

KONFLIK KEWENANGAN PENGELOLAAN KEPELABUHANAN DALAM PERSPEKTIF SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Oleh: Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.¹⁷

Abstract

Dispute between Central and Local Government on seaport management tends to be more frequent since the implementation of regional autonomy laws of 1999. The focal point of such conflict rests on how to evenly distribute the power and authority of seaport management among different level of government. From the perspective of public administration, this situation will lead not only to the fading of seaport services, it also leads to the creation of uncondusive economic atmosphere in the whole country. Learning from Canada's experience, this paper offers legal interpretation and possible actions to solve either existing or prospective conflicts.

Pengantar

Perkembangan reformasi paska Orde Baru dewasa ini telah membuktikan besarnya komitmen para penyelenggara negara untuk melaksanakan amanat Gerakan Reformasi Total di segala bidang, terutama dalam kerangka mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bebas dari KKN. Salah satu kinerja reformasi di bidang pemerintahan adalah terwujudnya transformasi struktural sistem administrasi pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, melalui pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan UU No. 22/1999 yang telah diubah dengan UU No. 32/2004. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah ini, pemerintah secara signifikan telah mendesentralisasikan berbagai kewenangan atau urusan pemerintahan secara luas, utuh, dan nyata kepada Daerah, termasuk kewenangan di wilayah laut (Pasal 3 dan Pasal 10 UU No. 22/1999 jo. Pasal 18 UU No. 32/2004).

Permasalahan yang dewasa ini kembali mengemuka, khususnya berkaitan dengan kewenangan daerah di wilayah laut, adalah konflik antara Pusat dan Daerah mengenai pengelolaan pelabuhan. Tidak kurang dari 57 Kabupaten/Kota yang tergabung dalam FDB (Forum Deklarasi Balikpapan) baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri berupaya secara hukum untuk mengklaim kewenangan pengelolaan pelabuhan yang berlokasi di dalam daerah masing-masing. Upaya hukum yang dilakukan adalah mengajukan ke MA untuk melakukan *Judicial Review* atas PP No. 69/2001 Tentang Kepelabuhanan yang dinilai bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah maupun PP No. 25/2000. Padahal Pemerintah berdasarkan PP tersebut, dan dikuatkan dengan

¹⁷ Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Bandung; sedang menyelesaikan Program Pascasarjana (S-3) di Universitas Padjadjaran, Bandung.

Keputusan Menhub No. KM 53, 54, 55, dan khususnya Keputusan Menhub No. KM 56/2002, sebenarnya telah melimpahkan / menyerahkan penyelenggaraan pelabuhan laut kepada Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Upaya hukum ini telah membuahkan hasil, dimana berdasarkan Amar Putusan MA atas Nomor Perkara 12/P/HUM/2003 tanggal 28 Mei 2004, yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Gresik tanggal 17 Juni 2003; bahwa meskipun dalam putusan primer MA menolak permohonan hak uji materiil untuk membatalkan PP No. 69/2001, tetapi dalam putusan subsidernya justru mengabulkan hak uji materiil atas sebagian dari materi PP tersebut yang meliputi Pasal 5, 12, 16 – 36, 54 – 59, dan 62 – 66. Keputusan MA tersebut oleh beberapa kalangan dinilai janggal, karena dalam vonis primernya memutuskan menolak uji materiil PP No. 69/2001, tetapi dalam putusan subsidernya justru mengabulkan untuk sebagian.

Putusan MA seperti tersebut di atas menimbulkan reaksi positif dari kalangan para anggota FDB, seakan menguatkan dan menjadi pendorong untuk melanjutkan upaya klaim atas kewenangan pengelolaan pelabuhan di daerah masing-masing. Tidak sedikit dari anggota forum tersebut yang telah memiliki Perda Tentang Kepelabuhanan. Misalnya Kota Cilegon telah memiliki Perda No. 1/2001 Tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, yang pada intinya mengatur mengenai kewenangan pengelolaan kepelabuhanan sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan UU No. 22/1999. Perda tersebut telah dinyatakan batal oleh Mendagri. Namun dengan keluarnya putusan MA tentang Uji Materiil PP No. 69/2001, Pemkot Cilegon menyatakan akan melanjutkan upaya pemberlakuan Perda Kepelabuhan, dan menilai bahwa justru SK Mendagri batal demi hukum (*Sinar Harapan*, Jum'at 30 Juli 2004).

Sementara itu di Jakarta, pada tanggal 26 Juli 2004 Gubernur DKI Jakarta bahkan meresmikan pembangunan Pelabuhan Jakarta New Port (JNP) yang tentu saja menuai protes dari pihak PT Pelindo II sebagai pengelola Pelabuhan Tanjung Priok. Meskipun kasus JNP berbeda dari konteks “pengambilalihan” pengelolaan pelabuhan sebagaimana yang berlaku di daerah lainnya; namun kasus ini juga berkaitan dengan konflik kewenangan yang sama. Bedanya DKI Jakarta berencana membangun pelabuhan baru yang akan bersaing dengan Pelabuhan Tanjung Priok, berdasarkan kewenangan yang dimiliki berdasar UU No. 22/1999 dan UU No. 34/1999 Tentang Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Di sisi lain berbagai pihak melihat permasalahan yang muncul tersebut sebagai upaya pengambilalihan pengelolaan pelabuhan dari Pemerintah (PT Pelindo) oleh Daerah. Bahkan Pemerintah Pusat sendiri pun tampaknya berpersepsi demikian, sehingga tidak kurang dari Menko Perekonomian memberikan komentar yang menyayangkan sikap 57 Pemda yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan karena bersikeras merebut pengelolaan pelabuhan dari PT Pelindo. Pemerintah sendiri dalam berbagai kesempatan cenderung bersikap defensif dengan menyatakan bahwa daerah tidak memiliki kemampuan yang memadai, karena pengelolaan pelabuhan penuh dengan berbagai peraturan atau konvensi hukum dan berbagai protokol internasional yang sulit untuk dilaksanakan sendiri oleh daerah. Sikap pemerintah yang demikian itu ditanggapi oleh daerah. Di berbagai daerah konflik kewenangan atas pengelolaan kepelabuhanan tersebut telah melibatkan aksi massa baik berupa ancaman maupun aktivitas nyata

pendudukan dan pemblokiran pelabuhan yang dikuasai PT Pelindo, termasuk ancaman Pemda setempat untuk memblokir aktivitas kepelabuhanan di daerahnya. Berbagai fenomena tersebut jelas sangat mengganggu para pengguna jasa kepelabuhanan, serta menciptakan iklim yang kurang kondusif bagi kegiatan perekonomian yang memanfaatkan jasa pelabuhan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, makalah ini akan mencoba mengulas permasalahan di atas sebagai upaya memberikan pertimbangan kebijakan dalam perspektif Sistem Administrasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah dalam kerangka NKRI. Sebagai basis analisis digunakan peraturan perundang-undangan yang relevan, baik yang mengatur secara umum maupun khusus tentang kepelabuhanan. Dalam hal ini, meskipun UU No. 22/1999 telah diganti dengan UU No. 32/2004, namun masih tetap dijadikan sebagai rujukan. Alasannya, UU ini menyediakan aturan yang relatif lebih lengkap dibanding UU penggantinya, sementara kandungan materinya juga dipandang masih tetap relevan. Untuk lebih memberikan gambaran yang komprehensif, pengalaman menarik dari Kanada dalam rangka desentralisasi pengelolaan pelabuhan yang telah dilakukan sejak tahun 1995 melalui kebijakan *Ports Program and Divestiture*, akan menjadi *benchmark* utama kajian dalam makalah ini.

Pengertian Pelabuhan dan Kepelabuhanan

Pelabuhan, khususnya pelabuhan laut, dalam pengertian paling sederhana sebagaimana diungkapkan oleh Bambang Brojonegoro (Kompas, 16/8, hal 11) adalah tempat berlabuhnya kapal laut yang bermaksud membongkar dan memuat barang atau orang. Berdasarkan UU No. 21/1992 Tentang Pelayaran, Pasal 1 angka 4: *“Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra-dan antarmoda transportasi”*.

Sedangkan pengertian kepelabuhanan menurut Pasal 21 ayat (1) UU No. 21/1992 adalah: *“... meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan pelabuhan dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan dan ketertiban arus lalu lintas kapal, penumpang dan/atau barang, keselamatan berlayar, serta tempat perpindahan intradan/atau antarmoda.”*

Dengan demikian dari pengertian tersebut di atas yang dimaksud dengan pelabuhan adalah sebuah fasilitas umum yang diselenggarakan untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dan ekonomi yang berkaitan dengan aktivitas pelayaran dalam segala bentuknya. Pelayaran itu sendiri diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, serta keamanan dan keselamatannya (Pasal 1 angka 1, UU No. 21/1992).

Konsideran UU No 21/1992 menyatakan bahwa pelayaran bagi Negara RI sebagai negara kepulauan merupakan salah satu moda transportasi, tidak dapat dipisahkan dari moda-moda transportasi lain yang ditata dalam sistem transportasi nasional yang dinamis dan mampu mengadaptasi kemajuan di masa depan, mempunyai karakteristik mampu melakukan pengangkutan secara masal, menghubungkan, dan menjangkau seluruh wilayah melalui perairan, perlu lebih dikembangkan potensinya dan ditingkatkan peranannya baik nasional maupun internasional, sebagai penunjang, pendorong, dan penggerak pembangunan nasional demi peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kegiatan pelayaran, fasilitas pelabuhan, dan segala aspek kepelabuhanan yang dimaksud dalam makalah ini adalah dilakukan dalam wilayah perairan Indonesia, yaitu perairan yang meliputi laut wilayah, perairan kepulauan, perairan pedalaman sebagaimana dimaksud dalam UU No. 4 Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia jo UU No. 17/1985 tentang Pengesahan UNCLOS – *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi PBB tentang Hukum Laut), serta perairan daratan (Pasal 1 ayat 3, UU No. 21/1992).

Dalam tatanan Negara Kesatuan dimana negara Indonesia adalah bersifat *eenheidstaat*, dengan demikian tidak ada lembaga lainnya yang memiliki kekuasaan atas perairan, pelabuhan, kepelabuhanan yang setara dengan kekuasaan Pemerintahan Negara. Kalaupun dalam kerangka pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, berdasarkan UUD 1945 negara memberikan kewenangan kepada daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota atas sebagian wilayah laut dan segala fungsi yang diperlukan untuk pengelolaannya di bawah pembinaan dan pengawasan Pemerintah, maka hal itu dilaksanakan adalah semata-mata dalam kerangka untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan dalam rangka mewujudkan kesatuan dan persatuan bangsa demi keutuhan NKRI.

Desentralisasi Wilayah Laut dan Kewenangan Pengelolaan Kepelabuhanan Pasca Orde Baru

Kewenangan Atas Wilayah Laut

Dalam Era Reformasi, berdasarkan Pasal 3 UU No. 22/1999 Pasal 3 disebutkan bahwa Wilayah Daerah Propinsi adalah terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Sedangkan kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (2) tersebut, adalah sejauh sepertiga dan batas laut Daerah Propinsi (Pasal 10 ayat 3), yaitu dalam jarak sejauh 4 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Dengan demikian dari jarak sejauh 12 (dua belas) mil laut tersebut pada daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota dalam Propinsi yang berbatasan langsung dengan laut, kewenangan atas wilayah laut pada 4 (empat) mil pertama dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan adalah wilayah laut yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan sisanya, yaitu sejauh 8 (delapan) mil

laut yang diukur dari batas terjauh 4 (empat) mil yang menjadi wilayah Kabupaten/Kota, merupakan wilayah yang menjadi kewenangan Daerah Propinsi.

UU No. 32/2004 sendiri memberikan pengaturan yang tidak berbeda jauh dibanding UU No. 22/1999. Pasal 18 UU no. 32/2004 menegaskan bahwa “Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota”. Selanjutnya ditentukan juga bahwa “Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud”.

Dalam wilayah laut tersebut, kewenangan daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota menurut Pasal 10 UU No. 22/1999 jo. Pasal 18 UU No. 32/2004 meliputi:

- (a) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
- (b) Pengaturan kepentingan administratif;
- (c) Pengaturan tata ruang;
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan
- (e) Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara

Sehubungan dengan ketentuan tersebut, dijelaskan dalam UU Pemda 1999 maupun 2004 bahwa khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut. Ini berarti masyarakat nelayan tradisional dijamin oleh UU, untuk dapat menjalankan hajat hidup mencari ikan dimana saja di seluruh perairan nasional Indonesia tanpa perlu meminta ijin kepada pengelola wilayah kerja lautan tertentu yang termasuk ke dalam wilayah yang menjadi kewenangan daerah otonom tertentu.

Dalam praktek awal pelaksanaan UU Pemda, di daerah telah terjadi beberapa kasus dimana para nelayan tradisional dari suatu daerah otonom tertentu dilarang masuk ke dalam wilayah laut yang termasuk ke dalam wilayah kewenangan daerah otonom tertentu. Bahkan kasus yang terparah antara lain adalah munculnya aksi kekerasan massa nelayan suatu daerah tertentu yang membakari perahu nelayan dari daerah lain yang didapati beroperasi di wilayah laut daerah massa nelayan daerah tertentu tadi. Akan tetapi berbagai kasus tersebut dewasa ini sudah banyak berkurang, sejalan dengan semakin dipahaminya konsepsi mengenai kewenangan daerah di wilayah laut.

Ketentuan dalam UU No. 22/1999 yang memberikan kewenangan atas wilayah laut kepada Daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai batas wilayah daerah yang bersangkutan, memang mengundang kritik dari berbagai pihak. Ada pandangan yang menyatakan bahwa pemberian wilayah laut sebagai batas wilayah daerah dengan segala kewenangan dan fungsi yang melekat atasnya, sama saja dengan pengkaplingan wilayah laut, yang eksesnya adalah pembatasan kegiatan masyarakat warga negara Indonesia, khususnya nelayan tradisional maupun modern, di perairan Indonesia berdasarkan

ketentuan peraturan dan kebijakan administratif yang diberlakukan oleh masing-masing daerah. Contoh kasus tersebut di atas membuktikan adanya ekkses negatif tersebut. Ekkses lebih lanjut adalah adanya kecenderungan daerah untuk menguasai atau mengklaim penguasaan/pengelolaan pelabuhan yang berlokasi di daerah Propinsi atau Kabupaten/Kota tertentu. Kasus inilah yang secara strategis menjadi salah satu permasalahan nasional yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Kewenangan Kepelabuhanan

Jika dipelajari secara seksama, UU No. 22/1999 sebenarnya tidak secara eksplisit mengatur dan menetapkan kewenangan pengelolaan pelabuhan bagi daerah Kabupaten/Kota. Meskipun berdasarkan ketentuan Pasal 3 maupun Pasal 10 ayat (3) ditetapkan bahwa daerah memiliki batas wilayah laut sejauh 4 mil laut, dan memiliki beberapa kewenangan fungsional atas wilayah laut tersebut sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (2); tidak berarti bahwa Daerah Kabupaten/Kota secara otomatis memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan berdasarkan jenisnya sebagaimana diatur dalam UU No. 21/1992 Tentang Pelayaran dan PP No. 70/1996 Tentang Kepelabuhanan.

Lebih lanjut, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU No. 22/1999 ditetapkan bahwa pada dasarnya kewenangan daerah Kabupaten/Kota adalah mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9. Sedangkan diantara 11 (sebelas) kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Otonom Kabupaten/Kota salah satunya adalah kewenangan dalam bidang perhubungan. Dalam bidang ini tidak ada penjelasan apapun dalam UU No. 22/1999 maupun dalam PP No. 25/2000 yang menjabarkan mengenai kewenangan dalam bidang perhubungan yang menjadi hak dan kewajiban Kabupaten/Kota. Apakah di dalamnya termasuk kewenangan pengelolaan jenis pelabuhan tertentu, memang tidak terdapat dalam ketentuan UU No. 22/1999, PP No. 25/2000; bahkan tidak juga ditetapkan dalam UU No. 21/1992 maupun PP No. 70/1996.

Namun demikian untuk Daerah Propinsi, ketentuan Pasal 9 ayat (1) beserta Penjelasan Pasal 9 ayat (1), UU No. 22/1999 menetapkan bahwa Propinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, yang meliputi antara lain kewenangan dalam bidang perhubungan, kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, dan kewenangan dalam bidang lain. Dalam Penjelasan, ditegaskan bahwa kewenangan Propinsi dalam bidang lain itu, salah satunya adalah kewenangan dalam pengelolaan pelabuhan regional. Sehingga bagi Daerah Propinsi

Pelabuhan bagi daerah Kabupaten/Kota dimana lokasi pelabuhan itu berada, tidak dapat dipungkiri memiliki daya tarik ekonomis yang tersendiri, terutama jika dihubungkan dengan potensi sumber pendapatan asli daerah (PAD). Oleh karena itu pelabuhan oleh daerah lebih cenderung dipandang sebagai potensi sumber daya nasional yang berada di daerah, yang berdasarkan Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 22/1999 ditetapkan bahwa Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud sumber daya nasional dalam ketentuan tersebut, menurut penjabarannya adalah sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya

manusia yang tersedia di Daerah. Pelabuhan adalah infrastruktur ekonomi yang tersedia di Daerah yang dapat dikategorikan sebagai sumber daya buatan. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) inilah kemudian banyak daerah di mana terdapat satu atau lebih pelabuhan yang dikelola oleh Pemerintah ataupun oleh BUMN, yang lalu berupaya untuk dapat menguasai, mengambilalih pengelolaan, atau paling tidak turut berpartisipasi, atau paling bagus menuntut hak pembagian hasil dari perusahaan pelabuhan tersebut kepada Pemerintah atau BUMN yang mengoperasikannya. Hal ini sebenarnya mengindikasikan motif yang sebenarnya dari berbagai daerah yang terlibat konflik kewenangan atas kepelabuhanan dengan Pemerintah atau PT Persero Pelindo.

Reformasi dalam bidang pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22/1999 sebagaimana telah dikemukakan, dalam bidang perhubungan dan kepelabuhanan tampaknya memang kurang cepat ditanggapi. Sehingga arah kebijakan desentralisasi di bidang perhubungan, khususnya dalam bidang kepelabuhanan cenderung dinilai terlambat, yaitu dilaksanakan dengan menerbitkan PP No. 69/2001 Tentang Kepelabuhanan yang menggantikan PP No. 70/1996, dan SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002 Tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/ Satuan Kerja) kepada Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam UU No. 21/1992, Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) ditetapkan bahwa Pelabuhan adalah terdiri dari Pelabuhan Umum dan Pelabuhan Khusus. Pelabuhan Umum diselenggarakan untuk kepentingan pelayanan masyarakat umum; sedangkan Pelabuhan Khusus diselenggarakan untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1), penyelenggaraan pelabuhan umum dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada badan usaha milik negara yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam prakteknya dewasa ini, pelimpahan tersebut jatuh ke tangan PT Persero Pelindo yang kemudian diorganisasikan berdasarkan wilayah pelayanan tertentu. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Pemerintah membuka kesempatan untuk kerasama dengan pihak ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) bahwa badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pelabuhan umum atas dasar kerja sama dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan perusahaan pelabuhan.

Sedangkan pengelolaan pelabuhan khusus terbuka bagi institusi atau perorangan untuk membangun dan mengoperasikannya, setelah memperoleh ijin dari Pemerintah, dalam hal ini adalah Menteri Perhubungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UU No. 21/1992. Jika dikaitkan dengan adanya tuntutan berbagai daerah untuk dapat membangun dan mengoperasikan pelabuhan sesuai dengan kewenangan otonomi yang ada, tampaknya ketentuan tersebut merupakan landasan hukum yang cukup kuat untuk merealisasikannya.

Dengan demikian, setelah berlakunya UU No. 22/1999 dan PP No. 25/2000, dimana telah berdampak pada munculnya tuntutan daerah untuk dapat berperan serta dalam pengelolaan kepelabuhanan; maka terdapat alasan yang sangat logis dan strategis bagi Pemerintah untuk mempertimbangkan kebijakan desentralisasi kepelabuhanan, melalui revisi UU No. 21/1992 atau merevisi PP No. 70/1996.

Desentralisasi Kepelabuhanan

Sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis dan terutama munculnya berbagai tuntutan dari daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota yang di daerahnya terdapat lokasi pelabuhan dengan segala infrastruktur yang melekat pada kepentingan pelabuhan tersebut; pada akhirnya Pemerintah menerbitkan PP No. 69/2001 Tentang Kepelabuhanan sebagai pengganti PP No. 70/1996 Tentang Kepelabuhanan.

Dalam PP No. 69/2001 yang cukup signifikan adalah pengembangan kategori jenis pelabuhan, yang mencakup tidak hanya Pelabuhan Umum dan Pelabuhan Khusus, melainkan termasuk juga kategori atau jenis Pelabuhan Internasional (primer dan sekunder), Pelabuhan Nasional, Pelabuhan Regional, dan Pelabuhan Lokal; sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6. Kategorisasi ini berlaku baik atas Pelabuhan Umum maupun Pelabuhan Khusus.

Di samping itu, terdapat pengaturan yang menarik mengenai kategori Pelabuhan Penyeberangan yang didasarkan kepada hirarkhi peran dan fungsi pelabuhan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2), yaitu Pelabuhan Penyeberangan lintas Propinsi dan antar Negara, Pelabuhan Penyeberangan lintas Kabupaten/Kota, dan Pelabuhan Penyeberangan lintas dalam Kabupaten/Kota.

Ditinjau dari perspektif sistem administrasi pemerintahan dan otonomi daerah, pengklasifikasian jenis pelabuhan seperti tersebut di atas, sebenarnya memberikan kemudahan dalam upaya Pemerintah untuk melakukan desentralisasi dalam pengelolaan pelabuhan kepada Daerah Propinsi atau kepada Kabupaten/Kota. Dari gambaran tersebut di atas, ketentuan tentang kewenangan Propinsi sebagai Daerah otonom dalam pengelolaan pelabuhan regional menurut Pasal 9 ayat 1 UU No. 22/1999 beserta Penjelasannya, serta Pasal 3 ayat (2) PP No. 25/2000; dengan demikian akan dapat terpenuhi berdasarkan pengklasifikasian jenis pelabuhan menurut PP No. 69/2001 tersebut.

Desentralisasi kewenangan dalam penyelenggaraan pelabuhan berdasarkan PP No. 69/2001, tercermin dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) dan (2). Dalam ayat (1) huruf a dan b ditentukan bahwa Pelabuhan Umum (penulis: sesuai kategori jenisnya) dapat diselenggarakan oleh (a) Pemerintah yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Negara; dan (b) Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Sedangkan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan khusus sesuai kategori jenisnya dapat diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Badan Hukum Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2).

Implementasi ketentuan dalam PP No. 69/2001 yang merupakan kebijakan desentralisasi kewenangan penyelenggaraan kepelabuhanan dan pengelolaan pelabuhan, kemudian dijabarkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 53/2002 Tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 54/2002 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, serta Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 55/2002 Tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus.

Sedangkan mengenai penyerahan kewenangan atau desentralisasi pengelolaan pelabuhan kepada Propinsi, Kabupaten dan kota, ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 56/2002, tanggal 29 Agustus 2002, Tentang Pelimpahan/penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja) Kepada Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 Keputusan tersebut ditetapkan sebagai berikut:

- (1) Pelabuhan laut lokal yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Keputusan ini, diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas desentralisasi.
- (2) Pelabuhan laut regional yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Keputusan ini, dilimpahkan kepada Pemerintah Propinsi di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas dekonsentrasi.

Yang berbeda dalam SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002 tersebut adalah kenyataan bahwa Propinsi hanya menerima pelimpahan kewenangan pengelolaan Pelabuhan Regional sebagai tugas dekonsentrasi. Padahal dalam UU No. 22/1999 dan PP No. 25/2000, sudah jelas diatur bahwa Propinsi sebagai daerah otonom memiliki kewenangan dalam pengelolaan Pelabuhan Regional. Ini berarti bahwa Pengelolaan Pelabuhan Regional tersebut seharusnya adalah merupakan tugas desentralisasi. Apabila yang dimaksud dengan SK Menteri Perhubungan tersebut adalah pelimpahan kewenangan dalam bidang pengelolaan Pelabuhan Regional sebagai tugas dekonsentrasi; maka seharusnya ditetapkan bukan kepada Propinsi, akan tetapi seharusnya kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Dalam perspektif administrasi pemerintahan, kekeliruan dalam pembuatan keputusan seperti tersebut di atas dapat berakibat munculnya tuntutan hukum tata usaha negara (TUN), sebagai sebuah kelalaian dalam menjalankan administrasi negara. Oleh karena itu, Menteri Perhubungan seharusnya mempertimbangkan kembali kebijakan untuk memperbaiki kekeliruan tersebut, atau paling tidak menyempurnakan SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002 apabila memang yang dimaksud sebagai penerima tugas dekonsentrasi adalah gubernur, dan Pemerintah tidak berkehendak menetapkan kebijakan mendesentralisasikan kewenangan pengelolaan pelabuhan regional yang ada kepada Daerah Otonom Propinsi.

Di sisi lain, terlepas dari masalah hukum, pelimpahan wewenang sebagai tugas dekonsentrasi kepada Propinsi (baca seharusnya: Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah) dalam Pengelolaan Pelabuhan, tampaknya memiliki alasan-alasan tertentu yang dalam SK tersebut tidak jelas disebutkan. Kecuali desentralisasi kewenangan pengelolaan pelabuhan lokal kepada Kabupaten/Kota, disertai alasan pengambilan keputusannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002.

Kembali ke masalah pelimpahan kewenangan kepada Propinsi (Gubernur) sebagaimana tersebut di atas, dalam perspektif sistem administrasi pemerintahan dan otonomi daerah,

sesungguhnya hal itu merupakan kebijakan yang kurang seksama, dan dikhawatirkan akan mengalami kegagalan dalam implementasinya. Mengapa demikian? Hal ini disebabkan karena pada kenyataannya Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Daerah tidak memiliki perangkat pelaksana khusus untuk melaksanakan berbagai tugas dekonsentrasi yang diterimanya. Meskipun UU No. 22/1999 menetapkan bahwa tugas dekonsentrasi dilaksanakan oleh Dinas Daerah sebagai tugas pembantuan kepada Pemerintah Pusat. Tugas utama Dinas Daerah Propinsi adalah melaksanakan kewenangan desentralisasi. Sehingga pelaksanaan tugas pengelolaan pelabuhan regional sebagai tugas dekonsentrasi akan menjadi tugas sampingan. Padahal fungsi yang dilimpahkan sebagai tugas dekonsentrasi tersebut relatif cukup berat dan strategis, serta membutuhkan profesionalitas serta kemampuan penguasaan teknologi kepelabuhanan dan pelayaran yang cukup canggih, antara lain yaitu fungsi keselamatan pelayaran yang meliputi:

- (a) penilikan kegiatan lalu lintas kapal yang masuk dan keluar pelabuhan;
- (b) penilikan terhadap pemenuhan persyaratan kelaiklautan kapal;
- (c) penilikan pemanduan dan penundaan kapal serta penyediaan dan pemeliharaan alur pelayaran;
- (d) pencegahan dan penanggulangan pencemaran perairan pelabuhan;
- (e) pengamanan dan penertiban dalam daerah lingkungan kerja dan dalam daerah lingkungan kepentingan pelabuhan;
- (f) penilikan terhadap pembangunan/pengembangan dan pengoperasian pelabuhan.

Fungsi yang sama berdasarkan SK tersebut diserahkan kepada daerah Kabupaten/Kota sebagai tugas desentralisasi pengelolaan Pelabuhan Umum Lokal. Sebagaimana halnya dengan Pemerintah Propinsi, maka tuntutan akan kompetensi dan kapasitas yang sama juga berlaku bagi daerah Kabupaten dan Kota yang akan melaksanakan kewenangan otonomi dalam bidang pengelolaan pelabuhan dan kepelabuhanan itu.

Dari gambaran tersebut, khususnya menyangkut dekonsentrasi pelabuhan kepada Propinsi, tampaknya mungkin Menteri Perhubungan terpengaruh oleh opini yang berkembang di kalangan aparatur daerah Kabupaten/Kota yang berpandangan bahwa Propinsi sebagai Daerah Otonom sebenarnya tidak memiliki daerah, selain wilayah tugas pemerintahan. Sehingga dengan mengingat hal itu, Propinsi tidak dipandang sebagai lembaga Pemerintahan Daerah yang layak untuk mengelola pelabuhan regional secara otonom. Di sisi lain mungkin pula terdapat alasan politik administrasi, yang berkaitan dengan penguasaan sumber-sumber seperti Pegawai, Prasarana dan Sarana, serta Pembiayaan atau Pendanaan (3P). Semua itu menjadi tidak jelas karena SK Menteri Perhubungan sebagaimana dimaksud tidak secara transparan mengungkapkan alasan-alasannya.

Bagaimanapun, sesuai dengan komitmen pemerintah dalam menjalankan reformasi pemerintahan di segala bidang, dan khususnya komitmen melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah; terbitnya PP No. 69/2001 dan SK Menhub No. KM 56/2002 tersebut, terlepas dari kekurangan dan kelebihannya, telah menunjukkan upaya Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan strategis dalam bidang perhubungan, khususnya pengelolaan pelabuhan.

Namun demikian, itikad baik yang telah ditunjukkan oleh Pemerintah, khususnya Menhub beserta seluruh jajarannya dalam mengatasi permasalahan dan perbedaan kepentingan yang terjadi antara Pemerintah dengan Daerah dalam bidang kepelabuhanan, ternyata tidak cukup ditanggapi dengan baik oleh Daerah. Beberapa kasus yang menunjukkan tingginya intensitas konflik kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam bidang kepelabuhanan akan dibahas dalam bagian tulisan berikutnya.

Konflik Kewenangan di Bidang Kepelabuhanan

Untuk memberikan gambaran bagaimana perkembangan konflik kewenangan antara Pusat dan Daerah dalam bidang kepelabuhanan, khususnya pengelolaan pelabuhan; berikut ini akan di bahas beberapa kasus yang selama ini muncul di daerah. Kasus pertama adalah diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) di beberapa daerah Kabupaten/Kota seperti Perda Kota Cilegon No. 1/2001 Tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, Perda Kabupaten Gresik No. 3 dan No. 19/2001, dan Perda Kabupaten Cilacap No. 1/2003. Kasus Kedua berkaitan dengan upaya pengajuan uji materiil kepada MA terhadap PP No. 69/2001 oleh 57 daerah Kabupaten/Kota anggota Forum Deklarasi Balikpapan, karena PP tersebut dianggap bertentangan dengan UU No. 22/1999. Sedangkan Kasus yang ketiga adalah berkaitan dengan peresmian Pembangunan Jakarta New Port (JNP) oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta baru-baru ini.

Kasus 1: Terbitnya Perda Kepelabuhanan di Beberapa Kabupaten/Kota.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu beberapa Propinsi dan khususnya Kabupaten dan Kota yang di dalam daerahnya terdapat Pelabuhan Umum maupun Pelabuhan Khusus, dengan mengacu kepada Pasal 3 jo Pasal 10 Ayat (1), (2), dan (3) UU No. 22/1999, telah mengajukan klaim bahwa mereka memiliki hak dan kewenangan untuk mengelola pelabuhan-pelabuhan yang dimaksud dengan segala aspek kepelabuhannya. Paling tidak terdapat dewasa ini terdapat 57 daerah Kabupaten/Kota yang secara aktif berupaya menuntut hak atas kewenangan tersebut. Mereka saat ini tergabung dalam organisasi yang disebut Forum Deklarasi Balikpapan (FDB). Diantara para anggota FDB tersebut, sedikitnya terdapat tiga daerah Kabupaten/Kota yang telah menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) mengenai Kepelabuhanan, yaitu Kota Cilegon dengan Perda Kota Cilegon No. 1/2001; Kabupaten Gresik dengan Perda No. 1 dan No. 19/2001; dan Kabupaten Cilacap dengan Perda No. 1/2003.

Di antara ketiga daerah tersebut, Kota Cilegon boleh dikatakan merupakan yang pertama kali memiliki Perda tentang Kepelabuhanan tersebut, yang kemudian menjadi *benchmark* bagi daerah-daerah lainnya. Telah banyak daerah dengan tuntutan yang sama, yang melakukan studi banding ke Kota Cilegon, untuk mempelajari bagaimana Pemerintah Kota Cilegon melaksanakan Perda tersebut, meskipun Pemerintah tidak menyetujuinya dan menentangnya. Bahkan Mendagri telah menerbitkan Surat Keputusan Mendagri No. 112/2002 yang memerintahkan kepada Pemerintah Kota Cilegon untuk membatalkan Perda tersebut karena dinilai bertentangan dengan UU No. 21/1992, PP No. 69/2001, dan PP No. 81/2000 Tentang Kenavigasian.

Sementara itu, kepada Kabupaten Cilacap, Mendagri juga telah menerbitkan Surat Keputusan Mendagri No. 53/2003 tanggal 15 September 2003 melalui surat pengantar No. 188.42/2211/SJ tanggal 15 September 2003 yang ditanda tangani oleh Sekretaris Jenderal Depdagri, yang pada intinya adalah membatalkan Perda Kabupaten Cilacap No. 1/2003 Tentang Kepelabuhanan, dengan alasan yang kurang lebih sama dengan apa yang ditetapkan atas Perda Kota Cilegon No. 1/2001.

Mengingat bahwa Kota Cilegon merupakan salah satu daerah yang dapat dikatakan menjadi pelopor dalam mengajukan tuntutan hak kewenangan atas pengelolaan pelabuhan kepada Pemerintah, dan sekaligus pula yang pertama kalinya menerbitkan Perda tentang Kepelabuhanan, makalah ini akan membahas bagaimana sebenarnya materi Perda tersebut.

Perda Kota Cilegon No. 1/2001 Tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon. Perda tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah Kota Cilegon No. 45/2001 Seri D. Perda yang mengatur tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon ini terdiri dari 17 Bab dan 43 Pasal, yang susunannya secara umum mirip dengan UU No. 21/1992, khususnya Bab VI Kepelabuhanan, Pasal 21 hingga Pasal 34.

Meskipun dalam Konsiderannya Perda tersebut menunjuk pada UU No. 21/1992 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah dan otonomi daerah, tetapi tidak terlihat pencantuman PP No. 70/1996 tentang Kepelabuhanan dan PP No. 81/2000 tentang Kenavigasian. Padahal kedua peraturan tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 21/1992 yang sangat strategis. Itu sebabnya Pembatalan Perda oleh Mendagri juga didasarkan kepada materi kedua PP tersebut.

Secara umum materi Perda Kota Cilegon No. 1/2001 adalah memuat hal-hal yang berkaitan dengan kepelabuhanan, sebagaimana halnya yang termuat dalam UU No. 21/1992 Bab VI Kepelabuhanan. Akan tetapi hampir semua Pasal dalam Perda tersebut meletakkan Walikota sebagai pejabat yang berwenang dalam pengaturan, pembinaan, perijinan, maupun pengawasan dan pengendalian, hampir seluruh materi pasal itu tidak menunjukkan adanya ketentuan yang mengharuskan Walikota atau Penyelenggara Pelabuhan untuk mengacu atau tunduk pada kewenangan Pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 21/1992, PP No. 70/1996 ataupun PP No. 81/2000.

Dari gambaran keseluruhan, memang terlihat intensi daerah melalui Perda tersebut untuk mengambilalih secara sepihak berbagai aspek pengelolaan kepelabuhanan di lokasi pelabuhan yang berada di daerah atau di dalam wilayah yurisdiksi Perda tersebut. Sebagai contoh adalah apa yang ditetapkan dalam Ketentuan Peralihan, Pasal 41 Ayat 4. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Tanah pantai di wilayah Cilegon yang sudah menjadi Hak Pengelolaan atas nama PT (Persero) Pelindo II Cabang Banten pada saat mulai berlakunya Peraturan Daerah ini menjadi Hak Pengelolaan Daerah, kecuali Hak Pengelolaan tersebut di atas tanah yang diperoleh dengan Pembelian oleh PT. (Persero) Pelindo II Cabang Banten. Sedangkan dalam Ayat 2 ditetapkan bahwa Semua pelabuhan yang telah ada dan beroperasi, tetap dapat beroperasi, dengan ketentuan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 4 (empat) bulan sejak Peraturan Daerah ini

berlaku, wajib menyesuaikan dan mengajukan pembaharuan izin operasi, Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan, dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan berdasarkan Peraturan Daerah tersebut.

Pemberlakuan Perda kota Cilegon No 1/2001 mengubah pengelolaan kepelabuhanan di Kota Cilegon yang diatur dalam instruksi dan keputusan Wali Kota Cilegon. Ada enam instruksi dan keputusan Wali Kota Cilegon yang dikeluarkan untuk mengatur masalah kepelabuhanan. Isi keputusan itu adalah perintah menghentikan semua bentuk perjanjian sewa perairan dengan PT Pelindo II Cabang Banten (Instruksi No 1/2001) dan penyerahan wewenang pemanduan dan penundaan kapal kepada PD Pelabuhan Cilegon Mandiri selaku BUMD kepelabuhanan (Instruksi No 2/2001). Melalui instruksi No 3/2001, Wali Kota Cilegon juga memerintahkan PT Pelindo II menghentikan pungutan jasa kepelabuhanan. Instruksi ini juga memerintahkan pengguna jasa pelabuhan khusus menghentikan pembayaran jasa kepelabuhanan kepada PT Pelindo II. Sebagai gantinya, para pengguna jasa itu diperintahkan membayar kepada Dinas Perhubungan Kota Cilegon untuk jasa labuh, PD Pelabuhan Cilegon Mandiri untuk jasa tunda atau pandu kapal, dan kepada penyelenggara pelabuhan untuk jasa tambat, jasa dermaga, dan jasa penumpukan (Kompas, *Perda Kota Cilegon No. 1/2001, Semangat Melawan Monopoli*, Sabtu, 22 Nopember 2003).

Hal-hal tersebut di atas menggambarkan bagaimana intensitas Pemerintah Daerah atas dasar kewenangan otonominya sesuai UU No. 22/1999 dan PP No. 25/2000, bertindak mengambil alih pengelolaan pelabuhan di dalam daerahnya. Padahal dalam UU No. 21/1992 dan PP No. 70/1996 kewenangan mengenai perijinan pengelolaan pelabuhan masih melekat di tangan Pemerintah dalam hal ini Menteri Perhubungan. Dan berdasarkan ketentuan UU dan PP tersebut pula PT Persero Pelindo oleh negara diberikan hak pengelolaan atas tanah negara sebagai lokasi pelabuhan dan kegiatan kepelabuhanan lainnya.

Kondisi empirik tersebut di atas dalam perspektif administrasi pemerintahan dan otonomi daerah jelas menunjukkan adanya kekacauan dalam penetapan mengenai batas-batas kewenangan administrasi pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, Chatib Basri berpendapat bahwa langkah pengambilalihan pengelolaan pelabuhan secara sepihak oleh daerah sebagai preseden yang sangat berbahaya, terutama bagi investasi di Indonesia dan juga bagi daerah itu sendiri. *"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,"* ujarnya (Kompas, Rabu, 11 Agustus 2004).

Dari kasus yang berkembang di daerah seperti tersebut di atas, paling tidak ada dua kemungkinan permasalahan yang mendasarinya, yaitu:

Pertama, Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kota Cilegon tidak atau belum memahami secara utuh ketentuan mengenai desentralisasi kewenangan di wilayah laut, khususnya yang berkaitan dengan kepelabuhanan, meskipun PP No. 25/2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi sebagai Daerah Otonom telah diterbitkan oleh

pemerintah. Hal tersebut sesungguhnya dapat dipahami, karena PP No. 25/2000 tidak diarahkan untuk mengatur penyerahan kewenangan kepada daerah Kabupaten/Kota. Dan bahkan dalam PP tersebut tidak disebutkan mengenai kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan operasional pengelolaan kepelabuhanan, kecuali hal-hal yang menyangkut penetapan pedoman lokasi pelabuhan, penetapan lintas penyeberangan dan alur pelayaran internasional, penetapan persyaratan pengangkutan bahan dan atau barang berbahaya lintas laut, penetapan rencana umum yang berkaitan dengan pelayaran khususnya di wilayah laut di luar 12 mil laut, penetapan standar pengelolaan dermaga, penetapan standar penentuan daerah lingkungan kerja perairan dan atau pelabuhan, dan penerbitan izin kerja keruk dan reklamasi yang berada di wilayah laut di luar 12 mil, penetapan standar meteorologi maritim, dan penetapan standar kelayakan laut serta manajemen keamanan maupun SAR dalam penanggulangan kecelakaan laut; yang kesemuanya berkaitan dengan kegiatan pelayanan pelabuhan antar propinsi dan internasional (Lihat PP No 25/1999 , Pasal 2 ayat (3) angka 17 huruf h, j – o, v, dan y).

Di sisi lain, Daerah, khususnya Pemda Kota Cilegon dalam Perda tersebut, meskipun telah memperhatikan UU No. 21/1992, tetapi ternyata tidak memperhatikan PP No. 70/1996 dan PP No. 81/2000 yang pada waktu itu masih berlaku. Meskipun telah dikeluarkan UU No. 22/1999 dan PP No. 25/2000, tetapi kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak serta merta menghapuskan atau membatalkan seluruh materi UU No. 21/1992 ataupun PP No. 70/1996 dan PP No. 81/2000, sebelum peraturan perundang-undangan ini direvisi dan disesuaikan dengan perkembangan kebijakan reformasi sistem administrasi pemerintahan dan otonomi daerah yang berlaku. Seharusnya, Pemda Kota Cilegon, kabupaten Gresik, Kabupaten Cilacap dan Kabupaten/Kota lainnya yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan yang telah memiliki Perda Tentang Kepelabuhanan, untuk membatalkan atau setidaknya tidaknya menunda pelaksanaan Perda tentang Kepelabuhanan di daerahnya masing-masing. Kemudian, Pemerintah Daerah yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan tersebut sebaiknya bertindak proaktif dan bekerjasama dengan Pemerintah dalam hal ini Menhub maupun Mendagri dan lembaga lainnya yang terkait untuk merumuskan arah kebijakan desentralisasi pengelolaan pelabuhan dan kepelabuhanan melalui revisi UU No. 21/1992 maupun PP No. 70/1996 dan berbagai ketentuan pelaksanaannya.

Kedua, Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Kota Cilegon dalam kasus tersebut di atas, kemungkinan sepenuhnya memahami kedudukan hak dan kewenangannya di wilayah laut dan khususnya dalam hal kepelabuhanan; yang terlihat dari kenyataan bahwa sesungguhnya daerah tidak serta merta membubarkan atau mengambil alih kekuasaan atas pelabuhan-pelabuhan di daerahnya yang masih dikelola Pemerintah melalui PT Persero Pelindo (PT Persero Pelindo II dalam kasus di Kota Cilegon). Dalam hal ini Pemerintah Daerah menetapkan agar pengelola pelabuhan tersebut terlebih dahulu memperoleh izin untuk menyelenggarakan pengelolaan pelabuhan umum ataupun pelabuhan khusus dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Akan tetapi, dari ketentuan tersebut, tampaknya Pemda Kota Cilegon akan cenderung membatalkan atau mengabaikan kewenangan Pemerintah menerbitkan perijinan pengelolaan pelabuhan sebagaimana diatur dalam PP No. 70/1996. Kalau demikian halnya, maka ketentuan dalam Perda tersebut justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang sebenarnya masih berlaku, khususnya sebelum terbitnya PP No. 69/2001 yang menggantikan PP No. 70/1996.

Kalaupun ada klaim daerah terhadap hak atas tanah dimana lokasi kegiatan kepelabuhanan itu diselenggarakan, tampaknya merupakan konsekuensi logis dari keberadaan otonomi daerah itu sendiri, yang menuntut kompensasi penggunaan tanah untuk pelabuhan dalam wilayah yurisdiksinya kepada Pemerintah atau BUMN yang mengusahakan pengelolaan pelabuhan tersebut. Meskipun demikian, tuntutan sepihak atas pengalihan hak atas tanah pelabuhan melalui Perda dalam Kasus di Kota Cilegon tersebut, dalam konteks Sistem Administrasi NKRI, jelas tidak mencerminkan integritas atau kesatuan sistem pemerintahan.

Dari gambaran tersebut di atas, terlihat adanya kecenderungan bahwa sebenarnya motivasi yang melandasi kehendak daerah untuk mengelola pelabuhan, bukanlah semata-mata karena adanya kompetensi dan kapasitas untuk melaksanakannya, ataupun karena kehendak untuk membantu pemerintah sesuai dengan kewenangan yang ada. Jika kita simak secara seksama, tampaknya alasan utamanya adalah kehendak yang dikuatkan oleh adanya kewenangan daerah berdasarkan UU untuk menguasai sumber-sumber ekonomis di daerah yang bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sebuah berita di surat kabar harian Kompas, Sabtu, 22 November 2003, antara lain menggambarkan bahwa melalui Perda No 1/2001 Pemerintah Kota Cilegon memiliki kewenangan mengelola potensi kepelabuhanan di wilayahnya. Melalui kewenangan itu, hingga bulan Mei 2003 Pemkot Cilegon meraup PAD sebesar Rp 16,7 miliar. Pendapatan tersebut dari uang labuh Rp 7,5 miliar, uang tambat Rp 6,3 miliar, dan uang dermaga Rp 2,7 miliar. Menurut Sekretaris Kota Cilegon Rusli Ridwan, pendapatan itu masih bisa bertambah 340.000 dollar AS atau sekitar Rp 2,8 miliar per bulan jika tiga unit kapal tunda (tugboat) yang dipesan di PT PAL Indonesia dioperasikan Januari-Februari 2004.

Berdasarkan fakta tersebut, Pemerintah Kota Cilegon telah bertekad untuk mempertahankan keberadaan Perda No 1/2003 itu. *"Kami akan mempertahankan perda tersebut karena sangat penting bagi masyarakat Kota Cilegon. Sebab perda ini menyumbangkan pendapatan asli daerah (PAD) terbesar, yaitu 30 persen,"* kata Aat Syafaat, Wali Kota Cilegon sebagaimana dikutip dalam situs web surat kabar Sinar Harapan, Sabtu, 20 September 2003. Permasalahannya, seberapa jauh kemudian akuntabilitas pemanfaatan dana yang diperoleh pengelolaan pelabuhan tersebut kemudian benar-benar dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan? Atau sebaliknya, dengan adanya duplikasi kewenangan sebagaimana yang ada dewasa ini, justru akan merugikan para pengusaha sektor swasta dan berdampak negatif terhadap perekonomian daerah dan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat daerah setempat. Harian Kompas menulis dalam Tajuk Rencana, hari Jum'at, 13 Agustus 2004, dengan judul *"Pengambilalihan Pelabuhan dan Nafsu Kekuasaan"*, dan mengajukan pertanyaan: *"...mengapa nafsu kekuasaan di antara kita menjadi begitu berlebihan dan cenderung tidak terkontrol. Bukankah cita-cita kita untuk melakukan otonomi daerah adalah untuk semakin menyejahterakan rakyat? Mengapa yang terjadi adalah ambisi untuk sekadar meraih kekuasaan itu dan lupa akan cita-cita awalnya?"*

Dengan mengutip tulisan tersebut di atas, penulis tidak bermaksud menuduh bahwa apa yang dilakukan oleh daerah hanyalah semata-mata karena nafsu kekuasaan sebagai perwujudan kewenangan otonomi yang luas. Namun dalam konteks ini, sebaliknya perlu dipertimbangkan kembali baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, mengapa harus selalu terjadi konflik kewenangan ? Mengapa tidak antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat duduk bersama dan menyelesaikan duduk perkara dengan semangat yang sama, yaitu meningkatkan pelayanan dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pesan inilah yang sebenarnya kita harus jawab dalam menanggapi permasalahan kewenangan pengelolaan pelabuhan di Indonesia sejak tiga tahun terakhir ini. Dengan demikian kita dapat menunjukkan kepada dunia luar bahwa Indonesia dalam melaksanakan administrasi pemerintahan negara dan pemerintahan daerah dalam alam demokrasi ini, sudah benar-benar siap dan sejajar dengan apa yang dilakukan di berbagai negara maju. Tidak ada alasan bahwa Reformasi Nasional masih berada dalam taraf transisional, dan pelaksanaan otonomi daerah baru seumur jagung!

Kasus 2: Pembangunan Jakarta New Port Oleh Pemda DKI Jakarta

Dalam kasus di tingkat Propinsi ini, sebagaimana telah diberitakan oleh media massa, pada tanggal 27 Juli 2004 lalu, Gubernur DKI Jakarta, Sutiyoso, atas nama Pemerintah Propinsi DKI Jakarta telah meresmikan pembangunan *Jakarta New Port* (JNP) atau Pelabuhan Baru Jakarta, yang akan bersaing dengan Pelabuhan Tanjung Priok yang dikelola Pemerintah melalui PT Persero Pelindo II. Pembangunan JNP merupakan kerjasama investasi antara Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dengan PT Marindo Bahtera Development dan Komando Armabar TNI AL . Proyek Pembangunan JNP direncanakan akan menelan biaya sekitar 500 juta dollar AS, dengan lokasi di Ancol Timur, Jakarta Utara. Kebijakan Pemda Propinsi DKI Jakarta tersebut tentu saja mendapatkan protes baik dari PT Persero Pelindo II maupun dari Departemen Perhubungan. Dalam pandangan kedua instansi tersebut, pembangunan pelabuhan nasional yang bersifat internasional berada di bawah pengawasan Menteri Perhubungan sebagaimana ditetapkan Pasal 11 PP No. 69/2001, dan pengelolaannya berada dibawah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sehingga Pemda DKI Jakarta tidak dapat semudah itu membangun JNP.

Kasus ini juga sempat mengundang komentar dari anggota DPR RI, tidak kurang dari Wakil Ketua Komisi IV DPR, Rosyid, dari Fraksi Reformasi mendesak Pemda DKI Jakarta untuk tidak melanjutkan pembangunan pelabuhan multifungsi Jakarta Newport di kawasan pelabuhan yang menjadi wewenang Pelindo. Dinyatakan oleh Rosyid kepada pers di Jakarta, Selasa, 10 Agustus 2004, bahwa: "*Pemda DKI harus mematu UU Pelayaran yang memberikan hak pada Pelindo untuk mengelola kawasan pelabuhan-pelabuhan di Indonesia*". Menurutnya Pemda DKI tidak dapat berjalan sendiri tanpa mengabaikan kepentingan Pelindo dalam membangun pelabuhan multifungsi yang rencananya akan dilaksanakan di wilayah Ancol Timur. Hal senada juga ditegaskan oleh Yosep Hadi Umar, anggota Komisi IV DPR dari Fraksi PDIP. Menurut Yosep, Pemda DKI harus memperhatikan undang-undang yang mengatur mengenai pengelolaan pelabuhan, yang kewenangannya diserahkan pada PT Pelindo. Jika pengelolaan pelabuhan juga ditangani oleh Pemda DKI, katanya, maka akan terjadi

tumpang-tindih dalam implementasi pembangunan di kawasan pelabuhan. (*Kompas Cyber Media*, Selasa 8 Agustus 2004).

Akan tetapi Pemda DKI Jakarta tidak kurang memiliki jawaban atas keberatan tersebut dan menyatakan bahwa pembangunan JNP tidak bertentangan dengan ketentuan PP No. 69/2001 tersebut, karena Pemprov DKI diberi wewenang mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di DKI termasuk mengenai pembangunan JNP berdasarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 34/1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (Silalahi, *Sinar Harapan*, Sabtu, 9/8/2004).

Kasus pembangunan JNP oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta memang terjadi setelah Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 69/2001 Tentang Kepelabuhanan yang kemudian dijabarkan antara lain dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 56/2002, tanggal 29 Agustus 2002, Tentang Pelimpahan/Penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja) kepada Propinsi dan Kabupaten/Kota. Dimana ditetapkan bahwa pelabuhan laut lokal yang selama ini diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/ Satuan Kerja Pelabuhan) diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas desentralisasi (Pasal 1 ayat 1, SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002). Sedangkan kepada Propinsi telah dilimpahkan kewenangan untuk mengelola Pelabuhan laut regional di lokasi pelabuhan laut tersebut berada sebagai tugas dekonsentrasi.

Berdasarkan Pasal 26 PP No. 69/2001, sebenarnya Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membangun pelabuhan umum baru berdasarkan kepada Tatanan Kepelabuhanan Nasional dan memenuhi ketentuan yang diatur dalam PP tersebut. Namun dalam hal ini, rencana pembangunan tersebut harus terlebih dahulu dilaporkan dan memperoleh ijin dari Menteri Perhubungan. Dalam Pasal 12 PP tersebut diatur bahwa lokasi untuk penyelenggaraan pelabuhan ditetapkan oleh Menteri berdasarkan pada Tatanan Kepelabuhanan Nasional, setelah mendapat rekomendasi dari Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya terhadap keterpaduan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Ini menunjukkan bahwa meskipun pemerintah Propinsi atau Gubernur memiliki kewenangan untuk membangun pelabuhan, tetapi penetapan lokasi pelabuhan itu sendiri kewenangannya berada pada Menteri Perhubungan.

Selain itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf a, diatur bahwa Menteri menetapkan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan internasional hub, internasional, nasional setelah mendapatkan rekomendasi dari Gubernur dan Bupati/Walikota. Dalam kasus JNP, maka tergantung jenis pelabuhan apa yang akan ditentukan, apakah pelabuhan umum nasional yang bersifat internasional sebagaimana diprakirakan oleh Departemen Perhubungan dan PT Persero Pelindo II, ataukah hanya sekedar pelabuhan Regional. Jika hanya setingkat pelabuhan Regional maka kewenangannya berada pada Gubernur DKI Jakarta sendiri.

Kasus JNP ini sekali lagi menunjukkan bahwa dalam perspektif sistem administrasi pemerintahan, ternyata masih terdapat perbedaan cara memandang terhadap peraturan

perundang-undangan, maupun perbedaan pemahaman mengenai pembagian kewenangan dalam bidang pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan kepelabuhanan.

Berdasarkan PP No. 69/2001 dan SK Menteri Perhubungan No. KM 56/2002 tersebut, jelas sekali bahwa Pemerintah Propinsi hanya memiliki kewenangan dekonsentrasi untuk mengelola Pelabuhan Laut Regional di lokasi pelabuhan laut yang berada dalam wilayahnya. Berdasarkan ketentuan ini, maka Pemerintah Propinsi tidak memiliki kewenangan untuk membangun dan mengelola Pelabuhan Laut Regional, apalagi Pelabuhan Nasional yang bersifat Internasional, berdasarkan kewenangan otonomi daerahnya.

Meskipun Propinsi DKI Jakarta adalah daerah otonom dengan kewenangan yang luas berdasarkan UU No. 34/1999, akan tetapi ketentuan dalam PP No. 69/2001 maupun Keputusan Menteri Perhubungan No. 56/2002 tersebut tidak mengatur penyerahan kewenangang dalam bidang kepelabuhanan secara khusus kepada DKI Jakarta sebagai daerah otonom. Disinilah tampaknya letak perbedaan pandangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam hal pembangunan JNP.

Landasan hukum yang memungkinkan Pemda DKI Jakarta untuk membangun pelabuhan atas prakarsa sendiri, sesungguhnya diatur dalam Pasal 3 Ayat (5) angka 15, huruf e PP No. 25/2000, yang menetapkan bahwa Propinsi memiliki kewenangan dalam bidang perhubungan yaitu: "*pengelolaan pelabuhan dan bandar udara Propinsi yang dibangun atas prakarsa Propinsi dan atau pelabuhan yang diserahkan oleh Pemerintah kepada Propinsi*". Akan tetapi Pasal 3 Ayat (2) PP tersebut hanya membatasi kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom pada pengelolaan pelabuhan regional saja. Sehingga apabila JNP yang akan dibangun oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta tersebut melampaui kategori pelabuhan regional, maka hal itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pertanyaannya, apakah Pemerintah Propinsi DKI Jakarta telah benar-benar mempelajari dan mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ataukah juga dilandasi oleh euforia kekuasaan atas kewenangan otonomi yang dimilikinya? Apapun jawabannya, hal ini sekali lagi menunjukkan bahwa sebenarnya inti permasalahannya bukanlah sekedar kesimpangsiuran peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi kewenangan, melainkan adalah permasalahan kapasitas para penyelenggara pemerintahan negara dan pemerintahan daerah dalam memahami dan menjalankan sistem administrasi pemerintahan dalam wilayah yurisdiksinya masing-masing.

Kasus 3: Uji Materiil (Judicial Review) PP No. 69 Tahun 2001

Konflik kewenangan yang mencerminkan adanya perbedaan kepentingan antara Pusat dan Daerah dalam bidang kepelabuhanan sesungguhnya telah berjalan sepanjang usia berlakunya UU No. 22/1999 dan Peraturan Pemerintah No. 25/2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, serta Keputusan Mendagri No. 13-067 tentang Pengakuan Kewenangan Daerah. Konflik kewenangan yang telah banyak menyita pemberitaan media massa nasional maupun daerah, yang kembali mengemuka dewasa ini, sesungguhnya bermula dari adanya kebijakan daerah Kabupaten/Kota yang di daerahnya terdapat pelabuhan laut maupun perairan darat yang

mengarah kepada pengambilalihan sebagian atau seluruh aspek pengelolaan pelabuhan yang sampai saat ini dikuasai Departemen Perhubungan melalui operatornya yaitu PT Pelindo (Persero) di seluruh Indonesia.

Isu strategis yang akhir-akhir ini muncul dalam kasus tersebut adalah mengenai upaya 57 Daerah Kabupaten/Kota yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan, untuk mengklaim pengelolaan pelabuhan yang dipersepsi berada dalam yurisdiksi kewenangan mereka berdasarkan UU No. 22/1999. Dari pengalaman yang berjalan, menunjukkan bahwa upaya daerah untuk menuntut hak kewenangannya itu, selama ini selalu berhadapan dengan penolakan dari Pemerintah. Bahkan opini yang berkembang di lingkungan para pakar ekonomi maupun administrasi pemerintahan juga menunjukkan adanya sikap yang a priori terhadap apa yang dilakukan daerah tersebut.

Hal-hal tersebut dibuktikan dari fakta bahwa terhadap daerah-daerah Kabupaten/ Kota yang telah menerbitkan Perda tentang Kepelabuhanan, Mendagri telah mengeluarkan berbagai Surat Keputusan yang pada intinya adalah membatalkan Perda tersebut, karena dinilai bertentangan dengan UU No. 21/1992 dan PP No. 70/1992 jo PP No. 69/2001, dan PP No. 81/2000. Tetapi di sisi lain, sebenarnya Pemerintah telah berupaya mengambil kebijakan desentralisasi kewenangan pengelolaan pelabuhan dan kepelabuhanan, sebagaimana diterbitkannya PP No. 69/2001 yang menggantikan PP No. 70/1996 yang memang telah ketinggalan jaman dengan kondisi perkembangan terakhir reformasi sistem administrasi pemerintahan daerah. Bahkan Menteri Perhubungan dengan SK Menteri Perhubungan No. KM 53/2002, KM 54, KM 55, dan KM 56/2002, secara nyata telah menyerahkan/ melimpahkan pengelolaan pelabuhan kepada Propinsi maupun Kabupaten/Kota, sesuai dengan klasifikasi pelabuhan yang telah ditentukan.

Daerah-daerah yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan, ternyata masih merasa tidak puas dengan apa yang menjadi ketetapan Pemerintah melalui PP No. 69/2001 maupun Keputusan Menteri Perhubungan sebagaimana telah disebutkan di atas. Mereka bersikukuh bahwa PP No. 69/2001 bertentangan dengan semangat dan kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999. Dan oleh karena itu, Forum Deklarasi Balikpapan, secara bersama-sama dan atau secara sendiri-sendiri telah mengajukan usul kepada MA untuk melakukan uji materiil (*Judicial Review*) atas PP No. 69/2001, dan menuntut penghapusan PP tersebut karena dinilai merugikan daerah dan bertentangan dengan UU No. 22/1999.

Kabupaten Gresik, melalui DPRD Kabupaten Gresik, barangkali adalah daerah yang pertama mengajukan perkara Uji Materiil atas PP No. 69/2001 dan PP No. 70/2001 kepada MA pada tanggal 17 Juni 2003, dengan Nomor Perkara 12P/HUM/2003. Sedangkan usulan permohonan uji materiil terhadap PP No. 69/2001 dan PP No. 70/2001 yang dilakukan oleh Forum Deklarasi Balikpapan, diajukan ke MA pada tanggal 8 Mei 2004.

Upaya judicial review terhadap PP No. 69/2001 yang diajukan oleh Pimpinan DPRD Kabupaten Gresik, ternyata membawa hasil berupa keluarnya Putusan MA No. MA/DIT.TUN/90/VI/2004, yang ditandatangani Kepala Direktorat Tata Usaha Negara MA diketahui, MA, pada 28 Mei 2004. Sebagaimana telah dikemukakan pada awal

tulisan ini, dalam amar putusan MA atas Nomor Perkara 12 P/HUM/2003 tersebut antara lain: putusan primernya adalah menolak permohonan uji materiil untuk membatalkan PP No. 69/2001, dan putusan subsidernya adalah mengabulkan untuk sebagian uji materiil atas PP No. 69/2001 yang meliputi Pasal-pasal 5, 12, 16 – 36, 54 – 59, dan 62 – 66, seluruhnya ada 27 pasal yang perlu direvisi. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa MA menyatakan PP No. 69/2001 harus direvisi dengan memperhatikan pemberian kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional (*Sinar Harapan*, Jum'at, 30 Juli 2004).

Sementara itu, permohonan uji materiil terhadap PP No. 69/2001 yang diajukan oleh Forum Deklarasi Balikpapan, pada kenyataannya ditolak oleh MA. Penolakan tersebut oleh MA, berdasarkan keterangan Ketua I Serikat Pekerja Pelabuhan Indonesia (SPPI), Rozak Mony dalam konferensi pers di Jakarta, Sabtu, 10 Juli 2004 (*Kompas*, Senin, 12 Juli 2004), adalah karena pengajuannya telah melampaui tenggang waktu 180 hari sejak diterbitkannya PP. Sebagaimana diketahui, PP No. 69/2001 disahkan tanggal 17 Oktober 2001, sedangkan FDB baru terbentuk pada tanggal 17 Juni 2002 dan gugatannya ke MA baru diajukan 8 Mei 2003.

Bagaimanapun, sebagai dampak dari keluarnya Putusan MA yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Gresik tersebut, beberapa Kepala Daerah yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan telah mempersepsikan bahwa PP No. 69/2001 tidak berlaku lagi. Menurut Ketua I SPPI, Rozak Mony, salinan dokumen amar putusan MA yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Gresik itu, telah diedarkan di lingkungan para anggota Forum Deklarasi Balikpapan, sehingga dipersepsikan secara keliru bahwa PP No. 69/2001 dengan putusan MA tersebut tidak berlaku lagi, padahal faktanya tidak demikian adanya. Akibatnya menurut Ketua I SPPI tersebut di atas, beberapa Pemerintah Daerah pun secara terang-terangan sudah mulai meminta aset pelabuhan untuk dikuasai dan dikelola sendiri oleh Pemerintah Daerah. (*Kompas*, 12 Juli 2004)

Sebagai contoh adalah pernyataan Sekretaris Kota Cilegon, Rusli Ridwan yang diwawancarai oleh wartawan surat kabar harian *Sinar Harapan* pada tanggal 29 Juli 2004 (*Sinar Harapan*, Jum'at, 30 Juli 2004), mengemukakan bahwa dirinya sudah menerima salinan amar putusan MA (penulis: yang sebenarnya ditujukan kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Gresik), tetapi putusan tersebut tidak akan merubah keputusan Pemerintah Kota Cilegon untuk memberlakukan Perda Kota Cilegon No. 1/2001. Menurutnya pula, terbitnya putusan tersebut tidak berarti membatalkan Perda yang dimaksud, karena sesungguhnya PP 69/2001 justru menguatkan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang kepelabuhanan. Sebaliknya menurut dia: “*Seharusnya Keputusan Menteri Dalam Negeri yang mencabut Perda Kepelabuhanan di sejumlah daerah batal demi hukum. Sebab dasar Kepmendagri itu PP No.69 yang menurut keputusan MA, sebagian pasal-pasalnya harus direvisi karena tidak sesuai dengan UU No.22/1999*” (*Sinar Harapan*, Jum'at 30 Juli 2004).

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Pemerintah Kota Cilegon memang telah menerima SK Mendagri No. 112/2002 yang memerintahkan kepada Pemerintah Kota Cilegon untuk membatalkan Perda Kota Cilegon No. 1/2001 Tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, karena dinilai bertentangan dengan UU No. 21/1992, PP No. 69/2001, dan PP No. 81/2000 Tentang Kenavigasian.

Berkaitan dengan putusan MA sebagaimana tersebut di atas, pihak Departemen Perhubungan, Kepala Bagian Hukum Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Departemen Perhubungan, Umar Aris dalam keterangannya kepada surat kabar harian Kompas di Jakarta, Rabu 11 Agustus 2004, menyatakan pengakuan bahwa sampai saat ini (Rabu, 11/8) pihaknya belum menerima salinan surat keputusan MA. Dijelaskannya kemudian bahwa: "*Sampai sekarang Departemen Perhubungan belum mengetahui dan menerima keputusan uji materiil PP No. 69/2001 dari MA. Oleh karena itu, Departemen Perhubungan juga belum menanggapi keinginan Forum Deklarasi Balikpapan secara resmi. Kami bahkan sedang melayangkan surat kepada MA terkait hal itu. Jadi, sebelum ada putusan penghapusan PP No. 69/2001, pengelolaan kepelabuhanan tetap mengacu pada aturan yang ada*" (Kompas, Kamis 12 Agustus 2004).

Ditegaskan pula oleh pejabat tersebut bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota tidak berhak mengambil alih pengelolaan pelabuhan umum nasional dan internasional yang selama ini dikelola oleh PT Pelabuhan Indonesia. Selama Peraturan Pemerintah No. 69/2001 tentang pelaksanaan teknis kepelabuhanan-sebagai dasar hukum dalam pengelolaan teknis pelabuhan-belum diubah atau dicabut, pengelolaan pelabuhan di seluruh Indonesia tetap dilaksanakan PT Pelabuhan Indonesia.

Dari gambaran kasus uji materiil terhadap PP No. 69 tahun 2001 tersebut, sekali lagi kita memperoleh indikator betapa dalam pelaksanaan sistem administrasi negara di Indonesia dewasa ini, ternyata masih belum ada kesamaan pandangan yang cukup signifikan diantara para penyelenggara negara dan pemerintahan. Putusan MA sebagaimana telah dikemukakan oleh pihak eksekutif pemerintahan, khususnya di lingkungan Departemen Perhubungan dan sebagian unsur lainnya yang berkepentingan, ternyata masih dinilai kontroversial. MA dinilai kurang seksama dalam menetapkan putusan yang bersifat dualisme (ambigua) tersebut, dan dinilai kurang memperhatikan dampak yang membingungkan berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung akan terkena imbas dari keputusan tersebut.

Sementara dari sisi aparat pemerintah daerah, sikap yang cenderung mengutamakan kekuasaan atas hak dan kewenangan tampaknya lebih menonjol daripada sikap rasional yang mengutamakan tertib hukum administrasi. Akibatnya, kita melihat bagaimana Putusan MA atas perkara uji materiil terhadap PP No. 69 tahun 2001 yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Gresik kemudian dipersepsikan secara generalisasi sebagai pembatalan PP yang dimaksud. Sehingga dengan yurisprudensi tersebut, paling tidak sebagian atau seluruh anggota Forum Deklarasi Balikpapan, memiliki legitimasi untuk memberlakukan Peraturan Daerah tentang Kepelabuhanan, yang pada intinya adalah pengambilalihan secara sepihak kewenangan kepelabuhan dan pengelolaan Pelabuhan dari tangan Pemerintah, khususnya PT Pelindo (I, II, III, dan IV) maupun Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan lainnya yang berada di bawah Departemen Perhubungan, di lokasi pelabuhan yang berada di daerah Kabupaten/Kota masing-masing.

Penyelesaian hukum sengketa kewenangan antara Daerah dengan Pusat dalam bidang kepelabuhanan tersebut, ternyata masih belum memberikan hasil yang optimal, bahkan

cenderung kontroversial. Dari perspektif sistem administrasi pemerintahan dan otonomi daerah, kondisi yang demikian jelas kurang kondusif bagi upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, yang antara lain bercirikan penghormatan kepada hukum dan penegakannya, transparansi, akuntabilitas, demokrasi, partisipasi, dan profesionalitas para penyelenggara pemerintahan negara maupun daerah.

Kajian atas kasus-kasus diatas akhirnya masih meninggalkan pertanyaan, bagaimana kita, seluruh jajaran aparatur pemerintahan negara dan daerah di dalam kerangka Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat secara kondusif berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik menyelesaikan konflik kewenangan dalam bidang kepelabuhanan ini? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada baiknya dilakukan kajian perbandingan dengan praktek pengelolaan pelabuhan di negara lain, dalam hal ini Kanada.

Benchmark: Pengelolaan Pelabuhan di Kanada

Sejalan dengan konteks kajian dalam makalah ini, sejak tahun 1995 Pemerintah Kanada telah melaksanakan kebijakan penyerahan (transfer) pengelolaan dan penguasaan sebagian besar pelabuhan di seluruh Kanada dari Pemerintah (Transport Canada) kepada Provinsi (Negara Bagian), pemerintahan lokal, bahkan pemerintahan desa (village), maupun kepada badan usaha swasta.

Kebijakan desentralisasi pelabuhan di Kanada diawali dengan dikeluarkannya Kebijaksanaan Pelayaran Nasional (*The National Marine Policy*) pada tanggal 14 Desember 1995, sebagai tindak lanjut rencana Pemerintah Kanada untuk melakukan rasionalisasi sistem perhubungan laut Kanada. Salah satu program dalam rencana tersebut adalah apa yang disebut dengan *Port Divestiture Program* atau Program Divetasi Pelabuhan.

Hingga bulan Maret tahun 2003, dari sejumlah 549 Pelabuhan Umum (*Public Ports*) dan fasilitas pelabuhan yang semula dikuasai atau diselenggarakan oleh Pemerintah, dalam hal ini Departemen Transport Kanada (Transport Canada), sebanyak 446 atau 81% dari keseluruhannya telah diserahkan kepada Pemerintah Propinsi, Distrik, village, maupun swasta; atau ada juga sebagian yang ditutup atau statusnya sebagai pelabuhan umum dibekukan (*terminated*).

Kebijakan pelayaran Nasional Kanada merumuskan 3 kategori atas pelabuhan-pelabuhan di seluruh Kanada, yaitu:

- a. Pelabuhan yang akan dipertahankan untuk tetap dikuasai pemerintah melalui Badan Otorita Pelabuhan Kanada (*Canadian Port Authority/CPA*);
- b. Pelabuhan yang ditetapkan sebagai Pelabuhan Regional/Lokal yang akan ditetapkan untuk divestasi; dan
- c. Pelabuhan yang ditetapkan sebagai kategori Pelabuhan Terpencil (*Remote Ports*) yang akan terus diselenggarakan oleh Pemerintah Kanada melalui Departemen Transport, kecuali terdapat *stakeholders* lokal yang berminat untuk memiliki dan mengelolanya.

Landasan kebijakan Pemerintah Kanada dalam melaksanakan divestasi tersebut antara lain adalah sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Transport Kanada dalam surat pengantar Laporan Pelaksanaan Divestasi Pelabuhan Kanada Tahun 2002-2003, sebagai berikut:

Pertama, bahwa kedudukan strategis Pelabuhan-pelabuhan Kanada bagi kepentingan nasional adalah sudah jelas. Sistem Pelabuhan Umum (*Public Ports*) mendukung pergerakan kapal-kapal penumpang dan kargo secara aman dan efisien, dan merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan dari pembangunan kesejahteraan ekonomi regional. **Kedua**, melalui program divestasi berbagai fasilitas pelabuhan umum Regional/ Lokal yang berskala kecil kepada masyarakat lokal dan kelompok masyarakat lainnya yang berkepentingan, maka tanggungjawab untuk pengambilan keputusan akan berada ditangan masyarakat lokal yang mengerti betul berbagai kebutuhan dan keinginan setempat. Hal ini akan berkontribusi terhadap pembangunan sistem kepelabuhanan yang lebih efektif dan efisien dengan sistem akuntabilitas lokal.

Selanjutnya dalam laporan tersebut dikemukakan bahwa Program Divestasi Pelabuhan Kanada yang dicanangkan untuk jangka waktu 6 tahun sejak tahun 1996, telah memperoleh dukungan dana dari Treasury Board yang akan dikelola sebagai *Ports Divestiture Fund*. Sejak tahun 1996, inisiatif pemerintah untuk melaksanakan program divestasi ini telah berhasil menghemat uang rakyat (Pajak) sekitar CN\$122 juta. Program divestasi itu sendiri telah dilaksanakan secara fleksibel dengan memberikan kesempatan yang luas untuk memiliki dan mengelola *Public Port* tertentu bagi Instansi-instansi Pemerintah Federal Kanada lainnya yang berkepentingan, Pemerintah Propinsi atau kelompok kepentingan lokal lainnya, termasuk Pemerintahan Kota.

Proses divestasi ini dilaksanakan oleh Direktur Jendral Program Pelabuhan dan Divestasi, Departemen Transport Kanada, dalam kerjasama dengan Tim Divestasi lokal di seluruh Kanada. Adapun strategi yang dilaksanakan oleh Program Divestasi Pelabuhan Kanada adalah sebagai berikut:

- a. Tidak ada tawaran akan diterima apabila akan menyebabkan Tahta (*the Crown*) dirugikan secara finansial sebagai akibat program divestasi;
- b. Tahta (*The Crown*) memperoleh penilaian harga terbaik untuk tanah pelabuhan dan asset lainnya;
- c. Pemilik Pelabuhan yang baru tidak akan dan tidak boleh menikmati keuntungan jangka pendek dengan menjual lagi tanah maupun asset pelabuhan yang diperolehnya dari program divestasi; dan
- d. Departemen Transport Kanada sepenuhnya bertanggungjawab atas pertanggung jawaban fidusia kepada *First Nations* (Bangsa Indian Kanada)

Secara prosedural, proses pelaksanaan Program Divestasi Pelabuhan Kanada adalah terdiri dari enam langkah sebagai berikut:

- a. Pejabat regional Transport Canada menginisiasi kegiatan diskusi tentang Divestasi Pelabuhan dengan kelompok kepentingan lokal di daerah;

- b. Masyarakat lokal yang berkepentingan kemudian membentuk badan hukum lokal yang akan menandatangani *Letter of Intent* yang tidak mengikat untuk merundingkan mengenai penyerahan pelabuhan, dan menandatangani *Disclosure of Information Agreement* yang secara hukum mengikat, untuk perlindungan atas informasi dari pihak ketiga;
- c. Transport Canada menyediakan bagi kelembagaan lokal tersebut informasi keuangan, statistik tonase dan lalu lintas, serta informasi yang relevan lainnya mengenai lingkungan hidup, teknologi terpasang, konstruksi, maupun isu-isu property dan leasing;
- d. Lembaga lokal melakukan proses *due diligence*, biasanya dengan bantuan dana dari Transport Canada;
- e. Transport Canada bersama lembaga lokal tersebut berunding tentang masalah keuangan dan persyaratan-persyaratan penyerahan pelabuhan yang lain; dan
- f. Kedua pihak menandatangani Perjanjian Penyerahan Pelabuhan.

Demikianlah langkah-langkah proses penyerahan atau divestasi pelabuhan di Kanada. Sekilas tampaknya sederhana, namun dapat kita yakini bahwa hal tersebut dilaksanakan secara profesional, penuh perhitungan yang seksama, serta dilakukan dengan niat baik dari kedua belah pihak untuk saling menguntungkan.

Dari gambaran tersebut jelas sekali bahwa Pemerintah Kanada tidak akan menyerahkan pelabuhan yang berstatus merugi atau tidak memiliki kelayakan ekonomi yang dapat dijamin pertumbuhannya setelah diserahkan kepada Pemerintah Daerah atau siapapun yang berminat. Lebih jauh lagi, sebagai *benchmark*, program divestasi pelabuhan di Kanada menunjukkan bagaimana Pemerintah telah bertindak sangat rasional dan berpandangan jauh ke depan, serta sangat demokratis dan partisipatif dalam berhadapan dengan pemerintah daerah maupun pihak lainnya yang ikut dalam program tersebut. Dari laporan-laporan perkembangan pelaksanaan program sebagai wujud akuntabilitas administrasi pemerintahan, dapat pula disimpulkan bahwa seiring dengan proses divestasi tersebut, dilaksanakan pula program pemberdayaan kapasitas terhadap para pemilik baru pelabuhan di daerah, apakah itu pemerintah Propinsi, Pemerintah Kota, Village Authority, BUMN/BUMD, maupun masyarakat individu ataupun badan usaha swasta.

Tidak ada kata ataupun pernyataan dari Pemerintah Kanada ataupun dari pemegang otoritas lainnya yang berkecenderungan merendahkan kemampuan perangkat pemerintah daerah ataupun masyarakat yang akan menerima penyerahan pelabuhan. Tidak ada pernyataan yang menunjukkan bahwa hanya Pemerintah Pusat atau Pengelola Yang selama ini beroperasi yang memiliki kapasitas untuk menjalankan fungsi-fungsi pelabuhan dan kepelabuhanan berdasarkan konvensi-konvensi hukum laut dan pelayaran maupun kenavigasian internasional. Semuanya dikemas secara kondusif dan optimistik untuk memajukan kompetensi dan kapasitas daerah secara terprogram, terkoordinasi, dan ter-administrasikan secara optimal, agar pemerintah daerah ataupun masyarakat lainnya dan badan usaha swasta mampu menjalankan penyelenggaraan Pelabuhan Umum/khusus Regional/Lokal dengan berhasil dan menguntungkan.

Kepentingan nasional untuk memajukan pelabuhan melalui pengelolaan oleh masyarakat lokal (Pemerintah Daerah) menjadi prinsip dasar yang dikembangkan secara

akuntabel. Sehingga kita dapat belajar bagaimana asas-asas pemerintahan yang baik diterapkan pula dalam proses divestasi pelabuhan di Kanada. Terlepas dari itu semua, namun masih berkaitan, adalah kenyataan bahwa kebijakan desentralisasi dalam hal pengelolaan pelabuhan di Kanada ternyata tidak bertolak belakang dengan kepentingan nasional untuk mewujudkan Pelabuhan dan Sistem Pelayaran sebagai suatu kesatuan yang integral dalam kerangka keutuhan bangsa dan negara, serta dalam hubungannya dengan pergaulan dunia.

Penutup

Sejauhmanakah Pemerintah Indonesia dalam era reformasi dan otonomi daerah dewasa ini telah merencanakan kebijakan desentralisasi pelabuhan sebagaimana yang dapat kita pelajari dari pengalaman di Kanada? Dan sebaliknya, sejauhmana pula para pejabat dan perangkat pemerintah Propinsi maupun Kabupaten/Kota, serta badan usaha swasta maupun lembaga pemerintahan lainnya telah mempersiapkan diri untuk dapat duduk bersama dengan Pemerintah Pusat merundingkan langkah-langkah terbaik bagi pelaksanaan desentralisasi kewenangan pengelolaan pelabuhan di kemudian hari?

Semuanya terpulang kepada komitmen kita bersama dalam menegakkan dan mensukseskan reformasi sistem administrasi negara dan pemerintahan yang sudah dimulai sejak tahun 1998/1999 yang lalu.