

KONSESI PELABUHAN BENTUK PENDELEGASIAN PENGELOLAAN KEPELABUHANAN KEPADA BADAN USAHA PELABUHAN

Putu Samawati^a

^a *Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Email: putusamawati@unsri.ac.id*

Naskah diterima: 06 November ; revisi: 26 November ; disetujui: 30 November 2021

DOI: 10.28946/rpt.v10i2.1571

Abstrak:

Pembahasan difokuskan pada persoalan mekanisme perjanjian konsesi pelabuhan yang dilakukan antara pemerintah yang diwakili oleh Otoritas Pelabuhan (OP) dan Badan Usaha Pelabuhan (BUP), termasuk persoalan permasalahan wanprestasi yang mungkin terjadi pada saat pelaksanaan perjanjian konsesi pelabuhan. Metode yang digunakan adalah penelitian dokumentari dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan yang dianalisis secara kualitatif, dan ditarik kesimpulan secara induktif. Perjanjian konsesi pelabuhan yang diberikan kepada BUP dalam bentuk Built Operate Transfer (BOT) kecuali untuk pelabuhan yang telah dibangun sebelum diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menggunakan bentuk Built Operate Own (BOO). Setelah jangka waktu pelaksanaan konsesi pelabuhan berakhir, selanjutnya lahan dan fasilitas pelabuhan dikembalikan kepada negara dan akan dilelang ulang untuk menentukan BUP yang akan mengusahakannya. Mekanisme pemberian hak konsesi dari pemerintah kepada BUP memiliki persoalan yang cukup serius, hal ini terbukti dari 223 BUP hanya 10 BUP yang telah memiliki hak konsesi pelabuhan. Persoalan jangka waktu dan tarif konsesi menjadi kendala dalam praktik. Terobosan dengan membenahi sistem mekanisme perjanjian konsesi yang memperhatikan perimbangan hak dan kewajiban antara OP dengan BUP dapat dijadikan solusi dalam menambah jumlah pelimpahan hak konsesi pelabuhan.

Kata Kunci: Konsesi Pelabuhan, Operator Pelabuhan, Otoritas Pelabuhan, Badan Usaha Pelabuhan

Abstract:

The discussion focused on the issue of the port concession agreement mechanism carried out between the government represented by the Port Authority (PA) and the Port Business Entity (PBE), including issues of default problems that might occur when implementing the port concession agreement. The research method used was documentary research using a statutory approach that was analyzed qualitatively, and inductive conclusions. Port concession agreements given to PBE in the form of Built Operate Transfer (BOT) except for ports that have been built before the enactment of Law No.17 of 2008 concerning Shipping using the form of Built Operate Own (BOO). After the port concession period is over, the land and port facilities will be returned to the state and will be auctioned off to determine the PBE that will work on it. The mechanism for transferring concession rights from the government to PBE has quite serious problems, this is evident from 223 PBE that only 10 PBE have had port concession rights. The issue of time frame and concession rates is a constraint in practice. A breakthrough by fixing the concession agreement mechanism system that takes into account the balance of rights and obligations between the OP and the PBE can be used as a solution in increasing the number of devolved port concessions.

Keywords: Port Concession, Port Operator, Port Authority, Port Business Entity.

LATAR BELAKANG

Salah satu implikasi dari diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran adalah dipisahannya fungsi kegiatan pemerintah pada pelabuhan dan fungsi perusahaan pelabuhan. Fungsi kegiatan pemerintah diserahkan kepada otoritas pelabuhan, syahbandar, kepabean, keimigrasian, dan kekarantinaan dalam hal pengaturan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.¹ Sedangkan fungsi perusahaan kepelabuhan diserahkan kepada Badan Usaha Pelabuhan (BUP) yang terdiri dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS).² Pemisahan fungsi kegiatan pemerintah dan perusahaan di pelabuhan bertujuan untuk mengelola pelabuhan secara profesional, dengan membuka kesempatan persaingan usaha secara sehat. Kesempatan berusaha di pelabuhan yang semula dimonopoli oleh PT.Pelindo (Persero) melalui Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, selanjutnya didemonopolisasi dengan diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Pengusahaan di pelabuhan sepenuhnya diberikan kepada BUP melalui perjanjian konsesi pelabuhan.³ Perjanjian konsesi ini pada umumnya berbentuk bangun guna serah atau lebih dikenal dengan istilah *Build Operate and Transfer* (BOT), kecuali untuk pelabuhan yang telah dibangun PT.Pelindo (Persero) sebelum diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran perjanjian konsesi dilakukan dengan pola *Built, Operate, and Own* (BOO). Perbedaan mendasar antara perjanjian dengan pola BOO dan BOT terletak pada akhir masa konsesi, dimana perjanjian dengan pola BOO setelah akhir masa konsesi maka lahan dan bangunan tetap milik investor yang membangun, sedangkan dengan pola BOT lahan dan bangunan dikembalikan ke pemerintah.⁴ Perjanjian konsesi pelabuhan yang diterapkan pemerintah rata-rata menggunakan skim BOT. BOT Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, merupakan Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.⁵

Pelaksanaan perjanjian konsesi pelabuhan dengan mekanisme BOT merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam upaya percepatan pembangunan infrastruktur pelabuhan untuk menunjang kegiatan usaha jasa kepelabuhanan. Keterbatasan pendanaan yang dimiliki pemerintah membuka peluang kepada swasta untuk turut serta dalam melakukan perusahaan kepelabuhanan dengan mendelegasikan pengelolaan pelabuhanan dari pemerintah kepada BUP dalam jangka waktu tertentu. Mengingat pentingnya peran pelabuhan dalam mobilitas peredaran barang dan/atau orang di negara kepulauan seperti Indonesia, maka pemerintah harus mengeluarkan kebijakan yang dapat membantu pemenuhan akan kemanfaatan masyarakat Indonesia. Mekanisme perjanjian konsesi dengan

¹ Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 80, dan Peraturan Pemerintah No.64 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, Pasal 37.

² Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Pasal 69

³ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Pasal 92

⁴Budi Santoso. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Model BOT (Build Operate Transfer)*. Solo: Genta Press. 2008. hlm. 4

⁵Lihat juga Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara

pola BOT dianggap sebagai solusi yang dapat membantu masalah pendanaan pembangunan dan/atau pengembangan pelabuhan sekaligus menciptakan iklim persaingan usaha kepelabuhanan antar BUP. Persoalannya adalah bagaimanakah mekanisme perjanjian konsesi kepelabuhanan ini dapat dijalankan antara pemerintah dan BUP, serta akibat hukumnya apabila BUP wanprestasi.

METODE

Penulisan artikel ini menggunakan metode analisis secara dokumentari melalui kajian hukum normatif yang berupaya untuk mengkaji hukum positif mengenai perjanjian konsesi kepelabuhanan, dalam arti menghimpun, memaparkan, mensistematisasi, menganalisis, menafsirkan dan menilai norma-norma hukum positif yang sifatnya memberikan gambaran tentang rasionalisasi konstruksi hukum mengenai konsesi kepelabuhanan sebagai bentuk pendelegasian pengelolaan pelabuhan dari pemerintah kepada BUP.⁶ Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang diperoleh melalui studi pustaka.⁷ Setelah semua bahan hukum diperoleh langkah selanjutnya adalah mengklasifikasi fakta-fakta, kemudian mengadakan klasifikasi tentang masalah hukum yang diteliti sampai akhirnya mengadakan analisis hukum.⁸ Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis yaitu memanfaatkan seperangkat prosedur untuk menarik suatu kesimpulan dari suatu dokumen hukum resmi, terutama peraturan perundang-undangan⁹ yang dalam hal ini terkait dengan pengaturan mengenai konsesi kepelabuhanan. Hasil analisis akan memuat kesimpulan secara induktif dengan melihat fakta-fakta khusus kemudian akan diperoleh konsep yang bersifat umum untuk dapat diberlakukan secara menyeluruh khususnya dalam hal pemahaman konsep perjanjian konsesi pelabuhan.¹⁰

ANALISIS DAN DISKUSI

Mekanisme Perjanjian Konsesi Pelabuhan dalam Upaya Pembangunan dan/atau Pengembangan Pelabuhan.

Pemisahan fungsi kegiatan pemerintah dan fungsi kegiatan perusahaan berdasarkan Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, memposisikan peran pemerintah yang diwakili oleh otoritas pelabuhan terbatas pada kewenangan sebagai regulator, pembina, pengendali, dan pengawas. Salah satu bentuk komitmen pemerintah selaku regulator dan pengawas adalah penyediaan lahan bagi usaha kepelabuhan. Undang-undang memang memberikan opsi bagi pemerintah yang belum mampu menyediakan lahan karena keterbatasan modal pembebasan lahan, maka penyediaannya dapat didelegasikan kepada badan usaha melalui perjanjian konsesi. Konsesi adalah pemberian hak oleh penyelenggara pelabuhan kepada Badan Usaha Pelabuhan (BUP) untuk melakukan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan tertentu dalam jangka waktu tertentu, dan kompensasi

⁶ Bernard Arief Sidharta. *Filsafat Ilmu Hukum*. Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahyangan. 2001. hlm.23

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali. 2006, hlm. 10

⁸ Sunaryati Hartono. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*. Bandung: Alumni. 1994. hlm. 44

⁹ Lexy. J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. 2000. hlm. 163-165. bandingkan juga dengan Valerine J.L.Kerjhoff. 1997. Analisis Konten Dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal. *Era Hukum*. 6 (2). hlm. 87 dan 93

¹⁰ Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2007. hlm. 10.

tertentu.¹¹ Konsesi ini diberikan oleh penyelenggara pelabuhan yang dalam hal ini adalah otoritas pelabuhan. Otoritas pelabuhan (*Port Authority*) adalah lembaga pemerintah di pelabuhan yang berperan sebagai otoritas penyelenggara fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial.¹² Pemberian hak konsesi kepada BUP ini dilakukan melalui perjanjian konsesi secara tertulis yang diikuti dengan pemberian pendapatan konsesi yang diserahkan kepada kas negara melalui Otoritas Pelabuhan sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari pendapatan bruto BUP.¹³

Dasar hukum yang menjadi landasan kebijakan konsesi kepelabuhanan dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-undang No.17 tahun 2008 tentang Pelayaran, Pasal 92 yang mengatur mengenai kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan dilaksanakan oleh BUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (1) dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan, yang dituangkan dalam perjanjian.
2. Peraturan Pemerintah No.64 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, menyatakan bahwa konsesi diberikan kepada BUP yang meliputi tiga aspek, yaitu:
 - 1) konsesi dituangkan dalam bentuk perjanjian;
 - 2) pemberian konsesi melalui mekanisme pelelangan atau penugasan/penunjukan;
 - 3) pemberian konsesi melalui penugasan/penunjukan harus memenuhi dua persyaratan utama, yaitu:
 - a. lahan dimiliki oleh BUP;
 - b. investasi sepenuhnya dilakukan oleh BUP, dengan kata lain tidak menggunakan pendanaan yang bersumber pada APBN/APBD.
3. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No.PM-51 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, Pasal 23 menyatakan bahwa ketentuan mengenai konsesi atau bentuk kerjasama lainnya diatur dalam Peraturan Menteri tersendiri.
4. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No.PM-15 Tahun 2015 tentang tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhan. Secara detail mengatur mengenai perjanjian konsesi antara Otoritas Pelabuhan dengan BUP, dimana mekanisme yang dilakukan dapat melalui lelang atau penugasan/penunjukan dengan pengalihan hak dari Otoritas Pelabuhan kepada BUP untuk melakukan kegiatan usaha tertentu di daerah khusus yang dikuasai pemberi konsesi. Pada konsesi mengharuskan adanya investasi pengadaan prasarana dan/atau sarana yang dilakukan oleh penerima konsesi (pembangunan atau rehabilitasi atau modernisasi) yang terkait dengan kegiatan usaha yang dilakukan. Perjanjian konsesi merupakan perjanjian jangka panjang berupa kerjasama kemitraan antara pemerintah dan badan usaha (*Public Private Partnership*). Perhitungan mengenai tarif konsesi juga diatur dalam peraturan menteri ini dengan tarif minimal 2,5% yang dihitung berdasarkan formula hubungan antara proyeksi trafik pelabuhan, skema tarif pelabuhan, besaran investasi, dan masa konsesi.

¹¹Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No.PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan, Pasal 1 angka 18

¹²*ibid.* Pasal 1 angka 6

¹³*ibid.* Pasal 43.

Pelaksanaan kerjasama dalam bentuk perjanjian konsesi antara pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh otoritas pelabuhan dengan BUP harus dilaksanakan dengan memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁴

1. Adil, berarti seluruh BUP yang ikut serta dalam proses pengadaan harus memperoleh perlakuan yang sama;
2. Terbuka, berarti seluruh proses pengadaan bersifat terbuka bagi BUP yang memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan;
3. Transparan, berarti semua ketentuan dan informasi yang berkaitan dengan kegiatan perusahaan di pelabuhan termasuk syarat teknis administrasi pemilihan, tata cara evaluasi, dan penetapan badan usaha bersifat terbuka bagi seluruh BUP serta masyarakat umumnya;
4. Bersaing, berarti pemilihan BUP melalui proses pelelangan atau melalui mekanisme penugasan/penunjukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bertanggung-gugat, berarti hasil pemilihan BUP harus dapat dipertanggungjawabkan;
6. Saling menguntungkan, berarti kemitraan dengan BUP dalam kegiatan perusahaan di pelabuhan dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang seimbang sehingga memberi keuntungan bagi kedua belah pihak dan masyarakat dengan memperhitungkan kebutuhan dasar masyarakat;
7. Saling membutuhkan, berarti kemitraan dengan BUP dalam kegiatan perusahaan di pelabuhan dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak;
8. Saling mendukung, berarti kemitraan dengan BUP dalam kegiatan perusahaan di pelabuhan dilakukan dengan semangat saling mengisi dari kedua belah pihak.

Implementasi perjanjian konsesi pelabuhan yang dilaksanakan antara otoritas pelabuhan dan BUP dapat dijalankan dalam bentuk proyek-proyek kerjasama perusahaan kepelabuhanan sebagai berikut:

1. Kerjasama Konsesi Perusahaan di Pelabuhan Pada Pelabuhan yang telah dibangun/dikembangkan dan/atau dioperasikan (eksisting) dilaksanakan melalui mekanisme penugasan/penunjukan. Apabila masa konsesi telah berakhir, fasilitas pelabuhan hasil konsesi akan beralih atau diserahkan kepada penyelenggara pelabuhan sebagai hak pengelolaan sebelum perjanjian konsesi ditandatangani, dan terhadap BUP akan diberikan hak di atas hak pengelolaan yang dimiliki penyelenggara pelabuhan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Adapun bentuk kerjasama konsesinya antara lain dapat berupa pengelolaan:¹⁵
 - a) Pengelolaan fasilitas yang telah dibangun/dikembangkan oleh pemerintah dan telah ditetapkan sebagai penyertaan modal negara kepada BUMN kepelabuhanan;
 - b) Pengelolaan fasilitas yang telah dibangun/dikembangkan oleh BUP BUMN kepelabuhanan;
 - c) Pengelolaan fasilitas yang telah dibangun/dikembangkan oleh BUP non BUMN kepelabuhanan.
2. Kerjasama konsesi perusahaan di pelabuhan yang merupakan pembangunan pelabuhan baru. Mekanisme kerjasama dilaksanakan melalui pelelangan atau melalui penugasan/penunjukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

¹⁴*ibid.* Pasal 18

¹⁵*ibid.* Pasal 28

¹⁶*ibid.* Pasal 29

3. Kerjasama konsesi dalam perusahaan di pelabuhan yang merupakan pengembangan terminal baru. Mekanisme kerjasamanya dilakukan melalui penugasan/penunjukan kepada BUP apabila pengembangan dilakukan terhadap terminal yang merupakan satu kesatuan dengan terminal yang sudah ada (eksisting). sedangkan untuk pembangunan terminal yang tidak merupakan satu kesatuan dengan terminal yang sudah ada maka mekanismenya dilaksanakan melalui pelelangan atau penugasan/penunjukan kepada BUP.¹⁷
4. Kerjasama konsesi dalam perusahaan pelabuhan yang merupakan Terminal Untuk Kepentingan Sendiri (TUKS) berubah status menjadi terminal umum. Mekanismenya dilaksanakan melalui pelelangan atau melalui penugasan/penunjukan kepada BUP.¹⁸
5. Kerjasama konsesi dalam perusahaan alur pelayaran dan kolam pelabuhan. Mekanisme kerjasamanya melalui pelelangan atau penugasan/penunjukan kepada BUP. Pemberian konsesi untuk pemeliharaan alur pelayaran dan kolam pelabuhan termasuk peningkatan kapasitas dan fasilitas alur dilakukan setelah ada kajian oleh penyelenggara pelabuhan.¹⁹
6. Kerjasama konsesi dalam perusahaan pelabuhan pada kegiatan di area alih muat kapal di perairan. Mekanisme kerjasamanya dilakukan dengan pelelangan. Apabila masa konsesi telah berakhir, fasilitas hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada penyelenggara pelabuhan.²⁰

Pemberian hak konsesi kepelabuhanan dilaksanakan melalui perjanjian konsesi, yang setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:²¹

- 1) Lingkup perusahaan;
- 2) Masa konsesi perusahaan;
- 3) Tarif awal dan formula penyesuaian tarif;
- 4) Hak dan kewajiban para pihak, termasuk resiko yang dipikul para pihak dimana alokasi resiko harus didasarkan pada prinsip pengalokasian resiko secara efisien dan seimbang;
- 5) Standar kinerja pelayanan serta prosedur penanganan keluhan masyarakat;
- 6) Sanksi dalam hal para pihak tidak memenuhi perjanjian perusahaan;
- 7) Penyelesaian sengketa;
- 8) Pemutusan atau pengakhiran perjanjian perusahaan;
- 9) Sistem hukum yang berlaku terhadap perjanjian perusahaan adalah hukum Indonesia;
- 10) Keadaan kahar; dan
- 11) Perubahan-perubahan.

Pemberian hak konsesi dilaksanakan dengan metode lelang atau penugasan/penunjukan kepada BUP. Mekanisme lelang dilaksanakan dengan mengacu pada peraturan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah dan peraturan perundang-undang lainnya yang berkaitan dengan proses lelang.²² Sedangkan mekanisme pemberian hak konsesi melalui penugasan/penunjukan dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:²³

¹⁷*ibid.* Pasal 30

¹⁸*ibid.* Pasal 32

¹⁹*ibid.* Pasal 33

²⁰*ibid.* Pasal 34

²¹Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.64 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, Pasal 74

²²Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan, Pasal 38

²³*ibid.* Pasal 39

1. BUP mengajukan permohonan kepada penyelenggara pelabuhan untuk diteruskan kepada Menteri Perhubungan melalui Direktur Jenderal dengan melengkapi persyaratan pra studi kelayakan yang terdiri dari:
 - 1) Kajian hukum dan kelembagaan;
 - 2) Kajian teknis;
 - 3) Kajian kelayakan proyek;
 - 4) Kajian lingkungan dan sosial;
 - 5) Kajian bentuk kerjasama dalam penyediaan infrastruktur;
 - 6) Kajian kebutuhan dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah.
2. Selanjutnya Direktur Jenderal melakukan penilaian dan menyampaikan hasil penilaian terhadap pemenuhan pra studi kelayakan dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak diterima permohonan secara lengkap;
3. Dalam hal berdasarkan hasil penelitian persyaratan belum terpenuhi, Direktur Jenderal mengembalikan permohonan secara tertulis kepada pemohon;
4. Dalam hal persyaratan hasil penelitian telah dipenuhi, Direktur Jenderal menyampaikan hasil evaluasi kepada pemohon untuk melanjutkan ke penyelesaian studi kelayakan;
5. Pemohon menyampaikan studi kelayakan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal;
6. Direktur Jenderal melakukan penilaian dan menyampaikan hasil penilaian terhadap pemenuhan studi kelayakan dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak diterima permohonan secara lengkap;
7. Dalam hal berdasarkan hasil penelitian persyaratan belum terpenuhi, Direktur Jenderal mengembalikan permohonan secara tertulis kepada pemohon;
8. Dalam hal berdasarkan hasil penelitian persyaratan telah dipenuhi, Direktur Jenderal menyampaikan hasil evaluasi kepada pemohon untuk melanjutkan sesuai tahapan pembangunan/pengembangan pelabuhan;

Pelaksanaan perjanjian konsesi pelabuhan di Indonesia baru diberikan kepada 10 BUP dari total 223 BUP yang ada.²⁴ Adapun kesepuluh BUP yang telah mendapatkan hak konsesi atas pelabuhan di Indonesia sebagai berikut:

- 1) PT. Pelindo I (Persero) dengan Pelabuhan Belawan dan Kuala Tanjung.
- 2) PT. Pelindo II (Persero) dengan pelabuhan Tanjung Priok untuk fasilitas eksisting dan Terminal Kalibaru.
- 3) PT. Pelindo III (Persero) dengan pelabuhan Tanjung Perak dan Terminal Multipurpose Teluk Lamong.
- 4) PT. Pelindo IV (Persero) dengan pelabuhan Makassar untuk fasilitas eksisting dan terminal Petikemas Makassar New Port.
- 5) PT. Krakatau Bandar Samudra (KBS) dengan KSOP Banten untuk terminal Cigading dan pelimpahan pemanduan dan penundaan kapal Tersus PLTU Tanjung Jati dan Jepara.
- 6) PT. Wahyu Samudra Indah (WSI) dengan KSOP Talang Duku untuk terminal petikemas Muaro Jambi.
- 7) PT. Karya Cipta Nusantara (KCN) dengan KSOP Marunda.
- 8) PT. Pelabuhan Tegar Indonesia, dengan KSOP Marunda untuk Terminal Marunda Center.

²⁴Ciptadi. Kepala Subdirektorat Pelayanan Jasa & Usaha Pelabuhan Ditjen Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan. dalam Rivki Maulana. "Aturan Konsesi Pelabuhan: 199 Izin BUP Terancam Gugur", available from. <https://koran.bisnis.com/read/20180315/450/749860/javascript>, diakses 15 Juli 2019

- 9) PT.Berlian Manyar Sejahtera (BSM) dengan KSOP Manyar.
- 10) PT.Delta Artha Bahari Nusantara (DABN) dengan KSOP Probolinggo untuk terminal umum.

Perjanjian konsesi antara Operator Pelabuhan dan BUP secara terperinci terdapat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1 : Perjanjian Konsesi Pelabuhan di Indonesia

No	Uraian	Konsesi		Skema Perjanjian	Skema
		%	Tahun	Konsesi	Pemilihan BUP
1	Terminal Kalibatu Tanjung Priok	0,5	70	Pola BOT (+25 tahun kerjasama pemanfaatan)	Penugasan
2	PT. Pelindo I, II, III, IV-Eksisting	2,5	∞	Pola BOO (Build, Operate, Own) masa konsesi dapat diperpanjang	Penunjukan
3	Alur Pelayaran Barat Surabaya	3,5	25	Pola BOT (Bulid, Operate, Transfer)	Pelelangan
4	Terminal Lamong	2,5	70	Pola BOT	Penunjukan
5	Terminal Berlian (Tahap II)	2,5	70	Pola BOT	Penunjukan
6	Terminal Marunda	5,0	70	Pola BOT	Penunjukan
7	Terminal Bojonegara	5,0	70	Pola BOT	Penunjukan
8	Terminal Lampung	5,0	70	Pola BOT	Penunjukan
9	Terminal Cigading	3,0	75	Pola BOT	Penunjukan
10	Terminal Petikemas Muaro Jambi	5,0	66	Pola BOT	penunjukan

Sumber: Laman Resmi Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, <http://www.dephub.go.id>

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa baru ada 10 BUP yang mendapatkan hak konsesi kepelabuhanan. Kondisi ini harusnya menjadi perhatian pemerintah, untuk dievaluasi kurangnya minat investasi dalam pembangunan dan/atau pengembangan pelabuhan melalui perjanjian konsesi. Persoalan mendasar dari perjanjian konsesi ini adalah adanya masa batas waktu yang ditentukan kepada badan usaha pelabuhanan. Setelah batas waktu perjanjian konsesi berakhir, maka objek dalam perjanjian konsesi harus dikembalikan kepada negara, untuk selanjutnya negara akan melakukan lelang untuk menentukan badan usaha baru yang dapat menjalankan kegiatan usaha dengan memegang hak konsesi tersebut. Kondisi ini dikecualikan bagi PT.Pelindo (Persero) yang telah mendirikan prasarana dan/atau sarana pelabuhan sebelum diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, maka hak konsesinya apabila berakhir akan diperpanjang secara otomatis, sedangkan untuk fasilitas yang baru dibangun maka tetap harus dikembalikan ke negara apabila jangka waktu konsesi berakhir.

Selain persoalan jangka waktu hak konsesi, persoalan pengenaan besarnya tarif konsesi yang diberikan oleh pemerintah ditetapkan sepihak oleh pemerintah dengan besaran minimal 2,5% dari penghasilan bruto perusahaan yang harus disetor kepada negara selama jangka waktu kepemilikan hak konsesi.²⁵ Pembinaan mengenai pengaturan perolehan hak konsesi

²⁵ Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya, Pasal 43.

lahan dan transparansi dalam penentuan besaran tarif yang diberlakukan bagi pemegang hak konsesi harus dapat dilakukan pemerintah. Hal ini merupakan salah satu strategi dalam menarik minat BUMS untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang penyediaan jasa kepelabuhanan dan/atau jasa yang terkait dengan pelabuhanan.

Akibat Hukum Wanprestasi BUP Terhadap Perjanjian Konsesi Pelabuhan

Perjanjian konsesi pelabuhan yang diselenggarakan oleh otoritas pelabuhan merupakan bentuk peran negara untuk turut serta mengatur, membina, dan mengawasi pelabuhan dan/atau kepelabuhanan yang merupakan cabang-cabang produksi penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran negara ini dimaksudkan untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional, dengan memberikan jaminan ketersediaan dan keterjangkauan konsumen dalam menggunakan atau memanfaatkan suatu produk. Pentingnya keterlibatan negara dalam pemenuhan kebutuhan dan/atau pelayanan publik dalam mekanisme pasar ditegaskan oleh Keynes²⁶, bahwa sistem ekonomi yang terlalu liberal tanpa campur tangan pemerintah secara langsung dapat membawa kehancuran. Perlu adanya campur tangan pemerintah terutama untuk mengatasi kemiskinan sebagai dampak dari kebijakan ekonomi yang bertumpu pada pasar bebas, karena dalam pasar bebas swasta tentunya mendirikan usaha dengan tujuan memperoleh keuntungan maksimal, hal yang dihindari oleh swasta adalah apabila mengalami kerugian demi memenuhi kebutuhan konsumennya. Peran negara dalam hal ini memberikan jaminan keterjangkauan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup agar tercipta tingkat kesejahteraan masyarakat yang merata.²⁷

Peran negara dalam mengawasi kinerja BUP yang telah memegang hak konsesi dilakukan dalam bentuk monitoring dan penilaian berkala. Hal ini dilakukan untuk menjamin pemenuhan pelayanan kepada konsumen jasa pelabuhanan dan menghindari terjadinya kerugian pelaksanaan pembangunan dan/atau pengembangan pelabuhanan. Prakteknya pelaksanaan konsesi kepelabuhanan dimungkinkan terjadinya wanprestasi yang dilakukan oleh BUP. Umumnya mengenai keadaan wanprestasi ini dijabarkan dalam perjanjian konsesi, termasuk akibat hukum yang berdampak pada kelangsungan perjanjian konsesi tersebut. Apabila persoalan wanprestasi tidak dijabarkan dalam perjanjian konsesi maka penyelesaiannya mengacu pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata. wanprestasi adalah pelaksanaan kewajiban yang tidak tepat pada waktunya atau dilakukan tidak menurut selayaknya. Wanprestasi adalah pelaksanaan perjanjian yang tidak tepat pada waktunya atau dilakukan tidak menurut selayaknya atau tidak dilaksanakan sama sekali.²⁸ Wanprestasi artinya tidak memenuhi kewajiban yang telah disepakati dalam perikatan. Debitor tidak memenuhi kewajibannya karena dua kemungkinan alasan, yaitu:²⁹

1. Kesalahan debitor, baik karena kesengajaan yang dilakukan debitor maupun kelalaian
2. Karena keadaan memaksa, diluar kemampuan debitor, jadi debitor tidak bersalah.

²⁶John Maynard Keynes. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Amherst: Prometheus Books. 1997. hlm.121. lihat juga Mubyarto. "Gagasan dan Metode Berpikir Tokoh-tokoh Besar Ekonomi dan Penerapannya Bagi Kemajuan Kemanusiaan", Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, 19 Maret 1979. lihat juga Mubyarto. *Ekonomi Pancasila Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3S. 1993. hlm.16-26.

²⁷ Sadono Sukirno. *Pengantar Teori Mikroekonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1994. hlm.47

²⁸Nur Syarifah dan Reghie Perdana, *Hukum Perjanjian*, Banten: Universitas Terbuka, 2015, hlm.60.

²⁹Abdulkadir Muhammad. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2010. hlm.241

Suatu keadaan wanprestasi dimungkinkan terjadi dalam suatu perjanjian. Wanprestasi yang dilakukan oleh BUP dalam praktiknya dapat berupa.³⁰

- 1) BUP tidak melaksanakan kewajibannya sesuai yang ditetapkan dalam perjanjian konsesi berdasarkan hasil evaluasi otoritas pelabuhan;
- 2) BUP tidak memenuhi standar kinerja yang ditentukan dalam perjanjian konsesi.

Apabila BUP wanprestasi terhadap perjanjian konsesi yang telah disepakati, maka otoritas pelabuhan dapat mengambil tindakan-tindakan hukum. Tindakan hukum pertama yang harus dilakukan adalah dengan mengadakan teguran atau peringatan. Peringatan yang diberikan otoritas pelabuhan kepada BUP yang wanprestasi harus dilakukan secara tertulis, yang isinya memberikan peringatan kepada BUP untuk memenuhi prestasinya dalam waktu yang ditentukan. Peringatan tertulis terhadap BUP dapat dilakukan secara resmi dan tidak resmi. Apabila dilakukan secara resmi, maka dilaksanakan melalui pengadilan (*sommatie*), sedangkan peringatan yang dilakukan secara tidak resmi melalui surat tercatat menggunakan kelembagaan otoritas pelabuhan dan disampaikan sendiri kepada BUP (*ingebreke stelling*).³¹ Teguran dilakukan oleh otoritas pelabuhan kepada BUP sebanyak 3 kali dalam kurun waktu satu bulan.³² Apabila teguran telah dilaksanakan 3 kali dan belum juga dilaksanakan oleh BUP, maka otoritas pelabuhan dapat melakukan pemutusan atau pengakhiran perjanjian konsesi kepelabuhanan. Pemutusan atau penghentian perjanjian konsesi ini diikuti dengan penyerahan lahan dan fasilitas pelabuhan oleh BUP kepada otoritas pelabuhan dan semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUP dalam hal pembangunan dan/atau pengembangan pelabuhan menjadi resiko bagi BUP sendiri. Peraturan perundang-undangan memang tidak mengatur ketentuan apabila yang melakukan wanprestasi adalah pemerintah/OP. Kondisi ini seolah-olah memperlihatkan bahwa posisi pemerintah lebih kuat, padahal dalam suatu perjanjian harus ada keseimbangan antara hak dan kewajiban kedua belah pihak. Praktiknya akan sangat dimungkinkan pemerintah menghentikan perjanjian konsesi pelabuhan secara sepihak dan BUP yang dihentikan perjanjian konsesi tersebut dapat mengalami kerugian, dan seharusnya mendapatkan perlindungan dari peraturan perundang-undangan.

KESIMPULAN

Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, memisahkan Hak sebagai regulator, pembinaan, dan pengawasan diberikan kepada otoritas pelabuhan dalam hal ini Ditjen Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan dan hak pengusaha pelabuhan kepada BUP melalui perjanjian konsesi. Konsesi merupakan kewenangan otoritas pelabuhan yang diberikan kepada BUP melalui mekanisme pelelangan atau penugasan/penunjukan, dengan memberikan pendapatan konsesi kepada negara minimal 2,5% dari penghasilan bruto BUP. Realisasi pemberian hak konsesi pelabuhan dari otoritas pelabuhan kepada BUP pelabuhan baru diberikan kepada 10 BUP. Pola perjanjian konsesi pelabuhan dalam bentuk *Built Operate Transfer* (BOT), kecuali untuk pelabuhan yang telah dibangun oleh PT.Pelindo (Persero) sebelum diberlakukannya Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pola perjanjian konsesinya berbentuk *Built Operate Own* (BOO). Pelaksanaan perjanjian konsesi pelabuhan pada 10 BUP dilaksanakan paling cepat 25 tahun, dan rata-rata sebagian besar dilaksanakan dalam jangka waktu 70 tahun. Perjanjian konsesi pelabuhan dapat diakhiri

³⁰Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya, Pasal 47 ayat (1)

³¹*ibid.* hlm.242

³²Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No. PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya, Pasal 47 ayat (2)

apabila BUP melakukan wanprestasi dan telah diberikan peringatan 3 kali berturut-turut dalam kurun waktu satu bulan. Transparansi dan non-diskriminasi otoritas pelabuhan dalam penetapan BUP yang mendapatkan hak konsesi adalah kunci dalam meningkatkan partisipasi BUP untuk berinvestasi dalam pengusaha pelabuhan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bambang Sunggono. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bernard Arief Sidharta. 2001. *Filsafat Ilmu Hukum*. Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Khatolik Parahyangan.
- Budi Santoso. 2008. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Model BOT (Build Operate Transfer)*. Solo: Genta Press.
- Ciptadi dalam Rivki Maulana. "Aturan Konsesi Pelabuhan: 199 Izin BUP Terancam Gugur", available from. <https://koran.bisnis.com/read/20180315/450/749860/javascript>, diakses 15 Juli 2019
- John Maynard Keynes. 1997. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Amherst: Prometheus Books.
- Lexy. J. Moleong. 2000. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mubyarto. "Gagasan dan Metode Berpikir Tokoh-tokoh Besar Ekonomi dan Penerapannya Bagi Kemajuan Kemanusiaan", Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, 19 Maret 1979.
- Mubyarto. 1993. *Ekonomi Pancasila Gagasan dan Kemungkinan*. Jakarta: LP3S.
- Nur Syarifah dan Reghie Perdana, 2015, *Hukum Perjanjian*, Banten: Universitas Terbuka
- Sadono Sukirno. 1994. *Pengantar Teori Mikroekonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.
- Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*. Bandung: Alumni.
- Valerine J.L.Kerjhoff. 1997. Analisis Konten Dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal. *Era Hukum*. 6 (2).
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara
- Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia No.PM-15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.64 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No.61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan.