**ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN PENYELENGGARAAN PELABUHAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2008 TENTANG PELAYARAN DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**

**Oleh:** **Mochamad Abduh Hamzah**

**ABSTRAK**

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaran pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta Pemerintah Daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan. Kemudian berkaitan dengan aspek kewenangan penyelenggara pelabuhan, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan. Namun dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tersebut, secara substantif bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada prinsipnya bertentangan/ tidak sesuai/ tidak serasi dengan jiwa maupun semangat pelaksanaan Otonomi Daerah. Dalam penyelenggaraan pelabuhan tersebut, sampai saat ini masih tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah mempunyai kepentingan terhadap kewenangan penyelenggaraan pelabuhan seperti pemerataan pendapatan setiap wilayah. Dalam hal lain, terlihat bahwa Pemerintah Pusat tetap melakukan intervensi dalam pengelolaan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan. Pemerintah Pusat menilai bahwa Pemerintah Daerah belum mempunyai kesiapan dan pengalaman yang cukup dalam penyelenggaraan pelabuhan. Berdasarkan hal tersebut, maka terjadi suatu penarikan kewenangan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terkait penyelenggaraan kepelabuhanan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadinya tarik-menarik kewenangan pelabuhan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yaitu berkaitan dengan tarik-menarik kepentingan kewenangan pengurusan pelabuhan regional, kepentingan pajak dan retribusi dan kepentingan penyelenggaraan pelabuhan internasional. Upaya pemerintah daerah untuk mendapat hak kewenangan pengelolaan pelabuhan, secara umum dapat dilakukan melalui strategi formal (melalui DPR, asosiasi, dan lobby) dan melalui strategi informal (melalui wacana, dan opini publik).

**Kata Kunci: Pelabuhan, Tarik Menarik Kewenangan, Otonomi Daerah.**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaran pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta Pemerintah Daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Untuk itu pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan perhubungan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakan dan mendorong pencapaian tujuan nasional, menetapkan wawasan nusantara serta memperkokoh ketahanan nasional.

Kemudian berkaitan dengan aspek kewenangan penyelenggara pelabuhan, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, yang kemudian secara teknisnya ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 51 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut.

Berdasarkan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 diatur bahwa Penyelenggara pelabuhan terdiri atas:

1. Otoritas pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial; dan
2. Unit penyelenggara pelabuhan pada pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial.

Untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan berdasarkan Pasal 44 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada:

1. Menteri untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah; dan
2. Gubernur atau Bupati/Walikota untuk Unit Penyelenggara Pelabuhan Pemerintah Daerah.

Diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tersebut, secara substantif bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada prinsipnya bertentangan/ tidak sesuai/ tidak serasi dengan jiwa maupun semangat pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, riil, dan bertanggungjawab dengan melanggar sendi-sendi Otonomi Daerah yang meliputi pembagian kewenangan, pembagian pendapatan dan pemberdayaan masyarakat.

Ditinjau dari kebijakan hukum, diketahui bahwa pengaturan dari Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, bertentangan dengan politik pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dimana kewenangan pemerintah mencakup seluruh bidang pemerintah kecuali urusan pemerintahan absolut yang meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dengan demikian kewenangan penyelenggaraan pelabuhan berada pada Pemerintah Daerah. Akan tetapi menurut Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, kewenangan pengaturan lebih banyak diberikan kepada Pemerintah Pusat dan intervensi Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah sangat besar. Hal tersebut tidak mendorong politik desentralisasi yang telah diamanatkan oleh Undang-undang mengenai Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan menyebutkan bahwa kewenangan di bidang kepelabuhan ditarik kembali oleh Pemerintah Pusat dan Daerah hanya memperoleh pelimpahan pelabuhan lokal saja, sehingga pendapatan dari sektor kepelabuhanan tidak dinikmati oleh Daerah, dan sama sekali tidak mengikutsertakan peranan DPRD sebagai wakil rakyat di Daerah. Dengan demikian jelas bahwa pengelolaan sumber pendapatan tersebut tidak mencerminkan aspirasi rakyat daerah dan bertentangan dengan politik pembagian pendapatan. Sehingga dengan dikuasainya pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Pusat, maka prinsip otonomi daerah yang seharusnya bermuara pada pemberdayaan masyarakat yang ditopang oleh peran DPRD sebagai wakil rakyat, menjadi tidak terpenuhi.

Sebagai gambaran pelabuhan laut yang ada di Provinsi Jawa Barat secara formal kewenangannya dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi Jawa Barat, hal tersebut sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis) kepada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Untuk pelabuhan laut regional yang ada di Provinsi Jawa Barat berdasarkan Lampiran II Keputusan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2002, yaitu Muara Gembong (Kab. Bekasi), Muara Cituis (Kab. Bekasi), Pangandaran (Kab. Ciamis), Kejawanan (Kab. Cirebon), Muara Gebang (Kab. Cirebon), Indramayu (Kab. Indramayu), dan Pelabuhanratu (Kab. Sukabumi).

Dalam penyelenggaraan pelabuhan tersebut, sampai saat ini masih tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah mempunyai kepentingan terhadap kewenangan penyelenggaraan pelabuhan seperti pemerataan pendapatan setiap wilayah. Untuk menyatukan moda transportasi baik itu moda darat, laut dan udara dengan Sistem Transportasi Nasional (SISTRANAS), Pemerintah Pusat menganggap bahwa pelabuhan merupakan urat nadi perekonomian untuk menghadapi daya saing tingkat global.

Dalam hal lain, menyangkut kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terlihat bahwa Pemerintah Pusat tetap melakukan intervensi dalam pengelolaan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan. Pemerintah Pusat menilai bahwa Pemerintah Daerah belum mempunyai kesiapan dan pengalaman yang cukup dalam penyelenggaraan pelabuhan.

1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti mengidentifikasikan permasalahnnya sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan penyelenggaraan pelabuhan berdasarkan hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana analisis yuridis pada proses tarik menarik kewenangan penyelenggaraan pelabuhan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah?
3. Bagaimana upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah berkaitan dengan adanya intervensi Pemerintah Pusat dalam urusan penyelenggaraan pelabuhan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah?
4. **Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh, baik berupa data sekunder dan data primer dianalisis dengan tanpa menggunakan rumusan statistik.

**PEMBAHASAN**

1. **Kewenangan Penyelenggaraan Pelabuhan Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia**

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.

Bambang Triatmodjo berpendapat bahwa:[[1]](#footnote-1)

“Pelabuhan (*port*) merupakan suatu daerah perairan yang terlindung dari gelombang dan digunakan sebagai tempat berlabuhnya kapal maupun kendaraan air lainnya yang berfungsi untuk menaikkan atau menurunkan penumpang, barang maupun hewan, reparasi, pengisian bahan bakar dan lain sebagainya yang dilengkapi dengan dermaga tempat menambatkan kapal, kran-kran untuk bongkar muat barang, gudang transito, serta tempat penyimpanan barang dalam waktu yang lebih lama, sementara menunggu penyaluran ke daerah tujuan atau pengapalan selanjutnya. Selain itu, pelabuhan merupakan pintu gerbang serta pemelancar hubungan antar daerah, pulau bahkan benua maupun antar bangsa yang dapat memajukan daerah belakangnya atau juga dikenal dengan daerah pengaruh. Daerah belakang ini merupakan daerah yang mempunyai hubungan kepentingan ekonomi, sosial, maupun untuk kepentingan pertahanan yang dikenal dengan pangkalan militer angkatan laut.”

Dari 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 dari pada itu, pengelolaan pelabuhan juga berkaitan erat dengan berbagai Undang-Undang (UU) lainnya, seperti UU Perikanan, UU Pemerintahan Daerah, UU 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.

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 sebaikya lebih dimaknai sebagai “manajemen pelabuhan”, dan bukan “penguasaan pelabuhan”.[[2]](#footnote-2) 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.

Sebagaimana dikemukakan di atas, 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. Maka dari itu, kegiatan pengelolaan pelabuhan mempunyai dasar pengaturan yang tidak sedikit dan berdimensi banyak, yang tidak dibatasi oleh batas-batas teritorrial tertentu, bahkan dapat dikatakan pengelolaan pelabuhan diatur secara global.

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasasi oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkukuh ketahanan 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 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 pelayanan dan daya saing dengan tetap mengutamakan pelayanan kepentingan umum.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaran pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Selanjutnya mengenai pengaturan penyelenggaraan pelabuhan secara teknis diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan. Peraturan tersebut dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang mengatur mengenai Tatanan Kepelabuhanan Nasional, Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, pembangunan dan pengoperasian pelabuhan, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, penarifan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri, dan sistem informasi pelabuhan.

Kegiatan pemerintahan di pelabuhan paling sedikit meliputi fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran. Selain kegiatan pemerintahan pada pelabuhan dapat dilakukan fungsi kepabeanan, keimigrasian, kekarantinaan, dan/atau kegiatan pemerintahan lainnya yang bersifat tidak tetap (Pasal 37 PP 61/2009).

Fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan dilaksanakan oleh penyelenggara pelabuhan. Penyelenggara pelabuhan terdiri atas:

1. Otoritas Pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial; dan
2. Unit Penyelenggara Pelabuhan pada pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial (Pasal 38 PP 61/2009).

Aparat penyelenggara pelabuhan terdiri atas:

1. aparat Otoritas Pelabuhan; dan
2. aparat Unit Penyelenggara Pelabuhan (Pasal 46 PP 61/2009).

Kegiatan pengusahaan di pelabuhan terdiri atas:

1. penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang; dan
2. jasa terkait dengan kepelabuhanan. (Pasal 68 PP 61/2009).

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang terdiri atas:

1. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
2. penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;
3. penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;
4. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan petikemas;
5. penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;
6. penyediaan dan/atau pelayanan jasa terminal petikemas, curah cair, curah kering, dan ro-ro;
7. penyediaan dan/atau pelayanan jasa bongkar muat barang;
8. penyediaan dan/atau pelayanan pusat distribusi dan konsolidasi barang; dan/atau
9. penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal. (Pasal 69 PP 61/2009).

Kegiatan tersebut dilakukan oleh Badan Usaha Pelabuhan yang dapat melakukan kegiatan pengusahaan pada 1 (satu) atau beberapa terminal dalam 1 (satu) pelabuhan. Badan Usaha Pelabuhan dalam melakukan kegiatan usahanya wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:

1. Menteri untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;
2. gubernur untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional; dan
3. bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal. (Pasal 71 ayat (2) PP 61/2009).

Penetapan Badan Usaha Pelabuhan yang ditunjuk untuk melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan pada pelabuhan yang berubah statusnya dari pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial menjadi pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilakukan melalui pemberian konsesi dari Otoritas Pelabuhan.

Penyelenggaraan pelabuhan laut serta pelabuhan sungai dan danau yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan yang diusahakan secara komersial harus memenuhi ketentuan:

1. kegiatan pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan dilaksanakan oleh Otoritas Pelabuhan yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan;
2. kegiatan pemerintahan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran dilaksanakan oleh Syahbandar; dan
3. kegiatan pengusahaan dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan yang mengusahakan pelabuhan laut untuk melayani angkutan penyeberangan. (Pasal 163 ayat (1) PP 61/2009).

Penyelenggara pelabuhan laut serta pelabuhan sungai dan danau yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan yang belum diusahakan secara komersial dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Pemerintah, Unit Pelaksana Teknis pemerintah provinsi, atau Unit Pelaksana Teknis pemerintah kabupaten/kota (Pasal 163 ayat (2) PP 61/2009).

1. **Analisis Yuridis Pada Proses Tarik Menarik Kewenangan Penyelenggaraan Pelabuhan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah diatur melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara konsepsional, otonomi daerah merupakan pemikiran yang dapat memacu perkembangan daerah-daerah yang selama ini tertinggal akibat kebijakan yang sentralistik, dimana segala yang menyangkut perkembangan daerah diatur langsung oleh pemerintah pusat, sehingga pembangunan di daerah tidak tepat sasaran.

Sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal tersebut diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun hal-hal yang bersifat mendasar dalam Undang-undang tersebut yaitu untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri serta mengembangkan fungsi DPRD, sehingga tercipta pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih.

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan perhubungan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, menetapkan wawasan nusantara serta memperkokoh ketahanan nasional.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dinyatakan 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 semua kegiatan angkutan di perairan, kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, serta perlindungan lingkungan maritim di perairan Indonesia.

Penerapan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pada dasarnya bahwa pemerintah daerah menjalankan aturannya yaitu untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, akan tetapi kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tidaklah mutlak untuk diselenggarakan pemerintah daerah, sehingga mengakibatkan pemerintah daerah merasa kebingungan dalam mengimplementasikannya kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya permasalahan dalam implementasi kewenangan kepelabuhan sebagaimana Kepala Biro Desentralisasi Kepala Bagian Bina Otonomi Daerah menyatakan bahwa:[[3]](#footnote-3)

“.... penepatan Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) Pusat di daerah akan menimbulkan *overlaping* tugas dan kewenangan dengan aparatur perhubungan laut di daerah.”

Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa kewenangan pelabuhan yang ada di daerah dalam pengimplementasiannya masih diatur oleh pemerintah pusat. Apabila dilihat secara yuridis formal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, bahwa kewenangan perhubungan (perhubungan laut/urusan kepelabuhan) merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, sehingga secara yuridis urusan pemerintah di bidang perhubungan merupakan kewenangan pemerintahan daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Namun dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut di Pemerintah Daerah, bahwa pelimpahan penyerahan penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja) kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota semakin tidak jelas kewenangan daerah dalam penyelenggaraan kepalabuhan apabila dikaitkan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menjunjung tinggi prinsip otonomi daerah.

Lebih lanjut Kepala Biro Desentralisasi Kepala Bagian Bina Otonomi Daerah, menegaskan bahwa:

“Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, sudah tidak sesuai dengan “jiwa” Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur mengenai urusan pemerintahan baik absolut, relatif dan konkuren. Namun sampai saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyerahan Urusan, masih belum ditetapkan oleh pemerintah pusat. Seharusnya dengan ketentuan tersebut, mengenai kepelabuhan merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dalam rangka mengimplementasikan otonomi daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karena itu sudah seyogianya penyelenggaran kepelabuhan khususnya mengenai penetapan standar, prosedur, perizinan, dan pengaturan bidang kepelabuhan lainnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah.”

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa aplikasi Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, tidak ada kejelasan dalam penyelenggaraan atau tidak mutlak. Diketahui bahwa dalam penyelenggaraan kepelabuhan, kedudukan pemerintah pusat yaitu sebagai penanganan pelabuhan-pelabuhan samudera. Akan tetapi mengenai peranan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelabuhan yaitu hanya sebagai penunjang dalam penyelenggaraan pelabuhan samudera, sedangkan peranan pemerintah pusat ialah sebagai pengelola pelabuhan samudera. Oleh karena itu dengan adanya kondisi demikian, maka terjadilah proses tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, bahwa penyelenggaraan kepelabuhan menjadi kewenangan pemerintah daerah, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah tersebut dan telah ditindak lanjuti oleh Keputusan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2002 secara eksplisit telah mengatur mengenai kategori pelabuhan.

Potensi ketidakjelasan atau perebutan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan ini dapat dikategorisasikan ke dalam masalah kelembagaan. Apabila hal ini benar terjadi dan berlarut-larut akan dipengaruhi investor asing yang akan menanamkan modal ke daerah. Para calon investor terutama inverstor asing untuk berperan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional.

Permasalahan-permasalahan konflik kewenangan tersebut di atas, disebabkan oleh adanya ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang menganut otonomi daerah. Dengan dianutnya otonomi luas cenderung menafsirkannya secara tidak mendalam dan menganggap bahwa semua kewenangan di luar kewenangan pusat adalah kewenangan daerah. Sedangkan pada sisi yang lain, Departemen Sektoral di Pusat juga berpegang pada undang-undang sektoral masing-masing. Dalam hal ini Departemen Perhubungan berpegang pada Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan dan Keputusan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2002. Permasalah tersebut timbul karena substansi kewenangan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dengan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 berbeda pengaturannya. Akibatnya terjadilah perbedaan persepsi antara Pusat dengan Daerah.

Perbedaan persepsi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motif utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada suatu hal yang disengketakan tersebut, namun bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut.

Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi luas, maka kebutuhan uang menjadi tidak terbatas. Sedangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) terbatas, sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh karenanya penyelanggaraan pelabuhan menjadi potensi objek penerimaan PAD. Sedangkan Pemerintah Pusat berpendapat bahwa objek tersebut adalah menyangkut kepentingan nasional, dimana tidak semua daerah memiliki pelabuhan, tidak semua daerah mempunyai kemampuan untuk mengelola pelabuhan, jika penyelenggaraan pelabuhan diserahkan kepada daerah, maka akan ada beberapa kemungkinan bahwa daerah belum dapat mengelola pelabuhan dengan baik, sehingga tidak dapat bersaing dengan negara tetangga. Hal ini menjadi alasan mendasar bagi Pemerintah Pusat tentang perlunya penguasaan atas objek tersebut sebagai kewenangan atas sumber-sumber perekonomian nasional.

Tarik-menarik kewenangan pelabuhan antara pemerintah pusat dan pemerinah daerah yaitu pada kepentingan pengurusan pelabuhan regional dan lokal, kepentingan pajak dan retribusi dan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan internasional. Berkaitan dengan kewenangan dalam pengurusan pelabuhan regional dan lokal, pemerintah pusat menilai bahwa pemerintah daerah belum mempunyai kesiapan dalam pengurusan pelabuhan baik sarana prasarana pendukung, aparatur maupun dukungan dana, sehingga kewenangan masih diambil pusat, jika tidak justru pengelolaan pelabuhan akan menurunkan kualotas layanan publik dan kompetensi.

Sedangkan pemerintah daerah menilai peranan pemerintah pusat hanya sebagai pengaturan, pembinaan, dan pengawasan. Pemerintah daerah sebagai pengurusan, karena yang mempunyai dampak secara langsung, sehingga kewenangan seharusnya dimiliki daerah. Sehubungan dengan kepentinga pajak dan retribusi, pemerintah pusat menilai kewenangan pengurusan masih diambil pusat, maka penerimaan pendapatan dari pajak dan retribusi masih masuk ke kas pemerintah pusat. Namun pemerintah daerah beranggapan bahwa pelabuhan merupakan salah satu aset daerah. Desentralisasi memberikan dampak bahwa daerah perlu mandiri termasuk dalam pengelolaan aset daerah. Dalam kepentingan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan internasional, pemerintah pusat menilai pemerintah daerah belum siap terutama dalam kewenangan penyelenggaraan pelabuhan internasional yang berpedoman pada standar-standar *International Maritime Organization* (IMO).

Penyelenggaraan kewenangan terhadap daerah justru akan menurunkan daya saing dan kepercayaan internasional, sedangkan pemerintah daerah menilai daerah perlu memiliki pelabuhan internasional sendiri. Jika daerah memiliki pelabuhan internasional sendiri, maka daerah tidak tergantung pada daerah lain, termasuk dalam kegiatan ekonomi, seperti halnya kasus banjir yang melanda daerah Jakarta tidak memberikan dampak bagi aktivitas ekonomi Jawa Barat. Ketidaksiapan daerah dalam penyelenggaraan pelabuhan dapat menurunkan kepercayaan pengguna jasa pelabuhan terutama untuk kapal-kapal asing pada pelabuhan internasional, sehingga justru akan menurunkan keunggulan dalam rangka mengikuti persaingan global.

1. **Upaya Yang Harus Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Berkaitan Dengan Adanya Intervensi Pemerintah Pusat Dalam Urusan Penyelenggaraan Pelabuhan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Adanya proses penarikan kewenangan mengenai penyelenggaraan pelabuhan oleh pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan berakibat kewenangan pemerintah daerah hanya memperoleh pelimpahan lokal saja (penyelenggaraan pelabuhan lokal), sehingga pendapatan dari sektor kepelabuhan tidak dinikmati oleh daerah, dan sama sekali tidak mengikutsertakan peranan DPRD sebagai wakil rakyat di daerah. Walaupun secara tegas mengenai urusan pemerintahan dalam bidang kepelabuhan termasuk urusan wajib pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Untuk menyikapi persoalan tersebut, tentunya pemerintah daerah haruslah melakukan suatu upaya atas adanya intervensi tersebut.

Upaya pemerintah daerah untuk mendapat hak kewenangan pengelolaan pelabuhan, secara umum dapat dilakukan melalui strategi formal (melalui DPR, asosiasi, dan lobby) dan melalui strategi informal (melalui wacana, dan opini publik).

1. **Jalur Formal**

Jalur formal adalah akses pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dengan mengikuti peraturan perundang-undangan yang ada. Jalur ini dilakukan melalui institusi/badan hukum secara kelembagaan menurut tugas pokok dan fungsinya, seperti melalui birokrasi dan legislatif.

1. Pembangunan alasan normatif dan substantif

Langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengambil alih kewenangan penyelenggaraan pelabuhan yaitu dengan melakukan koordinasi dengan DPR melalui dengar pendapat. Tindakan ini sangat penting karena lembaga inu merupakan lembaga tinggi negara yang mempunyai tugas membuat undang-undang. Hal tersebut sangat penting untuk dapat merealisasikan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan di setiap pemerintahan daerah.

1. Jalur lobby

Kegiatan organisasi manyangkut partsipasi sebagai anggota atau pejabat dalam suatu organisasi yang tujuan utamanya yaitu mempengaruhi kebijakan pemerintah. Strategi lain sebagai upaya pemerintah daerah untuk mengambil alih kewenangan pelabuhan yaitu melalui lobby. Lobby formal dilakukan dengan menghubungi pejabat pemerintahan dan pemimpin politik dengan maksud mempengaruhi keputusan mereka.

1. Jalur regulasi

Regulasi merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Adapun mengenai pengaturan pelabuhan diatur dalam peraturan daerah masuk ke dalam sub sektor perhubungan laut tentang tatanan kepelabuhanan.

Fungsi regulator secara umum berada di tangan pemerintah pusat melalui Dinas Perhubungan dengan perusahaan sebagai pelaku usaha. Pemerintah daerah ikut diberi kewenangan pengawasan operasi pelabuhan, terutama untuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup, infrastruktur penunjang pelabuhan, penataan kawasan di sekitar pelabuhan.

1. **Jalur Informal**

Jalur informal yaitu upaya yang dilakukan pemerintah provinsi melalui perorangan atau kelompok berdasarkan kepentingan dan profesi, seperti media massa dan asosiasi angkutan laut dan penunjang angkutan laut, hal ini dilakukan untuk membangun aliansi dan mobilisasi opini.

1. Pembangunan aliansi

Untuk menunjang dalam merealisasikan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan, pemerintah daerah dapat bekerjasama untuk mengembangkan pelabuhan yang ada di wilayahnya dengan stakeholder sektor pehubungan, seperti asosiasi angkutan laut yang meliputi asosiasi pelayaran nasional (PELNAS), dan pelayaran rakyat (PELRA) serta asosiasi yang bergerak dalam penunjang angkutan laut seperti GAFEKSI, PBM, dan EMKI. Aliansi juga dilakukan dengan tetap menjaga hubungan yang harmonis terhadap PT Pelindo dan telah dipertimbangkan berbagai opsi, seperti partisipasi pemerintah daerah melalui badan usaha milik daerah (BUMD) dalam kepemilikan pelabuhan.

1. Mobilisasi opini

Hal ini dilakukan melalui media masa oleh pemerintah daerah sebagai sebuah cara untuk menarik dukungan terhadap wacana dan argumen yang dikembangkan. Mobilisasi opini publik dilakukan dalam berbagai media seperti surat kabar, dan artikel internet yang merupakan sebuah cara untuk menarik dukungan terhadap wacana dan argumen yang dikembangkan pemerintah daerah, sehingga keberpihakan terhadap kepentingannya dapat dicapai.

**PENUTUP**

1. **Kesimpulan**
2. Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasasi oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkukuh ketahanan 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.
3. Tarik-menarik kewenangan pelabuhan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yaitu berkaitan dengan tarik-menarik kepentingan kewenangan pengurusan pelabuhan regional, kepentingan pajak dan retribusi dan kepentingan penyelenggaraan pelabuhan internasional. Berkaitan dengan kewenangan pengurusan pelabuhan regional termasuk penyelenggaraan pelabuhan internasional, pemerintah pusat menilai pemerintah daerah belum mempunyai kesiapan dalam pengurusan pelabuhan baik sarana prasarana pendukung, aparatur maupun dukungan dana, sehingga kewenangan masih dilaksanakan pusat, jika tidak justru pengelolaan pelabuhan akan menurunkan kualitas layanan publik dan kompetensi. Sedangkan pemerintah daerah mempunyai kepentingan berkaitan dengan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dalam hal lain selama ini pendapatan dari sektor kepelabuhanan semuanya masih masuk dalam kas Pemerintah Pusat, sehingga pendapatan dari sektor kepelabuhanan tidak dinikmati oleh daerah, dan sama sekali tidak mengikutsertakan peranan DPRD sebagai wakil rakyat di daerah. Dalam hal lain daerah mempunyai kepentingan bahwa jika daerah mempunyai pelabuhan internasional, maka daerah tidak tergantung pada daerah lain termasuk dalam kegiatan ekonomi.
4. Upaya pemerintah daerah untuk mendapat hak kewenangan pengelolaan pelabuhan, secara umum dapat dilakukan melalui strategi formal (melalui DPR, asosiasi, dan lobby) dan melalui strategi informal (melalui wacana, dan opini publik). Penyerahan pengelolaan pelabuhan lokal kepada pemerintah daerah seperti yang dilakukan masih merupakan serah terima yang sifatnya operasional, karena untuk penyerahan personil peralatan, pembiayaan dan dokumen atau yang dikenal dengan istilah P3D, secara simultan sedang diproses penyelesaian administrasinya. Sedangkan untuk fungsi keselamatan pelayaran secara institusional tidak dapat diserahkan kepada pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan fungsi keselamatan merupakan *mandatory* dari *International Maritime Organization* (IMO) yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Direktorat Jenderal Perhubungan Laut.
5. **Saran**
6. Penyelenggaraan kewenangan pelabuhan haruslah ditentukan arah dan pengembangan pengelolaannya melalui kebijakan pemerintah dalam Tatanan Kepelabuhan Nasional yang membagi pelabuhan dalam hierarki, peran dan fungsi yaitu pelabuhan internasional, nasional, regional dan lokal, termasuk pembagian kewenangan pada pemerintah provinsi sesuai hierarki, peran dan fungsi.
7. Perlu adanya prosedur dan mekanisme kerja tentang pengendalian, pengawasan bidang pelabuhan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada pemberdayaan dan peran serta daerah, sehingga dapat menunjang pembangunan daerah sesuai potensi dan kondisi daerah yang meliputi kepelabuhanan, angkutan laut, jasa maritim dan bai hasil perolehan sebagian Pungutan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sub sektor Perhubungan Laut masuk ke kas daerah.
8. Perlu adanya kebijakan pemerintah daerah yang mengatur mengenai mekanisme dan prosedur perizinan di bidang kepelabuhan, agar mempunyai izin di bidang kepelabuhanan. Serta harus adanya pemahaman pemerintah daerah dalam pembangunan di bidang kepelabuhanan.

**DAFTAR PUSTAKA**

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Pengangkutan Darat, laut, dan Udara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Agussalim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah* Unpad, Bandung, 2000.

Bambang Triatmodjo, *Pelabuhan*, Beta Offset, Yogyakarta, 1996.

Otje Salman S dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali,* Refika Aditama, Bandung, 2004.

Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta 1995.

Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Kepailitan dan Penundaan Pembayaran, Jilid 8*, Djambatan, Jakarta, 1992.

Rony Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung,* Raja Grasindo, Jakarta, 2007.

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi,* LaksBang Press Indo, Yogyakarta, 2007.

Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan Yang Baik” Bagian Kedua Edisi revisi*, Mandar Maju, Bandung, 2012.

**UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen ke empat);

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;

Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan;

Peraturan Menteri Perhubungan No. 51 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut;

Keputusan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2002 tentang Pelimpahan Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut;

Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.53 Tahun 2002 tentang Tatanan Kepelabuhan Nasional.

1. Bambang, Triatmodjo, Pelabuhan, Beta Offset, Yogyakarta, 1996, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Lihat kutipan Tri Widodo W. Utomo, *Mencermati Polemik Pengelolaan Pelabuhan*, <http://www.geocities.com/triwidodowu/pelabuhan.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Hasil wawancara dengan Kepala Biro Desentralisasi Kepala Bagian Bina Otonomi Daerah, 2016. [↑](#footnote-ref-3)