

SKRIPSI

KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)

ASSET TRANSFER OBLIGATION IN THE CONCESSION AGREEMENT REGARDING PORT SERVICES CONCESSION ACTIVITIES (PT. PELABUHAN INDONESIA)



Oleh:

GUSNIDAR SURYAM

NIM. B011181096

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASAUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Pada
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

GUSNIDAR SURYAM
NIM. B011181096

**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

PENGESAHAN SKRIPSI

**KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI
TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN
(PT. PELABUHAN INDONESIA)**

Disusun dan diajukan oleh :

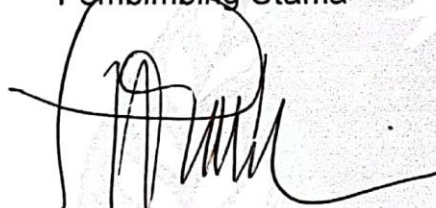
GUSNIDAR SURYAM

B011181096

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Jum'at, 14 Juli 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

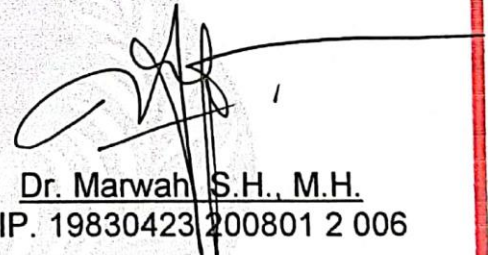
Menyetujui,

Pembimbing Utama



Dr. Padma D. Liman, S.H., M.H.
NIP. 19591205 198703 2 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Marwah, S.H., M.H.
NIP. 19830423 200801 2 006

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)

Diajukan dan disusun oleh:

GUSNIDAR SURYAM
NIM. B011181096

Untuk Tahap UJIAN SKRIPSI
Pada tanggal, 6 Juli 2023

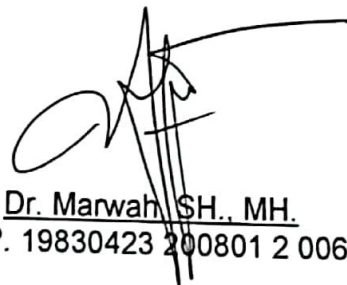
Menyetujui:
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama



Dr. Padma D. Liman, SH., MH.
NIP. 19591205 198703 2 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Marwah, SH., MH.
NIP. 19830423 200801 2 006



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: GUSNIDAR SURYAM
N I M	: B011181096
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Keperdataan
Judul Skripsi	: KEWAJIBAN PERALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halm, SH, M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Gusnidar Suryam
NIM : B011181096
Program Studi : Sarjana Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul **KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 6 Juli 2023

Yang menyatakan,



The image shows a red meter stamp with the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAI TEMPEL' and 'eBAKX519741524'. A handwritten signature in black ink is written over the stamp.

Gusnidar Suryam
NIM. B011181096

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala nikmat kesehatan, kesempatan dan umur yang panjang sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Kewajiban Pengalihan Aset dalam Perjanjian Konsesi tentang Kegiatan Perusahaan Jasa Kepelabuhanan (PT. Pelabuhan Indonesia)” sebagai syarat dalam penyelesaian Studi Sarjana Hukum pada Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penulis menyadari bahwa penyelesaian skripsi ini tentunya tidak lepas dari dukungan, dan bantuan berbagai pihak, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati dan rasa syukur penulis hendak menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin periode 2018/2022 dan para Wakil Rektor beserta jajarannya.
2. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil rektor, Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan, Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor Bidang Sumberdaya Manusia, Alumni dan Sistem Informasi., Prof. Dr. Eng. Ir. Adi Maulana, ST., M.Phil selaku Wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan Dan Bisnis.

3. Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2018/2022 dan para Wakil Dekan beserta jajarannya.
4. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.AP. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para wakil dekan, Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., MA selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H., M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.
5. Orang tua penulis yaitu Bapak Irshan Suryam dan Ibu Hafidah yang telah dengan sabar mendidik, menyemangati dan senantiasa memfasilitasi Penulis dalam menggapai cita cita. Kepada saudara-saudara penulis Dian Hafirshan Suryam, Muhammad Raehan Suryam dan Muhammad Arham Suryam beserta seluruh keluarga besar penulis yang telah memberikan dukungan moril dan materiil selama hidup penulis.
6. Dr. Padma D. Liman, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan Dr. Marwah, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping yang telah sepenuh hati membimbing, memberi saran, masukan, dan ilmu pengetahuan kepada penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
7. Tim Penilai Prof. Dr. H. Anwar Borahima, S.H., M.H. dan Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.Hum, M.Si. yang telah memberikan saran, masukan dan kritikan kepada penulis dalam proses penyelesaian skripsi.


8. Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan masukan-masukan kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.
9. Kementerian Perhubungan RI khususnya Imelda yang telah memberikan berbagai informasi terkait penelitian yang penulis lakukan.
10. PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dan PT. Pelindo Jasa Maritim, terkhusus kepada Raplin Halid, Muhammad Taqwa dan Dinda Ardhy yang telah memberikan berbagai informasi terkait penelitian yang penulis lakukan dan mengayomi penulis saat proses permagangan.
11. Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar terkhusus Devy Aviany yang telah memberikan berbagai informasi terkait penelitian yang penulis lakukan.
12. Kepada keluarga besar ALSA LC Unhas terkhusus kepada *Local Board* Periode 2020/2021, *Local Board* 2019/2020, Keluarga TIM, Dahniar, Kurniawan, Stephanie L. Muh. Dzakwan F., Atiqah Z., Arlisa Dita, Muh. Kautsar R., Nurfidya, Arman Darmawan, Nabilah Putri S., Aidil Salama, serta adik-adik penulis Ayuni, Rafly, Daffa, Randy, Linda, Tahtia, Farah, Melvin, Dilham, Husnaeni, Dhillah, Abidzar, Josua, Gerry, Adhani, Andrew, dan Ica yang telah berjuang dan kebersamai penulis sampai akhir.
13. Amandemen 2018, KKN Mamajang, MKU B, APIK Team, terkhusus sahabat-sahabat penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ridha Sugira Kasim, Fanjuinata Daud, Nur Anugerah Seprihana, Pingkan

B Lamba, Annisyha Rahma H., Siti Luthfiyyah, Stevanny Audry, Andi Ainun Reskia, Khoiriah Ramadhani, Ainul Haq, Andi Yunisa F., dan Wildah yang sangat setia menemani penulis menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

14. Sahabat-sahabat penulis, Muhammad Naufal Aji Pratama, Alfiani, Fani Indriani, Gusryani M., Nur Zhafira T., Nur Khalisha, Sri Andini, Nur Husna, Nurul Qolbi A., Muchlisa A. dan Ainun Asyifah yang mendukung dan menyemangati penulis dalam proses perkuliahan hingga dalam penyelesaian skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu penulis memohon maaf apabila skripsi ini masih terdapat kekurangan. Saran dan masukan sangat penulis harapkan. Besar harapan penulis agar skripsi ini dapat bermanfaat bagi setiap pembacanya. Akhir kata, penulis ucapkan Alhamdulillah Robbil Alamin. Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 6 Juli 2023



Gusnidar Suryam

ABSTRAK

GUSNIDAR SURYAM (B011181096) dengan judul ***KEWAJIBAN PENGALIHAN ASET DALAM PERJANJIAN KONSESI TENTANG KEGIATAN PENGUSAHAAN JASA KEPELABUHANAN (PT. PELABUHAN INDONESIA)***. Dibimbing oleh **Padma D. Liman** sebagai Pembimbing Utama dan **Marwah** sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis mengapa PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam perjanjian konsesi kepelabuhanan tidak mengalihkan asetnya pasca berakhirnya perjanjian serta menganalisis akibat hukum dari klausula tersebut.

Metode penelitian adalah penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Sumber hukum dari penelitian ini yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan tersier. Selain itu, dilakukan juga wawancara dengan Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Kementerian Perhubungan RI, Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar, dan PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.

Hasil penelitian ini adalah (1) PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam perjanjian konsesi kepelabuhanan tidak mengalihkan asetnya kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar pasca berakhirnya perjanjian sebagaimana yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan terkait konsesi kepelabuhanan karena berdasar kepada hak untuk tetap menyelenggarakan pelabuhan yang diberikan oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran pada Pasal 344 ayat (3) termasuk di dalamnya penyediaan lahan dan fasilitas pelabuhan. PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 juga memegang Hak Pengelolaan atas lahan dan aset di area konsesi sehingga tidak memiliki kewenangan atas pengalihan aset milik negara. Tidak beralihnya aset juga didasarkan atas kesepakatan kedua pihak dalam Perjanjian Konsesi. (2) Klausula yang mengatur tidak beralihnya aset oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dalam Perjanjian Konsesi tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan Yang Diusahakan Oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 adalah batal demi hukum.

Kata Kunci: Aset, Konsesi, Perjanjian.

ABSTRACT

GUSNIDAR SURYAM (B011181096) with the TITLE ASSET TRANSFER OBLIGATION IN THE CONCESSION AGREEMENT REGARDING PORT SERVICES CONCESSION ACTIVITIES (PT. PELABUHAN INDONESIA).
Under the guidance of **Padma D. Liman and Marwah.**

This study aims to find out and analyze why PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 in the port concession agreement does not transfer its assets after the end of the agreement and analyzes the legal consequences of the clause.

The research method is normative research with statutory and conceptual approaches. The legal sources of this research are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary materials. In addition, interviews were also conducted with Lecturer at the Faculty of Law, Universitas Hasanuddin, the Ministry of Transportation of the Republic of Indonesia, the Makassar Main Port Authority Office, and PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.

The results of this study are (1) PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 in the port concession agreement does not transfer its assets to the Makassar Main Port Authority Office after the end of the agreement as stipulated in the statutory provisions related to port concessions because it is based on the right to continue operating the port granted by Law No. 17 of 2008 concerning Shipping in Article 344 paragraph (3) includes the provision of land and port facilities. PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 also holds Management Rights over land and assets in the concession area so it does not have authority over the transfer of state-owned assets. Not transferring assets is also based on the agreement of both parties in the Concession Agreement. (2) The clause governing the non-transfer of assets by PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 to the Makassar Main Port Authority Office in a Concession Agreement on Port Service Concession Activities at Ports Operated by PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 is null and void..

Keywords: Agreements, Assets, Concessions

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
ABSTRAK.....	x
<i>ABSTRACT</i>	xi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian	10
F. Metode Penelitian.....	14
BAB II DASAR TIDAK BERALIHNYA ASET YANG DIKUASAI	
PT. PELABUHAN INDONESIA DALAM PERJANJIAN	
KONSESI KEPELABUHANAN	21
A. Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	21
1. Pengertian BUMN.....	21
2. Asas-asas BUMN	22
3. Ciri-ciri BUMN.....	24
4. Jenis-jenis BUMN	26
5. PT Pelabuhan Indonesia (Persero).....	29
B. Badan Usaha Pelabuhan	29
1. Pengertian Badan Usaha Pelabuhan.....	29

	2. Jenis-jenis Pelabuhan.....	32
	3. Sejarah Perkembangan Pelabuhan di Indonesia	34
	C. Analisis Dasar Tidak Beralihnya Aset Yang Dikuasai PT. Pelabuhan Indonesia dalam Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan	39
	1. Dasar Penguasaan Aset Pelabuhan Eksisting oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4	53
	2. Tidak Terjadinya Pengalihan Aset Adalah Kesepakatan Bersama	64
BAB III	AKIBAT HUKUM KLAUSULA TIDAK BERALIHNYA ASET PT. PELABUHAN INDONESIA REGIONAL 4 DALAM PERJANJIAN KONSESI KEPELABUHANAN.....	68
	A. Perjanjian.....	68
	1. Pengertian Perikatan dan Perjanjian.....	68
	2. Asas-asas Perjanjian	70
	3. Syarat Sahnya Perjanjian	74
	4. Unsur-unsur Perjanjian	76
	5. Perjanjian Dapat Dibatalkan dan Perjanjian Batal Demi Hukum.....	77
	6. Wanprestasi dan Perbuatan Melanggar Hukum	80
	B. Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan.....	83
	1. Pengertian Konsesi	83
	2. Konsesi Kepelabuhanan.....	84
	3. Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan	86
	C. Analisis Akibat Hukum Tidak Beralihnya Aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan.....	87
BAB IV	PENUTUP	102
	A. Kesimpulan.....	102
	B. Saran	103

DAFTAR PUSTAKA.....	104
LAMPIRAN.....	110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam upaya mencapai tujuan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "UUD 1945") yaitu mewujudkan Wawasan Nusantara serta memantapkan ketahanan nasional, maka diperlukan sistem transportasi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah, dan memperkuat kedaulatan negara. Salah satu sistem transportasi yaitu Kepelabuhanan yang merupakan salah satu sistem di dalam Pelayaran.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, peran swasta dalam persaingan usaha dan pembangunan negara menuntut penyelenggaraan kepelabuhanan juga turut berkembang. Salah satu upaya untuk mengembangkan sistem penyelenggaraan kepelabuhanan ini yaitu melalui penguatan regulasi agar dapat mewujudkan sistem transportasi yang efektif dan efisien.

Salah satu reformasi penyelenggaraan pelayaran di Indonesia yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (selanjutnya disebut "UU Pelayaran"). Lahirnya undang-undang tersebut atas pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (selanjutnya disebut "UU 21/1992") sudah tidak sesuai

lagi dengan kebutuhan penyelenggaraan pelayaran saat ini. Sebelum berlakunya UU Pelayaran, pemerintah Indonesia memberikan kepercayaan kepada PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia II, PT. Pelabuhan Indonesia III dan PT. Pelabuhan Indonesia IV untuk melakukan penguasaan sektor pelabuhan. Oleh karena itu setiap badan usaha yang ingin melakukan kegiatan perusahaan jasa kepelabuhanan di Indonesia harus bekerja sama dengan PT. Pelabuhan Indonesia I/ PT. Pelabuhan Indonesia II/ PT. Pelabuhan Indonesia III/ PT. Pelabuhan Indonesia IV apabila masuk dalam wilayahnya. Hal ini diatur dalam Pasal 21 UU 21/1992 yang memuat aturan bahwa:

“Penyelenggaraan pelabuhan umum dilakukan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada BUMN yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan Badan Hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pelabuhan umum atas dasar kerja sama dengan BUMN yang melaksanakan perusahaan pelabuhan”.

Dengan lahirnya UU Pelayaran, beberapa pengaturan terkait kepelabuhanan mengalami perubahan di antaranya ketentuan mengenai penghapusan hak monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan yang dimiliki PT. Pelabuhan Indonesia, pemisahan antara fungsi regulator dan operator dalam pengelolaan pelabuhan serta memberikan peran serta pemerintah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan. Pemisahan fungsi ini memberikan kewajiban untuk membuat perjanjian konsesi oleh Badan Usaha Pelabuhan (BUP) dan pihak pemerintah dalam hal ini Kementerian Perhubungan yang

diturunkan kepada Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggaraan Pelabuhan. Hal ini diatur dalam Pasal 82 ayat (4) dan Pasal 92 UU Pelayaran yang memuat bahwa Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan berperan sebagai wakil Pemerintah untuk memberikan konsesi atau bentuk lainnya kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan yang dituangkan dalam perjanjian. Secara teori sebagaimana yang dikemukakan oleh E. Utrecht, yang sejalan dengan pendapat St. Marbun dan Moh. Mahfud, M.D menyatakan bahwa konsesi yaitu apabila pihak swasta memperoleh delegasi kekuasaan dari pemerintah untuk melakukan sebagian pekerjaan tugas yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah. Pendelegasian wewenang itu diberikan oleh Pemerintah karena Pemerintah sendiri tidak mempunyai cukup tenaga maupun fasilitas untuk melakukannya sendiri.¹

UU Pelayaran yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan penyelenggaraan kepelabuhanan kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan (selanjutnya disebut "PP Kepelabuhanan"). Dalam PP Kepelabuhanan mengatur lebih jauh terkait konsesi salah satunya yaitu mengenai kewajiban pengalihan atau penyerahan kembali fasilitas pelabuhan hasil konsesi.

¹ St. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2011, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 95.

“Dalam hal masa konsesi telah berakhir, fasilitas pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kembali kepada penyelenggara pelabuhan”.²

Ketentuan pengalihan atau penyerahan kembali fasilitas pelabuhan ini kemudian dipertegas kembali dengan ketentuan lahannya juga beralih sebagaimana yang diatur pada Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran (selanjutnya disebut “PP Penyelenggaraan Bidang Pelayaran”) pada Pasal 226 ayat (2) memuat aturan bahwa “Dalam hal masa Konsesi telah berakhir, lahan dan Fasilitas Pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada penyelenggara Pelabuhan”.

PT. Pelabuhan Indonesia merupakan perusahaan hasil penggabungan antara PT. Pelabuhan Indonesia I, III dan IV ke dalam PT. Pelabuhan Indonesia II. Sebelumnya, PT. Pelindo I, II, III dan IV merupakan masing-masing Badan Usaha Milik Negara yang berdiri sejak sebelum diundangkannya UU Pelayaran, mereka didirikan berdasarkan berturut-turut di antaranya Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 1991, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991, Pemerintah Nomor 58 tahun 1991, dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991. Perusahaan-perusahaan tersebut diberikan hak eksklusif berdasarkan Pasal 344 UU Pelayaran untuk tetap menyelenggarakan kegiatan

² Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

pengusahaan di pelabuhan masing-masing.³

PT. Pelabuhan Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan porsi kepemilikan 100% saham dimiliki oleh Negara. Status aset yang saat ini telah dikelola merupakan Penyertaan Modal Negara (PMN) atau Pemerintah kepada BUMN. Pengalihan aset yang diatur dalam PP 61/2009 dan PP 31/2021 ini kemudian menimbulkan pertanyaan kepada PT. Pelabuhan Indonesia sebagai BUMN Kepelabuhanan yang asetnya adalah atas nama PT. Pelabuhan Indonesia akan beralih sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan terkait konsesi kepelabuhanan.

Pemerintah dalam hal ini Menteri Perhubungan kemudian membuat aturan teknis terkait penyerahan aset tersebut dalam Peraturan Menteri Perhubungan RI No. PM 48 Tahun 2021 tentang Konsesi dan bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan (selanjutnya disebut "PM 48/2021"). Namun, dalam PM 48/2021 tidak mengatur secara khusus apakah perusahaan eksisting seperti PT. Pelabuhan Indonesia tidak perlu tunduk dalam ketentuan pengalihan aset sebagaimana yang diatur dalam PP Kepelabuhanan dan PP Penyelenggaraan Bidang Pelayaran. Ketentuan terkait status lahan yang merupakan aset pada awalnya diatur dalam

³ Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia IV ke dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia II.

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan Pelabuhan (selanjutnya disebut “PM 15/2015”) bahwa Hak Pengelolaan Lahan diberikan kepada Penyelenggara. Akan tetapi, ketentuan PM 15/2015 khusus tentang lahan perusahaan eksisting itu dihapus dalam Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 166 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan (selanjutnya disebut “PM 166/2015”). PM 166/2016 kemudian menambahkan ketentuan bahwa “Dalam hal masa konsesi telah berakhir, dapat diperpanjang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. PM 48/2021 yang telah mencabut PM 15/2015 dan PM 166/2015 hanya mengatur terkait bentuk konsesi perusahaan jasa kepelabuhanan di pelabuhan eksisting seperti PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dan tidak mengatur terkait pengalihan lahan dan fasilitas pelabuhan pasca perjanjian konsesi berakhir.

Untuk Perjanjian Konsesi yang menjadi objek penelitian penulis yaitu kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang meliputi penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang dan barang.⁴ Dalam Perjanjian Konsesi tersebut disepakati yang berkaitan dengan aset konsesi sebagai berikut:

⁴ Pasal 2 angka 3 Perjanjian Konsesi.

1. Pasal 24 ayat (7) Perjanjian Konsesi disepakati bahwa Lahan dan Aset di dalam Area Konsesi yang saat ini telah berstatus Hak Pengelolaan atas nama dan/atau tercatat sebagai aset PIHAK KEDUA (PT. Pelabuhan Regional 4), tetap sebagai hak pengelolaan dan/atau aset PIHAK KEDUA”.
2. Pasal 24 ayat (8) Perjanjian Konsesi disepakati bahwa Ketentuan-ketentuan dalam perjanjian Konsesi ini, sejauh mana diperlukan, tetap berlaku walaupun habis masa berlaku Jangka Waktu Konsesi, dan/atau pengakhiran Perjanjian Konsesi ini dan setiap kewajiban dari suatu PIHAK yang akan dilaksanakan dan/atau dilakukan setelah pengakhiran perjanjian konsesi ini, akan tetap harus dilaksanakan oleh PARA PIHAK.

Salah satu penelitian yang terkait dengan Implementasi perjanjian konsesi khususnya pada PT. Pelabuhan Indonesia IV sebelum terjadi penggabungan/*merger* menunjukkan bahwa berdasarkan wawancara dengan Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar menjelaskan bahwa “Penyerahan aset Pelabuhan pasca perjanjian konsesi hanya diberlakukan untuk Pelabuhan yang dibangun setelah berlakunya UU Pelayaran”.⁵ Penulis juga telah melakukan pra penelitian terkait dengan ketentuan konsesi ini dengan Kementerian Perhubungan RI yaitu Imelda selaku Staf Hukum Kementerian Perhubungan RI. Beliau mengemukakan

⁵ Raplin Halid, 2021, *Implementasi Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero)*, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 110.

“Pengalihan aset oleh PT. Pelabuhan Indonesia yang konsesinya melalui mekanisme penunjukkan maka berdampak dengan pengambilalihan, aset tetap akan beralih dan harus jelas bagaimana proses pengalihannya”.⁶

Penulis kemudian melihat permasalahan hukum dalam klausula kewajiban pengalihan aset dalam Perjanjian Konsesi tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang menyepakati status aset tetap atas nama PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 walau telah berakhir masa perjanjian konsesinya. Salah satu tujuan diundangkannya UU Pelayaran untuk menghapus hak monopoli yang dimiliki oleh PT. Pelabuhan Indonesia, namun tidak dapat dipungkiri bahwa PT. Pelabuhan Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Negara yang modal dan kekayaannya memiliki aturan tersendiri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji apa yang menjadi dasar bagi PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam Perjanjian Konsesi tersebut tidak perlu mengalihkan asetnya pasca berakhirnya perjanjian serta mengkaji lebih lanjut mengenai akibat hukum atas klausula tidak beralihnya aset dalam Perjanjian Konsesi tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.

⁶ Wawancara dengan Imelda, Staf Hukum Kementerian Perhubungan RI, Agustus 2022.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mengapa dalam perjanjian konsesi tentang kegiatan perusahaan jasa kepelabuhanan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 tidak mengalihkan asetnya kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar?
2. Apa akibat hukum klausula tidak beralihnya aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam perjanjian konsesi tentang kegiatan perusahaan jasa kepelabuhanan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengapa PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dalam perjanjian konsesi tentang kegiatan perusahaan jasa kepelabuhanan tidak mengalihkan asetnya kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar pasca berakhirnya perjanjian sebagaimana yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan terkait konsesi kepelabuhanan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum klausula tidak beralihnya aset dalam perjanjian konsesi tentang kegiatan perusahaan jasa kepelabuhanan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.

D. Kegunaan Penelitian

1. Manfaat teoretik

Dalam penelitian ini diharapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama mengenai Perjanjian Konsesi di bidang Kepelabuhanan.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan gambaran dan menambah wawasan tentang perjanjian konsesi di bidang kepelabuhanan serta dapat menjadi acuan hukum dalam memecahkan persoalan pengalihan aset akibat perjanjian konsesi.

E. Keaslian Penelitian

Setelah peneliti melakukan penelusuran terhadap judul dan permasalahan yang sama di Perpustakaan Universitas Hasanuddin dan *repository online* beberapa perguruan tinggi di Indonesia, diperoleh hasil bahwa terdapat beberapa penelitian dengan topik yang berhubungan erat dengan penelitian ini, yaitu Perjanjian Konsesi di Bidang Kepelabuhanan. Adapun penelitian tersebut, antara lain:

1. Implementasi Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan di PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) oleh Raplin Halid, Tesis, 2021, Magister Ilmu Hukum, Universitas Hasanudddin.

Penelitian ini mengkaji mengenai evaluasi kesesuaian perjanjian konsesi untuk Pelabuhan eksisting di PT. Pelindo IV dengan ketentuan yang berlaku di bidang kepelabuhanan dan evaluasi kesesuaian pengelolaan jasa kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh PT. Pelindo IV pada pelabuhan eksisting dengan Perjanjian Konsesi. Selanjutnya,

hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ditinjau dari aspek hukum perikatan, Perjanjian Konsesi antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dengan PT Pelindo IV telah memenuhi persyaratan sebagai perjanjian sah dan mengikat. Namun, jika ditinjau dari ketentuan hukum Konsesi Kepelabuhanan maka Perjanjian konsesi ini belum sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan. Hasil penelitian juga menunjukkan terdapat dua jasa kepelabuhanan yang implementasinya belum sesuai dengan Perjanjian Konsesi dan ketentuan hukum yang berlaku.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji lebih khusus mengenai kewajiban pengalihan aset dalam Perjanjian Konsesi oleh PT. Pelabuhan Indonesia dengan menggunakan metode analisis normatif, sedangkan penelitian tersebut mengkaji evaluasi penerapan perjanjian konsesi secara umum. Selanjutnya penelitian tersebut juga merupakan PT. Pelabuhan Indonesia IV yang belum melakukan penggabungan (merger) sehingga dalam penelitian ini juga akan menjelaskan mengenai kedudukan penggabungan tersebut terhadap perjanjian konsesi yang dibuat sebelumnya.

2. Analisis Terhadap Perjanjian Konsesi antara Penyelenggara Pelabuhan dengan Badan Usaha Pelabuhan BUMN dan Non BUMN Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran oleh Ridha Rosalmi, Tesis, 2019, Magister Ilmu Hukum,

Universitas Esa Unggul.

Penelitian ini mengkaji mengenai analisis terhadap perjanjian konsesi antara Penyelenggara Pelabuhan dengan Badan Usaha Pelabuhan dari BUMN (PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV Persero) dan Badan Usaha Pelabuhan non BUMN (Swasta), selain itu juga mengkaji terkait kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perjanjian konsesi. Selanjutnya hasil dari penelitian ini yaitu adanya ketidaksesuaian penentuan pendapatan di dalam Perjanjian Konsesi tersebut, mengenai penandatanganan Perjanjian Konsesi Pelabuhan Eksisting kurang sesuai dengan peraturan. Hasil penelitian juga menunjukkan kendala yang dihadapi dalam Perjanjian Konsesi antara lain tidak adanya penyerahan lahan sebelum ditandatangani Perjanjian Konsesi, aset yang diserahkan setelah masa Perjanjian Konsesi berakhir, Audit aset PT. Pelindo I, II, III dan IV, dan tidak adanya Badan Khusus yang menangani perusahaan Pelabuhan.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji secara khusus mengenai aspek penerapan kewajiban pengalihan aset dalam Perjanjian Konsesi oleh PT. Pelabuhan Indonesia dan Penyelenggara Pelabuhan dengan menggunakan metode analisis normatif, sedangkan penelitian tersebut mengkaji secara lebih umum termasuk Perjanjian Konsesi yang dilakukan oleh BUMN Kepelabuhanan dan Badan Usaha Pelabuhan non BUMN (Swasta) dan melakukan evaluasi terhadap perjanjian

konsesi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait kepelabuhanan.

3. Kewenangan Otoritas Pelabuhan dan Badan Usaha Pelabuhan dalam Pengurusan Pendaftaran Tanah Hak Pengelolaan Pelabuhan (Studi Pasca Pelaksanaan Perjanjian Konsesi antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Tanjung Perak dengan PT Pelabuhan Indonesia III (Persero)) oleh Raisa Inayati, Tesis, 2020, Magister Ilmu Hukum, Universitas Airlangga.

Penelitian ini mengkaji mengenai konflik kewenangan dan upaya hukum penyelesaiannya oleh Otoritas Pelabuhan dan Badan Usaha Pelabuhan dalam pengurusan pendaftaran tanah hak pengelolaan pasca pelaksanaan perjanjian konsesi. Selanjutnya hasil dari penelitian ini yaitu PT. Pelabuhan Indonesia III (Persero) selaku Badan Usaha Pelabuhan Milik Negara telah menandatangani perjanjian konsesi dengan Penyelenggara Pelabuhan, yang mana diatur mengenai tanah hak pengelolaan menjadi kewenangan Penyelenggara Pelabuhan. Hal tersebut membawa dampak proses pensertifikatan PT. Pelabuhan Indonesia III sebelum berlakunya Perjanjian Konsesi menjadi terkendala, meskipun secara hukum tanah Nasional PT. Pelabuhan Indonesia III merupakan pihak yang berhak memiliki hak pengelolaan.

Perbedaan fokus kajian antara peneliti dengan penelitian tersebut, yaitu peneliti mengkaji secara khusus mengenai aspek

penerapan kewajiban pengalihan aset secara keseluruhan dalam Perjanjian Konsesi oleh PT. Pelabuhan Indonesia dan Penyelenggara Pelabuhan dengan menggunakan metode analisis normatif, sedangkan penelitian tersebut mengkaji secara lebih khusus mengenai kepastian hukum hak pengelolaan tanah yang merupakan aset PT. Pelabuhan Indonesia III dan kedudukan pihak yang berhak memiliki hak tersebut. Perbedaan fokus kajian juga dilihat dari objek penelitian yang berfokus pada lokasi tanah PT. Pelabuhan Indonesia III, sedangkan peneliti membahas PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang merupakan bagian dari hasil penggabungan PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III, dan IV .

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, dan efisien, serta berdasarkan urutan langkah-langkah teratur dan sistematis.⁷ Menurut pandangan Soerjono Soekanto, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang mempunyai tujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu.⁸

1. Jenis Penelitian

⁷ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel Edisi Revisi*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 50.

⁸ *Ibid*, hlm. 65.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif yaitu penelitian hukum dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan.⁹ Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau norma.¹⁰

2. Metode Pendekatan

Adapun pendekatan penelitian yang diterapkan oleh penulis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan undang-undang (*Statute Approach*)

Pendekatan ini juga dikenal dengan istilah yuridis-normatif. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan isu hukum yang dihadapi.¹¹

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹²

3. Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 24.

¹⁰ I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 12.

¹¹ Irwansyah, *Op.Cit*, hlm.133.

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hlm. 94.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945, undang-undang terkait, hukum adat, dan yurisprudensi.¹³ Adapun bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penulisan ini terdiri dari Peraturan perundang-undangan dan perjanjian konsesi terkait.

Peraturan perundang-undangan dan perjanjian konsesi yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) *Burgerlijk Wetboek (BW)*
- 2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
- 4) Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran.
- 5) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 6) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 118-119.

- 7) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- 8) Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015 tentang Koneksi dan bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Perhubungan No. 166 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015 tentang Koneksi dan bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.
- 9) Peraturan Menteri Perhubungan No. 48 Tahun 2021 tentang Koneksi dan bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.
- 10) Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia IV ke dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia.
- 11) Perjanjian Koneksi antara Kantor Otoritas Pelabuhan Makassar dengan PT. Pelabuhan Indonesia IV tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang

Diusahakan Oleh PT. Pelabuhan Indonesia IV.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti naskah akademik rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Peneliti juga melakukan wawancara kepada Kementerian Perhubungan RI, Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar, PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 serta akademisi.¹⁴

c. Bahan Non Hukum

Bahan non hukum merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan sebagai pelengkap atas bahan hukum primer dan sekunder di antaranya kamus bahasa Indonesia, surat kabar, majalah, serta bahan-bahan yang ada di internet sesuai dengan permasalahan yang diteliti.¹⁵

4. Teknik Pengumpulan dan Analisa Bahan Hukum

a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik dalam pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang merupakan suatu metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *content analysis*.¹⁶ Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2016, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hlm. 298.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 21.

mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan permasalahan. Selain studi kepustakaan, Teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan wawancara. Penulis melakukan wawancara dengan Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Imelda sebagai Staf Hukum Kementerian Perhubungan RI, Devy Aviany sebagai Staf bidang Perencanaan dan Pembangunan Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar, Raplin Halid sebagai Kepala Divisi Hukum PT. Pelabuhan Indonesia IV (sebelum terjadinya penggabungan/*merger*), Muhammad Taqwa dan Dinda Ardhy sebagai Staf Hukum PT. Pelabuhan Indonesia untuk mendapat pandangan yang komprehensif dalam penelitian ini.

b. Analisa Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum dianalisis secara sistematis, faktual dan akurat. Penelitian hukum dilakukan menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. *Output* dari penelitian hukum adalah preskripsi yang berupa rekomendasi atau saran yang dapat diterapkan dalam pelaksanaan perjanjian konsesi antara BUMN Kepelabuhanan dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia

dengan Otoritas Pelabuhan mengenai pengalihan fasilitas dan lahan hasil konsesi.

BAB II

DASAR TIDAK BERALIHNYA ASET YANG DIKUASAI PT. PELABUHAN INDONESIA DALAM PERJANJIAN KONSESI KEPELABUHANAN

A. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Pengertian BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu wujud nyata Pasal 33 UUD 1945 yang memiliki posisi strategis dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Agar dalam menjalankan pemerintahan dengan baik, negara kemudian mendirikan BUMN demi mengusahakan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat.¹⁷ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut "UU BUMN") yang memuat bahwa "Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa BUMN termasuk perusahaan karena Badan Usaha yang dimaksud adalah perusahaan. Sebagai perusahaan BUMN juga bertujuan untuk mendapatkan keuntungan seperti yang ada pada

¹⁷ I Made Asu Dana Yoga Arta, 2017, *Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (Bumdn) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta*, Jurnal IUS, Vol V, Nomor 2, hlm. 178.

perusahaan pada umumnya.¹⁸

2. Asas-asas BUMN

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Di dalam UU BUMN tidak mengatur mengenai asas-asas BUMN, meskipun demikian apabila disimak dengan saksama BUMN mempunyai sejumlah asas sebagai berikut:¹⁹

a. Asas kepemilikan negara

Asas ini mengandung makna bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dan modalnya seluruh atau sebagian besar berasal dari negara, sehingga BUMN merupakan perusahaan milik negara.

b. Asas pemisahan APBN

Asas ini hanya menyangkut mengenai modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN. Di BUMN tidak dikenal adanya DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) seperti yang berlaku di instansi-instansi pemerintah.

c. Asas perusahaan yang sehat

Sejalan dengan asas pemisahan APBN di atas, pengelolaan BUMN dilakukan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

d. Asas keperdataan/korporasi

BUMN sebagai perusahaan juga berpedoman pada hukum perdata

¹⁸ Gatot Supramono, 2016, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 20.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 21.

dalam hal ini hukum korporasi/dagang. BUMN sebagai badan hukum perdata dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.

e. Asas kekayaan terpisah

BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/pemegang sahamnya.

f. Asas pertanggungjawaban terbatas

Pendiri maupun pemegang saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN mengalami kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemegang saham tidak ikut bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

g. Asas kemandirian

BUMN menjalankan perusahaannya secara mandiri. Hal ini dapat dilihat dengan pemberian modal sekali oleh negara, BUMN kemudian mengelola modal tersebut untuk kepentingan usahanya dan menentukan bagaimana perusahaannya akan berjalan kedepannya.

h. Asas mendapatkan keuntungan

Pendirian BUMN sebagai perusahaan sama dengan perusahaan pada umumnya yaitu untuk memperoleh keuntungan.

i. Asas keterbukaan

Sejalan dengan asas kepemilikan di atas, modal (saham) yang ditanamkan ke dalam BUMN sebagian kecil (minoritas) dapat dijual di

masyarakat (*go public*), sehingga BUMN menjadi perusahaan yang terbuka.

j. Asas kesejahteraan dan kemakmuran

Kehadiran BUMN di tengah-tengah masyarakat adalah untuk melengkapi atau mengatasi sektor kehidupan yang tidak dapat dipenuhi oleh pihak swasta. Hadirnya BUMN diharapkan dapat memberikan kesejahteraan dan sekaligus kemakmuran masyarakat.

k. Asas keadilan

Keberadaan BUMN diharapkan memberikan rasa keadilan kepada masyarakat, salah satu contohnya yaitu dalam memproduksi sebuah produk haruslah memberikan jaminan kuantitas dan kualitas yang bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

3. Ciri-ciri BUMN

BUMN mempunyai ciri-ciri tersendiri yang berbeda dengan perusahaan pada umumnya. Menurut Ismawanto, ciri-ciri BUMN dapat didasarkan pada kepemilikan, fungsinya, dan permodalannya, yaitu sebagai berikut:²⁰

a. Berdasarkan kepemilikannya, BUMN memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Penguasaan badan usaha dimiliki oleh pemerintah.
- 2) Pemerintah melakukan pengawasan dilakukan baik secara hierarki maupun secara fungsional.
- 3) Pemerintah memegang kekuasaan penuh dalam menjalankan

²⁰ *Ibid*, hlm.23.

kegiatan.

- 4) Pemerintah berwenang menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan usaha.
- 5) Semua risiko yang terjadi sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemerintah.

b. Berdasarkan fungsinya, BUMN memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Menambah kas negara karena merupakan salah satu sumber penghasilan negara.
- 2) Agar pengusaha swasta tidak memonopoli usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak.
- 3) Melayani kepentingan umum atau pelayanan kepada masyarakat.
- 4) Merupakan lembaga ekonomi yang tidak mempunyai tujuan utama mencari keuntungan, tetapi dibenarkan untuk memupuk keuntungan.
- 5) Merupakan salah satu stabilisator perekonomian negara.
- 6) Dapat meningkatkan produktivitas, efektivitas dan efisiensi serta terjaminnya prinsip-prinsip ekonomi.

c. Berdasarkan permodalannya, BUMN memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- 2) Peranan pemerintah sebagai pemegang saham. Bila sahamnya dimiliki oleh masyarakat, besarnya tidak lebih dari 49%, sedangkan minimal 51% sahamnya dimiliki oleh negara.

- 3) Pinjaman pemerintah dalam bentuk obligasi.
- 4) Modal juga diperoleh dari bantuan luar negeri.
- 5) Bila memperoleh keuntungan, maka dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat.
- 6) Pinjaman kepada bank atau lembaga keuangan bukan bank.

4. Jenis-jenis BUMN

Jenis-jenis BUMN berdasarkan UU BUMN yaitu sebagai berikut:

a. Badan Usaha Perseroan

Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.²¹ BUMN Persero berbeda dengan usaha swasta yang didirikan melalui perjanjian, Persero berstatus badan hukum sejak pendiriannya sedangkan Perseroan terbatas milik swasta yang memperoleh status badan hukum memperoleh status badan hukum setelah mendapat pengesahan dari pemerintah.²²

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 UU BUMN ditentukan maksud dan tujuan khusus dari pendirian Persero yaitu menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan

²¹ Undang-Undang 19 Tahun 2003 Pasal 1 angka 2.

²² Arya Devendra Fatzgani, 2017, *Tinjauan Hukum terhadap Pembentukan Induk Perusahaan (Holding) Pada Badan Usaha Milik Negara*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.34.

berdaya saing kuat dan mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat ini bertujuan agar dapat memenuhi permintaan pasar, baik pasar dalam negeri maupun pasar internasional. Dengan demikian dapat meningkatkan keuntungan dan nilai perusahaan sehingga memberi manfaat optimal.²³

Mengenai eksistensi hukum Perseroan, pada awal mulanya hukum Perseroan atau Perseroan Terbatas (PT) diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) dan setelah mengalami pembaharuan, Perseroan pun kemudian diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pada Pasal 1 angka 1 yang memuat bahwa:

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”

Kemudian diperbaharui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang mengatur bahwa Perseroan Terbatas dapat juga didirikan oleh Badan Hukum Perorangan.

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham

²³ *Ibid*, hlm. 35.

atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil".²⁴

b. Badan Usaha Umum (Perum)

Perusahaan Umum (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Perum bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.²⁵ Dalam mendirikan Perum, negara bertindak sendiri karena tidak dimungkinkan untuk dapat bekerja sama dengan pihak lain (swasta) dalam memupuk modal. Pengelolaan Perum berdasarkan pada prinsip perusahaan sehingga tidak menggunakan sistem keuangan negara.²⁶

Perusahaan umum (Perum) didirikan secara sepihak oleh pemerintah melalui perundang-undangan dan memperoleh status sebagai badan hukum secara otomatis sejak pendiriannya. Perum tidak memerlukan pengesahan anggaran dasar sebagaimana perusahaan berbadan hukum swasta lainnya. Organ Perum adalah Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.²⁷

²⁴ Pasal 109 angka 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

²⁵ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

²⁶ M.Syarafie, 2018, *Sita Aset Anak Perusahaan BUMN dalam Holding BUMN*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, hlm. 28.

²⁷ Pasal 37 Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

5. PT Pelabuhan Indonesia (Persero)

PT. Pelabuhan Indonesia adalah salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang khusus didirikan oleh pemerintah untuk perusahaan di bidang kepelabuhanan. PT. Pelabuhan Indonesia merupakan perusahaan hasil penggabungan antara PT. Pelabuhan Indonesia I, III dan IV ke dalam PT. Pelabuhan Indonesia II. Sebelumnya, PT. Pelindo I, II, III dan IV merupakan masing-masing Badan Usaha Milik Negara yang berdiri sejak sebelum diundangkannya UU Pelayaran, mereka didirikan berdasarkan berturut-turut diantaranya Peraturan Pemerintah Nomor 56 tahun 1991, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991, Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 1991, dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991. Perusahaan-perusahaan tersebut diberikan hak eksklusif berdasarkan Pasal 344 UU Pelayaran untuk tetap menyelenggarakan kegiatan perusahaan di pelabuhan masing-masing.²⁸

B. Badan Usaha Pelabuhan

1. Pengertian Badan Usaha Pelabuhan

Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan perusahaan yang dipergunakan sebagai

²⁸ Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia IV ke dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia II.

tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra-dan antarmoda transportasi.²⁹ Badan Usaha Pelabuhan (BUP) adalah Perusahaan berbadan hukum yang menyelenggarakan aktivitas pelayanan jasa kepelabuhanan setelah mendapatkan konsesi melalui proses pelelangan atau penunjukan dari Otoritas Pelabuhan atau Unit Penyelenggaraan Pelabuhan.³⁰ Berdasarkan Pasal 1 angka 15 PM 15/2015 mengatur bahwa definisi Badan Usaha Pelabuhan (BUP) adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus di bidang perusahaan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya. Badan Usaha adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia yang khusus didirikan untuk pelayaran. BUP berkedudukan sebagai rekanan mitra usaha yang menjalankan fungsi perusahaan setelah berkontrak untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dengan Otoritas Pelabuhan atau Unit Penyelenggaraan Pelabuhan yang menjalankan fungsi pemerintahan.³¹

Badan Usaha Pelabuhan (BUP) bertindak sebagai Operator yang mengoperasikan satu atau lebih terminal dan fasilitas pelabuhan yang menjalankan 1 Daerah Lingkungan Kerja (DLKr) pelabuhan. Daerah

²⁹ Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Pelayaran.

³⁰ D. A. Lasse, 2014, *Manajemen Pelabuhan*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 69.

³¹ Pasal 75 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

Lingkungan Kerja adalah wilayah perairan dan daratan suatu pelabuhan atau terminal khusus yang digunakan secara langsung untuk operasional pelabuhan.

Berdasarkan Pasal 90 UU Pelayaran mengatur terkait kegiatan Perusahaan di Pelabuhan yaitu terdiri atas penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan dan jasa terkait dengan kepelabuhanan. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang dimaksud meliputi penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang yang terdiri atas:

- a. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
- b. Penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;
- c. Penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;
- d. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan peti kemas;
- e. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;
- f. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa terminal peti kemas, curah cair, curah kering, dan Ro-Ro;
- g. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa bongkar muat barang;
- h. Penyediaan dan/atau pelayanan pusat distribusi dan konsolidasi barang; dan/atau
- i. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal.

Penyediaan jasa kepelabuhanan dan/atau penyelenggaraan jasa kepelabuhanan di atas dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan yang dituangkan dalam perjanjian. Konsesi 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. Dalam melaksanakan kegiatannya Badan Usaha Pelabuhan berkewajiban:³²

- a. Menyediakan dan memelihara kelayakan fasilitas pelabuhan;
- b. Memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah;
- c. Menjaga keamanan, keselamatan, dan ketertiban pada fasilitas pelabuhan yang dioperasikan;
- d. Ikut menjaga keselamatan, keamanan, dan ketertiban yang menyangkut angkutan di perairan;
- e. Memelihara kelestarian lingkungan;
- f. Memenuhi kewajiban sesuai dengan konsesi dalam perjanjian; dan
- g. Mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, baik secara nasional maupun internasional

Dalam melakukan kegiatan usahanya, BUP wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:³³

- a. Menteri untuk BUP di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;
- b. Gubernur untuk BUP di pelabuhan pengumpan regional; dan
- c. Bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal.

2. Jenis-jenis Pelabuhan

Berdasarkan izin usahanya, jenis-jenis pelabuhan terbagi menjadi tiga yaitu sebagai berikut:

- a. Pelabuhan Utama adalah pelabuhan yang fungsi utamanya adalah untuk melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri dan internasional, alih muat angkutan laut dalam negeri dan

³² Pasal 94 Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

³³ Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

internasional dalam jumlah besar, dan sebagai tempat keluar masuk penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antarprovinsi.³⁴

b. Pelabuhan Pengumpul adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah menengah, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan antar provinsi.³⁵

c. Pelabuhan Pengumpan adalah pelabuhan yang fungsi pokoknya melayani kegiatan angkutan laut dalam negeri, alih muat angkutan laut dalam negeri dalam jumlah terbatas, merupakan pengumpan bagi pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul, dan sebagai tempat asal tujuan penumpang dan/atau barang, serta angkutan penyeberangan dengan jangkauan pelayanan dalam provinsi.³⁶

Izin usaha sebagaimana dimaksud di atas diberikan setelah memenuhi persyaratan:³⁷

- 1) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPP);
- 2) Berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau perseroan terbatas yang khusus didirikan di bidang kepelabuhanan;
- 3) Memiliki akta pendirian perusahaan; dan
- 4) Memiliki keterangan domisili perusahaan.

Penetapan Badan Usaha Pelabuhan yang ditunjuk untuk

³⁴ Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

³⁵ Pasal 1 angka 18 Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

³⁶ Pasal 1 angka 19 Undang-Undang No.17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

³⁷ Pasal 71 Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan pada pelabuhan yang berubah statusnya dari pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial menjadi pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilakukan melalui pemberian konsesi dari Otoritas Pelabuhan.

3. Sejarah Perkembangan Pelabuhan di Indonesia

Jika dilihat dari sejarah Pelabuhan di Indonesia, maka dapat diuraikan sebagai berikut:³⁸

a. Zaman Hindia Belanda

Penyelenggaraan aktivitas kepelabuhanan di Indonesia telah berlangsung jauh sebelum kemerdekaan. Akan tetapi, pengaturan dengan hukum normatif dimulai dengan Peraturan Bandar 1925. Peraturan Bandar 1925 menyerahkan kewenangan pelaksanaan dan pengawasan tertib bandar kepada para Syahbandar. Di tempat yang tidak ada syahbandar, maka untuk penegakan dan penindakan atas pelanggaran diserahkan kepada Kepala Daerah (Residen dan Bupati). Selain Peraturan Bandar 1925, ada pula Ordonansi Dinas Pandu 1927 dengan ketentuan derivasi Keputusan Dinas Pandu Stb. 1927 Nomor 63 yang mengatur berbagai hal khususnya terkait kegiatan pemanduan kapal, Undang-Undang Pelayaran Indonesia 1936 dengan ketentuan derivasi Peraturan Pelayaran Sbd. 1936 Nomor 703 yang mengatur terkait pelayaran yang berlaku secara umum termasuk orang-orang dalam

³⁸ D. A. Lasse, *Op.Cit*, hlm 7-22.

masyarakat adat. Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim 1939, ordonansi ini memuat ketentuan-ketentuan penegakan dan penindakan atas ketertiban dan keamanan dalam daerah laut Indonesia termasuk di antaranya yaitu hak lintas damai, hak pengajaran, perizinan penangkapan ikan dan hal-hal yang berkaitan dengan keamanan lainnya.

b. Periode Setelah Kemerdekaan - Tahun 1960

Pelabuhan pada periode ini ada yang bersifat IBW (*Indische Bedrijven Wet*) yaitu pelabuhan yang dikelola sebagai Perusahaan Umum yaitu pelabuhan besar sedangkan ada pula yang pelabuhan kecil berstatus ICM/M (*Indische Comptabiliteit*) yang pendapatannya disetor ke kas negara.

c. Periode Tahun 1960 – 1969

Pada periode ini pemerintah membentuk Perusahaan Negara (PN) dari seluruh pelabuhan di Indonesia dan dibagi menjadi 9 (sembilan) daerah, hal ini ditandai dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. Tiap-tiap PN kemudian dipimpin oleh seorang Direksi dan dikoordinasikan oleh Departemen Perhubungan Laut.

Adapun PN Pelabuhan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) PN Pelabuhan Daerah I di Medan/Belawan;
- 2) PN Pelabuhan Daerah II di Dumai;
- 3) PN Pelabuhan Daerah III di Jakarta Tanjung Priok;
- 4) PN Pelabuhan Daerah IV di Surabaya Tanjung Perak;
- 5) PN Pelabuhan Daerah V di Banjarmasin;
- 6) PN Pelabuhan Daerah VI di Ujung Pandang;

- 7) PN Pelabuhan Daerah VII di Bitung/Manado;
- 8) PN Pelabuhan Daerah VIII di Semarang; serta
- 9) PN Pelabuhan Daerah IX di Irian Jaya.

d. Periode Tahun 1969 – 1983

PN Pelabuhan Daerah I sampai dengan IX dilikuidasi dan menjadi Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP). Administrator Pelabuhan di Pelabuhan Pusat merangkap sebagai pimpinan pelabuhan induk dari pelabuhan daerah masing-masing PN Pelabuhan berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1969 tentang Pembubaran Perusahaan-Perusahaan Negara Pelabuhan dan Pengalihan Pembinaannya ke Dalam Organisasi Pembinaan Pelabuhan.

e. Periode Tahun 1983 – 1990

Pada tahun 1983, terjadi perubahan bentuk organisasi maupun pengelolaan pelabuhan. Pelabuhan dibedakan menjadi pelabuhan yang diusahakan dan pelabuhan yang tidak diusahakan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1983 tentang Pembinaan Kepelabuhanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero), maka pelabuhan-pelabuhan yang

dusahakan dibentuk menjadi 4 (empat) Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan, yaitu:

- 1) Perum Pelabuhan I berpusat di Medan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1983 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan I;
- 2) Perum Pelabuhan II berpusat di Jakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1983 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan II;
- 3) Perum Pelabuhan III berpusat di Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1983 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan III; dan
- 4) Perum Pelabuhan IV berpusat di Makassar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1983 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan IV.

f. Periode Tahun 1990 – 2008

Pada bulan November 1991, terjadi perubahan bentuk dari Perum Pelabuhan I, II, III, dan IV menjadi PT Pelabuhan Indonesia I, II, III, dan IV (Persero) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56, 57, 58, dan 59 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Pelabuhan menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Pada periode ini, landasan hukum yang menjadi dasar pengelolaan dan pengoperasian pelabuhan adalah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan. Keempat Pelindo ini terbagi berdasarkan wilayah yang berbeda yaitu sebagai berikut:

- 1) Pelindo I mengelola pelabuhan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau dan Kepulauan Riau.
- 2) Pelindo II mengelola pelabuhan di wilayah 10 provinsi, yaitu Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Bangka Belitung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Kalimantan Barat.
- 3) Pelindo III mengelola pelabuhan di wilayah 7 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Bali, NTB dan NTT.
- 4) Pelindo IV mengelola pelabuhan di wilayah 11 provinsi, yaitu Provinsi Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat.

g. Periode Tahun 2008 – 2021

Pada tahun 2008, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 yaitu pada Bab VII diatur ketentuan tentang penyelenggaraan pelabuhan. Gambaran secara umum di dalam kegiatan kepelabuhanan dilaksanakan 3 (tiga) fungsi yaitu pemerintahan, penyelenggaraan (pengaturan dan pembinaan), dan pengusaha pelabuhan:

- 1) Fungsi pemerintahan dan keselamatan pelayaran
Kegiatan pelayanan diberikan oleh instansi-instansi pemerintah meliputi fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran, kepabeanan, imigrasi, dan karantina.
- 2) Fungsi pengaturan dan pembinaan
Untuk melaksanakan fungsi pengaturan dan pembinaan pada pelabuhan yang diusahakan dibentuk Lembaga Pelabuhan yang disebut Otoritas Pelabuhan dengan tugas dan tanggung jawab sebagaimana diuraikan pada poin sebelumnya.
- 3) Fungsi pengusaha pelabuhan
Kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan

pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan.

h. Periode 2021 – Sekarang

Pada tahun 2021, PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV melakukan penggabungan (*merger*). Keempat Pelindo menjadi satu Pelindo yang kemudian bernama PT. Pelabuhan Indonesia. Penggabungan (*merger*) ini berdasar pada Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan PT Pelindo I, III, dan IV (Persero) ke dalam PT Pelabuhan Indonesia II (Persero). Berdasarkan Surat Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: S-756/MBU/10/2021 tanggal 1 Oktober 2021 perihal Persetujuan Perubahan nama, Perubahan Anggaran dasar dan Logo Perusahaan. Sehingga Pelindo II berganti nama menjadi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) atau Pelindo.

C. Analisis Dasar Tidak Beralihnya Aset Yang dikuasai PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 Dalam Perjanjian Konsesi Kepelabuhanan

PT. Pelabuhan Indonesia adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang kepelabuhanan. Sebelum lahirnya UU Pelayaran, PT. Pelabuhan Indonesia dulunya merupakan perusahaan-perusahaan yang berdiri sendiri yang terdiri atas PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia II, PT. Pelabuhan Indonesia III, dan PT. Pelabuhan Indonesia IV yang masing-masing diberikan hak monopoli yaitu hak untuk menguasai pasar di bidang kepelabuhanan. Setiap badan usaha yang ingin melakukan usaha di bidang kepelabuhanan harus melalui

mekanisme kerjasama dengan BUMN Kepelabuhanan.³⁹ Namun setelah UU Pelayaran tersebut lahir, setiap badan hukum yang ingin melakukan usaha di bidang kepelabuhanan harus melalui perjanjian konsesi dengan penyelenggara pelabuhan yaitu Kementerian Perhubungan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 92 UU Pelayaran.

Pada tahun 2021, PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV melakukan penggabungan/*merger*, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan PT Pelindo I, III, dan IV (Persero) ke dalam PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) (selanjutnya disebut "PP 101/2021"). Akibat hukum atas penggabungan ini yaitu PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia III, dan PT. Pelabuhan Indonesia IV dinyatakan bubar tanpa likuidasi dengan ketentuan segala hak dan kewajiban serta kekayaan PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia III, dan PT. Pelabuhan Indonesia IV beralih karena hukum kepada PT. Pelabuhan Indonesia II.⁴⁰ Dengan dilakukannya penggabungan ini juga mengakibatkan beberapa perubahan terkait kegiatan, aset, perizinan, konsesi dan nama perusahaan yang diatur dalam Pasal 4 PP 101/2021 yaitu sebagai berikut:

- a. Kegiatan perusahaan di Pelabuhan yang telah diselenggarakan beserta aset perusahaan yang dimiliki atau dikuasai oleh Perusahaan PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia III, dan PT. Pelabuhan Indonesia IV selanjutnya diselenggarakan dan dimiliki atau dikuasai oleh PT.

³⁹ Pasal 26 Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran.

⁴⁰ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2021 Tentang Penggabungan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia I, Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia III, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia IV ke dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia II.

- Pelabuhan Indonesia II yang statusnya sebagai ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan II Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);
- b. PT. Pelabuhan Indonesia II wajib melakukan penyesuaian terhadap perizinan, konsesi, dan dokumen hukum lain paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal penggabungan mulai berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. Selama perizinan, konsesi, dan dokumen hukum lain yang dimiliki oleh PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia III, dan PT. Pelabuhan Indonesia IV belum dilakukan penyesuaian sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perizinan, konsesi, dan dokumen hukum tersebut dinyatakan tetap berlaku dan merupakan perizinan, konsesi, serta dokumen hukum bagi PT. Pelabuhan Indonesia II;
 - d. Nama PT. Pelabuhan Indonesia II dan nama pelabuhan yang diusahakan PT. Pelabuhan Indonesia II dalam hal diperlukan, dapat dilakukan perubahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Surat Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia No. S-756/MBU/10/2021 tanggal 1 Oktober 2021 perihal Persetujuan Perubahan Nama, Perubahan Anggaran Dasar dan Logo Perusahaan, PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) berganti nama menjadi "PT Pelabuhan Indonesia (Persero)" atau disingkat "Pelindo". PT. Pelabuhan Indonesia juga memiliki struktur korporasi baru pasca penggabungan yang terdiri dari empat peran utama yaitu PT Pelabuhan Indonesia (Persero) yang memegang peran *Strategic Architect & Concession Owner*, Regional 1 hingga Regional 4 yang memegang peran sebagai *Regional Coordinator*, 4 Perusahaan *Sub holding* yang memegang peran sebagai *Business Owner*, serta Anak Perusahaan Pelindo saat ini yang akan memegang peran sebagai Business

Operator.⁴¹ Namun dalam penelitian ini memfokuskan pembahasan hanya kepada PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 sebagaimana objek penelitian yaitu Perjanjian Konsesi yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4. Hal ini didasarkan atas wilayah kerja PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang merupakan wilayah kerja dari PT. Pelabuhan Indonesia IV sebelum terjadinya penggabungan (*merger*). PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 merupakan bagian dari PT. Pelabuhan Indonesia yang bertanggungjawab atas pelabuhan yang dikelola oleh PT. Pelabuhan Indonesia IV sebelumnya.

Dengan demikian penulis melihat bahwa perubahan PT. Pelabuhan Indonesia IV menjadi PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 tidak menghapus keberlakuan perjanjian konsesi PT. Pelabuhan Indonesia IV yang sebelumnya telah dibuat sebelum terjadinya penggabungan (*merger*). Perjanjian Konsesi antara Kantor Otoritas Pelabuhan utama Makassar dengan PT. Pelabuhan Indonesia IV 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) yang menjadi objek penelitian penulis masih berlaku dan ruang lingkup perjanjiannya merupakan tanggung jawab PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 saat ini, hal ini didasarkan pada PP 101/2021 bahwa segala konsesi dan dokumen hukum tetap berlaku.

⁴¹ Laporan tahunan PT Pelabuhan Indonesia (Persero) Tahun 2021, hlm. 15.

Untuk pengendalian aset sendiri walaupun telah terjadi penggabungan (*merger*) akan tetap dilakukan oleh pihak yang sama hal ini dikarenakan Pengalihan aset dan liabilitas PT. Pelabuhan Indonesia I, PT. Pelabuhan Indonesia III dan PT. Pelabuhan Indonesia IV ke PT. Pelabuhan Indonesia II dicatat berdasarkan metode penyatuan kepemilikan sesuai dengan PSAK No. 38 (Revisi 2012), “Kombinasi Bisnis Entitas Sepengendali”. Berdasarkan PSAK No. 38, pengalihan aset, liabilitas, saham dan/atau instrumen kepemilikan lain antara entitas sepengendali tidak akan menghasilkan suatu laba atau rugi bagi Perusahaan atau entitas individual yang berada dalam Kelompok Usaha yang sama. Oleh karena transaksi restrukturisasi antara entitas sepengendali tidak mengubah substansi ekonomi atas kepemilikan aset, liabilitas, saham atau instrumen kepemilikan lain yang dipertukarkan, aset atau liabilitas yang dialihkan harus dicatat berdasarkan nilai buku yang menggunakan metode penyatuan kepentingan. Dalam pelaksanaan metode penyatuan kepentingan, komponen-komponen laporan keuangan konsolidasian selama penggabungan terjadi disajikan seolah-olah penggabungan tersebut telah terjadi sejak awal periode penyajian paling awal.⁴²

Dalam Perjanjian Konsesi yang menjadi Objek penelitian penulis, Pihak Pertama ialah I Nyoman Gede Saputra yang merupakan Kepala Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dalam hal ini bertindak untuk

⁴² Laporan Keuangan Konsolidasian tanggal 31 Desember 2022 PT. Pelabuhan Indonesia, hlm. 23.

dan atas nama Penyelenggara Pelabuhan. Pihak Pertama dalam hal ini yaitu Otoritas Pelabuhan Makassar merupakan Lembaga pemerintah di pelabuhan yang berperan sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial. Otoritas Pelabuhan berperan sebagai Wakil Pemerintah untuk memberikan konsesi atau bentuk lainnya kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan Kegiatan Pengusahaan di pelabuhan sebagaimana tercantum dalam Surat Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor; KP.104/138/20/DJPL-15 tanggal 9 November 2015. Otoritas Pelabuhan ini merupakan Lembaga yang dibentuk berdasarkan amanat UU Pelayaran oleh Kementerian Perhubungan khususnya Direktur Jenderal Perhubungan Laut.⁴³

Pihak kedua yaitu Doso Agung yang merupakan Direktur Utama PT. Pelabuhan Indonesia IV (Persero) berdasarkan Keputusan Menteri BUMN selaku RUPS Perusahaan Perseroan PT. Pelabuhan Indonesia IV (Persero) Nomor SK.156/MBU/09/2015 tanggal 1 September 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Direktur Utama Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Pelabuhan Indonesia IV dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama PT. Pelabuhan Indonesia IV (Persero) yang berkedudukan di Jalan Soekarno No. 1, Makassar. Pihak kedua merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia IV yang didirikan berdasarkan Peraturan

⁴³ <https://oppriok.dephub.go.id/frontend/profil#tupoksi> (situs online), diakses pada 20 April 2023

Pemerintah Nomor 59 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan IV menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) dan telah memiliki legalitas sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP) berdasarkan keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP 27 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Usaha kepada PT Pelabuhan Indonesia IV (Persero) sebagai Badan Usaha Pelabuhan namun berdasarkan akibat hukum penggabungan perusahaan/*merger* yang dilakukan maka peran PT. Pelabuhan Indonesia IV beralih kepada PT. Pelabuhan Indonesia yang diberikan tanggungjawab kepada PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4. Berdasarkan informasi yang penulis dapatkan, Perjanjian Konsesi yang menjadi objek penelitian ini belum terjadi perubahan dan masih berlaku serta digunakan sebagai dasar hukum konsesi 26 pelabuhan di wilayah kerja PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.⁴⁴

Konsesi adalah pemberian hak oleh Penyelenggara Pelabuhan kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan tertentu dan kompensasi tertentu. Konsesi ini kemudian diwujudkan dalam bentuk Perjanjian tertulis yang disebut sebagai Perjanjian Konsesi. Salah satu unsur penting dalam konsesi adalah mengenai Aset. Dalam Perjanjian Konsesi, definisi aset dibatasi sebagai Aset Bergerak dan Aset Tidak Bergerak di area konsesi. Aset Bergerak adalah seluruh aset yang dapat dipindahkan

⁴⁴ Wawancara dengan Muhammad Taqwa, Bagian Hukum, PT. Pelabuhan Indonesia, Agustus 2022.

yang berada di Area Konsesi yang disediakan dan dioperasikan PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dan difungsikan sebagai fasilitas pendukung pelaksanaan area kegiatan di Area Konsesi, yang meliputi namun tidak terbatas pada peralatan bongkar muat di atas Area Konsesi. Sedangkan Aset Tidak Bergerak adalah seluruh aset yang tidak dapat dipindahkan tanpa merubah bentuk dasarnya yang berada di Area Konsesi yang disediakan dan/atau dibangun dan dioperasikan PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 dan difungsikan sebagai fasilitas pendukung pelaksanaan Kegiatan Pengusahaan di Area Konsesi yang dibuktikan dengan surat kepemilikan dan/atau penguasaan.⁴⁵

Dalam beberapa ketentuan perundang-undangan mengenai konsesi kepelabuhanan tidak menggunakan istilah “aset” namun “fasilitas pelabuhan hasil konsesi”. Istilah Fasilitas pelabuhan sebagai Aset diatur dalam Poin Menimbang Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 166 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 15 Tahun 2015 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.

Dalam Pasal 22 PP Kepelabuhanan mengatur terkait fasilitas pokok dan fasilitas penunjang untuk wilayah daratan untuk rencana induk pelabuhan laut yaitu sebagai berikut:

⁴⁵ Pasal 2 angka 6-8 Perjanjian Konsesi antara Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar dengan PT. Pelabuhan Indonesia IV tentang Kegiatan Pengusahaan Jasa Kepelabuhanan di Pelabuhan yang Diusahakan Oleh PT. Pelabuhan Indonesia IV.

a. Fasilitas pokok, terdiri atas:

- 1) Dermaga
- 2) Gudang lini 1
- 3) Lapangan penumpukan lini 1
- 4) Terminal penumpang;
- 5) Terminal peti kemas;
- 6) Terminal ro-ro;
- 7) Fasilitas penampungan dan pengolahan limbah;
- 8) Fasilitas *bunker*;
- 9) Fasilitas pemadam kebakaran;
- 10) Fasilitas gudang untuk bahan/barang berbahaya dan beracun (b3); dan
- 11) Fasilitas pemeliharaan dan perbaikan peralatan dan sarana bantu navigasi-pelayaran (sbnp).

b. Fasilitas pendukung, terdiri atas:

- 1) Kawasan perkantoran;
- 2) Fasilitas pos dan telekomunikasi;
- 3) Fasilitas pariwisata dan perhotelan
- 4) Instalasi air bersih, listrik, dan telekomunikasi;
- 5) Jaringan jalan dan rel kereta api;
- 6) Jaringan air limbah, drainase, dan sampah;
- 7) Areal pengembangan pelabuhan;
- 8) Tempat tunggu kendaraan bermotor;
- 9) Kawasan perdagangan;
- 10) Kawasan industri; dan
- 11) Fasilitas umum lainnya.

Selain untuk wilayah daratan diatur pula untuk wilayah perairan rencana induk pelabuhan laut yang diatur dalam Pasal 23 PP Kepelabuhanan yang dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Fasilitas pokok, yang terdiri atas:

- 1) Alur-pelayaran;
- 2) Perairan tempat labuh;
- 3) Kolam pelabuhan untuk kebutuhan sandar dan olah gerak kapal;
- 4) Perairan tempat alih muat kapal;
- 5) Perairan untuk kapal yang mengangkut bahan/barang berbahaya dan beracun (b3);
- 6) Perairan untuk kegiatan karantina;
- 7) Perairan alur penghubung intra pelabuhan;

- 8) Perairan pandu; dan
 - 9) Perairan untuk kapal pemerintah.
- b. Fasilitas penunjang, yang terdiri atas:
- 1) Perairan untuk pengembangan pelabuhan jangka panjang;
 - 2) Perairan untuk fasilitas pembangunan dan pemeliharaan kapal;
 - 3) Perairan tempat uji coba kapal (percobaan berlayar);
 - 4) Perairan tempat kapal mati;
 - 5) Perairan untuk keperluan darurat; dan
 - 6) Perairan untuk kegiatan kepariwisataan dan perhotelan.

Dalam Perjanjian Konsesi tidak melampirkan apa saja yang termasuk ke dalam aset konsesi. Untuk itu penulis mewawancarai Devy Aviany. Beliau menjelaskan bahwa aset konsesi merupakan fasilitas yang digunakan oleh Badan Usaha Pelabuhan untuk mengelola pelabuhannya.⁴⁶ Maka dari itu terkait dengan aset konsesi dapat dilihat dari fasilitas-fasilitas pelabuhan yang telah disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan tentang kepelabuhanan.

Dasar hukum terkait pengambilalihan aset pada Perjanjian Konsesi kepelabuhanan akan penulis uraikan sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan pada Pasal 75 ayat (1) memuat aturan bahwa:

“Dalam hal masa konsesi telah berakhir, fasilitas pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kembali kepada penyelenggara pelabuhan” yang diperbaharui dalam PP 64 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan pada Pasal 75 ayat (1) dan ayat (2)

⁴⁶ Wawancara Devy Aviany, Staf Bagian Perencanaan dan Pembangunan, Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar di Bidang Perencanaan dan Pembangunan, Februari 2023.

disisipkan 1 (satu) ayat yakni ayat (1a) yang memuat bahwa:

“Lahan hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada Penyelenggara pelabuhan dengan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) yang diperhitungkan dengan jangka waktu pemberian konsesi”.

- b. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran pada Pasal 226 ayat (2) memuat aturan bahwa:

“Dalam hal masa konsesi telah berakhir, lahan dan fasilitas pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada penyelenggara pelabuhan”.

- c. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 15 Tahun 2015 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan pada Pasal 28 Ayat (3) yang memuat bahwa:

“Dalam hal masa konsesi telah berakhir, fasilitas pelabuhan hasil konsesi beralih atau diserahkan kepada Penyelenggara Pelabuhan”.

Pasal 28 Ayat (4) PM 15/2015 juga mempertegas terkait pengalihan lahan konsesi bahwa Lahan sebagaimana pada ayat (3) diserahkan haknya kepada Penyelenggara Pelabuhan sebagai hak pengelolaan sebelum perjanjian konsesi ditandatangani dan terhadap Badan Usaha Pelabuhan akan diberikan hak di atas hak pengelolaan yang dimiliki Penyelenggara Pelabuhan sesuai dengan ketentuan

perundang-undangan. Namun, ketentuan ini telah dicabut pada Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor PM 166 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 15 Tahun 2015 tentang Koneksi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.

- d. Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 48 Tahun 2021 Tentang Koneksi dan Bentuk Kerjasama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan yang mencabut PM 15/2015 dan PM 166/2016 pada Pasal 37 ayat (2) huruf r mengatur bahwa dalam perjanjian koneksi memuat salah satunya yaitu lahan dan fasilitas pelabuhan hasil Koneksi beralih atau diserahkan kepada Penyelenggara Pelabuhan pada akhir masa Koneksi.

Berdasarkan uraian di atas terkait dasar hukum kewajiban pengalihan fasilitas pelabuhan atau aset koneksi pasca perjanjian berakhir hanya berdasar kepada Peraturan Pemerintah sedangkan dalam aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Perhubungan yang kemudian mengatur lebih lanjut terkait pengalihan lahan dan fasilitas hasil koneksi terkhusus pada perusahaan eksisting seperti PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bidang kepelabuhanan yang berdiri sejak tahun

1991⁴⁷ telah dihapuskan. Meskipun aturan pelaksana dalam hal ini Peraturan Menteri Perhubungan RI akhirnya tidak mengatur mengenai pengalihan aset namun tidak pula menegaskan bahwa tidak terjadi pengalihan aset oleh perusahaan eksisting seperti PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 maka dasar mengenai pengalihan aset ini kembali kepada Peraturan Pemerintah dalam hal ini PP Kepelabuhanan.

Berkaitan dengan ketentuan terkait pengalihan aset konsesi pasca berakhirnya perjanjian, penulis mewawancarai pihak Kementerian Perhubungan RI, Imelda. Beliau mengemukakan bahwa “Pengalihan aset oleh PT. Pelabuhan Indonesia yang konsesinya melalui mekanisme penunjukkan maka berdampak dengan pengambilalihan, aset tetap akan beralih dan harus jelas bagaimana proses pengalihannya”.⁴⁸ Penulis melihat bahwa kewajiban atas pengalihan aset ini tidak memberikan pengecualian kepada pelabuhan eksisting termasuk di dalamnya pelabuhan yang didirikan oleh PT. Pelabuhan Indonesia regional 4 sebelum UU Pelayaran berlaku.

Berdasarkan hak dan kewajiban yang disepakati dalam Perjanjian Konsesi, beberapa klausula yang terkait dengan aset konsesi di area pelabuhan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang menjadi poin permasalahan dalam isu hukum yang penulis bahas yaitu sebagai berikut:

⁴⁷ Tahun ini diambil berdasarkan pendirian PT. Pelabuhan Indonesia IV yang menjadi pihak dalam perjanjian konsesi sebelum terjadinya penggabungan/*merger*

⁴⁸ Wawancara dengan Imelda, Staf Hukum Kementerian Perhubungan RI, Agustus 2022.

1. Lahan dan Aset di dalam Area Konsesi yang saat ini telah berstatus hak pengelolaan atas nama/atau tercatat sebagai aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4, tetap sebagai hak pengelolaan dan/atau aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.⁴⁹
2. Ketentuan-ketentuan dalam perjanjian Konsesi ini, sejauh mana diperlukan, tetap berlaku walaupun habis masa berlaku Jangka Waktu Konsesi, dan/atau pengakhiran Perjanjian Konsesi ini dan setiap kewajiban dari suatu PIHAK yang akan dilaksanakan dan/atau dilakukan setelah pengakhiran perjanjian konsesi ini, akan tetap harus dilaksanakan oleh PARA PIHAK.⁵⁰

Dalam Perjanjian Konsesi, kedua pihak menyepakati bahwa lahan dan aset yang dikuasai oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 akan tetap sebagai aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4. Hal ini kemudian tidak sejalan dengan ketentuan perundang-undangan mengenai pengalihan aset selepas berakhirnya perjanjian konsesi yang telah dijabarkan di atas. Terkait hal ini Devy Aviany⁵¹ menjelaskan bahwa:

“Bangunan, lahan dan segala fasilitas pelabuhan yang dimiliki oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang dulunya merupakan milik PT. Pelabuhan Regional 4 tidak perlu diberikan atau dialihkan kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar karena pengalihan aset hanya kepada Pelabuhan yang baru didirikan setelah UU Pelayaran berlaku”.

Selain telah disepakati dalam Perjanjian Konsesi, hasil wawancara

⁴⁹ Pasal 24 ayat (7) Perjanjian Konsesi.

⁵⁰ Pasal 24 ayat (8) Perjanjian Konsesi.

⁵¹ Wawancara Devy Aviany, Staf Bagian Perencanaan dan Pembangunan, Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar di Bidang Perencanaan dan Pembangunan, Februari 2023.

penulis untuk kedua pihak dalam Perjanjian Konsesi juga menegaskan bahwa tidak terjadi pengalihan aset bagi pelabuhan eksisting termasuk di dalamnya PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 yang telah berdiri sejak sebelum UU berlaku. Berdasarkan hal ini maka penulis akan menganalisis alasan tidak terjadinya pengalihan aset pelabuhan eksisting oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 kepada Kantor Otoritas Pelabuhan Utama Makassar pasca Perjanjian Konsesi nantinya berakhir.

1. Dasar Penguasaan Aset Pelabuhan Eksisting oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4

PT. Pelabuhan Indonesia sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berperan sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP) diberikan hak eksklusif oleh UU Pelayaran tepatnya pada Pasal 344 ayat (3) yang memuat aturan bahwa “Kegiatan Pengusahaan di pelabuhan yang telah diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara yang dimaksud”. Dalam Penjelasan UU Pelayaran tersebut yang dimaksud dengan “tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara” adalah Badan Usaha Milik Negara yang didirikan berdasarkan PP Nomor 56 Tahun 1991, PP Nomor 57 Tahun 1991, PP Nomor 58 Tahun 1991, PP Nomor 59 Tahun 1991.

Dasar penguasaan lahan dan fasilitas pelabuhan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 berdasar pada penjelasan Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran. Ketentuan tersebut telah memberikan

pelimpahan secara langsung kepada BUMN Kepelabuhanan PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III, dan IV (sebelum terjadinya penggabungan/*merger*) dalam penyelenggaraan kegiatan perusahaan pelabuhan. Hal ini mengandung arti bahwa berdasarkan hukum, pelabuhan yang dibangun oleh PT. Pelabuhan Indonesia sebelum UU Pelayaran lahir dapat tetap menjalankan usahanya.⁵²

Dian Agung Wicaksono dan Sulistiowati mengemukakan bahwa UU Pelayaran memberikan rezim pengaturan baru dalam tata kelola pelabuhan. Dalam perspektif teoretik, rezim pengaturan ini dinamakan dengan konsep *landlord port* atau induk semang yang pada pokoknya berarti seluruh infrastruktur yang ada di pelabuhan sepenuhnya menjadi wewenang instansi yang secara struktural merupakan organ dari Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan.⁵³ Instansi yang memegang kewenangan untuk mengatur infrastruktur tersebut ialah Otoritas Pelabuhan yang menjadi wakil pemerintah.⁵⁴ PT. Pelabuhan Indonesia pada rezim sebelumnya melaksanakan fungsi regulator dan operator, lahan dan fasilitas yang seharusnya dilelang sebagai objek konsesi perusahaan pelabuhan masih dikuasai oleh PT. Pelabuhan Indonesia. Alhasil, konsep *landlord*

⁵² White Book IPC, PT. Pelabuhan Indonesia II diakses 29 Maret 2023 <https://fdokumen.com/document/white-book-pt-pelabuhan-indonesia-ii-indonesia-port-book-ipcpdf-i.html?page=18> (*situs online*), hlm. 17

⁵³ Dian Agung Wicaksono dan Sulistiowati, 2018, *Tata Kelola Pelayaran Indonesia Kerangka Pengaturan dan Kelembagaan Kegiatan Pelayaran di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 33.

⁵⁴ Pasal 82 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

port yang mengedepankan sistem konsesi tidak bisa diimplementasikan.⁵⁵

Berkaitan dengan hal ini, penulis telah mewawancarai Anshori Ilyas selaku akademisi, beliau mengemukakan bahwa Pelindo sebagai Badan Usaha Pelabuhan hanya sebagai perusahaan, UU pelayaran itu mengatur tentang pelabuhan tapi tidak mengatur status kepemilikan aset pelabuhan yang merupakan aset negara.⁵⁶ Pendapat beliau ini sejalan dengan UU Pelayaran bahwa yang diberikan oleh UU Pelayaran kepada BUP adalah menyelenggarakan kegiatan perusahaan dan yang memegang peran menyelenggarakan pelabuhan adalah Otoritas Pelabuhan.

“Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berperan sebagai wakil Pemerintah untuk memberikan konsesi atau bentuk lainnya kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan kegiatan perusahaan di pelabuhan yang dituangkan dalam perjanjian”.⁵⁷

Ketentuan dalam Penjelasan Pasal 344 ayat (3) tersebut menjadi bertentangan apabila disandingkan dengan Pasal 344 ayat (1) jo. Pasal 82 ayat (4) UU Pelayaran bahwa yang berhak memberikan konsesi untuk melakukan kegiatan perusahaan adalah Otoritas Pelabuhan. Hal lain yang harus dicermati adalah tidak dapat Pasal 344 ayat (1) hanya dimaknai dengan bekal Penjelasan Pasal 344 ayat (3),

⁵⁵ Dian Agung Wicaksono dan Sulistiowati, *Op.Cit*, hlm. 36.

⁵⁶ Wawancara dengan Anshori Ilyas, Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Mei 2023.

⁵⁷ Pasal 82 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

karena Pasal 344 ayat (1) akan *contradictio in terminis* dengan Pasal 82 ayat (4) UU Pelayaran, karena mengingkari konsep yang diamanatkan dalam UU Pelayaran.⁵⁸

Merujuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut “UU P3”) dijelaskan bahwa penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.⁵⁹ Selain itu, penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.⁶⁰ Penjelasan juga tidak dapat menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶¹ Apabila dicermati, ketentuan yang ada pada Penjelasan Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran membuat peraturan lebih lanjut dengan rumusan yang berisi norma, membuat perubahan terselubung terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, terlebih mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma tersebut. Cakupan penyelenggaraan kegiatan usaha yang dijabarkan dalam Penjelasan Pasal 344 ayat (3)

⁵⁸ Dian Agung Wicaksono dan Sulistiowati, *Loc.Cit.*

⁵⁹ Angka 176 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶⁰ Angka 177 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶¹ Angka 178 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tidak sekadar memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan/kata, namun memuat norma yang dilarang UU P3.⁶²

Penulis melihat bahwa Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran tidak tepat apabila dijadikan dasar sebagai pengecualian atas kewajiban pengalihan aset oleh BUMN Kepelabuhanan kepada Penyelenggara Pelabuhan. Pasal 344 ayat (3) UU Pelayaran hanya mengatur terkait dengan hak untuk menyelenggarakan pelabuhan oleh BUMN Kepelabuhanan, bukan mengatur terkait tidak perlunya pengalihan aset dilakukan. UU Pelayaran mengamanatkan mengenai konsep *landlord port* bahwa seluruh infrastruktur yang ada di pelabuhan sepenuhnya menjadi wewenang Kementerian Perhubungan atau secara struktural yaitu Dirjen Perhubungan Laut yang diwakili oleh Otoritas Pelabuhan.

Hal yang harus diperhatikan terkait aset konsesi khususnya dalam Perjanjian Konsesi yaitu merupakan Aset Negara yang diberikan kepercayaan kepada PT. Pelabuhan Indonesia selaku BUMN untuk mengelolanya. Aset dalam Perjanjian Konsesi terdiri dari Aset Bergerak dan Tidak Bergerak. Aset yang dimaksud adalah Lahan dan Fasilitas Pelabuhan baik pokok maupun penunjang. Lahan dan fasilitas pelabuhan yang dikelola oleh PT. Pelabuhan Indonesia sebagaimana terlampir dalam Perjanjian Konsesi, secara hukum telah dikuasai oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 sejak tahun 1991, hal ini

⁶² Dian Agung Wicaksono dan Sulistiowati, *Op.Cit*, hlm. 41.

didasarkan pada PP Pendiriannya yaitu PP No. 59 Tahun 1991.⁶³

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 29 PMK.06/2010 Tentang Penggolongan Dan Kodifikasi Barang Milik Negara mengatur bahwa fasilitas pelabuhan termasuk ke dalam golongan Barang Milik Negara dan untuk Lahan Pelabuhan PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 bersertifikat Hak Pengelolaan yang diberikan kepada PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4. Secara tersurat, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut "UUPA") tidak mengatur tentang Hak Pengelolaan, tetapi hanya mengatur pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu:

"Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing".

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Pengertian Hak Pengelolaan kemudian dijabarkan lengkap pada Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

⁶³ Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Pelabuhan Indonesia IV menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) Pelabuhan Indonesia IV.

Bangunan yang memuat bahwa:

“Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain, berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga”.

Dalam UUD 1945 termaktub Hak Menguasai Negara, khususnya pada Pasal 33 ayat (2) dan (3). Hak Menguasai Negara dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi Bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara ini meliputi seluruh sumber daya alam yang ada di Indonesia. Hak menguasai ini tidak dapat dipindahkan ke pihak lain, tetapi untuk pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada daerah maupun kepada pihak ketiga dengan pemberian penguasaan tertentu.⁶⁴

Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran frasa “dikuasai oleh negara” yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana yang tertuang dalam putusannya sebagai berikut: ⁶⁵

“Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas dari pada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksudkan sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah

⁶⁴ Y. Sogar Simamora, 2017, *Hukum Kontrak Prinsip-Prinsip Hukum kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, Surabaya: LaksBang PRESSindo, hlm. 103.

⁶⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 332-334.

diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti yang bersumber atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud.”

Pasal 2 angka 1 dan 2 UUPA menjelaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan PP 59/1991, PT. Pelabuhan Indonesia IV diberikan hak untuk mengelola pelabuhan termasuk lahan dan fasilitas pelabuhannya. Untuk memenuhi amanat dari PP Kepelabuhanan dalam hal pengalihan aset maka Hak Pengelolaan yang diberikan kepada PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 selaku BUMN di area konsesi harus diserahkan atau dialihkan kepada Otoritas Pelabuhan. Namun ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan sebab PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 tidak berwenang dalam hal pengalihan ataupun penyerahan aset. Aset negara merupakan kewenangan dari Menteri terkait yaitu Menteri Keuangan dan Menteri

Agraria. Penulis melihat bahwa klausula mengenai aset pelabuhan yang berstatus HPL tetap atas nama PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 ini berdasar pada tidak berwenangnya para pihak dalam perjanjian untuk menyepakati pengalihan atau penyerahan aset milik negara.

Perjanjian Konsesi yang menjadi objek penelitian penulis disepakati pada tahun 2015, maka untuk mengalihkan Hak Pengelolaan kepada Otoritas Pelabuhan berdasar kepada Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dalam Hak Pengelolaan, pemberian hak kepada pihak lain hanya berupa hak atas tanah bukan pengalihan Hak Pengelolaan tersebut. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan berikut:

“Pada hal tanah yang dimohon adalah tanah Hak Pengelolaan, pemohon wajib terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah menurut pemegang Hak Pengelolaan”.⁶⁶

Hal yang perlu diperhatikan bahwa Hak atas tanah yang lahir dari penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga melalui perjanjian penggunaan tanah yaitu hak guna bangunan dan hak pakai dan tidak memutus

⁶⁶ Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanahnya.⁶⁷ Objek dari hak pengelolaan adalah tanah negara. Hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah meskipun pemegang hak pengelolaan mempunyai kewenangan menggunakan tanah tersebut bagi keperluan usahanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan pihak-pihak lain yang memerlukan. Dengan demikian hak pengelolaan tidak bisa dialihkan dan tidak bisa dijadikan jaminan utang.⁶⁸ Maka berdasarkan uraian ini pengalihan aset tidak bergerak berupa lahan yang bersertifikat Hak Pengelolaan kepada Pelabuhan yang diusahakan oleh PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 tidak dapat dialihkan kepada Otoritas Pelabuhan.

Jika melihat ketentuan terbaru terkait dengan Hak Pengelolaan saat ini yaitu Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah pada Pasal 12 menegaskan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah juga menegaskan kembali pada Pasal 24 bahwa tidak

⁶⁷ Budi Setyo Aji, Ngadino, dan Adya Paramita P, 2021, *Analisis Yuridis Pemindahtanganan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan dan Aplikasinya*, Jurnal Notarius, Vol. 14 No. 12, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 755.

⁶⁸ Umar Ma'ruf, 2014, *Hak Menguasai dari Negara atas Tanah & Asas-asas Hukum Pertanahan*, Semarang: Unissula Press, hlm. 57.

dapatnya dilakukan pengalihan Hak Pengelolaan kepada pihak lain.

Perjanjian Konsesi saat ini masih berlaku hingga tahun 2045 dan dapat diperpanjang selama PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 masih berusaha di area konsesi,⁶⁹ maka dari itu penulis sepakat bahwa pengalihan hak memang tidak dapat dilakukan oleh kedua pihak, jika penyerahan Hak Pengelolaan harus dilakukan demi terwujudnya konsep kepelabuhanan yang diamanatkan pada UU Pelayaran maka PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 harus memohon pembatalan mengenai Hak Pengelolaannya. Dengan kata lain, PT. Pelabuhan Indonesia harus melepaskan Hak Pengelolaan tersebut kembali kepada negara. Setelah pelepasan Hak Pengelolaan tersebut dilakukan maka Otoritas Pelabuhan dapat melakukan permohonan atas Hak Pengelolaan tersebut. Demi kepastian hukum terkait pengalihan aset ini, penulis menyarankan agar klausula ini dapat dimasukkan ke dalam Perjanjian Konsesi saat dilakukan addendum. Untuk melaksanakan mekanisme tersebut, Otoritas Pelabuhan dalam hal ini Kementerian Perhubungan perlu dengan cermat melakukan negosiasi kepada Kementerian BUMN. Jika penyerahan aset akan dilakukan, penulis berpandangan bahwa Kementerian Perhubungan dan Otoritas Pelabuhan bersama-sama dengan Kementerian BUMN dan PT. Pelabuhan Indonesia perlu untuk membicarakan terkait dengan ganti rugi atas penyerahan aset yang selama ini dikelola oleh

⁶⁹ Pasal 5 Perjanjian Konsesi.

PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.

Tidak jauh berbeda dengan Hak Pengelolaan atas lahan, barang bergerak atau aset bergerak di area konsesi juga tidak dapat dialihkan karena Pengelola dari Barang Milik Negara (BMN) adalah Menteri Keuangan. Pengalihan BMN harus berdasarkan persetujuan dari Menteri Keuangan hal ini diatur dalam Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sedangkan BUMN Kepelabuhanan hanya sebagai pengguna barang sehingga tidak berwenang atas pengalihan atau penyerahan hak atas barang tersebut.

2. Tidak Terjadinya Pengalihan Aset Adalah Kesepakatan Bersama

Dalam Perjanjian Konsesi telah disepakati bahwa Lahan dan aset di dalam area konsesi yang saat ini telah berstatus Hak Pengelolaan atas nama dan/atau tercatat sebagai aset PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 tetap sebagai Hak Pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4.⁷⁰ Hasil wawancara penulis juga menunjukkan bahwa kedua pihak telah bersepakat untuk tidak mengalihkan asetnya. Kesepakatan ini mengikat kedua belah pihak dan berlaku atas kekuatan mengikatnya perjanjian atau dikenal dengan *Pacta Sunt Servanda* bahwa setiap orang yang membuat perjanjian harus melaksanakan perjanjian tersebut. Dalam asas ini kesepakatan kedua belah pihak mengikat sebagaimana layaknya undang-undang bagi

⁷⁰ Pasal 24 ayat (7) Perjanjian Konsesi.

kedua belah pihak yang membuatnya.⁷¹

Di sisi lain, Kementerian Perhubungan dalam peraturannya yaitu PM 48/2021 sama sekali tidak menyinggung mengenai pengalihan aset pelabuhan eksisting seperti PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4. Ketentuan pelabuhan eksisting diatur dalam Paragraf 2 PM 48/2021 yang mengatur terkait “Kerja Sama Perusahaan di Pelabuhan Pada Pelabuhan Yang Telah Dibangun, Dikembangkan dan/atau Dioperasikan Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran”. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Paragraf 3 hingga 8 yang mengatur mengenai pelabuhan yang didirikan setelah UU Pelayaran berlaku, dengan tegas pada akhir pasal mengatur mengenai pengalihan lahan dan fasilitas pelabuhan hasil Konsesi pasca perjanjian konsesi berakhir.

“Dalam hal masa Konsesi telah berakhir, lahan dan fasilitas pelabuhan hasil Konsesi beralih atau diserahkan kepada Penyelenggara Pelabuhan”.⁷²

Penulis melihat bahwa tidak diaturnya secara tegas oleh Kementerian Perhubungan RI terkait pengalihan aset konsesi pasca berakhirnya perjanjian menunjukkan bahwa Kementerian Perhubungan RI sendiri belum mampu untuk menerapkan

⁷¹ Muhammad Teguh Pangestu, 2019, *Pokok-Pokok Hukum Kontrak*, Makassar: Social Politic Genius (SIGn), hlm. 88.

⁷² Pasal 24 ayat (5), Pasal 25 ayat (8), Pasal 26 ayat (5), Pasal 27 ayat (5), Pasal 28 ayat (4), Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 30 ayat (5) Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor PM 48 Tahun 2021 Tentang Konsesi dan Kerja Sama Bentuk Lainnya antara Penyelenggara Pelabuhan dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang kepelabuhanan.

pengelolaan aset pelabuhan yang dimiliki pelabuhan eksisting BUMN Kepelabuhanan. Belum adanya peraturan pelaksana yang mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengalihan aset konsesi ini terkhusus kepada pelabuhan eksisting yang selama ini telah dijalankan PT. Pelabuhan Indonesia menjadi salah satu alasan hingga saat ini pelabuhan eksisting yang dimiliki PT. Pelabuhan Indonesia Regional 1, 2, 3, dan 4 dalam perjanjian konsesinya tidak mengatur terkait pengalihan aset. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Anshori Ilyas sebagai akademisi bahwa Kementerian Perhubungan RI yang diwakili oleh Otoritas Pelabuhan menunjukkan ketidakpercayaan diri dalam pengelolaan pelabuhan eksisting yang sebelumnya dikelola oleh BUMN Kepelabuhanan terlebih bahwa PT. Pelabuhan Indonesia merupakan perusahaan dengan kekayaan yang berlimpah.⁷³

Untuk mewujudkan konsep *landlord port* yang diamanatkan oleh UU Pelayaran, penulis melihat bahwa aset pelabuhan yang dikuasai PT. Pelabuhan Indonesia Regional 4 berdasarkan Hak Pengelolaan perlu dipertimbangkan dalam klausula Perjanjian Konsesi untuk memperjelas kewenangan aset masing-masing pihak di dalamnya. Penulis melihat bahwa pengalihan aset sebagaimana konsep konsesi tetap harus dilakukan namun harus tetap memperhatikan hak dan kewenangan masing-masing pihak. Tidaklah adil apabila pengalihan aset ini menimbulkan kerugian kepada pihak PT. Pelabuhan Indonesia

⁷³ Wawancara dengan Anshori Ilyas, Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Mei 2023.

yang telah mengelola aset tersebut sejak lama dan mengembangkannya. Mekanisme pengalihan aset merupakan kewenangan dari Menteri Agraria dan Menteri Keuangan. Kedua kementerian bersama para pihak dalam perjanjian sebaiknya duduk bersama dan memperjelas mekanisme serta solusi yang terbaik untuk memberikan keadilan masing-masing pihak dan memberikan kepastian hukum atas kewenangan aset konsesi pada pelabuhan eksisting yang dikuasai oleh BUMN Kepelabuhanan.