

VIVA THEMIS:

JURNAL ILMU HUKUM DAN HUMANIORA

Dipublikasikan oleh Fakultas Hukum, Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai, Indonesia

Volume 06 Nomor 01, Januari 2023 ISSN (Online) **2598-9626**

Halaman Jurnal: <https://jurnal.saburai.id/index.php/THS>

doi : **10.24967/vt.v6i1.2068**

Tinjauan Yuridis Fungsi Dan Tugas Kantor Administrasi Pelabuhan Muntok Ditinjau Dari Undang - Undang Pelayaran

Sri Yuliana¹

¹ Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Perguruan Tinggi Bangka Pangkalpinang, Indonesia.

Info Artikel

Penulis Korespondensi:

Sri Yuliana

✉ sriyuliana2019@gmail.com

Linimasa:

Submit: 19-09-2022

Revisi: 05-11-2022

Diterima: 15-12-2022

Diterbitkan: 30-01-2023

Hal: 34 - 54

Kata Kunci:

[Pelabuhan; Bongkar Muat; Penegakan Hukum.]

Abstrak

[Pelabuhan merupakan suatu jembatan antar daratan dan lautan sebagai sarana aktifitas manusia. Agar perdagangan di pelabuhan mengalami kemajuan perlu pengaturan dan pengolahan yang baik dan efisien. Pelabuhan dahulu hanya merupakan suatu tepian dari lautan yang sangat luas di mana kapal-kapal dan perahu-perahu bersandar dan membuang jangkar untuk melakukan pekerjaan membongkar dan memuat barang-barang, serta pekerjaan-pekerjaan lainnya. Kemudian sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi, pelabuhan yang pada jaman dahulu sederhana berkembang menjadi suatu daerah atau lingkungan yang cukup luas yang perlu perhatian dari pemerintah dimana pelabuhan itu berada. Pelabuhan yang telah dikelola terdapat berbagai fasilitas yang diperlukan guna menyelenggarakan pemuatan dan pembongkaran barang dari dan ke kapal sesuai dengan bentuk atau desain kapal untuk pelayanan kegiatan embarkasi dan debarkasi penumpang, barang dan hewan.

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor – faktor apa saja yang menghambat penegakan hukum terhadap bongkar muat di Pelabuhan Muntok. Penelitian menggunakan metode dan teknik penelitian yuridis normatif yaitu dengan Penelitian kepustakaan dan penelitian dokumen.

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkuat ketahanan nasional.]



Copyright © 2023 by
Viva Themis: Jurnal
Ilmu Hukum dan
Humaniora.

Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

I. PENDAHULUAN

Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra-dan antarmoda transportasi. Pelabuhan memiliki peran sebagai: a. simpul dalam jaringan transportasi sesuai dengan hierarkinya; b. pintu gerbang kegiatan perekonomian; c. tempat kegiatan alih moda transportasi; d. penunjang kegiatan industri dan/atau perdagangan; e. tempat distribusi, produksi, dan konsolidasi muatan atau barang; dan f. mewujudkan Wawasan Nusantara dan kedaulatan negara. Sesuai dengan Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, maka pemerintah kota / kabupaten memiliki kewenangan di wilayah laut, sejauh sepertiga dari batas laut daerah propinsi. Kewenangan di wilayah laut ini meliputi: eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut, pengaturan kepentingan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan daerah dan bantuan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Mengingat tatatan kepelabuhanan terkait dengan tata ruang di wilayah laut, maka pemerintah kota / kabupaten berwenang untuk menyusun master plan kepelabuhanannya sebagai bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RUTW) daerah. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa reformasi penyelenggaraan pemerintahan melalui otonomi, desentralisasi dan dekosentrasi tentunya juga harus mengubah paradigma kebijakan publik agar menjadi lebih diterima oleh pasar (*market friendly*). Usaha untuk

memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, serta peningkatan peran serta masyarakat sebagaimana hakekat dari otonomi daerah juga terkait dengan tuntutan atas kesempatan berusaha yang lebih luas dan adil melalui larangan praktik – praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Kebijakan – kebijakan tersebut sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 17 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa “pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Praktik monopoli sebagaimana dimaksud dalam undang – undang tersebut mengisyaratkan adanya penguasaan produk dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa oleh pelaku usaha tertentu sehingga mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama, satu pelaku usaha atau satu kelompok menguasai lebih dari 50 % (lima puluh prosen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu serta merugikan kepentingan umum. Pengaturan tatanan kepelabuhanan sebagaimana dalam PP Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhan, selain tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, juga masih kental dengan fenomena monopolistik penyelenggaraan kepelabuhanan yang dilarang oleh Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pengelolaan kepelabuhanan melalui “manajemen tunggal” oleh satu BUP telah membuat kinerja pelayanan kepelabuhanan di Indonesia ikut berperan dalam menimbulkan *high cost economy* dan hasil kajian tentang perlunya persaingan yang sehat di bidang kepelabuhan dan optimalisasi daya guna guna meningkatkan pelayanan administrasi Pelabuhan Khusus di Indonesia. Kebutuhan atas saluran distribusi

yang efektif dan efisien tentunya tidak terlepas dari kinerja sistem transportasi nasional, terutama sektor kepelabuhanan yang menjadi modal utama pergerakan barang melalui laut. Penataan sektor kepelabuhanan menjadi perhatian utama karena selama ini dinilai bahwa 30% biaya transportasi dihabiskan di pelabuhan karena kualitas pelayanan kepelabuhanan yang rendah (Bisnis Indonesia, 2003). Perkembangan alat angkut barang melalui laut yang lebih mutakhir ternyata masih belum diimbangi dengan pelayanan kepelabuhanan yang produktif dan efisien sehingga menurunkan daya saing produk – produk ekspor Indonesia.

Dengan pengolahan yang baik dan efisien, pelabuhan dapat memberikan pelayanan bagi pengguna jasa pelabuhan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh H. A. Abbass Salm, dalam bukunya yang berjudul ‘ Manajemen Pelayaran Niaga dan Pelabuhan ’ bahwa secara umum dapat dikemukakan kegiatan yang dilakukan mendapat pengaturan performansi pelabuhan dalam arti kelancaran operasi untuk mencapai efisiensi yang lebih matang. Dengan teraturnya pengolahan pelabuhan memberikan pelayanan terhadap pelanggannya. Pengertian pelabuhan adalah suatu lingkungan kerja terdiri dari area daratan dan perairan yang dilengkapi dengan fasilitas untuk berlabuh dan bersandarnya kapal - kapal guna terselenggaranya bongkar muat barang serta turun naiknya penumpang dari suatu moda 2 transportasi laut (kapal) ke moda transportasi lainnya atau sebaliknya. Pelabuhan juga dapat dijadikan sebagai pintu gerbang yang dapat memperlancar hubungan antar daerah, pulau bahkan antar negara.¹ Kebijakan otonomi daerah seharusnya juga diikuti oleh pergeseran paradigma kebijakan publik yang sangat mendasar. Bila sebelumnya pemerintah berperilaku ganda sebagai regulator dan

¹ H. A. Abbass Salm ‘*Manajemen Pelayaran Niaga dan Pelabuhan*’ Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2005, hlm. 121.

operator (perencana, pemberi dana, pelaksana dan penilai), maka di era otonomi daerah ini seharusnya peran pemerintah hanya sebagai regulator dan penentu standar mutu serta keselamatan umum. Peran pemerintah sebagai regulator diharapkan dapat menciptakan pasar lebih luas (*demand creation*) dan memelihara iklim usaha yang sehat, kondusif dan kompetitif. Peran pemerintah sebagai penentu standar mutu dan keselamatan umum diharapkan mampu memelihara daya saing produk – produk Indonesia di dalam pasar domestik dan internasional serta melaksanakan pengawasan berkaitan dengan hal ikhwal keselamatan umum di pelabuhan. Pelabuhan adalah tempat yg terdiri atas daratan dan/atau perairan dgn batas – batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusaha yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan, keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi. Berdasarkan penelitian ini, maka penulis akan mengungkapkan permasalahan tentang fungsi dan tugas kantor administrasi pelabuhan Muntok dalam bongkar muat barang di Pelabuhan Muntok.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian hukum doktrin, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Adapun pendekatan masalah yang digunakan untuk memecah masalah dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Digunakan pendekatan perundang-undangan artinya penulisan ini dilakukan dengan cara

berpacu pada peraturan yang sedang berlaku saat ini. Digunakan pendekatan konsep dimaksudkan konsep hukum berupa doktrin/asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini, dan digunakan pendekatan kasus dimaksudkan membantu peneliti untuk menemukan masalah-masalah serupa dalam penelitian ini.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelabuhan Muntok adalah pelabuhan besar yang berfungsi sebagai pintu gerbang perekonomian daerah Kabupaten Bangka Barat, baik yang bersifat nasional bahkan internasional. Secara geografis Kabupaten Bangka Barat terletak pada 105 0 00' – 106 0 00' Bujur Timur dan 01 0 00' – 02 0 10" Lintang Selatan dengan luas wilayah ± 2.820,61.. Kabupaten Bangka Barat memiliki luas wilayah lebih kurang 2.820,61 Km² atau 282.061 Ha. Yang terdiri dari :

1. Kecamatan Muntok : 469,00 Km²
2. Kecamatan SP. Teritip : 626,47 Km²
3. Kecamatan Kelapa : 601,17 Km²
4. Kecamatan Tempilang : 398,86 Km²
5. Kecamatan Jebus : 730,11 Km²

Potensi sumber daya alam yang cukup besar dan prospektif untuk dikembangkan, antara lain meliputi perikanan dan kelautan, pertanian dan kehutanan, industri dan perdagangan, pariwisata serta pertambangan dan penggalan. Penduduknya bermata pencarian sebagai petani, nelayan, pegawai negeri dan karyawan PT. Timah, Tbk dan buruh harian. Sumber daya alam pertambangan yang ada di Kabupaten Bangka barat diantaranya yang paling dominan adalah timah.² Berdasarkan Undang-Undang RI No. 5 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bangka Selatan, Bangka Tengah, Bangka Barat dan Belitung Timur di Provinsi Kepulauan Bangka

² Data dari Intel dasar Polres Bangka Barat, Mentok, Januari, 2021

Belitung (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4268), Kabupaten Bangka Barat memiliki batas administratif sebagai berikut :

1. Sebelah Utara, berbatasan dengan Laut Natuna.
2. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Selat Bangka.
3. Sebelah Timur, berbatasan dengan Teluk Kelabat, Kecamatan Bakam, Kecamatan Bakam, Kecamatan Puding Besar, dan Kecamatan Mendo Barat dan Kabupaten Bangka.
4. Sebelah Barat, berbatasan dengan Selat Bangka.

Tabel 1.
Jumlah kelurahan, desa dan dusun/lingkungan menurut kecamatan di Kabupaten Bangka Barat tahun 2021

No.	Kecamatan	Kelurahan	Desa definitif	Desa persiapan	Jumlah	Dusun/ Lingkungan
1.	Kelapa	1	12	-	13	30
2.	Tempilang	-	9	-	9	29
3.	Muntok	3	4	-	7	26
4.	Sp. Teritip	-	11	-	11	27
5.	Jebus	-	17	-	17	44
Jumlah		4	53	-	57	156

Potensi Perikanan dan Kelautan

1. Perairan laut Kabupaten Bangka Barat mengandung sumber daya ikan yang sangat beragam dan bernilai ekonomis tinggi seperti : Udang, Kepiting, Rajungan, Kakap, Cumi-cumi, Kerapu, Bawal, Tenggiri dan lain-lain.
2. Dengan memperhatikan keragaman jenis ikan yang bernilai ekonomis tinggi dan mempunyai nilai ekspor serta SDM nelayan yang cukup terampil, maka peluang pengembangan penangkapan ikan perairan lepas pantai cukup besar seperti diperairan Selat Bangka.
3. Tingkat produksi perikanan laut mencapai 7.071,17 ton hasil tangkapan setiap tahunnya dan masih dapat ditingkatkan lagi apabila kelompok masyarakat nelayan pesisir dibina, baik dari

aspek peningkatan teknologi penangkapan maupun dukungan permodalan.

Faktor – faktor yang menghambat penegakan hukum terhadap bongkar muat di Pelabuhan Muntok, yaitu:

1. Perkembangan alat angkut barang melalui laut yang lebih mutakhir ternyata masih belum diimbangi dengan pelayanan kepelabuhanan yang produktif dan efisien sehingga menurunkan daya saing produk – produk yang akan di kirim. Oleh karena itu Pelabuhan memainkan peran yang sangat strategis dalam kebijakan ekonomi yang mengandalkan surplus perdagangan luar negeri (ekspor) dari sektor non-migas. Dilihat dari berbagai perspektif, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 pelabuhan memainkan fungsi strategis seperti: *as an industry, as a service to trade, as a security* dan fungsinya sebagai *a market for subsidiary services*.¹ Peran strategis pelabuhan juga dapat dilihat dalam menciptakan efisiensi usaha melalui kontribusi pelabuhan dalam melakukan penekanan terhadap *distribution cost* yang akan berdampak pada daya beli, daya saing, dan *multiplier effect* terhadap pertumbuhan dan pendapatan nasional. Pelabuhan merupakan sarana penghubung utama antara pusat distribusi, produksi dan pasar baik untuk skala global maupun regional. Pemisahan yang tegas antara fungsi produksi dengan distribusi dan transportasi yang mengarah pada spesialisasi akan dapat meningkatkan daya saing produk. Konsentrasi masing-masing bidang sesuai dengan kompetensi keahlian akan menjadikan sistem produksi, distribusi dan transportasi menjadi lebih efisien, cepat, terkoordinir dan efektif, sehingga barang dapat diterima tepat waktu.
2. Sistem pengelolaan pelabuhan di Kabupaten Bangka Barat belum optimal dilakukan, dalam upaya meningkatkan produktivitas,

untuk mengoptimalkan penggunaan fasilitas dan peralatan tersebut, yang dalam pelaksanaannya sangat diperlukan peran dan kerjasama dari berbagai pihak seperti aliansi strategis antara Pemerintah, Penyelenggara Pelabuhan (PT. Pelindo), dan Badan Hukum Indonesia (salah satunya adalah Perusahaan Bongkar Muat (PBM). Kerjasama sejajar (*win-win*) dan saling membutuhkan (*synergy*) antara ketiga sub-sistem tersebut mutlak diperlukan untuk terwujudnya suatu sistem pengelolaan yang efisien dan produktif. Ego sektoral salah satu sub-sistem yang melakukan pengelolaan, termasuk pembuatan kebijakan, tanpa memperhatikan atau melibatkan komponen sub-sistem lainnya akan merusak kinerja sistem pengelolaan pelabuhan. Sasaran - sasaran pengelolaan pelabuhan seperti peningkatan efisiensi dan produktivitas akan sulit tercapai jika peranan antar sub-sistem pengelolaan pelabuhan tidak diatur dengan sebaik-baiknya.

Oleh karenanya, pemerintah telah berupaya memberikan jaminan kepastian hukum atas pelaksanaan pengelolaan pelabuhan dengan memberikan payung hukum melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran sampai digantinya undang-undang pelayaran tersebut menjadi UU No. 17 Tahun 2008, serta berbagai ketentuan pelaksanaannya dalam berbagai level peraturan, mulai dari Peraturan Pemerintah sampai kepada level Keputusan Menteri dan peraturan teknis lainnya.

Banyak perkembangan baru dalam bidang kepelabuhanan yang diatur dalam UU 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran yang satu sisi menguntungkan ekonomi nasional namun tidak pula berdampak negatif terhadap pengusaha pelayaran nasional, misalnya dalam UU Pelayaran baru, adanya pemisahan antara fungsi regulator dan operator dalam pengelolaan pelabuhan, yang selama ini berada pada

satu tangan, yaitu PT. Pelindo. Pemerintah membentuk Badan Pengelola Pelabuhan (BPP) sebagai regulator di pelabuhan komersial.

Sedangkan pelabuhan non komersial akan dikelola Unit Penyelenggaraan Pelabuhan (UPP). Sementara, fungsi operator diberikan kepada perusahaan BUMN (Pelindo), BUMD, atau perusahaan swasta. Selanjutnya menurut pemerintah peran swasta asing yang dibatasi dalam undang-undang pelayaran yang baru ini, dengan penerapan asas *cabotage*.

Selanjutnya untuk investasi swasta asing, misalnya, akan dibatasi penguasaan sahamnya maksimal 49 persen dengan konsesi pengelolaan selama 30 tahun. Dengan demikian kendali di pelabuhan tetap harus dipegang pemerintah. Ketentuan lainnya adalah, investasi swasta tidak diizinkan untuk menyentuh sektor hulu. Tetapi swasta hanya diperbolehkan memaksimalkan investasi pada sektor hilir, seperti pembangunan dan pengembangan terminal. Selain itu, pembangunan oleh swasta juga harus mengikuti rencana induk pelabuhan nasional yang tengah disusun pemerintah. Dari sekian banyak peraturan di atas tentunya yang diharapkan seluruh stakeholder adalah peraturan yang tegas, menjamin kepastian hukum dan tidak *overlapping*. Seperti di dalam UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran adanya indikasi bahwa penghapusan monopoli PT. Pelindo akan menyebabkan terbukanya peran swasta yang lebih luas dibanding sebelumnya, karena investor bisa menjadi operator di pelabuhan-pelabuhan yang belum dikuasai oleh PT. Pelindo. Walaupun pemerintah beralih, bahwa pemerintah masih memiliki fungsi kontrol dan regulator, misalnya dalam hal penentuan tarif. Jadi, banyak peraturan pelaksana dari Undang-Undang sering menimbulkan *overlapping* dan kekaburan dalam penataan tugas dan fungsi pihak-pihak yang terkait pada tingkat

instansi, Badan Usaha Pelabuhan (BUP) dan Badan Hukum Indonesia (BHI), sehingga tidak mendukung iklim usaha di pelabuhan. Berikut ini beberapa pandangan yang berkaitan dengan kepastian hukum usaha bongkar muat. *Outward looking policy* yang diterapkan Indonesia sejak lebih kurang tahun 1986 telah mendorong cukup signifikan pertumbuhan volume bongkar muat di pelabuhan-pelabuhan di wilayah seluruh Indonesia. Peran usaha bongkar muat dalam hal ini sangat strategis karena bagaimana pun juga kelancaran arus keluar masuknya barang baik untuk kegiatan antar pulau maupun untuk kegiatan perdagangan internasional akan terganggu jika tidak didukung oleh kegiatan unit usaha bongkar muat. Iklim usaha perdagangan nasional menjadi kurang menarik jika unit usaha bongkar muat mengalami sejumlah kendala. Ironisnya peran strategis unit usaha bongkar muat tersebut dijalankan justru dalam keadaan kurang mendukungnya piranti hukum yang mengatur usaha bongkar muat di Indonesia. Kurang mendukungnya piranti hukum dalam hal ini bukanlah dalam pengertian kuantitatif, karena secara faktual banyak sekali peraturan-peraturan yang mengatur eksistensi unit usaha bongkar muat. Namun secara kualitatif, berbagai peraturan tersebut justru menciptakan keadaan ketidakpastian bagi dunia usaha bongkar muat.

Peraturan yang silih berganti dengan membawa sejumlah persyaratan dan kondisi yang berubah-ubah mengaburkan dimensi *stability* dan *predictability* dari unit usaha bongkar muat. Keadaan yang demikian sangat menyulitkan pelaku usaha untuk memahami arah pergerakan pembangunan sektor angkutan laut pada umumnya, khususnya untuk sektor usaha bongkar muat yang ingin dituju oleh pemerintah. Konsekuensinya pelaku usaha dalam sektor usaha ini mengalami kesulitan menyusun *business plan* untuk pengembangan usaha, karena adanya keragu-raguan sebagai akibat

dari kondisi dunia usaha yang sulit diprediksi. Kondisi ini semakin diperburuk pula oleh substansi antar level peraturan yang tidak sinkron satu dengan yang lain, bahkan menunjukkan gejala pertentangan substansi antara level peraturan yang lebih tinggi dengan tingkatan yang lebih rendah. Jika diperhatikan sebenarnya hampir dalam setiap penyusunan program kebijakan pembangunan sektor perhubungan, termasuk sektor angkutan laut, penegakan hukum sebagai problem selalu dicantumkan. Padahal, secara ideal, penegakan hukum haruslah dimulai dari pemikiran kritis terhadap substansi hukum yang akan ditegakkan.

Kepastian hukum dalam arti sinkronisasi secara vertikal dan horizontal antar peraturan dan kepastian dalam penegakan (*law enforcement*) sangat dibutuhkan dalam pengembangan dunia usaha (Hamzah, 2021). Oleh karena itulah salah satu fungsi pembinaan kepelabuhan di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan Umum PP No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian berusaha. Sasaran pembinaan kepelabuhan ini sangat mendukung optimalisasi peran pelabuhan sebagai *a market for subsidiary services*, seperti usaha jasa bongkar muat. Kepastian hukum akan sangat menunjang pencapaian sasaran peran pelabuhan sebagai *a market for subsidiary services*, karena hanya dengan kepastian hukum lah dimensi stabilitas dan prediktabilitas bisa diwujudkan. Bagi dunia usaha secara umum, termasuk usaha jasa bongkar muat, stabilitas dan terprediksinya dunia usaha sangat diperlukan, begitu juga dengan kemajuan Pelabuhan Muntok yang mana sampai saat ini masih kurang efektif pelaksanaannya.

Pengakuan hukum atas eksistensi usaha jasa bongkar muat di pelabuhan sebagai bagian integral dari sistem pengelolaan pelabuhan di Indonesia dicantumkan dalam PP No. 61 Tahun 2009

tentang Penyelenggaraan dan Pengusahaan Angkutan Laut. Kegiatan bongkar muat dari/ke kapal dilaksanakan oleh Perusahaan Pelayaran melalui unit usaha bongkar muat. Eksistensi dari usaha jasa bongkar muat berdasarkan peraturan ini tidak bersifat sebagai badan usaha yang mandiri, akan tetapi merupakan sub-ordinat dari perusahaan pelayaran. Dalam waktu yang bersamaan perusahaan pelayaran melakukan kegiatan angkutan laut baik dengan menggunakan kapal armada milik maupun dengan menggunakan sistem keagenan.

Kecenderungan ini dalam jangka panjang bisa berakibat fatal terhadap sasaran pembinaan usaha pelayaran yang lebih ditujukan sebagai sarana perhubungan untuk membina kesatuan ekonomi negara kepulauan Indonesia serta sebagai instrumen kunci yang menghasilkan efek multiplier bagi pertumbuhan ekonomi nasional. Pada tahun 1985 Pemerintah merubah pola pengembangan usaha jasa bongkar muat kearah kebijakan yang lebih condong pada pengembangan profesionalitas dan kemandirian usaha jasa bongkar muat. Implementasi Instruksi Presiden RI No. 4 Tahun 1985 tentang Kebijaksanaan Kelancaran Arus Barang untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi telah mengembalikan fungsi pokok usaha pelayaran pada angkutan laut. Dengan model ini eksistensi perusahaan bongkar muat diakui sebagai usaha mandiri dan bersifat independen, bukan merupakan subsidiary dari perusahaan pelayaran. Pola ini kemudian didukung oleh kebijakan debirokratisasi pelayanan dokumentasi barang di sektor bea cukai untuk menekan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

Pola pengembangan kearah profesionalitas terlihat dari tuntutan persyaratan substantif yang lebih ditekankan kepada kesiapan peralatan bongkar muat dan kompetensi sumber daya manusia dalam perusahaan jasa bongkar muat. Pola ini memungkinkan untuk

mencapai sasaran peningkatan produktivitas bongkar muat pelabuhan. Pola pemisahan antara fungsi pokok pelayaran dengan usaha jasa bongkar muat telah menciptakan eksistensi yang lebih mandiri bagi usaha jasa bongkar muat yang pada akhirnya akan berpengaruh positif pada peningkatan kinerja dan produktifitas kegiatan pelabuhan, misalnya keberadaan BHI sebagai perusahaan bongkar muat diberikan syarat-syarat modal dan peralatan yang besar dan berat serta sulit untuk memperoleh izin dari Departemen Perhubungan untuk berdiri sendiri sebagai Perusahaan Bongkar Muat, sehingga fungsi ini tidak diikuti dengan kepastian hukum mengenai kewenangan dan tanggungjawab masing-masing pelaku (perusahaan pelayaran dan perusahaan bongkar muat, yang berakibat pada prosedur penanganan klaim menjadi lambat. Perusahaan bongkar muat merasakan dalam kegiatan kerja ditunjuk oleh pelayaran dan/atau pemilik barang tanpa pernah mendapat ketegasan tentang tanggungjawab terhadap barang, karena barang muatan kapal telah diasuransikan secara *door to door*. Kelemahan lainnya yang terjadi di Pelabuhan Muntok adalah belum adanya *trading condition* yang mengatur tentang tanggungjawab barang di terminal, terutama karena belum jelasnya konvensi-konvensi angkutan laut yang dipergunakan oleh perusahaan di Kabupaten Bangka Barat.

Liberalisasi kebijakan sektor usaha jasa bongkar muat yang cenderung pada persaingan berdasarkan mekanisme pasar ternyata tidak dibarengi dengan ketersediaan perangkat hukum persaingan usaha. Akibatnya Pertumbuhan jumlah perusahaan bongkar muat yang beroperasi di pelabuhan justru telah melahirkan praktek-praktek persaingan yang tidak sehat seperti kecenderungan terjadinya perang tarif yang mengancam kelangsungan hidup perusahaan bongkar muat yang tidak memiliki modal yang kuat. Di

samping itu perusahaan-perusahaan bongkar muat semakin mengalami kesulitan untuk mengembangkan kemampuan berusaha secara professional yang pada gilirannya mempengaruhi produktifitas dan kinerja pelabuhan. Pada tahap selanjutnya kesederhanaan proses administrasi dan keterpaduan pelayanan menjadi fokus utama pengembangan usaha kepelabuhan. Hal ini terlihat jelas dalam pelaksanaan sistem satu atap pelayanan kapal dan bongkar muat barang yang diatur dalam Instruksi Menteri Perhubungan No. 3 Tahun 1995. Realisasinya adalah pembentukan Pusat Pelayanan Satu Atap (PPSA) yang merupakan perangkat kerja PT. Pelabuhan Indonesia (Persero). Namun sangat disayangkan bahwa kebijaksanaan ini tidak didukung oleh sistem pengawasan pelaksanaan PPSA yang baik, sehingga sering kali terjadi penempatan kapal yang tidak sesuai dengan kesiapan barang yang mengakibatkan terjadinya biaya *long distance* dan kecenderungan angkutan langsung. Ketidakpastian hukum dalam sistem ini juga terdapat dalam sistem pungutan yang tidak jelas, yang berakibat pada munculnya *high cost economy* pada perusahaan bongkar muat dalam bentuk banyaknya pungutan di luar tarif resmi dari pengelola pelabuhan yang dikaitkan dengan penyerahan dan pengoperasian fasilitas. Suatu keadaan yang terpaksa diterima oleh perusahaan bongkar muat karena memang tidak ada pilihan lain. Penyelenggaraan angkutan laut dalam dan luar negeri dapat melakukan kegiatan turun naik penumpang/hewan dan bongkar muat barang dari dan barang yang dilakukan oleh angkutan laut merupakan satu kesatuan (*integrated*) dengan kegiatan usaha angkutan yaitu terbatas hanya untuk melayani kapal milik dan/atau kapal yang dioperasikan secara nyata (*charter*), sehingga tidak diperlukan izin usaha kegiatan bongkar muat karena izin usahanya

melekat pada usaha pokoknya", yaitu kegiatan angkutan laut.³ Kemandirian yang menjadi cita-cita perangkat peraturan dan kebijakan tersebut merupakan langkah awal menuju kemampuan dunia usaha untuk mengembangkan diri secara lebih profesional dan mampu mengikuti perubahan, karena dengan kemandirian badan usaha, maka fleksibilitas perusahaan jasa bongkar muat semakin tinggi untuk dapat mengikuti perubahan. Nilai-nilai yang mendidik bagi usaha bongkar muat dalam perangkat peraturan dan kebijakan diatas diimplementasikan melalui penetapan persyaratan pendirian PBM yang disertai dengan standar tenaga ahli (aspek penguasaan ilmu pengetahuan dan sumber daya manusia) dan kelayakan peralatan (aspek teknologi). Pemerintah kemudian menetapkan pula jumlah pagu usaha di setiap pelabuhan untuk menjaga keseimbangan volume kegiatan bongkar muat dengan jumlah perusahaan disetiap pelabuhan, dan menetapkan batasan modal dasar dan modal kerja untuk masing-masing kelas pelabuhan. Dengan metode ini, maka PBM yang beroperasi dipandang pada masa yang akan datang akan mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan dan persaingan karena disamping memiliki fleksibilitas dan kemandirian, kelayakan modal usaha, juga telah dilengkapi dengan kesiapan tenaga ahli dan peralatan.

Kerentanan usaha - usaha bongkar muat terhadap persaingan justru telah mengakibatkan kebanyakan PBM berusaha untuk tetap *survive* dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik. Persaingan yang tidak sehat dan saling mematikan mewarnai dunia usaha bongkar muat. Efisiensi tidak terjadi karena strategi memenangkan persaingan banyak dilakukan dengan cara-cara yang menyimpang. Akibatnya

³ Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm. 35.

produktifitas bongkar muat menjadi rendah dan tentunya sangat mempengaruhi kinerja pelabuhan secara umum. Nilai-nilai edukatif dan stabilitas dunia usaha bongkar muat juga kurang tercermin dalam sistem terminal operator/gudang operator. Masa kontrak kerjasama antara PBM terpilih dengan Pengelola Pelabuhan yang hanya lima tahun, tanpa ada kepastian perpanjangan, menyebabkan keraguan bagi PBM terpilih untuk melakukan investasi peralatan mekanis. Di samping itu posisi dominan dari Pengelola Pelabuhan dalam kontrak kerjasama dan ketergantungan yang sangat besar dari PBM terhadap Pengelola Pelabuhan telah memicu munculnya sejumlah pungutan-pungutan di luar tarif yang berlaku yang dilakukan pihak Pengelola Pelabuhan terkait dengan penyerahan pengoperasian fasilitas pelabuhan. Kurangnya kemandirian bagi PBM mengakibatkan kebanyakan PBM tidak memiliki pilihan lain selain menyetujui pembayaran-pembayaran di luar tarif tersebut. Keadaan seperti ini tidak mendidik PBM untuk mengembangkan diri secara professional, karena strategi PBM lebih didominasi oleh keinginan untuk mengikuti keinginan Pengelola Pelabuhan bukan atas dasar pertimbangan bisnis yang strategis ⁴.

Dampak Negatif Adanya Ketidakpastian Hukum dalam Usaha Bongkar Muat di Pelabuhan Muntok, yaitu :

- a. Pelaku usaha tertentu dapat menikmati kesejahteraan hanya melalui upayanya mempengaruhi kebijakan pemerintah ke arah yang lebih baik, dan negara serta peran aktif pihak Badan Hukum dalam pelayanan pelabuhan didasarkan pada bentuk kerjasama dengan penyelenggara pelabuhan didasarkan pada bentuk kerjasama saling menguntungkan, sejajar dan saling membutuhkan (*sinergy*).

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm. 177

- b. Tatanan kepelabuhanan dalam rangka mewujudkan kelancaran, ketertiban, keamanan, dan keselamatan pelayaran dalam pelayanan jasa kepelabuhanan, mendorong profesionalisme, mengakomodasikan teknologi angkutan serta mengutamakan pelayanan untuk kepentingan umum.
- c. Tidak bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 yang menetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta sektor-sektor (usaha), sehingga perusahaan-perusahaan vital yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- d. Pemerintah Kabupaten Bangka Barat hendaknya benar-benar murni menjadi fasilitator yang bersinergi dengan bidang-bidang yang lain dalam melayani kebutuhan masyarakat dan para stakeholders lainnya di pelabuhan.

Pola awal pembuatan hukum seperti ini mutlak menghendaki pendekatan partisipatif dalam perumusan ide atau gagasan, sehingga lebih memungkinkan untuk menyusun secara tepat permasalahan mendasar dan gagasan untuk mengaturnya melalui peraturan hukum. Pendekatan partisipatif ini sangat kurang dalam perumusan peraturan hukum atau kebijakan yang mengatur kegiatan usaha jasa bongkar muat di pelabuhan. Para pelaku usaha atau lembaga-lembaga tempat berkumpulnya pelaku usaha bongkar muat sangat kurang dilibatkan dalam proses pembuatan peraturan hukum atau kebijakan bahkan yang mengatur diri mereka sendiri. Peraturan yang selalu datang dari otoritas yang berkuasa dan harus diterima tanpa banyak tanya adalah fenomena yang sering terjadi dalam penataan sector usaha jasa bongkar muat. Akibatnya peraturan yang dihasilkan umumnya tidak tepat sasaran bahkan seperti diuraikan sebelumnya, tidak sinkron antara peraturan yang

satu dengan yang lain. Pendekatan yang tertutup dalam pembuatan hukum sangat potensial dimasuki oleh kepentingan-kepentingan kelompok tertentu untuk menjamin eksistensi serta mengamankan peluang-peluang keuntungan kelompok tertentu tersebut dalam substansi peraturan yang akan dibentuk. Jaringan kepentingan antara pembuat hukum dan kelompok kepentingan yang dominan tidak saja mengorbankan kepentingan yang lebih besar tetapi juga menyuburkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang dikemas dalam terminologi kepentingan umum atau kepentingan nasional. Oleh karena itu tidak mengherankan jika dalam berbagai peraturan hukum dan kebijakan di sektor pelabuhan lebih memberikan ruang yang sangat besar bagi kelompok tertentu, yakni Badan Usaha Pelabuhan (BUP). Peraturan yang dihasilkan dengan cara-cara seperti ini kurang berhasil menciptakan keadilan dalam dunia usaha dan akan sangat sulit mendorong perkembangan dunia usaha kepelabuhan kearah yang lebih efisien dan produktif. Oleh karena itu pendekatan perumusan peraturan yang lebih partisipatif dengan lebih memberdayakan stakeholder atau konstituen, terutama aktor-aktor yang terkait langsung dengan substansi peraturan, harus lebih dikembangkan agar hukum yang tercipta lebih dapat mengakomodasi secara adil kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat hukum yang diaturnya.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas selanjutnya dapat dirumuskan beberapa kesimpulan yaitu fungsi dan tugas kantor administrasi pelabuhan Muntok dalam bongkar muat barang di Pelabuhan Muntok, yaitu dalam Sistem pengelolaan pelabuhan di Kabupaten Bangka Barat belum optimal dilakukan, dalam upaya meningkatkan produktivitas, untuk mengoptimalkan penggunaan fasilitas dan peralatan tersebut, yang dalam pelaksanaannya sangat

diperlukan peran dan kerjasama dari berbagai pihak seperti aliansi strategis antara Pemerintah, Penyelenggara Pelabuhan (PT. Pelindo), dan Badan Hukum Indonesia (salah satunya adalah Perusahaan Bongkar Muat (PBM). Kerjasama sejajar (win-win) dan saling membutuhkan (synergy) antara ketiga sub-sistem tersebut mutlak diperlukan untuk terwujudnya suatu sistem pengelolaan yang efisien dan produktif. Ego sektoral salah satu sub-sistem yang melakukan pengelolaan, termasuk pembuatan kebijakan, tanpa memperhatikan atau melibatkan komponen sub-sistem lainnya akan merusak kinerja sistem pengelolaan pelabuhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, 2001, *Hukum Acara Pidana Indonesia* , Jakarta: Sinar Grafika.
- H. A. Abbass Salm, 2005, *Manajemen Pelayaran Niaga dan Pelabuhan'* Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Karyadi& R.Soesilo, 1997, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Bogor: Politea.
- M.Yahya Harahap, 2000, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika,
- Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.