

## KEBIJAKAN PENGELOLAAN PELABUHAN KHUSUS DI SUNGAI

**Nandang Alamsah Deliarnoor**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran  
nandangalamsah@yahoo.com

**ABSTRAK.** Berdasarkan penelitian lapangan maupun kepustakaan, ada kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* masalah pengelolaan pelabuhan khusus di sungai. Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007, yang berwenang menyelenggarakan pelabuhan sungai seharusnya adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota "satu-satunya". Namun, pada kenyataannya terdapat minimal 3 (tiga) pihak yang dominan mengelola pelabuhan sungai yaitu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia, Dirjen Perhubungan Laut melalui Administrasi Pelabuhan (Adpel) dan Kantor Pelayanan (Kanpel) Pelabuhan, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota. Bagaimana dan di mana peran Dirjen Perhubungan Darat?

Kata kunci: *Exes de pavouir, penafsiran sistematis, penafsiran restriktif.*

## POLICY MANAGE SPECIAL PORT OF RIVER

**ABSTRACT.** According to field and library research, there is difference between *das sollen* and *das sein* in the problem of managing certain port in river. According to PP No. 38 tahun 2007, which has authority to hold the port of river should be only Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. However, in fact there are at least three folds dominantly managing port of rivers that is PT (Persero) Pelabuhan Indonesia, Dirjen Perhubungan Laut through Adminitrasi Pelabuhan (Adpel) and Kantor Pelayanan (Kanpel) Pelabuhan, and Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota through Dinas Perhubungan Kabupaten/Kota. How and where is the role of Dirjen Perhubungan Darat?

Keys words: *Exes de pavouir, penafsiran sistematis, penafsiran restriktif.*

## PENDAHULUAN.

Kebijakan otonomi daerah melalui penerapan asas desentralisasi dan tugas perbantuan dalam pembangunan di daerah berdampak kepada pengelolaan sektor-sektor pelayanan publik. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah mengamanatkan penyelenggaraan urusan-urusan wajib, termasuk transportasi, dalam kewenangan pemerintah daerah. Dalam masa transisi implementasinya, kebijakan ini mengundang resiko rentan terhadap misinterpretasi. Pemerintah Daerah menafsirkan, bahwa seluruh pengelolaan urusan wajib menjadi kewenangan daerah padahal menurut Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa pembinaan dan pengawasan melalui pemberian norma, standar, prosedur, dan kriteria masih diurus oleh pemerintah.

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

Salah satu pelayanan pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan mobilitas dan distribusi barang dan penumpang salah satunya adalah pelabuhan. Menurut Undang-undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas- batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan ekonomi yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, berlabuh, naik turun penumpang dan/atau bongkar muat barang yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi. Selanjutnya pelabuhan menurut jenisnya terdiri dari pelabuhan umum dan pelabuhan khusus.

Pelabuhan khusus adalah pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu (Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan). Pelabuhan sungai dan danau adalah pelabuhan yang menurut kegiatannya melayani kegiatan angkutan sungai dan danau (Keputusan Menteri Perhubungan No. 53 tahun 2002, tentang Tatanan Kepelabuhanan Nasional). Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan, bahwa pelabuhan khusus sungai dan danau adalah pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

---

kegiatan tertentu yang menurut kegiatannya melayani kegiatan angkutan sungai dan danau.

Peraturan perundang-undangan terkait pelabuhan khusus dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 2001, tentang Kepelabuhan, Keputusan Menteri Perhubungan No.53 tahun 2002, tentang Tatahan Kepelabuhan Nasional, dan Keputusan Menteri Perhubungan No. 55 tahun 2002, tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus. Berdasarkan ketentuan tersebut pelabuhan khusus dikategorikan berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus, yaitu:

- pelabuhan khusus nasional/internasional;
- pelabuhan khusus regional; dan
- pelabuhan khusus lokal.

Lebih lanjut dinyatakan, bahwa pelabuhan khusus dapat dikelola oleh: pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau badan hukum Indonesia. Namun demikian, tidak seperti pada pelabuhan laut, pelabuhan penyeberangan, dan pelabuhan sungai dan danau, kewenangan atas pengelolaan pelabuhan khusus tidak diatur secara rinci didalam peraturan perundang-undangan yang ada, terkait kewenangan pengelolaan berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus maupun kewenangan pengelolaan berdasarkan kedudukan lokasi pelabuhan khusus yang berada di pantai (tepi laut) dan sungai.

Penggunaan ketentuan yang mengatur pelabuhan laut, pelabuhan sungai dan danau, atau pelabuhan penyeberangan untuk menentukan kewenangan pengelolaan pelabuhan khusus berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus maupun pengelolaan berdasarkan kedudukan lokasi pelabuhan khusus yang berada di pantai (tepi laut) dan sungai dapat menimbulkan multi tafsir dan multi intepretasi. Tidak adanya ketentuan (peraturan perundang-undangan) yang jelas dan rinci, sehingga dapat menimbulkan multi tafsir dan multi intepretasi bagi pelaksana peraturan perundang-undangan maupun penerima pelayanan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak mendukung penciptaan *good governance*, *antara lain* yang sesuai asas: transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan *responsibility*.

Undang-undang No. 21 Tahun 1992, tentang Pelayaran tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan pelayaran, dan memerlukan penyesuaian dengan kebutuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta mendukung pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 yang selama ini menjadi acuan penyelenggaraan kepelabuhanan juga dirasakan tidak lagi sesuai dengan perkembangan jaman dan kurang menunjang, mendorong, dan menggerakkan pembangunan nasional. Untuk menyikapi hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tengah menggodok rancangan-rancangan Undang-undang tentang pelayaran dan kepelabuhanan.

Dengan demikian kajian pengelolaan pelabuhan khusus berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus maupun pengelolaan berdasarkan kedudukan lokasi pelabuhan khusus yang berada di pantai (tepi laut) dan sungai perlu dilakukan. Hasil kajian pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai diharapkan dapat digunakan sebagai materi pertimbangan pengambil kebijakan dalam perumusan ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di sungai.

Konsekuensi logis dengan adanya ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di sungai adalah memberikan implikasi terhadap ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus berdasarkan hirarki peran dan fungsi pelabuhan khusus maupun pengelolaan berdasarkan kedudukan lokasi pelabuhan khusus yang berada di pantai (tepi laut). Lebih lanjut, dengan adanya ketentuan yang rinci dan jelas tentang pengelolaan pelabuhan khusus di sungai diharapkan tidak menimbulkan multi tafsir dan multi interpretasi bagi pelaksana peraturan perundang-undangan maupun penerima pelayanan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang pelabuhan khusus.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang diteliti adalah bagaimana gambaran mengenai praktik pelaksanaan dan persoalan di lapangan terkait kebijakan pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai serta menyediakan landasan materi bagi pengambil kebijakan untuk perumusan ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai?

Kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut: 1) Tersedianya gambaran yang jelas tentang persoalan yang muncul akibat mekanisme pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai serta hubungan timbal balik antar direktorat dan dinas yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki peran dan tanggungjawab terhadap pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai, 2) Tersedianya materi awal yang jelas guna terciptanya ketentuan pengelolaan Pelabuhan khusus di perairan sungai, 3) Terdorongnya proses awal perumusan ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai, 4) Terarahnya proses awal perumusan ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai, dan 5) Mempercepat terciptanya ketentuan pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian deskriptif tentang kebijakan pengelolaan pelabuhan khusus di sungai. Kajian pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai merupakan sebuah kajian/analisis kebijakan. Dengan demikian metodologi studi yang digunakan dalam melakukan kajian pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai akan menggunakan metodologi analisis kebijakan.

Metodologi analisis kebijakan telah banyak dipaparkan oleh para ahli/peneliti kebijakan publik. Pada umumnya metodologi analisis kebijakan publik yang ada

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

---

memiliki alur proses yang sama dan dimulai dengan perumusan masalah atau *issue* utama yang akan dikaji. Metodologi studi yang akan digunakan pada kajian pengelolaan pelabuhan khusus di perairan sungai berusaha menerapkan *Delphi technique*.

*Delphi technique* adalah sederetan kuisisioner atau diskusi bersama yang menambahkan keahlian untuk berspekulasi secara sistematis mengenai kecenderungan dan konsekuensi dari setiap peristiwa di masa yang akan datang dan yang memperkenalkan setiap keahlian dengan pendapat lain dalam kelompok (Allan G. Feld). Teknik Delphi merupakan metode strategi kajian sebuah fenomena dengan melibatkan para ahli dibidangnya yang karena keilmuannya bisa dijadikan landasan untuk menyusun alternatif pilihan tindakan yang lebih baik. Dengan melibatkan para ahli dalam proses diskusi panel secara tidak langsung berdasarkan penggambaran persoalan atau masalah yang ada dengan data-data yang cukup, diharapkan terdapat gambaran pilihan tindakan atas persoalan yang ada. Mekanisme pengumpulan pendapat para ahli dilakukan secara bergantian tanpa masing-masing pihak mengetahui, bahwa mereka sedang dipanelkan dalam sebuah perdebatan tentang satu persoalan. Setiap pendapat para ahli akan dikumpulkan dan di-review menjadi sebuah resume umum atas persoalan yang ada, untuk kemudian dikembalikan lagi guna mendapat tanggapan baru setelah sebelumnya ditambah, dikurangi, disetujui atau ditentang oleh pendapat ahli yang lain dalam perdebatan di tingkat wacana. Demikian akan terus dilakukan pendokumentasian setiap pendapat para ahli, serta akan ada pengkompilasian masing-masing pendapat secara sistematis hingga terdapat sebuah usulan pilihan tindakan yang dirasa paling memenuhi standar kepentingan berdasarkan pengamatan persoalan yang ada. Untuk menuju titik dimana pilihan tindakan yang ada sudah dianggap memenuhi kebutuhan adalah ketika masing-masing pendapat ahli sudah menuju titik keseragaman atau sudah bisa dieliminasi pertentangannya. Selama masih terjadi perbedaan persepsi di tingkat yang substansif, maka harus terus diulang panel diskusi yang tidak langsung tersebut sampai ditemukan titik dimana perbedaan persepsi sudah tidak signifikan lagi.

Dalam melakukan analisis kebijakan terdapat enam tahapan langkah yang harus dilalui (Suharto, 2005):

- a. Mendefinisikan masalah kebijakan (masalah sosial);
- b. Mengumpulkan bukti tentang masalah;
- c. Mengkaji penyebab masalah;
- d. Mengevaluasi kebijakan yang ada;
- e. Mengembangkan alternatif kebijakan;
- f. Menyeleksi alternatif kebijakan terbaik.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya penelitian ini mengkaji "pengelolaan" pelabuhan khusus di sungai, tetapi tentu saja masalah "pengaturan" *inherent ada di dalamnya*. Berdasarkan Kamus Umum Bahasa Indonesia Badudu-Zain (1996), pengertian pengelolaan adalah pengurusan; penyelenggaraan; manajemen. Dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang perhubungan, sub bidang perhubungan darat, sub-sub bidang Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau, dan Penyeberangan (LLASDP), pada kolom kewenangan pemerintah kabupaten/kota angka 21 secara jelas menyebutkan: "Penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau". Dengan demikian, maka kata pengelolaan dalam nomenklatur penelitian ini identik dengan penyelenggaraan sebagaimana diterangkan dalam kamus tersebut. Sedangkan pengertian "pengaturan" menurut kamus tersebut adalah hal, cara, hasil, atau proses kerja mengatur. Jadi sekali lagi tidak akan bisa dihindari manakala bicara tentang pengelolaan maka *implisit verbis akan tersangkut pengaturan*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, telah mengatur "pembagian urusan pemerintahan bidang perhubungan". Dalam hal yang menyangkut "Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau, dan Penyeberangan (LLASDP)" telah diatur pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut yang berwenang menyelenggarakan pelabuhan sungai dan danau adalah pemerintah daerah kabupaten/kota "satu-satunya". Perhatikan pada kolom pemerintah kabupaten/kota angka 21 dari cuplikan lampiran PP 38/2007 yang secara jelas-jelas menyebutkan bahwa: "Penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau" merupakan "urusan pemerintahan" pemerintah daerah kabupaten/kota.

Terhadap pernyataan tersebut di atas ada yang berpendapat, bahwa yang dimaksud penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau tersebut hanyalah penyelenggaraan "pelabuhan umum" berdasarkan pada argument, bahwa jika yang dimaksud termasuk pelabuhan khusus sungai dan danau itu bukan dikelola pemerintah khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota, tapi perorangan karena untuk kepentingan sendiri berdasarkan pengertian pelabuhan khusus di Peraturan Pemerintah tentang Kepelabuhanan (risalah rapat expos laporan interim dengan Ditjen ASDP Departemen Perhubungan tanggal 3 Oktober 2007 di Jakarta).

Penulis berbeda pendapat mengenai hal di atas. Bila berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lain dinyatakan bahwa pelabuhan itu terdiri dari pelabuhan umum dan khusus maka jika tidak disebut secara jelas-jelas apakah yang dimaksud itu

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

---

adalah pelabuhan umum atau khusus, maka harus ditafsirkan untuk menyebut keduanya. Dalam ilmu hukum penafsiran ini disebut penafsiran sistematis atau dogmatis yaitu suatu penafsiran yang memiliki susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya baik dalam undang-undang itu maupun dengan undang-undang yang lain (Mertokusumo & Pitlo, 1993. Lihat juga Mertokusumo, 2004, van Apeldoorn, 1962 dan Kansil, 1984).

Sedangkan penafsiran yang dipakai oleh yang berpendapat bahwa penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau itu hanya "penyelenggaraan pelabuhan umum saja" disebut penafsiran restriktif yaitu penafsiran dengan membatasi (mempersempit) arti kata-kata dalam peraturan itu. Terhadap penafsiran restriktif ada pembatasan yaitu sepanjang undang-undang tidak mengatur lain. Padahal jelas-jelas dalam hal ini sudah secara sistematis bahwa jenis pelabuhan itu ada 2 jenis yaitu pelabuhan umum dan khusus.

Jadi penafsiran penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau yang dimaksud oleh Lampiran PP 38/2007 tersebut menurut peneliti adalah penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau baik yang umum maupun yang khusus. Argumen bahwa kalau pemerintah tidak mengurus pelabuhan khusus adalah sangat keliru. Berdasarkan Pasal 51 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001, tentang Kepelabuhanan menyebutkan, bahwa pengelolaan pelabuhan khusus dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota atau badan hukum Indonesia untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Demikian pula berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM 55 Tahun 2002, tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus Bab I Pasal 1 huruf g disebutkan : Pengelola pelabuhan khusus adalah pemerintah, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota atau badan hukum Indonesia yang memiliki izin untuk mengelola pelabuhan khusus. Demikian pula Pasal 11 ayat (1) KM 55/2002 tersebut menegaskan kembali bahwa pelabuhan khusus dapat dikelola oleh : a. Pemerintah ; b. Pemerintah Propinsi ; c. Pemerintah Kabupaten/Kota ; dan d. Badan Hukum Indonesia. Dengan demikian pendapat bahwa terhadap pelabuhan khusus pemerintah tidak dapat mengelola adalah sangat keliru.

Pengertian "urusan pemerintahan" dalam PP 38/2007 tidak boleh ditafsirkan sempit bahwa urusan itu melulu hanya berhubungan dengan kegiatan pemerintahan. Urusan pemerintahan mengandung arti kewenangan mengurus pemerintahan. Kewenangan mengandung arti adanya hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Kewenangan penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau ini diberikan secara atribusian oleh peraturan perundang-undangan *in casu UU 32/2004, tentang Pemerintahan Daerah* jo PP 38/2007 kepada pemerintah daerah kota/kabupaten. Secara teoritis kewenangan atribusian adalah kewenangan yang asli dan dapat dilimpahkan lagi dengan jalan delegasi atau mandat. Dengan demikian, maka jika ada

badan hukum yang mengelola pelabuhan khusus sendiri sebenarnya "tengah mendapat delegasi kewenangan" dari pemilik kewenangan atribusi *in casu* pemerintah daerah kota/kabupaten.

Berikut akan diuraikan secara teoritik tentang hal ikhwal yang berhubungan dengan persoalan kewenangan tersebut. Setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar (Hadjon, 1992). Menurut Mulyosudarmo (1997), kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorsprongkelijk*) dan dapat menyebabkan kekuasaan baru.

Kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Prosedur pelimpahan delegasi biasanya dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan prosedur pelimpahan mandat dalam hubungan rutin atasan bawahan mengenai hal yang biasa. Dari segi tanggung jawab dan tanggung gugat di dalam mandat tetap pada pemberi mandat sedangkan dalam delegasi beralih kepada delegataris (Hadjon, 1992).

Dari segi kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi, pada mandat setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu. Sedangkan pada delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "*contrarius actus*" (Hadjon, 1992).

Untuk lebih jelasnya di bawah ini akan diketengahkan dalam bentuk tabel konsep kewenangan pelimpahan menurut Hadjon di atas, sebagai berikut :

**Tabel 1.** Konsep Kewenangan Pelimpahan

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan : hal biasa kecuali dilarang secara tegas.	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain : dengan peraturan perundang-undangan
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandate	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris
c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contarius actus</i> "

Sumber : Hadjon, 1992

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

---

Sedangkan menurut Tjandra (1995), dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat yang akan melahirkan kewenangan (*bevoegheid, legal power, competence*).

Berdasarkan uraian di atas mudah-mudahan dapat dipahami secara jelas, bahwa jika suatu saat pemerintah daerah kabupaten/kota melimpahkan kewenangannya kepada badan hukum tertentu untuk menyelenggarakan pengelolaan pelabuhan khusus maka hal tersebut sah-sah saja.

Dengan demikian penulis berketetapan pada beberapa pendapat urgensial sebagai berikut: Berdasarkan observasi di lapangan diantaranya Pelabuhan Trisakti yang berlokasi di Sungai Barito Kalimantan selatan, khususnya di Kota Banjarmasin, penulis mendapatkan suatu kenyataan bahwa pengelolaan pelabuhan sungai ini "tuannya banyak". *In casu terdapat PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (III), Dirjen Perhubungan Laut berupa Administrasi Pelabuhan (Adpel) dan Kantor Pelayanan (Kanpel), dan Pemerintah Daerah Kota melalui Dinas Perhubungan Kota Banjarmasin (hasil wawancara dengan Daniel Gala, S.H., Kepala Subdin ASDP Dinas Perhubungan Provinsi Kalimantan Selatan). Masing-masing badan hukum yang mempunyai kepentingan terhadap angkutan sungai (ada yang bergerak dalam bidang karet, garam, batu bara, bengkel kapal (dok), dll) tampak seperti menjadi "tuan" sendiri yang ditunjukkan dengan memiliki "dermaga" sendiri. Usulan untuk dibuatnya suatu skenario pembagian peran agar ada sebuah wacana baru dalam mengelola pelabuhan khusus di sungai adalah sangat tepat. Secara *das sollen Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, telah mengatur "pembagian urusan pemerintahan bidang perhubungan". Dalam hal yang menyangkut "Lalu Lintas Angkutan Sungai, Danau, dan Penyeberangan (LLASDP)" telah diatur pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Berdasarkan Peraturan pemerintah tersebut yang berwenang menyelenggarakan pelabuhan sungai dan danau adalah pemerintah daerah kabupaten/kota "satu-satunya". Perhatikan pada kolom Pemerintah Kabupaten/Kota angka 21 dari cuplikan lampiran PP 38/2007 berikut ini :**

**Tabel 2.** Pembagian Urusan pemerintahan Berdasarkan PP 38/2007

Pemerintah	Pemerintah Daerah Propinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
1. Penyusunan dan penetapan rencana umum jaringan sungai dan danau antar propinsi.	1. Penyusunan dan penetapan rencana umum jaringan sungai dan danau antar kabupaten/kota dalam propinsi.	1. Penyusunan dan penetapan rencana umum jaringan sungai dan danau dalam kabupaten/kota.
2. Penyusunan dan penetapan rencana umum lintas penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan nasional, dan antar negara serta jaringan jalur kereta api nasional dan antar negara.	2. Penyusunan dan penetapan rencana umum lintas penyeberangan antar kabupaten/kota dalam propinsi yang terletak pada jaringan jalan propinsi.	2. Penyusunan dan penetapan rencana umum lintas penyeberangan dalam kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota.
3. Pedoman penetapan lintas penyeberangan.	3.-	3.-
4. Penetapan lintas penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan nasional, dan antar negara dan jaringan jalur ketransportasi dan antar negara.	4. Penetapan lintas penyeberangan antar kabupaten/kota dalam propinsi yang terletak pada jaringan jalan transportasi.	4. Penetapan lintas penyeberangan dalam kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota.
5. Pedoman Rancang Bangun Kapal Sungai, Danau, dan Penyeberangan (SDP).	5.-	5.-
6. Pengadaan kapal SDP.	6. Pengadaan kapal SDP.	6. Pengadaan Kapal SDP.
7. Pedoman registrasi kapal sungai dan danau.	7. -	7. -
8. Pedoman pengoperasian kapal SDP.	8.-	8.-
9. Pedoman persyaratan pelayanan kapal SDP.	9.-	9.-
10. Pedoman pemeliharaan/perawatan kapal SDP.	10.-	10.-
11. Pedoman tata cara pengawasan terhadap pemberian surat ukur, surat tanda pendaftaran dan tanda pendaftaran, surat kelaikan kapal, sertifikat pengawakan kapal, dan surat tanda kebangsaan kapal sungai dan danau.	11.-	11.-

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

12. Pengawasan terhadap pemberian surat ukur, surat tanda pendaftaran dan tanda pendaftaran, sertifikat kelaikan kapal, sertifikat pengawakan kapal, dan surat tanda kebangsaan kapal sungai dan danau $\geq$ 7 GT.	12. Pengawasan terhadap pemberian surat ukur, surat tanda pendaftaran dan tanda pendaftaran, sertifikat kelaikan kapal, sertifikat pengawakan kapal, dan surat tanda kebangsaan kapal sungai dan danau < 7 GT. 13.	12.-
13. Pedoman penyelenggaraan pelabuhan SDP.	13. -	13.-
14. Pedoman penetapan lokasi pelabuhan SDP.	14.-	14.-
15. Penetapan lokasi pelabuhan penyeberangan.	15. Rekomendasi lokasi pelabuhan penyeberangan.	15. Rekomendasi lokasi pelabuhan penyeberangan.
16. -	16.-	16. Penetapan lokasi pelabuhan sungai dan danau.
17. Pedoman pembangunan pelabuhan SDP.	17.-	17.-
18. Pembangunan pelabuhan SDP.	18. Pembangunan pelabuhan SDP.	18. Pembangunan pelabuhan SDP.
19. Penyelenggaraan pelabuhan penyeberangan.	19. -	19. Penyelenggaraan pelabuhan penyeberangan.
20. Pengawasan penyelenggaraan pelabuhan penyeberangan pada jaringan nasional dan antar negara serta jaringan jalur kereta api nasional dan antar negara.	20.-	20.-
21.-	21. -	21. Penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau.
21. Pedoman penyusunan rencana induk, Daerah Lingkungan Kerja (DLKr/Daerah Lingkungan Kepentingan (DLKp) pelabuhan SDP	22.-	22.-
23.-	23. Pemberian rekomendasi rencana induk pelabuhan penyeberangan, DLKr/DLKp yang terletak pada jaringan jalan nasional dan antar negara serta jaringan jalur kereta api.	23. Pemberian rekomendasi rencana induk, DLKr/DLKp pelabuhan penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan propinsi, nasional dan antar negara.
24. Penetapan rencana induk,	24. Penetapan rencana induk,	25. Penetapan rencana induk,

	DLKr/DLKp pelabuhan penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan nasional dan antar negara serta jaringan jalur kereta api nasional dan antar negara.	DLKr/DLKp pelabuhan penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan propinsi.	DLKr/DLKp pelabuhan SDP yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota.
25.	Pedoman sertifikasi pelabuhan SDP.	25.-	25.-
26.	Penetapan sertifikasi pelabuhan SDP.	26.-	26.-
27.	Pedoman pemeliharaan/perawatan pelabuhan SDP.	27.-	27.-
28.	Pedoman pemeliharaan/perawatan pelabuhan SDP.	28.-	28.-
29.	-	29. Penetapan kelas alur pelayaran sungai.	29.-
30.	Pedoman tata cara berlalu lintas di sungai dan danau.	30.-	30.-
31.	Pedoman perambuan sungai, danau, dan penyeberangan	31.-	31.-
32.	Pengadaan, pemasangan dan pemeliharaan rambu penyeberangan.	32. Pengadaan, pemasangan, dan pemeliharaan rambu penyeberangan.	32. Pengadaan, pemasangan, dan pemeliharaan rambu penyeberangan.
33.	-	33.-	33. Izin pembuatan tempat penimbunan kayu (longpon), jaring terapung dan kerambah di sungai dan danau.
34.	Pemetaan alur sungai untuk kebutuhan transportasi.	34. Pemetaan alur sungai lintas kabupaten/kota dalam propinsi untuk kebutuhan transportasi.	34. Pemetaan alur sungai kabupaten/kota untuk kebutuhan transportasi.
35.	Pembangunan, pemeliharaan, pengerukan alur pelayaran sungai dan danau.	35. Pembangunan, pemeliharaan, pengerukan alur pelayaran sungai dan danau.	35. Pembangunan, pemeliharaan, pengerukan alur pelayaran sungai dan danau kabupaten/kota.
36.	-	36. Izin pembangunan prasarana yang melintasi alur sungai dan danau.	36. -
37.	Pedoman penyelenggaraan angkutan SDP.	37. -	37. -
38.	Pedoman tariff angkutan SDP.	38. -	38. -
39.	Penetapan tarif angkutan	39. Penetapan tarif angkutan	39. Penetapan tarif angkutan

**Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)**

penyeberangan kelas ekonomi pada lintas penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan nasional dan antar negara, serta jaringan jalur kereta api nasional dan antar negara.	penyeberangan kelas ekonomi pada lintas penyeberangan yang terletak pada jaringan jalan propinsi.	penyeberangan kelas ekonomi pada lintas penyeberangan dalam kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota.
40. Penetapan tarif angkutan sungai dan danau kelas ekonomi pada lintas antar propinsi dan antar negar.	40. Penetapan tarif angkutan sungai dan danau kelas ekonomi antar kabupaten/kota dalam propinsi.	40. Penetapan Tarif angkutan sungi dan danau kelas ekonomi dalam kabupaten/kota.
41. Pengawasan pelaksanaan tarif angkutan SDP pada jaringan jalan nasional dan antar negara.	41. Pengawasan pelaksanaan tarif angkutan SDP antar kabupaten/kota dalam propinsi yang terletak pada jaringan jalan propinsi.	41. Pengawasan pelaksanaan tarif angkutan SDP dalam kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota.
42. Pedoman tarif jasa kepelabuhan SDP.	42. -	42. -
43. Penetapan tarif jasa pelabuhan SDP yang tidak diusahakan yang dikelola pemerintah.	43. -	43. -
44. Pedoman/persyaratan pelayanan angkutan SDP.	44. -	44. -
45. Pemberian persetujuan pengoperasian kapak untuk lintas penyeberangan pada jaringan jalan nasional dan antar negara.	45. Pemberian persetujuan pengoperasian kapal untuk lintas penyeberangan antar kabupaten/kota dalam propinsi pada jaringan jalan propinsi.	45. Pemberian persetujuan pengoperasian kapal untuk lintas penyeberangan dalam kabupaten/kota pada jaringan jalan kabupaten/kota.
46. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan sungai dan danau.	46. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan sungai dan danau.	46. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan sungai dan danau.
47. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan sungai dan danau.	47. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan penyeberangan antar kabupaten/kota dalam propinsi pada jaringan jalan propinsi.	47. Pengawasan pengoperasian penyelenggaraan angkutan penyeberangan dalam kabupaten/kota pada jaringan jalan kabupaten/kota.
48. Pengawasan angkutan barang berbahaya dan khusus melalui angkutan SDP.	48. Pengawasan angkutan barang berbahaya dan khusus melalui angkutan SDP.	48. -

Sumber : Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007.

Dimana kewenangan "pemerintah" dan pemerintah daerah provinsi? Berdasarkan PP 38/2007 tersebut di atas, kewenangan "pemerintah" dalam LLASDP yang berkaitan langsung dengan pelabuhan sungai, danau, dan penyeberangan adalah:

1. Membuat pedoman penyelenggaraan pelabuhan SDP ;
2. Membuat pedoman penetapan lokasi pelabuhan SDP ;
3. Membuat pedoman pembangunan pelabuhan SDP ;
4. Pembangunan pelabuhan SDP ;
5. Pedoman penyusunan rencana induk, Daerah Lingkungan Kerja (DLKr)/Daerah Lingkungan Kepentingan (DLKp) pelabuhan SDP ;
6. Pedoman sertifikasi pelabuhan SDP ;
7. Penetapan sertifikasi pelabuhan SDP ;
8. Pedoman tarif jasa kepelabuhanan SDP.

Yang menjadi persoalan adalah siapa yang dimaksud "pemerintah" disini? Apakah Direktorat Perhubungan Darat atau Perhubungan Laut Departemen Perhubungan atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) *in casu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia?* Keterangan yang ada kaitannya dengan istilah "pemerintah" ini, dalam PP 38/2007 tersebut adalah bunyi Pasal 1 butir 1 yang berbunyi : Pemerintah Pusat selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan survey lapangan ditemukan fakta bahwa Dirjen Perhubungan Laut dan BUMN *in casu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia* itulah yang secara nyata memiliki akses terhadap penyelenggaraan pelabuhan sungai dan danau. Apakah BUMN ini bisa dikategorikan "pemerintah" berdasarkan PP 38/2007? Jika pun BUMN itu dapat diinterpretasikan sebagai "wakil pemerintah", tetapi berdasarkan PP 38/2007 tersebut tetap "tidak berwenang" untuk menyelenggarakan pelabuhan sungai dan danau. Satu-satunya pihak yang berwenang menurut PP 38/2007 adalah pemerintah kabupaten/kota. Di samping itu, jika ditinjau dari sudut Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan, baik departemen maupun badan usaha milik negara memang keduanya adalah Badan Hukum Publik. Tetapi yang paling murni memiliki ciri "*servis public*" dan "*servis good*" adalah departemen. *BUMN walaupun memiliki fungsi "servis public" tetapi bersamaan dengan itu mempunyai fungsi "profit oriented".* Dengan demikian menurut penulis pihak Direktorat Perhubungan Darat-lah yang paling mendekati konsep "wakil pemerintah" yang berperan dalam "regulasi" pengelolaan pelabuhan sungai dan danau (hal ini pun sesuai dengan penunjukkan PP 38/2007 yaitu masuk Sub Bidang Perhubungan Darat ). Itu juga seperti yang telah di uraikan di atas sebatas berperan dalam 8 (delapan) kewenangan seperti yang telah diuraikan di atas. Sedangkan kewenangan pemerintah daerah provinsi adalah sebagai berikut:

## Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)

---

1. Pengawasan terhadap pemberian surat ukur, surat tanda pendaftaran dan tanda pendaftaran, sertifikasi kelaikan kapal, sertifikasi pengawasan kapal, dan surat tanda kebangsaan kapal sungai dan danau <7GT;
2. Rekomendasi lokasi pelabuhan penyeberangan ;
3. Pembangunan pelabuhan SDP.

Pengaturan menurut *Das Sollen di atas secara Das Sein sangat jauh*. Oleh karena itu sesuai dengan amanat Pasal 9 ayat (1) maka menteri/ kepala lembaga pemerintah non-departemen "harus segera" (selambat-lambatnya) dalam waktu 2 (dua) tahun, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk pelaksanaan penyelenggaraan pengelolaan pelabuhan sungai dan danau ini. Di dalam menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan keselarasan hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah sebagai salah satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 9 ayat (2)). Demikian pula penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan pemangku kepentingan terkait dan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri (Pasal 9 ayat (3)). Bahkan bagi pemerintah daerah, berdasarkan Pasal 12 ayat (1) urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran peraturan pemerintahan ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkan peraturan pemerintah ini. Apabila ditinjau dari sudut analisis kebijakan publik pengelolaan pelabuhan di sungai ini pada dasarnya menghadapi kendala dalam struktur birokrasi dan komunikasi. Struktur birokrasi yang mengelola pelabuhan SDP harus dibenahi berdasarkan PP 38/2007. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah melakukan *Standard Operating Procedures (SOPs)* dan *melaksanakan fragmentasi*. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- a. *Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula*. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal tersebut disebabkan komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. *Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) harus jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua)*. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, tetapi

pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Pada tataran yang lain, hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. *Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas* (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Terhadap masalah eksistensi pelabuhan khusus di sungai, penulis menghadapi suatu kenyataan di lapangan tetapi dengan kondisi yang berbeda, bahwa pelabuhan khusus di sungai yang dimaksudkan adalah "dermaga-dermaga" (Dermaga Untuk Kepentingan Sendiri) seperti yang dimiliki oleh badan-badan hukum di beberapa kota antara lain di Kota Banjarmasin. Terdapat dua alternatif pemecahan masalah: *Pertama, dermaga-dermaga yang bersangkutan dengan legalitas peraturan dijustifikasi sebagai "pelabuhan khusus" di sungai. Kedua, penertiban "dermaga-dermaga khusus" tersebut dan terintegrasi ke pelabuhan umum di sungai.* Alternatif yang pertama lebih memungkinkan dengan didasari kejelasan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang diimplementasikan melalui "pedoman-pedoman" yang dibingkai lewat "Peraturan Menteri" untuk penguatan norma dan "Keputusan Menteri" untuk penguatan standar, prosedur dan kriteria yang merupakan kewenangan Direktorat Perhubungan Darat untuk memformulasi norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut. Serta pengaturan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan, yang dituangkan dalam peraturan daerah, sehingga terdapat sinergitas dari segi pengaturan antara pusat dan daerah untuk menyelenggarakan pengelolaan pelabuhan khusus di sungai.

Berdasarkan observasi di beberapa pelabuhan sungai di Kalimantan tipologi dan karakteristik pelabuhan sungai sebenarnya sudah bisa didapatkan. Tetapi kondisi eksisting menunjukkan bahwa walaupun sudah melewati laut *in casu wilayah perairan darat atau sungai, tetap saja perhubungan laut itu menyerobot kewenangan perhubungan darat (exes de pavouir). Jadi dengan ditemukannya definisi operasional yang valid dapat mengembalikan posisi kewenangan perhubungan darat pada porsinya.* Bahkan manfaat kajian ini jika dihubungkan dengan isi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, istilah yang dimunculkan adalah SDP yang artinya Sungai, Danau dan Penyeberangan. Dengan demikian maka hasil kajian ini secara *mutatis mutandis dapat diaplikasikan pada pelabuhan khusus di danau. Selain itu setelah muncul PP 38 Tahun 2007, masalah siapa yang harus memberi izin sudah diatur seluruhnya.* Persoalannya adalah pada *law enforcement, das sein masih* terdapat perbedaan pelaksanaan. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya air sangat berperanan penting untuk memberikan ketegasan dari pengertian pelabuhan sungai *in casu pelabuhan khusus di sungai berdasarkan pada pengertian sungai serta*

## **Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)**

---

kewenangan pengelolaannya. Hasil yang diharapkan adalah jelasnya pemetaan kewenangan yurisdiksi bahwa aktivitas perhubungan di sungai adalah menjadi kewenangan perhubungan darat bukan perhubungan laut. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, yang dimaksud dengan wilayah sungai adalah kesatuan wilayah pengelolaan sumber daya air dalam satu atau lebih daerah aliran sungai dan/atau pulau-pulau kecil yang luasnya kurang dari atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup>. Daerah aliran sungai adalah suatu wilayah daratan yang merupakan satu kesatuan dengan sungai dan anak-anak sungainya, yang berfungsi menampung, menyimpan, dan mengalirkan air yang berasal dari curah hujan ke danau atau ke laut secara alami, yang batas di darat merupakan pemisah topografis dan batas di laut sampai dengan daerah perairan yang masih terpengaruh aktivitas daratan. Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Pengelolaan air permukaan didasarkan pada wilayah sungai. Sedangkan ayat (2) menyatakan : Pengelolaan air tanah didasarkan pada cekungan air tanah. Wilayah sungai dan cekungan air tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Pasal 13 ayat (1)). Wewenang dan tanggung jawab Pemerintah adalah menetapkan kebijakan nasional sumber daya air. Demikian pula pemerintah provinsi hanya berwenang sebatas membuat "kebijakan-kebijakan", terutama pada sungai yang lintas kabupaten/kota serta penyelesaian sengketa antar kabupaten/kota, lihat Pasal 15. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota adalah melaksanakan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya, lihat Pasal 16 huruf e ; Dengan demikian ada sinkronisasi antara Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan pengertian wilayah sungai tersebut di atas maka yang berkompentensi dan memiliki akses untuk ambil bagian dalam pengelolaan lalu lintas angkutan sungai (baca: mengatur) adalah Perhubungan Darat sebagaimana ditunjuk oleh PP 38/2007. Demikian pula doktrin (pendapat pakar hukum ternama dalam bidangnya, merupakan salah satu sumber hukum formal juga) menyatakan sebagai berikut: a. Jenis pengangkutan yang termasuk dalam lingkungan kekuasaan pengangkutan darat dan perairan darat ialah : pengangkutan dengan kereta api, pengangkutan melalui jalan raya, pengangkutan sungai, pengangkutan pos, telepon, dan telegram dan pengangkutan ferry (H.M.N. Purwosutjipto, 1984) ; b. Perairan darat ialah perairan di daerah darat, seperti : sungai, terusan dan danau. Selanjutnya Purwosutjipto (1984) menyatakan yang penulis kutip secara lengkap sebagai berikut: Pemerintah Indonesia mempergunakan istilah "perairan pedalaman" (Keputusan Menteri Perhubungan tanggal 15 April 1970, No. SK 117/M/70, mengenai "Ketentuan-ketentuan tentang

Penggunaan Perairan Pedalaman untuk Angkutan Umum dan Angkutan Barang Khusus"). Dalam keputusan tersebut pasal 1 huruf *a* berbunyi :*"Perairan pedalaman adalah semua perairan di daerah daratan seperti: sungai-sungai, terusan-terusan, danau-danau, dan lain sebagainya."* Istilah "perairan pedalaman" ini berasal dari istilah Belanda *"binnenwateren"* yang dalam *W.v.K. Belanda ada ketentuannya, yaitu dalam pasal 748 ayat (2) W.v.K.Ned. yang berbunyi: "Onder schepen zijn begrepen schepen in aanbouw; onder binnenwateren de stromen, de rivier monden, de Dollart, de Lauwerszee, de Waddenzee en het IJsselmeer"* (termasuk pengertian kapal ialah kapal dalam pembangunan; yang dimaksud dengan perairan pedalaman ialah sungai-sungai, muara sungai, Dollart, Laut Lauwer, Laut Wadden dan danau IJssel) (Cremers, 1974). Tepat juga Dorhout Mees mengatakan dalam bukunya "Nederlands Handels – en Faillissementstrecht" (H.M.N. Purwosutjipto, 1984) yang berbunyi: *"Artikel 748 noemt echter enige wateren waaromtrent twijfel mogelijk ware, en brengt die onder de binnenwateren . Dit geeft dus tevens de grens aan van wat onder zee valt te rekenen."* Jelasnya, Dorhout membicarakan apakah: laut lauwer dan laut wadden termasuk dalam golongan "binnenwateren" (perairan pedalaman). Molengraff mengatakan "Binnenwateren zijn de stromen, riviermonden, de Dollart, de Lauwerszee, de Waddenzee en het IJsselmeer en uiteraard ook de rivieren en kanalen in binnen en buitenland." (H.M.N. Purwosutjipto, 1984). Apa yang dinyatakan oleh pasal 748 ayat (2) W.v.K. Netherland itu khusus buat Netherland, artinya tidak bisa dipakai untuk Indonesia, sebab di Indonesia tidak ada: *Dollart, Lauwerzee dan Waddenzee*. Hemat saya di Indonesia masih ada jenis perairan yang masih menjadi persoalan yaitu: perairan di pantai di belakang rambu laut, di mana dilarang dilayari oleh kapal laut, tetapi diperbolehkan dilayari oleh kapal sungai. Yang telah melayari sungai yang satu dan akan masuk melayari sungai yang lain. Perairan kedua yang menjadi persoalan ialah perairan yang ada dalam lingkungan tembok pelabuhan. Pada hemat saya kedua jenis perairan tersebut belakangan ini termasuk perairan darat, oleh karena keduanya tidak lazim dikatakan perairan laut. Jadi, pada hemat saya yang disebut "perairan darat" ialah: sungai, terusan, danau, muara sungai, pantai di belakang rambu laut dan perairan dalam lingkungan tembok pelabuhan. Perairan selain itu disebut perairan laut atau laut saja. Mengenai istilah "perairan pedalaman", menurut pendapat saya kurang dapat memberi gambaran yang jelas apa yang dimaksud, sebab muara sungai, perairan pantai di belakang rambu laut, perairan di lingkungan tembok pelabuhan (di Indonesia) dan *de Dollart, de Lauwerszee dan Waddenzee (di Netherland)* tidak terletak di pedalaman. Dari itu Purwosutjipto menggunakan istilah "perairan darat," yang dapat lebih menggambarkan perairan yang masih di lingkungan atau dekat dengan darat. Pengangkutan di perairan darat di Indonesia, yang paling banyak dilakukan di sungai, sebab terusan (kanal) dan danau di Indonesia kecil-kecil, tidak memenuhi syarat untuk pengangkutan. Pengangkutan sungai di Indonesia semuanya

## **Kebijakan Pengelolaan Pelabuhan Khusus di Sungai (Nandang Alamsah Deliarnoor)**

---

di luar Jawa, sebab sungai di Jawa kecil-kecil, tidak memenuhi syarat untuk pengangkutan, karena pengangkutan di Jawa lebih gampang dilakukan melalui jalan raya atau dengan kereta api. Pengangkutan sungai di luar Jawa yang banyak dilakukan misalnya di sungai : Musi, Batanghari, Barito, Mahakam, Kapuas, dan lain-lain. Terakhir Purwosutjipto menyatakan, bahwa masalah pengangkutan perairan darat diurus oleh suatu direktorat yang termasuk dalam lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat pada Departemen Perhubungan RI. Direktorat ini adalah direktorat baru, yang dibentuk dengan surat keputusan Menteri Perhubungan tanggal 22 Juni 1970, No. SK/234/U/1970, yang kekuasaannya meliputi seluruh sungai-sungai, danau-danau, terusan-terusan, perairan bandar dan lintasan-lintasan ferry (Purwosutjipto, 1984). Penulis sengaja memberi cetak tebal kata "kekuasaannya" yang oleh ahli hukum tata negara itu harus ditafsirkan "kewenangan". Dengan demikian berdasarkan uraian di atas maka semakin jelas kewenangan perhubungan darat serta semakin jelas pula pengertian dari perairan darat khususnya sungai yang dapat memperkokoh argumen eksistensi dari pelabuhan sungai baik yang umum maupun yang khusus.

Berdasarkan studi inventarisasi hukum positif penulis berketetapan bahwa dengan keluarnya PP 38/2007 telah muncul suatu aturan tentang kewenangan pengelolaan pelabuhan SDP yang harus ditafsirkan meliputi pelabuhan umum maupun khusus. Berdasarkan PP No. 69 Tahun 2001, pengertian pelabuhan khusus sendiri adalah pelabuhan yang dikelola untuk kepentingan sendiri guna menunjang kegiatan tertentu. Dengan demikian dari studi ini dapat ditemukan eksistensi kewenangan perhubungan darat dalam pengelolaan pelabuhan sungai yaitu sebagai regulator dan wakil dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian seperti yang diperintahkan oleh Pasal 9 PP 38/2007 maka Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria harus dibuat Peraturan Menteri yang paling lama 2 tahun setelah keluarnya PP 38/2007 itu dengan inisiatif Dirjen Perhubungan Darat *in casu ASDP*.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

1. Pengelolaan pelabuhan di sungai agar dapat efektif dan efisien adalah menjalankan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 dengan konsisten serta memahami peranan masing-masing dalam penyelenggaraan pelabuhan sungai.
2. Perlu terealisasi undang-undang yang mengatur tentang Kepelabuhan, tidak hanya berupa peraturan pemerintah dan wajib menuntaskan persoalan tumpang tindih pengelolaan pelabuhan ini.

### **Saran**

Berdasarkan seluruh uraian di atas dapat disarankan, bahwa kebijakan yang seharusnya dijalankan adalah sebagai pengelola yaitu pemerintah daerah

kabupaten/kota, regulator adalah perhubungan darat, supervisi adalah pemerintah daerah provinsi serta *Joint-Agreement dengan badan-badan hukum lain, termasuk bisa juga PT (persero) Pelabuhan (PELINDO) dalam rangka transfer of knowhow kepada pemerintah daerah kabupaten/kota sampai batas tertentu serta memberi toleran (tidak shock) berdasarkan keberadaannya sekarang yang telah eksis selama bertahun-tahun.*

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Van Apeldoorn, L.J. (1962). Pengantar ilmu hukum, Djakarta : Noor Komala.

Cremers. (1974). Wetboek van koophandelen faillissementswet.

Dorhout Mees. Nederlands handels – en faillissementrecht, *druk 6, bl.239, no.9.13.*

Hadjon, Philipus M. (1992). Fungsi normatif hukum administrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, pidato penerimaan jabatan guru besar dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga (Surabaya : 10 Oktober 1992),

Kansil, C.S.T. (1984). Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia, Jakarta : PN balai Pustaka.

Molengraaff, *deel IV, druk 9, bl. 1308.*

Purwosutjipto, H.M.N. (1984). Pengertian pokok hukum dagang Indonesia, hukum pengangkutan, Jakarta : Penerbit Djambatan.

Riawan, Tjandra, W. (1995). Mengenal hukum acara pengadilan tata usaha negara. Yogyakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya.

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. (1993). Bab-bab tentang penemuan hukum, Bandung : PT Citra Adytia Bakti.

Mertokusumo, Sudikno dan A.Pitlo. (2004). Penemuan hukum sebuah pengantar, Yogyakarta : Liberty.

Mulyosudarmo, Suwoto. (1997). Peralihan kekuasaan, kajian teoritis dan yuridis terhadap pidato nawaksara. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.