



Kajian Perda Kota Cilegon No.14/2001, 10/2002, dan 11/2002 Tentang Kepelabuhanan

Pengantar

Tiga tahun otonomi daerah berlangsung, ihwal pemetaan kewenangan pusat-daerah tak kunjung tuntas. Meski pasal 7 ayat (1) UU No.22/1999 telah membuat daftar jenis-jenis kewenangan milik pemerintah pusat dan sisa selebihnya sebagai kewenangan daerah, penerjemahan UU ini dalam aturan sektoral maupun organiknya tidak selamanya konsisten, bahkan menimbulkan kekacauan dan penyimpangan regulasi yang serius. Peta arsitektur kewenangan pusat-daerah lalu menjadi kabur.

Satu contoh kasus, yang hendak diangkat sebagai tema tulisan ini, adalah soal kewenangan pelabuhan. Sekali lagi merujuk UU No.22/1999, masalah kewenangan adalah bagian urusan yang ditransfer ke level daerah. Selain pasal 7, keterangan mengenai hal ini bisa dilihat dalam pasal 11 ayat (2), yang bahkan menjadi salah satu kewenangan wajib yang mesti dilaksanakan pihak daerah. Jangkauan keberlakuan kewenangan ini juga berlaku di kawasan otorita yang terletak di dalam daerah otonom (pasal 119).

Namun, sebagai telah dikatakan, keberadaan UU ini tidak diikuti dengan sinkronisasi pada UU sektoral dan aturan organik di bawahnya. Dalam kasus pelabuhan, sektor pelabuhan yang merupakan bagian pengaturan dari UU No.21/1992 tentang Pelayaran masih ditempatkan sebagai kewenangan pusat. Dan hal itu terjabarkan dalam aturan organik PP No.81/2000 tentang Kenavigasian dan PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhan. Semuanya ini menunjukkan, di level pusat saja, aturan menyangkut satu hal yang sama saling bertabrakan dan pada gilirannya menimbulkan kekacauan lanjutan dalam level aturan di bawahnya maupun dalam implementasinya.

Contoh Penerapan

Pemerintah daerah Kota Cilegon menetapkan pengaturan, pengawasan dan pengendalian berbagai pelabu-

han yang ada dalam wilayah yurisdiksinya ke dalam tiga aturan, yakni Perda No. 01 Thn 2001 tentang Kepelabuhanan di Kota Cilegon, Perda No.10/2002 tentang Pajak atas Jasa Kepelabuhan dan Perda No.11 Thn 2002 tentang Retribusi Jasa Kepelabuhan. Perda yang akan menjadi bahan kajian utama dalam tulisan ini adalah Perda No.01/2001, sedangkan dua Perda berikutnya dipakai sebagai pelengkap analisa.

Dalam Perda No.01/2001, kepelabuhanan diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelabuhan dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi pelabuhan untuk menunjang perpindahan intra dan atau antar moda. Terhadap semuanya itu, Pemda memiliki kewenangan pembinaan, yang meliputi pengaturan (penetapan kebijakan kepelabuhanan), pengawasan (pemantauan, penilaian dan tindakan korektif atas pelaksanaan) dan pengendalian (pemberian arahan dan petunjuk dalam pelaksanaan, serta pemberian bimbingan dan penyuluhan masyarakat mengenai hak dan kewajibannya sebagai pengguna jasa kepelabuhanan).

Secara lebih rinci, kewenangan Pemda tersebut dijabarkan dalam pasal 26, seperti:

1. Penilikan kegiatan lalu lintas kapal yang masuk dan keluar pelabuhan;
2. Penilikan terhadap persyaratan kelaik-lautan kapal;
3. Pelayanan pemandauan dan penundaan kapal serta penyediaan dan pemeliharaan alur pelayaran;
4. Pencegahan dan penanggulangan pencemaran perairan pelabuhan;
5. Pengamanan dan penertiban dalam lingkungan kerja;
6. Penilikan terhadap pembangunan dan pengoperasian pelabuhan;
7. Pelaksanaan fungsi karantina;
8. dan fungsi-fungsi lainnya. Semua fungsi pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Administrator Pelabuhan yang dikoordinasikan oleh walikota. Dan untuk memberikan pertimbangan tentang masalah teknis kemaritiman,, dibentuk Dewan Maritim, yang terdiri atas unsur Pemda, unsur asosiasi pelabuhan dan

dermaga, dan unsur akademisi dan praktisi kemaritiman.

Penyelenggara pelabuhan terdiri dari BUMN, BUMD, koperasi dan pihak swasta. Ijin penyelenggaraan pelabuhan dikeluarkan melalui penetapan Walikota. Dengan mempertimbangkan usulan penyelenggaraan pelabuhan, Pemda juga menetapkan tarif pelayanan jasa kepelabuhan, dengan memperhatikan kepentingan pelayanan umum, peningkatan mutu pelayanan, kepentingan pemakai jasa, kelestarian lingkungan, dll. Pemungutan tarif jasa pelabuhan dilakukan oleh penyelenggara pelabuhan, dan atas dasar tarif tersebut dikenakan pajak dan atau retribusi daerah (pasal 36)

Sebagai tindak lanjutnya, setahun kemudian ditetapkan Perda No.10/2002 tentang Pajak atas Jasa kepelabuhan dan Perda No.11/2002 tentang Retribusi Jasa Keperluan. Menyangkut pajak, obyek yang dikenakan pungutan adalah fasilitas tambatan kapal dan fasilitas dermaga. Dasar pengenaan pajak adalah jumlah pembayaran yang dilakukan kepada penyelenggara pelabuhan, dengan tarif pajak ditetapkan sebesar 20%. Sedangkan retribusi, obyek pungutannya adalah atas pemberian jasa labuh, jasa penundaan dan pemanduan, serta pemberian sejumlah ijin. Penetapan struktur dan besaran tarif dari retribusi perijinan tertentu ini berdasar prinsip memperoleh keuntungan yang layak sebagai pengganti investasi, biaya perawatan, biaya asuransi, dll, dan menutup sebagian/ seluruh biaya pemberian ijin.

Hal lain yang krusial dalam Perda No.01/2001 adalah pada pasal-pasal peralihan. Diantaranya diatur bahwa:

1. Semua pelabuhan yang telah ada wajib menyesuaikan diri dengan isi Perda ini paling lambat 4 bulan;
2. Tanah pantai di wilayah Cilegon yang sudah menjadi hak pengelolaan atas nama PT Pelindo II pada saat mulai berlakunya Perda ini menjadi hak pengelolaan daerah, kecuali hak pengelolaan tersebut diatas tanah yang diperoleh dengan pembelian oleh PT Pelindo II;
3. Perjanjian antar PT pelindo II dengan pengelola pelabuhan khusus dan dermaga khusus mengenai sewa perairan dan perjanjian kerja sama pengoperasian pelabuhan serta perjanjian lainnya yang bertentangan dengan Perda ini dinyatakan tidak berlaku;
4. Daerah lingkungan kerja pelabuhan dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan berdasar keputusan Menteri Perhubungan dinyatakan tidak berlaku di Kota Cilegon.

Ulasan dan Usulan

Kehadiran Perda No.01 Thn 2001 ini telah memunculkan kontroversi dalam hubungan Jakarta dengan Cilegon. Mendagri telah dua kali mengeluarkan surat keputusan menyangkut sikap pusat atas keberadaan Perda ini. Pada 18 Januari 2002, melalui SK No.188.342/186/SJ, Mendagri memerintahkan Wali Kota Cilegon agar mengusulkan pencabutan Perda itu kepada DPRD Kota Cilegon. Karena tak dindahkan, lalu menyusul surat yang lebih tegas lagi pada tanggal 4 November 2003, SK Mendagri No.12 Thn 2003, yakni keputusan pembatalan final. Alasan pembatalan ini karena Perda No.01/2001 bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi (UU No.21/92, PP No.81/00, dan PP No.69/01).

Kehadiran Perda ini dan kontroversi yang menyulut di sekitarnya menunjukkan lekatnya sejumlah problem serius dalam pelaksanaan otonomi dewasa ini. **Pertama**, sekali lagi, bahwa pembagian kewenangan pusat daerah belum sepenuhnya jelas. **Kedua**, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, antara aturan sektoral (departemen) dan aturan organik di level nasional belum sepenuhnya efektif. **Ketiga**, asas disiplin dalam hirarki hukum antara pusat dan daerah belum sepenuhnya mewujud.

Lalu, posisi sikap semacam apa yang perlu diambil menyangkut Perda No.01 Thn 2001 ini? Agaknya, sulit untuk kita bersikap hitam-putih. Sebagian pihak masuk dari argumentasi dasar legal. Namun dengan mengacu ke sana, antara yang pro dan kontra atas Perda itu sama-sama memiliki level dan kekuatan yuridis yang sama. Kalau argumen pro mendasarkan diri pada UU No.22/99, argumen kontra juga memiliki dasar UU yakni UU No.21/92 yang sama sampai hari ini efektif berlaku. Pendapat selama ini bahwa UU No.22/99 adalah batu penjurur dan dasar bagi UU sektoral yang lain adalah pendapat yang berangkat dari sikap moral dan komitmen terhadap otonomi semata, namun sejauh ini tidak satu pun aturan yang menempatkan posisi istimewa demikian bagi UU No.22/99.

Tampaknya, keyakinan bahwa UU No.22/99 adalah batu penjurur menjadi alasan bagi Pemda Kota Cilegon untuk mengambil alih kewenangan pengaturan, pengawasan dan pengendalian kepelabuhan di wilayahnya, tanpa perlu peduli bahwa UU No.21/92 masih mengatur sektor tersebut secara sentralistis. Bahkan dalam PP No. 69 Thn 2001 masih menempatkan peran pusat secara sentral. Misalnya, kalau dalam Perda No.01/2001 ditegaskan kewenangan pengaturan, pengawasan dan pengendalian Pemda, pasal 11 PP ini justru menempatkan semuanya itu ke tangan Menteri Perhubungan; atau kalau dalam Perda No.01/2001 ditegaskan kewenan-

gan Walikota dan Pemda Cilegon atas lingkungan kerja dan lingkungan kepentingan pelabuhan, pasal 18 PP ini justru membagi-baginya berdasarkan jenis pelabuhan, di mana daerah kabupaten/kota hanya berhak atas pelabuhan lokal dan pelabuhan penyeberangan dalam Kabupaten/Kota bersangkutan.

Yang jauh lebih penting dari pada sekedar menganalisa apa yang terjadi saat ini adalah, bagaimana opsi jalan penyelesaian ke depan? Di level pemerintahan mana tepatnya urusan kepelabuhan ini ditempatkan? Berbagai pertanyaan ini membawa kita kepada konsep distribusi kewenangan dalam pengelolaan urusan pemerintahan. Setiap pembagian kewenangan, apakah tetap di pusat atau dilimpahkan ke daerah, perlu mengacu kepada sejumlah kriteria berikut:

- ◆ **Eksternalitas:**
menyangkut level pemerintahan mana yang terkena dampak langsung dari pelaksanaan suatu urusan.
- ◆ **Efisiensi dan Efektivitas:**
menyangkut level pemerintahan mana yang - berdasarkan analisa *cost-and benefit* (efisiensi) dan analisa kapasitas (efektivitas) - yang bisa lebih berdaya guna dan berhasil guna menjalankan suatu urusan.
- ◆ **Akuntabilitas:**
menyangkut level pemerintahan mana yang paling pas diminta pertanggungjawaban oleh masyarakat atas suatu urusan.

Namun di luar teori yang cenderung memisahkan pusat-daerah itu, ada konsep jalan tengah yang pada urusan-urusan tertentu bisa dipakai. Bahwa dalam penyelenggaraan urusan-urusan tersebut diperlukan adanya interkoneksi dan interdependensi pusat daerah, karena keterkaitan dan jangkauan dari urusan tersebut. Dalam konteks negara kesatuan, konsep ini terasa cocok. Lalu lintas perdagangan barang dan jasa, misalnya, mestinya menjadi urusan bersama pusat dan daerah sehingga di setiap tempat terdapat standar pengaturan yang relatif sama.

Bagaimana halnya urusan kepelabuhan? Kalau pusat dan daerah memahami bahwa esensi kewenangan adalah pelayanan bagi kesejahteraan masyarakat dan bukan kekuasaan semata, maka kesediaan untuk berbagi misi mulia itu akan memudahkan mereka menyepakati batas kewenangannya masing-masing dalam satu urusan. Menggabungkan faktor eksternalitas, efisiensi dan efek-

tivitas, akuntabilitas dan tuntutan interkoneksi dan interdependensi di atas, pola pembagian kewenangan yang pas adalah pada hirarki peran dan fungsi pelabuhan. Pelabuhan internasional (utama primer), misalnya, tentu dampak eksternalitas dan para *user*-nya berjangkauan luas dan membutuhkan kapasitas pengurusan yang tinggi sehingga kewenangan pengelolaannya ada pada pusat (lewat BUMN PT Pelindo).

Namun, tentu lingkungan dan fasilitas pendukung pelabuhan internasional itu juga terkait (interkoneksi) dengan dampak lokal dan bisa ditangani dengan kapasitas terbatas, maka sebaiknya diserahkan ke daerah. Fasilitas pendukung yang bisa diserahkan pengurusannya kepada daerah, misalnya, jasa pemanduan kapal, pajak parkir di lokasi kepelabuhan, dan sebagainya. Pola pembagian kewenangan yang memperhitungkan faktor eksternalitas, efisiensi dan efektivitas, akuntabilitas dan interkoneksi ini juga bisa dipakai sebagai parameter dalam pembagian pengurusan pelabuhan nasional, pelabuhan regional, dan pelabuhan lokal ke masing-masing level pemerintahan tertentu.

Penutup

Berbeda dari berbagai kajian Perda sebelumnya yang lebih mengupas isi aturan, tekanan perhatian dalam kajian edisi ini, yang terkait dengan tema besar evaluasi otonomi daerah, lebih kepada potret hubungan kewenangan pusat daerah. Perda Kota Cilegon ini dipakai sebagai kasus yang amat baik untuk memotret arsitektur kewenangan pemerintahan dalam konteks desentralisasi dan otonomi. Dari berbagai sisi lemah pelaksanaan otonomi itu, pembagian kewenangan adalah satu problem besar yang mencolok. Maka rencana perbaikan UU No.22/1999 saat ini mesti pula menuntaskan masalah tersebut. ■