

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 2008, memberi peluang bagi pelaku usaha untuk bersama-sama membangun pelabuhan yang terjaga eksistensi, produktivitas serta kualitas layanan jasanya, sehingga setiap pelaku usaha sesuai dengan peran, fungsi dan bidang usahanya memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan kegiatan usaha di pelabuhan. Pengelolaan pelabuhan tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh PT Pelabuhan Indonesia (Persero) melainkan bersama-sama dengan badan lain yaitu Otoritas Pelabuhan (Port Authority) yang merupakan lembaga pemerintah di pelabuhan sebagai otoritas yang melakukan fungsi pengaturan, pengendalian, pengawasan kegiatan pelabuhan yang diusahakan secara komersial.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, disusun dalam upaya menyesuaikan diri dengan perkembangan strategis nasional dan internasional, peran serta swasta dan persaingan usaha serta otonomi daerah maupun akuntabilitas penyelenggara negara sebagai kerangka untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah. Penafsiran formal dari peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV sebagai penyelenggara pelabuhan adalah sebagai Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan pelabuhan tetap menyelenggarakan kegiatan perusahaan di pelabuhan dan secara otomatis selama masa transisi tetap

bertindak sebagai operator pada fasilitas terminal yang sudah dikelola selama ini¹. Setelah masa transisi undang-undang tersebut itu paling lama 3 (tiga) tahun sejak ditetapkan, kegiatan usaha pelabuhan yang dilaksanakan wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 ini maka terjadi perubahan status hukum PT Pelabuhan Indonesia (Persero) yang sebelumnya sebagai operator pelabuhan (Port Operator) menjadi terminal operator (operator terminal) dengan status sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP) yang tunduk kepada Otoritas Pelabuhan (OP) yang merupakan lembaga bentukan Direktur Jenderal Perhubungan Laut pada Kementerian Perhubungan.

PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara yang bergerak sebagai penyedia jasa kepelabuhanan setelah ditetapkannya undang-undang tersebut dan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No.KP.88/2011 tanggal 14 Februari 2011 tentang pemberian izin usaha kepada PT Pelabuhan Indonesia I maka status hukum PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) mengalami perubahan status hanya sebagai Terminal Operator² disetarakan dengan perusahaan-perusahaan lainnya yang ada di pelabuhan, yang kewenangannya hanya berada pada terminal yang telah dikelolanya sambil menunggu adanya ketentuan tentang mekanisme pelaksanaan perjanjian tentang konsesi untuk hak kepemilikan atas aset dan hak pengusahaan jasa kepelabuhanan yang telah dikuasai sebelumnya.

¹ UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Ketentuan Peralihan Pasal 344 ayat 1

² Ibid Psl 93

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108 dan Pasal 113 pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan. Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai Tatanan Kepelabuhanan Nasional, Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, pembangunan dan pengoperasian pelabuhan, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, pentarifan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan sistem informasi pelabuhan.³

Dengan latar belakang pengungkapan kesenjangan antara das so lien (harapan) dengan das sein (kenyataan) maka hasil penelitian awal terhadap pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Kepelabuhanan khususnya tentang mekanisme pelaksanaan perjanjian konsesi pelabuhan yaitu perlunya regulasi yang mengatur pelaksanaan konsesi bagi PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV sebagai Badan Usaha Milik Negara yang sudah melaksanakan pengelolaan jasa kepelabuhan sebelum undang-undang tersebut lahir. Regulasi atau mekanisme lebih lanjut terkait dengan kepastian hukum dan kepastian berusaha bagi PT Pelabuhan Indonesia (Persero) antara lain terkait adanya pasal-pasal dalam Undang-Undang 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang dapat menimbulkan multi tafsir, diantaranya Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran pasal 344 menyebutkan, kegiatan perusahaan di

³ Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, Pasal 2.

pelabuhan yang telah diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dimaksud. BUMN yang dimaksud adalah pada badan usaha yang hak dan kewajibannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No 56/1991. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 pada ketentuan peralihan Pasal 165 ayat (1) Pada saat Peraturan Pemerintah ini berlaku, Pemerintah, pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan pelabuhan tetap menyelenggarakan kegiatan pengusahaan di pelabuhan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini dan pada ayat (2) dinyatakan dalam waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, kegiatan usaha pelabuhan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini dan pada ayat (3) juga dinyatakan bahwa kegiatan pengusahaan di pelabuhan yang telah diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dimaksud. Berdasarkan undang-undang tersebut maka pemberian pelayanan jasa kepelabuhanan oleh PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) dilakukan berdasarkan konsesi dari Otoritas Pelabuhan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian konsesi dan sambil menunggu konsesi maka pelayanan jasa kepelabuhanan tetap dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia I (Persero).

Status seluruh aset dan pengelolaan jasa kepelabuhanan yang dikuasai saat ini yang berada dalam kewenangan PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) secara legal masih menjadi milik PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) hingga masa

transisi berakhir, namun hingga masa transisi berakhir pada tahun 2011 hingga saat ini belum terdapat pengaturan tentang status aset, apakah aset tersebut kembali menjadi milik negara ataukah tetap menjadi milik PT Pelabuhan Indonesia I (Persero), termasuk status kerjasama dan hak pengelolaan yang telah dilakukan dengan pihak ketiga atas jasa kepelabuhanan yang dilakukan selama ini yang didapatkan melalui pelimpahan dari Kementerian Perhubungan.

Status hukum PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) adalah sebagai Badan Usaha Milik Negara yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero. Harta kekayaan BUMN yang berasal dari APBN tersebut dipisahkan dari harta kekayaan Negara dan menjadi penyertaan modal pada BUMN, dan pada akhirnya menjadi kekayaan milik BUMN sebagaimana syarat bahwa badan hukum haruslah memiliki harta kekayaan sendiri. Dikhawatirkan dengan adanya konsesi dapat terjadi permasalahan hukum terkait status aset yang sudah dikuasai oleh PT Pelabuhan Indonesia I (Persero) sebagai badan hukum persero yang tunduk pada ketentuan Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka yang menjadi latar belakang utama dalam penelitian ini adalah setelah 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran tersebut masih terdapat ketidakpastian hukum dan ketidakpastian berusaha bagi PT Pelabuhan Indonesia I

(Persero) sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara Bidang Kepelabuhanan yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1991 sebelum Undang-Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran tersebut lahir. Ketidakpastian hukum tersebut antara lain belum adanya mekanisme yang mengatur tentang apakah regulasi perjanjian konsesi tersebut berlaku terhadap terhadap aset dan jasa kepelabuhanan yang sudah dikuasai atau di kelola oleh perseroan sebelum undang-undang tersebut lahir dan berlaku juga juga terhadap terhadap investasi aset dan pengelolaan jasa kepelabuhanan yang akan dilaksanakan oleh BUMN pelabuhan.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang diuraikan diatas, adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana konsep regulasi konsesi pelabuhan menurut perspektif Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran ?
2. Bagaimana mekanisme konsesi terhadap terhadap aset dan jasa kepelabuhanan yang sudah dikelola oleh PT Pelabuhan Indonesia (Perseroan) sebelum undang-undang tersebut lahir dan terhadap regulasi konsesi terhadap investasi aset dan pengelolaan jasa kepelabuhanan yang akan dilaksanakan oleh BUMN pelabuhan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang diuraikan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Mendorong adanya mekanisme atau tata cara pemberian konsesi yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri sehingga pengaturan konsesi tidak merugikan PT Pelabuhan Indonesia yang merupakan Badan Usaha Milik Negara di bidang Kepelabuhanan yang sudah ada sebelum undang-undang tersebut ditetapkan.
2. Mendorong agar konsesi hanya untuk fasilitas yang baru di bangun dan untuk fasilitas dan aset yang sudah dikelola yang saat ini BUMN Pelindo tidak menjadi bagian yang dikonsesikan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada disiplin ilmu hukum yang ditekuni oleh peneliti maupun praktis kepada para praktisi hukum dan bermanfaat bagi seluruh *stakeholder* dibidang kepelabuhanan, baik yang bersifat teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian sebagai sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan, khususnya ilmu hukum bisnis dalam kaitannya tentang masalah kepelabuhanan dan hukum ekonomi pada umumnya.

2. Secara Praktis

- a. Secara praktis hasil penelitian nantinya diharapkan dapat memberikan jalan keluar yang akurat terhadap permasalahan yang diteliti khususnya permasalahan di bidang bisnis kepelabuhanan dan disamping itu hasil penelitian ini dapat mengungkapkan teori-teori baru serta pengembangan

teori-teori yang sudah dan ditujukan kepada kalangan pemangku kepentingan (stackholder) di bidang kepelabuhanan.

- b. Sebagai bahan informasi dan pengetahuan bagi praktisi bisnis, baik pemegang saham, komisaris, direksi dan jajarannya khususnya di lingkungan Badan Usaha Milik Negara PT Pelabuhan Indonesia I, II, III dan IV sehubungan dengan perubahan konsepsi perseroan dari Port Operator menjadi Terminal Operator.
- c. Sebagai bahan kajian para akademisi sehingga dapat memberikan masukan dalam upaya penataan sistem kepelabuhanan di Indonesia.
- d. Sebagai bahan informasi dan rujukan bagi masyarakat maupun Lembaga Swadaya Masyarakat, khususnya para pihak yang menaruh perhatian terhadap tatakelola perusahaan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara bidang kepelabuhanan.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Kerangka Teori

Hukum bisnis atau businnes law (dalam bahasa Inggris), bestuur rechts(dalam bahasa Belanda), merupakan keseluruhan dari peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian-perjanjian maupun perikatan-perikatan yang terjadi dalam praktek bisnis⁴. Dalam praktek bisnis yang menjadi sumber dari kontrak meliputi aspek kontrak (perjanjian) itu sendiri yang menjadi sumber hukum utama, dimana masing-masing pihak terikat untuk tunduk kepada kontrak

⁴ Abdul R.Saliman, Hukum Bisnis Untuk Perusahaan,2005. Kencana Prenadamedia Group.

yang disepakati dan aspek kebebasan berkontrak⁵. Sedangkan fungsi hukum bisnis adalah sebagai sumber informasi yang berguna bagi praktisi bisnis, untuk memahami hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dalam praktek bisnis, agar terwujud watak dan perilaku bisnis yang berkeadilan, wajar, sehat, dan dinamis yang dijamin oleh kepastian hukum.⁶

Pembangunan pembaharuan atau pembinaan system hukum Indonesia bersifat nasional harus diikuti oleh pembangunan, pembaharuan atau pembinaan substansi dari sistem hukumnya. Dengan demikian dalam pembangunan sistem hukum nasional harus mencakup pembangunan, pembaharuan atau pembinaan bentuk dan isi dari peraturan perundang-undangan.⁷ Bagaimana pembangunan, pembaharuan atau pembinaan bentuk dan isi dari peraturan perundang-undangan, inilah yang menjadi substansi dari kebijakan legislatif. Kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan adalah kebijakan politik dalam menyusun dan mewujudkan ide-ide para pembuat undang-undang (legislator) dalam bentuk norma-norma baku yang terumus secara eksplisit dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional.

Untuk mengukur efektifitas adanya sistem hukum, Lon L Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* dalam mengajukan pendapat bahwa ukuran tersebut diletakan pada delapan asas yang dinamakan *principles of legality* atau *eight routes of failure for any legal* ⁸ yaitu :

⁵ Ibid, hlm 8

⁶ Amrizal (1996 : 9)

⁷ Bagir Manan, 2005 .Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian), Yogyakarta : FH UII Press, hlm 157-158).

⁸ Lon L Fuller, 1971: 39-91, *The Morality of Law*, 1964 (second edition, 1969), Budi Untung, Hukum dan Etika Bisnis 2012

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, tidak boleh mengandung peraturan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Kedelapan asas tersebut lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menerapkan sistem yang demikian tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.⁹

⁹ Ibid hlm 39

Pola organisasi *living systems* merupakan jaring hubungan yang setiap komponennya berfungsi mengubah dan mengganti komponen lain yang ada pada jaringan kerja tersebut (*network*).¹⁰ Pola ini dinamakan *Autopoiesis* oleh Humberto Maturana dan Fransisco Varela. 'Auto' tentunya berarti 'dengan sendirinya' dan 'poiesis'- yang berasal dari akar kata yang sama dengan 'puisi' dalam bahasa Yunani - berarti 'membuat'. Autopoiesis berarti sebuah sistem yang mampu terus menerus self-menghasilkan, sementara merumuskan identitas dan organisasi yang terpisah dari lingkungannya. Sifat mengatur dirinya sendiri diidentifikasi pertama kali dalam diskursus biologi sel oleh Humberto Maturana dan Fransesco Valera (1992) sebagai sifat sel yang mampu memproduksi bagi kebutuhan dirinya sendiri. Sifat ini disebut mereka sebagai autopoiesis.

*“According to Maturana, such systems constitute ‘networks of productions of components that recursively, through their interactions, generate, and realize the network that produces them and constitute, in the space in which they exist, the boundaries of the network as components that participate in the realization of the network..”*¹¹

Suatu sistem, menurut Maturana, “terdiri dari jaringan-jaringan produksi dari komponen-komponen, yang melalui interaksinya, membentuk dan menyadari jaringan yang memproduksi mereka, di dalam ruang di mana mereka ada, batas-batas jaringan sebagai komponen yang berpartisipasi di dalam perwujudan jaringan tersebut.

Menurut Maturana suatu system yang autopoiesis merupakan hal yang kompleksitas¹², sehingga suatu sistem bercirikan :

¹⁰ Humberto Maturana, “Autopoiesis”, dalam Milan Zeleny (ed), *Autopoiesis: A Theory of Living Organization*, New York, 1981.

¹¹ Ibid hlm 21

¹² Ibid hlm 23

1. Consistent (sesuai, selaras, tetap, konsekuen, tidak berubah-ubah, taat asas, sesuai perbuatan dengan ucapan)

” In fact, a living system is specified as an individual, as a unitary element of interactions, by its autopoietic organization which determines that any change in it should take place subordinated to its maintenance, and thus sets the boundary conditions that specify what pertains to it and what does not pertain to it in the concreteness of its realization.”¹³

2. Integration (keterpaduan, kesatuan pikiran, kebulatan pendapat)

“An autopoietic system is defined as a unity by its autopoietic organization. The realization of this organization in a physical system requires components which are defined by their role in the autopoiesis and which can only be described in relation to this AUTOPOIESIS.”¹⁴

Sebuah sistem autopoietic didefinisikan sebagai satu kesatuan dengan organisasi autopoietic nya. Realisasi organisasi ini dalam sistem fisik membutuhkan komponen yang ditentukan oleh peran mereka dalam Autopoiesis..

3. Inter related (saling terkait)

An autopoietic system is defined as a unity by and through its auto- poietic organization. This unity is, thus, a topological unity in the space in which the components have existence as entities that may interact and have relations. For living systems such a space is the physical space. Without unity in some space an autopoietic system is not different from the background in which it is supposed to lie, and, hence, can only be a system in the space of our description where its unity is conceptually stipulated. Without unity in the physical space a living system would lack the dynamics of production relations which constitute it as a concrete entity in that space.”¹⁵

Sistem autopoietic didefinisikan sebagai satu kesatuan dengan dan melalui organisasi autopoietic nya. Kesatuan ini merupakan topologi dalam ruang di dimana komponen memiliki keberadaan sebagai entitas yang dapat berinteraksi dan

¹³ Ibid hal 87

¹⁴ Ibid hlm 88

¹⁵ Ibid hlm 93

memiliki hubungan. Untuk sistem ruang hidup seperti ini adalah ruang fisik, karenanya sistem dalam ruang deskripsi merupakan kesatuan secara konseptual ditetapkan. Tanpa kesatuan dalam ruang fisik sistem hidup akan kekurangan dinamika hubungan produksi yang merupakan sebagai entitas di ruang tersebut.

3. Inter Supported (saling Mendukung)

An autopoietic system can become a component of another system if some aspects of its path of autopoietic change can participate in the realization of this other system.¹⁶

Suatu sistem autopoietic dapat menjadi komponen dari sistem lain jika beberapa aspek jalurnya perubahan autopoietic dapat berpartisipasi dalam hubungan sistem lain.

4. Koheren (merupakan sistem yang logis, harmonis)

The system of coupled autopoietic unities as a unity in his perceptive domain in terms other than those defined by its organization. In contrast, a system realized through the coupling of autopoietic unities and defined by relations of production of components that generate these relations and constitute it as a unity in some space, is an autopoietic system in that space regardless of whether the components produced coincide or not with the unities which generate it through their coupled autopoiesis. If the autopoietic system thus generated is a unity in the physical space it is a living system. An autopoietic system whose autopoiesis entails the autopoiesis of the coupled autopoietic unities which realize it, is an autopoietic system of higher order.¹⁷

Kesatuan autopoietic sebagai kesatuan dalam domain tanggap dalam hal selain yang ditetapkan oleh organisasi. Sebaliknya, sistem diwujudkan melalui kopling kesatuan autopoietic dan ditentukan oleh hubungan produksi komponen yang menghasilkan hubungan ini dan merupakan sebagai kesatuan dalam beberapa ruang, adalah sistem autopoietic di ruang tersebut terlepas dari apakah komponen

¹⁶ Ibid hlm 110

¹⁷ Ibid hlm 109

yang diproduksi bersamaan atau tidak dengan kesatuan yang menghasilkan melalui Autopoiesis mereka digabungkan. Sehingga sistem autopoietic merupakan satu kesatuan dalam ruang fisik itu adalah sistem hidup. Sebuah sistem autopoietic yang Autopoies

Sistem-sistem mekanistik itu berciri allopoietis, Luhmann melakukan terobosan dengan mengadopsi konsep autopoiesis itu sebagai ciri-ciri sistem sosial. Bahkan menurutnya, kesadaran atau sistem psikis adalah juga sistem autopoiesis. Jika dikatakan bahwa sistem-sistem sosial itu autopoiesis bukan berarti bahwa sistem-sistem sosial seperti birokrasi, partai politik, pemerintah, agama dan perusahaan tidak membutuhkan apa-apa dari lingkungannya dan mencukupi diri mereka sendiri.

Pembangunan hukum tidak sekedar pembaharuan aturan-aturan hukum, pembangunan hukum bertujuan membentuk atau mewujudkan sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional (Legal System). Dalam pembangunan pembaharuan atau pembinaan system hukum Indonesia yang bersifat nasional harus diikuti oleh pembangunan, pembaharuan atau pembinaan substansi dari sistem hukumnya. Substansi dari sistem hukum itulah yang menentukan sejauhmana sistem hukum Indonesia yang bersifat nasional mencerminkan Indonesia baru dan mampu melayani kebutuhan Indonesia baru. Dengan demikian dalam pembangunan sistem hukum nasional harus mencakup pembangunan bentuk dan isi dari peraturan perundang-undangan.¹⁸

4 Bagir Manan, 2005 , Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian), Yogyakarta : FH UII Press, halaman 157-158).

Bagaimana pembangunan, pembaharuan atau pembinaan bentuk dan isi dari peraturan perundang-undangan inilah yang menjadi substansi dari kebijakan legislatif. Kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan adalah kebijakan politik dalam menyusun dan mewujudkan ide-ide para pembuat undang-undang (legislator) dalam bentuk norma-norma baku yang terumus secara eksplisit dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional harus memberikan kepastian. Kepastian hukum diharapkan dapat menjadi pedoman, baik bagi masyarakat maupun bagi aparatur hukum dalam mengambil keputusan.

Sistem Hukum berasal dari dua kata yaitu 'sistem' dan 'hukum'. Yang keduanya dapat berdiri sendiri dan memiliki arti tersendiri. Sistem berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *systema* pula, sistem dapat berarti sebagai keseluruhan atau kombinasi keseluruhan.

Sedangkan hukum tidak dapat diartikan secara pasti seperti halnya ilmu eksak, karena dalam ilmu hukum, hukum itu sangat kompleks dan terdapat berbagai sudut pandang serta berbeda-beda pula masalah yang akan dikaji. Sehingga, setiap ahli memberikan pengertian-pengertian yang berbeda mengenai pengertian hukum sendiri. Sehingga, sistem hukum dapat diartikan sebagai sekumpulan peraturan yang bersifat memaksa demi terciptanya kehidupan yang serasi dan selaras dengan norma.

Sejalan dengan tata urutan peraturan perundangan di Indonesia yaitu sesuai dengan Undang-Undang No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 jenis dan hierarki peraturan perundangan di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri. Adapun peraturan perundangan yang mengatur tentang Kepelabuhanan yaitu Undang-Undang No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah No 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, ketentuan teknis pelaksanaan UU No 17 Tahun 2008 dan PP 61 tahun 2009 berupa peraturan Menteri terkait, sehingga diperlukan peraturan menteri terkait dengan pengaturan konsesi terhadap kegiatan jasa kepelabuhanan di Indonesia.

1.5.2. Kerangka Konsep

- a. Undang-Undang Pelayaran adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849 yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 7 Mei 2008 Tentang Pelayaran.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan yang diundangkan pada tanggal 22 Oktober Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 151.
- c. Otoritas Pelabuhan (Port Authority) adalah lembaga pemerintah di pelabuhan sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan yang diusahakan secara komersial¹⁹
- d. Badan Usaha Pelabuhan adalah badan usaha yang kegiatan usahanya khusus dibidang pengusahaan terminal dan fasilitas pelabuhan lainnya.²⁰

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, Pasal 1 angka 10

²⁰ Ibid , Pasal 1 angka 29

- e. Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²¹
- f. Pelabuhan adalah tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai 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.²²
- g. Terminal adalah fasilitas pelabuhan yang terdiri atas kolam sandar dan tempat kapal bersandar atau tambat, tempat penumpukan, tempat menunggu dan naik turun penumpang, dan/atau tempat bongkar muat barang.²³
- h. 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.²⁴
- i. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.²⁵

²¹ UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pasal 1 angka 1.

²² UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Pasal 1 angka 16

²³ Ibid Pasal 1 angka 18

²⁴ PP Nomor 61 Tahun 2009, tentang Kepelabuhanan Pasal 1 angka 30

²⁵ UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal I angka 10