

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelabuhan, menurut Pasal 1 UU No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, merupakan tempat yang terdiri dari daratan dan perairan dengan batas-batas tertentu, di mana berlangsung kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi. Kegiatan-kegiatan menyangkut kapal-kapal yang bersandar, berlabuh, naik turun penumpang, bongkar muat barang, fasilitas keselamatan pelayaran, serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi.

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 Undang-undang tentang Pelayaran No. 21 Tahun 1992. Sedangkan yang khusus mengenai pengelolaan pelabuhan baru diatur oleh peraturan setingkat Peraturan Pemerintah (Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001).

Kurangnya pengaturan di bidang pengelolaan pelabuhan, dewasa ini terasa sangat mengganggu dalam pengembangan potensi maritim yang

dimiliki Indonesia. Diakui Direktur Pelabuhan dan Pengerukan Ditjen Perhubungan Laut Dephub, Djoko Pramono, bahwa konsep pengelolaan pelabuhan di Indonesia masih belum jelas. Menurutnya, tidak dapat dipastikan konsep apa yang sebenarnya dipegang oleh Pelindo (sebagai pangelola yang ditunjuk resmi oleh PP No.69 Tahun 2001), apakah konsep *operating port* atau *land port*.¹

Minimnya pengaturan masalah pengelolaan pelabuhan ini mengakibatkan banyak terjadi kerancuan. Ditambah lagi dengan adanya Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dan Undang-undang No.22 Tahun 1999 Jo. Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Muncul persoalan ketika penafsiran masalah kewenangan pemerintahan daerah dalam mengatur dan menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Artinya, di sini aturan itu diinterpretasikan sebagai bentuk kebebasan pemda dalam mengelola pelabuhan yang dimilikinya sebagai aset kekayaan daerahnya.

Namun di sisi lain, banyak para ahli di bidang hukum kelautan 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 tapi juga harus memperhatikan dimensi hukum internasional.

¹ "Pelindo Bukan Satu-satunya Pengelola Pelabuhan", http://www.bumn-ri/news.detail.htm?news_id, 6 Agustus 2005

Ahli hukum laut internasional, Hasjim Djalal, mengingatkan, pengelolaan pelabuhan tidak bisa disamakan dengan 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)².

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 NO.69 Tahun 2001, juga menjadi polemik, karena dianggap bertentangan dengan kaidah-kaidah Pemerintahan Daerah (Hasil sosialisasi DPD DKI). Sehubungan dengan hal ini, Mahkamah Agung telah mengabulkan *judicial review* terhadap PP 69 Tahun 2001 tentang kepelabuhan³. Akibat kemenangan ini, maka Surat Keputusan Mendagri

² "Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Pelabuhan". <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0408/12/utama/1204169.htm>, 6 Agustus 2005.

³ Mahkamah Agung memenangkan uji materiil yang diajukan Pemkot Cilegon atas PP No.69 Tahun 2001 tentang Pelabuhan.

yang membatalkan Perda Kota Cilegon No.2 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan batal demi hukum⁴.

Persoalan lain yang terkait dengan pengelolaan pelabuhan adalah adanya kecenderungan Pemerintah Daerah untuk mengelola Pelabuhan Perikanan, tanpa memperhatikan kemampuan dan ketersediaan fasilitas. Disinyalir, kecenderungan ini salah satunya diakibatkan oleh keinginan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan PAD sebesar-besarnya.

B. Rumusan Masalah

Untuk lebih menajamkan pembahasan masalah pelabuhan yang dikelola oleh Pemda dalam kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum ini, perlu dirumuskan beberapa permasalahan, di antaranya:

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?

⁴ Faidil Akbar, "Pemkot Cilegon Menangkan Gugatan Pengelolaan Pelabuhan", www.tempointeraktif.com/hg/nusa/jawamadura/2004/06/09/brk,20040609-19,id.html, diakses 7 Maret 2006.

C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

Tujuan dari kegiatan penulisan ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum apa saja yang ada dalam Pengelolaan Pelabuhan yang seharusnya diatur khusus dengan mengacu pada Undang-undang yang terkait dengan pengelolaan pelabuhan, seperti yang ada dalam Undang-undang (UU) tentang Pelayaran, UU tentang Perikanan dan UU tentang Pemda serta UU terkait lainnya. Identifikasi permasalahan-permasalahan hukum ini terutama untuk menganalisis dan mengevaluasi perundang-undangan yang terkait dengan masalah pelabuhan bagi persoalan yang tertuang dalam identifikasi masalah, yaitu:

1. Untuk menginventarisir dan menganalisis tentang peraturan perundang-undangan yang ada mengakomodir kewenangan Pemda dalam pengelolaan pelabuhan
2. Untuk menganalisis masalah pengelolaan pelabuhan oleh Pemda yang sesuai dengan ketentuan UU Pemda dan sekaligus tidak menyalahi aturan internasional mengenai ekspor impor.
3. Untuk menganalisis masalah pengaturan bagi pengelolaan pelabuhan yang ideal agar tidak terjadi konflik antara instansi yang berwenang dan pihak ketiga.

Sedangkan Kegunaan dari penulisan ini adalah untuk kepentingan teoritis dan praktis. Kepentingan teoritis, diharapkan tulisan ini dapat digunakan sebagai referensi bagi persoalan-persoalan hukum pengelolaan

pelabuhan. Sementara, dalam hal kepentingan praktis, tulisan ini diharapkan dapat dijadikan acuan dan referensi bagi pembentukan Undang-undang tentang Pengelolaan Pelabuhan secara khusus.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup analisa dan evaluasi tentang pengelolaan pelabuhan ini adalah: masalah kepelabuhanan yang berkaitan dengan dimensi otonomi daerah yang dikaitkan dengan UU tentang Pemerintahan Daerah (UU No.22 Tahun 1999 Jo. UU No.32 Tahun 2004) dan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (UU N.25 Tahun 1999). Maka dalam menganalisis dan mengevaluasi peraturan kepelabuhanan harus diinventarisir peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
4. Undang-undang No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;

Kegiatan harmonisasi hukum ini dilakukan dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, terhitung mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2005.

G. Organisasi Tim

Susunan organisasi tim ini terdiri dari :

- Ketua : Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M., Ph.D
- Sekretaris : Aisyah Lailiyah, SH
- Anggota : 1. Supranawa Yusuf, SH, MPA
2. Irawan Septinadi, SH
3. Umar Aris, SH, MM, MH
4. Armen Amir, SH
5. Sukesti Iriani, SH, MH
6. Supriyatno, SH
7. Drs. Sularto, SH
8. Dra. Evi Djuniari, MH
- Asisten : 1. Heru Baskoro, SH, MH
2. Bungasan Hutapea, SH
- Pengetik : 1. Sudarmanto
2. Supriyadi

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PELABUHAN

Pengertian Pelabuhan

Pengertian pelabuhan dapat dirujuk dalam UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Disebutkan bahwa pelabuhan merupakan 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 antarmoda transportasi.

Dari pengertian tersebut, definisi pelabuhan mencakup prasarana dan sistem transportasi, yaitu suatu lingkungan kerja terdiri dari area daratan dan perairan yang dilengkapi dengan fasilitas untuk berlabuh dan bertambatnya kapal, guna terselenggaranya bongkar muat barang serta turun naiknya penumpang dari suatu moda transportasi laut (kapal) ke moda transportasi lainnya atau sebaliknya.

Pengertian pelabuhan tersebut mencerminkan fungsi-fungsi pelabuhan, di antaranya:

Interface: bahwa pelabuhan merupakan tempat dua moda/sistem transportasi, yaitu transportasi laut dan transportasi darat. Ini berarti pelabuhan harus menyediakan berbagai fasilitas dan pelayanan jasa yang dibutuhkan untuk perpindahan (transfer) barang dari kapal ke angkutan darat, atau sebaliknya.

Link (mata rantai): bahwa pelabuhan merupakan mata rantai dan sistem transportasi. Sebagai mata rantai, pelabuhan, baik dilihat dari kinerjanya maupun dari segi biayanya, akan sangat mempengaruhi kegiatan transportasi keseluruhan.

Gateway (pintu gerbang): bahwa pelabuhan berfungsi sebagai gerbang dari suatu negara atau daerah. Pengertian ini dapat dilihat dari segi:

Pelabuhan sebagai pintu masuk atau pintu keluar barang dari atau ke negara atau daerah tersebut. Dalam hal ini pelabuhan memegang peranan penting bagi perekonomian negara atau suatu daerah.

Pelabuhan sebagai pintu gerbang. Kapal-kapal yang memasuki pelabuhan terkena peraturan perundang-undangan dari negara atau daerah tempat pelabuhan tersebut berada., yaitu ketentuan-ketentuan bea cukai, imigrasi, karantina peraturan impor/ekspor dan sebagainya.

Industry entity: bahwa perkembangan industri yang berorientasi pada ekspor dari suatu negara, maka fungsi pelabuhan semakin penting bagi industri tersebut.

B. Jenis-jenis Pelabuhan

Di Indonesia terdapat berbagai macam pelabuhan, tergantung kriteria yang dipakai, ketentuan peraturan perundang-undangan, letak geografis, besar kecilnya kegiatan pelabuhan dan organisasi serta pengelolaan pelabuhan.

Berdasarkan kriteria yang ada dalam peraturan-peraturan Indonesia pelabuhan dapat dikelompokkan dalam:

- a. Menurut *Indische Scheepvaartswet* (Stbl. 1936) ditetapkan bahwa pelabuhan di Indonesia terdiri dari pelabuhan laut dan pelabuhan pantai. Pelabuhan laut adalah pelabuhan yang terbuka bagi perdagangan luar negeri yang dapat masuk kapal-kapal dari negara-negara tersebut (luar negeri). Sedangkan pelabuhan pantai adalah pelabuhan yang tidak terbuka bagi perdagangan luar negeri dan hanya dapat dimasuki oleh kapal-kapal yang berbendera Indonesia.
- b. Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan, membedakan pelabuhan atas tiga kategori (Pasal 1), yaitu:
 1. Pelabuhan Umum adalah pelabuhan yang diselenggarakan untuk kepentingan pelayanan masyarakat umum

2. Pelabuhan Daratan adalah suatu tempat tertentu di daratan dengan batas-batas yang jelas, dilengkapi dengan fasilitas bongkar muat, lapangan penumpukan dan gudang serta prasarana dan sarana angkutan barang dengan cara pengemasan khusus dan berfungsi sebagai pelabuhan umum.
 3. Pelabuhan Khusus adalah pelabuhan pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu.
- c. Berdasarkan letak geografis, pelabuhan terdiri dari pelabuhan pantai yaitu pelabuhan yang terletak di pantai laut. Termasuk dalam kelompok ini antara lain: Tanjung Priok, Surabaya, Teluk Buyat, Banten, Semarang, Makasar, Pelabuhan sungai yaitu pelabuhan yang terletak di sungai biasaya agak jauh ke pedalaman, yaitu Palembang, Jambi, Pekanbaru, Pontianak dan sebagainya.
 - d. Berdasarkan kriteria besar kecilnya kegiatan, lengkapnya fasilitas yang tersedia pelabuhan dapat dibagi atas: Pelabuhan Internasional, Pelabuhan Regional, Pelabuhan Lokal. Atau dapat dijabarkan bedasarkan tipe/ukuran kapal atau liner service: gateway port, trunk port dan feeder por.
 - e. Berdasarkan volume kegiatan yang berhubungan dengan komoditi perdagangan maka pelabuhan dapat dibagi: Pelabuhan Ekspor di mana arus barang (cargo flow) lebih dominan untuk ekspor dari pada impor seperti: Pelabuhan Belawan, Teluk Bayur, Panjang. Pelabuhan Impor di mana arus barang lebih dominan untuk barang impor dari pada ekspor seperti Tanjung Priok. Di samping itu dikenal pula pelabuhan penyeberangan (ferry) yang hanya melayani kapal penyeberangan (ferry) seperti Pelabuhan Gilimanuk, Banyuwangi, Merak, Bakahuni dan sebagainya.

C. Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan

Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan menurut PP No.69 Tahun 2001 adalah wilayah perairan dan daratan pada pelabuhan umum yang dipergunakan secara langsung untuk kegiatan kepelabuhanan.

Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan adalah wilayah perairan di sekeliling daerah lingkungan kerja perairan pelabuhan umum yang dipergunakan untuk menjamin keselamatan pelayaran.

D. Administrator Pelabuhan

- a. Administrator Pelabuhan ialah koordinator bidang perhubungan laut yang berfungsi mengkoordinasikan unit pelaksana badan Usaha Pelabuhan, instansi-instansi pemerintah lainnya untuk kelancaran tugas kepelabuhanan di pelabuhan yang diusahakan oleh Badan Usaha Pelabuhan.
- b. Kepala Pelabuhan adalah unit pelaksana teknis instansi pemerintah bidang pemerintah bidang perhubungan laut, di bidang pelabuhan yang tidak diusahakan oleh Badan usaha Pelabuhan.
- c. Unit Pelaksana Teknis di bidang perhubungan laut terdiri dari:
 1. Kendaraan, perkapalan dan pelayanan
 2. Jasa maritim, perambuan dan penerangan pantai, elektronika dan telekomunikasi pelayaran
 3. Pengamanan pelabuhan dan bandar serta lalu lintas dan angkutan laut.
- d. Administrator pelabuhan melaksanakan koordinasi terhadap unit pelaksana Badan Usaha Pelabuhan, instansi pemerintah bidang perhubungan laut dan instansi pemerintah lainnya untuk kelancaran tugas-tugas kepelabuhanan.
- e. Administrator pelabuhan terdiri dari Adpel Kelas I, Kepala-kepala pelabuhan dan Adpel Kelas III dan IV. Pengangkatan adpel-adpel setempat dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Perhubungan Laut, Dephub.

E. Fungsi Pelabuhan

Di era globalisasi dewasa ini ternyata tidak ada bangsa/negara yang mampu memenuhi kebutuhan sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena tidak sama sumber daya alam yang dimiliki, dan tidak sama pula kemampuan dalam mengelola sumber daya alam tersebut. Juga tidak sama perkembangan industri dan pertanian yang menghasilkan barang kebutuhan serta tinggi rendahnya kebudayaan dan teknologi yang dimiliki oleh masing-masing negara. Dengan kebutuhan yang semakin meningkat dan adanya keterbatasan masing-masing negara untuk memenuhi kebutuhan maka terjadi saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lainnya, melalui perdagangan internasional.

Bagi negara-negara maju mengandalkan kekuatan ekonominya pada industri atau pertanian dan ada negara yang masih mengandalkan ekonominya pada sumber daya alam yang berlimpah (*natural resources*).

Negara industri maju membutuhkan bahan baku. Sebaliknya negara-negara berkembang yang sedang tumbuh sektor industrinya membutuhkan bahan baku di samping negara-negara dengan sumber daya alam yang berlimpah membutuhkan pasar untuk menjual produksinya. Kondisi dan perbedaan kebutuhan demikian telah ikut mendorong berkembangnya perdagangan antar negara atau perdagangan internasional.

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

Dalam transaksi perdagangan sedikitnya ada unsur penjualan (ekspor), pembelian (impor) dan barang (komoditas) sebagai objek perdagangan. Transaksi perdagangan antar

negara ini (ekspor/impor) dilaksanakan melalui proses yang cukup panjang sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk masing-masing negara serta ketentuan-ketentuan yang secara umum berlaku bagi kedua negara seperti *bilateral agreement*, *regional agreement* atau *multilateral agreement/convention*.

Dalam kegiatan perdagangan yang menggunakan fasilitas pelabuhan, dilaksanakan pemindahan barang yang merupakan proses dari transaksi perdagangan. Untuk terlaksananya proses transaksi perdagangan tersebut diperlukan serangkaian kegiatan yang melibatkan pergudangan, pengawasan persediaan barang, pemeliharaan dan pengepakan, dokumentasi dan pengiriman, transportasi dan pelayanan purna jual kepada konsumen. Pendeknya, transaksi perdagangan akan sangat membutuhkan peran transportasi sebagai penunjang yang sangat menentukan. Untuk itu, lancarnya transportasi, tepat waktu dan jaminan keselamatan barang dengan biaya yang prospektif, akan mempengaruhi harga atau mutu komoditas sampai pada konsumen.

Dapat dikatakan bahwa negara produsen yang berorientasi pada ekspor sangat berkepentingan atas jasa transportasi. Terutama Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang sedang menuju ke arah industrialisasi, dengan hasil produksi yang berorientasi ekspor. Hal ini juga menentukan daya saing barang (komoditas) ekspor Indonesia di pasar internasional.

F. Peranan Pelabuhan

Setelah beberapa uraian tentang pengertian hal-hal yang berkaitan dengan kepelabuhanan, maka perlu diuraikan peranan pelabuhan yaitu:

1. Untuk melayani kebutuhan perdagangan internasional dari daerah penyangga (hinterland) tempat pelabuhan tersebut berada.
2. Membantu berputarnya roda perdagangan dan pengembangan industri regional.

3. Menampung pangsa yang semakin meningkat arus lalu lintas internasional baik transshipment maupun barang masuk (inland routing)
4. Menyediakan fasilitas transit untuk daerah penyangga (hinterland) atau daerah/negara tetangga.

Pelabuhan yang dikelola dengan efisien dan dilengkapi dengan fasilitas yang memadai akan membawa keuntungan dan dampak positif bagi perdagangan dan perindustrian dari daerah penyangga tempat pelabuhan tersebut berada.

Sebaliknya, perdagangan yang lancar dan perindustrian yang tumbuh dan berkembang membutuhkan jasa pelabuhan yang semakin meningkat yang akan mengakibatkan perkembangan pelabuhan. Bagi negara-negara yang sedang berkembang peranan pelabuhan dijelaskan oleh J.A Raven bahwa: pelabuhan memainkan peranan penting dalam perkembangan ekonomi, jelas terlihat bahwa banyak negara berkembang di mana pelabuhan dapat berfungsi secara bebas dan efisien telah mencapai kemajuan yang pesat. Seperti Singapura, Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan.

G. Pengembangan dan Perencanaan Pelabuhan

1. Pengembangan Pelabuhan

Pelabuhan merupakan salah satu mata rantai transportasi yang menunjang roda perekonomian negara atau suatu daerah di mana pelabuhan tersebut berada. Perindustrian, pertambangan, pertanian dan perdagangan pada umumnya membutuhkan jasa transportasi termasuk jasa pelabuhan. Oleh karenanya pengembangan suatu pelabuhan bukan saja untuk kepentingan pelabuhan, tetapi juga akan mempengaruhi berbagai sektor yang ditunjang.

Beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian serta pertimbangan dalam pengembangan pelabuhan adalah:

- a. Pertumbuhan/perkembangan ekonomi daerah penyangga (hinterland) dari pelabuhan yang bersangkutan.
- b. Perkembangan industri yang terkait dengan pelabuhan
- c. Data arus (*cargo flow*) sekarang dan perkiraan yang akan datang serta jenis dan macam komoditi yang akan keluar masuk.
- d. Tipe dan ukuran kapal yang diperkirakan akan memasuki pelabuhan.
- e. Jaringan jalan (prasarana dan sarana angkutan dari/ke daerah penyangga.
- f. Alur masuk/keluar menuju laut.
- g. Aspek nautis dan hidraulis
- h. Dampak keselamatan dan lingkungan hidup
- i. Analisa ekonomi dan keuangan
- j. Koordinasi antara lembaga penyelenggara yang seimbang.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa betapa kompleksnya perencanaan suatu pelabuhan, sehingga memerlukan koordinasi berbagai aspek kegiatan serta melibatkan instansi yang terkait.

Suatu pelabuhan tidak bisa direncanakan dan direkayasa begitu saja, baik sebagai terminal maupun untuk pelabuhan secara utuh, tanpa memperhatikan dan mempertimbangkan prasarana yang menghubungkan dari/ke daerah penyangga untuk mana pelabuhan tersebut dibangun.

2. Perencanaan Pelabuhan

Tinjauan pokok dari perencanaan pelabuhan harus didasarkan pada kepentingan nasional. Perencanaan harus mengetahui/mempertimbangan faktor tersebut di bawah ini sebelum mulai dengan pengembangan pelabuhan yaitu:

- a. Kondisi fisik (survey, investigation, design) dan konstruksi
- b. Pengguna jasa (port user)
- c. Perkembangan masyarakat

- d. Perkembangan ekonomi.

H. Pengelolaan Pelabuhan

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah pengelolaan pelabuhan, di antaranya UU No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota, PP No.69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan, serta UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Di antara peraturan perundang-undangan tersebut di atas, yang mengatur masalah pengelolaan pelabuhan secara khusus adalah PP No.69 Tahun 2001. sedangkan peraturan perundang-undangan yang lain tidak mengatur baik secara eksplisit.

Dalam Pasal 11 PP no.69 Tahun 2001 disebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan nasional, internasional dan hub port (pengumpul) diserahkan kepada BUMN, dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Namun demikian, di sisi lain, UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.34 Tahun 1999 mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah.

Penerapan dari peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintahan terjadi gesekan, terutama dalam hal interpretasi. Di satu pihak, pemda merasa memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan yang menjadi yurisdiksi pusat (seperti yang tercantum Pasal 11 PP No.69 Tahun 2001). Pertimbangan interpretasi ini adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*. Bahwa PP tidak boleh bertentangan dengan UU yang hirarkhinya lebih tinggi, yaitu UU No.32 Tahun 2004.

Sementara, pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Perhubungan dan PT. Pelindo berpijak pada asas *lex specilais derogat legi generalis*. Alasannya, bahwa baik UU No.32 Tahun 2004 maupun UU No.34 Tahun 1999 tidak mengatur baik secara eksplisit maupun implisit mengenai pengelolaan pelabuhan. Sehingga persoalan ini harus tunduk pada PP No.69 tahun 2001, selama PP ini belum diubah.

Pasal 21 ayat (4) UU No.21 Tahun 1992 menyebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan yang dilaksanakan secara terkoordinir antara kegiatan pemerintahan dan kegiatan pelayaran jasa di pelabuhan diatur lebih lanjut dengan PP. Sedangkan PP No.69 Tahun 2001 dalam pasal 1 huruf (7) dan (10) serta Pasal 33 ayat (3) memberikan hak "monopoli" kepada BUMN yang bergerak di bidang pelabuhan, yaitu PT. Pelindo.

Pasal 9 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintahan dapat menetapkan kewenangan khusus dalam wilayah provinsi dan atau kabupaten/kota. Pada ayat (2) disebutkan bahwa kewenangan khusus ini meliputi perdagangan bebas dan atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan Undang-undang. Artinya, pasal ini mengamanatkan adanya UU khusus yang mengatur masalah perdagangan bebas dan atau pelabuhan bebas. Selain itu, Pasal 227 secara implisit juga memberikan wewenang pengelolaan pelabuhan oleh Pemda.

Pasal 1 angka (23) UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa pelabuhan perikanan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang dipergunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh dan atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan.

Kemudian dalam Pasal 7 huruf (j) UU No.31 Tahun 2004 ini disebutkan bahwa dalam rangka kebijakan pengelolaan sumber daya ikan, Menteri dapat menetapkan sistem pemantauan kapal perikanan. Artinya bahwa dalam hal pelabuhan perikanan (di mana tempat

kapal perikanan bersandar), ada kewenangan menteri yang bersangkutan untuk memantau kapal perikanan, dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Undang-undang⁵.

Diskursus masalah pengelolaan pelabuhan oleh pemda mengemuka ketika dikeluarkannya putusan MA terhadap judicial review PP No.69 Tahun 2001 No. MA/DIT.TUN/90/VI/2004 pada 17 Juni 2004, yang diajukan oleh Forum Deklarasi Balikpapan. Dalam putusan ekstra (extra vonis) ini dinyatakan bahwa MA mengabulkan sebagian uji materil terhadap PP tersebut. Kemudian, diresmikannya pembangunan Pelabuhan Jakarta New Port (JNP) oleh Gubernur Sutiyoso pada tanggal 26 Juli 2004, semakin mempertajam diskursus ini. Analisis mengenai hal ini akan dibahas lebih lanjut pada bab IV.

⁵ catatan: kewenangan Menteri untuk menetapkan sistem pemantauan kapal perikanan tidak hanya dalam konteks ketika kapal di pelabuhan, tetapi lebih dominan justru pada saat kapal beroperasi menangkap ikan.

BAB III

TINJAUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN PELABUHAN

A. Tinjauan Peraturan

1. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pelayaran

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan dan mendorong pencapaian tujuan nasional, menetapkan wawasan nusantara serta memperkuat pertahanan nasional.

Pembinaan pelabuhan yang dilakukan oleh pemerintah meliputi aspek pengaturan, pengendalian dan pengawasan. Aspek pengaturan mencakup perumusan dan penentuan kebijakan umum maupun teknis operasional. Aspek pengendalian mencakup pemberian pengarahan, bimbingan dalam pembangunan dan pengoperasian pelabuhan. Sedangkan aspek pengawasan dilakukan terhadap penyelenggaraan kepelabuhanan.

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

Sementara itu untuk menciptakan *Good Governance* dan *Clean Government* dalam penyelenggaraan pelabuhan yang selama ini masih memberikan peranan yang sangat besar kepada pemerintah untuk bertindak sebagai pengatur dan pelaksana harus dikurangi secara proporsional dengan cara memberikan peran yang lebih luas kepada pihak swasta. Upaya-upaya tersebut harus didukung dengan perangkat hukum yang jelas dan tegas agar pelaksanaannya tidak menyimpang.

Perubahan besar lainnya yang harus diantisipasi adalah dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-undang No.22 Tahun 1999 dan disempurnakan dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan membagi urusan pemerintahan di bidang pelayaran baik kepada Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pertimbangan revisi terhadap Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yaitu:

1. Tuntutan yang lebih besar terhadap peran serta swasta dalam penyelenggaraan pelayaran (tidak lagi monopoli) khususnya memberikan kesempatan pada swasta dalam membangun dan menyelenggarakan pelabuhan tersendiri tanpa harus bekerjasama dengan BUMN (PT.Pelindo)
2. Tuntutan otonomi daerah, sehingga dalam Rancangan undang-undang tentang Pelayaran telah diakomodasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam membangun dan menyelenggarakan pelabuhan umum baru serta kewenangan pemerintahan di pelabuhan sesuai hierarki pelabuhan yang dikelolanya yang meliputi penerbitan Izin Mendirikan bangunan (IMB), penetapan Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan/Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan (DLKR/DLKP), Rencana Induk Pelabuhan (*Master Plan*), Izin Pembangunan Pelabuhan dan Izin Pengoperasian Pelabuhan.

3. Kemajuan teknologi angkutan laut dengan tumbuhnya jenis-jenis kapal penumpang cepat, kapal ro-ro dan kapal kontainer.
4. Perkembangan angkutan multimoda, di mana tuntutan kebutuhan angkutan multimoda tersebut di kawasan ASEAN sudah mendesak dengan telah ditandatanganinya *Agreement on Multimodal Transport* oleh negara-negara ASEAN. Untuk itu dalam rancangan undang-undang tentang Pelayaran diatur dalam Peraturan Pemerintah. Mengingat angkutan multimoda tidak hanya terkait dengan moda angkutan laut maka pada rancangan undang-undang lainnya diatur payung hukum mengenai *multimodal transport*.
5. Tuntutan globalisasi/era perdagangan bebas yang menuntut pelayaran agar lebih efisien dan mampu bersaing, di pasar global.

Beberapa materi pokok yang penting di bidang kepelabuhanan yang merupakan materi baru atau merupakan perubahan norma dari Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, yaitu:

1. Mengatur tatanan kepelabuhan sebagai pedoman dalam perencanaan, pembangunan dan pengembangan pelabuhan di seluruh Indonesia agar satu dengan yang lain tidak saling mematikan tetapi justru untuk lebih bersinergi (untuk efisiensi nasional) karena penyelenggaraan pelabuhan umum tidak monopoli oleh BUMN tapi boleh juga oleh swasta.
2. Mengatur mengenai hierarki pelabuhan sebagai konsekwensi adanya tatanan kepelabuhanan. Hierarki pelabuhan sangat penting dan diperlukan karena merupakan bagian dari Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang akan ditetapkan oleh Pemerintah.
3. Mengatur pembangunan dan pengelolaan pelabuhan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, BUMD dan BUMN serta swasta sepanjang

memenuhi persyaratan dan Tatahan Kepelabuhanan Nasional (tidak lagi monopolistik).

4. Mengatur kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah di pelabuhan sesuai dengan hierarki pelabuhannya.
5. Sesuai dengan Rancangan Undang-undang tentang Pelayaran ditetapkan hierarki peran dan fungsi pelabuhan sebagai berikut:
 - a. Pelabuhan Utama Primer (internasional hub)
 - b. Pelabuhan Utama Sekunder (internasional)
 - c. Pelabuhan Utama Tersier (nasional)
 - d. Pelabuhan Pengumpan Primer (regional)
 - e. Pelabuhan Pengumpan Sekunder (lokal)

2. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pemerintahan Daerah

Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan pelabuhan oleh Pemda di antaranya:

- a. Undang-undang No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta;
- b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan.

Bahwa dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 (pengganti UU No.22 Tahun 1999) dan UU No.34 Tahun 1999 telah dilaksanakan Otonomi Daerah di Provinsi DKI Jakarta yang ditandai dengan diserahkannya kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Menindaklanjuti kewenangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sesuai Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000, telah ditetapkan kewenangan di bidang-bidang apa saja yang diserahkan pelaksanaannya yang meliputi sarana transportasi darat, laut dan udara. Di bidang perhubungan laut, salah satunya yang diserahkan adalah kewenangan pengelolaan pelabuhan lokal dan regional.

Kewenangan daerah, dalam hal pengelolaan lokal dan regional sebagaimana dimaksud pada huruf b, juga diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 2001 yang menyebutkan bahwa:

1. ayat (1)

- a) Gubernur menetapkan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan regional setelah mendapat rekomendasi Bupati/Walikota.
- b) Bupati/walikota menetapkan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan lokal.

2. ayat (3)

Daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah ditetapkan, menjadi dasar dalam melaksanakan kegiatan kepelabuhanan.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka yang memiliki kewenangan untuk menetapkan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan nasional dan internasional adalah menteri dalam hal ini menteri perhubungan setelah mendapat rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota.

Dengan demikian terhadap pengelolaan pelabuhan nasional dan internasional, kewenangan tetap berada pada tingkat pemerintah pusat dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh PT Pelindo sebagai BUMD berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun kewenangan pengelolaan pelabuhan nasional/internasional dalam hal ini yang terdapat di wilayah Provinsi DKI Jakarta berada di tangan pemerintah pusat, namun sebagai tindak lanjut Pasal 31 ayat (1) UU No.34 Tahun 1999 dan Pasal 9 UU No.32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kewenangan daerah tersebut meliputi juga kawasan pelabuhan maka sebagai tindak lanjutnya pemerintah Provinsi DKI Jakarta berkeinginan untuk berperan serta melaksanakan kewenangan dimaksud pada lokasi pelabuhan nasional/internasional yang terdapat di wilayahnya.

Dalam pelaksanaannya kewenangan terhadap pelabuhan nasional/internasional dimaksud, bukan berarti Pemda akan bertindak semauanya, melainkan tetap dilindungi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan ketentuan dimaksud juga sudah dituangkan dalam revisi UU No.34 Tahun 1999 kewenangan dimaksud sepenuhnya diserahkan kepada daerah.

Sebagai ganti adanya kepentingan Pemda dalam hal ikut berperan serta dalam pengelolaan kawasan pelabuhan nasional/internasional adalah dengan dikabulkannya judicial review terhadap PP No.69 Tahun 2001, yang berakibat batal demi hukum, keputusan Menteri Dalam Negeri yang telah membatalkan Perda Kota Cilegon No.2 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan.

Akan tetapi mengingat kewenangan daerah dimaksud sudah diatur dalam UU No.34 Tahun 1999, dan ternyata tidak sejalan dengan materi yang diatur dengan PP No.69 Tahun 2001, dan telah ditindaklanjuti juga dengan dikabulkannya Judicial review terhadap PP No.69 Tahun 2001, diharapkan ke depan sambil menunggu ketentuan Peraturan Perundang-undangan lebih lanjut mengaturnya, perlu diambil langkah-langkah secara proporsional yang membuat adanya keterpaduan gerak langkah antara Pemprov DKI Jakarta dengan PT Pelindo selaku pengelola pelabuhan Tanjung Priok, maka dapat dianggap telah memberikan kontribusi bagi pertumbuhan perekonomian daerah.

3. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pelabuhan Perikanan

a. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Pasal 22 ayat (2): "Pelabuhan umum diselenggarakan untuk kepentingan pelayanan masyarakat umum".

Yang dimaksud pelabuhan umum meliputi pelabuhan untuk melayani angkutan laut, angkutan sungai dan danau, dan angkutan penyeberangan.

Termasuk dalam pengertian ini adalah pelabuhan umum yang dipergunakan untuk membongkar dan memuat komoditi sejenis, misalnya pelabuhan umum batubara, atau dipergunakan untuk melayani kapal sejenis misalnya pelabuhan untuk kapal pelayaran rakyat, pelabuhan marina, dan lain sebagainya.

Pelabuhan perikanan sebagai prasarana pengembangan perikanan, dalam aspek keselamatan pelayaran diberlakukan ketentuan UU ini.

b. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Pasal 1 angka 23: "**Pelabuhan perikanan** adalah tempat yang terdiri atas daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang dipergunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh, dan/atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan".

Pasal 41 ayat (1): "Pemerintah menyelenggarakan dan membina **pelabuhan perikanan**".

Dalam rangka pengembangan perikanan, Pemerintah membangun dan membina pelabuhan perikanan yang berfungsi antara lain sebagai tempat tambat labuh kapal perikanan, tempat pendaratan ikan, tempat pemasaran dan distribusi ikan, tempat pelaksanaan dan pembinaan mutu hasil perikanan, tempat pengumpulan data tangkapan, tempat pelaksanaan penyuluhan serta pengembangan masyarakat nelayan, dan tempat untuk memperlancar kegiatan operasional kapal perikanan.

Pasal 41 ayat (2)

”Menteri menetapkan:

- a. rencana induk **pelabuhan perikanan** secara nasional;
- b. klasifikasi **pelabuhan perikanan** dan suatu tempat yang merupakan bagian perairan dan daratan tertentu yang menjadi wilayah kerja dan pengoperasian pelabuhan perikanan;
- c. persyaratan dan/atau standar teknis dan akreditasi kompetensi dalam perencanaan, pembangunan, operasional, pembinaan, dan pengawasan **pelabuhan perikanan**;
- d. wilayah kerja dan pengoperasian **pelabuhan perikanan.**”

Untuk mendukung dan menjamin kelancaran operasional pelabuhan perikanan, ditetapkan batas-batas wilayah kerja dan pengoperasian dalam koordinat geografis. Dalam hal wilayah kerja dan pengoperasian pelabuhan perikanan berbatasan dan/atau mempunyai kesamaan kepentingan dengan instansi lain, penetapan batasnya dilakukan melalui koordinasi dengan instansi yang bersangkutan.

- e. **pelabuhan perikanan** yang tidak dibangun oleh pemerintah.

Bahwa pihak swasta dapat membangun pelabuhan perikanan atas persetujuan Menteri.

c. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2000 tentang Perum Prasarana Perikanan Samudera

Pasal 7

Maksud dan tujuan Perusahaan antara lain adalah:

untuk meningkatkan pendapatan masyarakat nelayan melalui penyediaan dan perbaikan sarana dan/atau prasarana **pelabuhan perikanan**.

Pasal 8

Untuk mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, perusahaan menyelenggarakan jasa-jasa sebagai berikut:

- a. melaksanakan usaha pelayanan umum bidang kegiatan prasarana perikanan;
- b. menyediakan fasilitas-fasilitas yang ada kaitannya dengan program pemerintah dalam mengembangkan industri perikanan di Indonesia;
- c. membangun, memelihara, dan mengusahakan dermaga untuk bertambat dan bongkar muat ikan;
- d. jasa terminal;
- e. membantu masalah-masalah yang dihadapi nelayan/kapal yang berkaitan dengan sarana atau prasarana **pelabuhan perikanan**;
- f. mengoperasikan dan memberikan bantuan manajemen pengelolaan aset pihak ketiga yang berkaitan dengan usaha perikanan;
- g. melakukan kegiatan lain yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, dengan persetujuan Menteri Keuangan.

d. *Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan*

Pasal 4 ayat (1) huruf a: "Pelabuhan menurut kegiatannya terdiri dari pelabuhan yang melayani kegiatan angkutan laut yang selanjutnya disebut pelabuhan laut".

Pelabuhan laut dapat dipergunakan untuk kegiatan menaikkan dan menurunkan penumpang, membongkar dan memuat barang umum, komoditi sejenis atau untuk melayani kapal sejenis, seperti pelabuhan batu bara, **pelabuhan perikanan sebagai prasarana perikanan**, dan pelabuhan untuk kapal wisata sebagai pelabuhan marina.

e. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER/16/MEN/2006 tentang Pelabuhan Perikanan*

Pasal 1 angka 2

Pelabuhan Perikanan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan sistem bisnis perikanan yang dipergunakan sebagai tempat kapal perikanan bersandar, berlabuh, dan/atau bongkar muat ikan yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang perikanan.

Pasal 4 ayat (1)

Pelabuhan Perikanan mempunyai fungsi fungsi mendukung kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan, sampai dengan pemasaran.

Pasal 5

ayat (1): "Pemerintah menyelenggarakan dan membina Pelabuhan Perikanan yang dibangun oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMN, maupun perusahaan swasta".

Ayat (2): "Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, BUMN, maupun perusahaan swasta yang akan membangun pelabuhan perikanan wajib mengikuti rencana induk pelabuhan perikanan secara nasional dan peraturan pelaksanaannya".

Ayat (3): "Pembangunan pelabuhan perikanan dilaksanakan melalui pentahapan Study, Investigation, Detail Design, Contruction, Operation, dan Maintenance".

f. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.11/MEN/2003 tentang Pelabuhan Pangkalan

Pasal 1 angka 1: "Pelabuhan Pangkalan adalah **pelabuhan perikanan** atau pelabuhan umum atau pelabuhan yang dibangun swasta tempat kapal perikanan berpangkalan dan/ atau melakukan pendaratan ikan".

Pasal 1 angka 2: "Pelabuhan Muat/Singgah adalah **pelabuhan perikanan** atau pelabuhan umum atau pelabuhan yang dibangun swasta yang dipergunakan oleh kapal pengangkut ikan untuk mengisi muatan (ikan) dan perbekalan".

g. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 55 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus

Pasal 3

Pelabuhan khusus dikelola untuk menunjang kegiatan usaha pokok tertentu di bidang:

1) pertambangan;

- 2) perindustrian;
- 3) pertanian;
- 4) kehutanan;
- 5) **perikanan;**
- 6) pariwisata; atau
- 7) bidang lainnya yang dalam pelaksanaan kegiatan usaha pokoknya memerlukan fasilitas pelabuhan.

4. Konvensi Internasional

- a. IMO (*International Maritime Organisation*) yang telah diratifikasi pada tanggal 1 Juli 2004. Bahwa pelabuhan dan kapal yang melayani pelayaran internasional diwajibkan memenuhi standar IMO.
- b. ISPS (*International Ship dan Port Facilities Security Code*). Bahwa pengelola pelabuhan dan perusahaan pelayaran harus memenuhi persyaratan sertifikasi ketentuan keamanan fasilitas pelabuhan dan kapal internasional.

Dengan ratifikasi konvensi internasional tersebut, pengelolaan pelabuhan, terutama yang melayani angkutan regional dan internasional, tidak bisa disamakan dengan set lain, karena pengelolaan pelabuhan terikat dengan aturan konvensi tersebut. Jika aturan ini diabaikan, maka barang yang diekspor dari Indonesia juga tidak bisa diterima atau dilarang masuk ke pasar dunia (*OTW/JAN/fer/tat, "Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Pelabuhan", www.kompas.com, diakses 18 September 2006*).

Adapun daftar konvensi internasional bidang Maritim yang telah diratifikasi enam tahun terakhir dapat dilihat dalam tabel berikut:

No.	Konvensi Internasional	Ratifikasi
1.	Amendments of 1991 of the IMO Convention (IMO Amendments '91)	Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1997
2.	Amendments of 1993 of the IMO Convention (IMO Amendments '93)	Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1997
3.	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 74)	Keputusan Presiden No. 47 Tahun 1980
4.	Internasional Safety Management Code (ISM-Code)	
5.	International Code of Safety for High Speed Craft (HSC Code)	
6.	International and Port Security Code (ISPS Code)	Keputusan Menhub No. KM 33/2003

(<http://www.kkppi.go.id/papers.htm>, 5 Desember 2006)

B. Praktek di Lapangan

1. Putusan MA mengenai Judicial Review terhadap PP No.69 Tahun 2001 dan Kepmendagri No.112 Tahun 2003

MA mengabulkan sebagian uji materiil (*judicial review*) yang diajukan oleh Forum Deklarasi Balikpapan (FDB) atas PP No.69 Tahun 2001. Putusan ini bernomor 12 P/HUM/2003 tanggal 28 Mei 2004. Hal ini disambut positif oleh para pemerintah kabupaten dan kota yang tergabung dalam FDB, termasuk Pemkot Cilegon (Putusan MA No.12 P/HUM/2003 terlampir).

Kemudian, MA juga mengabulkan permohonan hak uji materiil terhadap Kepmendagri RI Tanggal 4 November 2003 No.112 Tahun 2003 perihal Pembatalan Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 1 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan di Kota Cilegon (Putusan MA No.21P/HUM/2003 terlampir). Dengan dikabulkannya permohonan uji materiil Surat Keputusan Menteri Dalam Negari (Mendagri) nomor 112 Tahun 2003 tanggal 4 November 2003, yang membatalkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Cilegon no.1 Tahun 2001 mengenai pengelolaan pelabuhan oleh Pemkot Cilegon dinyatakan batal demi hukum. Artinya, hal ini sekaligus memberikan dasar

yang kuat bagi Pemkot Cilegon untuk tetap melaksanakan Perda Kepelabuhan di Kota Cilegon (*“Pekot Cilegon Menangkan Gugatan Pengelolaan Pelabuhan”*, *www.tempointeraktif.com*, diakses tanggal 9 Juli 2006).

Dengan dikabulkannya sebagian uji materiil terhadap PP No.69 Tahun 2001, maka kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh daerah harus diserahkan kepada daerah termasuk kewenangan mengelola kepelabuhan, seperti masalah regulasi.

Namun, reaksi ini mendapat *counter*, terutama dari pihak Dephub dan PT. Pelindo. Mereka menganggap bahwa putusan MA ini tidak memberikan serta merta memberikan hak bagi Pemda untuk mengambil alih pengelolaan pemda.

Dalam pernyataan sikap bersama dari Departemen Perhubungan, kementerian BUMN, para direksi PT Pelindo I-IV dan Serikat Pekerja Pelabuhan dan Pengerukan Seluruh Indonesia, disebutkan bahwa ekstra vonis MA No. MA/DIT.TUN/90/VI/2004 tidak dapat dijadikan landasan hukum bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan daerah yang mengatur kewenangan pengelolaan pelabuhan. Karena extra vonis ini bukan putusan MA terhadap judicial review PP No. 69 Tahun 2001 yang diajukan Forum Deklarasi Balikpapan (gabungan beberapa Pemda), melainkan hanya bersisi tentang revisi beberapa pasal (Y-4, *“Pemda Tak Berhak Ambil Alih Pengelolaan Pelabuhan”*, www.suarapembaruan.com/News/22004/08/24/index.html).

Dengan demikian, menurut pernyataan sikap ini, selama vonis terhadap judicial review belum ditetapkan, PP No.69 Tahun 2001 tetap berlaku sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan jasa kepelabuhan di Indonesia.

Diskursus mengenai pengelolaan pelabuhan inilah pencetus ide dari pihak regulator, dalam hal ini Departemen Perhubungan, untuk merevisi UU No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Saat ini sedang dibahas RUU tentang Pelayaran yang salah satu isinya adalah mengakomodir kepentingan pemda untuk mengelola pelabuhan.

RUU ini memberi kesempatan seluasnya, tidak hanya kepada PT. Pelindo, tetapi juga kepada Pemda (Provinsi dan Kabupaten/kota) dan pihak swasta yang tertarik bergerak di bidang kepelabuhanan, yang harus disesuaikan dengan kemampuan, baik dana, SDM maupun infrastruktur. RUU ini ingin mensinergikan dengan UU no.32 Tahun 2004, dengan menghapus kewenangan monopoli bagi PT Pelindo.

Mengenai pelimpahan pelabuhan lokal maupun regional kepada pemda, menurut Ditjen Perhubungan Laut Departemen Perhubungan, tidak serta merta dan dalam waktu singkat, karena ada prosedur yang harus dilalui dan terkait dengan beberapa instansi lain, seperti BUMN dan Depkeu. Oleh sebab itu, Menteri Perhubungan sejak juni 2002 telah mencanangkan penyerahan pengelolaan pelabuhan lokal dan regional kepada Pemda. Namun pada pertengahan Juni 2006 baru 10 pelabuhan lokal yang telah diserahkan pada pemda. Visi dari RUU Pelayaran ini adalah pengelolaan pelabuhan berbasis sinergi dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan (*Disampaikan oleh Sudaryoko, perwakilan dari Ditjen Perla Dephub, sebagai anggota tim “Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Pengelolaan Pelabuhan oleh Pemda”, pada Rapat tim yang ke-dua, 27 Juli 2006 di BPHN, Jakarta*).

2. Pembangunan Jakarta New Port

Kebijakan Pemprov DKI Jakarta yang meresmikan pembangunan proyek ”raksasa” Jakarta New Port pada 26 Juli 2004, menimbulkan reaksi keras dari PT Pelindo dan Departemen Perhubungan. Karena pembangunan JNP ini dilakukan di wilayah otoritas Pelindo II, yaitu di kawasan kompleks Pelabuhan Tanjung Priok. Pihak yang kedua ini menyatakan pendapat bahwa pembangunan pelabuhan nasional yang bersifat internasional berada di bawah pengawasan Menteri Perhubungan sebagaimana ditetapkan Pasal 11 PP No.69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan, yaitu berada di bawah BUMN yang dalam hal ini adalah PT Pelindo (*Martinus Udin*

Silalahi, "Persaingan Bisnis: Mencermati Kehadiran Jakarta New Port, Pendukung Pelabuhan Tanjung Priok atau Pesaing?", www.sinarharapan.co.id, diakses pada 18 September 2006).

Sementara, Pemprov DKI Jakarta berpendapat bahwa pembanungan JNP tidak bertentangan dengan ketentuan PP No.60 Tahun 2001. Pemprov. DKI diberi kewenangan mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di DKI termasuk mengenai pembangunan JNP berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Selain itu, menurut pendapat Pemprov DKI, PP 25 Tahun 2000 tentang kewenangan provinsi sebagai otonomi daerah, telah menggariskan kewenangan Pemda dalam pengelolaan pelabuhan. Hal ini diperkuat lagi oleh putusan MA mengenai judicial review terhadap PP No.69 Tahun 2001.

Beberapa alasan dari pihak-pihak yang memandang positif pembangunan JNP (di antaranya Ketua UMUM Indonesia Shipowner Association Oentoro Surya, Ketua Umum KADIN Muhammad Suleiman Hidayat, pemerhati manajemen dan transportasi pelayaran Ronald Nanggoi) adalah:

- Pengelolaan jada pelabuhan nasional masih dimonopoli oleh BUMN, yaitu PT Pelindo. Akibatnya, produktivitas pelabuhan rendah dan port-days (lama sandar) tinggi. Sehingga kenyataan yang terjadi adalah kurangnya inisiatif melakukan perubahan manajemen sistem pelayaran. Hal ini sangat dipengaruhi oleh ketiadaan pesaing pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan. Hal ini menjadi tantangan bagi pelondo dalam meningkatkan kualitas pelayanan.
- Dengan rancangan JNP, dari aspek perasingan usaha akan membawa dampak positif, karena persaingan akan mendorong terjadinya efisiensi dan inovasi yang akan menguntungkan konsumen. (*"Jakarta New Port Pendukung atau Pesaing Pelabuhan Tanjung Priok?", www.sinarharapan.com*)

3. Tarik Menarik Kepentingan Antar Instansi

Persoalan kepelabuhanan adalah persoalan yang multi sektoral. Karena, di pelabuhan ini ada kewenangan di bawah Departemen Perhubungan, ada kewenangan di bawah Departemen Kelautan dan Perikanan, Pemda, Bea cukai, keimigrasian, BUMN, masalah karantina, serta yang berkaitan dengan hukum internasional. Oleh karenanya, banyak benturan yang sering terjadi dalam praktek. Terutama adalah masalah tarik menarik kepentingan, di antaranya, yang terjadi antara Pemda dan Departemen Perhubungan, antara Pemda dan Departemen Kelautan dan Perikanan, antara Pemda dan PT Pelindo, antara Departemen Perhubungan, PT Pelindo dan Kementerian BUMN dan peran PT Pelindo yang overleaping dengan Departemen Perhubungan.

a. Antara Pemda dengan Pemerintah Pusat

Pemda merasa ada ketidaksinkronan dan ketidaksinergian antara kewenangan yang diberikan kepada pemda oleh pemerintah pusat dalam pengelolaan pelabuhan. Narasumber Tim AE, yaitu Kepala Sub Dinas Urusan Pelabuhan DKI Turipno memberikan penjelasan tentang tarik menarik kepentingan antar instansi. Di antaranya, adanya persepsi yang simpang siur masalah kewenangan yang dimaksud oleh UU No.32 Tahun 2004. Sebelumnya, yaitu UU No.22 Tahun 1999, secara tegas berbicara mengenai kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan UU No.32 Tahun 2004 mengubahnya menjadi "kewenangan" menjadi "urusan", yang menurutnya menimbulkan masalah lagi mengenai pelaksanaannya dalam praktek. Sebab bisa membawa multitafsir bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga, sehingga teknis pelaksanaan kewenangan yang seharusnya sudah konkrit dalam UU No.22 Tahun 1999, kembali dikaburkan oleh UU No.32 Tahun 2004.

Kemudian, mengenai kekhawatiran pemerintah pusat mengenai sumber daya manusia yang kurang memadai dari pemda, menurut pandangan Pemda (khususnya Pemda DKI), 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 pemda inilah yang akhirnya memunculkan beberapa gugatan *judicial review* terhadap peraturan tentang pelabuhan, dibentuknya deklarasi balikpapan yang misinya menguatkan kewenangan pemda-pemda di Indonesia (khususnya mengenai pengelolaan pelabuhan), serta petentangan-pertentangan argumentatif baik secara terbuka di media massa, maupun dalam kajian-kajian akademis.

b. Antara DKP dan Pemda

Dalam praktik di lapangan, timbul permasalahan di antara pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan pelabuhan perikanan, seperti Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pelabuhan Perikanan Departemen 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:

(1) 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.

(2) 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 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 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:
 - 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.
 - Keresahan para pengusaha perikanan karena semua perjanjian dan kewajiban yang telah dilaksanakan dengan Perum Prasarana Perikanan Samudera akan diperbaharui oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

- Lahan yang telah dikontrak oleh pengusaha dari Perum Prasarana Perikanan Samudera, digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk membangun fasilitas lain.
 - Pengelolaan tambat labuh kapal atas dermaga dan areal pelabuhan sebagai aset Perum Prasarana Perikanan Samudera akan diambil alih UPD.
3. Permasalahan antara Departemen Kelautan dan Perikanan dengan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah:
- a. Sejalan dengan perkembangan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya setelah diterbitkannya Undang-Undang 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:
 - (1) PPP hanya melayani kapal-kapal perikanan dengan ukuran relatif kecil (minimal 10 GT);
 - (2) Panjang dermaga minimal 100 meter dengan kedalaman kolam sekurang-kurangnya minus 2 meter.

- (3) 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:
- (1) 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.
 - (2) 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.
 - (3) 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.
 - (4) 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.

- (5) 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. Departemen Perhubungan yang secara teknis dilaksanakan oleh PT Pelindo) sebenarnya berakar dari Peraturan perundang-undangan yang tidak komprehensif.

UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran Pasal 21 ayat (4) mengamanatkan peraturan lebih lanjut yang mengatur kepelabuhanan. Terkait dengan pengelolaan pelabuhan oleh pemda, maka tidak dapat dilepaskan dari undang-undang tentang Pemda, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. UU No.32 Tahun 2004 mengatur tentang "urusan" (dalam Pasal 11 ayat (3) dibagi menjadi: "urusan wajib" dan "urusan pilihan"). Menurut Kasub Dinas Urusan Pelabuhan Jakarta Turipno, persoalan "urusan" ini dalam prakteknya sulit diinterpretasikan. Sebelum diganti menjadi UU No.32 tahun 2004, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur persoalan ini lebih konkrit, karena UU ini berbicara masalah "kewenangan". Sehingga lebih mudah untuk dilaksanakan di lapangan.

Menurut persepsi Pemda (hal ini dapat dilihat dari pendapat asosiasi pemda-pemda se-Indonesia yang diberi nama Deklarasi Balikpapan), UU No.22 Tahun 1999 lebih ideal dalam hal pengelolaan pelabuhan oleh pemda. Sebelumnya, UU Pelayaran jo PP No.69 Tahun 2001 terlalu sentralistik. Justru dengan keluarnya UU No.22 Tahun 1999 perhubungan laut di lapangan dapat melaksanakan tugas secara proaktif. Namun, ketika keluarnya UU No.32 Tahun 2004, seakan keadaan yang ideal mengalami titik balik. Apalagi, dalam PP No.69 Tahun 2001 mengatur masalah hirarki peran dan fungsi pelabuhan laut (Pasal 4 dan Pasal 5) yang sama sekali tidak diatur dalam UU Pelayaran. Menurut Pemda pasal ini dibuat justru untuk mengebiri kewenangan pemda.

Sebagai contoh, hirarki peran dan fungsi yang dimiliki Pemda DKI jika mengikuti PP No. 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 UU Pemda memberi kewenangan urusan pelabuhan yang berada di wilayahnya, maka sudah selayaknya pemda diberikan kewenangan mengelola pelabuhan, baik dalam kriteria internasional maupun nasional (*Dalam Deklarasi Balikpapan Bidang Kepelabuhanan pada poin 4a disebutkan bawa "pembagian hirarki pelabuhan atas Internasional hubungan, internasional, nasional, regional dan lokal mengeliminir dan memasung kewenangan pemda dan menimbulkan duplikasi pengaturan kewenangan pemda sebagaimana diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 dan PP No.25 Tahun 2000". Lihat: hasil Rapat Konsultasi Nasional tentang jkpntribuso BUMN Bidang Kepelabuhanan tanggal 25-26 September 2002 di Kota Balikpapan*).

Mengenai ketentuan konvensi internasional, menurut perspektif pemda, pengelolaan pelabuhan oleh pemda tidak menyalahi aturan. Sebab dalam

konvensi IMO tidak ada larangan pelaksana dilaksanakan oleh non pemerintah, asalkan administratornya melaporkan tentang instansi pelaksana. Sementara mengenai SDM pemda 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).

Jika kita melihat peta permasalahan yang menjadi alasan pro kontra pengelolaan pelabuhan oleh pemda dapat digambarkan sebagai berikut:

Argumen Pendukung	Argumen Penentang
<p>Kewenangan pengelolaan pelabuhan bukan termasuk kewenangan yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam pasal 7 UU No. 22/1999. Selain itu, pasal 119 menegaskan bahwa kawasan pelabuhan termasuk kewenangan kabupaten/kota. (<i>catatan: UU 22/1999 diganti dengan UU 32/2005 yang tidak lagi membicarakan tentang kewenangan, melainkan "urusan" yang bidangnya sama dengan Pasal 7 UU 22/1999 – pen.</i>)</p>	<p>Pengelolaan pelabuhan merupakan hal yang sulit sehingga dikhawatirkan jika dikuasai pemerintah daerah, justru hanya akan menyebabkan kebangkrutan. Hal ini juga dapat menimbulkan dampak negatif terhadap Indonesia dalam hubungan perdagangan internasional yang membutuhkan pelabuhan (Dorodjatun Kuntjoro-Jakti).</p>
<p>Pengelolaan pelabuhan menjadi wewenang pemda setelah 27 pasal dalam PP No. 69/2001 dibatalkan oleh MA. Dengan demikian, PT Pelindo kini hanya operator di kawasan pelabuhan, karena regulator kepelabuhanan menjadi wewenang pemda (Rusli Ridwan, Bendahara FDB).</p>	<p>Selama Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang pelaksanaan teknis kepelabuhanan-sebagai dasar hukum dalam pengelolaan teknis pelabuhan-belum diubah atau dicabut, pengelolaan pelabuhan di seluruh Indonesia tetap dilaksanakan PT Pelindo (Kabag Hukum Ditjen Hubla Dephub).</p>
<p>Penempatan UPT Dephub di daerah akan menimbulkan <i>overlapping</i> tugas</p>	<p>Pengelolaan pelabuhan tidak bisa disamakan dengan aset lain karena</p>

Argumen Pendukung	Argumen Penentang
<p>dan kewenangan dengan aparatur hubungan laut di daerah. Disamping itu, hal ini juga menyebabkan terganggunya kinerja daerah sekaligus bertabrakan dengan Kepmendagri No. 130-67 / 2002 (Kadis Perhubungan Kabupaten Brebes).</p>	<p>pengelolaan pelabuhan terikat dengan berbagai aturan internasional. Jika aturan tersebut diabaikan, maka barang yang diekspor dari Indonesia juga tidak bisa diterima atau dilarang masuk ke pasar dunia. Aturan internasional itu di antaranya tentang standar Organisasi Maritim Internasional / IMO dan International Ship and Port Facilities Security Code / ISPS (Hasyim Djalal).</p>
<p>Perda kepelabuhanan itu diperlukan pemda karena pelaksanaan kewenangan pengelolaan pelabuhan di daerah sering memicu konflik atau benturan dengan PT Pelindo (Pemkot Dumai).</p>	<p>Investor akan takut masuk karena tidak adanya jaminan terhadap kontrak yang bisa dipegang. Sekali pengambilalihan itu dibiarkan terjadi, bisa seperti bola liar yang akan terus menggelinding dan memunculkan tuntutan pengambilalihan atas aset-aset negara atau aset perusahaan-perusahaan lain yang menguntungkan yang ada daerah, oleh pemda (Chatib Basri).</p>
<p>Dapat mendatangkan income daerah dan telah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang (Pendapat umum berbagai Pemda yang telah memiliki Perda Pengelolaan Pelabuhan)</p>	<p>Perda pengelolaan pelabuhan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi seperti UU No 21/1992 tentang Pelayaran, PP No 81/2000 tentang Kenavigasian, serta PP No 69/2001 tentang Kepelabuhanan (Kepmendagri No. 53 dan 112 tahun 2003).</p>

(Disadur dari artikel Tri Widodo W. Utomo "Mencermati Polemik Pengelolaan Pelabuhan", <http://www.geocities.com/triwidodowu/pelabuhan.pdf>, 13 Oktober 2006.)

BAB IV

ANALISIS DAN EVALUASI

PENGELOLAAN PELABUHAN OLEH PEMDA

A. Pelabuhan sebagai Wilayah Multisektoral dan Multidimensional

Pelabuhan merupakan suatu tempat dimana terjadi berbagai aktivitas pemerintahan, bisnis, perdagangan, pariwisata, ekonomi dan lain-lain. Selain itu di pelabuhan, berbagai komoditi diperdagangkan dan diperjualbelikan dengan menggunakan berbagai sistem perekonomian yang ada. Berbagai aktivitas di pelabuhan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk memberikan nilai tambah dan kemanfaatan yang tidak sedikit bagi masyarakat, usahawan dan pemerintah. Nilai tambah dan manfaat tersebut dapat berupa jasa, uang, barang, kesejahteraan, dan berbagai manfaat serta nilai-nilai ekonomis lainnya yang dirasakan langsung maupun tidak langsung oleh berbagai lapisan dan kelompok *stakeholder* yang ada, baik yang berada di sekitar lingkungan pelabuhan, maupun di luar lingkungan pelabuhan yang ada.

Oleh karena itu, pelabuhan sebenarnya memegang peranan penting dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan perekonomian yang ada di suatu negara. Selain itu, aktivitas di pelabuhan, baik langsung maupun tidak langsung, juga berkaitan dengan berbagai aspek utama pemerintahan, seperti *security*, *authority*, transportasi, dan lain sebagainya. Pada prakteknya, sektor pelabuhan juga berkaitan erat dengan berbagai regulasi internasional yang mengatur mengenai pelayaran dan pelabuhan, seperti konvensi-konvensi internasional yang berkaitan dengan *IMO (International Maritime Organisation)*, *ISPS (International Ship and Port Facility Security Code)*, *International Convention for the Safety of Life at Sea (Solas)*

dan berbagai konvensi internasional dalam bidang perdagangan dan pasar bebas, seperti *WTO (World Trade Organisation)* dan lainnya. Selain itu secara nasional, pengelolaan pelabuhan juga berkaitan erat dengan berbagai Undang-Undang (UU) lainnya, seperti UU Perikanan, UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Pabean, UU Lingkungan Hidup, UU Karantina Perikanan, UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan berbagai undang-undang lainnya.

Dengan demikian, pengelolaan pelabuhan pada dasarnya, tidak hanya berkaitan dengan regulasi yang sifatnya nasional, akan tetapi juga sangat berkaitan dengan berbagai regulasi dan konvensi yang bersifat regional, internasional. Selain itu, pengelolaan pelabuhan tidak hanya semata-mata berkaitan dengan sektor pemerintahan, akan tetapi juga berkaitan dengan berbagai sektor di bidang perekonomian, khususnya perdagangan dan transportasi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengelolaan pelabuhan adalah pengelolaan yang sifatnya multi sektoral dan multi dimensional.

Dengan kata lain, kewenangan daerah di wilayah laut ini sebaiknya lebih dimaknai sebagai “manajemen pelabuhan”, dan bukan “penguasaan pelabuhan” (*meminjam istilah Tri Widodo W. Utomo, ”Mencermati Polemik Pengelolaan Pelabuhan”, <http://www.geocities.com/triwidodowu/pelabuhan.pdf>, 13 Oktober 2006*). Artinya, perlu disadari bahwa pengertian “pengelolaan pelabuhan” sesungguhnya bukan dalam arti sempit sebagai pengelolaan dermaga dan infrastruktur fisik pelabuhan lainnya, melainkan juga menyangkut keselamatan lalu lintas pelayaran, sistem navigasi dan persandian, perijinan bagi kapal yang akan berlabuh atau berlayar, administrasi bongkar muat, dan sebagainya. Kewenangan teknis seperti itu sangat mensyaratkan kemampuan yang handal dari SDM dan perangkat sistem kediklatan pendukungnya. Tanpa adanya

human-ware yang memadai, maka pengambilalihan pengelolaan pelabuhan hanya akan mendatangkan kerugian baik bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat di wilayah tersebut.

B. Kewenangan Pengelolaan Pelabuhan

Sebagaimana dikemukakan diatas, maka pengelolaan pelabuhan pada dasarnya berkaitan dengan berbagai sektor yang ada di suatu negara, dan juga berkaitan dengan berbagai regulasi yang sifatnya regional dan internasional. Dengan demikian, kegiatan pengelolaan pelabuhan mempunyai dasar pengaturan yang tidak sedikit dan berdimensi banyak, yang tidak dibatasi oleh batas-batas teritorial tertentu, bahkan dapat dikatakan pengelolaan pelabuhan diatur secara global. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan nasional yang berkaitan dengan pelayaran yaitu UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.

Berdasarkan UU Pelayaran, Pelabuhan merupakan bagian dari sektor pelayaran, dan merupakan sektor yang kewenangannya berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini ditegaskan pada Pasal 5 ayat (1) UU 21/1992 yang menyatakan bahwa pelayaran (termasuk kepelabuhanan) dikuasai oleh negara dan pembinaanya dilakukan oleh pemerintah (pusat). Dalam UU tersebut dirumuskan bahwa pelayaran dalam hal ini dimaksudkan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, serta keamanan dan keselamatannya.

Sedangkan mengenai sektor pelabuhan, dalam pasal 21 (1) UU tersebut dirumuskan bahwa kepelabuhanan meliputi segala sesuatu yang berkait 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, serta tempat pemindahan intra dan/atau antar moda. Selanjutnya juga ditegaskan bahwa pelabuhan terdiri dari pelabuhan umum, yang diselenggarakan untuk

pelayanan masyarakat umum, dan pelabuhan khusus, yang diselenggarakan untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Dengan demikian ketentuan UU Pelayaran menegaskan bahwa pengelolaan pelabuhan merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah pusat. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan, pengelolaan pelabuhan dapat dilakukan oleh pemerintah atau badan usaha yang ditunjuk oleh pemerintah, yaitu PT Pelindo.

Sedangkan sejak tahun 1999, dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diganti oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelayaran (termasuk pelabuhan) adalah urusan pemerintahan yang dapat ditafsirkan sebagai urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah. Berdasarkan kedua UU Pemerintahan Daerah tersebut, Pemerintah Pusat hanya berwenang dalam urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter, dan agama. Sedangkan urusan-urusan lainnya, termasuk urusan kepelabuhan menjadi kewenangan dari pemerintah daerah.

Mengenai klasifikasi atau hierarki pelabuhan, sebenarnya PP No. 69/2001 telah membuat pengaturan yang jelas. Disini, pelabuhan dibagi menjadi 3(tiga) jenis, yaitu *pelabuhan nasional dan internasional* yang dikelola PT Pelindo; *pelabuhan regional* yang dikelola pemerintah propinsi; dan *pelabuhan lokal* yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota. Jika klasifikasi semacam ini dapat dilaksanakan secara konsisten, akan memperjelas pembagian kewenangan dan mekanisme hubungan antara Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Namun dalam prakteknya, tidak ada kriteria yang jelas untuk memasukkan suatu pelabuhan kedalam kategori nasional/internasional, regional, atau lokal. Sebagai contoh, Pelabuhan Brebes yang semestinya merupakan

pelabuhan lokal pada kenyataannya dikategorikan sebagai pelabuhan regional yang berarti masih dalam kewenangan Kanwil Dephub Jawa Tengah. Kenyataan tersebut mengakibatkan daerah tidak bisa mendapatkan pemasukan dari sektor kelautan yang secara nyata dijamin UU No. 22/1999 (*Pikiran Rakyat*, 8/10/2002).

Oleh karenanya, semestinya tidak perlu terjadi konflik pengelolaan pelabuhan yang berlarut-larut. Artinya, pemerintah tinggal melakukan pengaturan ulang tentang klasifikasi pelabuhan beserta kriteria-kriteria yang jelas, kemudian menetapkan jenis pelabuhan mana yang didesentralisasikan, atau yang didekonsentrasikan, atau yang masih disentralisasikan. Agar tidak menimbulkan interpretasi yang beragam serta potensi konflik di kemudian hari, maka penetapan pola pengelolaan pelabuhan ini harus disertai dengan rincian kewenangan secara detil.

C. Ketidakharmisan Pengaturan

Dengan berlakunya otonomi daerah, yang didasarkan pada UU No. 22/1999 dan telah diganti oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, terjadi ketidakharmisan pengaturan tentang pengelolaan pelabuhan. Disatu pihak, Pemerintah Pusat berpegang kepada UU 21/1992 yang menegaskan bahwa urusan kepelabuhanan (yang merupakan bagian dari sektor pelayaran) merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Sedangkan Daerah

berpendapat bahwa urusan kepelabuhanan merupakan kewenangan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian terjadi ketidakharmonisan pengaturan tentang kepelabuhanan di Indonesia. Hal ini sebenarnya akibat dari ketidaksinkronan pengaturan tentang berbagai sektor pemerintahan yang ada, dan juga sebagai akibat dari berbagai faktor lainnya.

Pada perkembangannya, telah terjadi sengketa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat tentang pengelolaan pelabuhan yang ada di daerah. Salah satunya adalah dalam bentuk *judicial review* terhadap Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 2001 Tentang Kepelabuhan oleh Pemerintah Kota Cilegon, dan dalam hal ini Mahkamah Agung memenangkan permohonan *Judicial Review* dari Kota Cilegon tersebut. Dengan putusan tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai legitimasi untuk mengelola pelabuhan yang ada di wilayahnya.

Dengan berdasarkan putusan Mahkamah Agung tersebut maka pertanyaan bagaimanakah kewenangan PT Pelindo dalam pengelolaan Pelabuhan oleh Pemda pasca putusan MA yang memenangkan uji materiil Pemkot Cilegon, dapat diuraikan bahwa legitimasi PT Pelindo sebagai operator yang diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengelola pelabuhan di daerah menjadi hilang, dan berdasarkan putusan MA tersebut, maka daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola pelabuhan yang ada di wilayahnya sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Daerah. Namun demikian, pertanyaan selanjutnya adalah apakah putusan secara otomatis memberikan kewenangan daerah untuk mengelola pelabuhan. Hal ini tentu tidak dapat secara otomatis diterapkan, mengingat untuk hal tersebut membutuhkan masa peralihan, antara lain dengan mengubah dahulu PP No. 69/2001 tersebut untuk direvisi dan disesuaikan dengan putusan dari MA tersebut. Selain itu, dengan putusan MA tersebut, PT Pelindo tidak lagi mempunyai kewenangan sebagai regulator di pelabuhan. Pasca putusan tersebut, PT Pelindo bertindak sebagai operator, yang menjalankan fungsi usaha dan bisnis di pelabuhan-pelabuhan yang dikelolanya selama ini.

Kemudian pertanyaan bagaimanakah pengelolaan pelabuhan oleh Pemda yang sesuai dengan ketentuan UU Pemda dan sekaligus tidak menyalahi aturan internasional mengenai ekspor impor dapat dijawab dengan pernyataan bahwa sepanjang mempunyai itikad baik dalam pengelolaan pelabuhan, maka Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada untuk mengelola pelabuhan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki daerah. Namun demikian, dalam pengelolaan pelabuhan tersebut dan sesuai dengan sifat pelabuhan yang multi dimensional dan multi sektoral, Pemerintah Daerah wajib mengikuti dan menyesuaikan operasional di pelabuhan dengan berbagai ketentuan nasional dan internasional yang mengatur tentang kepelabuhan. Selain itu, Pemerintah Daerah wajib melakukan koordinasi dan sinkronisasi dengan berbagai sektor yang ada, baik pemerintah maupun swasta, yang merupakan *stakeholder* dari pelabuhan.

D. Kondisi Ideal bagi Pengelolaan Pelabuhan

Pada dasarnya, pengelolaan pelabuhan dapat menjadi kewenangan dari berbagai pihak, baik di tingkat pusat maupun daerah, sepanjang pengelolaan pelabuhan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa dan negara serta masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, pertentangan tentang kewenangan pengelolaan pelabuhan hendaknya tidak menjadi permasalahan yang berlarut-larut yang dapat merugikan berbagai pihak dan masyarakat yang ada. Terlebih lagi apabila negara tersebut merupakan negara yang menganut sistem negara kesatuan (*unitary state*), seperti Indonesia, maka pengelolaan pelabuhan yang ada di negara tersebut mustinya dilaksanakan secara integratif, *unitary*, dan berwawasan internasional untuk kepentingan dan kemanfaatan bersama, baik masyarakat nasional maupun masyarakat daerah.

Mengingat sifat pelabuhan yang merupakan tempat dan aktivitas yang multi dimensional dan multi sektoral, pengelolaan pelabuhan pada saat ini dan di masa depan tidak dapat lagi dibatasi oleh berbagai batas teritorial dan batas-batas sektoral lainnya yang dapat

menghambat aktivitas dan pengembangan dari pengelolaan pelabuhan yang bersifat multi sektoral tersebut. Pelabuhan adalah wadah di mana berbagai aktivitas, kepentingan, dan berbagai hal lainnya berlangsung secara global dan dinamis. Oleh karena itu, setiap pengelola pelabuhan wajib menyadari berbagai faktor tersebut di atas apabila berniat dan beritikad baik untuk mengelola pelabuhan-pelabuhan yang ada. Dengan demikian, pengelolaan pelabuhan pada dasarnya merupakan manajemen dari aktivitas yang dinamis dan berdimensi multi dalam suatu pelabuhan yang mempunyai banyak kepentingan dan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) di dalamnya. Oleh karena itu, pengelola pelabuhan berkewajiban mempunyai kemampuan yang profesional, *qualified* dan *legitimated* dalam mengelola pelabuhan yang ada di Indonesia.

Yang perlu dihindari untuk masalah pengelolaan pelabuhan saat ini adalah inti persoalan yang direduksi menjadi konflik kepentingan. Artinya, yang dipermasalahkan seharusnya tidak hanya “siapa yang berhak untuk mengelola pelabuhan”, dan 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 itu”. Kondisi ini secara tidak langsung membenarkan anggapan bahwa pangkal dari seluruh sengketa antara Pusat dengan Daerah, tidak lebih dari sekedar rebutan “rejek” belaka. Padahal, manajemen pemerintahan yang ideal adalah sebuah proses yang mengkompromikan antara kepentingan demokratisasi dan pemberdayaan di satu sisi, dengan kepentingan efisiensi di sisi lain. Artinya, desentralisasi luas wajib didukung sepanjang mampu menghadirkan sosok pemda yang lebih

efektif dalam bekerja dan lebih prima dalam kinerja. Dalam hal kapasitas penda belum memadai, maka keberadaan aparat propinsi maupun pusat, sesungguhnya adalah sesuatu yang logis. Dalam konteks pengelolaan pelabuhan, tidak menjadi soal siapapun yang memegang peran regulator ataupun operator, asalkan dapat menghasilkan keuntungan bersama (*mutual benefit*). Moda kerjasama yang layak dikembangkan disini adalah pemilikan saham PT Pelindo secara bersama-sama. Sebagai pemegang saham, daerah akan memiliki kontrol dan akses pengambilan keputusan strategis yang berhubungan dengan pelabuhan tersebut sebesar nilai saham yang ditanamkan, tanpa keharusan mengelola pelabuhan itu sendiri. Selain itu, saran Menko Perekonomian agar ke-57 pemerintah daerah membentuk badan kerja sama (konsorsium) guna membangun dan mengelola pelabuhan, layak pula dipertimbangkan secara cermat.

Yang diperlukan sekarang adalah adanya hukum yang jelas tentang wewenang pengelolaan pelabuhan, serta berbagai implikasi yang timbul dari pengelolaan tersebut. Sebagai contoh, jika pelabuhan dikelola oleh 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. Pada saat yang bersamaan, juga dibutuhkan adanya itikad baik dari pihak-pihak yang bersengketa untuk duduk bersama mencari penyelesaian terbaik. “Perang dalil” yang bertujuan sempit

untuk mencari kemenangan pribadi dan mengalahkan pihak lain, sudah tidak relevan lagi untuk situasi kondusif bagi pengelolaan pelabuhan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pelabuhan merupakan bagian dari sektor pelayaran, dan merupakan sektor yang kewenangannya berada di tangan pemerintah pusat. Hal ini ditegaskan pada Pasal 5 ayat (1) UU 21/1992 yang menyatakan bahwa pelayaran (termasuk kepelabuhanan) dikuasai oleh negara dan pembinaanya dilakukan oleh pemerintah (pusat). Dalam UU tersebut dirumuskan bahwa pelayaran dalam hal ini dimaksudkan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, serta keamanan dan keselamatannya.

Sedangkan mengenai sektor pelabuhan, dalam pasal 21 (1) UU tersebut dirumuskan bahwa kepelabuhanan meliputi segala sesuatu yang berkait 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, serta tempat pemindahan intra dan/atau antar moda. Selanjutnya juga ditegaskan bahwa pelabuhan terdiri dari pelabuhan umum, yang diselenggarakan untuk pelayanan masyarakat umum, dan pelabuhan khusus, yang diselenggarakan untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Dengan demikian ketentuan UU Pelayaran menegaskan bahwa pengelolaan pelabuhan merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah pusat. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan, pengelolaan pelabuhan dapat dilakukan oleh pemerintah atau badan usaha yang ditunjuk oleh pemerintah, yaitu PT Pelindo.

Sedangkan sejak tahun 1999, dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diganti oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelayaran (termasuk pelabuhan) adalah urusan pemerintahan yang dapat ditafsirkan sebagai urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah. Berdasarkan kedua UU Pemerintahan Daerah tersebut, Pemerintah Pusat hanya berwenang dalam urusan pemerintahan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter, dan agama. Sedangkan urusan-urusan lainnya, termasuk urusan kepelabuhan menjadi kewenangan dari pemerintah daerah.

Mengenai klasifikasi atau hierarki pelabuhan, sebenarnya PP No. 69/2001 telah membuat pengaturan yang jelas. Disini, pelabuhan dibagi menjadi 3(tiga) jenis, yaitu *pelabuhan nasional dan internasional* yang dikelola PT Pelindo; *pelabuhan regional* yang dikelola pemerintah propinsi; dan *pelabuhan lokal* yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota. Jika klasifikasi semacam ini dapat dilaksanakan secara konsisten, akan memperjelas pembagian kewenangan dan mekanisme hubungan antara Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Namun dalam prakteknya, tidak ada kriteria yang jelas untuk memasukkan suatu pelabuhan kedalam kategori nasional/internasional, regional, atau lokal.

2. Mengingat sifat pelabuhan yang merupakan tempat dan aktivitas yang multi dimensional dan multi sektoral, pengelolaan pelabuhan pada saat ini dan di masa depan tidak dapat lagi dibatasi oleh berbagai batas teritorial dan batas-batas sektoral lainnya yang dapat menghambat aktivitas dan pengembangan dari pengelolaan pelabuhan yang bersifat multi sektoral tersebut. Pelabuhan adalah wadah di mana berbagai aktivitas, kepentingan, dan

berbagai hal lainnya berlangsung secara global dan dinamis. Oleh karena itu, setiap pengelola pelabuhan wajib menyadari berbagai faktor tersebut di atas apabila berniat dan beritikad baik untuk mengelola pelabuhan-pelabuhan yang ada. Dengan demikian, pengelolaan pelabuhan pada dasarnya merupakan manajemen dari aktivitas yang dinamis dan berdimensi multi dalam suatu pelabuhan yang mempunyai banyak kepentingan dan berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) di dalamnya. Oleh karena itu, pengelola pelabuhan berkewajiban mempunyai kemampuan yang profesional, *qualified* dan *legitimated* dalam mengelola pelabuhan yang ada di Indonesia. Yang perlu dihindari untuk masalah pengelolaan pelabuhan saat ini adalah inti persoalan yang direduksi menjadi konflik kepentingan. Dengan demikian diharapkan dapat menjawab pertanyaan bagaimana pengelolaan pelabuhan oleh Pemda yang sesuai dengan ketentuan UU Pemda dan sekaligus tidak menyalahi aturan internasional .

B. Saran

1. Perlu adanya perubahan terhadap UU Pelayaran dan tentu saja harus diikuti dengan perubahan peraturan pelaksana di bawahnya, seperti PP No.69 Tahun 2001 tentang kepelabuhan, yang secara konkrit dapat dilaksanakan dalam praktek. Hal ini juga diperlukan untuk mengakomodir putusan judicial review MA mengenai pengelolaan pelabuhan yang diajukan oleh Pemkot Cilegon dan Forum Deklarasi Balikpapan. Dalam hal ini, draf RUU Pelayaran sebenarnya telah disusun dan dibahas, namun perlu pula dipertimbangkan mengenai pasal-pasal yang mengandung multi tafsir.
2. Dalam menyikapi aturan mengenai pengelolaan pelabuhan, semua pihak hendaknya memandang kewenangan di wilayah laut sebagai sebagai “manajemen pelabuhan”, dan bukan “penguasaan pelabuhan”. Artinya, perlu disadari bahwa pengertian “pengelolaan pelabuhan” sesungguhnya bukan dalam arti sempit

sebagai pengelolaan dermaga dan infrastruktur fisik pelabuhan lainnya, melainkan juga menyangkut keselamatan lalu lintas pelayaran, sistem navigasi dan persandian, perijinan bagi kapal yang akan berlabuh atau berlayar, administrasi bongkar muat, dan sebagainya.