

**PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17
TAHUN 2008 TENTANG PELAYARAN PASCA
PEMBERLAKUAN ASEAN ECONOMIC COMMUNITY
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA
(Studi di Pelabuhan Tanjung Priok)**

**Khoirur Rizal Lutfi
Siti Nurul Intan Sari**

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran
Jakarta
irul.rizal@ymail.com
sinuinsada@yahoo.com

Abstract

This paper aims to know the practice of the implementation of Law no. 17 of 2008 related to the policies of business competition after the enactment of ASEAN Economic Community. Besides that, another thing that want to be discussed in this paper is the need for reformulation of competition policy at Tanjung Priok Port as one of the effort of adjustment with cooperation framework of ASEAN Economic Community. The results of the discussion show that the implementation of healthy business competition principle in Tanjung Priok port contained in Law Number 17 Year 2008 on Shipping is poured into various forms of implementing regulations ranging from government regulations to ministerial regulations. Nevertheless, some business practices conducted in Tanjung Priok port potentially violate the principle of fair business competition. Therefore, there should be a reformulation of policies against regulations that are considered inconsistent with the principles of fair business competition

keyword: ASEAN Economy Community, Law no. 17 of 2008, Business Competition

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui praktik pelaksanaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 terkait kebijakan-kebijakan

persaingan usahanya pasca pemberlakuan *ASEAN Economic Community*. Selain itu hal lain yang ingin dibahas dalam tulisan ini adalah perlu tidaknya reformulasi kebijakan persaingan di Pelabuhan Tanjung Priok sebagai salah satu bentuk upaya penyesuaian dengan kerangka kerjasama *ASEAN Economic Community*. Hasil pembahasan yang dicapai menunjukkan bahwa Penerapan prinsip persaingan usaha sehat di pelabuhan tanjung priok yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dituangkan ke dalam berbagai bentuk peraturan pelaksana mulai dari peraturan pemerintah hingga peraturan menteri. Namun demikian beberapa praktik usaha yang dilakukan di pelabuhan tanjung priok berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha sehat. Untuk itu perlu ada reformulasi kebijakan terhadap peraturan yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha sehat.

Kata Kunci: *ASEAN Economic Community*, Undang-Undang No. 17 Tahun 2008, Persaingan Usaha

A. Pendahuluan

Sebagai negara kepulauan dengan wilayah perairan yang sangat luas, Indonesia hanya memiliki satu undang-undang yang mengatur tentang penggunaan laut. Undang-undang itu adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yang disempurnakan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008. Padahal, tidak hanya sebagai penopang kepentingan sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan, aktivitas komersial yang ada di sektor maritim yang salah satunya adalah pelabuhan, tentunya memiliki potensi dan peran penting dalam menopang pembangunan perekonomian negara secara keseluruhan.¹

Undang-Undang pelayaran digunakan untuk mengontrol dan mengawasi semua jenis kegiatan di perairan Indonesia. Dalam ketentuan umumnya, disebutkan bahwa pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan,

¹M. Yamin Jinca, *Transportasi Laut Indonesia; Analisis Sistem dan Studi Kasus*, Cetakan Pertama, Brilian Internasional, Surabaya, 2011, h. 19.

kepelabuhan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan Maritim. Dalam undang-undang ini salah satu aspek utamanya adalah kegiatan usaha di pelabuhan yang juga diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 yang dinilai masih menyisakan beberapa persoalan.²

Di tingkat regional ASEAN, jasa logistik merupakan salah satu aspek yang diusung untuk diliberalisasi melalui *Asean Sectoral Integration Protocol for the Logistic Services Sector*. Perjanjian tersebut mewajibkan negara-negara anggota ASEAN untuk mengambil langkah segera membuat roadmap untuk menghadapi kesepakatan mengintegrasikan sektor jasa logistik. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam article 4 yang berbunyi, “*Member States shall undertake the appropriate measures to fulfill the agreed obligations arising from this Protocol*”.³

Monopoli yang berujung pada inefisiensi dianggap perlu menjadi *concern* pemerintah untuk dihilangkan dalam menyusun agenda perekonomiannya. Tidak terkecuali pada bidang jasa kepelabuhan sebagai penopang distribusi logistik baik yang bersifat domestik maupun internasional. Oleh sebab itulah negara-negara anggota ASEAN menyadari bahwa cara terbaik untuk bekerjasama adalah dengan saling membuka perekonomian mereka, guna menciptakan integrasi ekonomi kawasan.

KTG ke-12 ASEAN yang diadakan di Cebu bulan Januari 2007 menyepakati “*Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*”. Para Menteri Ekonomi ASEAN telah menginstruksikan Sekretariat ASEAN untuk menyusun “Cetak Biru ASEAN *Economic Community* (AEC)”. Cetak Biru AEC tersebut berisi rencana kerja strategis dalam jangka pendek, menengah dan panjang hingga tahun 2015 menuju terbentuknya integrasi ekonomi ASEAN. Kementerian Luar Negeri Indonesia mengungkapkan bahwa rencana kerja yang dimaksud salah satunya adalah

² Pieter Batti, “Masalah dalam UU Pelayaran,” <http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4dfb22c545ed4/masalah-dalam-penerapan-uu-pelayaran-broleh--pieter-batti->, diakses pada 10 Oktober 2017

³ Lihat dalam <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-sectoral-integration-protocol-for-the-logistics-services-sector>, diakses pada 12 Oktober 2017.

menciptakan *single market* dan *production base* berupa arus perdagangan bebas untuk sektor barang, jasa, investasi, pekerja terampil, dan modal. Selain itu rencana kerja juga diarahkan untuk penciptaan kawasan regional ekonomi yang berdaya saing tinggi, yang salah satunya mengagendakan pembentukan *regional competition policy*.⁴

Di Indonesia, ketentuan-ketentuan mengenai hukum persaingan usaha dimuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Khusus pada aktivitas bisnis pelayaran yang merupakan salah satu penopang distribusi logistik di Indonesia, semangat untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dimasukkan ke dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Sebagaimana disebutkan dalam konsideranya, salah satu pertimbangan dibentuknya undang-undang ini adalah dalam rangka mengatur keikutsertaan pemerintah daerah dan pengusaha swasta untuk meningkatkan kinerja di sektor pelabuhan sehingga tercipta iklim persaingan usaha sehat yang tentu akan menghilangkan resiko biaya tinggi (*high cost economy*). Peran swasta ini lah yang menjadi perbedaan mencolok terkait kondisi pelabuhan Indonesia dengan hadirnya Undang-Undang Pelayaran No. 17 Tahun 2008 ini.⁵

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 pada awalnya diharapkan efektif berlaku pada 7 Mei 2011. Beberapa hal yang masih menjadi hambatan dalam mewujudkan iklim persaingan usaha sehat dalam perkembangan pelaksanaannya memang sudah terdapat upaya. Salah satunya adalah pemisahan antara operator dan regulator. PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo), Badan Usaha Pelabuhan yang sebelumnya bertindak sebagai operator sekaligus regulator, sekarang tidak lagi menjadi regulator. Pelindo diposisikan sebagai Terminal Operator (TO) dan diharuskan memiliki Izin Badan Usaha Pelabuhan (BUP).

⁴Kementerian Luar Negeri, *Kerjasama Ekonomi ASEAN*, dalam <http://www.kemlu.go.id/Documents/Kerjasama%20Ekonomi%20ASEAN.doc> diakses pada 10 Oktober 2017.

⁵ Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan Undang-Undang Pelayaran 2008, dapat diunduh di laman http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm189.pdf, diakses 12 Oktober 2017.

Sementara regulator dipegang oleh Otoritas Pelabuhan (OP) yang dulunya adalah Administrator Pelabuhan (Adpel).

Posisi yang dimiliki oleh Pelindo pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 adalah sebagai satu-satunya operator, regulator sekaligus pelaku usaha. Hingga saat ini dalam praktiknya masih sulit untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 secara ideal. Salah satu hal yang dapat dikaji juga yaitu bahwa Pelindo juga memiliki anak usaha yang dibentuk untuk melakukan usaha di pelabuhan seperti PT. BJTI di pelabuhan Tanjung Perak, dan PT. JICT di Pelabuhan Tanjung Priok. Posisi yang demikian itu menurut Paul Kent mengakibatkan Pelindo dan perusahaan lain yang terkait dengan Pelindo memiliki posisi yang sangat dominan. Dalam perspektif ekonomi, posisi dominan sebagaimana digambarkan itu tentunya akan dapat menimbulkan inefisiensi yang juga bertentangan dengan asas dan tujuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Meskipun memang dalam undang-undang ini secara tegas membolehkan keterlibatan pemerintah daerah dan swasta untuk turut serta mengelola pelabuhan.⁶

Gambaran persoalan yang penulis uraikan sebelumnya merupakan beberapa fakta yang membutuhkan analisis lebih lanjut. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dilakukan kajian mengenai bagaimana praktik pelaksanaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 terkait kebijakan-kebijakan persaingan usahanya pasca pemberlakuan *ASEAN Economic Community*. Studi ini mengambil tempat pelabuhan tanjung priok yang merupakan pelabuhan tersibuk di Indonesia. Pemilihan lokasi ini tentu didasarkan atas pemikiran bahwa ketika praktik kepelabuhanan yang ada di Tanjung Priok baik, maka di seluruh pelabuhan di Indonesia dapat menjadikan sebagai contoh. Selain itu kajian ini juga akan diarahkan untuk menjawab persoalan mengenai perlu dan tidaknya reformulasi kebijakan yang termuat dalam peraturan tersebut pasca pemberlakuan *ASEAN Economic Community*. Kajian ini penting sebagai langkah untuk

⁶ Paul Kent, *Persaingan Pelabuhan dan Kebutuhan untuk Mengatur Perilaku anti Persaingan*, Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia, edisi April 2012.

melakukan koreksi terhadap relevansi pemberlakuan sebuah peraturan ketika dihadapkan dengan kondisi dan keadaan yang baru seperti keadaan dimana negara-negara ASEAN berkomitmen dalam sebuah kerjasama regional yang disebut *ASEAN Economic Community*.

B. Pembahasan

Indonesia merupakan negara kepulauan yang dua per tiga wilayahnya adalah perairan dan terletak pada lokasi yang strategis karena berada di persilangan rute perdagangan dunia. Peran pelabuhan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi maupun mobilitas sosial dan perdagangan di wilayah ini sangat besar. Oleh karenanya pelabuhan menjadi faktor penting bagi pemerintah dalam menjalankan roda perekonomian negara. Sejak tahun 1960 pengelolaan pelabuhan di Indonesia dilaksanakan oleh pemerintah melalui Perusahaan Negara (PN) I sampai dengan VIII. Kemudian dalam perkembangannya, pada tahun 1964 aspek operasional Pelabuhan dikoordinasikan oleh lembaga pemerintah yang disebut *Port Authority*, sedangkan aspek komersial tetap di bawah pengelolaan PN Pelabuhan I sampai dengan VIII.⁷

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1969, pengelolaan pelabuhan umum dilakukan oleh Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP). Pada tahun 1983, BPP diubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan yang hanya mengelola pelabuhan umum yang diusahakan, sedangkan pengelolaan pelabuhan umum yang tidak diusahakan dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. PERUM Pelabuhan dibagi menjadi 4 wilayah operasi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1983. Status PERUM ini kemudian diubah lagi menjadi PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I sampai IV pada tahun 1991.⁸

⁷ Pelabuhan Indonesia II, [http://id.wikipedia.org/wiki/Pelabuhan Indonesia II#Sejarah](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelabuhan_Indonesia_II#Sejarah), diakses pada 10 Oktober 2017

⁸ Lihat dalam <http://www.inaport1.co.id/>, <http://www.indonesiaport.co.id/>, <http://www.pp3.co.id> dan <http://www.pelabuhan4.co.id/>

Pada perkembangannya, sektor pelabuhan dianggap tidak efisien dan perlu diterapkannya persaingan usaha yang sehat. Terdapat beberapa pendapat berbeda mengenai pemberlakuan hukum persaingan bagi pelabuhan. Beberapa berpendapat bahwa menerapkannya adalah bentuk dari menggadaikan aset negara kepada pemilik modal yang saat ini didominasi oleh asing. Terlebih regulasi internasional yang ada saat ini rata-rata lebih mementingkan kepentingan negara-negara maju. Dalam konteks tersebut, bahwa yang dimaksud penguasaan negara terhadap hajat hidup orang banyak (*public utilities*) tentu membutuhkan ruang kajian tersendiri. Setelah dilakukan kajian perlu dilakukan tahap formalisasi dan pembuktian secara faktual tanpa menafikan pendekatan-pendekatan lain untuk mencapai tujuan pembangunan di bidang ekonomi.

Untuk melihat aspek penguasaan negara terhadap hajat hidup orang banyak terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan. Mengenai Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Perbedaan mengenai “dikuasai oleh negara” oleh beberapa kalangan memang masih menjadi perdebatan. Beberapa menilai yang dimaksud dengan dikuasai tidak berarti harus dikelola negara, dapat ditunjuk swasta namun tetap dibawah pengawasan negara dalam hal ini pemerintah. Kalangan lain menilai bahwa penguasaan berarti pengelolaan oleh pemerintah yang dilakukan melalui BUMN. Namun jika ditelaah, pada dasarnya tidak ada yang perlu dibenturkan dalam perbedaan pemaknaan tersebut. Karena substansi yang seharusnya dilihat adalah tercapainya tujuan dari penguasaan tersebut. Jika dilihat dari penjelasan ini maka beberapa polemik mengenai kegiatan kepelabuhan di Indonesia sebenarnya juga sudah menemui titik temu. Dalam arti lain, peningkatan keberlangsungan bisnis pelayaran yang salah satu aspeknya pelabuhan harus dibuka seluas-luasnya, namun tidak dengan sedikitpun mengebiri peran pemerintah untuk menguasai.

Dalam tinjauan ekonomi secara umum, tidak ada yang menyangkal bahwa praktik monopoli dan semisalnya atau yang mengarah kepada persaingan usaha tidak sehat memang harus

dihindarkan dari pihak-pihak yang rentan untuk dirugikan. Praktik dagang yang mengarah pada pasar monopolistik ataupun oligopolis dengan konsentrasi yang tinggi di negara liberal sekalipun banyak dilarang. Karena pola bisnis yang demikian ini dapat menimbulkan dampak negatif pada konsumen dan perekonomian secara keseluruhan.⁹ Seperti di Amerika Serikat yang memiliki Sherman Act, Thailand perundang-undangan tentang penetapan harga dan anti monopoli (1979) dan Australia ataupun negara Eropa Barat, begitu juga Indonesia dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Peter Asch memberikan uraian tentang karakteristik suatu pasar yang dapat dikatakan kompetitif. Karakteristik persaingan usaha sehat salah satunya adalah banyaknya pelaku usaha dalam produk yang sama, tidak terdapat hambatan.¹⁰ Untuk mengidentifikasi lebih lanjut sebuah pasar dapat dikatakan kompetitif atau tidak tentu membutuhkan pendekatan tertentu. Dalam hal ini lah pendekatan ilmu ekonomi dapat memberikan gambaran terhadap kebijakan hukum yang sebaiknya diterapkan dalam rangka pembangunan ekonomi.

Richard Posner memberikan gambaran bahwa yang dimaksud dengan analisis hukum dalam pendekatan ekonomi (*economic analysis of law*) adalah tinjauan hukum yang didasarkan atas tujuan efisiensi dalam ekonomi.¹¹ Lebih lanjut analisis ini dinilai sangat penting dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan berkaitan untuk meningkatkan efisiensi.¹² Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat sebagai salah satu bentuk efisiensi di pelabuhan merupakan sebuah keniscayaan. Dengan demikian pendekatan yang dapat dipakai untuk

⁹ Edy Suandi Hamid, *Perekonomian Indonesia : Masalah dan Kebijakan Kontemporer*, UII Press, Yogyakarta, 2000, h. 200.

¹⁰ Peter Asch, *Industrial Organization and Antitrust Policy*, (John Wiley and Son: New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore, 1982), h. 9.

¹¹ *The Economic Analysis of Law*, <http://plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis/>, Di akses pada 12 Oktober 2017

¹² Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Fifth edition, A Division of Aspen Publisher, Inc., United State of America, 1998, h. 15.

memberikan perspektif lain dalam pembangunan iklim persaingan usaha sehat di pelabuhan ini dapat diambil dari perspektif ekonomi.¹³

Terdapat perubahan yang signifikan pasca terbitnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 mengenai pemisahan fungsi-fungsi organ-organ yang ada di pelabuhan. Struktur yang sebelumnya dianggap tidak efisien kemudian dirubah karena semangat persaingan usaha. Dalam kegiatan perusahaan di pelabuhan sebelumnya sudah ada aturan yang mengatur mengenai perusahaan dipelabuhan yang dilakukan oleh PT. Pelindo II selaku regulator, operator dan sekaligus pelaku usaha. Pasca berlakunya Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran kebijakan tersebut telah berubah yakni adanya pemisahan antara regulator dan operator. Ditambah hal yang tidak dapat diabaikan juga adalah kesepakatan-kesepakatan di tingkat regional ASEAN yang juga mendorong pelaksanaan persaingan usaha termasuk salah satunya adalah sektor logistik. Terkait kebijakan tersebut akan penulis uraikan di pembahasan berikut.

1. Praktik Pelaksanaan Kebijakan Persaingan Usaha di Pelabuhan Tanjung Priok Pasca diberlakukanya ASEAN *Economic Community*

a) Praktik Pengaturan

Pemerintah mengeluarkan beberapa regulasi sebagai bentuk respon terhadap tuntutan perubahan struktur organ di pelabuhan. Regulasi mengenai perusahaan di pelabuhan saat ini tertuang secara hierakis dalam sistem peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, Peraturan Menteri Perhubungan RI No. 166 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015 tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha

¹³ A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*. Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, h. 10

Pelabuhan di bidang Kepelabuhanan serta peraturan teknis terkait perusahaan di pelabuhan.

Pelabuhan Tanjung Priok memiliki peran dalam kegiatan perusahaan di bidang pelayaran yang melibatkan berbagai *Stakeholder*. Praktik pemisahan antara Operator, Regulator dan Badan Usaha Pelabuhan memang sudah ada. Otoritas pelabuhan di Pelabuhan Tanjung Priok merupakan representasi pemerintah dalam fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan pelabuhan yang diusahakan secara komersil. Serta berperan dalam hal penyediaan atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang diperlukan oleh pengguna jasa yang belum disediakan oleh badan usaha pelabuhan sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

Namun demikian berdasarkan analisis yang penulis lakukan, praktik tersebut dilakukan bukan karena respon dari pemberlakuan *ASEAN Economic Community* semata melainkan akibat sulit dan berlarut-larutnya pemberian konsesi oleh Otoritas Pelabuhan kepada Badan Usaha Pelabuhan sebagai operator. Praktik pemberian konsesi dianggap harus segera dilaksanakan sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008, namun di sisi lain perlu ada proses yang rumit karena pelabuhan telah dikelola oleh PT. Pelindo II sebelum Undang-Undang Pelayaran dibentuk. Oleh karena itu, di pelabuhan Tanjung Priok, skema pemberian konsesi oleh Otoritas Pelabuhan kepada Pelindo II dilakukan melalui penunjukan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan RI No. 166 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015.

Adapun mekanisme bentuk kerjasama dalam hal perusahaan di pelabuhan dapat dilakukan melalui beberapa skema sebagai berikut :

- 1) Bentuk kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha pelabuhan dalam bentuk konsensi, bentuk kerjasama ini terbagi atas :
 - (a) Kerjasama perusahaan dipelabuhan pada pelabuhan yang telah dibangun atau dikembangkan dan/atau dioperasikan (eksisting);

- (b) Kerjasama dalam perusahaan di pelabuhan yang merupakan pembangunan pelabuhan baru;
 - (c) Kerjasama dalam perusahaan dipelabuhan yang merupakan pengembangan terminal baru;
 - (d) Kerjasama dalam perusahaan di pelabuhan yang merupakan terminal untuk kepentingan sendiri melayani kegiatan untuk kepentingan umum;
 - (e) Kerjasama dalam perusahaan di pelabuhan yang merupakan terminal untuk kepentingan sendiri berubah status menjadi terminal umum;
 - (f) Kerjasama dalam perusahaan alur pelayaran dan kolam pelabuhan;
 - (g) Kerjasama dalam perusahaan pelabuhan pada kegiatan di area alih muat kapal di perairan.
- 2) Bentuk kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha pelabuhan dalam kerjasama dalam bentuk lainnya, bentuk kerjasama ini terbagi atas dua bentuk yaitu :
- (a) Kerjasama dalam hal pengelolaan fasilitas yang telah dibangun atau dikembangkan pemerintah dan belum ditetapkan sebagai penyertaan modal negara kepada BUMN kepelabuhanan.
 - (b) Pengelolaan fasilitas pelabuhan yang dibangun atau dikembangkan dengan menggunakan dana campuran APBN, APBD, dan BUP adalah melalui kerjasama pemanfaatan melalui mekanisme penugasan atau penunjukan dengan melakukan audit terhadap aset pelabuhan terlebih dahulu.¹⁴

Jika dilihat, mekanisme pemberian izin perusahaan di pelabuhan dilakukan oleh pemerintah dengan dua cara yaitu dapat dilaksanakan melalui mekanisme pelelangan dan melalui mekanisme penunjukan atau penugasan. Sedangkan bentuk kerjasama lainnya merupakan tatacara pemberian yang dilakukan sesuai dengan peraturan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terkait perusahaan pelabuhan tersebut.

¹⁴ Indonesia, Peraturan Menteri Perhubungan No. 166 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.

Sebagai BUMN, PT. Pelindo II menjadi operator di Tanjung Priok melalui mekanisme penunjukan atau penugasan. Hal ini karena memang pelabuhan Tanjung Priok merupakan pelabuhan yang sebelumnya dikelola oleh PT. Pelindo II sebagai BUMN sebelum Undang-Undang Pelayaran dibentuk. Konsesi antara Pemerintah dan PT. Pelabuhan Indonesia II terhadap 12 pelabuhan yang telah dikelola sebelum Undang-Undang Pelayaran dilakukan pada 11 November 2015.

Dalam konteks pelaksanaan prinsip persaingan usaha, terutama dikaitkan dengan kesepakatan internasional, memang tetap akan menjadi bahasan bahwa di sisi lain sebuah negara dituntut untuk konsisten dengan komitmen yang sudah dibuat, namun di sisi lain negara tetap memiliki kedaulatan untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya. Meskipun demikian, politik hukum Indonesia ke depan dalam melaksanakan prinsip persaingan usahanya di pelabuhan Indonesia termasuk Tanjung Priok, tetap harus disesuaikan dengan kesepakatan-kesepakatan internasional yang salah satunya adalah kerjasama *ASEAN Economic Community*.

b) Praktik Usaha PT. Pelindo II di Pelabuhan Tanjung Priok

Bahwa dalam kegiatan pengusahaan di pelabuhan berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008, salah satu prinsipnya harus dilandaskan pada asas persaingan sehat, yaitu penyelenggaraan angkutan perairan di dalam negeri harus mampu mengembangkan usahanya secara mandiri, kompetitif, dan profesional. Pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proposional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan, hal ini dimaksudkan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 1999.

Dari hasil penelusuran yang peneliti lakukan, pasca pemberlakuan *ASEAN Economic Community* masih terdapat indikator terjadinya praktik usaha tidak sehat yang

menyebabkan inefisiensi yaitu bahwa selain sebagai operator, PT. Pelindo II sebagai operator yang ditunjuk, juga berperan sebagai pelaku bisnis yang ikut bersaing dengan perusahaan-perusahaan lain yang tidak bertindak sebagai operator. Praktik usaha bongkar muat salah satunya. PT. Pelindo II merupakan penyedia lahan kegiatan bongkar muat, namun juga melakukan praktik usaha bongkar muat, sedangkan perusahaan bongkar muat di luar PT. Pelindo II juga menggunakan jasa terminal PT. Pelindo II untuk melakukan kegiatan usahanya. Dari sinilah potensi konflik kepentingan muncul, sehingga potensi persaingan usaha tidak sehat yang merupakan inefisiensi menurut perspektif ekonomi sangat mungkin terjadi.

Jika melihat badan usaha pelabuhan yang melakukan pengusahaan dipelabuhan mayoritas merupakan anak perusahaan dari PT. Pelindo antara lain :

- 1) PT. Electronic Data Interchange Indonesia (PT EDII), merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang jasa telekomunikasi, teknologi informasi, jaringan electronic data interchange, distribusi peralatan komunikasi, pemasangan instalasi dan peralatan komunikasi.
- 2) PT Multi Terminal Indonesia (PT MTI), merupakan perusahaan yang bergerak dalam tiga segmen usaha yaitu *Multi Purpose Terminal*, *Container Terminal* dan *Freight Forwarding*.
- 3) PT Jakarta International Container Terminal (PT JICT), merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang pelayanan bongkar muat petikemas baik ekspor maupun impor di Pelabuhan Tanjung Priok.
- 4) PT Integrasi Logistik Cipta Solusi (PT ILCS), merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang penyelenggaraan jasa layanan e-trade logistic dan jasa lainnya meliputi jasa pengolahan data, jasa e-commerce, konsultasi bidang komputer dan rekayasa informatika, jasa pembuatan perangkat lunak (software) dan jasa penyedia dan pemanfaatan multimedia melalui perangkat telekomunikasi.
- 5) PT Pengembang Pelabuhan Indonesia (PT PPI), merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang penyediaan dan pengembangan fasilitas pelabuhan, serta

optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Perseroan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat.

- 6) PT Indonesia Kendaraan Terminal (PT IKT), merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang penyediaan dan pengembangan fasilitas pelabuhan, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Perseroan. PT Indonesia Kendaraan Terminal bergerak di bidang bongkar muat barang dari dan ke kapal yang meliputi cargodoring, perusahaan bongkar muat dari dan ke kapal, penerimaan dan pengiriman serta stevedoring.
- 7) PT Jasa Peralatan Pelabuhan Indonesia (PT JPPI), merupakan perusahaan yang bergerak di bidang jasa penyediaan peralatan pokok dan penunjang kegiatan bongkar muat, pelayanan jasa persewaan peralatan bongkar muat, perbaikan dan pemeliharaan bongkar muat.
- 8) PT Pelabuhan Tanjung Priok (PT PTP), merupakan perusahaan yang melayani kapal penumpang, barang domestik dan manca negara.
- 9) PT IPC Terminal Petikemas (PT IPC TPK), merupakan perusahaan yang bergerak dalam jasa dermaga, bongkar muat barang dan petikemas, jasa gudang dan penimbunan barang, alat bongkar muat serta peralatan pelabuhan, jasaterminal petikemas, curah air, curah kering, dan Ro-ro.
- 10) PT Terminal Petikemas Indonesia (PT TPI), merupakan perusahaan yang bergerak guna meningkatkan konektivitas antara Terminal Petikemas di Indonesia, sehingga dapat menurunkan waktu tunggu kapal baik di kolam pelabuhan maupun di terminal petikemas yang dituju dan akhirnya dapat menghilangkan disparitas harga barang di Indonesia Barat dan Indonesia Timur, khususnya di bidang jasa layanan petikemas.¹⁵

Terkait dengan hubungan hukum antara perusahaan induk (*holding company*) dan anak perusahaan dalam bahasan persaingan usaha, terdapat salah satu landasan teoritis.

¹⁵ Lihat lebih lanjut dalam <http://www.indonesiaport.co.id/> di akses pada 20 Agustus 2017

Berdasarkan teori *Single Economic Entity Doctrine*, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat memandang bahwa *holding company* dapat dikatakan sebagai pelaku usaha karena dipandang sebagai satu kesatuan ekonomi dengan anak perusahaannya. Konsekuensi dari penerapan teori ini pelaku usaha dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha lain dalam satu kesatuan ekonomi. Dengan menerapkan teori *Co Policy Decider*, *holding company* ikut bertanggungjawab secara hukum lewat pertanggungjawaban renteng atas perbuatan pelanggaran larangan praktek monopoli oleh anak perusahaannya.¹⁶

Sebaliknya, terdapat doktrin lain yaitu *Separation Economic Entity Doctrine*. Artinya dalam hubungan hukum perusahaan induk dan anak perusahaannya terdapat pemisahan yang *strict* sehingga dianggap tidak memiliki unsur kesatuan ekonomi sehingga tidak dapat dianggap melanggar prinsip persaingan usaha. Menurut hemat penulis, memang tidak serta merta dapat disimpulkan bahwa praktik yang dilakukan oleh PT. Pelindo II melanggar prinsip persaingan usaha sehat. Namun perlu ditelaah lebih lanjut bahwa posisi yang menempatkan operator sebagai pelaku usaha lain dapat berpotensi melanggar. Salah satu bukti bahwa potensi ini rentan terjadi adalah ketika PT. Pelindo II melakukan perpanjangan konsesi JICT yang semestinya menjadi tugas Otoritas Pelabuhan berdasarkan undang-undang.¹⁷

Selain itu, beberapa pasal di Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 memang dirasa kontraproduktif dengan semangat persaingan usaha sehat yang diusungnya. Salah satu contoh yaitu wewenang operator dalam bidang usaha yang seharusnya terpisah..Tentu diharapkan dengan berlakunya ASEAN

¹⁶ Ery Maha Putra *et. al*, *Tanggung Jawab Holding Company* (Induk Perusahaan) Terhadap anak Perusahaan Dalam Larangan Praktek Monopoli Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Jurnal Kerthasemaya, Universitas Udayana, Vol. 04, No. 04, Juli 2016. h. 1-7.

¹⁷ Angga Yudha Pratomo, *Pekerja JICT: Pelindo II tak berhak perpanjang konsesi dengan asing*, dalam <https://www.merdeka.com/uang/pekerja-jict-pelindo-ii-tak-berhak-perpanjang-konsesi-dengan-asing.html>, diakses pada 12 Oktober 2017.

Economic community, konsep dan implemementasi dari ketentuan Undang-Undang Pelayaran No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, dalam hal pengusahaan di pelabuhan dapat dilaksanakan sesuai dengan aturan yang ada, yakni pemisahan antara regulator (otoritas pelabuhan), operator, dan Pelaku Usaha.

2. Reformulasi Kebijakan Kepelabuhan Dalam Kerangka Pemberlakuan ASEAN Economic Community

Dalam publikasi ilmiahnya yang berjudul ‘Menakar Pengaruh Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 Terhadap Pembangunan Indonesia’ Atep Abdul Rofiq menguraikan beberapa kesimpulan bahwa pelaksanaan MEA 2015 tidak lepas dari dampak positif dan negatifnya. Namun demikian jika dilihat dari tingkat pendapatan yang belum merata serta kesenjangan dengan negara-negara yang maju di kawasan ASEAN lainnya. MEA 2015 justru memberikan peluang yang positif bagi pembangunan domestik maupun pengembangan internasional. Dengan prosedur dan pengembangan profesionalitas yang jelas maka MEA akan mampu merubah tantangan menjadi peluang bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia yang lebih baik.¹⁸ Uraian tersebut setidaknya memberikan deskripsi bahwa agenda masyarakat ASEAN praktis akan menuntut penyesuaian di beberapa sektor oleh masing-masing Negara. Pada tataran inilah penelitian spesifik terkait dengan bidang apa saja yang memerlukan penyesuaian perlu dikaji lebih lanjut, sehingga dapat memberikan rekomendasi yang tepat bagi Indonesia pada khususnya, dan seluruh masyarakat ASEAN pada umumnya.

Dalam bahasan lain namun dengan topik serupa yang diberi judul ‘Aspek Hukum Peraturan dan Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghadapi Liberalisasi Ekonomi Regional: Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015’, Masnur

¹⁸ Atep Abdul Rofiq, *Menakar Pengaruh Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 Terhadap Pembangunan Indonesia*, SALAM : Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum, UIN Jakarta, 2014, dalam <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/download/1543/pdf>.

Tiurmaida Malau mengulas hal-hal terkait dengan kebijakan yang perlu dan telah dilakukan oleh Indonesia. Hasil penelitiannya menunjukkan beberapa kebijakan dinilai kurang optimal dan dianggap kurang menyentuh sendi-sendi bernegara. Termasuk di dalamnya aspek-aspek persaingan usaha.¹⁹

Meskipun beberapa hal terkait tantangan dan peluang MEA dikemukakan dalam tulisan-tulisan terdahulu, namun beberapa aspek yang disebut sebagai prosedur dan pengembangan profesionalitas belum cukup diuraikan dengan rinci. Belum dijelaskan langkah-langkah konkrit apa yang sebenarnya perlu dilakukan oleh Indonesia, terutama terkait dengan kebijakan-kebijakan pada sector prioritas yang menjadi agenda bersama-sama masyarakat ASEAN yang lain.

Dari berbagai uraian dan kajian yang dilakukan, penulis menilai ada beberapa hal yang perlu dilakukan terkait kebijakan yang telah dan seharusnya dibentuk. Pasca berlakunya kerjasama *ASEAN Economic Community*, kebijakan-kebijakan dituangkan dalam berbagai bentuk regulasi. Namun implementasi dari praktik usaha terhadap pengusahaan di pelabuhan Tanjung Priok dirasa masih perlu dilakukan perbaikan karena rentan melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat. Untuk itu perlu dilakukan skema membentuk dan menjalankan kebijakan yang tepat.

Sektor logistik merupakan salah satu sector prioritas yang berusaha dintegrasikan dalam kerjasama *ASEAN Economic Community* yang dimulai sejak tahun 2015. Meskipun sebelumnya sudah didahului dengan dirumuskannya *ASEAN Sectoral Integration Protocol for the Logistic Services Sector*. Protokol ini dimaksudkan untuk merinci langkah-langkah spesifik yang memiliki relevansi langsung ke sector jasa logistik dalam bentuk *roadmap* oleh

¹⁹ Masnur Tiurmaida Malau, *Aspek Hukum Peraturan dan Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghadapi Liberalisasi Ekonomi Regional : Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015*, Jurnal *Rechtvinding*, vol. 3 No. 2. Edisi Agustus 2014, dalam http://journal.unnes.ac.id/artikel_sju/pdf/edaj/1395/1362.

negara-negara anggota. Keberlakuan protokol ini harus diprioritaskan sehingga memungkinkan integrasi sektor jasa logistik yang progresif, cepat dan sistematis. Negara anggota harus mengambil langkah-langkah yang tepat untuk memenuhi kewajiban yang disetujui yang timbul dari protokol ini. Protokol ini berlaku 180 (seratus delapan puluh) hari setelah tanggal penandatanganan.²⁰

Dalam kerangka pemberlakuan *ASEAN Economic Community*, penulis menilai perlunya beberapa langkah kebijakan dalam berlangsungnya praktik usaha sehat di pelabuhan Tanjung Priok pada khususnya dan seluruh pelabuhan di Indonesia pada umumnya. Pada dasarnya, prinsip pemisahan fungsi organ-organ yang ada di pelabuhan sudah tepat. Seperti pemisahan antara Otoritas Pelabuhan sebagai representasi pemerintah yang berfungsi sebagai regulator, Operator dan Badan Usaha Pelabuhan yang melakukan praktik usaha kepelabuhan. Namun terkait fungsi operator yang juga dapat melakukan praktik usaha jasa pelabuhan akan cenderung memunculkan konflik kepentingan di antara praktik usaha yang dilakukan operator dengan pelaku usaha lain di luar operator.

Oleh karena itu perlu dilakukan pemisahan lagi bahwa badan usaha yang berfungsi sebagai operator tidak lagi memiliki peran ganda dalam melakukan praktik usaha jasa pelabuhan. Reformulasi kebijakan dilakukan dengan membentuk regulasi baru ini terkait objek perusahaan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh badan usaha pelabuhan di pelabuhan. Dengan reformulasi kebijakan disetiap *lini* perusahaan dipelabuhan, sektor-sektor usaha dipelabuhan diharapkan dapat tercipta dengan baik dan selaras dengan semangat persaingan usaha yang ada di Undang-Undang No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

²⁰ Lihat dalam <http://cil.nus.edu.sg/2007/2007-asean-sectoral-integration-protocol-for-the-logistics-services-sector/> diakses 12 Oktober 2017.

C. Penutup

1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang penulis lakukan dapat disimpulkan dua hal sebagai berikut :

- a) Penerapan prinsip persaingan usaha sehat di pelabuhan tanjung priok yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dituangkan ke dalam berbagai bentuk peraturan pelaksana mulai dari peraturan pemerintah hingga peraturan menteri. Namun demikian beberapa praktik usaha yang dilakukan di pelabuhan tanjung priok berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha sehat. Beberapa indikasi tersebut seperti adanya ‘halangan’ pelaku usaha lain untuk turut andil bersaing (*barrier to entry*). Indikasi lain juga adanya inefisiensi karena adanya kebijakan pemerintah (*public policy*) yang tidak konsisten dengan semangat persaingan usaha sehat. Selain itu, indikator lain ada pada peran ganda operator yang tidak hanya sebagai operator namun juga sebagai pelaku usaha yang tentu akan menimbulkan konflik kepentingan dengan pelaku usaha lain yang tidak berposisi sebagai operator.
- b) Jika ditinjau berdasarkan prinsip-prinsip persaingan usaha sehat yang ada, beberapa praktik usaha di Pelabuhan Tanjung Priok perlu ada reformulasi kebijakan terhadap peraturan yang tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha sehat. Hal ini untuk mewujudkan salah satu tujuan ASEAN *Economic Community* yaitu efisiensi pada sektor logistik.

2. Saran

Dari hasil kesimpulan tersebut, ada beberapa saran sebagai berikut :

- a) Perlu ada analisis didasarkan atas studi komparatif dengan negara lain (*benchmark*) yang pernah mengalami peralihan seperti kondisi ASEAN *Economic Community*.
- b) Perlu dirumuskan dasar-dasar dalam menetapkan kebijakan yang diusulkan secara spesifik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asch, Peter. *Industrial Organization and Antitrust Policy*, John Wiley and Son: New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore, 1982.
- Anggraini, A. M. Tri. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perse Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta; Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Batti, Pieter “*Masalah dalam UU Pelayaran,*” <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4dfb22c545ed4/masalah-dalam-penerapan-uu-pelayaran-broleh--pieter-batti->, diakses pada 10 Oktober 2017
- Hamid, Edy Suandi. 2000. *Perekonomian Indonesia: Masalah dan Kebijakan Kontemporer*. UII Press, Yogyakarta.
- Jinca, M. Yamin. 2011. *Transportasi Laut Indonesia; Analisis Sistem dan Studi Kasus*. Cetakan Pertama, Brillian Internasional. Surabaya.
- Kent, Paul. *Persaingan Pelabuhan dan Kebutuhan untuk Mengatur Perilaku anti Persaingan*, Jurnal Prakarsa Infrastruktur Indonesia, edisi April 2012.
- Kementerian Perhubungan Laut, *Studi Pengembangan Commercial Code di Bidang Pelayaran*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan, 2012.
- Kementerian Luar Negeri, *Kerjasama Ekonomi ASEAN*, dalam <http://www.kemlu.go.id/Documents/Kerjasama%20Ekonomi%20ASEAN.doc> diakses pada 12 Oktober 2017.
- Malau, Masnur Tiurmaida. ‘Aspek Hukum Peraturan dan Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghadapi Liberalisasi Ekonomi Regional: Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015’. Jurnal Recht Vinding, Vol. 3. No. 2. Edisi Agustus 2014. Dalam http://journal.unnes.ac.id/artikel_sju/pdf/edaj/1395/1362.
- Putra, Ery Maha. dkk, *Tanggung Jawab Holding Company (Induk Perusahaan) Terhadap anak Perusahaan Dalam Larangan Praktek Monopoli Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Jurnal Kerthasemaya, Universitas Udayana, Vol. 04, No. 04, Juli 2016.

- Posner, Richard A. 1998. *Economic Analysis of Law*. Fifth Edition, A Division of Aspen Publishers, Inc., United State of America.
- Pratomo, Angga Yudha, *Pekerja JICT: Pelindo II tak berhak perpanjang konsesi dengan asing*, dalam <https://www.merdeka.com/uang/pekerja-jict-pelindo-ii-tak-berhak-perpanjang-konsesi-dengan-asing.html>, diakses pada 12 Oktober 2017.
- Rofiq, Atep Abdul. 'Menakar Pengaruh Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 Terhadap Pembangunan Indonesia'. SALAM: Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum; UIN Jakarta (2014) dalam <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/download/1543/pdf>.
- Pelabuhan Indonesia II, http://id.wikipedia.org/wiki/Pelabuhan_Indonesia_II#Sejarah, diakses pada 10 Oktober 2017
- Reformasi Sektor Pelabuhan Indonesia dan Undang-Undang Pelayaran 2008, dapat diunduh di laman http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm189.pdf, diakses 12 Oktober 2017
- <http://cil.nus.edu.sg/2007/2007-asean-sectoral-integration-protocol-for-the-logistics-services-sector/> diakses 12 Oktober 2017
- <http://www.indonesiaport.co.id/> di akses pada 20 Agustus 2017
- <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-sectoral-integration-protocol-for-the-logistics-services-sector>, diakses pada 2 Februari 2016.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan.
- Peraturan Menteri Perhubungan No. 166 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 15 Tahun 2015 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerjasama Lainnya Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Pelabuhan di Bidang Kepelabuhanan.

