

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pengangkutan laut sangat penting untuk menggerakkan perekonomian dan menghubungkan semua kepulauan Nusantara karena Indonesia adalah negara maritim. Peranan hukum dalam pengangkutan laut nasional semakin penting karena transportasi laut ini tidak hanya menyangkut transportasi dalam negeri tetapi juga melintasi batas-batas negara, dan memiliki sejarah panjang dalam menjaga pertahanan dan keamanan kedaulatan negara. Hukum harus dapat menjawab semua pertanyaan yang mungkin muncul terkait aktivitas pengangkutan.

Karena Indonesia merupakan negara maritim, pengangkutan laut memainkan peran penting dalam menghubungkan kepulauan Nusantara dan menggerakkan perekonomian. Pengangkutan laut Indonesia memiliki sejarah panjang dalam menjaga pertahanan dan keamanan untuk kedaulatan dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Mengingat pengangkutan laut ini tidak saja menyangkut transportasi dalam negeri, tetapi lebih jauh juga melintasi batas-batas negara, maka peranan hukum tentunya semakin penting. Hukum harus memiliki kemampuan untuk menjawab semua pertanyaan yang mungkin muncul terkait dengan aktivitas pengangkutan. Seorang visioner bernama Tn. Djuanda mengeluarkan Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

menyatakan kepada dunia bahwa laut Indonesia, bersama dengan laut sekitarnya, dan kepulauan Indonesia, akan menjadi satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹

Indonesia menyadari bahwa batas-batasnya dapat menyebabkan konflik, terutama di daerah yang berbatasan dengan perairan negara, sebagai negara yang aktif berkontribusi pada perdamaian global.² Negara berdaulat memiliki hak eksklusif untuk menguasai komunitas, pemerintahan, atau wilayahnya sendiri. Pemerintahan suatu negara dapat menetapkan, mengatur, dan mengarahkan tujuan negaranya sendiri tanpa terpengaruh oleh pemerintahan negara lain. Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas seluruh wilayah NKRI, yang terdiri dari daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, serta dasar laut, tanah, dan ruang udara di bawahnya.³ Sebagaimana diatur dalam Perjanjian Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (UNCLOS 1982), wilayah laut tersebut menangani berbagai kepentingan internasional, seperti lintas damai, transit, dan alur laut kepulauan. Indonesia berada di posisi strategis di alur perdagangan global karena merupakan negara kepulauan dengan dua pertiga wilayahnya terdiri dari air. Karena Indonesia adalah negara kepulauan, pelabuhan sangat penting bagi ekonominya.

¹ Muchsin Mansyur, *Indonesia Dalam Kerangka Mimpi Besar Negara Maritim, Suatu Kajian Hukum Maritim Sebagai Pengembangan Transportasi Pengangkutan Laut*, Bandung: LoGoz Publishing, 2021, h. 6.

² Konperensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Hukum Laut yang Ketiga adalah upaya internasional untuk mengendalikan masalah kelautan. Pada tanggal 10 Desember 1982, 117 negara, termasuk Indonesia, dan 2 (dua) satuan bukan negara, menandatangani Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut. Lihat, Muchsin Mansur, *Ibid.*

³ Muchsin, *Pemanduan Kapal Dalam Teritorial Laut Menurut Perspektif Kedaulatan Indonesia*, Jurnal Pilar Keadilan, Vol. 1, No. 1, September, Banten: Sekolah Tinggi Hukum Painan, 2021, h. 74.

Luas wilayah Indonesia mencapai 5.193.252 km², dengan 3.288.683 km² wilayah perairan dan 1.904.569 km² wilayah daratan, dengan beribu-ribu pulau terpisah oleh lautan. Ini membuat Indonesia menjadi negara besar di dunia. Transportasi diperlukan untuk menghubungkan satu pulau ke pulau lainnya karena laut merupakan sebagian besar wilayah Indonesia. Pelabuhan memiliki peran strategis dan penting dalam pertumbuhan perdagangan dan industri, serta sektor bisnis yang dapat membantu pembangunan nasional.⁴ Transportasi di pelabuhan sangat penting untuk mengangkut barang, terutama angkutan laut. Ini sangat penting untuk memperlancar perdagangan. Kapal dapat digunakan untuk mengangkut orang melalui lautan. Kapal, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah mobil yang mengangkut orang dan barang di laut (sungai dan sebagainya).⁵

Tidak dapat diharapkan untuk mencapai hasil yang memuaskan dalam pengembangan ekonomi kemaritiman jika pembangunan nasional tidak memiliki sistem pengangkutan laut yang memadai.⁶ Fakta bahwa laut dan pelabuhan memainkan peran penting dan strategis dalam pertumbuhan industri dan perdagangan telah diketahui secara umum. Bisnis pelabuhan juga dapat membantu kemajuan negara.⁷ Pelabuhan terus berkembang sejak adanya

⁴ A. Junaedi Karso, *Implementasi Kebijakan Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan Sebagai Kepala Pemerintahan di Pelabuhan Guna Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik Secara Profesional dan Akuntabel Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Dalam Lingkungan Kepelabuhanan*, Cirebon: Insania, 2021, h. 1.

⁵ *Ibid.*, h. 8.

⁶ Muchsin Mansyur, *Op. Cit.*, h. 5.

⁷ Untuk menjadi mampu bersaing dengan negara-negara Barat, pembangunan ekonomi nasional sangat penting. Oleh karena itu, pengelolaan bisnis pelabuhan harus dikelola dengan efektif, efisien, dan profesional untuk memastikan bahwa pelayanan pelabuhan lancar, aman, dan cepat dengan harga yang terjangkau. Pada dasarnya, pelabuhan melayani kapal dan barang, baik penumpang maupun barang. Pelabuhan berfungsi sebagai tempat pertemuan (*interface*) antara berbagai kepentingan dan dua atau lebih cara transportasi. Ini adalah bagian dari rantai transportasi laut juga. Kapal mengangkut barang yang dibongkar ke rute darat seperti truk atau kereta

pelabuhan bebas dan gudang barang dagangan, menunjukkan bahwa mereka adalah bagian dari sistem ekonomi secara keseluruhan dan tidak dapat dipisahkan dari kondisi ekonomi wilayah yang mereka layani. Dengan pertumbuhan perdagangan global yang cepat, banyak prasarana perlu diubah untuk memberikan layanan pelabuhan yang lebih baik. Ini memerlukan biaya yang besar.⁸ Pertumbuhan arus kapal dan barang di suatu pelabuhan dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk peningkatan populasi global dan pertumbuhan sumber bahan mentah seberang laut.⁹

Pelabuhan merupakan sarana penting untuk transportasi laut karena memungkinkan jarak tempuh yang lebih cepat, terutama untuk pertumbuhan ekonomi suatu wilayah di mana pusat produksi barang konsumen dapat dipasarkan dengan cepat dan lancar. Pelabuhan juga membantu pertumbuhan ekonomi di daerah yang terisolir, terutama di wilayah perairan di mana akses darat sulit.¹⁰ Pelabuhan dianggap sebagai mesin pembangunan ekonomi karena mereka berperan dalam menciptakan lapangan kerja, peluang usaha, kesejahteraan, dan pendapatan masyarakat, serta menghasilkan pajak daerah. Terutama dengan meningkatkan daya saing perdagangan domestik dan ekspor, bisnis pelabuhan yang efektif dan efisien dapat membantu pertumbuhan ekonomi negara.

api. Sebaliknya, barang yang diangkut ke pelabuhan bongkar dimuat kembali ke kapal. Lihat, Achmad Ridwan Tentowi, dkk, *Politik Hukum Tata Kelola Kepelabuhanan Nasional, Studi Kasus Dwelling Time di Tanjung Priok - Jakarta*, Bandung: Warta Bagja, 2016, h. 6.

⁸ Nyoman Budiarta Raka Mandi, *Pelabuhan: Perencanaan dan Perancangan Konstruksi Bangunan Laut dan Pantai*, Denpasar: Buku Arti, 2015, h. 2.

⁹ *Ibid.*, h. 9.

¹⁰ Adris A. Putra dan Susati Djalante, *Pengembangan Infrastruktur Pelabuhan Dalam Mendukung Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Ilmiah Media Engineering Volume. 6, Nomor 1, Januari 2016, h. 434.

Kelancaran aktivitas logistik, biaya logistik, dan daya saing perekonomian dipengaruhi oleh kinerja pelabuhan. Kehadiran pelabuhan yang memadai sangat membantu mobilitas barang. Pelabuhan memainkan peran penting dalam pertumbuhan ekonomi regional karena mereka menghubungkan pulau dan negara dengan satu sama lain. Pentingnya peran pelabuhan dalam mendukung perdagangan internasional dan domestik ditunjukkan oleh kegiatan mereka. Selain itu, membantu pertumbuhan industri dan perdagangan di pelabuhan, yang memungkinkan pengoperasian pelabuhan yang efektif, efisien, dan profesional. Ini memastikan pelayanan pelabuhan yang murah, aman, dan cepat. Pelabuhan pada dasarnya melayani kapal, barang, dan penumpang.¹¹

Pelabuhan memainkan peran penting dalam membangun hubungan antara negara-negara di daerah tertentu yang berkaitan dengan peningkatan perdagangan internasional. Tidak efisiennya pelayanan pelabuhan akan meningkatkan biaya ekonomi, yang akan berdampak negatif terhadap kinerja ekspor dan impor. Selain itu, pelayanan pelabuhan yang tidak efisien akan mengurangi keunggulan kompetitif dan pertumbuhan ekonomi, yang pada gilirannya akan menghalangi peluang untuk memanfaatkan keterbukaan ekonomi regional. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran adalah kegiatan

¹¹ Aditiawan Muslim, *Kewenangan PT. Pelabuhan Indonesia II (Persero) Cabang Panjang Dalam Pengelolaan Lahan Kepelabuhanan (Studi Pemisahan Regulator dan Operator Pelabuhan)*, Jurnal Fiat Justitia, Volume 10, Issue 2, April-Juni 2016, h. 274.

pengusahaan di pelabuhan. Kegiatan yang berfungsi sebagai pusat transportasi intra dan antarmoda membantu pelabuhan. Pengguna pelabuhan harus mempertimbangkan biaya tidak langsung, seperti penundaan, kehilangan pangsa pasar, dan kepercayaan pelanggan, serta pelayanan kepelabuhanan yang tidak efisien. Pelayanan pelabuhan membutuhkan sistem dan mekanisme penetapan tarif yang efektif.¹²

Menurut Pasal 1 angka 16 UU Pelayaran, pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan/atau perairan yang digunakan untuk kegiatan pemerintahan dan perusahaan; tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang; dan terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan. Sebaliknya, BUP didirikan sebagai operator pelabuhan melalui perjanjian konsesi atas tanah pelabuhan milik negara. Selain kinerja operasional pelabuhan, tanah yang ada di bawah perjanjian konsesi dijual kepada pihak asing. Tujuannya adalah untuk memperbaiki pelabuhan, yang akan membutuhkan modal selama belasan hingga puluhan tahun.¹³

Pengelolaan pelabuhan adalah tugas yang rumit dan membutuhkan perencanaan teknis dan menyeluruh. Kompleksitas masalah dan potensi pelabuhan Indonesia tidak diimbangi oleh pengaturan yang “kaya” dan sistematis. Secara umum, satu-satunya undang-undang yang mengatur masalah

¹² Hariyadi, dkk, *Pengembangan Pelabuhan Berkelanjutan, Investasi Swasta dan Peningkatan Daya Saing*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2020, h. x.

¹³ Achmad Ridwan Tentowi, dkk, *Op.Cit.*, h. 12-13.

pelabuhan adalah UU Pelayaran. Namun, peraturan pemerintah sejenis ini juga ada, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran. Saat ini, pengelolaan pelabuhan yang tidak berkoordinasi terasa sangat mengganggu perkembangan potensi maritim Indonesia. Karena masalah pengelolaan pelabuhan ini tidak diatur dengan baik, banyak keraguan muncul.¹⁴

Pelabuhan memainkan peran penting dalam sistem transportasi karena membantu arus barang dan penumpang serta meningkatkan kualitas hidup di antara wilayah. UU Pelayaran dan PP No. 61 Tahun 2009 jo. PP No. 64 Tahun 2015 jo. PP No. 31 Tahun 2021 terus menghalangi pelaksanaan iklim usaha yang sehat. Tetapi telah ada upaya untuk memisahkan regulator dan operator. PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo), Badan Usaha Pelabuhan, sekarang hanya bertindak sebagai operator dan regulator. Otoritas Pelabuhan (OP), yang sebelumnya bertugas sebagai Administrator Pelabuhan (Adpel), sekarang bertindak sebagai regulator. Sebaliknya, Pelindo sekarang bertindak sebagai Terminal Operator (TO), dengan izin dari Badan Usaha Pelabuhan (BUP). Otoritas Pelabuhan, seperti yang diatur oleh UU Pelayaran dan PP No. 61

¹⁴ Diakui Direktur Pelabuhan dan Pengerukan Ditjen Perhubungan Laut Dephub, bahwa konsep pengelolaan pelabuhan di Indonesia masih belum jelas. Menurutnya, tidak dapat dipastikan konsep apa yang sebenarnya dipegang oleh Pelindo (sebagai pangelola yang ditunjuk resmi oleh PP No. 61 Tahun 2009 jo. PP No. 64 Tahun 2015 jo. PP No. 31 Tahun 2021), apakah konsep *operating port* atau *land port*. Lihat, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pengelolaan Pelabuhan Oleh Daerah*, Jakarta: Makalah pada www.bphn.go.id, tanpa tahun, h. 1-2.

Tahun 2009 jo. PP No. 64 Tahun 2015 jo. PP No. 31 Tahun 2021, adalah lembaga pemerintah di pelabuhan yang bertanggung jawab untuk mengatur, mengawasi, dan mengawasi aktivitas kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial. Selain itu, otoritas pelabuhan bertindak sebagai perwakilan pemerintah dalam memberikan izin kepada BUP untuk melakukan bisnis di pelabuhan yang dituangkan dalam perjanjian. Konsesi atau izin lainnya juga diberikan oleh otoritas pelabuhan.¹⁵

Untuk mengembangkan hukum kemaritiman Indonesia di masa depan, diperlukan undang-undang khusus mengenai kepelabuhanan yang berbeda dengan UU Pelayaran. Ini akan memberikan keamanan hukum untuk investasi, tenaga kerja, perdagangan, dan kelancaran arus barang dan logistik di pelabuhan. Pemerintah membuat kebijakan untuk UU Kepelabuhanan untuk memisahkan UU Pelayaran dari UU Kepelabuhanan karena hukum kepelabuhanan saat ini terlalu kuno dan tidak lagi sesuai dengan kemajuan revolusi industri 4.0.¹⁶ Saat ini, otoritas pelabuhan tertinggi tidak diikuti oleh undang-undang setingkat UU. Akibatnya, peran dan fungsi regulator lembaga tersebut terkesan diabaikan. Meskipun pelabuhan merupakan pintu masuk barang atau pusat ekonomi, otoritas pelabuhan tidak memiliki kewenangan tertinggi untuk mengatur arus barang.

¹⁵ Khoirur Rizal Lutfi, *Hambatan dan Upaya menciptakan Efisiensi Pelabuhan Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Yogyakarta: Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012, h. 3-4.

¹⁶ Achmad Ridwan Tentowi, *Asosiasi Maritim Logistik dan Transportasi Usulkan Reformasi Aturan Kepelabuhan*, www.ekbis.sindonews.com, Posting: Senin, 9 September 2019.

UU Kepelabuhanan harus ditingkatkan hingga setingkat kementerian untuk membuat Badan Otoritas Pelabuhan independen dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Tujuannya adalah agar Badan Otoritas Pelabuhan dapat melihat dan mengawasi seluruh peraturan pelabuhan dan angkutan laut yang berlaku di Indonesia. Karena PP No. 61 Tahun 2009, PP No. 64 Tahun 2015, dan PP No. 31 Tahun 2021 hanya merupakan terjemahan dari UU Pelayaran saat ini, sangat penting untuk membedakan regulasi “kepelabuhanan” dari regulasi “pelayaran”. Pelabuhan memainkan peran penting dalam mengangkut barang masuk dan keluar, yang mendukung perdagangan internasional. Jika tidak ada regulasi khusus, pelabuhan tidak akan dapat menciptakan lingkungan kerja yang sehat dan produktif.

Menurut Pembukaan UUD 1945, tujuan utama pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan hukum harus berkembang bersama dengan pembangunan di bidang lain. Namun, norma hukum hanyalah bagian kecil dari kehidupan hukum. Apa pun jalan pembangunan hukum yang didasarkan pada gagasan utama UUD 1945 harus sesuai dengan kemajuan masyarakat yang diharapkan pada masa depan. Ini sejalan dengan tujuan utama dari konsep akses terhadap keadilan, yaitu mencapai keadilan sosial. Berdasarkan uraian tersebut, peneliti tertarik dengan penelitian berjudul **“Kebijakan Pengembangan Investasi Kepelabuhan Dalam Perspektif Pembangunan Hukum Maritim di Indonesia”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini ada beberapa masalah yang dirumuskan dan dicarikan penyelesaiannya secara ilmiah, yaitu:

1. Apakah hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan investasi kepelabuhanan di Indonesia?
2. Bagaimana kebijakan pembentukan Undang-Undang Kepelabuhanan dilihat dari perkembangan hukum maritim Indonesia?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

- a. Penelitian ini diharapkan dapat membantu penulis menyelesaikan program Magister Hukum dengan mempelajari teori tentang kebijakan pembentukan hukum kepelabuhan dari sudut pandang pembangunan hukum maritim. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu penulis meningkatkan kemampuan kreatif mereka dan memahami aturan hukum kepelabuhan dari sudut pandang pembangunan hukum maritim di Indonesia; dan
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan di perpustakaan sebagai bacaan ilmiah dan referensi bagi mahasiswa yang meneliti masalah serupa.

2. Tujuan Penelitian

Merujuk pada hasil yang akan dicapai atau diperoleh dari hal-hal yang dirumuskan dalam permasalahan penelitian, terdiri atas:

1. Memahami, dan mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan investasi kepelabuhanan di Indonesia; dan
2. Memahami, dan menganalisis mengenai kebijakan pembentukan Undang-Undang Kepelabuhanan dilihat dari perkembangan hukum maritim Indonesia.

D. Kerangka Teoretis dan Konsep

1. Kerangka Teoretis

Teori Negara Hukum, Teori Kepastian Hukum, dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah teori yang digunakan dalam kerangka teoritis penelitian. Hukum harus konsisten, terutama undang-undang tertulis. Kepastian adalah salah satu tujuan dari hukum; hukum yang tidak memiliki nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman untuk perilaku setiap orang. Secara historis, perdebatan tentang kepastian hukum telah ada sejak gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu. Konsep supremasi hukum dan kedaulatan rakyat adalah inti dari hakikatnya negara hukum. Prinsip

negara hukum mengutamakan aturan yang ditetapkan oleh hukum.¹⁷ Pada dasarnya, gagasan negara hukum (*rechtsstaat* dan *the rule of law*) bertujuan untuk memastikan bahwa kekuasaan pemerintah tidak terlalu dominan.¹⁸

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa konsep negara hukum di Indonesia dibangun melalui pengembangan "perangkat hukum" sebagai suatu sistem yang berfungsi dan berkeadilan, dibangun melalui struktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, dan dibangun melalui pembentukan budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam masyarakat, bangsa, dan negara. Untuk mencapai hal ini, sistem hukum harus dibangun (membuat hukum) dan diterapkan (menegakkan hukum).¹⁹ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum", yang berarti bahwa ada pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, dan bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.²⁰

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta: Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999, h.146-147. Lihat juga, Nany Suryawati, *Hak Asasi Politik Perempuan*, Gorontalo: Ideas Publishing, 2020, h. 12.

¹⁸ Namun demikian, yang paling penting adalah jenis hukum tertentu saja, seperti undang-undang, yang dibuat atau diawasi oleh parlemen. Bentuk hukum yang lebih rendah dibuat dan dibuat oleh lembaga pemerintah. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 6.

¹⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, h. 1.

²⁰ Menurut supremasi hukum, pemimpin tertinggi negara sebenarnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang menunjukkan hukum tertinggi. Ada kesamaan utama antara ide demokrasi konstitusional dan konsep negara hukum, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law*, yaitu mereka setuju bahwa pembatasan kekuasaan harus dilakukan secara konstitusional. Oleh karena itu, konsep negara hukum adalah prinsip nasional, tidak terkecuali di Indonesia, meskipun ada pemikiran dan praktik yang berbeda tentang konsep ini. Lihat, Retno Kusniati, *Sejarah*

Kepastian adalah sifat yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama hukum positif, peraturan perundang-undangan, atau hukum tertulis. Nilai kepastian memiliki beberapa arti, seperti kejelasan, dapat dilaksanakan, tidak menimbulkan multitafsir, dan tidak menimbulkan kontradiktif. Jika hukum tidak memiliki nilai kepastian, maknanya akan hilang. Hukum harus tegas dan terbuka sehingga semua orang dapat memahaminya. Untuk menghindari keraguan, hukum harus tidak bertentangan satu sama lain.²¹

Ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat harus dijamin melalui "kepastian hukum" melalui penegakkan hukum oleh lembaga penegak hukum yang ditunjuk. Ketika hukum tidak stabil, orang akan bertindak sesuka hati mereka dan bertindak sesuka hati mereka. Kehidupan menjadi "disorganisasi atau kekacauan sosial" sebagai akibat dari situasi seperti ini.²²

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-

Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Kaitannya Dengan Konsep Negara Hukum, Makalah disampaikan pada Bimbingan Teknis HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jambi, 2011, h. 82-83.

²¹ Nyoman Gede Remaja, *Makna Hukum dan Kepastian Hukum*, Jurnal Kertha Widya, Vol. 2, No. 1 Agustus 2014, h. 1.

²² Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Bandung: Refika Aditama, 2006, h. 85.

undangan), substansi hukum, khususnya hukum tertulis, dibuat melalui mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik yang sesuai dengan kemajuan dan keinginan masyarakat. Dengan menetapkan undang-undang ini, proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses tersebut.²³

Pemerintah diharuskan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan, dan kesempatan apa yang akan terjadi di masa depan. Mereka juga harus dapat menganalisis dan melihat cara untuk mengurangi hambatan atau hambatan yang akan dihadapi saat menetapkan peraturan. Peraturan perundang-undangan harus mengikuti tren dan harapan masyarakat. Landasan keberlakuan secara yuridis ialah suatu peraturan yang harus berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi dan memenuhi syarat-syarat pembentukan.²⁴

UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur peraturan nasional. Teori para ahli tentang peraturan perundang-undangan sangat beragam. Peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan, adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau

²³ Patrialis Akbar, *Arah Pembangunan Hukum Nasional Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, www.fh.umj.ac.ic, Posting: 29 Februari 2016.

²⁴ Bahasa yang digunakan untuk membuat peraturan perundang-undangan harus lugas, tegas, mudah dipahami, dan tidak bertele-tele atau berbelit-belit. Selain itu, bahasa yang digunakan harus sesuai dengan standar yang berlaku di masyarakat. Bahasa yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan tata bahasa Indonesia, baik dalam tulisan maupun ejaan. Lihat, Michael Frans Berry, *Pembentukan Teori Perundang-undangan*, Muhammadiyah Law Review 2(2), Juli 2018, h. 88.

pola tingkah laku yang mengikat secara umum.²⁵ Sangat penting untuk memahami dan mematuhi undang-undang Indonesia karena melanggarnya dapat mengakibatkan sanksi berat atau hukuman. Selain itu, mematuhi peraturan dapat membantu meningkatkan kualitas hidup dan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Teori jenjang norma adalah salah satu teori yang harus dipahami oleh perancang sebelum mereka membuat peraturan perundang-undangan. Salah satu murid Hans Kelsen, Hans Nawiasky, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan hukum negara. Hans Nawiasky mengatakan bahwa norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang, dengan norma yang lebih rendah bersumber dari norma yang lebih tinggi, dan begitu seterusnya sampai pada norma dasar, yang merupakan norma tertinggi. Dari teori ini, Hans Nawiasky menambahkan bahwa, selain norma dasar, norma hukum negara lainnya juga memiliki tingkat yang lebih tinggi.²⁶

Tata susunan hukum setiap negara hampir selalu menggabungkan kelompok norma di atas, tetapi istilah dan jumlah normanya berbeda. Pancasila, prinsip dasar negara Indonesia, harus menjadi dasar bagi mereka yang membuat undang-undang.²⁷ Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 berisi nilai-nilai berikut: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan

²⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1992, h. 18.

²⁶ Michael Frans Berry, *Pembentukan... Op.Cit.*, h. 88-89.

²⁷ Maria Farida, dkk, *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional BPHN, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2008, h. 26.

yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. menempatkan Pancasila sebagai ideologi dan dasar filosofis negara, sehingga nilai-nilai yang terkandung dalam undang-undang tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.²⁸

Teori Perundang-undangan adalah suatu peraturan tertulis yang mengandung standar hukum yang mengikat yang dibuat atau dibuat oleh lembaga atau pejabat negara yang memiliki wewenang melalui prosedur yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan yang lebih tinggi dan lebih rendah tidak boleh bertentangan.²⁹ Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berlaku umum yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang untuk menjaga tertib sosial. Peraturan perundang-undangan sangat terkait dengan perilaku masyarakat karena mereka berfungsi untuk mengontrol perilaku masyarakat.³⁰ Untuk menjadikan Indonesia sebagai negara hukum yang bertanggung jawab atas pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang.³¹

²⁸ Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, *Kemenkumham Jabar Laksanakan Pendalaman Materi Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Daerah Sesuai Visi Negara Pancasila*, www.sipn.menpan.go.id, Posting: 29 Maret 2023.

²⁹ Michael Frans Berry, *Op.Cit.*, h. 89.

³⁰ Rio Admiral Parikesit, *Evaluasi Kebijakan Perubahan Penyebutan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 01, Maret 2018, h. 101.

³¹ Michael Frans Berry, *Op.Cit.*, h. 89.

2. Kerangka Konsep

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ini memberikan dasar untuk pengelolaan pelabuhan di Indonesia dan mewajibkan negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang diletakkan di bawah penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Tanah kepelabuhanan pada dasarnya adalah tanah milik negara yang memiliki penguasaan terbatas atau tidak penuh atasnya. Dengan kata lain, terhadap tanah yang telah dimiliki oleh suatu subjek hukum dengan hak. Tanah-tanah ini disebut sebagai "tanah hak" atau "tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara".

Negara menguasai dan membangun pelabuhan, yang merupakan bagian dari sistem pelayaran yang sangat penting dan strategis, untuk mendukung, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional dan memperkuat ketahanan nasional. Pemerintah mengelola pembangunan pelabuhan dalam tiga tahap, yaitu pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Tahap pengaturan mencakup membuat dan menetapkan kebijakan umum dan teknis operasional. Tahap pengendalian mencakup memberikan arahan dan petunjuk yang

diperlukan untuk pengembangan dan operasional pelabuhan. sementara kepelabuhanan diawasi.³²

Dalam perspektif pengembangan ekonomi maritim, pembangunan dan pengembangan pelabuhan berkelanjutan tidak dapat dilakukan tanpa valuasi ekonomi lingkungan dan konservasi ekosistem untuk mencapai sasaran pembangunan dan pertumbuhan inklusif. Untuk mengoptimalkan dan mengharmoniskan kepentingan ekonomi, sosial, dan sumber daya alam, pembangunan pelabuhan berkelanjutan membutuhkan daya dukung ekologis.³³ Pembangunan pelabuhan harus berkelanjutan sehingga ini mencakup tiga bagian, yaitu:³⁴

- a. Pengembangan pelabuhan berkelanjutan dan investasi swasta;
- b. Pengembangan sistem logistik dan tarifikasi untuk peningkatan daya saing, dan
- c. Dampak infrastruktur pelabuhan terhadap perdagangan dan pariwisata nasional.

Penguatan regulasi, peningkatan layanan publik, dan peran investasi swasta adalah semua faktor yang berkontribusi pada pengembangan pelabuhan yang berkelanjutan. Pelabuhan melakukan banyak hal untuk mendukung ekonomi, mobilitas penduduk, dan konektivitas antarwilayah, dan pemerataan pembangunan di Indonesia, negara kepulauan. Sampai saat ini, belum ada undang-undang khusus yang

³² Lihat, Penjelasan Umum PP No. 61 Tahun 2009.

³³ Hariyadi, dkk, *Pengembangan... Op.Cit.*, h. vii-viii.

³⁴ *Ibid.*, h. 225.

mengatur kegiatan pelayaran selain UU Pelayaran. Pengaturan sistem transportasi laut, keselamatan pelayaran, dan pengaturan aktivitas di pelabuhan adalah bagian dari layanan publik di pelabuhan. Sebaliknya, Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN) menetapkan aturan untuk kebijakan pelabuhan, rencana lokasi, dan hierarki pelabuhan di seluruh negara. RIPN juga memberikan pedoman untuk penetapan lokasi, pembangunan, pengoperasian, dan pengembangan pelabuhan.³⁵

UU Pelayaran adalah UU yang mengatur kepelabuhanan di Indonesia. Meskipun UU Pelayaran ini tidak secara eksplisit membahas kepelabuhanan, namun UU Pelayaran mengatur berbagai aspek yang terkait dengan kegiatan di pelabuhan, seperti hak dan kewajiban pihak yang terlibat dalam kegiatan pelayaran, keselamatan pelayaran, dan pengaturan tentang kepemilikan dan penggunaan kapal. Meskipun demikian, terdapat upaya untuk memperkuat regulasi kepelabuhanan dengan mengeluarkan undang-undang khusus yang mengatur tentang pelabuhan. Hal ini sejalan dengan rencana pemerintah untuk meningkatkan kinerja pelabuhan sebagai salah satu pilar dalam pengembangan ekonomi maritim Indonesia.

Kebijakan pemerintah untuk mendorong partisipasi investasi swasta dinilai sangat tepat untuk mengatasi keterbatasan anggaran dan sekaligus mendorong persaingan usaha melalui peningkatan efisiensi.³⁶

³⁵ *Ibid.*, h. viii.

³⁶ Hariyadi, dkk, *Op.Cit.*, h. ix.

Adapun beberapa pengertian yang dapat dijadikan kerangka konsep kepelabuhanan, sebagai berikut:

- a. Kepelabuhanan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pelabuhan untuk mendukung arus lalu lintas kapal yang lancar, aman, dan tertib; keselamatan dan keamanan berlayar; perpindahan intra- dan antarmoda; dan pertumbuhan ekonomi nasional dan regional dengan memperhatikan tata ruang wilayah.³⁷
- b. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri dari daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan untuk kegiatan pemerintahan dan perusahaan. Ini juga digunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, serta sebagai terminal dan tempat berlabuh kapal dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan. Pelabuhan juga dapat digunakan sebagai tempat transportasi intra- dan antarmoda.³⁸
- c. Pelabuhan utama adalah pelabuhan yang fungsi utamanya adalah melayani angkutan laut dalam negeri dan internasional, memuat angkutan laut dalam negeri dan internasional dalam jumlah besar, menjadi tempat tujuan untuk barang dan penumpang, dan memberikan layanan penyeberangan antarprovinsi.³⁹

³⁷ Lihat, Pasal 1 angka 8 PP No. 31 Tahun 2021.

³⁸ Lihat, Pasal 1 angka 9 PP No. 31 Tahun 2021.

³⁹ Lihat, Pasal 1 angka 10 PP No. 31 Tahun 2021.

- d. Pelabuhan Pengumpul: Fungsi utama dari pelabuhan ini adalah untuk melayani angkutan laut dalam negeri; menerima muat angkutan laut dalam jumlah menengah; menampung penumpang dan barang; dan menyediakan layanan penyeberangan antarprovinsi.⁴⁰
- e. Pelabuhan Pengumpan adalah pelabuhan yang fungsi utamanya adalah melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri. Ini berfungsi sebagai pengumpan bagi Pelabuhan Utama dan Pelabuhan Pengumpul, melayani sebagai tempat tujuan untuk penumpang dan barang, serta melayani angkutan penyeberangan dengan jangkauan layanan provinsi.⁴¹

E. Metode Penelitian

Metode penelitian berikut digunakan untuk mempelajari kebijakan pengembangan investasi kepelabuhan dari sudut pandang pembangunan hukum maritim di Indonesia, sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang memanfaatkan bahan pustaka atau data sekunder,⁴² disebut juga penelitian doktrinal, di mana hukum sering dianggap sebagai apa yang ditulis dalam buku hukum (*law in books*) atau sebagai kaidah atau standar yang

⁴⁰ Lihat, Pasal 1 angka 11 PP No. 31 Tahun 2021.

⁴¹ Lihat, Pasal 1 angka 12 PP No. 31 Tahun 2021.

⁴² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003, h. 13.

dianggap sesuai untuk berperilaku manusia.⁴³ Peter Mahmud Marzuki menggambarkan penelitian hukum normatif sebagai proses untuk menemukan aturan, prinsip, dan teori hukum untuk menyelesaikan masalah hukum.⁴⁴

Berdasarkan definisi di atas, tesis ini adalah jenis penelitian hukum normatif karena peneliti menggunakan bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis kasus, dan penulis tidak melakukan penelitian lapangan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan, yang umumnya berfokus pada penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap undang-undang tertentu. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum ini mencakup:

- a. Bahan hukum primer dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti; ini digunakan sebagai landasan teori untuk menyusun penulisan hukum. Peraturan yang digunakan adalah sebagai berikut: 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Undang-Undang Hukum Laut Dunia; 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁴³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, h. 118.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011, h. 35.

- Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; 6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja; 7) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan; dan 8) Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Perseroan).
- b. Bahan Hukum Sekunder: Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang ditulis oleh para sarjana yang berkaitan dengan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat menjelaskan bahan hukum primer, dan termasuk: 1) temuan penelitian atau penelitian; 2) tulisan atau pendapat sarjana tentang hukum; dan 3) buku-buku yang ditulis oleh pakar hukum.
- c. Bahan Hukum Tersier: Sumber penunjang untuk menjelaskan bahan primer dan sekunder adalah kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, dan pedoman EYD, dan ensiklopedia.

2. Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Artinya, peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang relevan.⁴⁵ Sugiyono

⁴⁵ Ronny Haniatjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, h. 97-98.

menyatakan bahwa metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis hasil penelitian, tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas.⁴⁶ Untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif untuk menggambarkan keadaan subjek atau objek penelitian. Subjek atau objek penelitian dapat berupa individu, organisasi, masyarakat, dan yang lainnya berdasarkan informasi aktual.

3. Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab isu hukum penelitian ini, yuridis normatif digunakan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.⁴⁷ Penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan investasi kepelabuhanan di Indonesia; dan
- b. Kebijakan pembentukan hukum kepelabuhanan dalam perspektif pembangunan hukum maritim di Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian normatif ini, penyusun menggunakan bahan hukum yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier. Untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum tersebut, penyusun menggunakan studi dokumenter, yang

⁴⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2005, h. 21.

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 93.

berarti mengkaji berbagai dokumen, baik yang berkaitan dengan undang-undang saat ini maupun dokumen sebelumnya.

5. Metode Analisis Data

Mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar adalah proses yang dikenal sebagai analisis data. Tujuan dari analisis data adalah untuk menemukan tema data dan membuat hipotesis kerja yang diusulkan olehnya. Analisis data kualitatif adalah metode yang digunakan dalam penelitian ini. Data yang dikumpulkan melalui wawancara dan observasi di lapangan, didukung oleh penelitian kepustakaan terkait, kemudian disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif untuk menjelaskan masalah yang akan dibahas. Selanjutnya, data dianalisis secara interpretatif menggunakan teori dan hukum yang telah ditetapkan.⁴⁸

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2005, h. 12.