

NASKAH ARTIKEL

**ANALISIS ANTINOMI NORMA PM NO. 48 TAHUN 2021 DAN
REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM
BERKEADILAN BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH
EKSISTING DALAM KONSESI PELABUHAN**

Disusun Oleh:

Disusun Oleh:

Nama : Imay Dyna Redra
NPM : 248040027
Konsentrasi : Hukum Ekonomi



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN**

BANDUNG

2026

ANALISIS ANTINOMI NORMA PM NO. 48 TAHUN 2021 DAN REKONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM BERKEADILAN BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH EKSISTING DALAM KONSESI PELABUHAN

ABSTRAK

Peralihan skema pengusahaan pelabuhan dari rejim perizinan konvensional menuju skema perjanjian konsesi berdasarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 48 Tahun 2021 menimbulkan krisis kepastian hukum (*rechtssicherheit*) bagi pemegang Hak Atas Tanah (HAT) eksisting. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keberadaan antinomi norma vertikal antara PM No. 48 Tahun 2021 dengan hierarki hukum di atasnya, serta merumuskan rekonstruksi perlindungan hukum yang berkeadilan bagi Badan Usaha Pelabuhan (BUP) guna mencegah pengambilalihan aset sepihak oleh negara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa klausul imperatif penyerahan (*hand-over*) tanah daratan pelabuhan milik BUP eksisting secara cuma-cuma menjadi Hak Pengelolaan (HPL) Kementerian Perhubungan melanggar Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Tindakan ini tergolong sebagai penyitaan administratif terselubung (*constructive expropriation*). Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan rekonstruksi hukum berbasis *Land Tenure Separation Doctrine* yang memisahkan secara absolut antara hak komersial pengoperasian pelabuhan (*Concession Rights*) dengan hak keperdataan tanah (*Tenure Rights*), yang diintegrasikan melalui sistem *Digital Land Locking*.

Kata Kunci: *Konsesi Pelabuhan, Hak Atas Tanah, Antinomi Norma, Constructive Expropriation, Land Tenure Separation Doctrine.*

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan kepelabuhanan di Indonesia mengalami transformasi yuridis yang signifikan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai aturan pelaksana, termasuk Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 48 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pemberian Konsesi dan Bentuk Perjanjian Konsesi Antara Otoritas Pelabuhan dengan Badan Usaha Pelabuhan (BUP) Eksisting. Regulasi ini dimaksudkan untuk menata ulang hubungan kerja sama antara negara selaku regulator (*public authority*) dan Badan Usaha Pelabuhan selaku operator komersial melalui skema Perjanjian Konsesi.

Namun, pengundangan PM No. 48 Tahun 2021 menghadirkan masalah mendasar dalam tata hukum pertanahan dan perizinan investasi di Indonesia. Sebelum era konsesi, banyak BUP eksisting telah menguasai dan memiliki daratan pelabuhan dengan sertifikat Hak Atas Tanah (HAT) yang sah—baik berupa Hak Milik maupun Hak Guna Bangunan (HGB) Privat—yang diperoleh melalui perbuatan hukum keperdataan seperti pelepasan hak dengan ganti rugi, jual beli, atau investasi mandiri di atas Tanah Negara.

Dalam PM No. 48 Tahun 2021 beserta draf standar Perjanjian Konsesi yang dilampirkan, Otoritas Pelabuhan mewajibkan BUP eksisting untuk menyerahkan (*hand-over*) seluruh tanah daratan pelabuhan beserta sarana dan prasarannya kepada Otoritas Pelabuhan di akhir masa konsesi secara gratis. Tanah tersebut selanjutnya disertifikatkan menjadi Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Kementerian Perhubungan. Ketentuan ini melahirkan benturan norma (*norm conflict*) yang tajam, karena membatalkan hak keperdataan pertanahan yang dilindungi oleh Konstitusi dan Undang-Undang Agraria hanya melalui instrumen Peraturan Menteri.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada 2 (dua) rumusan masalah utama:

1. Bagaimana kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang Hak Atas Tanah (HAT) eksisting dalam skema peralihan perusahaan pelabuhan menjadi skema konsesi berdasarkan PM No. 48 Tahun 2021?
2. Bagaimana rekonstruksi bentuk perlindungan hukum yang berkeadilan bagi pemegang Hak Atas Tanah (HAT) dalam perjanjian konsesi pelabuhan di Indonesia guna menghindari pengambilalihan aset sepihak oleh negara?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yakni penelitian yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek seperti teori, sejarah, filsafat, perbandingan, serta struktur dan komposisi perundang-undangan. Pendekatan masalah yang digunakan mencakup:

- **Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*):** Menguji hierarki dan konsistensi normatif antara UUD NRI 1945, UUPA (UU No. 5/1960), PP No. 18/2021, PP No. 5/2021, dan PM No. 48/2021.
- **Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*):** Mengkaji doktrin-doktrin hukum seperti *droit de suite*, *Stufenbau Theory*, *lex superior derogat legi inferiori*, *constructive expropriation*, dan *proportionality principle*.
- **Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*):** Menganalisis makna yuridis dari klausul-klausul Perjanjian Konsesi baku yang disodorkan Otoritas Pelabuhan kepada BUP eksisting.

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer (UUD 1945, UUPA, PP, Permenhub), bahan hukum sekunder (buku hukum, jurnal ilmiah, doktrin ahli), dan bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia). Analisis data dilakukan secara kualitatif-normatif deduktif.

III. PEMBAHASAN

3.1. Kepastian Hukum dan Perlindungan Pemegang HAT Eksisting dalam PM No. 48 Tahun 2021: Analisis Antinomi Norma dan *Constructive Expropriation*

A. Analisis Antinomi Norma Vertikal (*Violation of Stufenbau Theory*)

Karakter dasar Hak Atas Tanah (HAT) seperti Hak Milik (Pasal 20 UUPA) dan Hak Guna Bangunan Privat (Pasal 35 UUPA jo. PP No. 18 Tahun 2021) adalah hak keperdataan yang bersifat mutlak, mempunyai sifat *droit de suite*(*zaaksgevolg*—selalu mengikuti benda di tangan siapa pun benda itu berada), dan dijamin perlindungan konstitusionalnya melalui Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945.

Pengundangan Permenhub No. PM 48 Tahun 2021 melahirkan Antinomi Norma Vertikal yang nyata apabila dibenturkan dengan tata urutan perundang-undangan nasional berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011.



Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. Source: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Madiun - Pemerintah Kota Madiun

Berdasarkan hirarki norma di atas, peraturan yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*). Benturan norma vertikal yang terjadi pada PM No. 48 Tahun 2021 mencakup tiga tatanan regulasi utama:

1. Benturan dengan Konstitusi (Pasal 28H ayat 4 UUD NRI 1945)
 - a. Norma Lebih Tinggi: Menjamin bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.
 - b. PM No. 48/2021: Memaksa peralihan hak tanah privat BUP menjadi HPL negara tanpa dasar persetujuan perdata yang bebas.
2. Benturan dengan Undang-Undang Agraria (UU No. 5 Tahun 1960 / UUPA)
 - a. Norma Lebih Tinggi: Pasal 27, 34, dan 40 UUPA menetapkan sebab-sebab hapusnya hak atas tanah secara limitatif (seperti pengesampingan hak secara sukarela, pencabutan hak lewat UU No. 20/1961, atau tanah musnah). Berakhirnya izin usaha perhubungan bukan merupakan alasan legal hapusnya Hak Atas Tanah.
 - b. PM No. 48/2021: Menjadikan berakhirnya konsesi sektoral sebagai alasan otomatis untuk mencabut kepemilikan tanah BUP.
3. Benturan dengan Peraturan Pemerintah (PP No. 18 Tahun 2021)
 - a. Norma Lebih Tinggi: Pengalihan tanah privat menjadi Hak Pengelolaan (HPL) negara wajib melalui pelepasan hak sukarela atau pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan kompensasi berkeadilan (*fair market compensation*).

- b. PM No. 48/2021: Mewajibkan *hand-over* tanah daratan BUP secara cuma-cuma (*without compensation*).

4. Pelampauan Kewenangan Reglementer (*Ultra Vires*)

- o Secara Hukum Administrasi Negara, Kementerian Perhubungan hanya memiliki kewenangan teknis-operasional keselamatan pelayaran. Kementerian Perhubungan tidak memiliki atribusi kewenangan materiil untuk menghapuskan atau mengalihkan hak keperdataan atas tanah.

B. Matriks Pertentangan Norma (*Norm Conflict Matrix*)

Parameter Yuridis	Reglementer Lebih Tinggi (UUD 1945 / UUPA / PP 18/2021)	Regulasi Sektoral (Permenhub No. PM 48 Tahun 2021)	Implikasi Hukum
Sifat Hak Tanah	Hak keperdataan privat yang dilindungi konstitusi & memiliki asas <i>droit de suite</i> .	Dianggap sebagai bagian dari aset operasional yang wajib diserahkan ke negara.	Cacat Hukum Materiil (<i>Ultra Vires</i>)
Mekanisme Peralihan	Pelepasan hak sukarela atau Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum (UU 2/2012).	Penyerahan secara otomatis (<i>hand-over</i>) di akhir masa konsesi.	Inkonstitusional & Mengabaikan UUPA
Kompensasi Aset	Wajib ganti rugi berdasarkan penilaian <i>appraisal</i> independen (<i>Fair Market Value</i>).	Penyerahan tanah daratan dilakukan secara cuma-cuma (<i>without compensation</i>).	<i>Constructive Expropriation</i> (Penyitaan Terselubung)

C. Perizinan OSS-RBA dan Fenomena *Constructive Expropriation*

Implementasi perizinan berusaha berbasis risiko melalui sistem *Online Single Submission Risk-Based Approach* (OSS-RBA) berdasarkan PP No. 5 Tahun 2021 memperparah krisis kepastian hukum ini melalui mekanisme sebagai berikut:

- a. Persyaratan Mutlak Konsesi: Sistem OSS-RBA mengondisikan penerbitan Izin Operasional Pelabuhan BUP wajib melampirkan Perjanjian Konsesi yang disetujui oleh Otoritas Pelabuhan.
- b. Penggunaan Kontrak Baku (*Adhesion Contract*): Otoritas Pelabuhan memanfaatkan posisi dominan ini untuk menyodorkan draf Perjanjian Konsesi Baku yang memuat klausul wajib *hand-over* tanah daratan.
- c. Pemaksaan Struktural (*Structural Compulsion*): BUP eksisting berada pada posisi dilematis—jika menolak menyerahkan tanahnya, rekomendasi konsesi tidak diterbitkan dan izin usaha di OSS-RBA dibekukan.

Tindakan perampasan hak keperdataan tanah secara tidak langsung melalui tekanan izin administratif ini memenuhi kriteria Penyitaan Administratif Terselubung (*Constructive Expropriation / De Facto Taking*), di mana negara mengambil alih nilai ekonomi tanah privat tanpa memberikan ganti rugi yang layak.

3.2. Rekonstruksi Bentuk Perlindungan Hukum yang Berkeadilan bagi Pemegang HAT dalam Perjanjian Konsesi Pelabuhan

A. Landasan Teoretis Rekonstruksi

Rekonstruksi perlindungan hukum diwujudkan dengan meredefinisi hakikat Perjanjian Konsesi Pelabuhan dari kontrak subordinasi (*adhesion contract*) menjadi kontrak kemitraan publik-swasta (*Public-Private Partnership Contract*) yang seimbang dan berlandaskan itikad baik.

Landasan teoretis rekonstruksi ini dipijakkan pada tiga pilar filosofis dan dogmatis hukum:

1. Teori Keadilan Distributif (Aristotle): Distribusi hak dan beban antara Otoritas Pelabuhan selaku regulator dan BUP selaku investor privat harus proporsional sesuai dengan kontribusi dan hak asal masing-masing pihak.

2. Teori Keadilan Bermartabat: Menempatkan BUP sebagai subjek hukum yang berhak atas perlindungan properti privat, bukan sekadar pihak inferior yang dapat dipaksa menyerahkan haknya melalui instrumen administratif.
3. Asas Proporsionalitas Kontrak (*Proportionality Principle*): Menjamin pertukaran hak dan kewajiban secara adil, di mana izin komersial yang berdurasi terbatas tidak boleh membatalkan hak keperdataan pertanahan yang bersifat permanen.

B. Formulasi Kebaruan Hukum (Novelty): Land Tenure Separation Doctrine

Dalam perspektif Hukum Ekonomi Modern, rekonstruksi ini melahirkan doktrin kebaruan yaitu **"Dual-Track Concession Model Based on Land Tenure Separation"**, yang memisahkan secara absolut antara dua rezim hukum:

Parameter Pemisah	Rezim Hak Operasional (Concession Rights)	Rezim Hak Pertanahan (Tenure Rights)
Landasan Hukum	Hukum Administrasi Negara / Hukum Pelayaran	Hukum Pertanahan / UUPA (UU No. 5/1960)
Objek Hak	Izin komersial mengoperasikan fasilitas pelabuhan	Sertifikat Hak Atas Tanah (Hak Milik / HGB Privat)
Sifat Jangka Waktu	Berjangka waktu (<i>time-bound</i>) dan dapat berakhir	Permanen / dapat diperpanjang sesuai UU
Implikasi Pasca-Konsesi	Berakhir & kembali ke Otoritas Pelabuhan (<i>Hand-over</i>)	Tetap melekat pada BUP (<i>Non-handover asset</i>)

C. Mekanisme Proteksi Sistemik: Digital Land Locking

Untuk menjamin tanah daratan milik BUP tidak dialihkan secara sepihak menjadi Hak Pengelolaan (HPL) negara saat draf konsesi diterbitkan, rekonstruksi ini mewajibkan pengintegrasian sistem pertanahan digital.

Mekanisme Digital Land Locking bekerja melalui tiga langkah teknis-yuridis terintegrasi:

1. Overlay Peta Geospasial: Interkoneksi real-time antara Peta Kadastral BPN (*Portal Bhumi*) dengan Portal Konsesi Kemenhub dan sistem perizinan OSS-RBA.
2. Automated Status Locking: Ketika draf konsesi disusun, sistem secara otomatis mengenali status keperdataan tanah daratan BUP dan menguncinya (*locking*) sebagai kategori Aset Non-Konsesi (*Non-Handover Asset*).
3. Proteksi Draf Konsesi Baku: Menghentikan celah Otoritas Pelabuhan dalam menyisipkan klausul penyerahan tanah privat secara cuma-cuma ke dalam Perjanjian Konsesi Baku.

D. Skema Kompensasi Berkeadilan Pasca-Konsesi

Apabila setelah masa konsesi berakhir negara secara mutlak membutuhkan tanah daratan BUP untuk konsolidasi pelabuhan umum, negara wajib menempuh salah satu dari dua instrumen hukum yang berkeadilan:

- a. Skema Ganti Rugi Pasar Berkeadilan (*Fair Market Value Compensation*): Negara melakukan pengadaan tanah bagi kepentingan umum (UU No. 2/2012) dengan memberikan ganti rugi finansial yang dinilai oleh *appraisal* independen.
- b. Skema Sewa Tanah / Kerja Sama Pemanfaatan (*Long-Term Land Lease*): BUP menyewakan tanah daratannya kepada Otoritas Pelabuhan atau BUP baru melalui skema pembagian hasil (*revenue sharing*) tanpa mencabut sertifikat HGB/Hak Milik BUP asal.

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Peralihan skema pengusahaan pelabuhan berdasarkan PM No. 48 Tahun 2021 menimbulkan krisis kepastian hukum (*rechtssicherheit*) bagi pemegang Hak Atas Tanah (HAT) eksisting. Ketentuan yang memandatkan penyerahan (*hand-over*) tanah privat milik BUP secara cuma-cuma menjadi Hak Pengelolaan (HPL) Kementerian Perhubungan melahirkan Antinomi Norma Vertikal terhadap UUD NRI 1945, UUPA, dan PP No. 18 Tahun 2021. Peraturan Menteri Perhubungan melampaui atribusi kewenangannya (*ultra vires*) karena merampas hak keperdataan atas tanah yang dilindungi Undang-Undang tanpa mekanisme pelepasan hak yang sah atau pemberian ganti kerugian, yang mengategorikan skema ini sebagai penyitaan administratif terselubung (*constructive expropriation*).
2. Rekonstruksi bentuk perlindungan hukum yang berkeadilan diwujudkan melalui formulasi kebaruan hukum bertajuk "Dual-Track Concession Model Based on Land Tenure Separation". Model ini memisahkan secara

absolut antara Hak Komersial Pengoperasian Pelabuhan (*Concession Rights*) yang berdurasi terbatas dengan Hak Keperdataan Pertanahan (*Tenure Rights*) yang bersifat permanen dan dilindungi asas *droit de suite*. Berakhirnya konsesi hanya menghentikan hak pengoperasian pelabuhan dan tidak menghapuskan kepemilikan tanah BUP. Jika negara membutuhkan tanah daratan BUP pasca-konsesi, negara wajib menempuh pengadaan tanah berdasar skema Ganti Rugi Nilai Pasar Berkeadilan (*Fair Market Value Compensation*) atau skema Sewa Tanah Komersial (*Land Lease Scheme*).

4.2. Saran

1. Saran Rumusan Masalah 1 (Terhadap Isu Kepastian Hukum dan Antinomi Norma):

- a. Pemerintah Pusat (Kementerian Perhubungan dan Kementerian ATR/BPN): Segera melakukan revisi terbatas terhadap Permenhub No. PM 48 Tahun 2021 dengan mencabut klausul baku penyerahan tanah privat BUP eksisting secara tanpa kompensasi, serta menyelaraskan regulasi sektoral perhubungan dengan hierarki hukum pertanahan nasional (UUPA dan PP No. 18/2021).
- b. BUP Eksisting: Melakukan audit legalitas pertanahan (*land tenure clearance*) dan mengupayakan mekanisme keberatan administratif maupun uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung terhadap pasal-pasal dalam PM No. 48 Tahun 2021 yang berpotensi merampas hak atas tanah secara sepihak.

2. Saran Rumusan Masalah 2 (Terhadap Isu Rekonstruksi Perjanjian dan Pengambilalihan Aset):

- a. Otoritas Pelabuhan / KSOP: Mengubah pendekatan draf Perjanjian Konsesi dari kontrak baku yang subordinatif menjadi kontrak komersial yang seimbang dengan menerapkan *Land Tenure Separation Doctrine*. Aset pertanahan privat BUP wajib dicantumkan sebagai aset *non-handover*.
- b. Kementerian Perhubungan dan Kementerian ATR/BPN: Membangun integrasi sistemik berbasis *Digital Land Locking* yang menginterkoneksi Peta Kadastral BPN dengan Portal Konsesi dan OSS-RBA guna merekam dan mengunci koordinat tanah privat BUP agar terhindar dari pengambilalihan aset sepihak oleh negara di kemudian hari

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Hernoko, A. Y. (2010). *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Kelsen, H. (2006). *General Theory of Law and State*. New Jersey: Lawbook Exchange.

Prasetyo, T. (2015). *Keadilan Bermartabat: Perspektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.

Santoso, U. (2017). *Hukum Pertanahan: Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.

Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 48 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pemberian Konsesi dan Bentuk Perjanjian Konsesi Antara Otoritas Pelabuhan dengan Badan Usaha Pelabuhan Eksisting.