Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah Vol. 3, 2007

Zudan Arif Fakrulloh, Strategi kebijakan pengembangan otonomi daerah dan wacana perubahan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah, Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah Vol. 1, 2008

Zudan Arif Fakrulloh, Ninuk Triyanti, Pembentukan peraturan daerah : Sebuah upaya mengatur masyarakat dan menseimbangkan kepentingan di tingkat lokal Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah Vol. 2, 2008

Zudan Arif Fakrulloh, Peranan Hukum dalam Merekatkan Kebangsaan Indonesia, Orasi Ilmiah, Dies Natalis 30th Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, 2012

D. TESIS/DISERTASI, DAN SUMBER YANG TIDAK DITERBITKAN

A.B Lopian, Orang Laut-Bajak Laut-Raja Laut Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX (Disertasi Doktor tidak diterbitkan pada Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 1987)

E. UNDANG-UNDANG

Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;

_____, Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah;

_____, Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

_____, Undang-undang 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan;

- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota;
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan;
- _____, Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2000 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;

