

DISERTASI

**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN
KOMERSIAL DI INDONESIA OLEH BADAN
USAHA MILIK NEGARA**

*THE LEGAL POLITICS OF COMMERCIAL PORTS
MANAGEMENT IN INDONESIA BY THE STATE OWNED ENTERPRISES*



OLEH

**AKHIRMAN
NIM: B013182003**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL
DI INDONESIA OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

AKHIRMAN

B013182003

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL
DI INDONESIA OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh:

**AKHIRMAN
B013182003**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Senin Tanggal 13 November 2023
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP 196409101989031004

Co. Promotor,

Co. Promotor,

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP 196712311991032002

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **AKHIRMAN**
NIM : B013182003
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Disertasi yang berjudul: **POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL DI INDONESIA OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 22 November 2023

Yang Menyatakan,



(AKHIRMAN)

KATA PENGANTAR



Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT zat yang maha suci, maha tahu dan maha penolong tempat penulis menyandarkan hidup sehingga atas kehendaknya penulis bisa menyelesaikan penyusunan hasil penelitian Disertasi ini, dengan begitu banyak kendali untuk bisa sampai ditahap ini.

Disertasi ini adalah buah proses dari kerja keras saya selama menempuh pendidikan Doktoral di Universitas Hasanuddin kampus kebanggaan saya yang telah melahirkan saya untuk kemudian bisa menjadi manusia yang mampu berkompetisi dan *survive* didunia realitas. Disertasi ini lahir melalui sebuah proses menerjunkan diri dalam dunia praktisi demi mengenali dan memahami, kemudian mengabadikannya dalam rangkain-rangkaian tulisan. Saya belajar berdisiplin untuk menyelesaikan sebuah karya yang kemudian menjadi kunci bagi saya untuk memadukan antara dunia akademis dan dunia praktisi.

Ada banyak tahapan proses yang saya lalui sehingga Disertasi sederhana ini bisa dikatakan sebagai refleksi dari cerminan perjalanan intelektual saya di kampus Universitas Hasanuddin, saya mulai dari ujian masuk yang tentunya tidak semua peserta ujian dinyatakan lulus, proses perkuliahan dengan dinamika antara pekerjaan dengan jadwal kuliah, diskusi, membaca, membuat tugas, ujian proposal, mengikuti seminar Internasional,

Membuat Jurnal Internasional, menyusun hasil penelitian hingga ujian hasil penelitian saya jalani dengan penuh kesungguhan.

Saya sadar bahwa Disertasi ini sangat jauh dari sempurna, masih butuh kerja keras untuk dituntaskan, saya juga paham bahwa disertasi ini mungkin tidak mencerminkan kualitas keserajanaan seorang penyandang gelar Doktor Ilmu hukum. Namun, setidaknya semua proses tersebut telah coba saya jalani dengan penuh kesungguhan, saya selalu berusaha menjadi yang terbaik ditengah keterbatasan yang menjadi duri-duri kecil dalam perjalanan hidup saya. Tahun 1999 saya mendatangi kampus ini dengan status mahasiswa matrikulasi dengan penuh rasa minder sebagai seorang anak yatim, lahir dari keluarga yang miskin di daerah yang terpencil, belajar dengan tanpa menggunakan listrik, biaya sekolah tergantung dari hasil cangkul seorang ibu sekaligus menjadi ayah dengan hanya satu tekad ingin merubah nasib dari anak petani yang setiap hari bersibah keringat dibawa terik matahari untuk keberlangsungan hidup yang tidak pasti menjadi orang yang bekerja di kantor menikmati dinginnya AC, dan tahun 2018 yaitu 19 tahun kemudian saya kembali mendatangi almamater ini untuk menimba ilmu kembali dari guru-guru saya, tentunya dengan kondisi yang sudah berbeda 19 tahun silam;

Tentunya dalam setiap perjuangan, selalu saja ada uluran tangan malaikat-malaikat yang dengan caranya sendiri selalu membuat saya bisa bertahan dan membangun semangat untuk tetap bisa meraih mimpi-mimpi ini. Mereka adalah orang-orang yang selalu setia menerima saya, meskipun sedang goyah.

Mereka adalah bagian paling penting dalam seluruh episode perjalanan hidup saya dan betapa tidak berharganya saya jika sampai mengabaikan mereka. Malaikat-malaikat adalah semua keluarga saya, terkhusus buat ibunda tercinta **Yammase** terima kasih telah menjadi ibu sekaligus bapak buat saya dengan segala keterbatasan mampu menyekolahkan saya dan ibu adalah cahaya lilin yang memandu kemanapun saya ingin bergerak, tak terhitung rupa-rupa kebajikan yang dia berikan kepada saya begitupun Almarhum Ayah Saya **Mading** walaupun tidak pernah melihat sosoknya, merasakan pelukannya namun saya yakin di alam sana ada doa yang selalu dipanjatkan juga dengan kedua mertua saya **Mudayya dan La Kasse**, terima kasih atas dorongan dan doanya untuk anakmu ini.

Bagian penting dalam perjalanan hidup ini adalah isteriku tercinta **Kasmuna, SP**, keikhlasannya untuk berbagi nasib dan takdir adalah anugerah terbesar yang pernah saya terima, kebbaikannya untuk membantuku menghadapi semua episode hidup adalah tanda yang tak mungkin bisa kuingkari, pengorbanan yang luar biasa dari seorang wanita sampai harus mengubur gelar sarjana pertaniannya untuk menjadi ibu rumah tangga bagi ketiga bidadariku, **Amaliah Kirani, Asyifa Salsabilah dan Almira Firzanah** dan memberikan support kepada saya adalah pengorbanan dan keikhlasan yang membuat saya menempatkannya ke harkat yang lebih tinggi.

Selain keluargaku, mereka menjadi bagian penting dalam hidupku adalah sahabat dikantor baik di PT Pelabuhan Indonesia maupun di PT Intan Sejahtera Utama, dan termasuk kakanda Dr.Abdul Rauf, S.H.M.H dan

sahabatku Dr. Aswan Rauf, S.H., M.Kn, yang selalu meluangkan waktu untuk menjadi teman diskusi;

Pada kesempatan ini penulis dengan tulus dan ikhlas menyampaikan terima kasih dan rasa penghargaan yang tidak terhingga kepada **Prof. Dr., Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.**, sebagai Promotor yang terus memberikan ruang dan waktu untuk berdiskusi, dan **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, sebagai Ko-Promotor yang selalu memberikan ruang di Rektorat untuk datang dan berdiskusi dan **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.**, sebagai Ko-Promotor yang sangat peduli dan terus menyemangati untuk menuntaskan studi ini beliau- beliau begitu memiliki kesabaran, keikhlasan dan bantuannya serta motivasi dan dorongan yang diberikan sangat membantu penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini.

Terima kasih yang tulus dan ikhlas, juga penulis sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., selaku Ketua Program S3 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H., Prof. Dr. Juajir Sumardi, S.H., M.H., Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., serta Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum, selaku penguji.
5. Prof. Dr. Maskun, S.H., L.LM, selaku Wakil Dekan I Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi.

7. Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A, selaku Wakil Dekan 2 Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni.
8. Dr. Ratnawati Sudirman, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan 3 Bidang Kerjasama.
9. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

10. Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Angkatan 2018.

11. Kepada semua pihak yang tidak tercantum namanya namun telah banyak memberikan bantuan kepada penulis dalam menyusun Disertasi ini.

Pada akhirnya, dengan izin Allah SWT, saya persembahkan karya yang sederhana ini kepada institusi tempat penulis bekerja PT Pelabuhan Indonesia (Persero) yang telah memberi ruang pengabdian kepada penulis, semua pembaca dan insan-insan maritime untuk menelusuri disertasi ini, semoga ada inspirasi dan pencerahan yang bisa ditarik hikmahnya dalam karya yang sederhana ini.

If you are not willing to learn, no one can help you

If you are determined to learn, no one can stop you

(Anonymous)

Makassar, Oktober 2023

(AKHIRMAN)

ABSTRAK

AKHIRMAN (B013182003). *POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL DI INDONESIA OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA*. (Dibimbing oleh Aminuddin Ilmar, Farida Patittingi, dan Marwati Riza)

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan merekonstruksi kerangka politik hukum pengelolaan pelabuhan di Indonesia dan berusaha mendesain model pengelolaan pelabuhan komersial yang ideal dalam mengoptimalkan peran BUMN di sektor kepelabuhanan. Permasalahan yang dikaji adalah bagaimana politik hukum sektor kepelabuhanan di Indonesia dan implementasinya, serta bagaimana model pengelolaan pelabuhan komersial yang ideal oleh BUMN.

Penelitian ini dilaksanakan di Kementerian Perhubungan, Jakarta dan di Pelabuhan Makassar Sulsel. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang kajiannya meliputi ketentuan perundang-undangan, khususnya yang terkait dengan pengelolaan pelabuhan komersial dan dihubungkan dengan penerapannya di lapangan. Tipe penelitiannya adalah deskriptif, dengan memaparkan secara jelas dan sistematis. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah *statute approach*, *historical approach*, *comparative approach* dan *conceptual approach*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Politik hukum pengelolaan pelabuhan di Indonesia sudah mengalami penyimpangan dari amanat UUDRI Tahun 1945. Pelabuhan adalah cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga harus dikuasai oleh negara dan pengelolaannya diserahkan kepada BUMN. Namun dengan berlakunya UU No. 17 Tahun 2008, badan hukum swasta kemudian diberi peluang untuk bersaing dengan BUMN dalam mengelola pelabuhan. (2) Penguasaan negara yang dijalankan oleh PT.Pelindo selaku BUMN dihapus, karena dianggap sebagai bentuk monopoli. Bentuk pengelolaan pelabuhan komersial berdasarkan sistem konsesi dan kerjasama bentuk lainnya telah mereduksi kewenangan BUMN sektor Kepelabuhanan. (3) Bentuk model pengelolaan pelabuhan komersial yang lebih ideal untuk kondisi Indonesia adalah model *Landlord port* dengan memposisikan BUMN Sektor Pelabuhan sebagai Badan Otorita Pelabuhan sebagai bentuk penguatan.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pelabuhan Komersial, Badan Usaha Milik Negara.

ABSTRACT

AKHIRMAN (B013182003). LEGAL POLITICS OF MANAGEMENT OF COMMERCIAL PORTS IN INDONESIA BY STATE OWNED ENTERPRISES. (Guided by Aminuddin Ilmar, Farida Patittingi, Marwati Riza)

This study aims to understand and reconstruct the political legal framework for port management in Indonesia, and it also attempts to design an optimal commercial port management model. The legal politics of the port industry in Indonesia and its execution, as well as how the ideal commercial port management model by BUMN, are analyzed as problems.

This study is conducted at the Port of Makassar in South Sulawesi and the Ministry of Transportation in Jakarta. This kind of research is normative legal research, which examines statutory provisions, particularly those that have to do with commercial port administration and how they are used in practice. Descriptive research is the kind that explains things succinctly and methodically. The study methodology used includes statutory, historical, comparative, and conceptual approaches.

The results of the study show that (1) the legal politics of port management in Indonesia have experienced deviations from the mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Ports are an important production branch and control the livelihoods of many people, so they must be controlled by the state and its management handed over to BUMN. However, with the enactment of Law no. 17 of 2008, private legal entities are then given the opportunity to compete with BUMN in managing ports. (2) State control exercised by PT. Pelindo as BUMN is abolished, because it is considered a form of monopoly. The form of commercial port management based on the concession system and other forms of cooperation has reduced the authority of the port sector SOEs. (3) A form of commercial port management model that is more ideal for Indonesian conditions is the Landlord port model by positioning the role of BUMN in the Port Sector as Port Authority as strengthening.

Keywords: *The Legal Politics, Commercial Ports, The State Owned Enterprises.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN DISERTASI	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	xi
ABSTRACT.....	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR/BAGAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	19
E. Orisinalitas Penelitian.....	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
A. Landasan Teori	23
1. Negara Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>).....	23
2. Teori Tentang Politik Hukum.....	30
3. Teori kewenangan	39
4. Teori tentang Jenjang Norma Peraturan Perundang-undangan.....	50
5. <i>Economic Analysis Of Law</i>	61
B. Pengelolaan Pelabuhan di Indonesia.....	64

1. Sejarah Pelabuhan di Indonesia	65
2. Peran Lembaga Lain Dalam Pengelolaan Pelabuhan Komersial.....	78
3. Penggolongan Jenis Pelabuhan dan Kelembagaan di Dalamnya.....	94
C. Kerangka Pikir.....	98
D. Definisi Operasional	99
BAB III METODE PENELITIAN	101
A. Tipe Penelitian	101
B. Pendekatan Masalah	102
C. Lokasi Penelitian	102
D. Bahan Hukum/Data.....	103
E. Teknik Pengumpulan Data.....	105
F. Analisis Bahan Hukum/Data.....	106
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN TENTANG POLITIK HUKUM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL DI INDONESIA	109
A. Arah Kebijakan Hukum dalam Pengelolaan Pelabuhan di Indonesia	109
B. Bentuk Hukum/Aturan Pengelolaan Pelabuhan Indonesia .	139
C. Muatan atau Isi Hukum Pengelolaan Pelabuhan.....	152
D. Peran Pemerintah Daerah dan Swasta.....	171
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN TENTANG IMPLEMENTASI KEWENANGAN DALAM PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL DI INDONESIA.....	193
A. Kewenangan Pengelolaan dalam Sistem Konsesi	193
B. Kewenangan dalam Bentuk Kerjasama Lainnya.....	217
C. Kewenangan Pengelolaan dalam Sistem Pelimpahan	222

MODEL IDEAL PENGELOLAAN PELABUHAN KOMERSIAL	239
A. Pengaturan, Kelembagaan dan Penyelenggaraan.....	239
B. Perbandingan Model Pengelolaan dengan Negara Lain	252
C. Model Ideal Pengelolaan Pelabuhan Komersial di Indonesia	270
BAB VII PENUTUP	302
1. Kesimpulan	302
2. Saran	304
DAFTAR PUSTAKA.....	306

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
1. Daftar Nama-Nama BUP Swasta yang Tergabung dalam ABUPI ...	93
2. Gambaran Sejarah Pengelolaan Pelabuhan Indonesia	118
3. Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pengelolaan Pelabuhan.....	129
4. Kontribusi PT Pelindo Kepada Negara Tahun 2022	158
5. Data BUP Yang Telah Memperoleh Hak Konsesi.....	203
6. Data Kerjasama Pemanfaatan.....	219
7. Data Kerjasama Model KPBU.....	220
8. Perbandingan Kontribusi antara PT Pelindo dengan BUP Swasta	221
9. Data Pelimpahan Pemanduan BUP Swasta	235
10. Kelembagaan Pengelolaan Pelabuhan Komersial di Indonesia	251
11. Bentuk Perbandingan Penyelenggaraan Pelabuhan di beberapa Negara.....	265
12. Model Pengelolaan Pelabuhan Pada Umumnya	273
13. Matriks Peran Lembaga Kepelabuhanan di Pelabuhan Komersial.....	296

DAFTAR GAMBAR/BAGAN

Nomor	Halaman
1. Bagan Pelayanan Kapal <i>Clearance In</i>	82
2. Bagan Hubungan Kerja Bea Cukai	85
3. Pelayanan Keimigrasian	86
4. Pelayanan Karantina Kesehatan	87
5. Struktur Korporasi PT Pelindo Pasca Penggabungan	92
6. Kerangka Pikir	98
7. Kontribusi PT Pelindo Kepada Negara	222
8. Konstruksi Kegiatan Pengusahaan Pelabuhan Versi UU Pelayaran	226
9. Struktur Penyelenggaraan Pelabuhan Di Usahakan Secara Komersial	247
10. Jenis Penyelenggaraan Kegiatan di Pelabuhan	279
11. Jenis Kegiatan Pemerintahan di Pelabuhan	280
12. Penyelenggaraan Kegiatan Pengusahaan di Pelabuhan	281
13. Posisi Indonesia dalam Indeks Performance Logistik	286
14. Model Ideal Pengelolaan Pelabuhan Komersial	294

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi negara Indonesia telah mengamanatkan visi perekonomian nasional dalam bingkai kedaulatan dan kesejahteraan sosial. Hal ini tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya dalam penelitian ini disingkat “ UUD NRI Tahun 1945” pada alinea ke-4 (empat) yaitu:

“...kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...”.

Pernyataan dalam alinea tersebut di atas, menunjukkan bahwa konstitusi negara Indonesia menganut paham negara kesejahteraan. Jika konsep negara kesejahteraan ini dikaitkan dengan Pancasila sebagai dasar negara, khususnya pada sila ke-5 (lima) maka dapat dinyatakan bahwa landasan utama dari negara kesejahteraan tersebut adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sesuai dengan paradigma pembangunan ekonomi nasional yang berlandaskan pada Pancasila, maka sistem ekonomi nasional Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan yang berasaskan pada kekeluargaan. Sistem ekonomi ini selanjutnya diamanatkan kembali dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan salah satu strategi para pendiri negara (*Founding Fathers*) dalam menetapkan dasar bagi pembangunan

ekonomi nasional Indonesia di masa-masa selanjutnya. Dengan demikian jelas bahwa salah satu tugas negara adalah untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam materi muatan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 ayat (2), mengatur bahwa Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan selanjutnya ayat (3) mengatur bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pemaknaan terhadap penguasaan negara telah ditetapkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.002/PUU-I/2003 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi mengklasifikasikan cabang produksi yang dikuasai oleh negara, yaitu **(i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.**

Dari pemaknaan penguasaan negara menurut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menurut peneliti bahwa Pelabuhan Komersial merupakan salah satu sektor yang terqualifikasi kedalam salah satu sektor cabang-cabang produksi itu penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini bisa dilihat Negara Indonesia dengan posisi strategisnya merupakan negara kepulauan terbesar di dunia,

penegasan tersebut bukan tanpa alasan, sebab fakta fisik membuktikan bahwa Indonesia terbentuk dari konfigurasi pulau-pulau yang berjumlah sekitar 17.508 dengan garis pantai sepanjang 81.000 km dan luas laut sekitar 5,8 juta km¹. Posisi strategis Indonesia yang berada dipersinggahan rute perdagangan dunia, membuat pelabuhan-pelabuhan di Indonesia memiliki peranan yang sangat vital dalam mendorong pertumbuhan perekonomian negara.

Penguasaan negara terhadap sektor pelabuhan komersial tersebut merupakan amanat konstitusi, khususnya pasal 33 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan “ Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” yang dapat dimaknai **menempatkan pemerintah sebagai pemegang kuasa, pemain utama dan pemegang kendali atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga sudah sewajarnya pemerintah diharapkan dapat menyelesaikan kebuntuan atas permasalahan kepelabuhanan di Indonesia.**

Pentingnya penguasaan negara terhadap sektor pelabuhan komersial melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN), antara lain didasarkan pada beberapa pertimbangan berikut:

- a) Penyelenggaraan kegiatan jasa kepelabuhanan menjadi penting karena disamping sebagai wadah terselenggaranya perdagangan dan

¹Farida Patittingi, 2012, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, cet.1, Rangkang Education, Yogyakarta.hlm.1-2.

industri, juga karena pelabuhan menghasilkan devisa yang signifikan kontribusinya bagi negara (APBN), yang dapat digunakan untuk membiayai belanja pemerintah;

- b) Penyelenggaraan kegiatan jasa-jasa kepelabuhanan sangat terkait dengan pelaksanaan berbagai fungsi, wewenang, hak, tugas dan kewajiban negara dan/atau pemerintah, terutama dalam rangka pembinaan kepelabuhanan untuk menciptakan sistem transportasi nasional yang mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah serta memperkuat kedaulatan negara atas wilayahnya;
- c) Pelabuhan juga merupakan salah satu sentra perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga pemenuhan hajat hidup orang banyak dapat terselenggara dan terwujud dengan sebaik-baiknya.
- d) Pelabuhan juga penting untuk dikuasai oleh negara karena merupakan salah satu pintu masuk ke suatu wilayah negara/daerah tertentu, baik menggunakan kapal dalam negeri atau kapal asing dengan berbagai tujuan dan kepentingan. Masuknya kapal-kapal tersebut memerlukan pengawasan yang sangat ketat oleh pemerintah sebagai upaya *preventif* (pencegahan) masuknya barang-barang selundupan yang dapat merusak perekonomian negara.
- e) Pelabuhan juga mempunyai arti penting bagi negara dalam kaitannya dengan pertahanan dan keamanan negara dari segala macam ancaman atau gangguan, baik yang datang dari dalam maupun

dari luar, yang dapat mengancam atau melemahkan ketahanan nasional.

Pada awalnya konsep penguasaan negara terkait aspek pengusahaan di sektor pelabuhan komersial di Indonesia dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara dalam hal ini PT Pelabuhan Indonesia (Persero), baik oleh PT. Pelindo I, II, III maupun PT. Pelindo IV, yang didirikan berdasarkan PP No. 56 tahun 1991 dibentuklah PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) yang berkedudukan di Pelabuhan Belawan Medan, PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), yang berkedudukan di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta dibentuk dengan PP No. 57 Tahun 1991, PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) yang berkedudukan di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dibentuk dengan PP No. 58 Tahun 1991., Sedangkan PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) yang berkedudukan di Pelabuhan Makassar dibentuk dengan PP No. 59 Tahun 1991, dimana sejak tanggal 01 Oktober 2021 terjadi perubahan bentuk melalui merger PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV (Persero) menjadi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia III, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia IV, kedalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia II.

Pembentukan Badan Usaha Milik Negara di sektor kepelabuhanan adalah untuk menyelenggarakan kegiatan usaha disektor tersebut ² dengan mengelola 112 pelabuhan umum yang dikategorikan sebagai pelabuhan komersial diseluruh Wilayah Republik Indonesia dengan maksud dan tujuan perseroan adalah untuk menyelenggarakan usaha sebagai berikut:

- a) Kolam-kolam pelabuhan dan luas perairan untuk lalu lintas pelayaran dan tempat kapal berlabuh;
- b) Jasa-jasa yang berhubungan dengan pemanduan kapal-kapal (*pilotage*) dan pemberian jasa penundaan kapal laut;
- c) Dermaga untuk bertambat, bongkar muat barang dan hewan, serta penyediaan fasilitas naik turunnya penumpang;
- d) Gudang-gudang dan tempat penimbunan barang-barang angkutan bandar, alat bongkar muat serta peralatan pelabuhan;
- e) Tanah untuk berbagai bangunan dan lapangan sehubungan dengan kepentingan kelancaran angkutan laut dan industri;
- f) Jaringan-jaringan jalan dan jembatan, saluran pembuangan air, saluran listrik, saluran air minum, pemadam kebakaran dan lain-lain;
- g) Jasa terminal;
- h) Usaha lain yang dapat menunjang tujuan perusahaan.

BUMN merupakan representasi negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi pengelolaan yang tidak mampu diusahakan secara langsung

²Peraturan Pemerintah Nomor.59 Tahun 1991 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan IV menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).

oleh pemerintah. Oleh karena itu, kehadiran BUMN yang bergerak dalam bidang penyelenggaraan pelayanan dan kepentingan umum atau “*public service*” dan “*public utilities*” sangat vital bagi negara. Hal ini menjadi alasan bahwa penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak menjadi sangat penting dan pengelolaannya tidak dapat begitu saja diserahkan kepada sektor swasta. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, yang isinya memuat tentang maksud dan tujuan pendirian BUMN yaitu:

- a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b) Mengejar keuntungan;
- c) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan Koperasi;
- e) Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Pada saat ini di Indonesia terdapat sekitar 1.700 pelabuhan baik pelabuhan umum maupun pelabuhan khusus. Dari jumlah tersebut terdapat sekitar 112 pelabuhan umum yang dikategorikan sebagai pelabuhan komersial dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) sektor kepelabuhanan yaitu Pelabuhan Indonesia (Persero) yang terbagi kedalam 4 Regional yaitu Regional 1 di Medan, Regional 2 di Jakarta, Regional 3 di Surabaya dan Regional 4 di Makassar, selain itu terdapat sekitar 614 pelabuhan non komersial yang dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis (UPT) di bawah kementerian Perhubungan³.

Dari jumlah pelabuhan tersebut baik pelabuhan komersial maupun pelabuhan non komersial dari sudut pandang pelaku usaha, pelabuhan di Indonesia belum dikelola dan menghasilkan kinerja yang baik⁴.

Untuk meningkatkan kinerja di bidang kepelabuhanan, Indonesia telah melakukan berbagai upaya penataan pelabuhan dan reformasi regulasi diantaranya perubahan UU No. 21 tahun 1992 Tentang Pelayaran yang dicabut dan diganti dengan UU No.17 tahun 2008 Tentang Pelayaran yang dalam penelitiannya selanjutnya disebut “**UU Pelayaran**”, karena telah terjadi perubahan kondisi dan lingkungan strategis, baik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seperti penerapan otonomi daerah atau adanya kemajuan di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi.

Menyimak materi muatan UU Pelayaran, khususnya yang terkait dengan penyelenggaraan pelabuhan sebagaimana diatur dalam pasal 1 (angka 28 dan 60), pasal 69 (fungsi pelabuhan), pasal 79 dan 80 (kegiatan pemerintah), pasal 91 (Badan Usaha Pelabuhan), Pasal 93

³ Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2015, *Sinkronisasi Pengaturan di Sektor Pelabuhan Dalam Rangka Meningkatkan Daya Saing Indonesia di Dunia International*, Jakarta, hlm.45-46.

⁴ Ibid

(BUP mengoperasikan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya) dan pasal 94 (kewajiban Badan Usaha Pelabuhan) menimbulkan konsekuensi norma terhadap kedudukan BUMN Sektor Pelabuhan dalam hal ini PT Pelabuhan Indonesia (Persero) (sebelumnya sebagai Perum) pada awalnya dibentuk khusus yang bertujuan untuk mengelola langsung kegiatan kepelabuhanan khususnya pelabuhan komersial sesuai dengan Peraturan Pemerintah Pembentukannya (PP 56,57,58 dan 59 Tahun 1991), setelah berlakunya UU Pelayaran, makanya penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan yang diusahakan secara komersial khususnya dalam bidang pemerintahan (pengaturan dan pembinaan, pengendalian dan pengawasan) kegiatan di pelabuhan dilakukan oleh (wewenang) otoritas pelabuhan sebagaimana diatur dalam pasal 81 ayat (2) juncto pasal 83 ayat (1) juncto pasal 1 angka (26).

Dengan demikian otoritas pelabuhan juga sekaligus bertindak sebagai wakil pemerintah untuk memberikan konsesi (suatu keputusan administrasi yang memperkenankan (memberi izin) kepada pihak swasta untuk melakukan suatu aktivitas yang pada dasarnya adalah menyangkut dan untuk kepentingan umum atau hajat hidup orang banyak) atau bentuk lainnya yang dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis kepada badan usaha pelabuhan sebagaimana diatur dalam pasal 82 ayat 4 UU Pelayaran, yang menimbulkan konsekuensi yuridis bagi BUMN sektor pelabuhan harus berkompetisi dengan sektor swasta untuk memperoleh

konsesi dari Otoritas Pelabuhan jika berkeinginan tetap eksis dalam kegiatan perusahaan di Pelabuhan.

Dengan demikian jelas bahwa pada pelabuhan komersial, kegiatan pemerintahan (mengatur dan membina, mengendalikan dan mengawasi) kegiatan dipelabuhan dilakukan oleh Otoritas Pelabuhan sekaligus sebagai wakil pemerintah, sedangkan kegiatan perusahaan di pelabuhan komersial dalam bentuk penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan dilakukan oleh Badan Usaha Pelabuhan (BUMN, BUMD dan Badan Hukum Indonesia) berdasarkan pemberian konsesi sebagaimana diatur dalam pasal 92 UU Pelayaran yang menyatakan bahwa “ *kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam pasal 91 ayat (1) dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan*”.

Dalam tataran Implementasi pemerintah telah menerbitkan norma dalam bentuk Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 61 tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2015 untuk selanjutnya dalam penelitian ini **disebut “PP Kepelabuhanan”**

Berdasarkan ketentuan Pasal 74 PP Kepelabuhanan sebagai peraturan pelaksana pasal 92 UU Pelayaran yang menyatakan bahwa konsesi diberikan kepada badan usaha pelabuhan yang menyelenggarakan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal,

penumpang, dan barang sebagaimana dimaksud pada Pasal 69 ayat (1) PP Kepelabuhanan. Pemberian konsesi kepada Badan Usaha Pelabuhan tersebut dilakukan melalui mekanisme pelelangan, yang kemudian dituangkan dalam bentuk perjanjian. Berdasarkan ketentuan Pasal 74 PP Kepelabuhanan ini, menurut otoritas Pelabuhan dapat ditafsirkan bahwa BUMN yang menyelenggarakan kegiatan usaha kepelabuhanan seharusnya mendapatkan konsesi atas penyelenggaraan pelabuhan yang telah dilakukan selama ini, dan secara faktual saat ini BUMN Sektor pelabuhan (PT Pelindo) dalam menyelenggarakan pengelolaan pelabuhan komersial melalui Ijin Badan Usaha Pelabuhan yang selanjutnya dalam penelitian ini disingkat “*BUP*” dan Perjanjian konsesi dari Otoritas Pelabuhan.

Berdasarkan hasil kajian Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul Sinkronisasi Pengaturan Di sektor Pelabuhan Dalam Rangka Meningkatkan Daya Saing Indonesia di Dunia International (penelitian dilaksanakan tahun 2015) dalam kajiannya menyatakan bahwa kegiatan perusahaan di Pelabuhan yang telah diselenggarakan oleh BUMN tetap diselenggarakan oleh BUMN dimaksud. Hal ini sesuai dengan ketentuan peralihan Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran. Oleh karena itu, BUMN sektor kepelabuhanan tidak perlu lagi mendapatkan konsesi dalam

penyelenggaraan kegiatan usaha kepelabuhanan yang selama ini dilakukan karena kewenangannya diperoleh melalui atribusi⁵.

Penegasan kewenangan atribusi tersebut, lebih lanjut diatur dalam penjelasan Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran, menyatakan bahwa yang dimaksud tetap diselenggarakan oleh BUMN adalah BUMN yang didirikan berdasarkan PP No. 56 tahun 1991, PP No. 57 tahun 1991, PP No. 58 tahun 1991, dan PP No. 59 tahun 1991. Dalam hal ini yang dimaksud adalah PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV (Persero), tetap menyelenggarakan kegiatan perusahaan di pelabuhan tanpa harus melalui mekanisme konsesi. Frasa penegasan kewenangan ini juga ditegaskan pada bagian Penjelasan Umum UU Pelayaran yang menyatakan bahwa BUMN yang selama ini telah menyelenggarakan kegiatan perusahaan pelabuhan tetap dapat menyelenggarakan kegiatan yang sama dengan mendapatkan pelimpahan kewenangan pemerintah, dalam upaya meningkatkan peran BUMN guna mendukung pertumbuhan ekonomi.

Adanya perbedaan penafsiran antara otoritas pelabuhan dengan BUMN Sektor Pelabuhan yang diperkuat oleh kajian kebijakan dan persaingan usaha UI, kemudian menimbulkan ketidakjelasan terkait dengan kewenangan BUMN sektor kepelabuhanan (PT Pelabuhan Indonesia) dalam menjalankan pengelolaan pelabuhan komersial. Hal ini berpotensi menghambat aktivitas pengelolaan pelabuhan. Selain itu ada

⁵ Laporan Kajian Akademik Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum UI, Depok, 2105

kecenderungan pemerintah berperan secara ganda selain sebagai regulator juga sebagai operator pelabuhan.

Peran ganda pemerintah bisa dilihat di tingkat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri, yang cenderung mereduksi kewenangan dari BUMN sektor Kepelabuhanan dalam melaksanakan amanat konstitusi untuk mengelola sektor pelabuhan sebagai representasi negara, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan dengan PP 64 tahun 2015 Tentang Kepelabuhanan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor.20 tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor.22 tahun 2011 tentang Angkutan Perairan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor.11 tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, *issue* yang diangkat dalam penelitian ini adalah legalitas pengaturan kewenangan Badan Usaha Milik Negara di sektor pelabuhan untuk mengelola pelabuhan komersial cenderung masih lemah dan mengandung konflik norma di antara berbagai bentuk peraturan yang terkait dengan pengelolaan sektor kepelabuhanan. Pelemahan terhadap kewenangan BUMN di sektor pelabuhan antara lain dapat dilihat pada Pasal 91 UU Pelayaran, yang menyatakan bahwa kegiatan penyediaan dan pelayanan jasa

kepelabuhanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (1), pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilaksanakan oleh BUP sesuai dengan jenis izin usaha yang dimilikinya. Hal ini mengakibatkan BUMN sektor pelabuhan harus mendapatkan ijin BUP sama dengan BUP swasta yang lain. Kemudian BUMN dalam menyelenggarakan pengelolaan pelabuhan komersial, harus mendapat konsesi dari penyelenggara pelabuhan (Otoritas Pelabuhan) sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 92 UU Pelayaran.

Lemahnya kewenangan Badan Usaha Milik Negara sektor pelabuhan untuk mengelola pelabuhan komersial tentunya akan memiliki dampak pada lemahnya peran negara sebagai pengusaha atau *as entrepreneur*, sebagaimana yang dikemukakan oleh W.Friedman (1970), bahwa fungsi negara terbagi ke dalam empat macam, yaitu:

- 1) Sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan atau *the state as provider*;
- 2) Sebagai pengatur, atau *as regulator*;
- 3) Sebagai pengusaha, atau *as enterpreuner*;
- 4) Sebagai wasit, atau *the state as Umpire*⁶.

Selanjutnya terdapat konflik norma yang timbul dalam pengelolaan sektor pelabuhan komersial yang kemudian melahirkan dualisme di tataran kebijakan maupun pada tataran implementasi. Hal inilah yang berpotensi menghambat operasional BUMN Sektor Kepelabuhanan dan

⁶ Aminuddin Ilmar, 2012, "*Hak Menguasai Dalam Privatisasi BUMN*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal.13

mengurangi daya saing antar pelabuhan didunia, sebagai salah satu penggerak utama perekonomian nasional yang akan berdampak pada sektor kepelabuhanan di Indonesia tidak berjalan secara maksimal yang pada akhirnya akan merugikan kepentingan umum dan perekonomian nasional. Hal ini bisa dilihat dari posisi *Logistic Performance Index* (LPI) Indonesia pada tahun 2023, dari 139 negara Indonesia menempati peringkat ke-63, turun 17 peringkat dari peringkat ke-46 tahun 2018. Diantara negara-negara Asean, Indonesia dibawah Singapore (1), Malaysia (31), Thailand (37), Philippines (47), Vietnam (50) dan Indonesia (63)⁷.

Secara substantif konflik norma dalam UU Pelayaran bisa dilihat dari 4 aspek sebagai berikut:

1. **Multi tafsir pasal 344 UU Pelayaran**, secara faktual BUMN Sektor Kepelabuhanan (PT Pelindo) saat ini dalam mengelola Pelabuhan komersial Eksisting, yang sudah ada sebelum UU Pelayaran berlaku, harus memiliki Ijin BUP dan melaksanakan perjanjian konsesi dengan Otoritas Pelabuhan (Perjanjian memiliki jangka waktu dan tidak diatur pengembalian Asset), pembangunan pelabuhan baru oleh PT Pelindo harus tunduk pada ketentuan konsesi secara penuh (perjanjian memiliki jangka waktu, tanah hasil investasi di HPLkan atas nama OP dan ada pengembalian asset di akhir masa konsesi), pelimpahan pemanduan dan penundaan saat ini tidak hanya dilaksanakan oleh PT

⁷ www.cnbcindonesia.com

Pelindo tetapi juga dilaksanakan oleh BUP Swasta, legitimasi kewenangan PT Pelindo sebagai Perusahaan Bongkar Muat menjadi obyek pertanyaan apakah tunduk pada rezim angkutan Perairan (Badan Usaha Khusus) atau rezim kepelabuhanan. Konflik norma tersebut dapat dilihat dalam Pasal 80 ayat 1 dan ayat 3 terkait Kegiatan Pemerintahan, Pasal 83 ayat 1 dan 2 terkait dengan fungsi Penyelenggara Pelabuhan, Pasal 84 terkait wewenang OP, Pasal 85 terkait dengan Hak Pengelolaan Atas tanah dan pemanfaatan perairan, Pasal 91 ayat 1 terkait dengan Ijin BUP, Pasal 92 terkait dengan Konsesi atau bentuk lainnya, Pasal 109 ayat 1 terkait tarif penggunaan perairan dan/atau daratan serta jasa kepelabuhanan yang diselenggarakan OP dan Pasal 225-226 PP 31/2021.

2. **Status Proyek-proyek APBN di Pelabuhan Eksisting tidak ditetapkan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN)**, secara faktual PT Pelindo dalam mengelola Proyek-Proyek yang bersumber dari APBN dilaksanakan melalui mekanisme kerjasama dengan Otoritas Pelabuhan melalui proses pelelangan. Konflik norma tersebut dapat dilihat dalam Pasal 85 terkait dengan Hak Pengelolaan Atas tanah dan pemanfaatan perairan, Pasal 91 ayat 1 terkait dengan Ijin BUP, Pasal 92 terkait dengan Konsesi atau bentuk lainnya dengan Pasal 4 ayat 2 dan ayat 3 UU No.19 tahun 2003 Tentang BUMN
3. **Mekanisme Pembangunan/Perluasan Pelabuhan Eksisting**, secara faktual Pasca Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 Rencana

Proses Pembangunan, Pengembangan Perluasan pelabuhan terhambat karena prosedur pelaksanaannya terlalu birokrasi. Prosedur pembangunan yang lama berdampak terhadap percepatan infrastruktur pelabuhan. Konflik norma tersebut dapat dilihat dalam UU Pelayaran Pasal 83 ayat 1 f terkait RIP, PP 31 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran pasal 63 terkait dengan Ijin Pembangunan Pelabuhan, Pasal 65, 66 dan 67 terkait dengan Pembangunan dan Pengembangan Pelabuhan terkait dengan kewajiban dan perijinan.

4. **Tanggung Jawab Pemeliharaan Kolam, Alur Pelayaran dan Rambu-Rambu**, secara faktual Ketika terjadi keadaan mendesak yang berdampak pada kegiatan operasional maka kegiatan pemeliharaan kolam, alur dan rambu-rambu tersebut dilaksanakan BUMN PT Pelindo. Konflik norma tersebut dapat dilihat dalam Pasal 83 ayat 1 b dan c terkait tugas dan tanggung jawab OP untuk menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur pelayaran dan jaringan jalan.
5. **Status Tanah Untuk Pembangunan Pelabuhan baru (hasil reklamasi atau Pembebasan lahan**, secara faktual Tanah hasil investasi PT Pelindo untuk pembangunan pelabuhan baru di HPL kan atas nama otoritas pelabuhan. Konflik norma tersebut dapat dilihat dalam UU Pelayaran Pasal 85 terkait OP diberi hak pengelolaan atas tanah, Pasal 92 terkait konsesi dengan UU 5 Tahun 1960 Tentang

Pokok-Pokok Agraria dan PP No.18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah terkait BUMN sebagai Subyek Pemegang HPL.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah politik hukum pengelolaan pelabuhan komersial berdasarkan kerangka regulasi yang mengatur tentang pengelolaan Pelabuhan Komersial di Indonesia?
2. Bagaimanakah Implementasi kewenangan dalam sistem pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia?
3. Bagaimanakah model pengelolaan pelabuhan komersial yang ideal di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan merekonstruksi kerangka politik hukum pengelolaan pelabuhan komersial berdasarkan kerangka regulasi yang mengatur tentang pengelolaan pelabuhan di Indonesia.
2. Untuk memahami dan mendeskripsikan Konsep Kewenangan dalam sistem pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
3. Untuk memahami dan mendesain model pengelolaan pelabuhan komersial yang ideal dalam mengoptimalkan peran pengelolaan pelabuhan oleh BUMN sektor kepelabuhanan.

D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peneliti berikutnya dalam mengkaji masalah-masalah yang berkaitan dengan pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
2. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
3. Bagi PT. Pelabuhan Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi yang dapat digunakan sebagai dasar dalam mengambil kebijakan dan menjalankan manajemen pengelolaan pelabuhan komersial.
4. Bagi pihak terkait lainnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dalam memahami dan mengetahui bagaimana regulasi dan manajemen pengelolaan pelabuhan komersial yang dijalankan oleh PT. Pelabuhan Indonesia sebagai BUMN sektoral yang merepresentasikan pengusaan negara disektor pelabuhan.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran di beberapa perpustakaan maupun penelusuran yang dilakukan secara Online, terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh pihak lain dalam kaitan dengan manajemen dan tata kelola pelabuhan komersial. Namun penelitian tersebut dilaksanakan dengan perspektif atau sudut pandang yang berbeda.

- 1) Penelitian yang dilakukan oleh Adris A.Putra dan Susanti Djalante, tahun 2016, dengan judul “Pengembangan Infrastruktur Pelabuhan Dalam Mendukung Pembangunan Berkelanjutan”. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana menganalisis kinerja pelabuhan saat ini dan bagaimana merumuskan strategi pengembangan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan. Penelitian ini fokus pada kajian tentang pengembangan infrastruktur pelabuhan Bungkutoko di Kendari. Kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa pelayanan angkutan peti kemas dan multiguna sangat lambat dibanding kebutuhan, rasio antara waktu tunggu dan waktu pelayanan masih sangat besar, sehingga pelayanan waktu kapal dan kelancaran komoditi belum begitu memuaskan masyarakat. Strategi pengembangannya adalah perluasan pembangunan infrastruktur pelabuhan, lapangan peti kemas perlu diperluas.
- 2) Selanjutnya terdapat pula penelitian disertasi yang dilakukan oleh Sirajuddin tahun 2019, dengan judul “ Model Pengelolaan dan Peningkatan Kinerja Logistik Pada Sektor Industri Pelabuhan Di Indonesia”. Rumusan permasalahan yang diangkat dalam penelitian Disertasi ini adalah bagaimana pengaruh penerapan model pengelolaan pelabuhan dan strategi *custom clearance* terhadap peningkatan kinerja logistik pada industri pelabuhan di Indonesia”. Kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kinerja logistik pelabuhan ekspor-impor di Indonesia, prioritas utama

yang perlu dilakukan adalah *integration information system* antara operator dan *custom*.

- 3) Selanjutnya terdapat pula penelitian yang dilakukan oleh Latif Adam dan Inne Dwiastuti tahun 2015, dengan judul “Membangun Poros Maritim Melalui Pelabuhan”. Rumusan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana peran dan kinerja pelabuhan dalam mendorong perekonomian Indonesia, dan bagaimana tantangan yang dihadapi dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan. Penelitian ini mengkaji tentang peran dan kinerja pelabuhan di Indonesia dalam mendukung visi Indonesia menjadi negara maritim yang kuat. Kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa meskipun memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia, pelabuhan di negeri ini ternyata masih jauh tertinggal dibanding dengan negara-negara lain dalam hal kuantitas dan kualitasnya. Dari perspektif kebijakan, tantangan utamanya adalah mereformasi peranan dan posisi pemerintah dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan.

Keseluruhan penelitian-penelitian tersebut di atas, berbeda dengan penelitian yang sedang dikaji oleh penulis. Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka penelitian ini akan membahas tentang pengelolaan pelabuhan oleh PT. Pelindo sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada tiga aspek yaitu :

- 1) Pada tataran kebijakan, penelitian ini akan melihat bagaimana politik hukum politik hukum pengelolaan Pelabuhan Komersial berdasarkan kerangka regulasi yang mengatur tentang tata kelola pelabuhan di Indonesia.
- 2) Pada tataran implementasi, penelitian ini akan mengkaji tentang peran dan kedudukan BUMN sektor kepelabuhanan dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam pengelolaan pelabuhan komersial.
- 3) Setelah membandingkan antara kebijakan dan implementasinya, maka penelitian ini selanjutnya akan mengkaji bagaimana model tata kelola kepelabuhanan yang lebih ideal dalam mengoptimalkan peran pengelolaan pelabuhan oleh BUMN sektor kepelabuhanan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Pada bab ini akan disajikan beberapa teori sebagai dasar dalam memahami bagaimana politik hukum Pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia dijalankan oleh Badan Usaha Pelabuhan dan 111 diantaranya dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang pengelolaan pelabuhan yaitu PT. Pelabuhan Indonesia (Persero). Beberapa teori yang dianggap relevan adalah teori-teori tentang Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), teori-teori tentang politik hukum, teori-teori tentang kewenangan, Teori Tentang Jenjang Norma Peraturan Perundang-undangan dan *Teori Economic Analysis Of Law*.

1. Negara Kesejahteraan (*Welfare State Theory*)

Negara kesejahteraan dapat didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberikan peran besar pada negara atau pemerintah untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya¹³. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*). Dibanyak negara kebijakan ini mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam

¹³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2007. hal.8

meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*) lainnya.

Menurut William Ebenstein, negara kesejahteraan atau *Welfare State* adalah upaya ideologi liberalisme untuk bertahan hidup. Bagi William Ebenstein, konsep kesejahteraan secara alami telah melekat pada konsep negara. Apapun bentuk negaranya, pasti ada kehendak kuat bahwa kesejahteraan dapat dicapai lewat instrumentalitas organisasi pemerintah. Ebenstein menyatakan, kendati disangkal oleh teoretisi pendukung *laissez-faire*, masalah kesejahteraan ini bahkan sudah dibahas oleh Bapak *laissez-faire*, Adam Smith tahun 1776, dalam *The Wealth of Nations*. Bagi Ebenstein, *The Wealth of Nation* mengindikasikan konsep ekonomi *laissez-faire* yang kuat tetapi tidak dogmatis, sebab bagi Ebenstein upaya menumpuk kesejahteraan adalah tujuan hakiki eksistensi manusia¹⁴.

Ebenstein menguraikan tiga kekuatan yang mendorong terjadinya perubahan pemikiran para ekonom Liberal Klasik, dari *laissez-faire* menuju *welfare state*. Pertama, kekuatan yang bersifat ekonomi, yaitu ditemukannya teknologi mesin uap yang kemudian disusul berdirinya aneka pabrik skala menengah dan besar, sehingga mengubah kondisi ekonomi. Muncullah korporasi-korporasi bisnis di mana warganegara

¹⁴ William Ebenstein, *Great Political Thinkers* (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960) p. 808

semakin bergantung kepadanya. Kedua, kekuatan politik. Hak pilih yang semakin luas di abad ke-20 mendorong munculnya kesadaran pada diri warga negara akan kemampuan diri mereka untuk mengubah kondisi ekonomi dan sosialnya menjadi lebih sejahtera lewat suara yang mereka berikan. Ketiga, kekuatan psikologis. Warga menyadari hak-haknya untuk memperoleh kebahagiaan hidup secara material¹⁵.

Ide dasar negara kesejahteraan menurut Edi Suharto¹⁶, beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkannya, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Tindakan pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

Ajaran utilitarian dari Jeremy Bentham menekankan pada upaya mewujudkan kemakmuran yang setinggi-tingginya bagi sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness of the greatest number*). Hal

¹⁵ William Ebenstein... Ibid, p.810-811

¹⁶ Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara. Makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", oleh Edi Suharto, 2006. *Institute for Research and Empowerment (IRE)* Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

inilah yang digambarkan sebagai wujud dari keadilan sosial. Oleh karenanya, dalam ajaran utilitarianisme dimungkinkan adanya pengorbanan-pengorbanan tertentu dari individu untuk mendapatkan manfaat yang lebih besar atau untuk kepentingan yang lebih besar bagi kepentingan bersama. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa demi kepentingan umum maka kepentingan pribadi atau individu dapat dikorbankan.

Gagasan Bentham mengenai reformasi hukum, peranan konstitusi dan penelitian sosial bagi pengembangan kebijakan sosial membuat ia dikenal sebagai “bapak kesejahteraan negara” (*father of welfare states*). Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem kesejahteraan negara adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963) di Inggris, sebagaimana yang termuat dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*.

Sistem kesejahteraan negara tidaklah homogen dan statis, namun beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban. Sedikitnya ada empat model kesejahteraan negara yang hingga kini masih beroperasi yaitu¹⁷ :

a. Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai *the Scandinavian Welfare States* yang diwakili oleh Swedia,

¹⁷Ibid

Norwegia, Denmark dan Finlandia. Negara memberikan pelayanan sosial komprehensif kepada seluruh penduduknya.

b. Model Korporasi atau Work Merit Welfare States

Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai Model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman.

c. Model Residual

Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar, diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: (a) jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum; (b) perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko; dan (c) pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Namun, seperti yang dipraktekkan di Inggris, jumlah tanggungan dan

pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temporer dan efisien.

d. Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di gugus negara-negara latin (seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil) dan Asia (antara lain Korea Selatan, Filipina, Srilanka, Indonesia). Model ini ditandai oleh pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial dan minimal, umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Di lihat dari landasan konstitusional seperti UUD NRI Tahun 1945, UU Sistem Jaminan Sosial Nasional, dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai penganut kesejahteraan negara model ini.

Indonesia sebagai negara kesejahteraan tercermin dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV yang menyatakan bahwa : "... yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dasar negara kesejahteraan juga dapat dilihat pada rumusan Pasal 33 dan 34 UUD NRI Tahun 1945 Bab XIV tentang Perekonomian Nasional

dan Kesejahteraan Sosial ¹⁸ . Dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat, perekonomian disusun sebagai usaha bersama, tidak lain menunjuk kepada pengertian suatu sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh elemen rakyat Indonesia. Pengertian kebersamaan itu, tidak hanya berkaitan dengan konsep bentuk usaha, tetapi lebih jauh lagi berkaitan pula dengan konsep pelaku ekonomi yang meliputi BUMN, perusahaan swasta termasuk koperasi. Karena itu, prinsip koperasi dan usaha bersama dapat dilihat sebagai prinsip kejiwaan yang bersifat kooperatif ¹⁹ . Sehingga sifat kooperatif ini bukan hanya dapat dimiliki oleh koperasi tapi juga bentuk-bentuk usaha yang lain.

Menurut Jimly Asshiddiqie, jika dalam suatu perusahaan BUMN keuntungan hanya dinikmati oleh pengurus atau jajaran direktur perusahaan, jelas bahwa perusahaan negara yang demikian tidak kooperatif. Perusahaan negara harus memiliki program yang dapat dikaitkan dengan pengertian menguntungkan bagi rakyat miskin atau orang banyak. Sebaliknya meskipun perusahaan swasta, tetapi jika program-program sosialnya berjalan baik, karyawannya turut memiliki porsi saham perusahaan atau diberi bagian dari laba perusahaan, maka

¹⁸ Pasal 33 ayat (3) dan (4) yang menyatakan : (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Sedangkan Pasal 34 ayat (2) dan (3) menyatakan : (2) Negara mengembangkan system jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010. Konstitusi Ekonomi. PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta. Hal. 270

perusahaan kapitalis semacam itu jelas bersifat sosialis dan karena itu dapat dikatakan berjiwa koperasi atau kooperatif²⁰.

2. Teori tentang Politik hukum

Padmo Wahjono dalam bukunya yang berjudul “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum”²¹, mendefinisikan politik hukum sebagai suatu kebijakan dasar yang menentukan isi, bentuk maupun arah dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini cenderung masih abstrak, namun jika dihubungkan dengan artikelnya kemudian yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”²², maka dapat dipahami bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara mengenai apa yang dijadikan kriteria sebagai dasar untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan atau penegakannya.

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan²³. Di bukunya yang lain, berjudul “Hukum dan Hukum Pidana” dijelaskan bahwa politik hukum merupakan usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan sesuai dengan keadaan

²⁰ Ibid. hal 271

²¹ Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

²² Padmo Wahyono, 1991, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, hlm: 65

²³ Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

serta situasi pada waktu tertentu ²⁴ . Selanjutnya Sunaryati Hartono mengemukakan bahwa politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki. Berdasar pada sistem hukum nasional tersebut cita-cita bangsa Indonesia akan diwujudkan²⁵.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat²⁶. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu²⁷ . Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Berdasarkan beberapa pendapat sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, maka politik hukum dapat dipahami sebagai suatu kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan,

²⁴ Soedarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm:151

²⁵ Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm: 1

²⁶ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35

²⁷ Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm:15

atau sedang berlaku, untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan²⁸.

Politik hukum dalam satu negara berbeda dengan politik hukum di negara yang lain. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan latar belakang sejarah, sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Politik hukum cenderung bersifat lokal, dalam arti hanya berlaku untuk negara tertentu saja, dan tidak bersifat universal. Namun tidak berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono²⁹, politik hukum dalam suatu negara tidak selalu ditentukan oleh apa yang dicita-citakan atau apa yang menjadi kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para akademisi, akan tetapi faktor yang lain yang juga sangat menentukan adalah kenyataan serta perkembangan hukum di negara lain maupun di dunia internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara dengan negara lain menjadi dasar lahirnya istilah Politik Hukum Nasional.

²⁸Frans Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik:Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm: 310

²⁹Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm: 23

a. Dimensi Kajian Politik Hukum dan Perundang-Undangan

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu:

- 1) Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat antara hukum dan politik. Bahkan ada yang melihat *law as apolitical instrument* yang selanjutnya berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum. Politik hukum menjadi dasar berlakunya hukum secara politik, disamping landasan sosiologis dan filosofisnya.
- 2) Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

William Zevenbergen³⁰ mengungkapkan bahwa politik hukum berusaha menjawab pertanyaan bahwa peraturan-peraturan hukum mana yang layak dan patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).

Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang menunjukkan sifat maupun arah tujuan, kemana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan dasar terhadap proses pembentukan hukum yang lebih responsif terhadap situasi dan kondisi,

³⁰William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm: 19

kultur, serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat³¹. Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi yaitu, pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar atau kebijakan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan undang-undang, politik hukum memiliki peran sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa suatu undang-undang perlu dibentuk. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak dirumuskan dalam bentuk kalimat dan kemudian menjadi rumusan pasal-pasal dalam undang-undang. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan undang-undang dan rumusan pasal-pasalnya menjadi jembatan antara politik hukum dengan implementasi peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa dalam pelaksanaan undang-undang harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang telah ditetapkan sebagai politik.

b. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum juga menjadi objek kajian politik, yaitu objek dari kajian politik hukum. Politik hukum berusaha menyusun kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang berlaku sekarang, supaya sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). Namun terkadang juga, politik hukum digunakan

³¹MaHFud MD, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 9

sebagai sarana untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial. Hal ini dapat terjadi bilamana politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu kelompok *rulling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial³².

Politik hukum membahas mengenai keadaan yang berlaku masa sekarang, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman³³, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan.

Berdasarkan pengertian politik hukum tersebut di atas, maka secara umum dapat dinyatakan bahwa politik hukum adalah 'kebijakan' yang diambil atau 'ditempuh' oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan, agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan terwujud³⁴.

³² E. Utrecht, 1966, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Penerbitan Universitas, Cetakan Kesembilan, Jakarta, hlm:74-75

³³ Regen, B.S, 2006, *Politik Hukum*, Utomo, Bandung, hlm: 17

³⁴ Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm: 232-241

c. Politik Hukum Di Indonesia

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, atau telah berlaku. Kebijakan dasar tersebut bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di tengah-tengah masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Tujuan dari politik hukum nasional terdiri dari dua aspek yang saling berkaitan: (1) Sebagai alat (*tool*) atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; dan (2) Berdasarkan sistem hukum nasional tersebut, cita bangsa Indonesia yang lebih besar akan diwujudkan. Sistem hukum nasional merupakan satu kesatuan hukum dan perundang-undangan yang terdiri dari banyak komponen, dan saling terkait satu sama lain. Sistem hukum nasional dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada cita hukum negara yang terkandung dalam Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945³⁵.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dinyatakan bahwa sumber dari keseluruhan sistem politik hukum nasional Indonesia adalah pembukaan dan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945. Penegasan atas keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:

³⁵ Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 22

- 1) Pembukaan dan pasal-Pasal UUD NRI 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
- 2) Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI 1945 mengandung nilai-nilai yang bersifat khas, bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang secara turun temurun dari masa lampau³⁶.

Dalam proses pencapaian cita-cita dan tujuan negara, politik hukum nasional harus berlandaskan pada kerangka dasar sebagai berikut :

- 1) Politik hukum nasional harus selalu diarahkan pada upaya pencapaian cita-cita bangsa, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- 2) Politik hukum nasional juga harus selalu diorientasikan pada upaya pencapaian tujuan negara yaitu : melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- 3) Politik hukum nasional harus berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial.

³⁶Ibid, hal.23

- 4) Politik hukum nasional harus mampu melindungi semua unsur nasional demi integrasi dan keutuhan bangsa, mewujudkan keadilan dalam bidang ekonomi dan sosial kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan kedaulatan hukum, serta menciptakan toleransi hidup beragama.
- 5) Sistem hukum nasional yang dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai dasar negara.

Berlandaskan pada UUD 1945 yang telah diamandemen sebanyak empat kali, maka lembaga-lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional adalah; (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk Undang-Undang Dasar. Setelah perubahan ketiga UUD NRI 1945, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme body*), tetapi hanya semacam sidang gabungan (*joint session*) antara Dewan Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah³⁷.

Produk kedua lembaga yang bergabung dalam MPR, yang kemudian dituangkan dalam bentuk penetapan atau perubahan UUD 1945, merupakan politik hukum. Hal ini menunjukkan bahwa segala bentuk perubahan dan penetapan yang dilakukan oleh MPR terhadap UUD disebut sebagai politik hukum, karena merupakan salah satu

³⁷ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta, hlm:5

kebijakan dasar dari penyelenggara negara dan dimaksudkan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Oleh karena itu, berbagai ketentuan dalam UUD sebagai produk dari MPR adalah merupakan acuan untuk merealisasikan tujuan negara. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merumuskan politik hukum dalam bentuk undang-undang, sesuai dengan kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama UUD NRI 1945, menjelaskan bahwa DPR memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Rumusan ini diperkuat oleh Pasal 20A UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Walaupun demikian, menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka selain MPR, DPR juga mempunyai peran yang sangat penting dalam membuat kerangka acuan hukum nasional untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

3. Teori Kewenangan

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan dengan istilah wewenang. Kata "wewenang" berasal dari kata "*authority*" (Inggris) dan "*gezag*" (Belanda). Adapun istilah kekuasaan berasal dari kata "*power*" (Inggris) dan "*match*"

(Belanda). Dari kedua istilah ini jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian³⁸.

Selanjutnya dalam praktik ketatanegaraan, tidak menutup kemungkinan terjadinya problem, baik inkonsistensi wewenang atau destruksi wewenang bahkan konflik kewenangan. Untuk itu maka dipandang penting adanya klarifikasi konsep tentang wewenang dalam hukum administrasi negara. S.F.Marbun³⁹ menyatakan bahwa, wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Wewenang itu dapat berpengaruh terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Oleh Philipus M. Hadjon⁴⁰ mengemukakan bahwa, "kewenangan menjadi bagian penting dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*Bestuursbevoegheid*)". Dalam konsep hukum publik wewenang (*bevoegdheid*) berkaitan dengan kekuasaan. Sebagai suatu konsep hukum, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; 1) Pengaruh; (2) Dasar hukum; dan (3) Konformitas

³⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia group, Jakarta, 2016 hlm 102.

³⁹ Marbun S.F, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UIIPress Yogyakarta, 2011 hlm. 65

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Surabaya, Makalah Universitas Airlangga. Tanpa tahun, hlm. 2

hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu. Berbeda dengan HD.Stout sebagaimana dikutip oleh H.R.Ridwan⁴¹ menyatakan bahwa:

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Nicolai⁴² memandang bahwa, “dalam sebuah kewenangan terkandung hak dan kewajiban yakni kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum”.

Adapun cara memperoleh wewenang oleh Philipus M.Hadjon⁴³ menjelaskan bahwa, “untuk mendapat wewenang pemerintahan, yaitu *atribusi* dan *delegasi* kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk mendapatkan wewenang, namun apabila dikaitkan dengan gugatan TUN (gugatan ke pengadilan tata usaha negara), mandat

⁴¹Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011 hlm.98.

⁴²Ibid, hlm.99

⁴³M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hlm.130

tidak dapat ditempatkan cara tersendiri karena penerima mandat tidak dapat menjadi tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara”.

Terkait dengan pengertian atribusi, delegasi, dan mandat oleh HD van Wijk/Willem konijnenbelt⁴⁴ menjelaskan bahwa :

- a) *Attributie : Poekenin van een beesturs bevoegheid door een wet geveer aan een beestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b) *Delegetie : Over dracht van een bevoegheid van het ene beestuurs organ aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c) *Mandaat : Een berstuurs organ laap zijn bevoegheid namers hen quitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya”).

Dalam ilmu politik, pengertian yang berkaitan dengan kewenangan yaitu kekuasaan dan legitimasi sering dipergunakan untuk menganalisis kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Namun demikian, menurut Bagir Manan bahwa, “kekuasaan lebih tepat dipergunakan untuk badan legislatif, kewenangan untuk eksekutif dan kompetensi untuk yudikatif”⁴⁵.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa, “kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the ruled*)”. Berdasarkan pengertian ini dapat terjadi, kekuasaan yang tidak berkaitan dengan

⁴⁴ H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 2007, hlm. 102

⁴⁵ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 207

hukum oleh Henc Van Maarseven tersebut “sebagai *blote macht*”⁴⁶. Dalam Konteks itu Max Weber mengemukakan bahwa kekuasaan yang berkaitan dengan hukum, disebut sebagai wewenang rasional atau legal yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum. Hal ini dipahami sebagai kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudisial adalah kekuasaan formil”⁴⁷.

Agar kekuasaan dapat dijalankan, maka dibutuhkan penguasa atau organ, sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban. Dengan demikian lahirlah teori yang menyatakan bahwa negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli atau yang disebut teori organ atau organis. Sehingga kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi juga dapat bersumber dari inkonstitusional,

⁴⁶Ibid, hlm. 207

⁴⁷Ibid, hlm. 208

misalnya melalui kudeta, perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Adapun istilah kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa; jika dicermati istilah kewenangan ada sedikit perbedaan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum istilah kewenangan atau wewenang harusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁴⁸

Dalam konsep hukum tata negara, "*bevoegdheid*" (wewenang) dideskripsikan sebagai "*rechtmacht*" (kekuasaan hukum). Jadi dalam hukum publik, wewenang berkait dengan kekuasaan. Dalam konsep hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah "*bestuursbevoegdheid*" (wewenang Pemerintah).

Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, disebabkan karena adanya perbedaan antara (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif

⁴⁸Ibid, hlm. 210

atau administratif. Karena merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat, sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya disebut kompetensi atau yuridiksi, walaupun dalam praktek perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.

Ada beberapa pengertian yang erat kaitannya dengan kekuasaan yaitu otoritas, wewenang (*authority*) dan legitimasi (*legitimacy* atau keabsahan). Seperti dengan konsep kekuasaan, disinipun bermacam-macam perumusan ditemukan. Perumusan yang paling mengenai sasaran adalah definisi yang dikemukakan oleh Robert Bierstedt ⁴⁹ bahwa, “wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan)”. Dengan nada yang sama oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan ⁵⁰ menyatakan bahwa, “wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*)”. Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat aturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap aturan-aturannya. Dalam rangka pembahasan mengenai wewenang perlu disebut tiga wewenang menurut Max Weber antara lain yaitu: tradisional, kharsmatik, dan rasional-legal.⁵¹

⁴⁹Miriam Budiardjo, *Op. cit*, hlm.64

⁵⁰Ibid, hlm.64

⁵¹Ibid, hlm.65

Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan diantara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Hitler dan Mao Zedong sering dianggap sebagai pemimpin kharismatik, sekalipun tentu mereka juga memiliki unsur wewenang rasional-legal. Wewenang rasional-legal berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seseorang pemimpin. Yang ditekankan bukan orangnya akan tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya. Dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegd-heden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik. Lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD.

Distribusi wewenang melalui konstitusi tersebut, seiring dengan pilar utama dari konsepsi negara hukum, yakni asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang dari pemerintah ada didalam peraturan perundang-undangan. Secara

teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni : Atribusi, delegasi dan mandat⁵².

Atribusi berarti terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD Negara RI 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan wewenang baru.

Delegasi berarti pelimpahan wewenang yang sudah ada didalam semua wewenang beralih dari pemberi delegasi (*delegans*) kepada penerima delegasi (*delegatoris*), termasuk dengan pertanggungjawabannya. Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya.

Mandat berarti pelimpahan sebagian wewenang dari pemberi mandat (*mandans*) kepada penerima mandat (*mandataris*), berbeda dengan delegasi, dalam mandat pertanggungjawaban tetap berada di tangan pemberi mandat, tidak berpindah kepada penerima mandat.

⁵² Aminuddin Ilmar, 2016, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia group, Jakarta, hlm 111.

Selanjutnya Philipus M.Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.⁵³

Selanjutnya dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi untuk menganalisis mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi, terlebih dahulu harus mengetahui apa beda antara fungsi dan tugas, baru kemudian membicarakan masalah apa yang dimaksud dengan wewenang, serta kapan kata kewajiban lebih tepat untuk dipergunakan. Penggunaan kata-kata tersebut tidaklah hanya didasarkan atas makna kata secara harfiah tetapi juga perlu untuk dipertimbangkan kaitannya secara utuh antara yang satu dengan yang lain.

Fungsi, dalam ilmu hukum publik mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan tugas. Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyampaikan aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar supaya fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktivitas agar fungsi tersebut dapat terlaksana. Sebuah aktivitas perlu dilakukan oleh sebuah lembaga untuk mendukung terlaksananya sebuah fungsi. Hubungan antara aktivitas dan terlaksananya fungsi merupakan hubungan atas dasar "*necessary*", artinya sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana.

⁵³ Philipus M.Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Hubungan antara lembaga dan aktivitas termaknakan (tersimbolkan) dengan penggunaan kata tugas. Gabungan antara tugas-tugas yang dilakukan oleh sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya kedalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dengan kata wewenang, oleh karena seharusnya kata tugas dan wewenang dipergunakan secara bersama-sama dalam pembuatan suatu perundang-undangan. Dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung, oleh karena itu diperlukan pengkajian secara lebih mendalam penggunaan kata wewenang yang diasaskan oleh hukum publik dengan yang diasaskan oleh hukum perdata (privat). Dalam hukum perdata wewenang selalu dikaitkan dengan hak, sedangkan fungsi selalu berkonotasi dengan kewajiban. Apa konsep hukum perdata itu dapat diterapkan begitu saja pada hukum publik khususnya sengketa tata negara bukan sengketa perdata, pidana ataupun tata usaha negara.

Teori fungsi yang dikemukakan di atas merupakan rangkaian dari teori organ dalam kerangka ontologi. Artinya, jika bekerjanya fungsi itu karena ada aktivitas-aktivitas, maka sebelum bekerjanya fungsi itu terlebih dahulu ada organ-organ yang sistemik dalam suatu komponen yang saling bersinergi, atau sering disebut dengan teori sistem. Komponen itulah yang merupakan elemen-elemen atau semacam molekul-molekul sebagai wujud untuk bekerjanya suatu fungsi.

Naskah UUD NRI 1945 tidak secara tegas menganut sistem “*separation of power*” (pemisahan kekuasaan) atau *system “disrttribution of power”* (pembagian kekuasaan). Dalam khasanah bahasa hukum ada tiga term yang sepadan dengan kekuasaan yang dibagi atau terbagi, yaitu: 1). Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), 2). Pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dan 3). Pembagian kerja (*distribution of function*). Ketiga padanan itu sering digunakan untuk menganalisis UUD NRI 1945. Antara legislatif dan eksekutif tidak dapat dipisahkan secara tegas, tetapi saling berhubungan, sedangkan legislatif bersama-sama eksekutif jika dihadapkan dengan yudisial, nampak terjadi pemisahan kekuasaan secara tegas dan jelas setelah diundangkannya No. 4 Tahun 2004 jo UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dimana seluruh wewenang yudisial baik bersifat mengadili, administrasi dan masalah keuangan telah menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi.

4. Teori Tentang Jenjang Norma Peraturan Perundang-Undangan

a. Tata Susunan Norma Hukum Negara

Pembahasan mengenai hierarkhi norma tidak akan mungkin terlepas dari Hans Kelsen, seorang ahli hukum yang terkenal dengan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) Sesungguhnya, teori tersebut dibuat oleh Kelsen berdasarkan atas ide mengenai dua wajah norma hukum (*das Doppelte Rechtsanlitz*) yang dikemukakan oleh Adolf Merki. Merki berpendapat. bahwa suatu norma hukum selalu memiliki dua wajah. Pada satu sisi suatu norma hukum bersumber dan berdasar pada norma hukum

di atasnya dan pada sisi sebaliknya ia menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya. Oleh karena itu, suatu norma hukum mempunyai masa laku yang relatif Masa laku suatu norma hukum bergantung pada keberlakuan norma hukum di atasnya. artinya suatu norma hukum akan (turut) tercabut bila norma hukum di atasnya dicabut.⁵⁴

Berdasarkan atas ide Merki tersebut, dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State* (1945), Kelsen mengemukakan teori jenjang norma (*Sufentheorie*) Menurut Kelsen, norma-norma dalam suatu sistem norma tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu tata susunan yang bersifat hierarkhis Suatu norma bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi ini bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya dan pergerakan ke atas ini berhenti pada suatu norma tertinggi. Norma tertinggi tersebut oleh Kelsen disebut dengan Grundnorm yang sumber dan dasar pembentukannya tidak dapat ditelusuri lagi. Mengingat sumber dan dasar pembentukannya tidak dapat ditelusuri lagi, norma tertinggi ini ditetapkan terlebih dahulu (*presupposed*) secara hipotetik.

Dengan mengingat sifat dari dua wajah norma hukum maka meskipun Kelsen menyatakan bahwa suatu norma bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, namun sesungguhnya secara implisit dapat disebutkan bahwa suatu norma menjadi sumber dan dasar

⁵⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta Kanisius. 2007), hlm. 41-42.

bagi norma di bawahnya. *Stufentheory* tersebut diperdalam oleh Hans Nawiasky dengan melakukan penelitian atas jenjang norma hukum dalam negara. Dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe* (1948). Nawiasky mengemukakan teori jenjang norma hukum negara (*die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*).

Menurut Nawiasky, selain tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu tata susunan yang bersifat hierarkhis sebagaimana yang dikemukakan oleh Kelsen, norma-norma hukum dalam suatu negara dapat dikelompokkan ke dalam 4 lapis kelompok norma hukum, yaitu: (1) *Staatsfundamentalnorm*⁵⁵ (2) *Staatsgrundgesetz*:⁵⁶ (3) *Formell Gesetz*⁵⁷

⁵⁵ *Staatsfundamentalnorm* merupakan kelompok norma hukum yang tertinggi dalam tata susunan norma hukum negara. Sebagai norma yang tertinggi. Norma Fundamental Negara ditetapkan terlebih dahulu (*presupposed*) secara hipotetik oleh masyarakat dalam suatu negara. Norma ini merupakan landasan dasar filosofis suatu negara yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan lebih lanjut penyelenggaraan bernegara. Pada Negara Republik Indonesia, *Staatsfundamentalnorm* dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

⁵⁶ *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara merupakan kelompok norma hukum negara di bawah *Staatsfundamentalnorm*. Dalam Penjelasan UUD 1945, *Staatsgrundgesetz* disebut dengan istilah Aturan-aturan Pokok. Di dalam *Staatsgrundgesetz* biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara dan hubungan antara negara dan warganegara. Aturan-aturan tersebut masih bersifat pokok dan garis besar, dan dirumuskan dalam wujud norma hukum tunggal. Menurut Nawiasky, kelompok norma ini dapat dirumuskan dalam suatu dokumen negara yang disebut dengan konstitusi atau undang-undang dasar (*Staatsverfassung*) atau dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut dengan *Staatsgrundgesetz*. Pada Negara Republik Indonesia, *Staatsgrundgesetz* dirumuskan dalam Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.

⁵⁷ Kelompok norma hukum negara yang berada di bawah *Staatsgrundgesetz* adalah *Formell Gesetz*. Norma ini merupakan norma hukum negara yang dibentuk oleh kekuasaan legislatif. Pada Negara Republik Indonesia, kekuasaan ini dipegang oleh DPR yang dilaksanakan bersama dengan Presiden. *Formell Gesetz* merupakan norma hukum negara yang telah bersifat spesifik dan terinci sehingga bisa langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma ini dapat dirumuskan baik dalam wujud norma hukum tunggal maupun norma hukum berpasangan. Undang-Undang biasanya berisi pengaturan lebih

dan (4) *Verordnung*⁵⁸ dan *Autonome Satzung*⁵⁹ Lebih lanjut, Nawiasky mengemukakan bahwa meskipun dengan nama dan jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap lapis kelompok, namun tata susunan norma hukum setiap negara hampir selalu terdiri dari keempat lapis kelompok norma hukum tersebut.⁶⁰

Mengacu pada teori Hans Nawiasky. Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staats-fundamentalnorn*, sedangkan Batang Tubuh UUD 1945. Ketetapan MPR dan konvensi ketatanegaraan adalah *Staatsgrundgesetz*. Dengan demikian, istilah peraturan perundang-undangan meliputi, baik *formell Gesetz* maupun *Verordnung* dan *Autonome Satzung*. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan

lanjut ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar dan pengaturan berdasarkan kebutuhan hukum dalam kehidupan bernegara. Sebagai jenis perat per-uu-an yang tertinggi. Undang-undang juga merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan *Verordnung* dan *Autonome Satzung*

⁵⁸ *Verordnung* atau Peraturan Pelaksanaan merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga pemerintah berdasarkan pelimpahan kewenangan pengaturan (*delegated legislation*) dari suatu Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan yang bersangkutan Tujuan dan pelimpahan kewenangan pengaturan ini adalah agar ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang bersangkutan bisa implementatif Pada Negara Republik Indonesia peraturan perundang-undangan yang merupakan *Verordnung* antara lain adalah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri

⁵⁹ *Autonome Satzung* atau Peraturan Otonom adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga pemerintah berdasarkan pemberian kewenangan pengaturan (*atributive legislation*) dari suatu Undang-Undang kepada lembaga pemerintah tersebut. Tujuan dari pemberian kewenangan pengaturan ini adalah sebagai alat bagi lembaga pemerintah tersebut dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang diatur dalam Undang Undang yang bersangkutan Pada Negara Republik Indonesia, peraturan perundang-undangan yang merupakan *Autonome Satzung* antara lain adalah Peraturan Daerah, dan peraturan yang dibentuk oleh beberapa lembaga-lembaga dengan kewenangan atribusi pemerintahan penunjang lainnya

⁶⁰ Amiroeddin Sjarif *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta Rineka Cipta), hlm 12.

adalah penyebutan atas norma hukum negara yang mengandung norma norma hukum yang terutama bersifat pengaturan; dibentuk berdasarkan kekuasaan legislatif, meliputi Undang-Undang sebagai jenis yang tertinggi yang dibentuk oleh DPR bersama dengan Presiden; dan jenis-jenis peraturan lainnya yang dibentuk oleh lembaga-lembaga pemerintah sebagai penguasa eksekutif untuk pelaksanaan dari Undang-Undang atau penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang.

b. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Norma hukum yang dibentuk oleh lembaga pemerintah disebut sebagai peraturan perundang-undangan apabila produk hukum tersebut terutama bersifat pengaturan (*regeringsbesluit*), yaitu mengandung norma-norma hukum yang umum, abstrak, dan terus-menerus. Produk hukum tersebut dibentuk oleh pemerintah sebagai penguasa eksekutif (*regelend rule making*) untuk pelaksanaan atau eksekusi (*politieke daad*) dari Undang-Undang. Pembentukannya didasarkan atas pelimpahan kewenangan pengaturan (*delegated legislation*) ataupun pemberian kewenangan pengaturan (*attributive legislation*) dan Undang-Undang. Dengan demikian, kedudukan kedua norma hukum ini berada di bawah undang-undang.

c. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011")

menetapkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPR.;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Penyebutan jenis Peraturan Perundang-undangan di atas merupakan hirarki atau tata urutan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, suatu Peraturan Perundang-undangan selalu bersumber dan berdasar pada Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber berdasar pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada Peraturan Perundang-undangan paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap Peraturan Perundang undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain jenis peraturan Perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, juga terdapat jenis pengaturan yang lain yakni tidak disebut dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh badan badan Negara lainnya Pengaturan itu diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis peraturan tersebut termaktub dalam Pasal 8 (1) UU 12/2011.

yakni berbunyi sebagaimana berikut:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dengan demikian, selain UUD 1945, UU/Perpu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Perda, terdapat banyak jenis peraturan perundang-undangan yang lain dengan kualifikasi yaitu diakui keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat, dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan dibentuk oleh badan yang diberi kewenangan.⁶¹

d. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn

Sinkornisasi merupakan penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dengan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun terkait dengan bidang tertentu. ⁶² Tujuan dari sinkronisasi adalah agar dapat mewujudkan landasan pengaturan terkait suatu bidang yang dapat memberikan suatu

⁶¹ A Gani Abdullah Pengantar Memahami Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Volume I Nomor 2), hlm. 7

⁶² Novianto M Hantoro, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Mengenal Peraturan Daerah. Serta Up Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Proinsi Bali Tahun 2009-2029*. http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/buku_tim/buku-tim-21.pdf diakses pada tanggal 31 Agustus 2015, hlm 8.

kepastian hukum bagi para penyelenggara secara efektif dan efisien. Hal ini penting untuk dilakukan agar peraturan-peraturan tidak saling tumpang tindih sehingga dapat saling melengkapi (*suplementer*) dan agar semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin komprehensif atau detail dan operasional materi muatannya.

Sinkronisasi dapat dilakukan secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal, yakni dengan peraturan yang setara.

- 1) **Sinkronisasi horizontal** Sinkronisasi horizontal dilakukan dengan melihat berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan yang mengatur dengan bidang yang sama atau terkait. Hal ini harus dilakukan secara kronologis serta memperhatikan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang undangan yang bersangkutan.
- 2) **Sinkronisasi Vertikal.** Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku pada bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Selain hierarki dari peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan, kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan undang-undangan yang bersangkutan haruslah diperhatikan.

Prosedur sinkronisasi diawali dengan inventarisasi yang dilanjutkan proses analisa. Inventarisasi sendiri merupakan kegiatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang peraturan perundang-undangan yang terkait. Lalu untuk analisanya pun hal yang

akan dianalisa adalah substansi dari peraturan perundang-undangan tersebut.

e. Harmonisasi

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan selalu akan berhubungan dengan harmonisasi. Sama halnya dengan sinkronisasi, yang dimaksud pada harmonisasi adalah pelarasan. Harmonisasi idealnya juga dilakukan saat melakukan perancangan peraturan perundang undangan.

Pengharmonisasian diberlakukan dengan cara sebagaimana berikut.⁶³

- 1) Rancangan undang-undang harus mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut
- 2) Pasal-pasal UUD 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan memastikan bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar
- 3) Menggunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten
- 4) Teliti terkait materi dari rancangan undang-undang apabila telah serasi dengan undang-undang lainnya yang berkaitan.

⁶³ *Ibid.* hlm.10

- 5) Memastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang.
- 6) Pengaturan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah diikuti dan terimplementasi.
- 7) Bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

f. Dampak dari Ketidakharmonisan dan Ketidaksinkronan dari Peraturan Perundang-Undangan

Tidak dapat dipungkiri bahwa masih terdapat ketidaklarasan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila terdapat peraturan yang memiliki muatan yang sama, maka akan diberlakukan asas-asas terkait peraturan undang-undang Asas-asas tersebut adalah:

1) Lex superior derogat legi inferiori

Peraturan perundang-undangan yang bertingkat lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan perundang-undangan dengan tingkat lebih rendah. Akan tetapi terdapat pengecualian apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang undangan tingkat lebih rendah.

2) *Lex specialis derogat legi generalis*

Peraturan hukum yang khusus akan mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Untuk dapat menerapkan asas ini, maka terdapat hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain: (1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut; (2) Ketentuan ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuanketentuan *lex generalis* (secara horizontal, contoh: undang-undang dengan undang undang lainnya); (3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generalis*.

3) *Asas lex posterior derogat legi priori*

Aturan hukum yang lebih baru akan mengesampingkan aturan hukum yang lama. Sehingga, asas ini mendepankan dan mewajibkan untuk memberlakukan hukum yang baru. Terdapat prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan lebih lanjut, yakni: (1) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama (secara horisontal atau vertikal), (2) Aturan hukum yang baru dan lama mengatur hal yang sama. Hal ini bertujuan agar tidak ada dualism yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum; (3) Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum.

4) *Asas Legalitas*

Peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut Apabila dengan memberlakukan asas-asas tersebut tetap terdapat ketidakpastian

hukum dikarena memang sangatlah setara, maka terdapat inkonsistensi peraturan perundang-undangan. Inkonsistensi peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan ketidak pastian dan juga tidak dapat dalam memberlakukan perundang-undangan tersebut Sehingga, yang dapat dilakukan adalah untuk digugat ke ke Mahkamah Konstitusi (melakukan judicial review) ataupun untuk melakukan amandeman terkait peraturan undang-undangnya.

5. *Teori Economic Analysis Of Law*

Perkembangannya sekarang, Analisis Ekonomi Atas Hukum meluas pada setiap penggunaan prinsip-prinsip ekonomi terhadap permasalahan-permasalahan hukum dan kebijakan publik. Hal ini dapat dilihat dari pengertian *Economic Analysis Of Law* yang diberikan oleh William And Mary School Of Law dalam ensiklopedia onlinenya sebagai berikut⁶⁴:

“Suatu studi tentang banyak aplikasi pada pemikiran ekonomi tentang kebijakan hukum dan publik termasuk peraturan di bidang ekonomi bisnis, pemaksaan anti trust, dan hal-hal lain yang mendasar seperti hak proper, cacat hukum dalam hukum kontrak dan perbaikannya, prosedur sipil dan criminal. Tidak ada latar belakang, ekonomi istimewa yang diperlukan: konsep ekonomi yang relevan akan dikembangkan dengan analisis berbagai aplikasi hukum”.

Richard Posner menjadi motor penggerak hukum dan ekonomi sejak buku *Economic Analysis Of Law* yang pertama kali diubliksikan pada tahun 1973. Tidak jauh berbeda dengan para pakar hukum dan

⁶⁴ Sumanto, S.H. *Analisis Pengembangan Ekonomi Atas Hukum di Indonesia*, Ragam Jurnal Pengembangan Humaniora Vol.8 No.2, Agustus 2008, hlm.87

ekonomi lainnya, ia mengembangkan ajaran-ajaran pasca-coasian dan ilmu ekonomi. Salah satu hal yang menarik di dalam karya-karyanya, Posner tidak pernah lepas untuk mengembangkan analisis predeterminasi ekonomi. Selain memang pada hakikatnya *Economic Analysis Of Law* merupakan analisis hukum yang menggunakan bantuan ilmu ekonomi dalam memperluas dimensi hukum. Posner menambahkan bahwa konsepsi *Economic Analysis of Law*, dapat dijadikan suatu pendekatan untuk menjawab permasalahan hukum dengan mengutarakan definisi berbeda dan asumsi-asumsi hukum yang berbeda pula untuk mendapatkan gambaran tentang kepuasan (*satisfaction*) dan peningkatan kebahagiaan (*maximization of happiness*). Pendekatan ini erat kaitannya dengan keadilan di dalam hukum. Untuk melakukannya, maka hukum dijadikan *economic tools* untuk mencapai *maximization of happiness* ⁶⁵. Pendekatan dan penggunaan analisa ini harus disusun dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan unsur keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi ekonomi standar yang didasari oleh tiga elemen dasar, yaitu nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*Efficiency*) yang didasari oleh rasionalitas manusia. Berdasarkan konsep dasar manusia ini, konsepsi yang dikembangkan oleh Posner kemudian dikenal dengan *the economic conception of justice*, artinya hukum

⁶⁵ Bushan J. Konadar, Journal : *The Raise and fall of a Major Financial Instrument, University of Westminster, 2007 dalam Fajar Sugianto, hlm.17.*

diciptakan dan diaplikasikan untuk tujuan utama meningkatkan kepentingan umum seluasnya (*maximizing overall social utility*)⁶⁶.

Kontribusi Posner lebih fokus ke arah efisiensi ekonomi untuk menjelaskan hukum (*common law*). Sehingga menurutnya, jika hukum itu lebih diketahui maka akan lebih mudah mengkaji implikasi perkembangannya. Untuk mempertahankan inti pendiriannya, Posner mengembangkan hukum dan ekonomi melalui bukunya *The Economic Justice* (1981). Posner mendefinisikan efisiensi sebagai” *exploiting economic resources in such a way than human satisfaction as measured by aggregate consumer willingness to pay for goods and services is maximized*”. Usaha efisiensi yang seperti ini dikatakan sebagai usaha peningkatan kesejahteraan (*wealth maximizitaion*). Walaupun definisi ini dikatakan sempit, posner hingga sekarang terus membangun analisisnya (bahkan memperkuat konsep utilitas)⁶⁷.

Posner bukan orang pertama yang melahirkan ide tentang *Economic Analysis Of Law*, teori ini sebenarnya sudah muncul dan dikembangkan oleh kalangan utilitarianisme seperti Jeremy Bentham dan Jhon Stuart. Teori utilitas ini mengutamakan asas kebergunaan

⁶⁶ Posner, R.A., dalam fajar sugianto, hlm 17.

⁶⁷ Utilitas adalah jumlah dari kesenangan atau kepuasan relative (gratifikasi) yang dicapai. Dengan jumlah ini, seseorang bisa menentukan meningkat atau menurunnya utilitas, dan kemudian seseorang menjelaskan kebiasaan ekonomis dalam koridor dari usaha untuk meningkatkan kepuasan seseorang. Doktrin dari utilitarianisme, melihat utilitarian maksimalisasi dari utilitas sebagai kriteria moral untuk organisasi dalam masyarakat. Menurut para utilitarian, seperti Jeremy Bentham (1748-1832) dan Jhon Stuart Mill (1806-1876), masyarakat harus bertujuan untuk memaksimalkan jumlah utilitas dari individual.

sesuatu/*tool*. Jadi sesuatu harus memberikan manfaat bagi yang lain (*social welfare*).⁶⁸

Guna memperjelas pembahasan mengenai analisis Ekonomi atas hukum, terutama implementasinya dalam bidang hukum maritime di Indonesia, maka mengkritisi beberapa permasalahan yang actual yang dihadapkan dengan prinsip efisiensi ekonomi (*Economic Efficiency*). Pemilihan prinsip efisiensi ini berdasarkan pada kemudahannya untuk dipahami, karena tidak memerlukan rumusan-rumusan teknis ilmu ekonomi atau berupa angka-angka. Yang menjadi fokus perhatian adalah berkenaan dengan kemungkinan munculnya ketidakefisienan (*inefficiency*) dari pembentukan, penerapan maupun penegakan peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah menggunakan *Economic Analysis Of Law* terhadap pembentukan dan penerapan Undang-Undang Nomor.17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

B. Pengelolaan Pelabuhan di Indonesia

Pelabuhan menjadi salah satu unsur penentu terhadap aktivitas perdagangan. Pelabuhan yang dikelola secara efisien akan mendorong kemajuan perdagangan, bahkan industri di daerah akan melaju dengan sendirinya. Apabila diamati perkembangan historis beberapa kota metropolitan terlebih di negara kepulauan seperti Indonesia, maka pelabuhan turut membesarkan kota tersebut. Pelabuhan akan menjadi pemicu bertumbuhnya jaringan jalan raya, jaringan rel kereta api, dan

⁶⁸ Erman Radjagukguk, dalam artikel Drs.H,Adnan Qohar, SH,.MH Teori Hukum Richard A.Posner Dan Pengaruhnya bagi Penegakan Hukum di Indonesia.hlm.2

pergudangan, tempat distribusi ataupun konsolidasi barang komoditas. Jaringan sarana dan prasarana moda transportasi darat menjadikan pelabuhan sebagai titik simpul intramoda transportasi darat dan antarmoda darat laut.

1. Sejarah Pelabuhan di Indonesia

Penyelenggaraan aktivitas kebandaraan atau kepelabuhanan di perairan Indonesia telah berlangsung jauh sebelum kemerdekaan, akan tetapi pengaturan dengan hukum normatif tercatat semenjak di negeri Belanda ditetapkan peraturan the Hague Rules 1924 oleh Liga Bangsa-Bangsa di Den Haag. Peraturan bandar (*Reden Reglement*), Sbld. 1924 No.500 diikuti berbagai ketentuan lain seperti Ordonansi Dinas Pandu (*Loods Dienst Ordonantie*) Sbld.1927 No.62, Undang-Undang Pelayaran Indonesia (*Indische Scheepvaarts Wet*), Sbld.1936 No. 700, dan Ordonansi Laut Territorial dan Lingkungan Maritim (*Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie*), Sbld 1939 Nomor 442⁶⁹.

Berdasarkan catatan historis tersebut di atas, penulis menyajikan sub bab ini dalam lintasan sejarah menurut serial waktu (a) Hindia Belanda; (b) Masa Semenjak Kemerdekaan sampai Deklarasi Djuanda; (c) Perusahaan Negara Pelabuhan; (d) Perusahaan Negara Pelabuhan dalam Likuidasi; (e) Perum Pelabuhan; Persero Pelabuhan; dan (g) Otoritas Pelabuhan.

⁶⁹ D.A. Lasse, Manajemen Kepelabuhanan, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. 2011, hal.7

a. Hindia Belanda

Peraturan Bandar (*Reden Reglement*) yang lebih diketahui sebagai Peraturan Bandar 1925 karena diberlakukan pada tahun 1925 mengatur mengenai tata laksana pelabuhan. Bandar diartikan sebagai pelabuhan-pelabuhan dan sungai-sungai yang digunakan sebagai tempat singgah atau tempat berlabuh. Tempat-tempat sandar pada jembatan punggah dan di jembatan muat, dermaga dan tempat-tempat lain bagi kapal-kapal, beserta daerah laut yang dimaksudkan untuk tempat-tempat singgah dari kapal-kapal yang berhubungan dengan saratnya atau soal-soal lain, tidak dapat masuk dalam batas-batas tempat singgah yang biasa⁷⁰.

Peraturan Bandar 1925 menyerahkan wewenang pelaksanaan dan pengawasan tertib bandar kepada para syahbandar. Syahbandar adalah pegawai yang ditugaskan sebagai syahbandar ahli atau sebagai syahbandar muda. Batas-batas lingkungan kerja Bandar ditetapkan oleh Kepala Negara. Tempat-tempat dimana tidak ada syahbandar, maka untuk penegakan dan penindakan atas pelanggaran diserahkan kepada Kepala Daerah (Residen, Bupati).

Ordonansi Dinas Pandu (*Loods Dienst Ordonnantie*) 1927 dengan ketentuan derivasi Keputusan Dinas Pandu (*Loods Dienst Besluit*) Stb. 1927 Nomor 63. Ordonansi dan Keputusan Dinas Pandu mengatur berbagai hal, di antaranya:

- 1) Kegiatan pemanduan kapal dilaksanakan di perairan wajib pandu dan

⁷⁰ Ibid, hal.8

di perairan pandu luar biasa;

- 2) Syahbandar bertugas sebagai superintendent (pengawas) dinas kepanduan;
- 3) Pandu yang menjalankan tugas pemanduan berkedudukan di bawah perintah nakhoda kapal, sehingga tanggung jawab tetap pada nakhoda. Koninklijk Besluit 1915 No. 110 membebaskan pandu dari tanggung jawab berdasarkan status pandu sebagai pandu negara dan sebagai pejabat negara;
- 4) Pandu bertindak sebagai syahbandar muda mengawasi pelanggaran pencegahan dan penanggulangan pencemaran minyak;
- 5) Sertifikat pandu yang ditandatangani nakhoda kapal adalah bukti bahwa kapal telah dipandu;
- 6) *Superintendent* berwenang menjatuhkan hukuman terhadap pandu yang tidak tertib menjalankan tugasnya.

Undang-Undang Pelayaran Indonesia (*Indische Scheepvaarts Wet*) 1936 dengan ketentuan derivasi Peraturan Pelayaran (*Scheepvaart Reglement*) Sbd. 1936 Nomor 703. Undang-Undang dan Peraturan Pelayaran mengatur berbagai hal, di antaranya jenis pelayaran yang diatur adalah pelayaran pantai. Untuk melayani pelayaran diselenggarakan jenis pelabuhan laut dan pelabuhan pantai. Kapal-kapal berbendera asing yang berkunjung ke pelabuhan laut, harus dengan persetujuan pemerintah ke pelabuhan pantai. Ketentuan sanksi pidana bagi kapal yang melanggar peraturan dan kewenangan penindakan ada

pada penguasa-penguasa yang ditunjuk melalui peraturan pemerintah, yakni Syahbandar dan pejabat Bea Cukai. Sedangkan Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim (*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie*) 1939, memuat ketentuan-ketentuan penegakan dan penindakan atas ketertiban dan keamanan dalam daerah laut Indonesia.

b. Masa Kemerdekaan Sampai Deklarasi Djuanda

Persoalan yang sangat kritis dan *essential* yaitu diberlakukannya *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie* (TZMKO) 1939 bagi kepentingan pemerintahan Hindia Belanda. Ordonansi ini menetapkan lebar wilayah laut teritorial Indonesia adalah sejauh 3 mil. Hal ini tentu sangat merugikan pihak Indonesia sebagai negara kepulauan, bahkan membahayakan terhadap kedaulatan negara. Bahayanya antara lain adalah (1) prinsip 3 mil lebar laut teritorial telah mengakibatkan terpisahnya pulau-pulau satu terhadap yang lain karena masing-masing pulau mengukur dan menentukan laut teritorialnya sendiri-sendiri; (2) di antara pulau-pulau besar NKRI terbentang laut terbuka yang bebas dimanfaatkan siapa saja atau pihak negara asing; dan (3) tidak mendukung terwujudnya wawasan nusantara dan NKRI sebagai Negara Kesatuan.

Meskipun ketentuan 3 mil lebar wilayah laut teritorial Indonesia sangat merugikan, bahkan menjadi ancaman terhadap kedaulatan NKRI, namun tindakan korektif ketika Indonesia merdeka belum dapat ditegakkan sepenuhnya. Tindakan tersebut baru dapat dilakukan dua

belas tahun kemudian setelah proklamasi, yaitu pada tanggal 13 Desember 1957. Pada saat itu pemerintah Indonesia mengeluarkan maklumat sebagai tindakan korektif atas ketentuan TZMKO. Maklumat itu dikenal dengan nama "Deklarasi Djuanda".

Pada 18 Februari 1960, Deklarasi Djuanda dikukuhkan menjadi produk legislatif dengan diundangkannya Undang-Undang No. 4 (Prp) Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia. Undang-Undang No. 4 Tahun 1960 menetapkan:

- (1) Mencabut Artikel 1 ayat (1) tentang prinsip 3 mil lebar laut teritorial;
- (2) Menyatakan prinsip 12 mil lebar laut teritorial NKRI;
- (3) Laut teritorial selebar 12 mil diukur dari garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pulau-pulau terluar;
- (4) Memberi hak lintas damai (*innocent passage*) bagi kapal-kapal niaga asing yang berkunjung ke pelabuhan-pelabuhan laut Indonesia; dan
- (5) Perairan Indonesia terdiri dari laut wilayah dan perairan pedalaman.

Undang-Undang No.4(Prp) Tahun 1960 merupakan produk legislasi untuk melegitimasi Deklarasi Djuanda sebagai landasan dan pedoman perjuangan NKRI di forum internasional guna mendapatkan pengakuan. Aspirasi perjuangan NKRI yang dicetuskan melalui Deklarasi Djuanda berhasil dibawa ke konferensi hukum laut internasional (UNCLOS) I tahun 1958 di Jenewa. Selanjutnya konferensi hukum laut internasional II tahun 1960 di Jenewa, dan konferensi hukum laut internasional III pada tahun

1973-1982 (*multi years conference*) yang berakhir di Montego Bay, Jamaica⁷¹.

c. Masa Perusahaan Negara Pelabuhan

Penolakan terhadap ketentuan 3 mil lebar laut teritorial Indonesia yang dilatarbelakangi oleh politik '*devide et impera*' pemerintah Hindia Belanda melalui Undang-Undang No. 4 (Prp) Tahun 1960, berdampak positif pada luas wilayah kedaulatan NKRI, khususnya perairan bertambah secara signifikan. Perubahan signifikan itu mendorong semangat pengambilalihan perusahaan-perusahaan pelabuhan yang dibentuk berdasarkan *Indische Bedrijven Wet* (IBW) dan sebagian berdasarkan *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW) menjadi Perusahaan Negara Pelabuhan berdasarkan Undang-Undang No. 19 (Prp) Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Sebanyak 237 ex IBW dan 49 ex ICW dilebur menjadi 286 Perusahaan Negara (PN Pelabuhan). Sejumlah 286 pelabuhan terbagi ke 9 daerah PN Pelabuhan, yaitu:

- 1) PN Pelabuhan Daerah I di Medan (Belawan);
- 2) PN Pelabuhan Daerah II di Dumai;
- 3) PN Pelabuhan Daerah III di Jakarta (Tanjung Priok
- 4) PN Pelabuhan Daerah IV di Surabaya;
- 5) PN Pelabuhan Daerah V di Banjarmasin;
- 6) PN Pelabuhan Daerah VI di Ujung Pandang;
- 7) PN Pelabuhan Daerah VII di Manado (Bitung);

⁷¹ Ibid, hal.11

- 8) PN Pelabuhan Daerah VIII di Semarang;
- 9) PN Pelabuhan Daerah IX di Irian Jaya.

Menyusul pembentukan sembilan PN Pelabuhan, terbentuk pula lembaga penguasa tunggal pelabuhan berdasarkan Peraturan Presiden No. 18 Tahun 1964 tentang Pendirian Daerah Pelayaran dan Penguasa Pelabuhan (*Port Authority*). Peraturan ini berlaku efektif pada tanggal 1 Januari 1964. *Port Authority* yang berkedudukan sebagai penguasa tunggal pelabuhan mengkoordinasikan Bidang Operasi dan Bidang Penyediaan Jasa-jasa Pelabuhan. *Port Authority* bertanggung jawab kepada Kepala Daerah Pelayaran. Kepala Daerah Pelayaran bertanggung jawab kepada Menteri Perhubungan Laut. Sedangkan Pembantu Menteri Urusan Khusus Perusahaan Negara membawahi seluruh Direksi PN Pelabuhan.

Port Authority mengambil alih fungsi-fungsi perusahaan dan pelayanan yang dilaksanakan oleh PN Pelabuhan. Dengan demikian, *Port Authority* di masing-masing pelabuhan melaksanakan fungsi pemerintahan sekaligus fungsi perusahaan secara bersamaan. Pada masa itu, pengelolaan pelabuhan lebih menitikberatkan pada fungsi penguasaan dan fungsi pelayanan nyaris terabaikan. Fungsi pelayanan dengan menggunakan ukuran kinerja pelayanan tidak mendapat prioritas.

d. PN Pelabuhan Dalam Likuidasi

Penyelenggaraan pelabuhan dengan kebijakan ganda sebagaimana yang telah diuraikan di atas, berlangsung sampai tahun

1969. PP No.1 Tahun 1969 tentang Susunan Tata Kerja Kepelabuhanan dan Daerah Pelayaran dan PP No.18 Tahun 1969 tentang Organisasi Pembinaan Pelabuhan mengakhiri keadaan tersebut. Kedua PP tersebut menyatakan seluruh PN Pelabuhan berstatus dalam likuidasi. Selanjutnya pembinaan pelabuhan dilakukan oleh organisasi yang dibentuk dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No.0.10/3/19.MPHB/1969 tentang Kedudukan dan Tugas Pokok Badan Pengusahaan Pelabuhan.

Badan Pengusahaan Pelabuhan dipimpin Administrator Pelabuhan (ADPEL) atau Kepala Pelabuhan (KEPPEL), yang bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut yang melakukan pembinaan strategis. Sedangkan Kepala Daerah Pelayaran (Kepala Kantor Wilayah Hubla) melakukan pembinaan taktis operasional di wilayah kerja atau daerah pelayaran masing-masing.

Organisasi Badan Pengusahaan Pelabuhan dilengkapi dengan Badan Musyawarah Pelabuhan yang berfungsi sebagai mitra konsultatif. Keberadaan Badan Pengusahaan Pelabuhan berlangsung semenjak dibentuk pada 1969 sampai dengan perubahan bentuk badan hukum perusahaan pelabuhan menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan tahun 1983. Masa peralihan dari PN Pelabuhan dalam likuidasi menjadi PERUM Pelabuhan merupakan langkah institusionalisasi perusahaan pelabuhan (*organizational development*) setelah melalui proses panjang.

Kejadian penting pada tahun 1972, yaitu pada masa keberadaan BPP Tanjung Priok sebagai pintu gerbang sekitar 80% lebih barang impor.

Pada masa itu terjadi ledakan muatan, sementara di sisi lain fasilitas pelabuhan terbatas, sehingga kesulitan tidak terelakkan. Solusi yang diprakarsai tim kerja pada masa itu antara lain merekomendasikan perluasan fasilitas jasa kepelabuhanan berupa penambahan dermaga, pemecah gelombang, kedalaman alur, peralatan bongkar muat, termasuk pembangunan dermaga peti kemas.

e. Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan

Setelah berjalan selama 14 (empat belas) tahun, status PN Pelabuhan dalam likuidasi, yang secara *de facto* dilaksanakan Badan Pengusahaan Pelabuhan berakhir dengan dibentuknya 4 (empat) Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983 tentang Pembinaan Kepelabuhanan (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 14. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3251) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1985 (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 31. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3289).
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Perseroan (PERSERO), (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3246) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1983 (Lembaran Negara

Tahun 1983 Nomor 37).

Pembentukan Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan dilaksanakan sebagai berikut:

- 1) PERUM Pelabuhan I berkedudukan di Medan meliputi wilayah kerja Provinsi-provinsi Aceh, Sumatera Utara, dan Riau berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1983.
- 2) PERUM Pelabuhan II berkedudukan di Jakarta meliputi wilayah kerja Provinsi-provinsi Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Kalimantan Barat, DKI Jakarta Raya, dan Jawa Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1983.
- 3) PERUM Pelabuhan III berkedudukan di Surabaya meliputi wilayah kerja Provinsi-provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB, NTT, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Timor Timur berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1983.
- 4) PERUM Pelabuhan IV berkedudukan di Ujung Pandang, meliputi wilayah kerja Provinsi-provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Maluku, dan Irian Jaya berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1983.

Paradigma baru pengelolaan pelabuhan dimulai dengan mengubah bentuk perusahaan-perusahaan negara menjadi Perum Pelabuhan dengan beberapa prinsip, yaitu:

- 1) Pemisahan antara fungsi pemerintahan dan fungsi perusahaan.
Fungsi pemerintahan dijalankan oleh Administrator Pelabuhan,

sedangkan fungsi perusahaan dikelola PERUM Pelabuhan.

- 2) Administrator Pelabuhan (*Port Administrator*) berperan sebagai penanggung jawab dan pimpinan umum pelabuhan. Tugas-tugas pelayanan untuk memperlancar angkutan laut dan penyusunan rencana operasional pelabuhan bersama instansi terkait di bawah kendali koordinatif Administrator Pelabuhan.
- 3) Tugas kesyahbandaran diintegrasikan ke dalam organisasi Badan Administrasi Pelabuhan (*Port Administration*) di bawah ADPEL.
- 4) Direksi PERUM Pelabuhan bertanggung jawab kepada menteri.

Terhadap kelancaran arus muatan ekspor dan impor ditandai dengan tatanan kepabeanan baru. Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi di era perum pelabuhan dicanangkan dengan landasan Instruksi Presiden No. 4 Tahun 1985 tentang Kebijaksanaan Kelancaran Arus Barang untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi.

Isu pokok dalam paket kebijakan INPRES 4 adalah tugas pemeriksaan barang impor dilaksanakan di pelabuhan muat di negara pengeksport atau *pre-shipment inspection* (PSI). Tugas PSI dilaksanakan oleh Surveyor yang berkontrak dengan *Societe Generale de Surveillance S.A.* (SGS) yang berkedudukan di Geneva, Swiss.

SGS di negara asal impor mengeluarkan Laporan Kebenaran Pemeriksaan (LKP) yang berfungsi sebagai dokumen yang melindungi barang impor memasuki daerah pabean. Atas dasar LKP dilengkapi PPUD importir yang bersangkutan menghitung sendiri beban biaya

importasi berupa bea masuk, PPN, PPnBM, dan PPh. Tata laksana impor PSI dapat melepaskan barang demikian cepat di area pelabuhan, bahkan barang ex impor tidak perlu menumpuk untuk menunggu pemeriksaan di pelabuhan. Dengan demikian, beban kerja rutin yang melekat pada Direktorat Jenderal Bea Cukai berkurang secara signifikan.

Tata laksana ekspor paradigma baru antara lain mengatur (a) tidak dilakukan pemeriksaan pabean atas barang ekspor, kecuali yang terkena larangan; (b) barang ekspor yang dilindungi Sertifikat Ekspor (SE) diperiksa oleh Surveyor di negara tujuan ekspor; dan (c) terhadap barang-barang yang dikenakan Pajak Ekspor atau Pajak Ekspor Tambahan, pembayaran oleh eksportir dilakukan pada saat menyerahkan dokumen Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB).

Di bidang tata laksana angkutan barang antar pulau diberlakukan juga paket deregulasi, antara lain meniadakan Pemberitahuan Muat Barang Antar Pulau atau *Angifte van Inlading* (AVI), Surat Fiskal Antar Pulau, dan Surat Keterangan bahwa Kapal telah Memenuhi Kewajiban Pungutan Negara (Model 5 B). Dalam rangka menurunkan biaya pelabuhan ditempuh antara lain langkah-langkah berikut ini:

- 1) Tarif jasa pandu dan tunda disederhanakan, tanpa biaya tetap;
- 2) Tarif uang-uang labuh, pandu, tunda, dan tambat ditetapkan sama untuk semua jenis kapal samudera;
- 3) Uang jasa pengepilan ditiadakan;
- 4) Tarif uang dermaga disederhanakan dan diturunkan; dan

5) Pungutan Uang Kesyahbandaran (PUK) ditiadakan.

Ketika PERUM Pelabuhan didirikan, pada waktu yang bersamaan didirikan pula PERUM Pengerukan, sehingga pengelolaan pelabuhan terlepas dari beban tanggung jawab pemeliharaan alur sebagai *cost center*. Pada masa PERUMPEL kecepatan bongkar muat, kapasitas fasilitas dan peralatan bongkar muat, dan tenaga kerja bongkar muat sudah mendapat perhatian manajemen untuk *improvement*. Upaya peningkatan tersebut merupakan alasan pemisahan kegiatan *stevedoring* dari perusahaan pelayaran dengan mendirikan badan usaha khusus bongkar muat, yakni Perusahaan Bongkar Muat (PBM). PERUM Pelabuhan turut ambil bagian sebagai PBM. Kecuali bagi pengelola terminal peti kemas, kegiatan bongkar muat menjadi bagian integral dengan usaha terminal.

Kegiatan operasional pelabuhan mulai bergeser ke arah perbaikan beberapa hal yaitu; (a) sistem multimoda transportasi yang ditandai dengan *link* pelabuhan utama Tanjung Priok dengan *dry port* Gede Bage; dan (b) tolok ukur unjuk kerja pelabuhan atau *Port Performance Indicator* versi UNCTAD terhitung sejak 1985 diberlakukan secara bertahap di Indonesia.

Pada tanggal 19 Oktober 1991, bentuk Perum Pelabuhan di ubah menjadi perusahaan perseroan atau PT Persero yaitu PT Pelabuhan Indonesia. Hal ini dilakukan untuk lebih memberdayakan pengelolaan Perum Pelabuhan sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan sejak

sejak tanggal 01 Oktober 2022 terjadi perubahan bentuk melalui merger PT Pelabuhan Indonesia I, II,III dan IV (Persero) menjadi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor.101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia III, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia IV, kedalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pelabuhan Indonesia II.

2. Peran Lembaga Lain Dalam Pengelolaan Pelabuhan Komersial

Selain Badan Usaha Pelabuhan (BUP) seperti PT.Pelindo (Persero), masih banyak lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam pengelolaan pelabuhan yang dikelola secara komersil. Lembaga-lembaga tersebut bekerja berdasarkan peranannya masing-masing. Diantara lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengelolaan pelabuhan komersil diantaranya adalah Otoritas Pelabuhan, Kesyahbandaran, bea cukai dan lembaga lainnya.

1) Penyelenggara Pelabuhan

Penyelenggara Pelabuhan adalah instansi yang berada di bawah Kementerian Perhubungan R.I. yang menjalankan fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan. Penyelenggara Pelabuhan terdiri atas:

a. Otoritas Pelabuhan (*Port Authority*)

Lembaga pemerintah sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pemerintahan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial.⁷²

Otoritas Pelabuhan mempunyai tugas dan tanggung jawab, yaitu:

- 1) Menyediakan lahan di daratan dan di perairan pelabuhan;
- 2) Menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur-pelayaran, dan jaringan jalan;
- 3) Menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran;
- 4) Menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- 5) Menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;
- 6) Menyusun Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- 7) Mengusulkan tarif untuk ditetapkan Menteri, atas penggunaan perairan dan/atau daratan, dan fasilitas pelabuhan yang disediakan oleh Pemerintah serta jasa kepelabuhanan yang diselenggarakan oleh Otoritas Pelabuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 8) Menjamin kelancaran arus barang.

Selain tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud di atas, Otoritas Pelabuhan melaksanakan kegiatan penyediaan dan/atau

⁷² Pasal 1 angka 10 dan Pasal 42 ayat (1) PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

pelayanan jasa kepelabuhanan yang diperlukan oleh pengguna jasa yang belum disediakan oleh Badan Usaha Pelabuhan.⁷³

b. Unit Penyelenggara Pelabuhan⁷⁴

Lembaga pemerintah sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, pengawasan kegiatan kepelabuhanan, dan pemberian pelayanan jasa kepelabuhanan untuk pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial. Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagaimana dimaksud 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.

Unit Penyelenggara Pelabuhan dalam melaksanakan fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan, mempunyai tugas dan tanggung jawab:

- 1) Menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, dan alur-pelayaran;
- 2) Menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran;
- 3) Menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- 4) Menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;
- 5) Menyusun Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;

⁷³ Pasal 42 ayat (3) PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

⁷⁴ Pasal 44 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

- 6) Menjamin kelancaran arus barang; dan
- 7) Menyediakan fasilitas pelabuhan.

Kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh Unit Penyelenggara Pelabuhan dapat juga dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan setelah mendapat konsesi dari Unit Penyelenggara Pelabuhan.

2) Kesyahbandaran

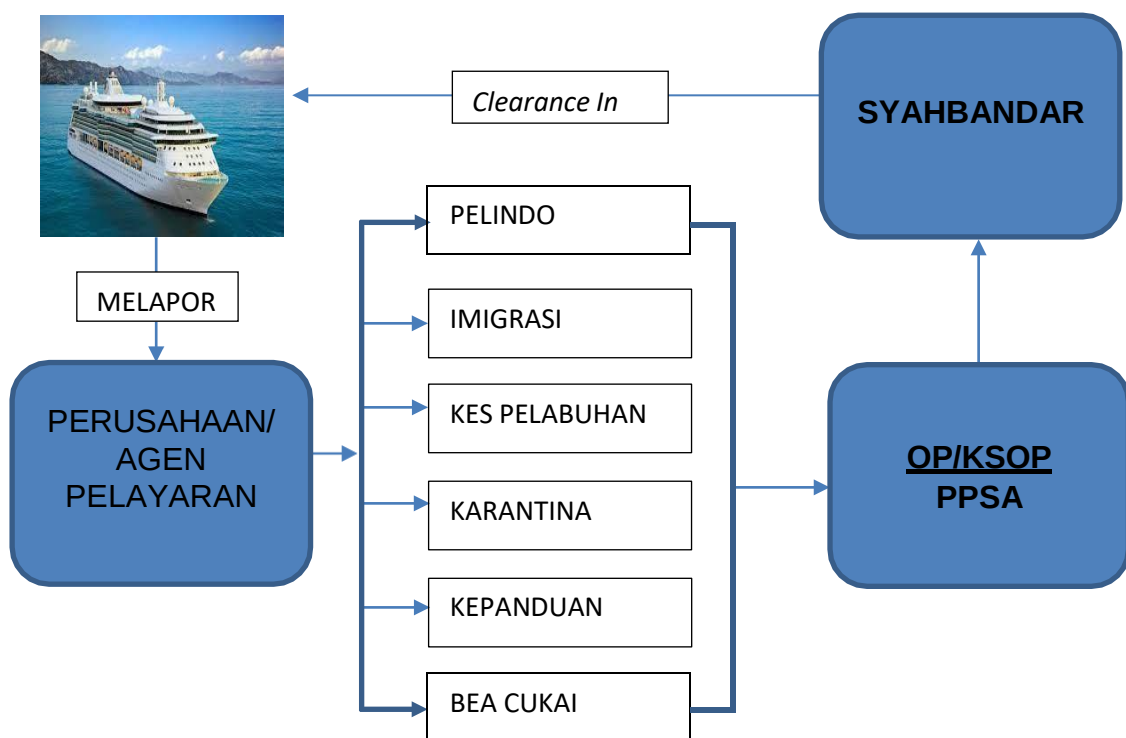
Syahbandar adalah pejabat Pemerintah di pelabuhan yang diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan menyangkut keselamatan dan keamanan pelayaran⁷⁵. Wilayah pelabuhan terdiri dari wilayah laut dan wilayah daratan, sehingga untuk pengaturan dan pengoperasian wilayah laut di wilayah pelabuhan sepenuhnya menjadi tanggung jawab Kantor Syahbandar melalui koordinasi dengan instansi-instansi terkait lainnya.

Tugas-tugas pokok yang menjadi tanggung jawab syahbandar meliputi pemenuhan persyaratan kelaikan kapal, pengeluaran surat izin berlayar, pengawasan terhadap kapal-kapal asing, pengawasan terhadap bongkar muat barang-barang berbahaya, serta pengusutan bila terjadi kecelakaan kapal. Adapun fungsi syahbandar meliputi fungsi pengawasan terhadap pemenuhan persyaratan kelayakan kapal, melaksanakan pengawasan dan ketertiban kapal-kapal asing (*port state control*),

⁷⁵ Pasal 1 angka 28 PP 61 Tahun 2009 jo. PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

melaksanakan pengawasan kegiatan bongkar muat barang-barang berbahaya, kebutuhan karantina dalam rangka kesehatan masyarakat serta melaksanakan pemeriksaan pendahuluan terjadinya kecelakaan kapal.

Berikut ini digambarkan alur kerja syahbandar dalam menerima kapal masuk (*clearance in*).



Gambar 1. Bagan Pelayanan Kapal *Clearance In*

Pelayanan kapal masuk (*clearance in*) sebagaimana dalam gambar di atas, inisiatif berawal dari perusahaan pelayaran/agen yang menerima informasi dari kapal berupa master cable atau berita dari Stasiun Radio Operasi Pantai. Kemudian perusahaan pelayaran/agen yang bersangkutan menyampaikan aplikasi pelayanan jasa sesuai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing kepada :

- a. Operator pelabuhan/terminal untuk fasilitas kapal dan barang
- b. Instansi bea cukai, imigrasi, karantina (CIQ) dan kepanduan untuk personel pandu bandar dan kapal tunda.

Kantor OP/KSOP merespon dengan menyelenggarakan rapat koordinasi dengan Pusat Perencanaan dan Pengendalian Pelayanan Terpadu (P4T) yang menghasilkan pra rencana (*pre-planning*) yang selanjutnya diangkat menjadi Rencana Penambatan Kapal (operation planning) di Pusat Pelayanan Satu Atap (PPSA) oleh Operator Pelabuhan. Bersamaan dengan itu perusahaan pelayaran/agen atau nakhoda menyampaikan warta kapal lengkap dengan dokumen yang disyaratkan undang-undang, sehingga Syahbandar memutuskan untuk memberikan *Clearance In*.

3) Bea Cukai

Tugas pokok lembaga bea cukai di pelabuhan adalah melaksanakan sebagian tugas pokok Kementerian Keuangan di bidang kepabeanan dan cukai, berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan mengamankan kebijaksanaan pemerintah yang berkaitan

dengan lalu lintas barang yang masuk atau keluar Daerah Pabean dan pemungutan Bea Masuk dan Cukai serta pungutan negara lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi bea cukai adalah untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai mempunyai fungsi :

1. Perumusan kebijaksanaan teknis di bidang kepabeanan dan cukai, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
2. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan pengamanan teknis operasional kebijaksanaan pemerintah yang berkaitan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan pengamanan teknis operasional di bidang pemungutan bea masuk dan cukai serta pungutan lainnya yang pemungutannya dibebankan kepada Direktorat Jenderal berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Perencanaan, pembinaan dan bimbingan di bidang pemberian pelayanan, perijinan, kemudahan, ketatalaksanaan dan pengawasan di bidang kepabeanan dan cukai berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Gambar 2. Bagan Hubungan Kerja Bea Cukai

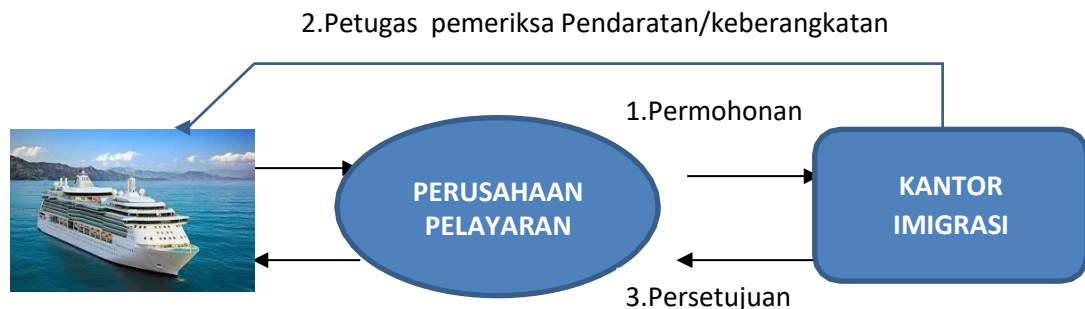
Prinsip pokok pelayanan kepabeanan sebagaimana tampak pada gambar di atas adalah inisiatif awal berasal dari perusahaan pelayaran, importir dan eksportir. Perusahaan pelayaran menyampaikan Rencana Kedatangan Sarana Pengangkut (RKSP) beserta dengan Daftar Muatan (Manifest). Di pihak lain importir menyampaikan Pemberitahuan Impor Barang (PIB) dan eksportir menyampaikan Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB). Setelah semuanya memenuhi syarat, maka Bea Cukai mengeluarkan *Clearance*.

Penyampaian pemberitahuan pabean RKSP, Manifest, PIB, PEB dan dokumen lainnya dapat dilakukan secara elektronik. Semenjak berlakunya UU No.10 Tahun 1995, dokumen-dokumen pabean dapat dikirimkan dengan system Pertukaran Data Elektronik (PDE) atau Electronic Data Interchange (EDI). Penerapan dokumen elektronik dalam pelayanan kepabeanan di Kantor Pelayanan Bea Cukai (KPBC) kelas utama kemudian bersifat *mandatory*.

4) Keimigrasian

Imigrasi dapat diartikan sebagai kedatangan atau kunjungan orang masuk ke wilayah negara tertentu. Apabila Indonesia sebagai negara

tujuan, maka kegiatan keimigrasian adalah pengawasan terhadap orang-orang asing yang berkunjung ke wilayah kedaulatan NKRI sejak saat kedatangan sampai keberangkatan.



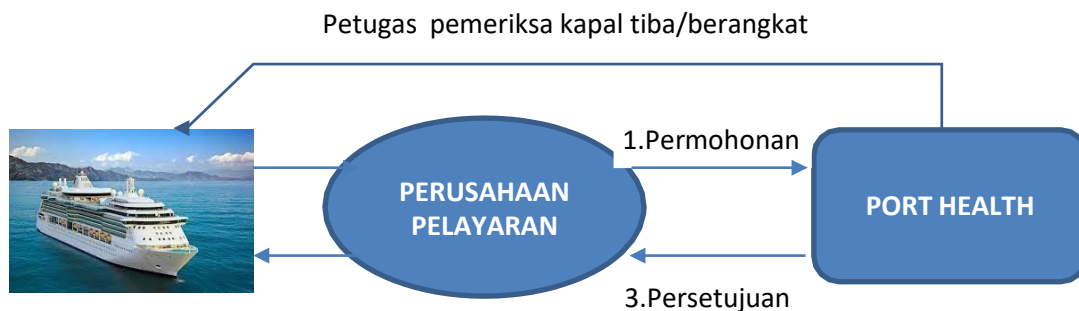
Gambar 3. Pelayanan Keimigrasian

Kapal berbendera asing yang berkunjung ke pelabuhan Indonesia, penumpang atau wisatawan berkewarganegaraan asing pada prinsipnya boleh meninggalkan kapal pergi mengunjungi tempat tertentu di luar area pelabuhan, tetapi dengan ketentuan yang bersangkutan memiliki paspor dan visa.

5) Kesehatan Pelabuhan (*Port Health*)

Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) dibentuk sebagai unit pelaksana teknis (UPT) Departemen Kesehatan yang berperan penting dan strategis dalam melaksanakan fungsi cegah dan tangkal penyakit karantina dan penyakit menular potensial wabah, meminimalisasi risiko yang timbul dengan melaksanakan kegiatan kekarantinaan dan survailans epidemiologi.

2.



Gambar 4. Pelayanan Karantina Kesehatan

Prinsip pokok pelayanan KKP ditunjukkan pada gambar di atas. Inisiatif menyerahkan buku kesehatan kapal yang disampaikan operator kapal dilayani sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional maupun konvensi internasional. Kapal tiba/berangkat dengan dokumen kesehatan lengkap dan masih berlaku diberikan persetujuan *clearance in/out*. Sedangkan dalam hal dokumen kesehatan tidak lengkap, kapal yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk melengkapinya.

6) Badan Usaha Pelabuhan (BUP)

Badan Usaha Pelabuhan adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus di bidang pengusahaan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya.⁷⁶ Badan Usaha Pelabuhan dapat melakukan kegiatan pengusahaan pada 1 (satu) atau beberapa terminal dalam 1 (satu) pelabuhan dan dalam melakukan kegiatan usahanya wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:⁷⁷

- a. Menteri untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;

⁷⁶ Pasal 1 angka 29 PP 61 Tahun 2009 jo. PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

⁷⁷ Pasal 71 PP 61 Tahun 2009 jo. PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

- b. Gubernur untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional; dan
- c. Bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal.

Izin usaha sebagaimana dimaksud di atas diberikan setelah memenuhi persyaratan:⁷⁸

- a. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
- b. Berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau perseroan terbatas yang khusus didirikan di bidang kepelabuhanan;
- c. Memiliki akte pendirian perusahaan; dan d. memiliki keterangan domisili perusahaan.

Adapun 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.⁷⁹

Dalam melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan, maka Badan Usaha Pelabuhan wajib:⁸⁰

- a. Menyediakan dan memelihara kelayakan fasilitas pelabuhan;
- b. Memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah;

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Pasal 72 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

⁸⁰ Pasal 73 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

- c. Menjaga keamanan, keselamatan, dan ketertiban pada terminal dan fasilitas pelabuhan yang dioperasikan;
- d. Ikut menjaga keselamatan, keamanan, dan ketertiban yang menyangkut angkutan di perairan;
- e. Memelihara kelestarian lingkungan;
- f. Memenuhi kewajiban sesuai dengan konsesi dalam perjanjian; dan
- g. Mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, baik secara nasional maupun internasional.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa Badan Usaha Pelabuhan (BUP) adalah Badan Hukum Indonesia (BHI). Badan Usaha Pelabuhan (BUP) ini dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Swasta yang kegiatan usahanya khusus di bidang pengusahaan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya.

1) PT. Pelabuhan Indonesia (Persero)

Pelabuhan-pelabuhan kecil di Indonesia menjadi tempat persinggahan dan pusat perdagangan yang mempertemukan para pedagang dari berbagai bangsa, sehingga menjadi bandar niaga yang besar. Hal ini melatarbelakangi lahirnya Pelabuhan Indonesia di era kemerdekaan. Sebelumnya, untuk mengelola kepelabuhanan di Indonesia, dibentuk 4 pelindo yang terbagi berdasar wilayah yang berbeda. Pelindo I misalnya mengelola pelabuhan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau dan Kepulauan Riau. Pelindo I

dibentuk berdasar PP No.56 Tahun 1991, sedang nama Pelindo I ditetapkan berdasar Akta Notaris No.1 tanggal 1 Desember 1992.

Pelindo II mengelola pelabuhan di wilayah 10 provinsi, yaitu Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Bangka Belitung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat. Pelindo II dibentuk berdasar PP No.57 Tahun 1991, Pelindo II Persero) didirikan berdasar Akta Notaris Imas Fatimah SH, No.3, tanggal 1 Desember 1992.

Pelindo III mengelola pelabuhan di wilayah 7 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Bali, NTB dan NTT. Pembentukan Pelindo III tertuang dalam Akta Notaris Imas Fatimah, SH No.5 tanggal 1 Desember 1992, berdasar PP No.58 Tahun 1991. Sedang Pelindo IV mengelola pelabuhan di wilayah 11 provinsi, yaitu Provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat. Pelindo IV dibentuk berdasar PP No.59 Tanggal 19 Oktober 1991. Sedang akta pembentukannya adalah Akta Notaris Imas Fatimah, SH no,7 tanggal 1 Desember 1992.

Masing-masing Pelindo memiliki cabang dan anak usaha untuk mengelola bisnisnya. Pelindo I, II, III, IV adalah Perusahaan BUMN *Non Listed* yang sahamnya 100% dimiliki oleh Kementerian BUMN selaku Pemegang Saham Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, tidak terdapat informasi Pemegang Saham Utama maupun Saham Pengendali

Individu di Pelindo. Negara Republik Indonesia yang diwakili oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia merupakan satu-satunya pemilik dan Pemegang saham tunggal.

Merger atau integrasi keempat Pelindo menjadi satu Pelindo yang kemudian diberi bernama PT Pelabuhan Indonesia ini berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan PT Pelindo I, III, dan IV (Persero) ke Dalam PT Pelabuhan Indonesia II (Persero). Pelindo II bertindak sebagai *holding* induk (perusahaan induk) dan ke-3 Pelindo (I,III, IV) bertindak sebagai *sub-holding*. Pembentukan *sub-holding* yang mengelola klaster-klaster usaha ditujukan untuk meningkatkan kapasitas pelayanan Pelindo dan efisiensi usaha.

Berdasarkan Surat Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia nomor : S-756/MBU/10/2021 tanggal 1 Oktober 2021 perihal Persetujuan Perubahan nama, Perubahan Anggaran dasar dan Logo Perusahaan. Sehingga Pelindo II berganti nama menjadi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) atau Pelindo.



Gambar 5. Struktur Korporasi PT Pelindo Pasca Penggabungan

Berdasarkan gambar 5 terlihat bahwa struktur korporasi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) Pasca Penggabungan terbagi kedalam 4 (empat) peran utama yaitu PT Pelindo sebagai *Strategic Architect & Consension Owner* membawahi Regional dan Cabang yang memiliki kewenangan sebagai pemilik konsesi dan menentukan kebijakan korporasi dan membentuk 4 subholding sebagai *business Owner*.

2) Perusahaan Swasta yang Mendapat Ijin BUP

Sejak Undang-undang Nomor.17 tahun 2008 diundangkan pada tanggal 07 Mei 2008, Pemerintah melalui kementerian perhubungan telah menerbitkan Ijin BUP kepada PT Pelindo I, II, III dan IV (Persero) dan

BUP Swasta yang terdaftar di keanggotaan ABUPI (Asosiasi Badan Usaha Pelabuhan Indonesia) dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1
Daftar Nama-Nama BUP Swasta yang Tergabung Dalam ABUPI

No	Nama BUP	No	Nama BUP
1	PT Pelabuhan Tegar Indonesia	35	PT Adhiguna Putra
2	PT Terminal Borneo Indonesia	36	PT Pelabuhan Samudera Palaran
3	PT Krakatau Bandar Samudera	37	PT Mitra Rama Samudera
4	PT Lamongan Integratde ShoreBase	38	PT Apol Parama Jaya
5	PT Cikarang Inland Port	39	PT Pelabuhan Swangi Indah
6	PT World Terminalindo	40	PT Ambang Barito Nusa Persada
7	PT Pelabuhan Rembang Kencana	41	PT Kapuas Prima Coal TBK
8	PT Titian labuan Anugrah	42	PT Dermaga Emas Nusantara
9	PT Indonesia Multi Purpose Terminal	43	PT Pelabuhan Tiga Bersaudara
10	PT Bandar Bakau jaya	44	PT Sendy Jaya Putra
11	PT Bandar Teguh Abadi	45	PT Samudera Siak
12	PT Samarinda Terminal Multi Guna	46	PT Indonesian Air dan Marine Supplay
13	PT Pelabuhan Penajam Banua Taka	47	PT Pelabuhan Cilegon Mandiri
14	PT Bias Delta Pratama	48	PT Berlian Manyar Sejahtera
15	PT Sarana Abadi Lestari	49	PT Binda Indo raya
16	PT Siam Maspian Terminal	50	PT Semambang Terminal Umum
17	PT Tunas Inti Abadi	51	PT Cipta Ecoenergi
18	PT Peteka Karya Samudera	52	PT Chandra Asri Petrochemichal Tbk
19	PT Berkat Borneo Coal	53	PT Pelayaran Indoprof setia
20	PT Hasnur Resources Terminal	54	PT Jabal Nor
21	PT Karya Citra Nusantara	55	PT Berlian PemanduanIndonesia
22	PT Delta Artha Bahari Nusantara	56	PT Gema Samudera Sarana
23	PT Indika Logistic & Support Service	57	PT Sarana Citranusa Kabil
24	PT Intipratama Bandar Kariangau	58	PT Pelabuhan Lembar sejahtera
25	PT Dire Pratama	59	PT Wahana Multi Terminal
26	PT Jakarat International Container	60	PT Pelabuhan Buana Reja
27	PT Batu Alam Makmur	61	PT Varia Usaha Bahari
28	PT Indo Kontainer Sarana	62	PT Surya Mentaya Gemilang
29	PT Bosowa Bandar Indonesia	63	Eka Nuri
30	PT Satria Baruna Ocean	64	Adhiguna Global Mandiri
31	PT Jaya Investama Terminal	65	PT Aquila Transindo
32	PT Andika Andalan Tama	66	PT Mitra Samudera Bekasi
33	PT Agung Prima Nusantara		
34	PT Anugrah Dondang Bersaudara		

Sumber: Data Sekunder dari data ABUPI (Assosiasi Badan Usaha Pelabuhan Indonesia), 2022, diolah.

Berdasarkan data pada Tabel 1, tampak bahwa pemerintah dalam hal ini kementerian perhubungan telah menerbitkan 66 ijin BUP kepada Badan Hukum Indonesia (BUP Swasta) yang terdaftar di ABUPI. Hal ini tentu akan berdampak pada tingginya kompetitor PT Pelindo (Persero) sebagai wakil negara untuk melaksanakan fungsi perusahaan disektor Pelabuhan, dan akan berdampak pula pada berkurangnya pendapatan negara melalui deviden yang akan disetorkan oleh PT Pelindo (Persero) sebagai perusahaan yang meraih predikat 'sehat' dan salah satu BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang mampu memberikan kontribusi besar bagi negara.

3. Penggolongan Jenis Pelabuhan dengan Kelembagaan di Dalamnya

Secara umum Penggolongan Pelabuhan dapat dibagi atas beberapa macam. Berdasarkan jenisnya Pelabuhan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu⁸¹:

- a. Pelabuhan Laut, yaitu pelabuhan yang dapat digunakan untuk melayani kegiatan angkutan laut dan/atau angkutan penyeberangan yang terletak di laut atau di sungai.
- b. Pelabuhan Sungai dan Danau, yaitu Pelabuhan yang digunakan untuk melayani angkutan sungai dan danau yang terletak di sungai dan danau.

⁸¹ Pasal 6 ayat (1) dan (3) PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

Pelabuhan laut sebagaimana dimaksud di atas, secara hierarki terdiri atas:

a. Pelabuhan Utama

Pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri dan internasional, alih muat angkutan laut dalam negeri dan internasional dalam jumlah besar, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi.⁸²

b. Pelabuhan Pengumpul

Pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah menengah, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan antarprovinsi.⁸³

c. Pelabuhan Pengumpan

Pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dengan jumlah terbatas, merupakan pengumpan bagi pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan dalam provinsi.⁸⁴

⁸² Pasal 1 angka 4 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

⁸³ Pasal 1 angka 5 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

⁸⁴ Pasal 1 angka 5 PP 61 Tahun 2009 *jo.* PP 64 Tahun 2015 tentang Kepelabuhanan.

Selain itu, terdapat pula pembagian pelabuhan berdasarkan pengusahaannya, yaitu:

a. Pelabuhan yang Diusahakan Secara Komersial

Pelabuhan yang berada dalam pembinaan pemerintah dan diusahakan menurut asas-asas perusahaan atau peraturan-peraturan yang diberlakukan. Pelabuhan ini diatur, dikendalikan, dan diawasi oleh Otoritas Pelabuhan (*Port Authority*) serta diusahakan oleh Badan Usaha Pelabuhan.

b. Pelabuhan yang Belum Diusahakan Secara Komersial

Pelabuhan yang dibina oleh pemerintah tetapi belum mencapai taraf bentuk perusahaan. Pelabuhan ini diatur, dikendalikan, diawasi, dan pelayanan jasa kepelabuhanan dilaksanakan oleh Unit Penyelenggara Pelabuhan.

Mengenai klasifikasi atau hirarki pelabuhan, sebenarnya sudah pernah ada pengaturan sebelumnya dalam PP No. 69 Tahun 2001. Berdasarkan peraturan ini pelabuhan dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu pelabuhan nasional dan internasional yang dikelola PT Pelindo; pelabuhan regional yang dikelola pemerintah provinsi; dan pelabuhan lokal yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota.

Jika klasifikasi semacam ini dapat dilaksanakan secara konsisten, akan memperjelas pembagian kewenangan dan mekanisme hubungan antara pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota. Namun dalam praktiknya,

tidak ada kriteria yang jelas untuk memasukkan pelabuhan dalam kategori nasional atau internasional, regional, atau lokal.

Sebagai contoh, Pelabuhan Brebes yang semestinya merupakan pelabuhan lokal pada kenyataannya dikategorikan sebagai pelabuhan regional yang berarti masih dalam kewenangan Kanwil Dephub Jawa Tengah. Hal tersebut mengakibatkan daerah tidak bisa mendapatkan pemasukan dari sektor kelautan yang secara nyata dijamin UU No. 22 Tahun 1999. Kondisi tersebut semestinya tidak perlu menjadi konflik pengelolaan pelabuhan yang berlarut-larut. Pemerintah dapat melakukan pengaturan ulang tentang klasifikasi pelabuhan beserta kriteria-kriteria yang jelas. Kemudian menetapkan jenis pelabuhan mana yang didesentralisasikan, atau yang didekonsentrasikan, atau yang masih disentralisasikan. Agar tidak menimbulkan interpretasi yang beragam serta potensi konflik di kemudian hari, maka penetapan pola pengelolaan pelabuhan harus disertai rincian kewenangan secara detail.

Jika dibagi berdasarkan kelasnya, maka pelabuhan dapat dikelompokkan atas beberapa kelas yaitu :

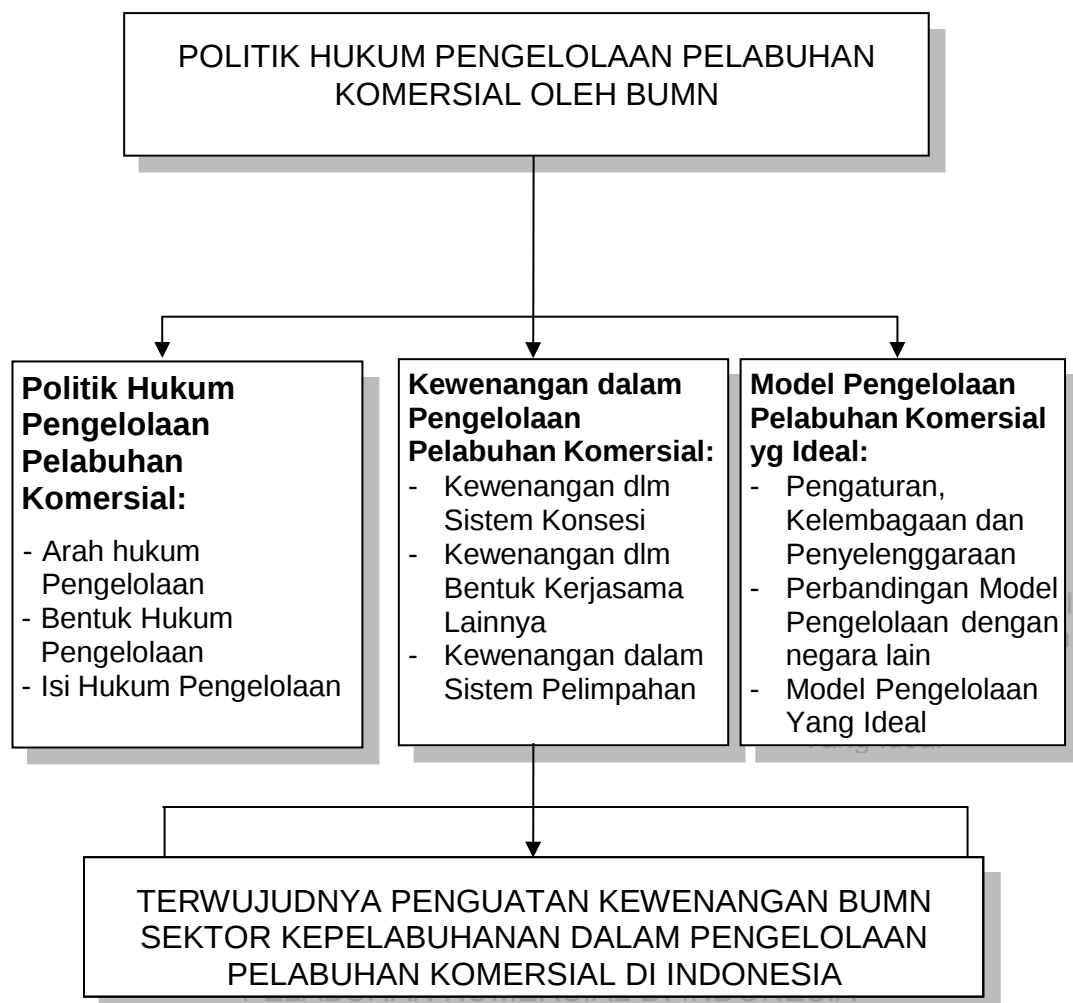
1) Pelabuhan Utama

Kelembagaan-kelembagaan yang terdapat di pelabuhan utama adalah Otoritas Pelabuhan (OP), Syahbandar yang ditambah dengan lembaga pendukung yaitu : Bea Cukai, Imigrasi serta Karantina dan Kesehatan Pelabuhan.

2) Pelabuhan Kelas 1 sampai dengan kelas 4

Kelembagaan-kelembagaan yang terdapat di pelabuhan kelas ini adalah OP dan Kesyahbandaran yang bergabung dan disebut dengan istilah Kesyahbandaran dan otoritas pelabuhan (KSOP). Perbedaannya dengan pelabuhan utama adalah KSOP disini tidak dapat membuat perjanjian konsesi dengan Badan Usaha Pelabuhan (BUP). Selain KSOP terdapat pula lembaga pendukung lain yaitu : Bea Cukai, Imigrasi serta Karantina dan Kesehatan Pelabuhan.

C. Kerangka Pikir



Gambar 6. Kerangka Pikir

D. Definisi Operasional

1. Politik hukum adalah kebijakan yang melandasi pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
2. Arah hukum adalah arah kebijakan hukum baik berupa kebijakan dasar maupun kebijakan pemberlakuan yang mendasari pengelolaan pelabuhan Komersial di Indonesia.
3. Bentuk hukum adalah kerangka regulasi atau bentuk pengaturan dalam pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
4. Isi hukum adalah muatan atau materi ketentuan hukum yang mengatur pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia.
5. Kewenangan pengelolaan adalah kewenangan yang dimiliki oleh pengelola pelabuhan dalam sistem konsesi, kerjasama atau dalam bentuk pelimpahan.
6. Pelabuhan komersial adalah pelabuhan Umum yang diusahakan oleh Badan Usaha Pelabuhan (BUP) yaitu BUMN Sektor Pelabuhan dan Badan Hukum Indonesia (BHI) yang telah mendapatkan konsesi;
7. Pelabuhan Non Komersial adalah Pelabuhan Umum yang tidak diusahakan dan dikelola oleh Unit Pelaksana Kepelabuhanan;
8. BUMN sektor Kepelabuhanan adalah PT. Pelabuhan Indonesia (Persero) yang bergerak disektor pelayanan jasa kepelabuhanan.
9. Penyelenggaran pelabuhan adalah Otoritas Pelabuhan yang berada di Pelabuhan Utama (Medan, Jakarta, Surabaya dan

Makassar) bersama dengan lembaga-lembaga pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan pelabuhan komersial

10. Lembaga pemerintah adalah keseluruhan lembaga pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan pelabuhan seperti Otoritas Pelabuhan, Syahbandar, Bea Cukai, Imigrasi, Karantina tumbuhan, hewan dan Kesehatan.
11. Pelabuhan komersial adalah pelabuhan-pelabuhan yang diusahakan secara komersial dan dikelola oleh Badan Usaha Pelabuhan (BUP) baik oleh BUMN Sektor Kepelabuhanan maupun BHI yang telah memperoleh Konsesi.
12. Pelabuhan non komersial adalah pelabuhan-pelabuhan yang tidak diusahakan dan dikelola oleh Pemerintah (Kementerian Perhubungan/UPP)