



Implementasi Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan PT Pelabuhan Indonesia IV

Raplin Halid^{1*}, Hasbir Paserangi², Muhammad Hasrul²

¹ PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero)

² Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia

* E-mail: raflinhalid@yahoo.com

Abstract

This study aims to understand the suitability of the existing port concession agreement at PT Pelindo IV with the applicable legal provisions in the port sector. This research is socio-juridical research. Data were analyzed by using the qualitative descriptive analysis method. The results show that the concession agreement made between the Makassar Main Port Authority Office and PT Pelindo IV for ports that PT Pelindo IV has operated before the enactment of Law 17/2008 from two aspects, namely the legal aspect of the engagement regarding full validity of an agreement and from the aspect of legal provisions in the port sector, namely the mechanism for granting concession rights, the status of facilities and land, the amount of concession revenue, and the structure of the concession agreement. However, if examined more closely related to compliance with the provisions of Government Regulations in the port sector, especially regarding the transfer of assets after the agreement's expiration, hence, the concession agreement has not fully complied under the legislation.

Keywords: Agreement; Contract; Concession; Harbor

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memahami kesesuaian perjanjian konsesi pelabuhan eksisting di PT Pelindo IV dengan ketentuan hukum yang berlaku di bidang kepelabuhanan. Penelitian ini adalah penelitian sosio yuridis. Data dianalisa dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian konsesi yang dibuat antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dengan PT Pelindo IV untuk pelabuhan yang telah dioperasikan oleh PT Pelindo IV sebelum berlakunya UU 17/2008 (pelabuhan eksisting) jika ditinjau dari dua aspek, yaitu aspek hukum perikatan mengenai syarat sahnya suatu perjanjian dan dari aspek ketentuan hukum di bidang kepelabuhanan yaitu mekanisme pemberian hak konsesi, status fasilitas dan lahan, besaran pendapatan konsesi, dan struktur perjanjian konsesi. Sinkronisasi ketentuan Peraturan Pemerintah bidang kepelabuhanan khususnya mengenai pengalihan aset pasca berakhirnya perjanjian, maka perjanjian konsesi belum sepenuhnya memenuhi ketentuan perundang-undangan.

Kata Kunci: Kontrak; Konsesi; Perjanjian; Pelabuhan

1. Pendahuluan

Perkembangan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan jumlah pulau ± 17.504 dan jumlah penduduk ± 268 juta jiwa,¹ maka membangun konektivitas antarwilayah menjadi tantangan utama yang harus diselesaikan. Kondisi wilayah yang terpisah oleh lautan menuntut tersedianya prasarana transportasi, seperti bandara dan pelabuhan yang siap melayani perpindahan antar barang dan penduduk dari suatu wilayah ke wilayah lainnya. Pelabuhan sebagai sarana yang mendukung perdagangan serta pendistribusian barang yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Aktivitas kerja di pelabuhan sangat kompleks.² Pelabuhan laut merupakan pintu keluar masuknya berbagai arus. Dalam menjembatani mobilitas antarwilayah, khususnya yang berkaitan dengan mobilitas barang, pelabuhan masih menjadi prasarana utama dari sisi transportasi laut. Untuk itu, dibutuhkan instrumen hukum yang komprehensif dalam menghadirkan hukum yang akomodatif.³ Sampai dengan saat ini, keberadaan kapal laut sebagai sarana transportasi kargo yang berbiaya murah dan memiliki kapasitas angkut lebih besar jika dibandingkan dengan sarana transportasi lain masih menjadi pilihan utama lalu lintas perdagangan domestik dan internasional. Kondisi ini disadari betul oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla dalam periode kepemimpinan pada tahun 2014-2019, sehingga menggagas konsep "Tol Laut"⁴ dalam rangka menekan tingginya biaya logistik dalam rantai perdagangan barang.

Mengacu pada *Logistic Performance Index*, yang dikeluarkan oleh Bank Dunia, pada tahun 2018 Indonesia menempati peringkat ke-51 dan hal ini merupakan suatu peningkatan dari survei tahun 2016 yang menempatkan Indonesia pada peringkat ke 77.⁵ Peningkatan peringkat Indonesia ini merupakan suatu indikator adanya perbaikan dalam sistem logistik nasional, namun di sisi lain masih merupakan tantangan besar karena masih tertinggal dari negara-negara lain di asia tenggara seperti Singapore di urutan ke-5, Thailand urutan ke-34 dan negara tetangga terdekat yaitu Malaysia pada urutan ke-35, bahkan dengan Vietnam yang menempati urutan ke-46.

Penataan pelabuhan sebagai salah satu mata rantai distribusi logistik dan perdagangan bukan hanya menyangkut kinerja operasional yang terkait dengan kepelabuhanan, namun melalui suatu perbaikan sistem secara menyeluruh mengingat banyaknya pelaku yang terkait dengan kegiatan di pelabuhan baik dari instansi pemerintah maupun dari pelaku usaha. Upaya pemerintah dalam melakukan pembenahan sektor kepelabuhanan telah dilakukan sejak lama dan kini kembali menjadi prioritas seiring dengan program Tol Laut dan pembangunan infrastruktur ekonomi. Pelimpahan kewenangan penyelenggaraan pelabuhan dari pemerintah kepada BUMN kepelabuhanan selama ini dianggap telah menciptakan iklim monopoli dalam

¹ Tridoyo Kusumastanto. (2021). "Arah Kebijakan dan Strategi Pembangunan Indonesia sebagai Negara Maritim." *Pengembangan Perikanan, Kelautan, dan Maritim untuk Kesejahteraan Rakyat Volume II*: 741.

² Muhammad Annas. (2017). Kegiatan usaha PT. Pelabuhan Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam perspektif hukum persaingan usaha. *Justitia Jurnal Hukum*, 1(2): 341-360

³ Achmad Ali. (2008). *Menguak Realitas Hukum: Rampai Kolom dan Artikel Pilihan dalam Kolom Bidang Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 43

⁴ Bambang Prihanto. (2016). *Pengembangan Tol Laut dalam RJPMN 2015-2019 dan Implementasi 2015, Publikasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta Pusat: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, hlm. 25.

⁵ World Bank. (2018). *Connecting to Compete 2018 Trade Logistic in the Global Economy-The Logistic Performance Index and ist Indicators*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, hlm. x.

pengelolaan pelabuhan dimana pihak swasta yang akan mengelola pelabuhan wajib bekerja sama dengan BUMN sehingga hal ini menjadi kendala dalam pelaksanaan pengembangan pelabuhan yang ada di Indonesia.⁶

Untuk mendorong partisipasi pihak swasta dalam melaksanakan pengembangan dan pembangunan pelabuhan di Indonesia, maka selanjutnya berdasarkan UU 17/2008, BUMN Kepelabuhanan dicabut hak eksklusifnya sebagai penyelenggara pelabuhan di Indonesia dan kewenangan penyelenggara pelabuhan diambil alih oleh pemerintah melalui lembaga baru yang dibentuk, yaitu Otoritas Pelabuhan untuk pelabuhan utama dan Kantor Syahbandar dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) untuk pelabuhan komersial lainnya. Adapun BUMN Kepelabuhanan beralih status menjadi Badan Usaha Pelabuhan yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan berfungsi sebagai badan usaha yang menyediakan jasa kepelabuhanan pada Pelabuhan Komersial.⁷

Perubahan kebijakan pengelolaan pelabuhan sesuai UU 17/2008 dalam pembahasannya sempat mengalami penolakan secara besar-besaran dari Serikat Pekerja PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV (Persero). Poin utama keberatan dari serikat pekerja adalah adanya rencana pengambilalihan seluruh aset yang dikelola oleh BUMN Kepelabuhanan menjadi aset penyelenggara pelabuhan dan selanjutnya kemudian ditenderkan kepada Badan Usaha Pelabuhan yang berminat mengelola melalui Perjanjian Konsesi.⁸ Rencana pengambilalihan aset ini mendapatkan penolakan dengan pertimbangan bahwa jika hal ini dilaksanakan maka akan menyebabkan BUMN Kepelabuhanan yang sudah ada akan kehilangan aset yang sudah dimiliki dan dikelola sedangkan aset tersebut sudah tercatat sebagai aset Perseroan berdasarkan Penyertaan Modal Negara. Namun kondisi ini tidak terjadi, karena berdasarkan ketentuan undang-undang yang baru, kewenangan pengoperasian pelabuhan yang telah ada sebelum adanya UU 17/2008 tetap dilaksanakan oleh BUMN Kepelabuhanan.



Gambar 1. Peta pembagian wilayah kerja BUMN Kepelabuhanan

⁶ Aminuddin Ilmar. (2012). *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN, Edisi Pertama*, Jakarta: Kencana, hlm 36.

⁷ Recca Ayu Hapsari. (2015). "Analisis Hukum Investasi di Pelabuhan Berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran sebagai Upaya Pembangunan Ekonomi Nasional." *Keadilan Progresif*. Vol. 6 No. 2: 131-137

⁸ Paramita, K. (2020). Much in Little: The Umbrella Clause that Changes the International Investment Protection Standard. *Hasanuddin Law Review*, 6(1), 25-45. doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v6i1.1570>

PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) (selanjutnya disingkat "PT Pelindo IV") sebagai salah satu BUMN Kepelabuhanan yang ada di Indonesia secara historis didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan IV menjadi Perusahaan Perseroan. Saat ini PT Pelindo IV mengoperasikan pelabuhan komersial di Kawasan Timur Indonesia yang dikelola oleh 25 kantor cabang dan 1 anak perusahaan serta memiliki wilayah kerja di 11 Provinsi meliputi Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara, seluruh Sulawesi, Maluku dan Maluku Utara serta Papua dan Papua Barat (**Gambar 1**).

Sebagai implementasi dari penerapan konsesi kepelabuhanan berdasarkan UU 17/2008, PT Pelindo IV telah menandatangani 2 (dua) Perjanjian Konsesi dengan Kementerian Perhubungan Republik Indonesia selaku pemberi konsesi, yaitu:

1. Perjanjian Konsesi antara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia dengan PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) Nomor HK.107/02/01/ OP.MKS-15 dan Nomor 12/HK.301/3/DUT-2015 tanggal 19 Mei 2015 tentang Pengusahaan Terminal Petikemas Makassar New Port Tahap I di Pelabuhan Makassar; dan
2. Perjanjian Konsesi antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dengan PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) Nomor HK.107/07/01/OP.MKS-15 dan Nomor 1/HK.301/6/DUT-2015 tanggal 9 November 2015 tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang diusahakan oleh PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero).

Antara dua perjanjian konsesi yang telah ditandatangani oleh PT Pelindo IV dengan Pemerintah di atas terdapat perbedaan substansial yaitu untuk perjanjian pada angka 1 merupakan perjanjian terkait pembangunan dan pengoperasian pelabuhan baru setelah berlakunya UU 17/2008 sedangkan perjanjian pada angka 2 adalah terkait dengan pengoperasian pelabuhan yang sudah ada sebelum berlakunya UU 17/2008 dan menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

Penandatanganan perjanjian konsesi terkait pengoperasian pelabuhan yang telah eksis sebelum berlakunya UU 17/2008 antara PT Pelindo IV dengan Kementerian Perhubungan jika ditinjau dari waktu pemberlakuan UU 17/2008 memiliki rentang waktu selama ± 7 tahun sampai akhirnya terealisasi. Kondisi ini menjadi suatu cerminan bagaimana polemik terkait dengan perjanjian konsesi itu sendiri. Polemik utama yang menjadi titik krusial dalam pembahasan perjanjian konsesi ini adalah terkait dengan kewajiban penyerahan aset pelabuhan yang dikonsesikan kepada pemerintah saat berakhirnya jangka waktu konsesi.

Selain itu, terdapat permasalahan lain dimana meskipun PT Pelindo IV telah memperoleh hak konsesi dari Pemerintah berdasarkan perjanjian konsesi untuk mengusahakan jasa kepelabuhanan di area konsesi, namun dalam praktiknya pada pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang baik *general cargo* (barang umum) dan petikemas belum bisa dilaksanakan sepenuhnya oleh PT Pelindo IV sebagai pemegang hak konsesi sebagaimana di atur dalam perjanjian konsesi namun masih membuka kegiatan bongkar muat yang dilaksanakan oleh Perusahaan Bongkar Muat (PBM).

Hal lain juga yang menjadi permasalahan terkait dengan pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang adalah kewajiban pembayaran biaya konsesi oleh pemegang hak konsesi kepada pemerintah yang telah diatur dalam Perjanjian Konsesi sebesar 2,5% dari pendapatan bruto selama masa konsesi sehingga perlu dilakukan penelitian lebih lanjut

apakah hal ini diberlakukan kepada pelaku usaha lain yang melaksanakan kegiatan usaha di area konsesi.

Selain permasalahan pengalihan aset dan pelayanan kegiatan bongkar muat barang, hal yang menarik juga untuk dikaji terkait dengan Perjanjian Konsesi yang telah dilaksanakan oleh PT Pelindo IV dengan Pemerintah adalah terkait dengan layanan Penundaan Kapal. Berdasarkan ketentuan Pasal 61 ayat (1) huruf i UU 17/2008, salah satu kegiatan usaha yang menjadi objek konsesi dengan BUP adalah penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal namun dalam prakteknya pelayanan jasa pemanduan kapal dilaksanakan dengan skema pelimpahan kewenangan dan bukan skema konsesi.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian sosio yuridis yang terdiri dari penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu dengan menelaah dan menganalisa data sekunder serta penelitian hukum empiris (*empirical legal research*).⁹ Penelitian ini dilakukan pada PT Pelindo IV yang merupakan objek dan lokasi penelitian berkantor pusat di Kota Makassar. Selain itu, di Kota Makassar terdapat 3 (tiga) pelabuhan, yaitu Pelabuhan Makassar dan Terminal Petikemas Makassar yang merupakan Pelabuhan Kelas Utama, dan Pelabuhan Kawasan Poetere. Hal lain yang menjadi pertimbangan yakni PT Pelindo IV telah menerapkan Sistem Administrasi Perkantoran (SAP) berbasis online dan terpusat, sehingga diharapkan data-data yang dibutuhkan oleh Peneliti dapat diperoleh secara komprehensif. Data yang diperoleh melalui studi dokumen dan wawancara akan dianalisis secara kualitatif dengan metode analisis konten (*content analysis*).

3. Kesesuaian Perjanjian Konsesi Untuk Pelabuhan yang Telah Dioperasikan oleh PT Pelindo IV di Bidang Konsesi Kepelabuhanan

Kementerian Perhubungan Republik Indonesia melalui Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar telah mengadakan Perjanjian Konsesi dengan PT Pelindo IV sebagaimana telah tertuang dalam Perjanjian Konsesi Nomor HK.107/07/01/OP.MKS-15 Nomor 1/HK.301/6/DUT-2015 tanggal 9 November 2015 tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang Diusahakan oleh PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) yang selanjutnya disebut sebagai "Perjanjian Konsesi".¹⁰ Ruang lingkup Perjanjian Konsesi ini berlaku untuk pelabuhan-pelabuhan eksisting yang telah diselenggarakan/dioperasikan oleh PT Pelindo IV.

Adapun pelabuhan-pelabuhan dimaksud adalah Pelabuhan Makassar, Terminal Petikemas Makassar, Pelabuhan Balikpapan, Pelabuhan Samarinda, Pelabuhan Bitung, Terminal Petikemas Bitung, Pelabuhan Ambon, Pelabuhan Sorong, Pelabuhan Jayapura, Pelabuhan Tarakan, Pelabuhan Pantoloan, Pelabuhan Ternate, Pelabuhan Kendari, Pelabuhan Parepare, Pelabuhan Biak, Pelabuhan Merauke, Pelabuhan Manokwari, Pelabuhan Nunukan, Pelabuhan Fakfak, Pelabuhan Gorontalo, Pelabuhan Tolitoli, Pelabuhan Manado, Pelabuhan Kawasan Paotere, Pelabuhan Kawasan Bandanaira, Pelabuhan Kawasan Kampung Baru Balikpapan, dan Pelabuhan Kawasan Donggala.

⁹ Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 52-53

¹⁰ Alwi Sina Khaqiqi dan Tri Achmadi. (2020). "Model Penerapan Konsesi Pelabuhan di Indonesia: Studi Kasus Terminal Teluk Lamong." *Jurnal Penelitian Transportasi Laut*. Vol. 22, No. 2: 87-96.

Dengan demikian, berdasarkan Perjanjian Konsesi, terdapat 26 (dua puluh enam) pelabuhan yang merupakan ruang lingkup area konsesi yang seluruhnya berada di wilayah kerja dan telah dioperasikan oleh PT Pelindo IV.

Perjanjian konsesi ini berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun sejak tanggal penandatanganan dan diperpanjang selama area konsesi digunakan sebagai fasilitas pelabuhan dan PT Pelindo IV masih menyelenggarakan kegiatan usaha di bidang jasa kepelabuhanan. Sesuai dengan definisi konsesi di bidang kepelabuhanan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan berupa pemberian hak oleh Penyelenggara Pelabuhan kepada Badan Usaha Pelabuhan, maka berdasarkan Perjanjian Konsesi tersebut, PT Pelindo IV memiliki hak untuk melakukan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan di area konsesi sesuai dengan Perjanjian Konsesi. Hal ini juga selaras dengan teori konsesi yang dikemukakan oleh ahli yaitu E. Utrech¹¹ yang juga sejalan dengan pendapat St. Marbun dan Moh. Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa konsesi yaitu apabila pihak swasta memperoleh delegasi kekuasaan dari pemerintah untuk melakukan sebagian pekerjaan tugas yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Pendelegasian kekuasaan yang dimaksud adalah pelayanan dan/atau penyediaan kegiatan usaha jasa kepelabuhanan.

Perjanjian konsesi merupakan hal yang baru dalam penyelenggaraan pelabuhan di Indonesia. Konsesi kepelabuhanan adalah pemberian hak oleh penyelenggara pelabuhan kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan tertentu dalam jangka waktu tertentu dan kompensasi tertentu untuk kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang yang dituangkan dalam bentuk perjanjian konsesi.

Ketentuan hukum di bidang konsesi kepelabuhanan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Namun demikian, untuk memfokuskan pembahasan ini, perjanjian konsesi akan ditinjau dalam beberapa aspek aturan yang merupakan karakteristik pokok dalam konsesi kepelabuhanan pada pelabuhan eksisting, yaitu mekanisme pemberian hak konsesi, status fasilitas pelabuhan, status lahan hasil konsesi, pendapatan konsesi, dan struktur perjanjian konsesi.¹²

Mekanisme pemberian hak konsesi untuk pelabuhan diatur dalam Pasal 74 ayat (2) PP Kepelabuhanan yang mengatur bahwa pemberian konsesi kepada Badan Usaha Pelabuhan dilakukan melalui mekanisme pelelangan atau melalui penugasan/penunjukan.¹³ Fasilitas pelabuhan yang dibangun berdasarkan dana/investasi internal PT Pelindo IV dikuasai/dimiliki dan dikelola oleh PT Pelindo IV sedangkan fasilitas yang merupakan investasi dari APBN/APBD dikuasai/dikelola oleh Penyelenggara Pelabuhan, sehingga Perjanjian Konsesi hanya mencakup fasilitas yang merupakan milik PT Pelindo IV. PT Pelindo IV dapat memenuhi 2 (dua) ketentuan tersebut di atas, sehingga mekanisme pemberian hak konsesi dari penyelenggara pelabuhan dilaksanakan melalui penugasan/penunjukan tanpa melalui proses pelelangan.¹⁴

Salah satu permasalahan yang menjadi polemik dari berlakunya UU 17/2008 adalah terkait dengan penyerahan aset pelabuhan dari pengelola atau Badan Usaha Pelabuhan

¹¹ Moh, Mahfud MD. (1999). *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 72.

¹² Ahmadi Miru dan Sakka Pati. (2014). *Hukum Perikatan: Penjelasan Makna Pasal 1233 Sampai Pasal 1456 BW*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 42.

¹³ Tri Achmadi dan Alwi Sina Khaqiqi. (2020). "Model Perhitungan Penerapan Konsesi Pelabuhan Di Indonesia." *Wave: Jurnal Ilmiah Teknologi Maritim*, Vol. 14, No. 2: 73-82.

¹⁴ Munir Fuady. (2003). *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bansung: Citra Aditya Bakti, hlm 42-43.

kepada pemerintah pasca berakhirnya perjanjian konsesi. Hal ini menjadi sangat krusial dan menimbulkan resistensi dari pengelola pelabuhan karena adanya potensi kehilangan aset dan keberlangsungan usaha pasca berakhirnya perjanjian konsesi jika tidak dilakukan secara cermat dan hati-hati yang pada akhirnya akan merugikan kepentingan hukum dari pelaku usaha di bidang kepelabuhanan.

Permasalahan penyerahan aset ini jika ditelusuri dalam UU 17/2008 pada dasarnya tidak diatur ataupun disinggung, namun demikian muncul dalam ketentuan turunannya yaitu PP Kepelabuhanan pada Pasal 75 ayat (1) yang mengatur "(1) Dalam hal masa konsesi telah berakhir, fasilitas pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada Penyelenggara Pelabuhan".¹⁵ Dengan adanya potensi problem serius yang disebabkan oleh pelaksanaan transfer aset ini, maka Kementerian Perhubungan selanjutnya menerbitkan perubahan PM 15 Tahun 2015 yaitu PM 166 Tahun 2015 yang khusus melakukan perubahan pada ketentuan Pasal 28 PM 15 Tahun 2015 dengan menghilangkan klausul mengenai penyerahan aset diakhir periode Perjanjian Konsesi.

Secara normatif, klausul penyerahan lahan dalam Perjanjian Konsesi terdapat ketentuan dalam Pasal 6 ayat (4) huruf b, yaitu:

"Kewajiban Pihak Kedua: b. memberikan hak atas tanah dan/atau bangunan kepada Pihak Pertama di atas tanah Hak Pengelolaan Pihak Kedua di Area Konsesi untuk kepentingan Gedung Kantor Pihak Pertama maupun instansi Pemerintah lainnya yang terkait dengan fungsi kepabeanan, imigrasi, karantina, keselamatan dan keamanan pelabuhan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, berdasarkan kesepakatan tertulis."

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dwi Rahmad Toto Sugiarto¹⁶, yang pada saat pelaksanaan perumusan Perjanjian Konsesi ini merupakan Ketua Tim dari PT Pelindo IV menyampaikan:

"Terkait pembahasan Perjanjian Konsesi, diskusi mengenai pelaksanaan transfer aset merupakan hal yang paling lama menjadi objek pembahasan karena adanya resistensi mengenai penyerahan aset itu sendiri dan mekanisme penyerahan aset yang bukan menjadi kewenangan Direksi namun merupakan kewenangan penuh dari pemegang saham dalam hal ini Kementerian BUMN".

Lebih lanjut, Dwi Rahmad Toto Sugiarto¹⁷ menerangkan terkait dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) Perjanjian Konsesi yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanah kepada Pihak Kementerian Perhubungan di atas Hak Pengelolaan milik PT Pelindo IV bahwa:

"Klausul ini dimasukkan dalam Perjanjian Konsesi dengan pertimbangan bahwa saat ini seluruh bangunan instansi pemerintah, khususnya Penyelenggara Pelabuhan berada di atas lahan milik PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) sehingga menyebabkan instansi pemerintah mengalami kendala mengajukan anggaran untuk renovasi maupun rehabilitasi kantor karena status kepemilikan lahan. Adapun sampai dengan saat ini belum ada permohonan dari penyelenggara pelabuhan baik di Makassar maupun di Daerah lain yang meminta hal ini".

¹⁵ Alfyan Wahyu Ramadhan. (2021). "Model Kontrak Kerjasama Pengelolaan Bidang Infrastruktur Pelabuhan." *Jurnal Jurist-Diction*. Vol. 4 No. 1: 33-52.

¹⁶ Wawancara dengan Sekretaris Perusahaan PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero), [Dwi Rahmat Toto Sugiarto], pada tanggal 17 Mei 2021 di Kantor PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) di Makassar.

¹⁷ *Ibid.*

Sejalan dengan hal tersebut, peneliti juga melakukan wawancara dengan perwakilan dari Kantor Otoritas Pelabuhan Makassar yaitu Maksu¹⁸ menjelaskan:

“Penyerahan aset Pelabuhan pasca perjanjian konsesi hanya diberlakukan untuk Pelabuhan yang dibangun setelah berlakunya UU Pelayaran. Untuk kondisi di Makassar seperti yang saat ini telah dilaksanakan untuk Perjanjian Konsesi pada Terminal Makassar New Port yang dalam perjanjian secara tegas menyatakan bahwa aset diserahkan kepada penyelenggara Pelabuhan setelah berakhirnya masa konsesi.”

Mencermati permasalahan penyerahan aset Pelabuhan pasca berakhirnya perjanjian konsesi yang diatur dalam PP Kepelabuhanan namun dalam pelaksanaannya tidak dituangkan dalam Perjanjian Konsesi, menurut penulis mencerminkan bahwa perumusan norma penyerahan aset ini memiliki kelemahan dalam hal landasan yuridis karena tidak di atur dalam UU 17/2008, namun hanya diatur dalam ketentuan turunan, sehingga menyebabkan adanya resistensi dari BUMN Kepelabuhanan yang mendapatkan hak eksklusif.

Terkait besaran pendapatan konsesi, secara teknis, ketentuan mengenai besaran pendapatan konsesi yang diterima oleh Penyelenggara Pelabuhan sebagai penerimaan negara diatur dalam Pasal 43 ayat (1) PM 15 Tahun 2015, yaitu:

“Pendapatan konsesi dituangkan dalam perjanjian konsesi dihitung berdasarkan formula hubungan antara proyeksi tarif pelabuhan, skema tarif pelabuhan, besaran investasi, besaran konsesi yang besarnya (concession fee) sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari pendapatan bruto, dan masa konsesi.”

Jika dibandingkan pada Perjanjian Konsesi, klausula mengenai pendapatan konsesi diatur dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan Ayat (3) tentang Pendapatan Konsesi, yaitu sebagai berikut:

- (1) Pihak Kedua membayar kepada Pihak Pertama atas pendapatan konsesi yang diperoleh dari kegiatan pengusahaan di area konsesi pada masing-masing pelabuhan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang disetorkan ke Kas Negara melalui Bendahara Penerimaan Pihak Pertama.
- (2) Besaran pendapan konsesi pada area konsesi sebagaimana dimaksud ayat (1) sebesar 2,5% (dua setengah persen) per tahun dari pendapatan kotor/bruto dari pelaksanaan kegiatan pengusahaan di area konsesi sesuai dengan ketentuan dalam Perjanjian Konsesi.
- (3) Terhadap pembayaran pendapatan konsesi yang dilakukan oleh Pihak Kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pihak Kedua tida dikenakan lagi pungutan-pungutan lainnya terkait kegiatan pengusahaan di area konsesi.

Oleh karena itu, jika membandingkan antara aturan dan klausula dalam Perjanjian Konsesi, maka terdapat kesesuaian di antara keduanya. Perjanjian Konsesi menetapkan besaran pendapatan konsesi menggunakan besaran yang paling minimal yaitu 2,5% dari pendapatan kotor (bruto), mengingat bahwa yang disebutkan dalam Pasal 43 ayat (1) PM 15 Tahun 2015 sebagai pendapatan konsesi yaitu sekurang-kurangnya 2,5%.

¹⁸ Wawancara dengan Kepala Seksi Bimbingan Usaha dan Jasa Kepelabuhanan Kantor Otoritas Pelabuhan Makassar, [Maksu] pada tanggal 9 Juni 2021 di Kantor Otoritas Pelabuhan Makassar.

Terakhir, terkait struktur perjanjian konsesi ini juga sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana telah termaktub di dalam Pasal 74 ayat (4) PP Kepelabuhan yang menentukan bahwa Perjanjian Konsesi paling sedikit memuat beberapa hal yang secara langsung dibandingkan dengan perjanjian konsesi (Tabel 1).

Tabel 1. Perbandingan struktur Perjanjian Konsesi dengan PP Kepelabuhanan

Pasal 74 ayat (4) PP Kepelabuhan	Struktur Perjanjian Konsesi
Lingkup Pengusahaan	Lingkup Pengusahaan Dasar Hukum Definisi Maksud Dan Tujuan
Masa Konsesi Pengusahaan	Jangka Waktu
Tarif Awal Dan Formula Penyesuaian Tarif	Tarif Awal Dan Formula Penyesuaian Tarif
Hak Dan Kewajiban Para Pihak	Hak Dan Kewajiban Para Pihak Prosedur Penanganan Keluhan Masyarakat
Standar Kinerja Pelayanan Serta Prosedur Penanganan Keluhan Masyarakat	Pelaporan, Pengawasan Dan Pengendalian Pendapatan Konsesi Kerahasiaan
Sanksi Dalam Hal Para Pihak Tidak Memenuhi Perjanjian Pengusahaan	Sanksi
Penyelesaian Sengketa	Penyelesaian Sengketa
Pemutusan Atau Pengakhiran Perjanjian	Berkahirnya Perjanjian Konsesi Dan Wanprestasi
Sistem Hukum Yang Berlaku	Perubahan Hukum Dan Sistem Hukum Yang Berlaku
Keadaan Kahar	Keadaan Kahar Ahli Teknik Independen
Perubahan-Perubahan	Ketentuan Lain-Lain

Sumber: Data Primer, 2021 (Diolah).

Membandingkan antara struktur perjanjian konsesi yang diatur dalam PP Kepelabuhanan dengan Perjanjian Konsesi yang ada, maka pada prinsipnya dapat disimpulkan bahwa Perjanjian Konsesi yang dibuat antara PT Pelindo IV dengan Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar telah memenuhi standar minimal struktur perjanjian konsesi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, ditemukan fakta bahwa perjanjian konsesi mengatur lebih detail karena juga mengatur beberapa hal yang lebih dibandingkan aturan yang sudah ditetapkan.

4. Penutup

Perjanjian konsesi yang dibuat antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dengan PT Pelindo IV untuk pelabuhan yang telah dioperasikan oleh PT Pelindo IV sebelum berlakunya UU 17/2008 (pelabuhan eksisting) jika ditinjau dari 2 (dua) aspek yaitu aspek hukum perikatan mengenai sarat sahnya suatu perjanjian dan dari aspek ketentuan hukum di bidang kepelabuhanan yaitu mekanisme pemberian hak konsesi, status fasilitas dan lahan, besaran pendapatan konsesi, dan struktur perjanjian konsesi.

Namun jika diteliti lebih dalam terkait kesesuaian dengan ketentuan Peraturan Pemerintah di bidang kepelabuhanan khususnya mengenai pengalihan aset pasca berakhirnya perjanjian, maka perjanjian konsesi belum sepenuhnya memenuhi ketentuan perundang-undangan. Untuk itu, diperlukan penyesuaian dan penegasan ketentuan Peraturan Pemerintah terkait dengan pelaksanaan transfer aset BUMN Kepelabuhanan pasca berakhirnya Perjanjian Konsesi dengan mengacu kepada hal eksklusif yang dimiliki oleh BUMN Kepelabuhanan.

Referensi

- Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Achmad Ali. (2008). *Menguak Realitas Hukum: Rampai Kolom dan Artikel Pilihan dalam Kolom Bidang Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ahmadi Miru dan Sakka Pati. (2014). *Hukum Perikatan: Penjelasan Makna Pasal 1233 Sampai Pasal 1456 BW*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Alfyan Wahyu Ramadhan. (2021). "Model Kontrak Kerjasama Pengelolaan Bidang Infrastruktur Pelabuhan." *Jurnal Jurist-Diction*. Vol. 4 No. 1: 33-52.
- Alwi Sina Khaqiqi dan Tri Achmadi. (2020). "Model Penerapan Konsesi Pelabuhan di Indonesia: Studi Kasus Terminal Teluk Lamong." *Jurnal Penelitian Transportasi Laut*. Vol. 22, No. 2: 87-96.
- Aminuddin Ilmar. (2012). *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN, Edisi Pertama*, Jakarta: Kencana.
- Bambang Prihanto. (2016). *Pengembangan Tol Laut dalam RJPMN 2015-2019 dan Implementasi 2015, Publikasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Jakarta Pusat: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Moh. Mahfud MD. (1999). *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- Muhammad Annas. (2017). Kegiatan usaha PT. Pelabuhan Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam perspektif hukum persaingan usaha. *Justitia Jurnal Hukum*, 1(2): 341-360
- Munir Fuady. (2003). *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bansung: Citra Aditya Bakti.
- Paramita, K. (2020). Much in Little: The Umbrella Clause that Changes the International Investment Protection Standard. *Hasanuddin Law Review*, 6(1), 25-45. doi: <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v6i1.1570>
- PT Pelabuhan Indonesia (Persero), (2009). *Manajemen Kepelabuhanan (Sebuah Ringkasan Referensi Kepelabuhanan), Seri 01, Edisi II*, Jakarta: PT Pelabuhan Indonesia.
- PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero). (2020). *Pelindo IV Mendorong Kelancaran Logistik Indonesia Timur*, Makassar: PT Pelindo IV.
- Recca Ayu Hapsari. (2015). "Analisis Hukum Investasi di Pelabuhan Berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran sebagai Upaya Pembangunan Ekonomi Nasional." *Keadilan Progresif*. Vol. 6 No. 2: 131-137

- Rizki Roza. (2018). *Konektivitas Kawasan Timur Indonesia: Upaya Pemerintah Menghadapi Ancaman Pembajakan dan Perampokan Bersenjata*, Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Tri Achmadi dan Alwi Sina Khaqiqi. (2020). "Model Perhitungan Penerapan Konsesi Pelabuhan Di Indonesia." *Wave: Jurnal Ilmiah Teknologi Maritim*, Vol. 14, No. 2: 73-82.
- Tridoyo Kusumastanto. (2021). "Arah Kebijakan dan Strategi Pembangunan Indonesia sebagai Negara Maritim." *Pengembangan Perikanan, Kelautan, dan Maritim untuk Kesejahteraan Rakyat Volume II*: 741.
- World Bank. (2018). *Connecting to Compete 2018 Trade Logistic in the Global Economy-The Logistic Performance Index and List Indicators*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.