



# Menapak Jejak Pengaturan Konsepsi di Indonesia

Dr. Grace Sharon, S.H., M.H.  
Dr. Ade Soeharsono, S.E., M.M., S.H., M.H., M.Si.



**MENAPAK JEJAK  
PENGATURAN KONSESI  
DI INDONESIA**

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# MENAPAK JEJAK PENGATURAN KONSESI DI INDONESIA

Dr. Grace Sharon S.H., M.H.

Dr. Ade Soeharsono. SE.,MM.,SH.,MH.,M.Si



*Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.*

**MENAPAK JEJAK PENGATURAN KONSESI DI INDONESIA**

**Dr. Grace Sharon S.H., M.H. & Dr. Ade Soeharsono. SE.,MM.,SH.,MH.,M.Si**

Editor :

**Emy Rizka Fadilah**

Desain Cover :

**Ali Hasan Zein**

Sumber :

www.shutterstock.com

Tata Letak :

**Joko Waluyo**

Proofreader :

**A. Timor Eldian**

Ukuran :

**viii, 124 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :

**978-623-02-8241-6**

Cetakan Pertama :

**Maret 2024**

Hak Cipta 2024, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2024 by Deepublish Publisher**  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman

Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)

[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)

E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

## KATA PENGANTAR PENERBIT

Segala puji kami haturkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan segala anugerah dan karunia-Nya. Dalam rangka mencerdaskan dan memuliakan umat manusia dengan penyediaan serta pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk menciptakan industri *processing* berbasis sumber daya alam (SDA) Indonesia, Penerbit Deepublish dengan bangga menerbitkan buku dengan judul *Sejarah Pengaturan Konsesi*.

Dimensi sosio-ekonomi suatu negara yang diatur berdasarkan supremasi hukum berarti bahwa negara atau pemerintah mempunyai kewajiban untuk mencapai dan melindungi kesejahteraan sosial, dengan tujuan memakmurkan rakyat. Pengertian tersebut mengandung arti bahwa pemerintah tidak hanya sekadar melaksanakan tugas pemerintahan (menjaga kepentingan umum), tetapi juga harus melaksanakan dan mencapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi ekonomi kacau diwariskan oleh masa Soekarno ketika konsesi secara normatif dihapuskan, namun sentimen nasionalis (anti-feodal) terus bergema. Pada masa Soeharto, istilah konsesi tidak lagi digunakan dalam terminologi normatif, namun secara konseptual konsesi masih digunakan dengan istilah yang berbeda seperti kuasa pertambangan, kontrak karya, HPH, HPHH dan lain-lain.

Terima kasih dan penghargaan terbesar kami sampaikan kepada penulis, Dr. Grace Sharon S.H., M.H., yang telah memberikan kepercayaan, perhatian, dan kontribusi penuh demi kesempurnaan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca, mampu berkontribusi dalam mencerdaskan dan memuliakan umat manusia, serta mengoptimalkan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi di tanah air.

Hormat Kami,

**Penerbit Deepublish**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR PENERBIT .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>MOTTO HIDUP .....</b>	<b>1</b>
<b>RINGKASAN KONSESI SEBAGAI INSTRUMEN UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN NASIONAL .....</b>	<b>2</b>
<b>DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>10</b>
<b>DAFTAR PUTUSAN.....</b>	<b>14</b>
<b>BAB 1 PROLOG: MENGENAL KONSESI DALAM PENERAPANNYA DI INDONESIA.....</b>	<b>16</b>
A. Peran Konsesi dalam Pemerintahan .....	16
B. Melihat Konsesi dalam Beberapa Kasus .....	28
<b>BAB 2 BEBERAPA KONSEP PENDUKUNG KONSESI .....</b>	<b>33</b>
A. Konsep Wewenang dalam Perbuatan Pemerintah .....	33
B. Konsep Melebur ( <i>Oplossing Theory</i> ) antara Hukum Perdata dengan Hukum Administrasi Negara .....	39
C. Konsep Regulasi Terkait Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara .....	44
<b>BAB 3 STRATEGI TINDAK LANJUT .....</b>	<b>49</b>
A. Penggalan Fakta .....	49
B. Sumber dan Telaah Bahan Hukum.....	51
<b>BAB 4 SEJARAH PENGATURAN KONSESI DI INDONESIA ...</b>	<b>52</b>
A. Pengaturan Konsesi Pra Kemerdekaan.....	53
B. Pengaturan Konsesi Pasca Kemerdekaan Indonesia .....	70
<b>DAFTAR BACAAN.....</b>	<b>95</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Akta Konsesi Pengelolaan Perkebunan dan Hutan Masa Pemerintah Inggris hingga VOC .....	60
Tabel 2.	Sejarah Perkembangan Pengaturan Minyak Bumi dan Pertambangan Masa Pra Kemerdekaan .....	67
Tabel 3.	Perbedaan Konsesi dengan KONTRAK 5A.....	68



## **MOTTO HIDUP**

*“We are all visitors to this time, this place. We are just passing through.  
Our purpose here is to observe, to learn, to grow, to love...  
and then we return home”*

## **RINGKASAN**

# **KONSESI SEBAGAI INSTRUMEN UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

Perkembangan kegiatan sosial dan ekonomi saat ini semakin pesat. Filosofi ekonomi, pengelolaan sumber daya alam, penyediaan layanan utilitas publik, kepemilikan tanah, dan penggunaan konvensional di Indonesia semuanya sangat terbelakang. Faktanya, dinamika kegiatan ekonomi dalam masyarakat dan hubungan hukum yang ada dalam masyarakat seringkali mendahului dan menyimpang dari aturan normatif yang ada.

Dimensi sosio-ekonomi suatu negara yang diatur berdasarkan supremasi hukum berarti bahwa negara atau pemerintah mempunyai kewajiban untuk mencapai dan melindungi kesejahteraan sosial, dengan tujuan akhir adalah “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pengertian tersebut mengandung arti bahwa pemerintah tidak hanya sekadar melaksanakan tugas pemerintahan (menjaga kepentingan umum), tetapi juga harus melaksanakan dan mencapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan serta terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan nasional yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dicapai melalui upaya pembangunan perekonomian nasional yang menyangkut perekonomian, sumber daya alam, dan pada akhirnya tercapainya kesejahteraan umum serta menjadi bagian dari pembangunan nasional. Peraturan perundang-undangan merupakan alat untuk mencapai tujuan kebijakan sosial ekonomi dan mencapai pembangunan nasional.

Penulis menjelaskan pengelolaan perekonomian, sumber daya alam, sektor produksi yang dilakukan pemerintah dengan memahami tindakan-tindakan yang dalam ranah Hukum Administrasi Negara, yang pada akhirnya digunakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Disebut dengan konsesi sebagai bagian dari perizinan (izin dalam arti luas) dan secara posisi setara dengan definisi izin yang dipahami sebagai bentuk

keputusan yang spesifik, individual, dan final (lebih dikenal sebagai bagian dari perilaku Pemerintah bersegi satu atau *eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen*), namun konsesi mempunyai ciri khas sebagai bentuk tindakan pemerintah dalam lingkup hukum publik bilateral (*meerzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen*). Saat ini, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara normatif mengatur pengertian konsesi dan memperlakukannya sebagai bentuk pengambilan keputusan administratif nasional, namun pada kenyataannya diatur di beberapa departemen manajemen dan pengadaan fasilitas umum sebagai bentuk kerja sama dan berkaitan erat dengan hukum privat. Untuk itu, penulis melakukan kajian untuk menyoroti karakteristik konsesi, antara lain sebagai bentuk kerja sama dan tindakan pemerintah berupa keputusan atau penetapan dari segi hukum, baik sebagai kerja sama maupun bentuk perbuatan pemerintah. Perbuatan pemerintah tersebut berupa keputusan sehingga konsesi tidak lepas dari asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus (seperti asas-asas hukum kontrak atau asas-asas hukum yang menjadi dasar tindakan pokok pemerintah). Penulis berpendapat bahwa konsesi dapat dijadikan sebagai alat untuk memenuhi tanggung jawab negara atau pemerintah untuk mencapai pembangunan nasional.

Dalam kajian ini, terdapat dua pokok permasalahan yang dapat dijadikan rujukan, yaitu ratio legis pengaturan konsesi dalam UU Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun 2014 dan konstruksi (*Ius Constituendum*) model konsesi berdimensi keadilan untuk menjelaskan permasalahan tersebut. Pendekatan yang digunakan penulis meliputi pendekatan sejarah, pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan komparatif, dan pendekatan kasus.

Pendekatan dilakukan dengan memahami latar belakang pengaturan konsesi di Indonesia melalui penelusuran sejarah. Penulis menemukan bahwa pada masa Indonesia sebelum kemerdekaan, sudah dikenal adanya konsesi dan terdapat beragam pengaturan mengenai konsesi. Pada masa itu, pemerintah Hindia Belanda menggunakan istilah akta konsesi yang berlaku pada tahun 1877–1892. Pengertian konsesi mengalami pasang surut politik hukum dari tiap-tiap masa Pemerintahan Hindia Belanda (masa BR, RR, sampai penerapan IS) hingga masa Indonesia merdeka dengan pembagian menurut era kepemimpinan dalam Pemerintahan

Indonesia yang dipengaruhi dengan kebijakan-kebijakan hukum yang di ambil dari setiap masa kepemimpinan, khususnya kebijakan dalam bidang perekonomian dan pembangunan. Dari pendekatan sejarah terlihat bahwa konsesi sebagai salah satu bentuk kerja sama bukanlah suatu konsep yang baru, masyarakat Indonesia sudah mengenal konsep konsesi pada masa pemerintahan Hindia Belanda, di awal kemerdekaan konsep konsesi bertolak belakang dengan esensi bangsa Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi karena konsesi yang diberikan oleh pemerintah Hindia Belanda pada saat itu bersifat eksploitatif, feodalistik, dan tidak jarang manipulatif. Dengan demikian, konsep kerja sama merupakan konsep yang agak lama yang tidak dilahirkan oleh masyarakat Indonesia tetapi sudah ada akibat proses asimilasi masyarakat Indonesia pada saat belum merdeka (perspektif sejarah).

Kondisi ekonomi kacau diwariskan oleh masa Soekarno ketika konsesi secara normatif dihapuskan, namun sentimen nasionalis (anti-feodal) terus bergema. Pada masa Soeharto, istilah konsesi tidak lagi digunakan dalam terminologi normatif, namun secara konseptual konsesi masih digunakan dengan istilah yang berbeda seperti kuasa pertambangan, kontrak karya, HPH, HPHH dan lain-lain. Hal ini sejalan dengan gambaran jelas ekonomi yang diharapkan dari era Soeharto yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pihak swasta/privat/partikelir terus terlibat dalam kegiatan usaha yang besar dan penting serta terus mengalami tarik ulur hingga era saat ini (era Jokowi Widodo). Penggunaan konsesi kembali bergema pada tataran normatif peraturan perundang-undangan Indonesia pada era pemerintahan SBY sampai sekarang.

Selain pendekatan historis terhadap perjanjian konsesi yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, pendekatan konseptual terhadap konsesi dan pendekatan perundang-undangan melengkapi pembahasan mengenai rasio perundang-undangan dalam perjanjian konsesi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dari *concept approach* dan *statute approach*, konsesi dipahami sebagai bentuk kerja sama antara pemerintah dan badan usaha swasta, namun memiliki komponen hukum publik yang kuat, karena ada pengelolaan kepentingan publik (juga terkait dengan konsep *sovereignty*) di mana penguasaan negara dikonkretkan

dalam bentuk keputusan atau peraturan izin. Penulis menguraikan asas-asas hukum yang terkandung dalam bentuk dan pemberian konsesi, antara lain: asas musyawarah mufakat, asas itikad baik, asas kebebasan berkontrak, asas proporsionalitas, asas negara hukum, asas kewenangan publik, serta asas *presumptio iustae causa* (setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan tata usaha negara atau pemerintahan dianggap sah menurut hukum).

Saat ini, dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 sudah diatur mengenai konsesi, namun jika dilihat dari kajian penulis mengenai hubungan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha, konsesi belum dibakukan dalam aturan pelaksanaannya. Secara sektoral, konsesi diatur dalam beberapa peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian dengan istilah perjanjian konsesi dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pemberian Konsesi dan Kerja Sama melalui Mekanisme Pelelangan, peraturan menteri ini hanya mengatur mengenai penerapan konsesi di bidang pelabuhan serta alur-pelayaran di laut dan bangunan dan/atau instalasi di perairan saja, jika disandingkan dengan negara-negara seperti Filipina, Turki, Uni Eropa, dan Inggris terdapat perbedaan karena pengaturan konsesi baik di Negara Filipina, Turki, maupun Uni Eropa (*Directive 2014/23/EU* maupun *Statutory Instruments 2016 No. 273*) terdapat pada tingkatan umum, bukan teknis setingkat peraturan menteri yang bersifat sektoral. Agar konsesi dapat berfungsi, pengaturan yang ada sekarang tidak dapat memenuhinya.

Dalam konstruksi hukum (*ius constituendum*) konsesi masa depan sebagai alat pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi yang diatur dalam UUD 1945, penulis menyajikan pembahasan mengenai konstruksi model konsesi yang berdimensi keadilan. Konstruksi model pemberian konsesi harus dilihat dari sudut pandang keadilan, sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, kemudian diperkuat dengan asas hukum pemberian konsesi oleh negara yang meliputi: asas menguasai dari negara, prinsip konsesi sebagai bentuk kerja sama yang memiliki kekhususan terkait kedudukan para pihak (pemerintah dan badan usaha swasta). Oleh karena itu, tipikal perjanjian konsesi yang berbentuk kontrak keterikatan memuat aspek hukum publik yang mencerminkan kewenangan pemerintah

sehingga lekat dengan asas konsesi sebagai suatu bentuk izin. Untuk menemukan dan memperkuat argumen penulis serta menguraikan konstruksi model konsesi yang berdimensi keadilan, penulis membandingkan pengalaman sukses penerapan konsesi di beberapa negara, seperti Peru, Filipina, dan Turki. Peru memulai kerja sama pemerintah-swasta dalam bentuk privatisasi, namun hasilnya tidak sesuai harapan hingga memilih konsesi sebagai bentuk kerja sama antara pemerintah dan swasta untuk memberikan manfaat kepada masyarakat. Peru telah berhasil menerapkan konsesi di sektor telekomunikasi dan ketenagalistrikan. Filipina juga merupakan salah satu negara Asia Tenggara yang berhasil menerapkan kemitraan antara pemerintah dan swasta berdasarkan *Proclamation No. 50 of 1986* dan *Executive Order No. 5*. Berdasarkan ketentuan tersebut, kerja sama antara pemerintah dan swasta telah menjadi poros perekonomian Filipina saat ini. Negara terakhir yang dapat dibandingkan adalah Turki karena konsesi diatur dan bersinggungan dengan hukum administratif dan memiliki pengaturan yurisdiksi dari Danistay yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang No. 4446 tahun 1999. Pengaturan di Turki serupa dengan pengaturan konsesi yang ada di Indonesia saat ini dan dapat menjelaskan persinggungan konsep konsesi dalam hukum publik.

Penulis berpendapat bahwa regulasi sektoral atau standar konsesi perlu diubah. Hal ini yang penulis kemukakan ketika membahas tentang konstruksi model konsesi yang berdimensi keadilan sehingga dapat berperan penting dalam mencapai pembangunan nasional. Peraturan terbaru perundang-undangan terkait konsesi ke depannya akan tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025;
- c. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011–2025;

- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan Dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025;
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024;

MP3EI fokus pada pengembangan 8 proyek besar seperti pertanian, pertambangan, energi, industri, kelautan, pariwisata, dan telematika serta pengembangan kawasan strategis sehingga penggunaan konsesi pada proyek-proyek besar tersebut bukanlah hal yang mustahil dengan konsep dari konsesi itu sendiri sebagai **pertama** adalah pemberian hak yang bersifat eksklusif (khusus) yang dilakukan oleh pemerintah agar pemerintah memperoleh manfaat dari pemberian hak tersebut. **Kedua** konsesi merupakan suatu bentuk kerja sama pemerintah yang dijabarkan sebagai perjanjian. **Ketiga** konsesi merupakan suatu bentuk penguasaan negara, mendorong tanggung jawab negara untuk melakukan pengelolaan yang diwujudkan dalam tindakan administratif, salah satunya bersifat normatif berupa “izin”. **Keempat**, kelonggaran yang digunakan untuk mengelola perusahaan besar selalu terkait dengan “menguasai dari negara” serta “pelayanan publik”. Bank Dunia menjadi salah satu referensi yang digunakan oleh penulis dan memberikan literatur yang cukup lengkap mengenai konsesi kemitraan antara pemerintah dan badan usaha swasta, yang saat ini memungkinkan konsesi berfungsi pada sektor-sektor penting di luar yang diatur dalam MP3EI, seperti: distribusi air, transmisi dan distribusi daya, transmisi dan distribusi gas (berlawanan dengan ritel gas), infrastruktur kereta api (rel dan stasiun), jalan, daya, produksi gas, pasokan eceran gas dan listrik, telekomunikasi jarak jauh atau seluler, serta layanan kereta api. Sedangkan bentuk kerja sama konsesi dapat dipilih dengan mengacu pada klasifikasinya, yaitu bentuk kontrak manajemen dengan bonus (*management contracts with incentive payments*), bentuk sewa (*leases*), atau bentuk konsesi murni (*Pure concessions*) yang lebih di kenal dengan *Build Operate Transfer* (BOT) dan *Rehabilitate Operate Transfer* (ROT).

Pemutakhiran peraturan mengenai konsesi harus dilakukan pada tingkat umum (bukan pada tingkat sektoral seperti yang terjadi saat ini). Secara konseptual, pengaturan konsesi dapat dilakukan dengan mengacu pada peraturan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja jo. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian
- c. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur
- d. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 5 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Pemberian Konsesi dan Kerja Sama Melalui Mekanisme Pelelangan
- e. Peraturan Menteri Nomor 57 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 51 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut

Peraturan tersebut dapat menjadi salah satu cara untuk memperbarui pengaturan konsesi dalam bentuk kerja sama dan konsep pemberian izin, dengan tetap berlandaskan pada asas-asas hukum yang mendasari pemberian konsesi sehingga mewujudkan dimensi keadilan. Terkait dengan kelonggaran bentuk-bentuk kerja sama yang belum sepenuhnya diatur dalam peraturan di atas, penulis mengemukakan acuan dasar yang perlu diatur sebagai ketentuan standar minimal yang tentunya harus memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang melakukan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha swasta, yaitu:

- Alokasi tanggung jawab
- Penetapan harga
- Penyesuaian harga

- Tujuan khusus yang ingin dicapai
- Insentif dan Penalti
- Hak keamanan publik
- Durasi, pemberhentian serta kompensasi
- *Force Majeure* (keadaan kahar) atau perubahan yang tidak terduga
- Penyelesaian Masalah

## **DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999–2004  
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek Voor  
Indonesie*), S. 1847–23
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang  
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 2043)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang  
Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 3344)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1992 Tentang  
Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1992 Tentang  
Pelayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992  
Nomor 98)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang  
Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang  
Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara  
Republik Indonesia Nomor 4380)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang  
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara  
Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran  
Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang  
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33  
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2007 Tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4722)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 266, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5599)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi (Pemerintahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1962 Tentang Perubahan Uang Wajib Tahunan atas Hak Guna Usaha dan Konsesi Guna Perusahaan Besar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2502)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan (Lembaran Negara Republik Indonesia

- Tahun 2015 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5731)
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6645)
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6632)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631)
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841)
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 940)
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025

- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62)
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10)
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta
- Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Peraturan Menteri 15 Tahun 2016 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerja Sama Lainnya antara Pemerintah dengan Badan Usaha di Bidang Perkeretaapian Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 774

## DAFTAR PUTUSAN

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, Terbit Hari Selasa Tanggal 21 Desember 2004 Tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Mengenai Uji Materiel Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 2226 K/Pdt/2019 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 754/PDT/2018/PT.DKI Tanggal 10 Januari 2019 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara (Tergugat I), Kementerian Perhubungan Cq. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq. Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (Ksop) Kelas V Marunda (Tergugat II), PT. Karya Teknik Utama (Turut Tergugat).
- Putusan Pengadilan Jakarta Utara Nomor 70/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Utr Tanggal 9 Agustus 2018 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara (Tergugat I), Kementerian Perhubungan Cq. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq. Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (Ksop) Kelas V Marunda (Tergugat II), PT. Karya Teknik Utama (Turut Tergugat).
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 581 K/TUN/2020 Tanggal 8 Desember 2020 terhadap Perkara Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia vs Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara DKI Jakarta Nomor 141/B/2020/PT.TUN.JKT, Tanggal 8 Juni 2020 terhadap Perkara Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia vs Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 181/G/2019/PTUN.JKT, Tanggal 20 Februari 2020 terhadap Perkara Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia vs Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Putusan Mahkamah Agung Nomor 252 K/TUN/2000 Tanggal 13 November 2000 atas Kasus PT. Mandala Citra Umbulan vs Gubernur Jawa Timur

## BAB 1

### PROLOG: MENGENAL KONSESI DALAM PENERAPANNYA DI INDONESIA

#### A. Peran Konsesi dalam Pemerintahan

Buku ini dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai semakin pesatnya perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat saat ini. Konsep ekonomi<sup>1</sup>, kepemilikan dan penggunaan tanah<sup>2</sup>, pengelolaan sumber daya alam, serta penyediaan layanan dan fasilitas umum konvensional<sup>3</sup> sudah sangat terbelakang. Faktanya, dinamika kegiatan ekonomi dan hubungan hukum dalam masyarakat saat ini berkembang pesat, seringkali meninggalkan atau mendahului aturan-aturan normatif.

Dimensi sosial ekonomi negara berdasarkan hukum memuat kewajiban negara atau pemerintah untuk mencapai dan menjamin kesejahteraan sosial, dengan tujuan akhir adalah “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, di Indonesia hal tersebut berarti “asas keadilan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia”. Paham inilah yang menjadi landasan negara kesejahteraan Indonesia. Tentu saja pengertian ini berarti bahwa pemerintah tidak hanya harus melaksanakan tugas pemerintahan (menjaga kepentingan umum), tetapi juga harus melaksanakan dan mencapai kesejahteraan universal sebagai tujuan negara sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penulis

---

<sup>1</sup> Nancy H. Chau, and Ravi Kanbur, “The Past, Present and Future of Economic”, *Development Open Mind: BBVA’s knowledge community*, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-past-present-and-future-of-economic-development/>

<sup>2</sup> R.W. McDowell, T. Snelder, S. Harris, L. Lilburne, S.T. Larned, M. Scarsbrook, A. Curtis, B. Holgate, J. Phillips, K. Taylor, “The land use suitability concept: Introduction and an application of the concept to inform sustainable productivity within environmental constraints”, *Ecological Indicators*, Volume 91, 2018, Pages 212–219, ISSN 1470-160X, <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.03.067>.

<sup>3</sup> Joe Mariani William D. Eggers Bruce Chew John O’Leary, “A new age of government service delivery”, *Deloitte Insight*, 15 February 2021, <https://www2.deloitte.com/xe/en/insights/industry/public-sector/new-technology-new-model-public-service-delivery.html>

berpendapat bahwa pada tahun 1945 terselenggaranya dan terwujudnya kesejahteraan umum sebagai tujuan nasional yang ditetapkan dalam UUD RI dicapai melalui upaya pembangunan perekonomian nasional, yang mengacu pada isi UUD 1945 tentang pengelolaan perekonomian dan sumber daya alam yang pada akhirnya digunakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, sektor produksi. Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan kebijakan sosial ekonomi. Instrumen hukum mempunyai kekuatan hukum karena ada sanksi dalam pelaksanaannya.

Penulis menjelaskan proses di mana pemerintah mewujudkan, mengelola, dan memberikan kemaslahatan umum yang dikaji dalam buku ini dengan memahami tindakan-tindakan yang termasuk dalam bidang hukum administrasi negara, salah satunya berupa perizinan. Konsesi dikatakan sebagai bagian dari izin (izin dalam arti luas) dan setara dengan pengertian izin yang dipahami sebagai suatu bentuk keputusan yang konkret, bersifat pribadi, dan final (yang lebih dikenal sebagai bagian dari perbuatan Pemerintah bersegi satu atau *eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen*). Konsesi juga mempunyai ciri khas sebagai bentuk tindakan pemerintah dalam lingkup hukum publik bersegi dua (*meerzijdige publiekrechtelijke rechtshandelingen*)<sup>4</sup>. Sebagai alat, konsesi sebagai izin berfungsi sebagai garda depan instrumen hukum yang menjadi pedoman, perwujudan arsitek masyarakat adil dan makmur. Kajian ini mengusulkan tentang karakteristik konsesi dan pemanfaatannya untuk mencapai pembangunan nasional di Indonesia dan memenuhi tanggung jawab negara atau pemerintah dalam mencapai kepentingan umum.

Pengertian konsesi secara normatif di Indonesia terdapat pada Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa konsesi adalah sebagai bentuk Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas

---

<sup>4</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, "Batasan Tindakan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah", *PTUN-Makassar*, Jum'at, 26 Nopember 2021 Jam 10:48 WITA, <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>

umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penulis mendapatkan pengertian konsesi secara umum dari *Merriam-Webster Dictionary* tentang etimologi, definisi dan pengertian dari konsesi:<sup>5</sup>

- **History and Etymology for concession:** *Middle English concessyon, from Anglo-French concessioun, from Latin concessio-, concessio from concedere to concede.*
- **Definition of Concession:** *first, the act or an instance of conceding (as by granting something as a right, accepting something as true, or acknowledging defeat); second, the admitting of a point claimed in argument.*
- **Meanings of Concession:** *Concession carries two very distinct meanings in English. It is commonly used to indicate something that has been conceded (as when the politician who loses a race gives a concession speech, or when someone makes a concession in an argument). In a completely different context, the word maybe be found in the phrase concession stand. Where does this last use come from? Were concession stands originally set up to settle arguments or elections? Hardly. The concession in concession stand denotes “a usually exclusive right to undertake and profit by a specified activity.” The phrase is first recorded in a classified ad seeking someone to work at a booth at the 1893 Chicago World’s Fair.<sup>6</sup>*

Dalam *Black Law Dictionary*, konsesi dimaknai sebagai “A government grant for specific privileges... A contract in which a country transfers some rights to a foreign enterprise, which then engages in an activity (such as mining) contingent on state approval and subject to the terms of the contract”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/concession#note-1>

<sup>6</sup> Dalam Pameran Chicago World fair tahun 1983 yang bersifat komersial, konsesi dapat dipahami sebagai hak eksklusif untuk melakukan dan mendapat keuntungan dari kegiatan atau aktivitas tertentu.

<sup>7</sup> Bryan A Garner. *Black’s Law Dictionary, 11th Edition (BLACK’S LAW DICTIONARY (STANDARD EDITION) 11th Edition*, (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2014) hlm 995. Terjemahan bebas: konsesi adalah hibah pemerintah untuk hak-hak yang istimewa...

Konsesi dalam studi yang dilakukan oleh Kersten, G.E., Vahidov, R., dan Gimon dipahami sebagai pemberian sesuatu yang bernilai. Ada dua istilah berbeda yang berkaitan dengan pengertian konsesi, yaitu “pembuatan konsesi” yang menggambarkan suatu kegiatan, yang berarti suatu perjanjian atau kegiatan serta makna “konsesi” yang menggambarkan suatu kegiatan yang dapat diukur dalam bentuk nilai yang diberikan berupa kewenangan.<sup>8</sup> Jeffrey Delmon menyebut konsesi tersebut merupakan salah satu bentuk *Public Private Partnership* (PPP),<sup>9</sup> atau di Indonesia dipahami sebagai kerja sama antara pemerintah dan badan usaha (KPBU), yang kerja sama dituangkan dalam perjanjian.<sup>10</sup>

Menurut Jeffrey Delmon, perjanjian konsesi disebut dengan perjanjian pelaksana. Isi perjanjian konsesi tersebut mengacu pada pemberian serangkaian hak oleh pemerintah (*the grantor*) kepada pihak swasta untuk membangun dan mengoperasikan infrastruktur (bertujuan untuk menyediakan pelayanan publik), penting bagi perjanjian konsesi untuk menentukan durasi pelaksanaannya.<sup>11</sup> Jeffrey Dalmon lebih lanjut menjelaskan bahwa struktur kontrak yang dibuat pemerintah dapat terdiri dari beberapa perjanjian pemasok atau sub-sub perjanjian (*supply and extent agreement*) seperti:

1. *Increditor agreement*

---

penjelasan lebih lanjut konsesi sebagai sebuah kontrak di mana suatu negara mengalihkan beberapa hak kepada perusahaan asing, yang kemudian terlibat dalam suatu kegiatan (seperti pertambangan) bergantung pada persetujuan negara dan tunduk pada persyaratan kontrak.

<sup>8</sup> Kersten, G. E., Vahidov, R., & Gimon, D. “Concession-making in multi-attribute auctions and multi-bilateral negotiations: Theory and experiments”. *Electronic Commerce Research and Applications*, 12(3), (2013), 166–180. <https://doi.org/10.1016/j.elerap.2013.02.002>.

<sup>9</sup> Kemunculan konsep PPP diterangkan oleh Luis A. Andrés, J. Luis Guasch, Thomas Haven, and Vivien Foster, “*The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure Lights, Shadows, and the Road Ahead*”, (Washington DC: The World Bank, 2008), hlm 1-4. Luis A. Andrés mengungkapkan *Infrastructure plays a critical role in fostering growth and productivity and reducing poverty and inequality. Numerous studies have found a positive economic and social impact of infrastructure, especially in developing countries..... The 1990s were characterized by a massive policy redirection toward private participation in infrastructure (PPI). This is reflected the disappointment within effective state-operated utilities, the promise of private funding, and the greater flexibility offered by technological change and regulatory changes.*

<sup>10</sup> Jeffrey Delmon, *Public and Private Partnership Project in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Maker*. (USA: Cambridge University Press, 2011), hlm 118-123

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm 119

2. *Support and financing agreement*
3. *Lending agreement*
4. *Concession agreement*
5. *Offtake purchase agreement*
6. *Shareholder agreement*
7. *Construction contract*
8. *Input supply agreement*
9. *Operation and Management agreement (O&M agreement)*

Pernyataan Bank Dunia mengenai perbedaan penggunaan istilah konsesi tidak lepas dari pengertian konsesi yang umum digunakan di negara-negara *civil law* seperti Indonesia. Hal ini karena di negara-negara *common law* konsep konsesi ini disebut dengan proyek BOT (*Build, Operate, Transfer*).<sup>12</sup> Perbedaan terminologi kedua sistem hukum<sup>13</sup> tersebut pertama-tama dapat dipahami dari keberadaan hukum administrasi pada keduanya. Mengenai keterkaitan dan perbedaan antara konsep *rechtstaat* (merujuk pada *Civil Law System* atau Eropa Kontinental) dengan konsep *rule of law* (merujuk pada *Common Law System* atau *Anglo Saxon*), Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa

“Konsep *rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang dikenal dengan “*civil law*” atau “hukum Romawi modern”, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem yang dikenal dengan “*common law*”. *Civil law* memiliki karakteristik administratif, sedangkan *common law* memiliki karakteristik *judicial*. Perbedaan karakteristik ini lebih disebabkan oleh konteks daripada kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan raja yang menonjol adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan ini kemudian dilimpahkan kepada pejabat administratif yang memberikan saran tertulis kepada hakim tentang cara memutuskan suatu

---

<sup>12</sup> [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos#BOT\\_projects](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos#BOT_projects)

<sup>13</sup> Di negara-negara *Common Law* konsesi disamakan dengan sebuah bentuk kesepakatan atau perjanjian karena *common law* tidak melekat erat kepada hukum administratif yang membawa konsekuensi klasifikasi tindakan Pemerintah maupun klasifikasi izin dalam arti luas (izin, lisensi, dispensasi, dan konsesi) maupun sempit (izin). Dan ciri khas dari *common law* melihat kedudukan yang sama antara rakyat dengan Pejabat yang dikenal dengan asas *equality before the law*.

sengketa. Dengan fungsi administrasi yang begitu luas maka tidak heran jika dalam sistem kontinental muncul cabang hukum baru, yaitu “*droit administratif*”, dan hakikat *droit administratif* adalah hubungan antara administrasi dan rakyat. Di kontinen, tindakan-tindakan sedang dipertimbangkan untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi).”<sup>14</sup>

Berkaitan dengan unsur *equality before the law* dalam *rule of law* yang memperlakukan pejabat dan warga negara secara setara maka Hukum Administrasi Negara sebagai hukum yang secara khusus mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara masih asing bagi masyarakat Inggris. Dalam konteks ini, A.V. Dicey berkata: “*In England we know nothing of administrative law, and we wish to know nothing*”.<sup>15</sup>

Pada abad ke-19, terinspirasi oleh Immanuel Kant, gagasan negara hukum (*rechtstaat*) yang dikemukakan oleh F.J. Starr muncul dengan lebih jelas. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak Asasi Manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>16</sup>

Sedangkan pada wilayah Anglosaxon, juga dikenal konsep negara hukum (*Rule of Law*) yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, dengan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
- b. Setiap orang sama di depan hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat; dan
- c. Hak asasi manusia dijamin oleh hukum (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm 73.

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Perkasa, 2011), hlm 4.

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *Op., cit.* hlm 76-82.

Penulis berpendapat bahwa minimnya literatur mengenai konsesi sebagai salah satu bentuk perizinan dan sering disamakan dengan pengertian perjanjian BOT juga disebabkan oleh dampak dari perbedaan hukum administrasi antara kedua sistem hukum tersebut. Penulis berharap melalui kajian ini, mampu menguraikan gambaran tentang karakteristik konsesi yang diimplementasikan di Indonesia.

Di Indonesia, konsesi dipahami dengan berbagai cara, mengacu pada beberapa pendapat ahli Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan di Indonesia. Konsesi merupakan izin apabila swasta berdamai dengan pemerintah untuk melakukan beberapa bagian dari pekerjaan pemerintah.<sup>18</sup> H.D. Van Wijk berpendapat bentuk konsesi tersebut terutama digunakan untuk berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum, yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah sendiri sehingga pemerintah menyerahkannya kepada perusahaan swasta.<sup>19</sup> Tidak seperti inisiatif, Utrecht percaya bahwa kadang-kadang tindakan yang dianggap oleh otoritas pengatur sebagai kepentingan publik dapat dilakukan oleh subjek hukum swasta dengan baik. Namun, dengan intervensi pemerintah, keputusan administratif negara yang mengizinkan individu untuk melakukan tindakan tersebut mengandung konsesi.<sup>20</sup> Secara umum pengertian konsesi terdapat pada Pasal 1 Ayat 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan<sup>21</sup> yang menyatakan bahwa pengertian konsesi adalah sebagai suatu bentuk keputusan pejabat pemerintah yang berwenang yang disetujui sebagai suatu perjanjian badan dan/atau pejabat pemerintah yang melakukan pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam serta pengelolaan lainnya sebagaimana diatur dalam undang-undang. Status konsesi ini

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982) hlm 58.

<sup>18</sup> Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2002) hlm 63.

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Negara di Indonesia*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), hlm 72.

<sup>20</sup> Ridwan, HR, *Op. Cit.*, hlm 63.

<sup>21</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) sebagaimana yang diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

sejajar dengan arti perizinan dan dispensasi.<sup>22</sup> Sejak diberlakukannya UU Administrasi Pemerintahan pada tahun 2014, sebenarnya belum ada rincian pelaksanaan lebih lanjut mengenai konsesi, serta belum ada standarisasi dan penjelasan lebih lanjut mengenai istilah “pengelolaan lainnya dengan ketentuan perundang-undangan”<sup>23</sup>, namun kenyataannya konsesi dapat ditemukan dalam beberapa peraturan di berbagai sektor dengan istilah "perjanjian konsesi" digunakan untuk merujuk pada

---

<sup>22</sup> Didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana yang diubah dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja pengertian izin, konsesi, serta dispensasi **diartikan sebagai keputusan pejabat pemerintahan**. Pemahaman izin dan dispensasi adalah sebuah keputusan Pejabat Pemerintahan atas permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat, sedangkan konsesi adalah sebuah keputusan Pejabat Pemerintahan atas persetujuan dari sebuah kesepakatan.

<sup>23</sup> Dengan melakukan perbandingan penerapan konsesi di negara lain, perluasan penerapan konsesi tidak hanya untuk “**pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam**” dalam arti sempit atau konvensional namun diberlakukan juga untuk “**pengelolaan lainnya dengan ketentuan perundang-undangan**”. Lihat dalam Jimmy Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010) hlm 280–282.

Seperti penerapan konsesi yang memberikan *benefit* langsung berupa potongan harga dengan menggunakan kartu transportasi umum oleh setiap warga negara Singapura (di Jakarta berlaku seperti JAK CARD) kepada masyarakat pengguna transportasi umum di Singapore, lihat kepada artikel yang di publikasikan oleh Pemerintah Singapura “*Concessions for everyone—making discounts count*” pada tanggal 24 Februari 2020 sumber: <https://www.gov.sg/article/concessions-for-everyone>). Sudut pandang lain datang dari UNESCAP dalam memberikan pemahaman dari “*PPP Concept, Benefits and Limitations*” menerangkan bahwa konsesi juga dapat diberlakukan untuk bidang Pendidikan serta Kesehatan, lihat kepada <https://www.unescap.org/our-work/transport/financing-and-private-sector-participation/public-private-partnership-course/module-1#> di sini UNESCAP menerangkan bahwa konsesi ditujukan “*for the provision of the public service and/or development of public infrastructure*”.

Serta penggunaan konsesi sebagai izin untuk menggunakan fasilitas umum yakni taman kota sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha makanan, silahkan lihat kepada <https://www.investopedia.com/terms/c/concessionagreement.asp>. Dipahami bahwa konsep *concession agreements span various industries and come in many sizes. They include mining concessions valued in the hundreds of millions of dollars, as well as small food and beverage concessions in a local movie theater. Regardless of the type of concession, the concessionaire usually has to pay the party that grants it the concession fees. These fees and the rules under which they may change are generally described in great detail in the contract* (terjemahan bebas: perjanjian konsesi mencakup berbagai industri dan datang dalam berbagai ukuran. Mereka termasuk konsesi pertambangan senilai ratusan juta dolar, serta konsesi makanan dan minuman kecil di bioskop lokal. Terlepas dari jenis konsesinya, pemegang konsesi biasanya harus membayar kepada pihak yang memberikannya biaya konsesi. Biaya ini dan aturan di mana mereka dapat berubah umumnya dijelaskan dengan sangat rinci dalam kontrak)

kegiatan di pelabuhan, konsesi kehutanan, konsesi pertambangan, konsesi jalan tol, serta konsesi pada kawasan dan lahan telantar yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam peraturan beberapa instansi pengelolaan, konsesi dipahami sebagai suatu bentuk perjanjian, namun dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, konsesi dipahami sebagai “izin” (Keputusan Tata Usaha Negara) <sup>24</sup>, yang tentunya menjadi tidak jelas atau ambigu. dalam konteks pengelolaan publik yang dapat menimbulkan multitafsir.

Penulis menggunakan istilah “Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha” untuk menjelaskan Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. KPBU merupakan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha untuk menyediakan prasarana bagi kepentingan umum sesuai dengan spesifikasi yang telah ditentukan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah menggunakan sumber daya badan usaha tersebut dalam sebagian atau seluruhnya dengan memperhatikan pembagian risiko para pihak.<sup>25</sup> Kerja sama dalam kesepakatan yang dicapai konsesi didasarkan pada kesepakatan para pihak maka ciri-ciri konsesi adalah adanya “keputusan pejabat pemerintahan” (izin) sebagai bentuk persetujuan. Perilaku “*twee petten*” pemerintah disamakan dan diatur oleh hukum privat ketika pemerintah melakukan kegiatan sipil, namun kenyataannya kekuasaan publik yang melekat pada pemerintah tidak dapat dilepaskan sama sekali.<sup>26</sup> Tentunya kedudukan pemerintah tidak bisa disamakan dengan pihak lain yang membuat perjanjian tersebut. Terdapat perbedaan pengertian kerja sama dalam KPBU dan konsesi. Penulis berpendapat bahwa dengan

---

<sup>24</sup> Berdasarkan karakteristik konsesi, perlu dipahami bahwa konsesi adalah satu kesatuan yang terdiri dari unsur izin, unsur perjanjian, unsur kepentingan umum, dan unsur pihak yakni Pemerintah dengan Badan Usaha Swasta.

<sup>25</sup> Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang kerja sama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

<sup>26</sup> Tujuan akhir dari kegiatan Badan Hukum Perdata sangat berbeda dengan Badan Hukum Publik. Badan Hukum Perdata akan mengakomodasi kepentingan dari *personenrecht*, sedangkan Badan Hukum Publik akan mengakomodasi kepentingan umum.

adanya unsur “keputusan pejabat pemerintahan ” akan membawa akibat yang berbeda-beda karena dalam hal kerja sama status semua pihak adalah sama. Pemutusan hubungan kerja sama memerlukan persetujuan kedua belah pihak Namun, berbeda dengan konsesi irisan hukum publik karena sifat “keputusan pejabat pemerintahan” bersifat sepihak (bersegi satu) pemerintah dapat sewaktu-waktu mencabut keputusan tersebut. Perbedaan konsep kerja sama antara Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 Republik Indonesia tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 juga dapat ditemukan pada bagian “mengingat” Perpres tersebut terlihat bahwa UU No. 30 Tahun 2014 tidak dijadikan landasan hukum.

Pemahaman terhadap karakteristik waralaba akan berimplikasi pada ruang lingkup kompetensi badan peradilan yang berwenang mengambil keputusan.<sup>27</sup> Contoh proses yang ditempuh MA dalam putusan Nomor 2226 K/Pdt/2019 tanggal 10 September 2019. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Agung mempertimbangkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 754/PDT/2018/PT.DKI, tanggal 10 Januari 2019, yang menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 70/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Utr., tanggal 9 Agustus 2018 yang menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Utara tidak mempunyai kewenangan mengadili perkara tersebut karena pengadilan umum mempunyai kewenangan absolut.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak (Prinsip-prinsip hukum kontrak pengadaan barang dan jasa Pemerintah di Indonesia)*, (Surabaya: LaksBang Pressindo, Cet.I, 2017) hlm. 297-300. Dalam bagian kesimpulan dari buku tentang kontrak ini serta sekaligus menjadi penelitian dari Sogar Simamora yang menekankan adanya kekaburan (*blurring*) garis batas dari fungsi Pemerintah dalam hukum privat dan hukum publik yang saling tarik menarik karena adanya *double role* (fungsi ganda) dari Pemerintah. Sogar Simamora memberikan penekanan tentang pentingnya tercipta kepastian hukum tentang batas kewenangan, prosedural, serta absolut tanggung gugat dalam ranah kontrak komersial yang dilakukan oleh Pemerintah.

<sup>28</sup> Daftar putusan pengadilan sebagai berikut:

Pada awal tingkat Pengadilan Negeri gugatan yang diajukan oleh PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) adalah gugatan Perbuatan melawan Hukum terhadap perjanjian konsesi yang dibuat oleh PT Karya Citra Nusantara dengan Kementerian Perhubungan Cq Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) Kelas V Marunda yang menimbulkan kerugian bagi pihak PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO). Gugatan ini diterima oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara yang memutuskan bahwa permasalahan tersebut merupakan sengketa tindakan administratif yang tertuang dalam Keputusan Presiden Jakarta Nomor 11 Tahun 1992 Tentang HPL (Hak Pengelolaan Lahan) diartikan sebagai kepemilikan atas PT Kawasan Berikat Nusantara, perjanjian konsesi Nomor: HK.107/1/9/KSOP.Mrd-16, nomor 001/KCN-KSOP/Konsesi/XI/2016, tanggal 29 November 2016, dibuat oleh PT Karya Citra Nusantara dan Kantor Kementerian Perhubungan Cq Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) Kelas V Marunda, sebagai instrumen administrasi.<sup>29</sup>

- 
- Putusan Pengadilan Jakarta Utara Nomor 70/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Utr tanggal 9 Agustus 2018;
  - Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 754/PDT/2018/PT.DKI tanggal 10 Januari 2019;
  - Putusan Mahkamah Agung Nomor 2226 K/Pdt/2019 tanggal 10 September 2019.

Berita dapat dilihat dari website resmi RRI, yakni <https://rri.co.id/nasional/hukum/1007301/setelah-kasasi-kbn-kalah-di-sidang-pk>.

<sup>29</sup> Kompetensi peradilan dalam memutus gugatan yang diajukan oleh PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) terhadap perjanjian konsesi yang dibuat antara PT Karya Citra Nusantara dengan Kementerian Perhubungan Cq Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) Kelas V Marunda yang menimbulkan kerugian bagi pihak PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) menjadi kabur (*blurring*). Penulis berpendapat bahwa dalam perkara gugatan antara PT. KBN vs PT. KCN perlu melihat terlebih dahulu kedudukan pemberian konsesi di awal sebagaimana dituangkan dalam Keppres Nomor 11 tahun 1992 tentang HPL (Hak Pengelolaan Lahan) yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada PT. KBN (BUMN) dalam konteks pengelolaan fasilitas umum (Pelabuhan umum dan Pelabuhan khusus). Keberadaan PT.KCN yang selanjutnya memiliki hubungan kerja sama dengan PT.KBN dalam bentuk perjanjian konsesi adalah turunan dari Keppres Nomor 11 tahun 1992 tentang HPL (Hak Pengelolaan Lahan) tersebut, sehingga perbuatan melawan hukum terhadap perjanjian konsesi tidak dapat dilepaskan bahwa PMH tersebut merupakan satu kesatuan dari penetapan konsesinya yang tepatnya penyelesaian terhadap gugatan tersebut menjadi kompetensi dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Iwan Erar Joesoef menguraikan ciri-ciri konsesi yang kemudian dibaurkan dalam konteks pelaksanaan konsesi jalan tol<sup>30</sup>, dengan menuliskan bahwa pemerintah bingung antara arti konsesi dan kontrak BOT yang secara hukum merupakan dua hal yang berbeda. Konsesi adalah izin usaha yang diberikan oleh pemerintah kepada investor untuk memenuhi pengembalian modal investasi dan keuntungan yang wajar. Pemberiannya harus dilakukan melalui instrumen hukum publik (seperti putusan menteri atau perjanjian). Sedangkan kontrak BOT merupakan perjanjian kontrak yang ditandatangani antara pemerintah dan investor, dengan investor membangun infrastruktur fisik, mengoperasikan infrastruktur fisik, dan kemudian menyerahkan bangunan fisik tersebut kepada pemerintah di akhir masa konsesi, serta dilaksanakan melalui dokumen hukum perdata (perjanjian). Dengan berbagai penafsiran ayat di atas, tampaknya terdapat perbedaan kegunaan dan pengertian<sup>31</sup> terhadap istilah konsesi guna memahami secara utuh konsesi sebagai alat sebagaimana dijelaskan oleh beberapa teori dalam hukum administrasi negara, serta secara normatif terdapat dalam Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan bahwa konsesi dapat digunakan untuk mencapai pembangunan nasional karena relevansinya dengan kepentingan umum serta pengelolaan dan pemberian pelayanan publik.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis akan menjabarkan lebih detail mengenai ratio legis pengaturan konsesi dalam Undang-undang

---

Saat ini, dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) tentunya gugatan seperti ini menjadi terang dan memperjelas pengertian dari kedudukan tindakan pemerintah itu sendiri.

<sup>30</sup> Iwan Erar Joesoef, "Model kerja sama Pemerintah Dan Swasta: Studi Penerapan Kontrak Build Operate Transfer dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Juli 2011

<sup>31</sup> Penerapan konsesi selalu menjadi perdebatan karena kurangnya pemahaman tentang karakteristik konsesi secara keseluruhan. Di masyarakat umum, lebih khusus bagi Badan Usaha Swasta yang terikat kesepakatan dengan pekerjaan-pekerjaan Pemerintah dalam mengelola atau menyelenggarakan kepentingan umum memahami sebuah konsesi adalah sebuah perjanjian (ranah hukum perdata). Hal ini yang menjadi titik fokus penulis untuk meneliti "**karakteristik konsesi**" sebagai satu kesatuan sebuah keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang memiliki 4 (empat) unsur, yakni unsur izin, unsur perjanjian, unsur Pihak (Pemerintah dengan Badan Usaha swasta), dan unsur kepentingan umum (baik pengelolaan maupun penyelenggaraan)

Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta konstruksi model konsesi yang berdimensi keadilan. Diharapkan kajian ini dapat memberi manfaat, baik secara teoretis maupun praktis. Secara teoretis, kajian ini berkontribusi untuk memperkaya literatur hukum terkait pengaturan konsesi dan memberikan pengetahuan serta gambaran umum mengenai karakteristik konsesi secara keseluruhan sehingga memungkinkan konsesi digunakan dan menjadi struktur hukum yang dapat diterapkan di masa depan. Secara praktis dapat menjadi acuan bagi pemerintah dan pihak-pihak terkait atau pemangku kepentingan untuk secara jelas menggunakan perlakuan istimewa tersebut.

## **B. Melihat Konsesi dalam Beberapa Kasus**

Dalam kajian ini, penulis menggunakan metode kepustakaan, di mana terdapat beberapa temuan ilmiah yang mendekati dan tersedia bagi penulis untuk mempertajam, mendukung, dan memperkaya konsep konsesi sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan umum. Selain itu, juga untuk mendukung penulis dalam menemukan karakteristik konsesi.<sup>32</sup> Berikut beberapa judul hasil studi yang dapat penulis sertakan beserta penjelasannya:

- a) Tri Hayati, “Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah (Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka)”, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.

Dalam kajian ini, Tri Hayati fokus pada ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara terhadap tata cara pemberian izin pertambangan yang tidak lagi mengenal bentuk “kuasa pertambangan” dan kontrak, melainkan disebut bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan Izin Usaha Pertambangan Rakyat IUPR. Berdasarkan tinjauan pustaka yang dilakukan Tri Hayati, pada akhirnya ia

---

<sup>32</sup> Penulis hendak menemukan konsep maupun karakteristik konsesi sebagai instrumen administratif (izin) serta sebagai instrumen keperdataan (perjanjian) untuk mewujudkan pembangunan nasional oleh Pemerintah.

menyimpulkan bahwa segala bentuk perizinan tergolong dalam konsesi.<sup>33</sup>

Perbedaan kajian penulis lakukan mengenai “Konsesi sebagai Instrumen Pembangunan Nasional” adalah pada fokus kajiannya, yaitu pemahaman konsesi yang secara normatif terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai bentuk persetujuan terhadap perjanjian kelembagaan dan/atau pejabat pemerintah di luar instansi pemerintah dan/atau pejabat yang tidak terbatas pada industri pertambangan seperti yang diteliti oleh Tri Hayati. Sebagai nilai tambah, penulis menjelaskan melalui tinjauan sejarah, mengapa konsesi muncul dalam berbagai istilah, termasuk konsesi tersirat dalam bentuk “kuasa pertambangan” dan kontrak, yang kemudian secara normatif diubah dan disebut Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan Izin Usaha Pertambangan Rakyat IUPR.

- b) Muh Zulkifli Tahir, “Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar”, Disertasi, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021.

Muh Zulkifli Tahir menjelaskan beberapa konsep kemitraan yang umum digunakan dunia usaha yang dapat diterapkan pada kolaborasi antara pemerintah dan swasta. Prinsip kerja sama didasarkan pada kepercayaan, keterbukaan, pembagian risiko, dan hasil bersama. Salah satunya adalah pengelolaan infrastruktur sektor air minum yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Badan usaha dapat memperoleh konsesi untuk menyediakan air minum di wilayah yang tidak dilayani oleh perusahaan air minum daerah. Muh Zulkifli Tahir menjelaskan skema KPS yang digunakan dalam kemitraan ini dan menjelaskan beberapa detail teknis pelaksanaan perjanjian konsesi. Sejak awal penunjukan badan usaha

---

<sup>33</sup> Tri Hayati, “Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah (Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka)”, *Disertasi*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011).

untuk menyediakan jasa ini dilakukan melalui proses tender yang menentukan tarif dan persyaratan badan usaha dalam perjanjian kerja sama. Muh Zulkifli Tahir menutup dengan menunjukkan tingkat perubahan dan penerimaan yang dialami baik pelanggan resmi maupun non pelanggan Perumda Air Minum Kota Makassar sebelum adanya program kemitraan.<sup>34</sup>

Kajian yang dilakukan oleh Muh Zulkifli Tahir mendukung kajian penulis mengenai konsesi sebagai bentuk perjanjian kerja sama, sedangkan perbedaan antara penulis dengan kajian yang dilakukan oleh Muh Zulkifli Tahir adalah pandangan mengenai konsesi sebagai bagian dari izin. Muh Zulkifli Tahir tidak menjelaskan bahwa konsesi berkaitan erat dengan konsep kontrol pemerintah terhadap pengelolaan kepentingan umum, yang kontrolnya diwujudkan dalam bentuk izin.

- c) Iwan Erar Joesoef, “Model Kerja Sama Pemerintah dan Swasta: Studi Penerapan Kontrak *Build Operate Transfer* dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia”, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, Juli 2011.

Temuan Iwan Erar Joesoef menunjukkan bahwa pemerintah sering bingung membedakan antara arti konsesi dan kontrak BOT, yang secara hukum merupakan dua hal yang berbeda. Iwan Erar Joesoef menjelaskan konsesi adalah izin usaha yang diberikan pemerintah kepada penanam modal (badan usaha swasta) dengan menggunakan instrumen hukum publik seperti keputusan atau perjanjian menteri. Sedangkan kontrak BOT merupakan perjanjian kontrak antara pemerintah dan investor (badan usaha swasta).<sup>35</sup>

Perbedaan kajian yang dilakukan oleh Iwan Erar Joesoef dengan kajian yang dilakukan penulis terletak pada ruang lingkup kajian itu sendiri. Iwan Erar Joesoef mengkaji tentang bentuk kontrak BOT yang berbeda dengan pengertian konsesi sebagai

---

<sup>34</sup> Muh Zulkifli Tahir, Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar, *Disertasi*, (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021).

<sup>35</sup> Iwan Erar Joesoef, “Model kerja sama Pemerintah Dan Swasta: Studi Penerapan Kontrak *Build Operate Transfer* Dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia”, (*Disertasi*, Indonesia: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Juli 2011), hlm. 351-360.

bagian dari izin, sedangkan penulis menganggap konsesi sebagai bentuk izin dan bentuk ratifikasi perjanjian. Dalam beberapa literatur yang mengartikan konsesi sebagai suatu bentuk kerja sama atau perjanjian, perjanjian konsesi dalam literatur tersebut dipahami dan disamakan dengan KPS atau PPP (dalam bahasa Indonesia). Secara konseptual, terdapat beberapa penafsiran terhadap bentuk kerja sama (*public private partnership*) itu sendiri, yaitu: (1) BOT (*Build, Operate, and Transfer*), (2) BOOT (*Build, Own, Operate, and Transfer*), (3) DBFO (*Design, Build, Finance, and Operate*), dan (4) DCMF (*Design, Construction, Manage, and Finance*).

- d) Tatiek Sri Djatmiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia”, Disertasi, Surabaya: Universitas Airlangga, 2004.

Tatiek Sri Djatmiati membandingkan rezim perizinan (filosofis dan normatif) di Indonesia, Belanda, dan UE. Tatiek Sri Djatmiati pada bagian penutup mengemukakan bahwa perizinan di Belanda dan UE didasarkan pada prinsip kebebasan bergerak (*freedom to do*)<sup>36</sup>, berbeda dengan Indonesia yang izin merupakan alat intervensi pemerintah. Tatiek Sri Djatmiati memaparkan konstruksi ideologi dalam pembahasan Bab 4 dengan judul sebuah pemikiran pembaharuan izin usaha industri dalam era pasar global. Saran dan rekomendasi Tatiek Sri Djatmiati adalah adanya sistem yang terintegrasi dari pelayanan perizinan.

Studi yang dilakukan oleh Tatiek Sri Djatmiati menjadi landasan kajian oleh penulis, khususnya pada bagian filosofis izin berdasarkan asas kebebasan bertindak (*freedom to do*). Asas kebebasan bertindak sejalan dengan perubahan konsesi yang dilakukan pemerintah dalam bentuk kerja sama, yang didasarkan pada perwujudan asas kebebasan berkontrak. Dalam kajian ini, penulis berpendapat bahwa kontrak *adhesie* merupakan kerangka perjanjian konsesi. Perbedaan kajian yang dilakukan Tatiek Sri Djatmiati dengan penulis terletak pada objek utamanya. Penulis mengusulkan konsesi sebagai objek utama studi mempunyai ciri khas, yaitu persinggungan antara hukum publik dan hukum privat,

---

<sup>36</sup> Tatiek Sri Djatmiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia”, (*Disertasi*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2004) hlm. 99–229.

sedangkan Tatiek Sri Djatmiati mengkaji asas-asas perizinan atau asas-asas yang menjadi landasan pengaturan normatif perizinan itu sendiri, termasuk perizinan konsesi dalam arti luas.

## BAB 2

### BEBERAPA KONSEP PENDUKUNG KONSESI

Dalam melakukan kajian, beberapa teori digunakan sebagai landasan pembahasan. Yang pertama adalah teori kewenangan yang terkandung dalam perizinan sebagai bentuk tindakan pemerintahan. Kedua, teori peleburan (*oplossing theory*) yang berkaitan dengan status antara hukum perdata dan hukum administrasi negara yang terkandung dalam bentuk konsesi sebagai instrumen administrasi. Ketiga, teori regulasi berkaitan dengan keputusan atau ketetapan yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan.

#### A. Konsep Wewenang dalam Perbuatan Pemerintah

Dalam bahasa Inggris *wewenang* disebutkan sebagai *authority*, dan *power*. Berdasarkan Black's Law Dictionary<sup>37</sup> *authority* didefinisikan sebagai:

- (1) *The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestation of assent; the power delegated by a principal to an agent*
- (2) *Governmental power or jurisdiction <within the court's authority>.*
- (3) *A governmental agency or corporation that administers a public enterprise <transit authority>. — Also termed public authority*
- (4) *A legal writing taken as definitive or decisive*
- (5) *A source, such as a statute, case, or treatise, cited in support of a legal argument*

---

<sup>37</sup> Bryan A Garner. *Black's Law Dictionary, 11th Edition (Black's Law Dictionary (Standard Edition)) 11th Edition*, (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2014), hlm 403-406.

Wewenang dipahami sebagai (1) hak atau izin untuk bertindak secara sah atas nama orang lain; khususnya, kekuasaan seseorang untuk memengaruhi hubungan hukum orang lain melalui tindakan yang diambil dengan persetujuan orang lain; kekuasaan yang diberikan oleh prinsipal kepada agen; (2) kekuasaan atau yurisdiksi pemerintah (dalam kekuasaan pengadilan); (3) instansi pemerintah atau perusahaan yang mengelola perusahaan publik (otoritas transit disebut juga otoritas publik); (4) suatu tulisan hukum yang dianggap jelas atau tegas; (5) sumber yang dikutip untuk mendukung argumen hukum, seperti undang-undang, kasus, atau risalah. Sedangkan kekuasaan didefinisikan sebagai:<sup>38</sup>

1. *The ability to act or not act; esp., a person's capacity for acting in such a manner as to control someone else's responses.*
2. *Dominance, control, or influence over another; control over one's subordinates.*
3. *The legal right or authorization to act or not act; a person's or organization's ability to alter, by an act of will, the rights, duties, liabilities, or other legal relations either of that person or of another.*

Kekuasaan dipahami sebagai 1. Kemampuan untuk bertindak atau tidak bertindak; khususnya kemampuan seseorang untuk bertindak dengan cara mengendalikan reaksi orang lain, 2. Dominasi, kendali, atau pengaruh terhadap orang lain; kendali atas bawahan, 3. Hak atau wewenang hukum untuk bertindak atau tidak bertindak; kemampuan seseorang atau organisasi untuk mengubah hak, tugas, kewajiban, atau hubungan hukum lainnya dari orang tersebut atau orang lain melalui tindakan kemauan.

Wewenang merupakan landasan utama hukum administrasi negara karena kekuasaan mengandung hak dan kewajiban. Wewenang digambarkan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*), artinya perbuatan yang sah adalah sesuai dengan/berdasarkan wewenang yang dimilikinya sehingga perbuatan itu memperoleh kuasa hukum atau mempunyai akibat hukum (*rechtskracht*). Dalam perspektif hukum administrasi nasional, pemerintah (administrasi) hanya dapat menjalankan fungsinya berdasarkan

---

<sup>38</sup> Bryan A Garner and Henry Campbell Black., *Ibid.*, hlm 3708.

kewenangan yang dimilikinya, dengan kata lain efektivitas tindakan pemerintah didasarkan pada kewenangan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*).

Pengertian wewenang dan kewenangan diatur dalam Pasal 1 angka 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Wewenang dikatakan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan pemerintahan dan/atau pejabat pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam bidang hukum publik. Badan/pejabat yang berwenang tidak boleh bertindak melampaui kewenangannya (*ultra vires*) dalam menjalankan kewenangannya. Sebab setiap pelaksanaan kekuasaan selalu dibatasi oleh materi (*materiae*), ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batasan ini, tindakan pemerintah bersifat tanpa wewenang (*onbevoegdheid*).

Wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan merupakan legitimasi formal sehingga hakikat dan asas legitimasi adalah wewenang, yang sejalan dengan prinsip negara hukum dengan undang-undang sebagai sumber kewenangan. Oleh karena itu, landasan kekuasaan saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dari prinsip legitimasi. Asas legalitas (*legalitiet beginsel*) merupakan salah satu asas pokok yang melandasi pemerintahan dan penyelenggaraan negara, khususnya dalam negara yang diatur berdasarkan supremasi hukum. Asas legalitas hukum administrasi nasional berarti pemerintah taat pada undang-undang, segala peraturan yang mengikat warga negara harus berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, asas legalitas menjadi landasan kekuasaan pemerintah.<sup>39</sup>

Wewenang di bidang hukum publik yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 adalah keputusan administrasi pemerintahan dan tindakan administrasi pemerintahan, yang keduanya dirumuskan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai subjek hukum, pemerintah melaksanakan keputusan dan tindakan administratif pemerintah. Seperti

---

<sup>39</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*. (Bandung: Nuansa, 2012), hlm. 133-134.

subjek hukum lainnya, pemerintah melakukan berbagai tindakan, baik yang bersifat praktis (*feitelijke handelingen*) maupun yang bersifat legal (*rechtshandelingen*).<sup>40</sup>

Pemerintahan atau administrasi negara merupakan suatu badan hukum yang mewakili dua lembaga, yaitu lembaga pemerintah dan badan hukum. Hal ini mengakibatkan terjadinya dua macam tindakan hukum atas tindakan pemerintah, yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat yang dikenal dengan fenomena “*twee petten*”.<sup>41</sup> Yang dimaksud dengan perilaku pemerintah dalam bidang hukum privat adalah penguasa mengadakan hubungan hukum sesuai hukum privat, pejabat administrasi negara dapat melaksanakan perjanjian sewa, penjualan tanah, dan perjanjian-perjanjian lainnya dalam melaksanakan tugasnya, perbuatan-perbuatan tersebut diatur dalam ranah hukum privat,<sup>42</sup> sedangkan perbuatan-perbuatan pemerintah menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dalam ranah hukum publik dibedakan menjadi 2 tipe, yaitu:<sup>43</sup>

- a) Perbuatan hukum publik bersegi dua, yaitu terdapat dua keinginan/kehendak yang mengikat, misalnya dalam suatu perjanjian/kontrak kerja. Berkenaan dengan hal tersebut, banyak ulama yang keberatan dengan adanya perbuatan hukum bersegi dua dengan alasan tidak adanya kesesuaian keinginan di antara para pihak. Sebab salah satu pihak (badan hukum publik) mempunyai status lebih tinggi dibandingkan pihak lainnya.
- b) b. Perbuatan hukum publik bersegi satu, yaitu perbuatan yang dilakukan menurut kehendak salah satu pihak, yaitu perbuatan pemerintah itu sendiri, disebut perbuatan pemerintah sepihak.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 113.

<sup>41</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 57

<sup>42</sup> Diana Halim Koentjoro., *Ibid.*

<sup>43</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I.* (Yogyakarta: FH UII, 2012) hlm. 150-151.

<sup>44</sup> Ridwan HR memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap karakteristik tindakan hukum pemerintah tersebut dikalangan para sarjana terjadi perbedaan pendapat tentang sifat dari tindakan hukum pemerintah tersebut. Sebagian menyatakan bahwa perbuatan hukum yang terjadi dalam ruang lingkup hukum publik selalu bersifat sepihak atau hubungan bersegi satu (*eenzijdige*), bagi mereka tidak dikenal perbuatan hukum publik bersegi dua, tidak ada perjanjian yang diatur dalam hukum publik (ahli yang menganut paham ini adalah Meijers CS). Bila di antara pemerintah dengan seorang partikelir diadakan suatu perjanjian, hukum yang mengatur perjanjian tersebut merupakan suatu perbuatan hukum yang bersegi dua,

Perbuatan hukum publik yang bersifat sepihak ini mempunyai unsur-unsur sebagai berikut: sepihak, konkret, individual, final. Perbuatan hukum ini disebut dengan ketetapan atau keputusan (*beschikking*).

Secara teoretis, cara memperoleh wewenang pemerintahan ada tiga, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Namun, ada pandangan bahwa dalam bidang administrasi hanya ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi, sedangkan mandat hanya digunakan sesekali. Mengenai perkara di Peradilan Tata Usaha Negara, mandat harus bersandingan dengan penerima mandat karena penerima mandat tidak dapat menggugat sendirian.<sup>45</sup> H.D. van

---

karena diadakan oleh dua kehendak (terdapat persesuaian kehendak antara dua pihak tersebut). Sementara itu sebagian sarjana lain menyatakan ada perbuatan hukum bersegi dua (*tweezijdige*), mereka mengakui adanya perjanjian hukum yang diatur dalam hukum publik seperti *kortverband contract* atau perjanjian kerja yang berlaku jangka pendek (beberapa ahli yang mengakui ini adalah Utrecht, Soehino, SF. Marbun, Moh. Mahfud). Meskipun dikenal adanya tindakan pemerintah yang bersegi dua, **dari argumentasi masing-masing penulis tampak bahwa pada prinsipnya semua tindakan pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugas publik lebih merupakan tindakan sepihak atau bersegi satu.**

<sup>45</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara)*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 31- 32. Indroharto menjelaskan, yang dimaksud dengan “berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya” itu menunjuk kepada ketentuan hukum yang dijadikan dasar sehingga jabatan TUN itu dianggap berwenang melakukan tindakan hukum (dalam hal ini Keputusan TUN) yang disengketakan. Jadi dasar wewenang yang demikian itu dinamakan bersifat atributif diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan sendiri. Dan manakala Badan atau Jabatan TUN yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif itu mengeluarkan Keputusan TUN yang kemudian disengketakan, maka yang harus digugat adalah Badan atau Jabatan TUN yang disebutkan dalam peraturan dasarnya telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif tersebut. Adakalanya ketentuan dalam peraturan dasar yang memberikan wewenang pemerintahan secara atributif ini baik secara eksplisit maupun implisit memberikan kemungkinan suatu wewenang pemerintahan yang diberikan secara atributif itu didelegasikan dari Badan atau Jabatan TUN yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN yang lain. Apabila atas dasar pendelegasian wewenang pemerintahan tersebut Badan atau Jabatan TUN yang memperoleh delegasi lalu mengeluarkan keputusan TUN yang kemudian menjadi objek sengketa di PERATUN, maka Badan atau Jabatan TUN terakhir ini lah yang menurut hukum harus dianggap bertanggung jawab atas keluarnya keputusan TUN tersebut dan karenanya ialah yang harus digugat. Pada pendelegasian wewenang pemerintahan itu menurut hukum telah benar terjadi pelimpahan dalam arti perpindahan wewenang dari

Wijk/Willem Konijnenbelt mengemukakan kekuasaan pemerintah diperoleh melalui tiga cara, yaitu: *atributie*, *delegatie*, dan *mandaat*. Atribusi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah; delegasi mengacu pada pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintah ke organ pemerintah lainnya; mandat terjadi ketika satu organ pemerintah mengizinkan organ lain menjalankan kekuasaan atas namanya.<sup>46</sup>

Pendapat berbeda diungkapkan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeck yang menyatakan bahwa hanya ada dua cara bagi organ pemerintah untuk memperoleh kekuasaan, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi diartikan sebagai pengalihan wewenang baru, sedangkan delegasi berarti pelimpahan wewenang dan wewenang yang ada. Untuk wewenang mandat dikatakan tidak ada perubahan wewenang apapun, hanya hubungan internal (antara atasan dan bawahan).

Dari pandangan dan pendapat tersebut terlihat bahwa secara teoretis pemerintah mendapat wewenang melalui tiga cara dan sekaligus bergantung pada kekuasaannya, wewenang atribusi, wewenang delegasi,

---

Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. Walaupun hubungan hierarkis tidak mengalami perubahan, namun yang berubah adalah pemilikan wewenang pemerintahan yang terdapat dalam peraturan dasarnya semula. Selain cara pendelegasian pelimpahan wewenang pemerintahan itu dapat juga terjadi dengan cara pemberian mandat. Hal ini kebanyakan terjadi dalam suasana intern suatu departemen atau lembaga pemerintahan. Perbedaannya dengan peralihan wewenang dengan cara pendelegasian adalah bahwa dalam hal mandataris mengeluarkan keputusan TUN dan keputusan ini kemudian disengketakan maka yang menurut hukum harus dianggap bertanggung jawab atas keluarnya keputusan TUN tersebut dan seharusnya di gugat adalah tetap Badan atau Jabatan TUN yang mengeluarkan keputusan TUN yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena pada mandat tidak terjadi perubahan baik hubungan hierarkis maupun pemilikan dan tanggung jawab wewenang yang diatur dalam peraturan dasarnya antara mandans dengan mandataris, sedang pada delegasi terjadi suatu perpindahan wewenang dan tanggung jawab pemerintahan yang diatur dalam peraturan dasarnya.

<sup>46</sup> Nomensen Sinamo, *Op. Cit*, hlm 94. Wewenang atribusi ini oleh H.D. van Wijk /Willem Konijnenbelt dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang, pemerintahan, dan dikatakan juga, bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang. Pendapat lain mengatakan, bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Dengan demikian yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dengan demikian pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

dan wewenang mandat. Wewenang inilah yang menjadi dasar tindakan atau perilaku pemerintah, baik dalam bidang atau kepentingan hukum publik maupun privat.

### **B. Konsep Melebur (*Oplossing Theory*) antara Hukum Perdata dengan Hukum Administrasi Negara**

Sebagai subjek hukum, pemerintah melakukan berbagai tindakan antara lain tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechthandelingen*).<sup>47</sup> Menurut R.J.H.M. Huisman, perbuatan hukum adalah suatu perbuatan yang menurut sifatnya dapat mempunyai akibat hukum tertentu,<sup>48</sup> Ridwan H.R. menambahkan bahwa perbuatan hukum adalah suatu perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan hak dan kewajiban.<sup>49</sup> Istilah tindakan hukum sendiri bermula dari doktrin hukum perdata dan kemudian digunakan dalam bidang hukum administrasi negara sehingga disebut tindakan hukum administratif. Terdapat perbedaan yang signifikan antara pengertian hukum perdata dan hukum administrasi negara. Dalam bidang perdata, proses hukum merupakan tahap awal dalam hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban. Hubungan hukum dalam hukum perdata dihasilkan oleh kehendak dan pernyataan kehendak. Sementara itu, perbuatan hukum yang diatur dalam hukum administrasi negara memiliki sifat pengikatan yang berbeda-beda. Perbuatan hukum administratif dapat mengikat warga negara tanpa persetujuan warga negara terkait.<sup>50</sup> Sedangkan pengertian akibat hukum sendiri adalah akibat yang berkaitan dengan hukum maka dapat berbentuk sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. Apabila memunculkan beberapa perubahan hak, kewajiban, atau kewenangan yang ada.
2. Apabila memunculkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada.

---

<sup>47</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.* hlm. 113.

<sup>48</sup> R.J.H.M Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding* (Amsterdam: Kobra, tt), hlm. 13.

<sup>49</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 113

<sup>50</sup> Diana Halim Koentjoro, *Op.Cit.*, hlm 57

<sup>51</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administrative Recht* (Vuga, s-Gravenhage, 1995) hlm. 178.

3. Apabila ada hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Pemerintah atau administrasi negara merupakan suatu badan hukum yang mewakili dua lembaga, yaitu jabatan pemerintah dan badan hukum. Hal ini mengakibatkan terjadinya dua macam perbuatan hukum atas perbuatan pemerintah, yaitu perbuatan hukum publik dan perbuatan hukum privat, keadaan ini dikenal dengan fenomena “*twee petten*”. Yang dimaksud dengan perilaku pemerintah dalam bidang hukum privat adalah hubungan hukum yang terjalin oleh penguasa-penguasa menurut hukum privat. Krobbe Kranenburg, Vegtig, Donner dan Hassh berpendapat bahwa penyelenggara negara dapat menggunakan hukum privat dalam keadaan tertentu ketika menjalankan tugasnya, seperti sewa, penjualan tanah, dan perjanjian lainnya.<sup>52</sup>

Van Praag mengatakan bahwa pada hakikat dan tinjauan sejarah perkembangannya masing-masing, kedua bidang hukum Hukum Perdata dan HAN tidak saling bersentuhan, masing-masing berdiri sendiri dalam bidangnya.<sup>53</sup> Di beberapa negara, ketika menangani permasalahan nasional, lembaga peradilan tersebut seringkali meminjam hukum perdata untuk mengambil keputusan ketika fasilitas untuk permasalahan hukum administrasi belum lengkap. Ringkasnya, dua bidang hukum, yaitu hukum administrasi negara dan hukum perdata akan saling tumpang tindih atau berkaitan.<sup>54</sup>

1. Ketika terjadi adaptasi kaidah hukum Perdata menjadi kaidah Hukum Administrasi Negara.
2. Apabila Badan Administrasi Negara melakukan perbuatan-perbuatan yang dikuasai oleh hukum perdata.
3. Apabila suatu kasus dikuasai oleh hukum perdata dan HAN maka kasus itu diselesaikan berdasarkan ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara.

---

<sup>52</sup> Diana Halim Koentjoro., *Op. Cit.*, hlm 57.

<sup>53</sup> Benny M. Junus. *Intisari Hukum Administrasi Negara*. (Bandung: Alumni, 1980) hlm. 18.

<sup>54</sup> Bachsan Mustafa. *Op.Cit.*, hlm 63.

Indroharto menjelaskan, perbuatan hukum administrasi negara yang dikenal dengan ketetapan atau keputusan (*beschikking*) selalu bersifat sepihak sebab dapat dilaksanakannya suatu perbuatan hukum administrasi negara yang mempunyai kekuatan hukum pada akhirnya tergantung pada kehendak atau jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang pemerintahan untuk melakukan demikian,<sup>55</sup> namun yang dimaksud dengan perjanjian kerja antara pemerintah dengan pihak lain, misalnya perjanjian kerja jangka pendek (*kortverband contract*) yang dijadikan contoh hubungan hukum antara dua pihak dalam area hukum publik, harus dipandang sebagai sarana untuk melaksanakan tindakan pemerintah dan bukan sebagai hakikat tindakan hukum pemerintah itu sendiri.<sup>56</sup> W.F. Prins menegaskan kesepakatan yang dicapai pemerintah merupakan pernyataan kemauan pemerintah dan fokus pada implementasi, sedangkan aktivitas pihak-pihak yang melahirkan permulaan usahanya justru dimundurkan, meski diketahui bahwa yang bersangkutan harus menyetujui usulan pemerintah yang diajukan kepadanya.<sup>57</sup> Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>58</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sering dijumpai Keputusan Tata Usaha Negara (KepTUN) yang isinya bertujuan untuk mengakhiri atau menciptakan hak keperdataan seseorang atau badan hukum perdata. Misalnya, setiap perjanjian perdata yang ditandatangani oleh pemerintah, baik perjanjian perdata biasa maupun perjanjian dalam bentuk lain, selalu didahului dengan keputusan tata usaha negara untuk melaksanakan proses hukum perdata. Setelah keputusan tata usaha tersebut dibuat maka

---

<sup>55</sup> Indroharto. *Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*. Bahan kuliah pada program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum bidang PTUN, Universitas Indonesia. Jakarta, 1992

<sup>56</sup> Ridwan HR. *Op.Cit.*, hlm. 122.

<sup>57</sup> WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra. *Op.Cit.*, hlm. 58

<sup>58</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

perjanjian perdata yang bersangkutan dilaksanakan.<sup>59</sup> Yang berkembang menjadi persoalan adalah status suatu perbuatan, apakah merupakan perwujudan keputusan tata usaha negara atau perbuatan hukum perdata. Apabila keputusan itu dianggap sebagai keputusan tata usaha negara maka apabila timbul perselisihan mengenai pelaksanaan suatu perjanjian perdata, hal itu menjadi kewenangan hakim tata usaha negara. Sebaliknya apabila putusan itu dianggap dikonsolidasikan menjadi suatu perbuatan hukum perdata maka jika timbul perselisihan itu menjadi kewenangan hakim perdata. Pertanyaan selanjutnya adalah titik temu antara hukum privat dan publik.<sup>60</sup> Mengenai titik temu antara hukum privat dan hukum publik sebagai instrumen hukum dalam perbuatan hukum pemerintah, perlu dipahami dan diingat bahwa penggunaan kekuasaan pemerintah oleh instansi pemerintah dapat juga didasarkan pada ketentuan hukum privat. Dalam hal ini berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KepTUN) yang merupakan perbuatan hukum perdata dan tidak termasuk dalam kewenangan atau yurisdiksi Peradilan Tata Usaha Negara sesuai dengan Pasal 2 butir (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 2 butir (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yang berbunyi: “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Perlu ditinjau secara cermat, di dalam penggunaan wewenang oleh organ pemerintah, apakah hukum publik atau hukum privat yang lebih dominan. Sebagai tolak ukur selalu digunakan langkah-langkah dan pedoman ketika pemerintah melalui badan-badannya mengambil atau melaksanakan perbuatan-perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh setiap orang berdasarkan peraturan perdata atau dikatakan sebagai perbuatan-perbuatan dalam garis yang sejajar (*op een lijn*) dengan warga masyarakat maka dalam hal ini

---

<sup>59</sup> Dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dituliskan bahwa Konsesi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas Umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan

<sup>60</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Perkembangan Praktek Pengadilan Mengenai Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Objek Gugatan*, Makalah bimbingan Teknis Hakim PERATUN Seluruh Indonesia. Jakarta, 9 Juni 2009.

perbuatan tersebut merupakan perbuatan perdata. Namun sebaliknya, jika perbuatan hukum itu didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh ketentuan hukum publik, hal ini menunjukkan adanya kedudukan yang tidak sejajar atau unilateral dalam pelayanan publik. Dalam hal ini memperlihatkan adanya sifat penggunaan hukum publik. Oleh karena itu, dengan menelusuri ciri-ciri perbedaan asas hukum privat dan hukum publik harus dapat membedakan apakah Keputusan Tata Usaha Negara (KepTUN) adalah murni hukum publik atau hukum privat sebagai instrumen yuridis, atau dapat diterapkan penggunaan “teori melebur” (*oplosing theory*) saling memasuki dalam penerapan hukum privat. Dalam beberapa kasus, pejabat dapat memilih untuk menggunakan instrumen hukum publik atau privat untuk menjalankan kewenangannya. Hal ini sejalan dengan pengertian “teori dua jalan” (*twee wegenleer*) yang harus ditentukan instrumen peradilan mana dan kewenangan mana yang lebih tepat dilaksanakan.

Terdapat banyak yurisprudensi<sup>61</sup> yang berisi ketentuan-ketentuan tentang teori integrasi dan menguraikan kaidah-kaidah hukum yang di dalamnya semua Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan *a quo* atau berkaitan dengan pelaksanaan isi perjanjian atau acuan terhadap klausul-klausul dalam perjanjian (kontrak) yang menjadi dasar hubungan hukum para pihak, harus diperhatikan untuk dimasukkan ke dalam hukum perdata.

Dalam penetapan hukum (hasil pleno) Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia, yang dimaksud dengan teori melebur (*oplosing theory*) dalam tatanan eksekutif nasional dianggap melebur dalam perbuatan hukum, jika pada kenyataannya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan dan memerlukan pengujian keabsahannya ternyata:<sup>62</sup>

- a) Ruang lingkup akhir dari KTUN pada akhirnya (tujuannya) adalah untuk memicu tindakan hukum perdata. Termasuk KTUN yang diterbitkan dalam rangka persiapan atau penyelesaian proses hukum perdata.

---

<sup>61</sup> Putusan Nomor 62 K/TUN/1998; Putusan Nomor 300 K/TUN/1998; Putusan Nomor 252 K/TUN/2000

<sup>62</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia*. (Jakarta: Perpustakaan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2012), hlm 131.

- b) Apabila tergugat menerbitkan KTUN atas objek sengketa maka akan menjadi subjek atau pihak dalam perjanjian perdata sebagai lanjutan KTUN atas objek sengketa.
- c) KTUN yang berkaitan dengan dengan izin cerai bukanlah KTUN yang melebur dengan perbuatan hukum perdata (ic. perceraian), karena izin cerai merupakan ketentuan hukum publik (hukum administrasi) sebagai syarat bagi PNS yang ingin bercerai. Oleh karena itu, pemberian cerai merupakan hukum yang bersifat khusus dan dikecualikan dari penerapan teori melebur.

### C. Konsep Regulasi Terkait Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara

Johan den Hertog menunjukkan *General Theories of Regulation*<sup>63</sup> dalam kajian disertasinya berjudul *Public and Private Interests in Regulation Essays in The Law & Economics of Regulation*<sup>64</sup>, di mana regulasi digunakan sebagai alat hukum untuk mencapai tujuan kebijakan sosial ekonomi. Instrumen hukum mempunyai akibat hukum wajib karena penerapannya bersifat sanksi. Johan den Hertog membagi pengertian “*regulation*” menjadi dua bidang utama. Yang pertama adalah regulasi ekonomi, yang objek kajiannya adalah mencari keseimbangan antara monopoli dan struktur pasar dalam persaingan terbatas atau persaingan berlebihan. Berikutnya adalah regulasi sosial, meliputi regulasi di bidang lingkungan hidup, kondisi ketenagakerjaan (kesehatan dan keselamatan kerja), perlindungan konsumen, ketenagakerjaan (kesetaraan kesempatan dan lain-lain). Hertog mengatakan Teori Regulasi (*General Theories of Regulation*) ada tiga macam, yaitu teori kepentingan umum, peraturan yang ada dalam chicago teori, dan teori pilihan publik. Teori Chicago bertujuan untuk menjelaskan regulasi ekonomi, sedangkan teori

---

<sup>63</sup> Johan den Hertog. “General Theories of Regulation”. Originally published in: *Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (eds.) (2000), Encyclopedia of Law and Economics, vol. III, The Regulation of Contracts*, pp. 223–270, Edward Elgar, Cheltenham.

<sup>64</sup> Johannes Aleidus den Hertog. *Public And Private Interests in Regulation Essays in The Law & Economics of Regulation*. Ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de Rector Magnificus Prof. Dr. W.H. Gispen ingevolge het besluit van het College voor Promoties in het openbaar te verdedigen op 5 februari 2003 des namiddags om 16.15 uur, Nederlands.

kepentingan publik dan teori pilihan publik merupakan perspektif regulasi sosial.<sup>65</sup> Secara sederhana pemaknaan Johan den Hertog Dalam *Public Interest Theories of Regulation* menyebutkan peraturan pemerintah adalah alat untuk mengatasi kelemahan persaingan tidak sempurna, pasar yang tidak merata, dan hasil pasar yang merugikan.<sup>66</sup>

Mengaitkan pengertian teori regulasi yang dikemukakan oleh Johan den Hertog dengan fungsi peraturan Tata Usaha Negara adalah pengertian hukum rencana. Ridwan HR mencontohkan dalam bukunya bahwa keputusan atau keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu instrumen hukum yang dimiliki pemerintah. Ridwan HR menjelaskan dalam perspektif hukum administrasi negara, perencanaan merupakan instrumen pemerintahan yang sifat hukumnya terletak di antara peraturan kebijaksanaan, peraturan perundang-undangan, dan ketetapan. Perencanaan mempunyai bentuk tersendiri (*sui generis*), yang bersifat normatif umum dan abstrak. Rencana bukanlah peraturan perundang-undangan karena tidak mengikat secara publik dan tidak selalu mempunyai akibat hukum langsung. Sedangkan rencana merupakan hasil keputusan beberapa organ pemerintah dan dituangkan dalam bentuk peraturan umum.<sup>67</sup> Sebagai sebuah alat, perizinan berfungsi sebagai garda depan instrumen hukum yang memiliki peran pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Sjachran Basah mengatakan izin memuat syarat-syarat yang mengatur pengoperasian izin itu sendiri.<sup>68</sup>

Pemerintah dapat menggunakan perizinan sebagai alat hukum untuk memengaruhi warga negara agar mengikuti metode yang direkomendasikan untuk mencapai tujuan nyata.<sup>69</sup> Sebagai alat, perizinan selaku ujung tombak instrumen hukum, sebagai pengarah dan perancang masyarakat adil dan makmur. Dengan demikian, dengan izin dapat

---

<sup>65</sup> Johan den Hertog, *Op., Cit.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>67</sup> Ridwan HR, *Op., Cit.*, hlm. 193–204

<sup>68</sup> Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrument Pengendali Lingkungan*, makalah pada seminar hukum lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan *Legal Mandate Compliance and Enforcement Program* dari BAPEDAL, 1–2 Mei 1996, Jakarta, hlm. 3.

<sup>69</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, (Surabaya: Fakultas Hukum UNAIR, 1993) hlm 5.

mengetahui bagaimana mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Artinya, persyaratan yang terdapat dalam izin merupakan pengendali fungsionalitas izin itu sendiri.<sup>70</sup> Apabila perizinan dapat berfungsi sebagai instrumen kontrol dan alat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur sebagaimana diatur dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 maka perizinan hendaknya disusun dan diatur sebaik mungkin. Prajudi Atmosudirdjo<sup>71</sup> berpendapat bahwa dalam kaitannya dengan fungsi hukum modern, izin dapat ditempatkan dalam fungsi ketertiban masyarakat.<sup>72</sup>

Secara teoretis Adrian Sutedi menjelaskan bahwa perizinan memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:<sup>73</sup>

a. Instrumen Rekayasa Pembangunan

Pemerintah dapat merumuskan peraturan dan keputusan yang memberikan insentif bagi pertumbuhan sosial ekonomi. Pencapaian tujuan pembangunan akan sangat bergantung pada proses yang dikembangkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan proses pemberian izin, semakin besar pula potensi izin menjadi alat rekayasa pembangunan.

b. *Budgetering*

Perizinan mempunyai fungsi keuangan (anggaran), yaitu sebagai sumber penerimaan negara. Lisensi dan perizinan diberikan kepada masyarakat melalui kontraprestasi retribusi perizinan. Perlu diperhatikan bahwa dalam biaya perizinan adalah asas *no taxation without the law*, yaitu biaya perizinan hanya dapat dikenakan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menentukan biaya izin, pemerintah harus fokus pada kesinambungan dan pelestarian daya dukung pembangunan dan pertumbuhan sosial ekonomi.

c. *Reguleren*

Perizinan mempunyai fungsi pengaturan (*reguleren*), yaitu sebagai alat untuk mengatur perbuatan dan tindakan masyarakat. Oleh

---

<sup>70</sup> Sjachran Basah, *Op., Cit*, hlm. 2.

<sup>71</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm 23.

<sup>72</sup> Ridwan HR, *Op., Cit*, hlm 217.

<sup>73</sup> Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 198-199.

karena itu, harus ada hubungan antara tujuan penyediaan layanan berlisensi dan ketentuan yang ditetapkan.

Karena landasan filosofis utama pengelolaan perizinan di Indonesia adalah adanya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maka secara keseluruhan dapat dilihat baik secara tersirat maupun tersurat tercermin dalam rumusan berbagai ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 yang pada intinya mengatur sistem kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk kehidupan politik, ekonomi, dan sosial. UUD 1945 yang mengatur kehidupan politik dapat disebut konstitusi politik. UUD 1945 yang mengatur kehidupan perekonomian adalah konstitusi ekonomi, dan UUD 1945 yang mengatur kehidupan masyarakat adalah konstitusi sosial.<sup>74</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025 menjelaskan UUD 1945 sebagai perwujudan konstitusi ekonomi, yang bertuliskan bahwa kelembagaan ekonomi dikembangkan sesuai dinamika kemajuan ekonomi dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik di dalam menyusun kerangka regulasi dan perizinan yang efisien, efektif, dan non-diskriminatif; menjaga, mengembangkan, dan melaksanakan iklim persaingan usaha secara sehat serta melindungi konsumen; mendorong pengembangan standardisasi produk dan jasa untuk meningkatkan daya saing; merumuskan strategi dan kebijakan pengembangan teknologi sesuai dengan pengembangan ekonomi nasional; dan meningkatkan daya saing usaha kecil dan menengah (UKM) di berbagai wilayah Indonesia sehingga menjadi bagian integral dari keseluruhan kegiatan ekonomi dan memperkuat basis ekonomi dalam negeri.<sup>75</sup> Mengelola kebijakan makro dan mikro ekonomi secara terkoordinasi dan sinergis guna menentukan tingkat suku bunga wajar, tingkat inflasi terkendali, tingkat kurs rupiah yang stabil dan realistis, menyediakan kebutuhan pokok terutama perumahan dan pangan rakyat,

---

<sup>74</sup> Jundiani, *Loc., cit.*

<sup>75</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025

menyediakan fasilitas publik yang memadai dan harga terjangkau, serta memperlancar perizinan yang transparan, mudah, murah, dan cepat.<sup>76</sup>

Kenyataannya saat ini Indonesia sudah memasuki era globalisasi, Indonesia tidak bisa menghindari persaingan yang ada, yaitu persaingan yang berdasarkan kebebasan dalam berbagai bidang seperti ilmu pengetahuan, kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan teknologi maka hukum menghadapi tantangan untuk dapat memenuhi kebutuhan ini melalui instrumen yuridisnya.<sup>77</sup> Oleh karena itu, perlu dijelaskan secara khusus status konsesi sebagai sarana peradilan di bidang administrasi untuk mendukung pencapaian pembangunan nasional Indonesia.

---

<sup>76</sup> Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999–2004

<sup>77</sup> Tatiek Sri Djatmiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia” (*Disertasi*, Universitas Airlangga Surabaya, 2004), hlm 230.

## BAB 3

# STRATEGI TINDAK LANJUT

### A. Penggalian Fakta

Buku ini termasuk dalam kajian hukum preskriptif atau dikenal juga dengan *legal research*.<sup>78</sup> Kajian ini dilakukan dengan menganalisis teori, konsep, dan peraturan terkait konsesi di Indonesia, serta perbedaan makna konsesi di negara-negara yang sistem hukumnya berbeda.

Berikut ini merupakan beberapa pendekatan yang digunakan:

#### 1. Peraturan Perundang-undangan atau *Statute Approach*

Pendekatan peraturan perundang-undangan diambil untuk meninjau ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan pengaturan konsesi. Buku ini mengkaji *ratio legis* dan landasan ontologis peraturan terkait konsesi, dengan tujuan menggali substansi filosofis peraturan tersebut.

#### 2. Konsep atau *Conceptual Approach*

Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan dan doktrin yang dikembangkan dalam ilmu hukum untuk mengkonstruksi argumentasi hukum yang menjawab permasalahan terkini. Dalam buku ini dikaji tentang teori wewenang, teori melebur (*oplossing theory*), serta teori regulasi kaitannya dengan perilaku pemerintah dalam bentuk konsesi.

#### 3. Kasus atau *Case Approach*

Penulis memperoleh bahan rujukan permasalahan hukum berupa perkara dan mengkaji alasan hukum yang menjadi dasar hakim dalam mengambil keputusan. Penulis menggunakan beberapa putusan seperti: Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 70/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Utr tanggal 9 Agustus 2018; Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 754/PDT/2018/PT.DKI

---

<sup>78</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Pranada Media Group, 2014), hlm. 130

tanggal 10 Januari 2019; Putusan Mahkamah Agung Nomor 2226 K/Pdt/2019 tanggal 10 September 2019 mengenai kompetensi pengadilan absolut antara Pengadilan Negeri dengan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap gugatan PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara dengan Kementerian Perhubungan Cq Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (KSOP) Kelas V Marunda.

**4. Historis atau *Historical Approach***

Pendekatan historis dilakukan dalam rangka menelusuri sejarah aturan konsesi di Indonesia, yang secara kasar dapat dibagi menjadi tiga periode, yaitu: masa kolonial Belanda, masa pendudukan Jepang, dan masa Pasca Kemerdekaan: dari Orde Lama, Orde Baru, sampai Masa Pemerintahan Orde Reformasi hingga saat ini. Pada bagian ini penulis memperkenalkan ketentuan normatif di berbagai sektor seperti perkebunan, kehutanan, perkeretaapian, dan pertambangan. Melalui lintasan sejarah, penulis menjelaskan pengertian dan konsep konsesi sebagai bentuk awal kerja sama sebelum kemerdekaan, dengan menggunakan istilah akta konsesi yang mengalami perubahan dan perkembangan menjadi sebuah konsep perizinan pada masa pra kemerdekaan akibat kebijakan hukum dan politik hukum di Indonesia dalam berbagai periode kepemimpinan.

**5. Perbandingan atau *Comparative Approach***

Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan hukum dari negara lain. Perbandingan dilakukan untuk memperoleh persamaan dan perbedaan antara peraturan hukum. Dalam buku ini, dikaji peraturan konsesi di Uni Eropa, Inggris, Peru, Turki, dan Filipina. Penulis memilih UE dan Inggris karena sistem hukum yang digunakan adalah *Eropa kontinental* dan *Common Law*.<sup>79</sup> Pengertian kategori-kategori sistem hukum ini bermula dari salah satu ahli, pakar hukum Indiana University, Eric L. Richard, yang mengemukakan bahwa sistem-sistem hukum yang berlaku bagi

---

<sup>79</sup>Nurul Qamar, *Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*, (Makasar: Pustaka Refleksi Books, 2010), hlm 18–21.

masyarakat internasional yang asal usulnya berbeda-beda dan sistem hukumnya berbeda satu sama lain, adanya sistem hukum utama yang berlaku yang disebut dengan *The World's Major Legal System*.<sup>80</sup> Sementara itu, Peru, Filipina, dan Turki dipilih berdasarkan keberhasilan negara-negara tersebut dalam menerapkan konsesi untuk mencapai pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi.

## **B. Sumber dan Telaah Bahan Hukum**

Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan atau *statute approach*, pendekatan konseptual atau *conseptual approach*, pendekatan perbandingan atau *comparative approach*, pendekatan sejarah atau *historis approach*, serta pendekatan kasus atau *case approach*. Untuk menyelesaikan permasalahan hukum, sekaligus menentukan apa yang harus dilakukan, diperlukan sumber bahan studi hukum. Penulis menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Ketiga bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut: 1) bahan hukum tingkat pertama merupakan bahan hukum yang bersifat *authoritative*, yaitu memiliki otoritas. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan catatan formal atau catatan undang-undang dan keputusan hakim; 2) bahan hukum penunjang berupa seluruh publikasi hukum yang bukan berupa dokumen hukum resmi. Publikasi hukum meliputi buku teks, jurnal hukum, dan ulasan keputusan pengadilan; 3) bahan hukum tersier berupa kamus hukum, majalah hukum, dan sumber internet.

Alat utama pengumpulan data hukum ada tiga, yaitu wawancara, observasi, dan telaah dokumen. Untuk memperoleh bahan hukum yang dibutuhkan, pengumpulan informasi hukum akan dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara.

---

<sup>80</sup> Eric L. Richard, *Law for Global Business*, (USA: Richard d Irwin, 1994), hlm 40.

## **BAB 4**

# **SEJARAH PENGATURAN KONSESI DI INDONESIA**

Salah satu cara untuk mencari karakteristik konsesi adalah melalui pendekatan sejarah. Fokus pendekatan sejarah yang digunakan adalah untuk membantu memahami filosofi dari peraturan konsesi yang berlaku dari satu periode ke periode lainnya.<sup>81</sup> Keterkaitan antara hukum yang berlaku saat ini dengan hukum yang berlaku pada masa lalu tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat menjadi satu kesatuan. Oleh karena itu, untuk dapat memahami hukum yang berlaku saat ini secara keseluruhan tentunya tidak dapat dipisahkan dengan penelusuran sejarah atas hukum itu sendiri. Van Apeldoorn menyatakan bahwa untuk dapat mempelajari ilmu hukum harus mempelajari sejarah.<sup>82</sup> Manfaat pendekatan sejarah selain memberikan pemahaman dan keyakinan, di sisi lain juga dapat menumbuhkan sikap kritis terhadap objek kajian. Van Apeldoorn mengatakan bahwa makin sedikit memahami masa lalu maka makin besar bahaya untuk kita dapat dikuasai.<sup>83</sup>

Tujuan menelusuri sejarah konsesi di Indonesia adalah untuk mengetahui lebih dalam mengenai karakteristik konsesi, dibandingkan hanya mengandalkan definisi konsesi yang secara tegas atau normatif diatur dalam Pasal 1 angka 20 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai “bentuk keputusan tata usaha negara sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk mengelola fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya”

---

<sup>81</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005) hlm. 166-167

<sup>82</sup> Mr. L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001), hlm 417

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm 421.

Dalam penelusuran sejarah ini, penulis secara garis besar membagi pengaturan konsesi menjadi dua periode utama, yaitu periode pra kemerdekaan (dari masa penjajahan Belanda hingga masa pemerintahan Jepang) dan masa pengaturan konsesi pasca kemerdekaan Indonesia (Orde Lama, Orde Baru, sampai Masa Pemerintahan Orde Reformasi).

#### A. Pengaturan Konsesi Pra Kemerdekaan

Catatan sejarah aturan konsesi sejak masa kolonial Belanda hingga pemerintahan Jepang<sup>84</sup> dapat dilihat pada beberapa sektor atau bidang regulasi, yaitu pengaturan konsesi pengelolaan hutan,<sup>85</sup> konsesi pengelolaan perkebunan,<sup>86</sup> konsesi jalur kereta api,<sup>87</sup> sampai dengan konsesi pertambangan yang meliputi batu bara maupun minyak bumi.<sup>88</sup>

Pada masa kolonial Belanda, pengelolaan sumber daya hutan dimulai dengan pengelolaan hutan jati (*Tectona grandis*) di Jawa dan Madura pada pertengahan abad ke-19, setelah lebih dari 200 tahun dilakukan eksploitasi hutan jati alam secara besar-besaran. Ini dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda untuk memasok bahan baku industri kapal kayu milik pengusaha Cina dan Belanda, yang tersebar di sepanjang pantai utara Jawa mulai dari Tegal, Jepara, Juwana, Rembang, Tuban, Gresik, hingga Pasuruan.<sup>89</sup>

Pada akhir abad ke-18, kondisi hutan jati di Jawa mengalami degradasi yang begitu parah sehingga mulai mengancam kelangsungan perusahaan pelayaran kayu yang mengandalkan pasokan jati dari kawasan

---

<sup>84</sup> Yasmis, "Jepang dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia", *Jurnal Sejarah Lontar* Vol. 4 No. 2 Juli-Desember 2007.

<sup>85</sup> I Nyoman Nurjaya, "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia", *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, Maret 2005: 35–55.

<sup>86</sup> Edy Ikhsan, "Konsesi Perkebunan dan Hak Tanah Komunal Orang Melayu di Sumatera Timur: Suatu Analisis yang Diperluas", *Asosiasi Studi Sosio Legal Indonesia (ASSLESI)*, 03/09/2011. <https://asslesi.com/2011/09/03/konsesi-perkebunan-dan-hak-tanah-komunal-orang-melayu-di-sumatera-timur-suatu-analisis-yang-diperluas/>.

<sup>87</sup> R Ravico dan Berlian Susetyo, "Sejarah Pembangunan Jalur Kereta Api Sebagai Alat Transportasi di Sumatera Selatan Tahun 1914-1933", *Jurnal Agastya* Vol 11 No 1 Januari 2021.

<sup>88</sup> Muhammad Ariyon, "Studi Kebijakan Migas di Indonesia", *Jurnal of Eart, Energy, Engineering*, ISSN: 2301–8097, hlm 37-51

<sup>89</sup> Hasanu Simon, *Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (Cooperative Forest Management), Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1999) hal 78.

hutan. Oleh karena itu, ketika pemerintah kolonial Belanda mengangkat Herman Willem Daendels sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda pada awal abad ke-19. Pada tanggal 26 Mei 1808, ia mendirikan *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan), mengembangkan program penghijauan di kawasan hutan yang terdegradasi, dan peraturan terkait kehutanan juga telah diberlakukan, yang membatasi penerbitan izin penebangan kayu jati serta menerapkan sanksi pidana bagi penebangan kayu jati tanpa izin dari Jawatan Kehutanan.<sup>90</sup>

Daendels mengesahkan Peraturan Pemangkuan Hutan di Jawa yang memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) Pemangkuan hutan sebagai domain Negara dan semata-mata dilakukan untuk kepentingan Negara; (2) Penarikan pemangkuan hutan dari kekuasaan Residen dan dari Yurisdiksi wewenang Mahkamah Peradilan yang ada; (3) Penyerahan pemangkuan hutan kepada dinas khusus di bawah Gubernur Jenderal, yang dilengkapi dengan wewenang administratif dan keuangan serta wewenang menghukum pidana; (4) Areal hutan pemerintah tidak boleh dilanggar, dan perusahaan dengan eksploitasi secara persil dijamin keberadaannya, dengan kewajiban melakukan reforestasi dan pembudidayaan lapangan tebang; (5) Semua kegiatan teknis dilakukan rakyat desa, dan mereka yang bekerja diberikan upah kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (6) Kayu-kayu yang ditebang pertama-tama harus digunakan untuk memenuhi keperluan Negara, dan kemudian baru untuk memenuhi kepentingan perusahaan swasta; (7) Rakyat desa diberikan izin penebangan kayu menurut peraturan yang berlaku.

Kebijakan yang ditempuh Daendels pada masa pemerintahannya di Hindia Belanda, antara lain melakukan reforestasi dan penetapan peraturan hukum yang membatasi pengembangan sumber daya hutan jati di Jawa, dianggap sebagai awal mula pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi kehutanan serta kegiatan pengelolaan hutan modern. Apalagi setelah Daendels mendirikan *Dienst van het Boschwezen* (Jawatan Kehutanan) yang diberi kewenangan mengelola hutan di Jawa.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Hasanu Simon. *Hutan Jati dan Kemakmuran, Problematika dan Strategi Pemecahannya*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1993), hal 35.

<sup>91</sup> R. Soepardi. *Hutan dan Kehutanan dalam Tiga Jaman*, Vol. 1-Perum Perhutani, (Jakarta: Perum Perhutani, 1974) hlm 56.

Peraturan hukum tentang pengelolaan hutan di Jawa dan Madura pertama kali dikemukakan pada tahun 1865 dengan nama *Boschordonantie voor Java en Madoera 1865* (Undang-Undang Kehutanan untuk Jawa dan Madura 1865), disusul dengan undang-undang pertanahan yang disebut *Domeinverklaring 1870* yang mengklaim setiap bidang tanah (hutan) yang haknya tidak dapat dibuktikan maka menjadi kewenangan pemerintah.<sup>92</sup> Namun, upaya Daendels dalam reforestasi dan membatasi penebangan kayu jati di Jawa dan Madura tidak berkelanjutan dan mencapai hasil yang optimal, selain terbatasnya pengetahuan dan teknologi kehutanan yang dimiliki oleh para petugas Jawatan Kehutanan, juga karena pada tahun 1830-1870 Van den Bosch menerapkan sistem pertanian paksa (*Cultuurstelsel*) yang menyebabkan perubahan besar pada kondisi hutan di Pulau Jawa, banyak kawasan hutan yang ditebang dan diubah menjadi perkebunan kopi untuk meningkatkan komoditas ekspor.

Sedangkan pada periode *cultuurstelsel*, permintaan kayu jati terus meningkat untuk memasok perusahaan kapal kayu, membangun gudang pengeringan tembakau, pabrik gula, serta membangun tempat tinggal pekerja dan perumahan bagi karyawan perkebunan. Untuk mendukung reforestasi dan pengelolaan hutan dengan menggunakan pengetahuan dan teknologi kehutanan modern, Jawatan Kehutanan menetapkan organisasi teritorial kehutanan pada tahun 1873.

Menurut *Staatsblad No. 215*, kawasan hutan di Jawa terbagi menjadi 13 kawasan hutan, masing-masing kawasan hutan jati seluas 70.000 hingga 80.000 hektare dan kawasan hutan nonjati seluas lebih dari 80.000 hektare. Ketigabelas kawasan hutan tersebut adalah: Karesidenan Banten dan Kabupaten Cianjur; Karesidenan Priangan, Kerawang, dan Cirebon; Karesidenan Tegal dan Pekalongan; Karesidenan Semarang; Karesidenan Kedu, Bagelen, dan Banyumas; hutan dan pemancangan pal-pal batas kawasan hutan. Berdasarkan *Staatsblad* Nomor 2 Tahun 1855 ditegaskan bahwa Gubernur Jenderal harus memperhatikan dan berkonsentrasi pada pengelolaan hutan jati, serta menjaga dan memelihara dengan baik kawasan hutan jati yang belum dialihkan kepada pihak lain. Oleh karena

---

<sup>92</sup> Nancy Lee Peluso, "A History of State Forest Management in Java", dalam Mark Poffenberger (Ed), *Keepers of The Forest, Land Management Alternatives in Southeast Asia*, (Philippine: Ateneo de Manila University Press, 1990) hlm. 27-55.

itu, pengelolaan hutan pada tahun-tahun berikutnya cenderung lebih fokus pada kegiatan reforestasi di kawasan hutan jati; pertama karena kayu jati mempunyai nilai ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan nonjati; kedua karena industri kapal kayu hanya menggunakan kayu jati sebagai bahan baku utama. Selain itu, pada tahun 1890, Pemerintah Hindia Belanda mendirikan Perusahaan Hutan Jati (*Djatibedrijf*) untuk memperkuat pengelolaan hutan jati di Jawa dan Madura, sedangkan pengelolaan kawasan hutan non jati diserahkan kepada Dinas Hutan Rimba (*Dienst de Wildhoutbossen*). Guna mendukung peningkatan kegiatan pembangunan kehutanan pemerintah berdasarkan Keputusan Gubernur Jenderal No. 6 Tahun 1865 tanggal 10 September 1865 diundangkan suatu instrumen hukum yang dikenal dengan *Reglemen Kehutanan 1865*.

Prinsip utama yang diatur dalam *Reglemen Kehutanan 1865* adalah penebangan hutan jati semata-mata untuk kepentingan swasta dan dapat dilakukan dengan 2 langkah. Pertama, pihak swasta yang mendapat konsesi penebangan hutan jati harus membayar *pachtschat* (sewa) tahunan kepada pemerintah Hindia Belanda, yang dihitung berdasarkan perkiraan harga kayu per bidang tanah selama masa konsesi. Kedua, kayu yang ditebang oleh penerima konsesi diserahkan kepada pemerintah, dan pihak swasta penerima konsesi menerima upah atas tebang, sarad, angkut dalam hitungan per elo kubik (1 elo = 68,8 cm) melalui tender terbuka dan penawaran yang diajukan dalam sampul Karesidenan Jepara; Kabupaten Rembang dan Blora; Karesidenan Surabaya, Madura, dan Pasuruan; Karesidenan Probolinggo, Besuki, dan Banyuwangi; Karesidenan Kediri; Karesidenan Madiun; Kabupaten Ngawi dan Karesidenan Surakarta.<sup>93</sup> *Reglemen Hutan 1865* dinilai masih banyak kekurangannya dalam mengantisipasi perkembangan pengelolaan hutan dan dipandang perlu untuk segera diganti.<sup>94</sup> Pada tanggal 14 April 1874 diundangkan *Reglemen Pemangkuan dan Eksploitasi Hutan di Jawa dan Madura 1874*.

Dari seluruh penjelasan yang diuraikan dapat dipahami penggunaan konsep hak pengelolaan hutan dalam peraturan kolonial Belanda, yaitu Peraturan *Reglemen Kehutanan 1865* yang mengatur bahwa

---

<sup>93</sup> Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III (Periode Tahun 1942-1983)*, (Jakarta: Departemen Kehutanan, 1986) hal 25-45.

<sup>94</sup> I Nyoman Nurjaya, *Op.cit.*, hlm. 35- 55

pengembangan hutan jati dilakukan semata-mata untuk kepentingan swasta yang diatur dalam dua cara. Terlihat bahwa konsep konsesi digunakan dalam bentuk sewa, yang dapat diartikan bahwa konsesi dapat digunakan baik untuk kepentingan swasta maupun pemerintah kolonial Belanda pada saat itu. Bahkan, konsep tersebut kemudian diadopsi oleh The United Nation untuk mengelola hutan publik.<sup>95</sup>

Sejarah konsesi dalam pengelolaan perkebunan di Indonesia, penulis mengadopsi pendekatan historis yang agak tua dalam mempelajari konsesi pengelolaan perkebunan lada, yang tercatat pada tahun 1811-1816 (Masa peralihan Pemerintahan Inggris ke VOC). Pertama, penulis mengenalkan sejarah kepemimpinan Residen Alexander Hare sebagai wakil pemerintah Inggris saat itu untuk Borneo lebih khususnya Maluka (Malaca) dan Banjarmasin.<sup>96</sup> Penggunaan tanah di Borneo bermula karena ditandatanganinya Kapitulasi Tuntang atau Penyerahan Tuntang pada tanggal 18 September 1811 yang menyerahkan Pulau Jawa dan sekitarnya kepada pemerintah Inggris yang sebelumnya dikuasai Belanda. Hal ini juga berdampak pada wilayah *Zuid-Oost Borneo* (Borneo/Kalimantan Tenggara), khususnya perkebunan lada. Kesultanan Banjar di bawah Sultan Sulaiman Saidullah pada masa itu mempunyai hubungan yang baik dengan para saudagar Inggris dibandingkan dengan para saudagar Belanda (VOC).<sup>97</sup> Hal ini ditegaskan oleh *treaty of 1812*, yang menyatakan “dalam hak penuh yurisdiksi berdaulat” kepada East India Company atas bekas benteng Belanda (Tatas dan Tabanio), Provinsi Dayak di Kalimantan Selatan, serta sebagian besar wilayah dan kerajaan-kerajaan kecil di Pantai Selatan dan Timur yang secara praktis ataupun teoretis tunduk pada mereka. Sultan membebaskan dirinya dari semua perjanjian atau

---

<sup>95</sup> FAO Forestry Paper, *Op.cit.* hal 53.

<sup>96</sup> Mansyur, dkk. *Dinamika Ekonomi Perkebunan pada Daerah Konsesi Alexander Hare Di Maluka, Zuid-Oost Borneo, Tahun 1811-1816* (laporan penelitian), (Banjarmasin: Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Lambung Mangkurat, 2018), hlm 29-75. Tercatat juga pertemuan Alexander Hare dengan Stamford Raffles kisaran tahun 1807 sampai dengan 1808 didaerah Maluka-Penang, sehingga ketika Raffles diangkat menjadi Gubernur Jenderal, Raffles yang berperan aktif untuk mengangkat Alexander Hare menjadi Residen wilayah Banjarmasin-Borneo, lihat kepada tulisan Smith, F. Andrew. "*Borneo's first 'White Rajah': new light on Alexander Hare, his family and associates*". *Borneo Research Bulletin*, 2013. 44: 93-131.

<sup>97</sup> Graham Irwin, *Nineteenth-Century Borneo, A Study in Diplomatic Rivalry*, (Malaya: S. Gravenhage-Martinus Nijhoff, 1955), hlm.16-19.

kewajiban lainnya kepada pemerintah Belanda, dengan secara khusus menetapkan bahwa dokumen yang sekarang sedang ditandatangani tidak ada hubungannya dengan "peristiwa yang kemudian" menempatkan Kepemilikan Timur dari Pemerintah itu di bawah Inggris Kerajaan".<sup>98</sup>

Kebijakan Hare mengenai pertanian dan perkebunan mengikuti ketentuan Pasal 9 *Treaty 1812* yang menyatakan bahwa perkebunan dan seluruh proses administrasi budidaya lada atau pengelolaan lada harus dialihkan kepada perusahaan Inggris dan produk yang pernah diproduksi harus dialihkan kepada perusahaan Inggris setelah panen. Dalam mendistribusikan hasil perkebunan dan pertanian, Sultan Sulaiman Alamah Tahmidullah menerima 25% dari harga jual yang dibayarkan kepada petani. Penerima pembayaran langsung dari perusahaan Inggris, Sultan Sulaiman Alamah Tahmidullah juga harus setuju untuk tidak ikut campur dalam pengurusan atau pemberian izin sebagai bentuk persetujuannya terhadap syarat-syarat perjanjian, klausul ini memegang peranan penting dalam tersedianya izin akomodasi dan fasilitas pendukung yang diberikan kepada perusahaan Inggris.<sup>99</sup> Sebagai imbalannya, mereka akan bekerja sama untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas hasil perkebunan.<sup>100</sup> Sultan Sulaiman Alamah Tahmidullah berusaha menjalin kerja sama yang baik dengan pemerintah Inggris. Dalam hal ini, harapannya kebijakan dan prinsip yang diterapkan dikembalikan kepada Kesultanan Banjar. Kebijakan tersebut dapat menjadi dasar peraturan Alexander Hare mengenai pertanian dan perkebunan di konsesi Maluka. Pertanian dan perkebunan pada awalnya berkembang pesat dengan diterapkannya kebijakan EIC. Pada tanggal 13 September 1817, sultan dan residen bersama-sama merekomendasikan agar masyarakat membuka lahan dan menanam tanaman komersial seperti kopi, lada, dan jenis tanaman lainnya.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Graham Irwin., *Ibid.*

<sup>99</sup> Konsesi dalam hal ini dipahami sebagai bentuk sewa jangka panjang dalam lahan perkebunan yang memiliki kesepakatan bagi hasil.

<sup>100</sup> Mansyur, dkk., *Op.cit.*, hal 8.

<sup>101</sup> ANRI, *Arsip Surat-Surat Perjanjian Antara Kesultanan Banjarmasin Dengan Pemerintahan VOC, Bataafshe Republik, Inggris dan Hindia Belanda 1635–1860*, (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), 1965), hlm.171–236.

Meskipun rempah-rempah (lada dan kopi) melimpah di kepulauan Indonesia, periode tahun 1811-1834 diwarnai dengan perebutan kekuasaan, termasuk antara Pemerintah Inggris dengan Pemerintah Hindia-Belanda mengenai hukum, politik, ataupun lahan perkebunan.<sup>102</sup> Sementara itu, konsesi-konsesi pada berbagai masa pemerintahan semuanya mempunyai ciri-ciri yang sama, yakni merupakan suatu bentuk perjanjian sewa-menyewa jangka panjang antara Residen (Pemerintah Inggris ataupun Hindia-Belanda yang diwakili dengan tokoh Gubernur Jenderal) dengan sultan atau raja setempat, perjanjian konsesi tersebut disertai dengan perjanjian bagi hasil.

Berdasarkan sejarah pengelolaan perkebunan dan pengelolaan hutan mulai dari pemerintahan Inggris hingga VOC, setidaknya terdapat catatan dasar hukum pengurusan konsesi pada masa pemerintahan Hindia Belanda, yang dapat dilihat dari empat akta konsesi, yang dapat dilihat pada tabel berikut:<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> *Fendall to the Commissioners-General, September 5th, 1816. ('Register der Handelingen .... van Commissarissen Generaal', 1 September tot 31 October 1816); Fendall to the Supreme Government, October 15th, 1816. (Dutch Records 'A', No. 12); Algemeen overzicht van de staatkundige gesteldheid van Nederlandsch-Indië over de jaren 1839-1848 (Borneo)'. (Kol., 1851, No. 27 bis, Secret).*

<sup>103</sup> Edy Ikhsan, *Konflik Tanah Ulayat dan Pluralisme Hukum*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021) hlm. 129. Dapat juga ditemui dalam Edy Ikhsan, "Konsesi Perkebunan dan Hak Tanah Komunal Orang Melayu di Sumatera Timur: Suatu Analisis yang Diperluas", *Asosiasi Studi Sosio Legal Indonesia (ASSLESI)*, pada 03/09/2011, [https://asslesi.com/2011/09/03/konsesi-perkebunan-dan-hak-tanah-komunal-orang-melayu-di-sumatera-timur-suatu-analisis-yang-diperluas/#\\_ftn13](https://asslesi.com/2011/09/03/konsesi-perkebunan-dan-hak-tanah-komunal-orang-melayu-di-sumatera-timur-suatu-analisis-yang-diperluas/#_ftn13)

**Tabel 1. Akta Konsesi Pengelolaan Perkebunan dan Hutan Masa Pemerintah Inggris hingga VOC**

Akta Konsesi 1877 (Masa <i>Woeste Grond</i> )	Akta Konsesi 1878: (Pemberlakuan konsep <i>opgezetenen</i> )	Akta Konsesi 1884	Akta Konsesi 1892: (memiliki karakter <i>persoonlijk</i> )
Dasar hukum: <i>Besluit</i> <sup>104</sup> pemerintah Hindia Belanda No.4, tanggal 27 Januari 1877 (terdiri 10 Pasal yang memuat upaya Pemerintah Hindia Belanda untuk menyeragamkan bentuk akta konsesi)	Dasar hukum: <i>Besluit</i> pemerintah Hindia Belanda No.4, tanggal 27 Januari 1877, dengan perubahan berdasarkan surat Residen Sumatera Timur tertanggal 14 Januari 1878 yang ditujukan kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda	Dasar Hukum: <i>Besluit</i> Pemerintah Hindia Belanda No. 19, tertanggal 26 April 1884 (Untuk pasal 1 sampai dengan 5, tidak ada perbedaan dengan model akta 1877 dan 1878)	Dasar hukum: <i>Besluit</i> Pemerintah Hindia Belanda No.2 pada bulan November 1892 ( <i>Bijblad</i> No.4770) konsep yang digunakan di masa ini adalah perusahaan pertanian ( <i>landbouwonderneming</i> )
Pasal krusial: Pasal 1, Pasal 5, dan Pasal 6	Pasal perubahan terdapat dalam Pasal 6	Pasal krusial terdapat dalam Pasal 11	Pasal yang menjadi sorotan adalah Pasal 9, Pasal 4, dan Pasal 7 tentang Tanah Jaluran
Tanah telantar/liar ( <i>Woeste grond</i> ) yang menjadi objek tanah dalam konsesi adalah: Tanah hutan,	Tiga konsep perubahan tentang kepemilikan: 1. Perubahan atas hak tanah	pasal 11 (angka 1 dan 3). Secara bebas angka 1 diterjemahkan: Pemegang	Konsep tanah telantar/liar ( <i>woeste grond</i> ) yang terdapat dalam tiga model akta sebelumnya, melalui

<sup>104</sup> Perlu diingat dalam mempelajari Sejarah tata hukum Indonesia, maka periode 1814-1855 dikenal sebagai Masa *Besluiten Regering*, ciri khas dari Periode ini mengklasifikasikan Keputusan Raja (*Koninklijk Besluit*) menjadi 2 (dua), yakni:

- a. *Besluit*, yakni sebuah Keputusan Raja sebagai tindakan eksekutif.
- b. *Algemene Verordening*, yakni sebuah Keputusan Raja sebagai tindakan Legislatif.

Lihat kepada buku JB. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Prehallindo, 2019) hlm 14-16. Dari tabulasi di atas maka ketentuan tentang model Akta konsesi dapat dipahami sebagai Keputusan Raja sebagai tindakan eksekutif.

<b>Akta Konsesi 1877</b> <b>(Masa <i>Woeste</i></b> <b><i>Grond</i>)</b>	<b>Akta Konsesi</b> <b>1878:</b> <b>(Pemberlakuan</b> <b>konsep</b> <b><i>opgezetenen</i>)</b>	<b>Akta Konsesi</b> <b>1884</b>	<b>Akta Konsesi 1892:</b> <b>(memiliki karakter</b> <b><i>persoonlijk</i>)</b>
tanah liar, tanah tak terpakai, tanah kosong, tanah tak dibudidayakan	<p>milik pribumi bukan lagi ditumpukan pada adanya kampung atau tanah yang digunakan penduduk pribumi melainkan pada adanya penduduk, hal ini karena sifat Petani berpindah (<i>swidden</i>)</p> <p>2. Kedua, terdapat kemungkinan untuk melakukan pengurangan luas tanah yang wajib diganti terhadap tanah yang dimiliki <i>opgezetenen</i> (tanah yang dikuasai secara fisik oleh penduduk) di atas wilayah konsesi.</p> <p>3. Pemberlakuan konsep</p>	<p>kontrak (konsesi) terikat dengan pasal 6 dan 10, dan harus menyediakan tanah cadangan dan tanah kampung, juga harus menyerahkan hasil tanah (tembakau) yang sudah dipanen, lalu untuk tahun selanjutnya bagi tanah yang belum dipergunakan diserahkan kepada penduduk (<i>opgezetenen</i>) (sesuai dengan Pasal 6), namun kenyataannya hal ini menimbulkan masalah yang kompleks tentang pembagian hasil panen (termasuk siapa yang melakukan pembagian serta berapa bagian untuk tiap <i>opgezetenen</i>)</p> <p>Terkait angka 3 pasal 11 model</p>	<p>model akta konsesi 1892 dihapuskan</p>

Akta Konsesi 1877 (Masa <i>Woeste Grond</i> )	Akta Konsesi 1878: (Pemberlakuan konsep <i>opgezetenen</i> )	Akta Konsesi 1884	Akta Konsesi 1892: (memiliki karakter <i>persoonlijk</i> )
	<i>opgezetenen</i>	akta ini (terjemahannya: jika ada sengketa antara pemegang kontrak dan penduduk, keputusan akan diambil oleh pemerintah).	
Kedudukan hukum penguasaan tanah oleh Sultan atau Raja terhadap <i>Woeste Grond</i> mengenyampingkan kepentingan dari rakyat setempat karena para pihak yang berperan hanya: Sultan, Perusahaan Belanda ( <i>Onderneming</i> ), dan Pemerintah Hindia-Belanda. <sup>105</sup>	Pemerintah Hindia Belanda semakin kuat kedudukannya atas penguasaan sumber agraria milik komunal pribumi. Kedudukan Raja untuk memberi perlindungan terhadap hak-hak tanah penduduk menjadi lemah, hal ini didukung dengan kontrak	Sesuai dengan Pasal 11 tentang kewenangan Pemerintah untuk memutus sengketa, namun permasalahan pada periode ini berkaitan dengan pihak yang dimaksudkan sebagai pemerintah ( <i>het Bestuur</i> ). Merujuk kepada Pasal 11 angka 1	Dengan adanya pencantuman " <i>zijne betrokken rijksgrouten</i> " maka konsep "orang-orang besar" sebelumnya yang ada di akta konsesi 1884 dibatasi. <sup>108</sup>

<sup>105</sup> Labberton, K. van Hinloopen. *De Indische Landbouwconcessie*. (Amsterdam: De Bussy, 1903). Hlm 24. Beberapa syarat dibentuknya akta konsesi: a. kontrak dilakukan setelah ada persetujuan dari pemerintahan setempat; b. Sejauh mungkin dikelola/diurus sendiri; c. Tidak boleh dialihkan tanpa persetujuan pemerintah; d. Keberadaan penduduk yang berdiam di konsesi tersebut tidak dibenarkan; e. Para buruh yang dipekerjakan diperoleh dengan sukarela.

Akta Konsesi 1877 (Masa <i>Woeste Grond</i> )	Akta Konsesi 1878: (Pemberlakuan konsep <i>opgezetenen</i> )	Akta Konsesi 1884	Akta Konsesi 1892: (memiliki karakter <i>persoonlijk</i> )
	politik ( <i>korte verklaring</i> ). <sup>106</sup>	dituliskan dalam membuat perjanjian adalah Sultan dengan “Orang-orang besarnya” dengan Pengusaha perkebunan ( <i>Onderneming</i> ). Sehingga anggapan awal bahwa <i>het bestuur</i> adalah Raja dan Orang-Orang Besarnya ( <i>de Inheemsche Bestuur</i> ). Akan tetapi dalam kenyataannya dalam praktik, Pemerintah merujuk kepada <i>Europeesch Bestuur</i> . Dualisme pengertian ini merujuk kepada pasal 6 model	

<sup>108</sup> Tengku H.M. Lah Husny, *Lintasan Sejarah Peradaban Sumatra Timur 1612-1950*, (Jakarta: Proyek Penerbitan Buku Bacaan dan Sastra Indonesia dan Daerah, 1978) hlm. 196.

<sup>106</sup> Ann Laura Stoler, *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979 (Second edition with a New Preface)*, (The USA: The University of Michigan, 1995) hlm. 22.

Akta Konsesi 1877 (Masa <i>Woeste Grond</i> )	Akta Konsesi 1878: (Pemberlakuan konsep <i>opgezetenen</i> )	Akta Konsesi 1884	Akta Konsesi 1892: (memiliki karakter <i>persoonlijk</i> )
		akta ini (angka 3 nya) yang menunjukkan <i>Inlandsch Bestuur</i> , namun sebaliknya jika melihat pasal 14 (terkait dengan kewajiban penyediaan peta dan surat ukur tanah konsesi) umum merujuknya kepada <i>Europeesch Bestuur</i> . <sup>107</sup>	

Pemanfaatan konsesi pada masa Pemerintahan Hindia Belanda juga tercermin dalam pembangunan dan pengelolaan perkeretaapian, tujuan utama perkeretaapian adalah untuk mobilisasi hasil perkebunan untuk dijual oleh Pemerintah Hindia Belanda. Dengan Keputusan *Koninklijk Besluit* (Keputusan Raja/Peraturan Pusat) Nomor 270 tanggal 28 Mei 1842 Pemerintah Hindia Belanda mengatur pembangunan jalur kereta api di Pulau Jawa (Semarang-Kedu-Yogyakarta/Surakarta).<sup>109</sup> Sejak pertama kali pemerintah Hindia Belanda mengajukan ide pembangunan jalur kereta api, hal ini menarik perhatian para pengusaha Belanda.

<sup>107</sup> Lekkerkerker, J.G.W. *Concessie en Erfpachten ten behoeve van Landbouwondernemingen in de Buitengewesten van Nederlands Indie*. (Groningen-Den Haag: JB.Wolters, 1928). hlm 112.

<sup>109</sup> Tim Telaga Bakti Nusantara, *Sejarah Perkeretaapian Indonesia, jilid 1*, (Bandung: Angkasa, 1977), hlm 49.

Beberapa pengusaha Belanda menawarkan penanaman modal serta permohonan konsesi terhadap Pemerintah Hindia Belanda, namun saat itu adanya penolakan dari J. Rochussen Gubernur Jenderal Hindia Belanda pada tahun 1846. J. Rochussen mengajukan permohonan dan tetap menekankan dana untuk dapat disediakan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda sendiri, hingga tahun 1851 Gubernur Jenderal A.J Duymaer Va Twist mengusulkan hal yang berbeda. A.J Duymaer Va Twist memberikan usul kepada Pemerintah Kerajaan Belanda untuk mempertimbangkan permohonan konsesi dari pihak pengusaha Belanda. Usulan tersebut pada akhirnya diterima oleh Parlemen Belanda hingga dikeluarkan Surat Keputusan No. H.22 Ind.Stb 1853 Nomor 4 pada tanggal 31 Oktober 1852 oleh Pemerintah Kerajaan Belanda. Surat tersebut berisi keputusan yang menetapkan untuk memberikan kelonggaran bagi para partikelir dengan maksud mendapatkan izin konsesi atas pembuatan jalur kereta api serta perusahaan kereta api.<sup>110</sup> Dalam catatan sejarah konsesi kereta api di Pulau Jawa diberikan kepada Kongsi pengusaha Belanda yang didirikan oleh W. Poolman, Alex Frazer, dan E.H Kol yang dikenal dengan nama *Naamlooze Venootschap Nederlandsch-Indische Spoorweg-Maatschappij* (N.V. NISM) pada tanggal 28 Agustus 1862, hal ini berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jenderal Nomor 1.<sup>111</sup> Izin konsesi yang diberikan kepada N.V. NISM adalah untuk membuat jalur kereta api dan mengelola usaha kereta api, hal ini berlangsung hingga tahun 1864. Pada tahun 1875 Pemerintah Hindia Belanda mendirikan badan usaha kereta api milik pemerintah (*Staatsspoorwegen/SS*)<sup>112</sup> yang meliputi beberapa wilayah utama, yaitu Pulau Jawa, Sumatera dan Sulawesi.<sup>113</sup>

Dari beberapa catatan sejarah perkembangan dan pengelolaan usaha perkeretaapian tersebut, terlihat bahwa konsep konsesi pembangunan dan pengelolaan usaha perkeretaapian dilaksanakan melalui berbagai macam sistem. **Pertama** pemerintah Hindia Belanda memasang perkeretaapian dan memanfaatkannya, kemudian disewakan kepada pengusaha (partikelir)

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, hlm 50.

<sup>111</sup> Yoga, Prabowo, Diaz, *Kereta Api di Indonesia*, (Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2017), hlm 12.

<sup>112</sup> Reneke Adriaan Eekhout, *Aanleg van staatsspoorwegen in Nederlandsch Borneo en Zuid-Sumatra*, (Leiden: EJ Brill, 1891), hlm 1-31.

<sup>113</sup> R Ravico, *Loc.cit.*

dengan memungut sewa dan bunga 3%. **Kedua**, pihak swasta membangun rel kereta api dan memungut uang sewa dari pihak swasta, serta mendampingi untuk jangka waktu tertentu hingga seluruh jumlah tersebut dikembalikan kepada pemerintahan Hindia Belanda.<sup>114</sup>

Untuk mengakhiri pembahasan mengenai penerapan konsesi pada masa Indonesia sebelum kemerdekaan, penulis memaparkan penerapan konsesi pertambangan dan minyak bumi berdasarkan *Indische Mijn Wet 1899*. Kembali ke masa lampau, peraturan Belanda tentang pertambangan sebelumnya telah dibatasi oleh Undang-undang Pertambangan Tahun 1791, yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Pertambangan Tahun 1810.<sup>115</sup> Undang-undang inilah yang menjadi dasar *Indische Mijn Wet 1899* yang ditetapkan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk mengatur pertambangan di wilayah Bumi Nusantara, yang selanjutnya peraturan pelaksanaannya sesuai Ordonansi Pertambangan tahun 1906 (*Mijnordonantie*).<sup>116</sup> Perubahan *Indische Mijn Wet 1899* terutama disebabkan oleh keinginan Kerajaan Belanda untuk menguasai industri pertambangan sehingga peraturan tersebut berisikan agar pemerintah Hindia Belanda mengatur perizinan industri minyak bumi dan pertambangan, termasuk batubara, batu permata, dan berbagai logam mulia.<sup>117</sup>

Pengaturan perizinan yang terdapat dalam setiap peraturan pemerintah Belanda, sampai dengan *Indische Mijn Wet 1899* di Bumi Nusantara, berbentuk konsesi pada saat izin pertambangan diberikan.<sup>118</sup> Hal ini didasari oleh keinginan pemerintah Hindia Belanda untuk

---

<sup>114</sup> Lasmiyati, "Transportasi Kereta Api di Jawa Barat Abad Ke-19 (Bogor-Sukabumi-Bandung)", *Patanjala* Vol. 9 No. 2 Juni 2017: 197- 212

<sup>115</sup> Roggenkamp, M M. "Ownership rights of subsoil minerals; Het eigendomsrecht op ondergrondse delfstoffen." *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht Journal* Vol. 2; Journal Issue 2; Mar-Apr 2003page(s) 55-61. ISSN 1570-792X; TRN: NL03E0863

<sup>116</sup> *Mijnordonantietahun 1906* (Ordonansi Pertambangan) menambah dan mengubah *Indische Mijn Wet 1899* tidak dapat dilepaskan dari keinginan Kerajaan Belanda saat itu untuk menguasai sepenuhnya industri tambang, lihat lebih lengkap pada artikel yang dimuat dalam: IsGeschiedenis, *Historie Van De Mijnbouw in Limburg*, Nederlands, 1 oktober 2013, <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/historie-van-de-mijnbouw-in-limburg>.

<sup>117</sup> Sutaryo Sigit, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Yayasan Minergy Informasi Indonesia, Juli 2004), hlm 99-100.

<sup>118</sup> Tri Hayati, Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 3 (2019): 768-787, E-ISSN: 2503-1465.

menguasai industri pertambangan dan memperoleh keuntungan besar dari industri pertambangan. Peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu membuka peluang seluas-luasnya bagi pengusaha asing asal Belanda, Eropa, dan Timur untuk ikut serta dalam pengelolaan industri pertambangan.<sup>119</sup> Dalam bukunya, Tri Hayati mencatat sejarah perkembangan peraturan perminyakan dan pertambangan pada masa pra kemerdekaan sebagai berikut:<sup>120</sup>

**Tabel 2. Sejarah Perkembangan Pengaturan Minyak Bumi dan Pertambangan Masa Pra Kemerdekaan**

No.	Regulasi	Keterangan
1.	Undang-Undang Pertambangan Tahun 1810	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahun 1850 diberikan izin konsesi kepada Pengusaha Belanda di Pulau Belitung untuk penambangan timah</li> <li>• Pemerintah Hindia Belanda membentuk perusahaan jawatan pertambangan yang di kenal dengan “<i>Dienst vanhet Mijnwezen</i>” pada tahun 1852</li> <li>• Tahun 1860 berdiri Perusahaan Timah swasta dengan nama <i>Biliton Maatschappij</i>,<sup>121</sup> menandakan begitu besar eksploitasi yang dilakukan pengusaha asing dan memberikan keuntungan kepada pihak Pemerintah Hindia Belanda</li> </ul>
2.	<i>Indische Mijn Wet</i> 1899	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dibuat peraturan pelaksanaannya dalam bentuk <i>Mijnordonantie</i> pada tahun 1906</li> <li>• Kebijakan tambang yang diatur dalam <i>Indische Mijn Wet 1899</i> beserta peraturan pelaksanaannya hanya menguntungkan Pihak Pengusaha asing dan Pemerintah Hindia Belanda.<sup>122</sup></li> </ul>

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Hartana, “Sejarah Hukum Pertambangan di Indonesia”, *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* Vol 5, No 1 (2019), <http://dx.doi.org/10.23887/jkh.v5i1.16781>

<sup>122</sup> Muhammad Ariyon, *loc.cit.*

No.	Regulasi	Keterangan
3.	Tahun 1910: <i>Indische Mijn Wet</i> 1899 diamandemen dengan penambahan Pasal 5A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 5A dikenal dengan bentuk “KONTRAK 5A”, di mana kontrak 5A berbeda dengan konsesi, kontrak 5A ini digunakan apabila pihak pengusaha pertambangan bukan Pengusaha Belanda atau Hindia Belanda</li> </ul>
4.	Tahun 1918: Amandemen terhadap Pasal 5A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pada masa ini amandemen dari Pasal 5A <i>Indische Mijn Wet</i> 1899 memberikan kewenangan untuk Pemerintah Hindia Belanda melakukan penambangan dan penyelidikan sendiri (selama hal tersebut tidak bertentangan konsesi yang telah diberikan sebelumnya kepada pihak lain).</li> <li>• Ketika pihak Pemerintah Hindia Belanda ingin melaksanakan sendiri kegiatan penambangan dan penyelidikan, maka Pemerintah Hindia Belanda dapat melakukan perjanjian dengan pihak lainnya, baik Badan usaha maupun perorangan</li> <li>• Perjanjian kerja sama yang dimaksud di atas tidak harus disahkan dengan Undang-undang.</li> </ul>

Lebih lanjut Tri Hayati menjelaskan perbedaan dari ciri-ciri dari konsesi dengan KONTRAK 5A sebagai berikut: <sup>123</sup>

**Tabel 3. Perbedaan Konsesi dengan KONTRAK 5A**

KONSESI	KONTRAK 5A
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak pengusahaan bahan galian secara mutlak berada di tangan pemegang konsesi;</li> <li>• Pembagian hasil dengan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak dan kewajiban untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi ditentukan dengan rinci dalam kontrak;</li> <li>• Pemerintah mendapatkan maksimum 20% dari keuntungan bersih;</li> </ul>

<sup>123</sup> Tri Hayati, *Perizinan pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi tentang Perizinan pertambangan Timah di Pulau Bangka*. (Jakarta: Badan penerbit FHUI, 2012), hal.75

<p>Pemerintah berupa pungutan yang berhubungan dengan usaha pertambangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewenangan lain yang dimiliki: membangun berbagai fasilitas penunjang diwilayah konsesi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewenangan sesuai yang dirinci dalam kontrak;</li> <li>• Kepemilikan dan pengusahaan dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Hindia Belanda (diutamakan tambang besar dan vital), KONTRAK 5A digunakan lebih banyak untuk tambang non vital;<sup>124</sup></li> <li>• Pengusahaan dilaksanakan patungan antara Pemerintah Hindia Belanda dan swasta;</li> <li>• Kepemilikan tetap di tangan Pemerintah Hindia Belanda, tetapi pengusahaannya diserahkan kepada pihak swasta berdasarkan kontrak;</li> <li>• Pihak swasta yang mengusahakan pertambangan di Hindia Belanda kebanyakan berdasarkan atas Izin Konsesi karena KONTRAK 5A digunakan apabila pihak pengusaha pertambangan bukan Pengusaha Belanda atau Hindia Belanda</li> </ul>
--	--

Memasuki masa pemerintahan Jepang pada tahun 1942-1945, istilah konsesi digunakan tidak hanya untuk menyebut bidang usaha yang dikelola oleh pemerintah.<sup>125</sup> Menurut etimologinya, konsesi adalah sebagai hak eksklusif untuk kegiatan tertentu dan memperoleh keuntungan darinya.<sup>126</sup> Pemerintah Jepang memberikan konsesi di bidang politik dan militer<sup>127</sup>,

<sup>124</sup> *Ibid.*, bahan tambang yang dianggap kurang penting seperti: pasir, batu gamping, dan lempung.

<sup>125</sup> Yasmis, "Jepang dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia", *Jurnal Sejarah Lontar* Vol. 4 No. 2 Juli-Desember 2007. Konsesi di beberapa sektor usaha yang memuat pola dominasi pihak Pemerintah yang berkuasa dipertahankan semasa pemerintahan Jepang, namun untuk sektor konsesi Kereta Api Pemerintah Jepang mengambil alih pengelolaan sepenuhnya, ketika Pemerintah Hindia Belanda yang berkuasa pengelolaan kereta api dikuasai oleh dua badan usaha yakni *Nederlandsch Indische Spoorweg Maatschappij* (NISM) sebagai badan usaha swasta dan *Staatsspoorwegen* (SS) sebagai badan usaha negara, pada era pemerintahan Jepang menjadi *Rikuyu Sokyoku* sebagai Perusahaan Negara, lihat Arfita Meifiana Setiono, Gayung Kasuma. "Dinamika Pegawai Perusahaan Kereta Api di Jawa Tahun 1945-1965", *Verleden Jurnal Kesejarahan*, Vol. 3, No.1, Desember 2013.

<sup>126</sup> Lihat hal 2 dari Bab I *Disertasi* tentang etimologi kata "konsesi".

<sup>127</sup> Yasmis, *Loc.cit.*

konsep konsesi politik terus berlanjut hingga awal kemerdekaan Indonesia, menjadikan Perjanjian Linggarjati, Renville, Roem Royen, dan Konferensi Meja Bundar sebagai bentuk perjuangan bangsa Indonesia dalam memperoleh kemerdekaan dan kedaulatan.<sup>128</sup>

Dasar hukum pelaksanaan konsesi pada masa pemerintahan Jepang adalah Pasal 3 Osamu Seirei Nomor 1 tahun 1942: “semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang dahulu tetap diakui sah untuk sementara waktu asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintahan militer”. Ketentuan ini juga dapat dimengerti karena berlaku pada pelaksanaan konsesi.<sup>129</sup>

## **B. Pengaturan Konsesi Pasca Kemerdekaan Indonesia**

Penulis menjelaskan pengaturan konsesi pada masa pasca kemerdekaan dengan membaginya menjadi orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Pembagian periode tersebut akan mencakup dua hal yang berkaitan dengan pembahasan pengaturan konsesi, yang **pertama** adalah arah kebijakan masing-masing periode kepemimpinan yang sering disebut dengan kebijakan politik. Menurut pendekatan hukum, tentu akan lebih baik jika dipahami menggunakan pendekatan politik hukum dalam tiap-tiap periode.<sup>130</sup> **Kedua**, pembahasan mengenai pengaturan konsesi tidak lepas dari pengertian konsesi itu sendiri, yaitu suatu bentuk tindakan pemerintah yang mengandung unsur kesepakatan dengan orang atau badan usaha selain penyelenggara negara untuk pengelolaan fasilitas umum/kepentingan umum. Oleh karena itu, pembahasan mengenai konsesi tidak dapat dipisahkan dari faktor ekonomi yang terlibat.<sup>131</sup> Penulis

---

<sup>128</sup> Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty years Indonesian foreign policy 1945–1965*, (Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2018).

<sup>129</sup> JB. Daliyo, *Op.cit*, hlm 21–23.

<sup>130</sup> Karena dalam ilmu pengetahuan hukum mengenai pembagian masa pasca kemerdekaan lebih di kenal dengan pembagian berdasarkan periode Undang-undang Dasar (konstitusi) yang berlaku dalam suatu masa, seperti:

- Masa 1945-1949 (UUD 1945)
- Masa 1949-1950 (Konstitusi RIS)
- Masa 1950-1959 (UUDS 1950)
- Masa 1959-sekarang (UUD 1945)

<sup>131</sup> Pada bagian pembahasan tentang karakteristik konsesi dalam konsep perjanjian akan diterangkan unsur ekonomi dalam konsesi lebih lanjut. Mengutip Statutory Instruments 2016 No. 273 Public Procurement, England and Wales Public Procurement, Northern

kemudian menguraikan pengaturan konsesi yang berkembang pada masa pasca kemerdekaan di sejumlah bidang pemerintahan, seperti konsesi perkebunan (mencakup pertanian dan kehutanan), konsesi pertambangan (mencakup batubara, minyak dan gas), konsesi kereta api hingga pelabuhan, yang bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai karakteristik suatu konsesi dan dapat memberikan perbandingan perkembangan suatu konsesi dari waktu ke waktu.

## 1. Masa Orde Lama

“Indonesia akhirnya merdeka” demikian dituliskan oleh M.C Ricklefs dalam bagian “Percobaan Demokrasi”<sup>132</sup> Kutipan tersebut untuk membuka era orde lama pada kepemimpinan Soekarno kisaran tahun 1945-1966.<sup>133</sup> Berdirinya pemerintahan orde lama merupakan masa transisi Indonesia untuk merdeka dari kekuasaan kolonial pemerintah Hindia Belanda, masa transisi ini bersifat dualistik dan belum sepenuhnya menghilangkan sifat feodal eksploitatif yang ditinggalkan Belanda.<sup>134</sup>

Pada masa orde lama, sistem penyelenggaraan pemerintahan mengalami dua kali perubahan, demokrasi parlementer liberal (1950-1959) dan demokrasi terpimpin (1959-1965).<sup>135</sup> Kedua sistem tersebut memiliki satu kesamaan, yaitu dominasi Presiden<sup>136</sup> yang bertentangan dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 tentang makna pemisahan

---

Ireland about The Concession Contracts Regulations 2016: “*Concession contracts to which these Regulations apply Principle of equal treatment, non-discrimination and transparency.....(7) When calculating the estimated value of the concession contract, contracting authorities and utilities shall, where applicable, take into account in particular....(c) payments or any other financial advantages, in any form, from the contracting authority or utility or any other public authority to the concessionaire, including compensation for compliance with a public service obligation and public investment subsidies; (d) the value of grants or any other financial advantages, in any form, from third parties for the performance of the concession contract....*”

<sup>132</sup> M.C Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200–2004*, (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2007), hlm 471.

<sup>133</sup> *An online timeline of Indonesian History*, diakses pada 05 Mei 2022 Pkl 11.33 WIB, <http://www.gimonca.com/sejarah/sejarah08.shtml>

<sup>134</sup> Budi Suryadi, “Perkembangan dan Kegagalan Sistem Politik di Indonesia”, *Jurnal Charta Publika*, Vol. I, Nomor 2, Januari-Juni 2011, hlm. 75-166

<sup>135</sup> Adam Schwarz, *A Nation in Waiting (Indonesia in the 1990s)*, (NSW-Australia: Allen Unwin, 1994), hlm 5-8.

<sup>136</sup> Budi Suryadi, *Loc.cit.*

kekuasaan/*separation of power*, demikian gambaran pemerintahan masa orde lama dalam keadaan yang tidak stabil.<sup>137</sup>

Adapun pengaturan konsesi pada masa orde lama sebenarnya sudah ada sejak masa persiapan proklamasi kemerdekaan Indonesia hingga era pemerintahan orde lama. Pada periode ini, istilah “konsesi politik dan militer” terkandung secara tersirat ataupun tersurat dalam banyak perjanjian mulai dari Perjanjian Linggarjati Renville<sup>138</sup> hingga Roem Royen dan Konferensi Meja Bundar. Ini merupakan upaya Belanda untuk tidak benar-benar membiarkan Indonesia merdeka.<sup>139</sup> Catatan sejarah mengenai konsesi dalam Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag-Belanda pada tahun 1948 bagian A Pasal 1 angka 1 dituliskan sebagai berikut: “Hak Konsesi yang diperoleh sejak zaman Penjajahan Belanda dan masih berlaku pada saat pengakuan kedaulatan, tetap dihormati sampai berakhirnya masa pemberian Hak Konsesi tersebut”.<sup>140</sup> Pengaturan ini merupakan warisan dari perjanjian konsesi yang dimiliki para pengusaha Hindia-Belanda pada masa transisi.

Memasuki pemerintahan orde lama, pembacaan teks Proklamasi Kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 dan pengesahan UUD 1945 pada 18 Agustus 1945<sup>141</sup> menegaskan bahwa pengaturan konsesi utama pada masa orde lama didasarkan pada Pasal II aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yakni “segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini”<sup>142</sup>, demikian pula peraturan-peraturan pemerintah

---

<sup>137</sup> Andrew Shandy Utama, Sandra Dewi, “Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa Indonesia Serta Perkembangan Ideologi Pancasila Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi”, *Jurnal Pelita Bangsa* Vol 13, No 2 (2018), ISSN: 1907-5901.

<sup>138</sup> Yuhan Cahyantara, *Renville 1947: Mencari Sisi Terang di antara Sisi Gelap Perundingan*, (Jogjakarta: Program studi Ilmu Sejarah Fakultas Sastra Universitas Sanata Darma, Agustus 2007), hlm 35.

<sup>139</sup> Ide Anak Agung Gde Agung, *Loc. cit.*

<sup>140</sup> Mr. Teuku H. Mochammad Hasan, *Sejarah Perjuangan Perminyakan Nasional*, (Jakarta: Yayasan sari pinang Sakti, 1985), hal. 65

<sup>141</sup> Yulianta Saputra, “Sejarah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi di Indonesia”, *Vivajusticia.net (Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada)*, tanggal 26 Februari 2018, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/sejarah-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945-sebagai-konstitusi-di-indonesia/>

<sup>142</sup> JB. Daliyo, *Op.cit*, hlm 23–24.

sebelumnya, yaitu Pemerintah Hindia Belanda, sepanjang memenuhi satu syarat mutlak, yaitu semangat dan rasa nasionalisme Bangsa Indonesia.

Mengulas tentang konsesi pertambangan pada masa orde lama, dikenal dengan “Mosi Teuku Mochammad Hasan” dalam surat DPR RI Nomor Agd.1446/RM/DPRRI/1951 yang berisi pengajuan mosi atau usulan sebagai berikut:<sup>143</sup>

- 1) Bahwa sebagian besar ekonomi rakyat baik dalam usaha pertambangan, maupun di luar pertambangan masih dikuasai oleh Belanda dan pihak asing lainnya. Antara lain perusahaan-perusahaan besar seperti KLM (maskapai Penerbangan), KPM (maskapai Pelayaran), BPM dan NKPM (maskapai Perminyakan) masih dikuasai pihak Belanda. Sedangkan ekonomi kelas menengah dan sedang masih dikuasai oleh sekelompok pedagang Cina;
- 2) Bahwa sebagian besar perusahaan kekayaan bahan galian tambang, berdasarkan *Indische Mijn Wet* 1899, masih dikuasai oleh para pemegang Konsesi Pertambangan;
- 3) Bahwa bila tambang-tambang tersebut diusahakan dengan sungguh-sungguh, maka hasilnya tentu dapat digunakan untuk menutupi sebagian besar dari APBN. Berarti hasil pertambangan dapat mengurangi dan sekaligus meringankan beban rakyat, dalam kewajibannya untuk membayar pajak untuk membiayai Negara tersebut. Dengan demikian hasil pertambangan itu telah dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat tercapai. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 angka (3) UUDS 1950 dan Pasal 33 angka (3) UUD 1945.

Usulan ini mendapat tanggapan positif dari Sukarno yang membentuk Panitia Negara untuk menyusun rancangan undang-undang khusus industri pertambangan hingga diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1959 tentang pembatalan Hak-Hak Pertambangan beserta Peraturan Pelaksananya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1959. Berdasarkan UU tersebut, hak pertambangan yang diberikan sebelum tahun 1949 namun belum dilaksanakan **dinyatakan batal**. Areal eks-konsesi kembali dinyatakan sebagai kawasan bebas dan kemudian

---

<sup>143</sup> Mr. Teuku H. Mochammad Hasan, *Op.cit*, hlm 59

diberikan hak pertambangan pada kawasan tersebut (khusus hanya kepada perusahaan negara dan perusahaan daerah).<sup>144</sup>

Pada tanggal 26 Oktober 1960 diundangkan Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi. Pada bagian penjelasan undang-undang tersebut jelas terlihat bahwa penggunaan istilah konsesi erat kaitannya dengan “manifesto politik” Pemerintah Hindia Belanda. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut, konsesi bukanlah konsep yang tepat dalam pengelolaan tambang minyak dan gas bumi sesuai dengan UUD.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> Pada bagian Penjelasan atas Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi bagian umum:

Angka 4: “Berhubung Negara Republik Indonesia mempunyai hak menguasai, maka tidaklah dapat diberikan kepada Perusahaan Negara hak-haklain yang lebih daripada menguasai itu. Itu sebabnya, didalamperaturan pemerintah pengganti undang-undang tentangPertambangan Minyak dan Gas Bumi ini, yang dapat diberikan kepadaPerusahaan Negara adalah kuasa usaha pertambangan atau secararingkas disebut kuasa pertambangan. Dengan demikian, maka dapatlah dinyatakan, bahwa sungguh-sungguh hak **konsesi** dan hak-hak lain atas wilayah pertambangan minyak dan gas bumi berdasarkan “*Indische mijnwet*”. Stbl. 1899 No. 214 jo. 1906 No. 434, sebagaimana diubah dan ditambah tidak berlaku lagi, oleh karena **hak-hak itu seperti yang tersebut dalam Manifesto Politik tidak sesuai lagi dengan alam pikiran bangsa Indonesia.**”

Angka 5: “Perusahaan asing selama ini memperoleh hak-hak **konsesi** ataswilayah-wilayah pertambangan berdasarkan “*Indische mijnwet*” tersebut dan dengan demikian mempunyai kekuasaan atas bahan-bahan galian minyak dan gas bumi yang ditambangnya, yangbertentangan dengan Undang-undang Dasar. Dengan berlakunyperaturan pemerintah pengganti undang-undang tentangPertambangan Minyak dan Gas Bumi ini, **maka kedudukan perusahaan asing yang bekerja di Indonesia di dalam lapangan pertambangan minyak dan gas bumi akan berlainan sama sekali.** Perusahaan asingtidak mungkin lagi memperoleh hak-hak pertambangan atas wilayahIndonesia yang tertentu. **Hanya perusahaan negaralah yang dapat menguasai suatu wilayah pertambangan minyak dan gas bumi, hak inipun jauh berlainan dengan hak konsesi yang lama....**”

Dapat dipahami konsesi melalui Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 dilekatkan dengan makna politiknya sebagai peninggalan Pemerintah Hindia Belanda, bukan sebagai hak ataupun instrumen administratif yang dapat digunakan oleh Pemerintah, tentunya di masa sekarang hal ini berubah silahkan lihat pengaturan konsesi dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-1/2003 tertanggal 21 Desember 2004 jo. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) tentang konsesi sebagai bentuk izin yang memaknai penguasaan oleh Pemerintah, campur tangan serta kendali dari pemerintah.

Pengaturan mengenai hak perusahaan perkebunan pada masa pemerintahan Hindia Belanda, juga mengalami perubahan yang signifikan pada masa orde lama, dengan munculnya konsep yang dikenal dengan istilah “*landreform*” yang terdiri dari dua hal pokok, yaitu pengelolaan dan kepemilikan yang menyertainya.<sup>146</sup> Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, pengelolaan kehutanan hingga perkebunan didasarkan pada Reglemen Kehutanan 1865, *Domeinverklaring* 1870, akta konsesi 1877, akta konsesi 1878, akta konsesi 1884, hingga akta konsesi 1892, yang melibatkan feodalisme dan eksploitasi untuk keuntungan Belanda. Pada masa orde lama, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang berlandaskan konsep *landreform*, yang menghapuskan konsep eksploitasi feodal atas kepemilikan oleh Belanda Hindia.<sup>147</sup>

- (1) Undang-undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir
- (2) Undang-undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil
- (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>148</sup>

---

Namun yang utama dari memahami sejarah pengaturan konsesi, maka kita mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang kedudukan konsesi.

<sup>146</sup> Rayyan Dimas Sutadi, Ahmad Nashih Luthfi, Dian Aries Mujiburahman, “Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama, Orde Baru, Dan Orde Reformasi)”, *Jurnal Tunas Agraria* Vol. 1 No.1 September 2018 e-ISSN 2622-9714.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan singkatan UUPA tegas diatur perubahan hak konsesi (*concessie*) menjadi Hak Guna Usaha, hal ini terdapat dalam ketentuan konversi Pasal IV:

“(1) Pemegang *concessie* dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria agar haknya diubah menjadi hak guna usaha;

(2) Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka *concessiedan* sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya;

(3) Jika pemegang *concessie* atau sewa mengajukan permintaan termaksud dalam angka (1) pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka *concessie* atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun sesudah itu berakhir dengan sendirinya.”

- (4) Undang-undang Nomor 56 Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pelaksanaan Ganti Kerugian.

Pembahasan pengaturan konsesi kereta api pada masa orde lama dimulai dari hasil Konferensi Meja Bundar (KMB)<sup>149</sup> tahun 1948 tentang pemeliharaan konsesi milik pemerintah Hindia Belanda saat itu dan pengusaha nonpribumi. Namun, dengan adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1956 yang menyangkut Pembatalan Hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan Perjanjian Konferensi Meja Bundar, yang selanjutnya berlaku Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Belanda<sup>150</sup>, pengelolaan perkeretaapian diambil alih oleh Perusahaan Dajwatan Kereta Api (DKA) milik Pemerintah Indonesia, kemudian berganti nama menjadi Perusahaan Negara Kereta Api (PNKA) Lembaran Negara Republik Indonesia No. 22, 1963.<sup>151</sup> Perusahaan Kereta Api Negara (PNKA) menerapkan sistem pengelolaan perkeretaapian yang sepenuhnya dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara.

---

Dalam Pasal 28 UUPA Hak guna usaha diartikan sebagai “hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.”

<sup>149</sup> Kenneth D. Thomas & Bruce Glassburner, “Abrogation, take-over and nationalization: The elimination of Dutch economic dominance from the republic of Indonesia”, *Australian Outlook*, 19:2, 158-179, (1965), DOI: 10.1080/10357716508444203

<sup>150</sup> Waskito Widi Wardodjo, “Ekonomi Indonesia 1950 an dan Penguasaan Negara terhadap Perusahaan Kereta Api Pasca-KMB 1949”, *Indonesian Historical Studies*, Vol. 2, No. 2, 96-106, tahun 2018. Pengaturan konsesi di sini memiliki masalah karena terdapat perbedaan antara Pengambilalihan terhadap perusahaan kereta api swasta yang berdasarkan *ordonnantie medewerking bedrijven* dengan pengembalian perusahaan swasta berdasarkan hubungan perjanjian (*overeenkomst*) dengan Pemerintah yang mengandung ketentuan tentang besarnya jumlah uang penggantian yang setiap tahun harus dibayarkan oleh pemerintah terhadap perusahaan tersebut. Hal ini tertuang dalam Surat Menteri Perhubungan RI tanggal 26 Februari 1953.

NISM sebagai Perusahaan swasta Belanda tidak menerima hal tersebut hingga mengajukan gugatan ke Pengadilan Internasional di Jerman pada tahun 1960, namun gugatan ini di tolak dengan alasan bahwa proses Nasionalisasi dapat dilakukan oleh Negara yang telah berdaulat. Hal ini sejalan dengan Kebijakan pembatalan perjanjian KMB dan pengesahan UU Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda pada 1958.

<sup>151</sup> Arfita Meifiana Setiono, Gayung Kasuma. “Dinamika Pegawai Perusahaan Kereta Api di Jawa Tahun 1945-1965”, *Verleden Jurnal Kesejarahan*, Vol. 3, No.1, Desember 2013.

Dapat dimengerti bahwa konsep konsesi pada masa orde lama masih bersifat feodalistik karena konsep ini sudah ditinggalkan oleh pemerintah Hindia Belanda dan seluruh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dalam kaitannya dengan semangat nasionalisme, tidak jarang “konsesi” dianggap bertentangan dengan makna nasionalisme itu sendiri, tidak sesuai dengan semangat kebangsaan, dan dianggap sebagai konsep yang erat kaitannya dengan penjajah. Terlebih dalam situasi politik pada masa orde lama yang belum stabil, pencarian bentuk pemerintahan yang diinginkan (*das sollen*) masih terus dilakukan. Pendapat penulis dalam hal ini menjadi alasan mengapa istilah konsesi tenggelam di Indonesia dan muncul kembali di kemudian hari dengan berbagai istilah yang berbeda.

## 2. Masa Orde Baru

Jejak historis tentang pengaturan konsesi pada masa Pemerintahan Orde Baru kepemimpinan Soeharto berkisar tahun 1967-1998,<sup>152</sup> Di bawah kepemimpinan Soeharto Masa Orde Baru ditandai dengan Surat Perintah 11 Maret Tahun 1966 yang dikenal dengan Supersemar<sup>153</sup> dan dikukuhkan dengan sebuah Keputusan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Pengesahan dan Pengukuhan Supersemar.<sup>154</sup>

Beberapa pakar ekonomi menyebutkan Indonesia berada dalam kondisi kacau<sup>155</sup> dengan kondisi perekonomian yang memburuk yang

---

<sup>152</sup> Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics Under Suharto (The Rise and Fall of the New Order) Third edition*, (New York: Routledge, 1998) hlm 1-31.

<sup>153</sup> Michael R.J. Vatikiotis, *Op.cit*, hlm 22–23. Dalam pembahasan untuk mengetahui jejak sejarah pengaturan konsesi, Penulis dalam hal ini memberikan batasan dalam melakukan penelitian dan pembahasan tentang pro-kontra dari keberadaan Supersemar, namun untuk melihat pro-kontra tersebut lebih lanjut silahkan lihat kepada buku A. Pambudi, *Supersemar Palsu: Kesaksian Tiga Jenderal*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2009), ISBN: 9789797880941.

<sup>154</sup> Adi Sudirman, *Ensiklopedia Sejarah Lengkap Indonesia dari Era Klasik Sampai Kontemporer*, (Yogyakarta: Diva Press, 2019), hlm 309. ISBN: 9786023916573, 6023916570.

<sup>155</sup> Abdul Hakim, “Perbandingan Perekonomian Dari Masa Soekarno Hingga Susilo Bambang Yudhoyono (1945- 2009)”, *Ekonomika-Bisnis* Vol. 03 No.2 Bulan Juli Tahun 2012, Hal 161-180 dan Ida Bagus Gede Udiyana, “Struktur Dan Sistem Pembangunan Ekonomi Indonesia Masa Orde Baru”, *Forum Manajemen*, Volume 6, Nomor 1, Tahun 2008, hlm 41-52.

ditandai dengan kondisi hiperinflasi<sup>156</sup> sisa pemerintahan orde lama yang tidak pernah stabil karena situasi politiknya. Hal ini dapat dipahami dari tujuan pokok atau arah kebijakan yang diambil pada masa orde lama, yang selalu mengacu pada cita-cita dan tujuan politik. Tentu saja dalam pandangan ideal ini, hubungan Indonesia, khususnya dengan negara-negara Barat kurang baik sehingga mengakibatkan Indonesia hanya menerima bantuan ekonomi dari Blok Timur. Orde Lama juga memberikan intervensi langsung dalam setiap kegiatan ekonomi dari sudut pandang ideologi (lihat peraturan perundang-undangan yang diundangkan pada masa kepemimpinan Sukarno yang memberikan kekuasaan kepada perusahaan-perusahaan milik negara untuk mengelola banyak bidang), yang disebut dengan ekonomi terpimpin.<sup>157</sup> Hal ini berubah pada masa Orde Baru.

Undang-undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing menjadi cerminan arah kegiatan ekonomi dan politik masa Soeharto.<sup>158</sup> Undang-undang tersebut mengutamakan agar Indonesia membuka diri terhadap penanaman modal asing dalam pembangunan ekonomi.<sup>159</sup> Hal ini sesuai dengan amanat dalam Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966 tentang Pembentukan Kabinet Ampera tanggal 12 April 1966 yang bertujuan melakukan perbaikan ekonomi, mewujudkan stabilitas ekonomi dan politik.<sup>160</sup> Pemerintah membuat program jangka pendek sebagai bentuk tindakan nyata, yang dikenal dengan Rencana

---

<sup>156</sup> Ida Bagus Gede Udiyana, *Op. Cit*, hlm 41. Pengertian Inflansi menurut Bank Indonesia adalah kenaikan harga barang dan jasa secara umum dan terus menerus dalam jangka waktu tertentu, lihat <https://www.bi.go.id/id/fungsi-utama/moneter/inflasi/default.aspx> diakses pada tanggal 11 Mei 2022 Pkl 12.42 WIB.

<sup>157</sup> Mohammad Sadli. *Pembentukan Kebijakan Ekonomi di Masa Orde baru: Berbagai Dilema dan Resolusinya*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1987)

<sup>158</sup> Eni Susanti, "Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional Pada Masa Orde Baru Tahun 1967-1981", *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah* Volume 4, No. 3, Oktober 2016, hlm 778-792.

<sup>159</sup> M.C Ricklefs, *opcit*, dengan judul sub bab "Masa Keemasan Orde Baru 1976-88", hlm 593-596.

<sup>160</sup> Eni Susanti, *Op. Cit*, hlm 782. Konsep pembangunan ekonomi semasa pemerintahan orde baru digawangi oleh WidjojoNitisastro, Ali Wardhana, Emil Salim, Subroto, Mohammad Sadli, serta J.B. Sumarlin yang keseluruhan ide mengacu kepada sistem pasar termasuk di dalamnya keterbukaan terhadap penanaman modal asing dan lebih bercorakan sistem ekonomi liberal.

Pembangunan Lima Tahun (REPELITA)<sup>161</sup> berdasarkan ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968<sup>162</sup>, kemudian sebagai peraturan pelaksana tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 319 tahun 1968 yang ditandatangani pada tanggal 30 Desember 1968.<sup>163</sup> Ada dua sektor utama pengelolaan yang berkaitan langsung dengan kebijakan-kebijakan politik ekonomi<sup>164</sup> hubungannya dengan jejak pengaturan konsesi di awal masa Orde Baru sejalan dengan pencanangan REPELITA. **Pertama**, konsep pengelolaan tanah termasuk di dalamnya pertanian,<sup>165</sup> perkebunan dan kehutanan.<sup>166</sup> **Kedua**, pengelolaan pertambangan, minyak dan gas bumi.<sup>167</sup>

Pengelolaan lahan baik lahan pertanian, perkebunan, dan kehutanan berdasarkan konsep *landreform* warisan Orde Lama mengalami perubahan signifikan pada masa Orde Baru.<sup>168</sup> Hal ini dapat dimengerti karena perekonomian masa Orde Baru yang *capital oriented*<sup>169</sup> dan berlandaskan perekonomian *liberal* (sistem Pasar).<sup>170</sup> Perubahan signifikan terlihat pada instrumen hukum dan kebijakan yang digunakan pada masa Orde Baru salah satunya adalah pengelolaan Perhutanan sebagaimana yang tertuang

---

<sup>161</sup> CST. Kansil, *Inti Pengetahuan Repelita (Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969-1973)*, Cet.II, (Jakarta: Erlangga, 1970).

<sup>162</sup> CST. Kansil, *Op., Cit.*, hlm 12. Sebelum hadirnya Ketetapan M.P.R.S. Nomor XLI/MPRS/1968 terlebih dahulu terbit ketetapan MPRS No. XIII pada tanggal 5 Juli 1966 tentang Pembaharuan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, sehingga Ketetapan M.P.R.S. Nomor XLI/MPRS/1968 adalah penyempurnaan dari Ketetapan MPR sebelumnya.

Dalam Pasal 1 Ketetapan M.P.R.S. Nomor XLI/MPRS/1968 disebutkan, bahwa Tugas Pokok Kabinet Pembangunan antara lain ialah:

1. Mentjiptakan stabilisasi politik dan ekonomi sebagai syarat untuk berhasilnya pelaksanaan Pembangunan Lima Tahun dan Pemilihan Umum;
2. Menjusun dan melaksanakan Rentjana Pembangunan Lima Tahun (ke-I).

<sup>163</sup> CST. Kansil, *Op., Cit.*, hlm 13.

<sup>164</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1981), hlm, 133-134. Upaya penataan dalam Lembaga Administrasi Pemerintahan juga dilakukan demi menghasilkan kebijakan-kebijakan yang mendorong bidang perekonomian dan social, serta menciptakan kebijakan-kebijakan untuk dapat berkoordinasi dengan sektor swasta sesuai dengan Program Repelita yang dicanangkan.

<sup>165</sup> Yeby Ma'asan Mayrudin, "Menelisik Program Pembangunan Nasional di Era Pemerintahan Soeharto", *Jurnal of Government- JOG (Kajian Manajemen Pemerintahan & Otonomi Daerah)*, Volume 4 | Nomor 1 | Juli-Desember 2018, hlm 75.

<sup>166</sup> CST. Kansil, *Op. cit.*, hlm 15.

<sup>167</sup> Eni Susanti, *Op.cit.*, hlm 791-792.

<sup>168</sup> I Nyoman Nurjaya, *Op., Cit.*

<sup>169</sup> Michael R.J. Vatikotis, *Op.cit.*, hlm 26

<sup>170</sup> *Ibid*, hlm 5-6

dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara nomor 8 Tahun 1967 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823) yang sarat dengan pemberian konsesi eksploitasi sumber daya hutan.<sup>171</sup> Selain itu, juga sebagai peraturan pelaksana dari UU Pokok Kehutanan tersebut diterbitkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1975 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPH dan HPHH).<sup>172</sup>

Pada masa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, banyak konsesi yang diberikan kepada pemilik modal asing dan pengusaha dalam negeri (Badan Usaha Swasta maupun Badan Usaha Milik Negara) dalam bentuk HPH dan HPHH<sup>173</sup> guna pemanfaatan sumber daya hutan Kalimantan, Maluku, Sumatera, Sulawesi, ataupun Irian Jaya. Pemberian konsesi berdasarkan UU Pokok Kehutanan melalui HPH dan HPHH terbukti memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi<sup>174</sup>. Namun, faktanya konsesi yang diberikan kepada pemilik modal asing, perusahaan swasta, dan badan usaha milik negara tidak lepas dari masalah yang mewarnai masa Orde Baru, yaitu Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).<sup>175</sup> Permasalahan utama dalam pemberian konsesi adalah tidak dilaksanakan secara terbuka dan selektif, ditambah lagi lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan konsesi.<sup>176</sup>

Sektor pengelolaan yang kedua dengan melihat jejak pengaturan konsesi masa Orde Baru adalah pengaturan konsesi sektor pertambangan.

---

<sup>171</sup> Herman Hidayat, *Politik lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan reformasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008) hlm 26.

<sup>172</sup> I Nyoman Nurjaya, *Loc., cit.*

<sup>173</sup> Herman Hidayat, *Op. cit.*, hlm 2. Hal ini dapat dipahami dari tindak lanjut keberlakuan beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya yakni semasa orde lama yang telah mengkonversi penggunaan istilah konsesi menjadi istilah lain seperti hak guna usaha. Namun baik Hak guna usaha maupun HPH atau HPHH tidak dapat dilepaskan dari pengertian konsep konsesi itu sendiri, hal ini yang membuat beberapa ahli di masa-masa selanjutnya menggunakan istilah berbeda-beda namun bila diteliti lebih lanjut pengertiannya tetap mengacu atau setidaknya-tidaknya beririsan dengan konsep konsesi.

<sup>174</sup> Tri Chandra Aprianto, "Pelaksanaan Agenda Reforma Agraria Awal Masa Orde Baru (1967-1973)", *Historia*, Vol. 3, No. 2 (Januari 2021): 397-414

<sup>175</sup> Herman Hidayat, *Op., Cit.*, hlm 40.

<sup>176</sup> I Nyoman Nurjaya, *Loc., Cit* lihat juga kepada Michael R.J. Vatikiotis, *Loc.cit*, hlm 15.

Menggemakan konteks ekonomi kebijakan investasi asing pada masa Orde Baru, kasus “freeport” era Suharto tidak dapat dipisahkan dari pembahasan sejarah perjanjian konsesi. Freeport dimulai pada tahun 1967, ketika kontrak karya Freeport ditandatangani pada tanggal 7 April 1967.<sup>177</sup> Isi kontrak karya eksplorasi pertambangan di Gunung Ertsberg-Papua untuk jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 10 tahun<sup>178</sup>, didasarkan pada kerangka hukum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.<sup>179</sup>

Catatan sejarah pengaturan konsesi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak terlepas dari upaya pemerintah Orde Lama untuk mengubah atau bahkan menghilangkan penggunaan konsesi.<sup>180</sup> Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, istilah yang dipertahankan dan digunakan adalah “kuasa pertambangan” dan “perjanjian kerja” (sekarang lebih dikenal dengan kontrak karya), yang dapat dipahami melalui ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, sebagaimana berikut:

Penjelasan angka 5 : Pengertian konsesi atas dasar *Indonesische Mijnwet* memberikan hak yang terlalu kuat bagi pemegang konsesi itu. Pengertian yang sedemikian itu tidak dapat dipertahankan lagi dan oleh Undang-undang No. 37 Prp tahun 1960 pengertian itu telah dihapus dan ditukar dengan kuasa pertambangan. Pengertian kuasa pertambangan masih tetap dapat dipertahankan dalam Undang-undang ini.

---

<sup>177</sup> Hanto Nugroho, Adrianus. 2016. “Kekuatan Modal Dan Perilaku Kekerasan Negara Pada Masa Orde Baru Dan Pasca Orde Baru: Studi Kasus Freeport”. *Cakrawala Jurnal Penelitian Sosial 3 (1)*, Hlm 103. <https://ejournal.uksw.edu/cakrawala/article/view/70>.

<sup>178</sup> Denise Leith, "Freeport and the Suharto Regime, 1965-1998." *The Contemporary Pacific* 14, no. 1 (2002): 69-100. doi:10.1353/cp.2002.0023. lihat juga Karishma Vaswani, “US firm Freeport struggles to escape its past in Papua”, *BBC News*, 9 August 2011, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-14417718>

<sup>179</sup> Agus Triyono, Diky Setiawan, Muhammad Yazid, “Karpas merah Kontrak Karya dari rezim Orba”, *Kontan-Liputan Khusus*, 04 April 2016, <https://lipsus.kontan.co.id/v2/freeport/read/301/Karpas-merah-Kontrak-Karya-dari-rezim-Orba->

<sup>180</sup> Lihat bagian Penjelasan atas Undang-Undang No. 44 Prp Tahun 1960 Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi bagian umum bentuk Pemerintah Orde Lama.

- Pasal 2 huruf i : Kuasa pertambangan adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan;
- Pasal 15 : (1) Usaha pertambangan termaksud dalam pasal 14 hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau perseorangan yang tersebut dalam pasal 6, 7, 8 dan 9 apabila kepadanya telah diberikan kuasa pertambangan.
- (2) Ketentuan-ketentuan tentang isi, wewenang, luas wilayah dan syarat-syarat kuasa pertambangan serta kemungkinan pemberian jasa penemuan bahan galian baik langsung oleh Pemerintah maupun dalam rangka pemberian kuasa pertambangan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Kuasa pertambangan diberikan dengan Keputusan Menteri. Dalam Keputusan Menteri itu dapat diberikan ketentuan-ketentuan khusus di samping apa yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah yang termaksud dalam angka (2) pasal ini.
- (4) Kuasa pertambangan dapat dipindahkan kepada perusahaan atau perseorangan lain bilamana memenuhi ketentuan-ketentuan dalam pasal 5, 6, 7, 8, 9 dan 12 dengan persetujuan Menteri.
- Penjelasan Pasal 15 : Untuk pengertian hak-hak pertambangan yang telah kita kenal selama ini, tetap dipergunakan istilah kuasa pertambangan. Perbedaan yang pokok antara pengertian konsesi lama dengan kuasa pertambangan ialah bahwa yang diberikan dengan kuasa pertambangan hanyalah kekuasaan untuk melaksanakan usaha pertambangan dan tidak memberikan hak pemilikan pertambangan kepada si pemegang kuasa pertambangan.

- Pasal 10 : (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam angka (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.
- (3) Perjanjian karya tersebut dalam angka (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Penjelasan Pasal 10 : Pasal ini menjadi dasar untuk kontrak karya baik dengan pihak modal dalam Negeri maupun dengan modal Asing. Konsultasi termaksud dilakukan dengan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat c.q. Komisi yang bersangkutan. Penentuan penempatan Kontrak Karya dan pelaksanaannya diatur dengan cara yang paling menguntungkan bagi Negara dan masyarakat.

Dari penjelasan pasal tersebut, dapat dipahami penggunaan istilah kontrak karya kerja sama antara PT. Freeport dan pemerintah Indonesia sejalan dengan arah kebijakan pemerintah Orde Baru itu sendiri. Terlepas dari pro dan kontra kebijakan pemerintah, kontrak karya ditandatangani dengan PT. Freeport dan dilakukan perpanjangan pada tahun 1991 sebagai

periode Kontrak Karya ke II dari PT. Freeport.<sup>181</sup> Penulis membatasi diri pada kesimpulan bahwa pada awal masa Orde Baru, pengaturan konsesi sebagai alat administrasi dalam industri pertambangan telah dikurangi atau bahkan tidak digunakan, sedangkan konsep kedudukan pemerintah yang ada pada masa Orde Baru adalah sebagai penguasa yang kedudukannya menjadi pihak dalam suatu perjanjian karya/kontrak karya dan seringkali terikat pada hubungan keperdataan yang timbul dari perjanjian itu.<sup>182</sup>

Jejak reduksi pengaturan konsesi juga terlihat dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang menghapuskan istilah konsesi namun tetap menerapkan konsep konsesi.<sup>183</sup> Sesuai dengan tatanan sisa dari masa Orde Lama maka pada masa Orde Baru konsep pengelolaan migas diserahkan sepenuhnya kepada perusahaan yang didirikan oleh negara, yaitu PERTAMINA<sup>184</sup> yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 Tentang Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa minyak dan gas bumi merupakan mineral yang strategis, baik bagi perekonomian maupun kepentingan pertahanan dan keamanan negara.<sup>185</sup> Sejarah Pertamina sendiri tidak lepas dari nama Ibnu Sutowo yang menjabat sebagai Direktur

---

<sup>181</sup> Denise Leith, *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*, (Honolulu: University of Hawaii Press, 2002), hlm 68-69.

<sup>182</sup> Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016, hlm 613-638. Untuk lebih jelas silahkan lihat pembahasan melalui *statute approach* dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tertanggal 21 Desember 2004 jo. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) di hlm 615, dan hlm 630-631.

<sup>183</sup> Sukusen Soemarinda, Yeremias T. Keban, Muhadjir Darwin, dan Tumiran. "Kebijakan Pertamina dalam Perdagangan Minyak Indonesia (1969–2015)". *Populasi* Volume 26 Nomor 2 tahun 2018, hlm 84

<sup>184</sup> Pasal 1 (1) jo. Pasal 2 (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 dijelaskan: "Dengan tidak mengurangi tugas dan wewenang Departemen-departemen dalam bidangnya masing-masing, maka tata-usaha, pengawasan pekerjaan dan pelaksanaan perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi serta pengawasan hasil pertambangannya dipusatkan pada Departemen yang lapangan tugasnya meliputi pertambangan minyak dan gas bumi. Dengan nama Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara, disingkat PERTAMINA, selanjutnya dalam Undang-undang ini disebut Perusahaan, didirikan suatu perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi, yang dimiliki Negara Republik Indonesia."

<sup>185</sup> Muhammad Ariyon, *Loc, cit.*

Utama Pertamina pada tahun 1968 hingga 1976. Menurunnya permohonan konsesi dalam pengelolaan migas juga terlihat dari penerapan kebijakan yang diambil Ibnu Sutovo saat itu. Antara tahun 1968-1973 untuk pengelolaan Pertamina, Ibnu Sutowo menggunakan dua jenis kontrak kerja sama, yaitu kontrak bagi hasil dan kontrak karya.<sup>186</sup> Dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di dunia, terdapat lima bentuk utama penataan kontrak dan hukum perjanjian atau kontrak perusahaan pertambangan, yaitu:<sup>187</sup>

1. Konsesi (*Concession*);
2. Kontrak Production Sharing (*Production Sharing Contract*);
3. Kontrak Jasa Risiko (*Risk Service Contract*);
4. Kontrak Jasa (*Service Contract*);
5. Usaha Patungan (*Joint Venture*);

Terdapat perbedaan pendapat mengenai hubungan kontrak dan kepemilikan sumber daya mineral (termasuk minyak dan gas bumi) dalam bentuk perjanjian di atas, hanya ada dua model, yaitu:<sup>188</sup>

- 1) Bersifat konsesional, termasuk bentuk konsesi. Konsesi pada hakikatnya bersifat konsesional, artinya pemegang konsesi bukan merupakan kontraktor negara untuk pengambilan minyak dan gas bumi, melainkan menjalankan hak penambangan minyak dan gas bumi sendiri serta menguasai hasil produksi berdasarkan konsesi yang didapatkan.
- 2) Bersifat kontraktual, seperti kontrak bagi hasil, kontrak layanan risiko, kontrak layanan yang bersifat kontraktual. Perusahaan-perusahaan yang menandatangani perjanjian ini merupakan kontraktor negara atau badan usaha milik negara dan melaksanakan usaha pertambangan minyak dan gas bumi di bawah kendali negara atau badan usaha milik negara sesuai dengan perjanjian yang

---

<sup>186</sup> Madrusah, "Kebijakan Yang Dikeluarkan Ibnu Sutowo Selama Memimpin Pertamina Tahun 1968-1973", *AVATARA*, e-Journal Pendidikan Sejarah Volume1, No 3, Oktober 2013, hlm 336-337.

<sup>187</sup> Haris Retno Susmiyati, "Aspek Hukum Kontrak Bagi Hasil (Production Sharing Contract) dalam Pengusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia", *Risalah HUKUM* Fakultas Hukum Unmul, Desember 2006, Hal. 94- 104 Vol. 2, No. 2

<sup>188</sup> Rudi M Simamora. *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hlm 37.

ditandatangani. Konsekuensi dari status kontraktor adalah hasil produksi tetap menjadi milik negara.

### 3. Masa Orde Reformasi

Ditinjau dari kepemimpinan masa Reformasi, dibagi menjadi 4 masa kepemimpinan, yaitu Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (dikenal sebagai Bapak BJ. Habibie) pada tahun 1998-1999, Presiden Abdurrahman Wahid (dikenal dengan Gus Dur) pada tahun 1999–2001, Presiden Megawati pada tahun 2001–2004, sampai dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (dikenal dengan Bapak SBY) pada tahun 2004–2014.<sup>189</sup> Beberapa permasalahan menonjol yang muncul pada masa transisi dari era Orde Baru ke Reformasi adalah KKN yang tidak terkendali pada rezim Soeharto,<sup>190</sup> poros militer yang dominan,<sup>191</sup> lemahnya pemisahan kekuasaan<sup>192</sup> yang berujung pada ketidakstabilan politik, serta krisis ekonomi yang paling banyak melanda negara-negara di kawasan Asia, saat itu nilai tukar Rupiah terhadap dolar AS mencapai +Rp17.000,-.<sup>193</sup> Dengan banyaknya permasalahan sisa era Soeharto maka dimulai lah era reformasi di bawah kepemimpinan BJ. Habibie. Upaya utama beliau adalah menstabilkan situasi politik dan ekonomi dalam negeri melalui pinjaman dari *International Monetary Fund* (IMF) kemudian sepanjang masa reformasi, pinjaman kepada IMF mengalami tarik-menarik dalam proses implementasinya.<sup>194</sup>

Jika mengacu pada era Reformasi di bawah empat presiden berbeda pada periode 1998 hingga 2014, setidaknya mengacu pada tiga bidang

---

<sup>189</sup> Greg Barton, "Indonesia's Year of Living Normally: Taking the Long View on Indonesia's Progress", *Southeast Asian Affairs*, 2008, hlm. 123-145, <https://www.jstor.org/stable/27913356>

<sup>190</sup> *Ibid.*, hlm 141-143.

<sup>191</sup> Greg Barton, "Indonesia: Legitimacy, Secular Democracy, and Islam", *Politics & Policy*, Volume 38, No. 3 (2010): 471-496.

<sup>192</sup> Budi Suryadi, *Op.cit.*, hlm 91-95.

<sup>193</sup> Judith Bird, "Indonesia in 1998: The Pot Boils Over", *Asian Survey*, Jan.- Feb., 1999, Vol. 39, No. 1, A Survey of Asia in 1998 (Jan.-Feb., 1999), hlm. 27-37, <https://www.jstor.org/stable/2645591>. Silahkan lihat juga ke artikel berita Desi Angriani, "Jejak Rupiah dari Masa ke Masa", *Media Indonesia*, Kamis 10 Mei 2018, Pkl 06:05 WIB, <https://mediaindonesia.com/ekonomi/159909/jejak-rupiah-dari-masa-ke-masa>.

<sup>194</sup> Haryo Aswicahyono dan David Christian, *Perjalanan Reformasi Ekonomi (Indonesia 1997–2016)*, *Economics Working Paper* 02–2017, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Working Paper Series, hlm 1-15.

utama, yakni reformasi ekonomi, reformasi politik, dan reformasi demokrasi.<sup>195</sup> Pendekatan pengelolaan konsesi pada masa reformasi erat kaitannya dengan kebijakan ekonomi yang mengalami pasang surut pada tahun-tahun awal reformasi dan masih cukup stabil hingga pemerintahan SBY.<sup>196</sup> Terkait dengan perjalanan bangsa Indonesia pada masa pemerintahan Orde Baru (yaitu Soeharto) hingga masa Reformasi, kebijakan ekonomi tidak terlepas dari intervensi asing, baik dalam hal penanaman modal (*capital investment*) maupun pemberian pinjaman/utang luar negeri dari luar negeri.<sup>197</sup> Oleh karena itu, penerapan konsesi di beberapa departemen dan fasilitas pengelolaan sumber daya alam yang dikuasai negara untuk mendukung penyelenggaraan pelayanan publik dan menjadi sumber pendapatan negara semakin dikembangkan pada masa reformasi.

Pengaturan konsesi pada masa peralihan dari masa Orde Baru ke masa Reformasi masih mengandung jejak sejarah pengaturan konsesi yang dianggap bersifat feodal (warisan pemerintah Hindia Belanda) dan tidak sejalan dengan semangat nasionalisme. Namun, pada masa Reformasi konsep konsesi perlahan berkembang bahkan sering menjadi kenyataan. Banyak istilah yang bisa disamakan dengan konsesi tetapi mempunyai ciri khas tersendiri.<sup>198</sup> Baru pada tahun 2014 dalam tataran Undang-undang yakni Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di muat tentang pengertian konsesi di dalam Pasal 1 angka 20 jo. Pasal 39 angka 4.<sup>199</sup>

Untuk menguraikan sejarah pengaturan konsesi pada awal era Reformasi, yaitu pengaturan industri pertambangan mineral dan batubara berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang mencabut

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> Dedi Junaedi, "Hubungan Antara Utang Luar Negeri Dengan perekonomian dan Kemiskinan: Komparasi Antarezim Pemerintahan", *Simposium Nasional Keuangan Negara (SNKN)*, 2018, hal 564-587. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id>

<sup>197</sup> M. Chatib Basri and Hal Hill, "Indonesian Growth Dynamics", *Asian Economic Policy Review* (2011) 6, 90–107, DOI: 10.1111/j.1748-3131.2011.01184.x

<sup>198</sup> Satu kesatuan konsep maupun karakteristik konsesi adalah sebagai instrumen administratif (izin) serta sebagai instrumen keperdataan (perjanjian) untuk mewujudkan kepentingan umum oleh Pemerintah

<sup>199</sup> Disahkan dan ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono serta diundangkan di Jakarta pada tanggal 17 Oktober 2014.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967.<sup>200</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 mengubah dan menghapus penggunaan “perjanjian karya” atau “kontrak karya” serta mengganti istilah “kuasa pertambangan” dengan sistem perizinan yang biasa disebut dengan tiga jenis izin pertambangan, yaitu: Izin usaha Pertambangan (IUP), Izin Pertambangan Rakyat (IPR), Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK)<sup>201</sup> diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010<sup>202</sup>, selanjutnya diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012<sup>203</sup>, kemudian diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2017.

---

<sup>200</sup> Undang-undang ini berlaku sepanjang masa Orde Lama sampai dengan Orde Baru, sesuai penjelasan di paragraph sebelumnya, dalam UU No. 11 Tahun 1967 menghapuskan penggunaan konsesi dan mengantinya dengan “kuasa pertambangan” dan “perjanjian karya” yang dikenal juga sebagai “kontrak karya”.

<sup>201</sup> Dalam Ketentuan Peralihan Pasal 169 Undang-undang No.4/2009 dicantumkan: Ketika Undang-Undang ini mulai berlaku, maka:

a. “Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

b. Ketentuan yang tercantum dalam pasal kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada huruf a disesuaikan selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kecuali mengenai penerimaan negara.

c. Pengecualian terhadap penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada huruf b adalah upaya peningkatan penerimaan negara.”

dst...

<sup>202</sup> Dalam Ketentuan Peralihan Pasal 112 Peraturan Pemerintah Nomor 23/2010 dicantumkan sebagai berikut:

1. Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara yang ditandatangani sebelum diundangkan Peraturan Pemerintah ini dinyatakan tetap berlaku sampai jangka waktunya berakhir.

2. Kontrak karya dan perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara sebagaimana dimaksud pada angka 1 yang belum memperoleh perpanjangan pertama dan/atau kedua dapat diperpanjang menjadi IUP perpanjangan tanpa melalui lelang dan kegiatan usahanya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini kecuali mengenai penerimaan negara yang lebih menguntungkan.

<sup>203</sup> Dalam Peraturan Pemerintah No. 24/2012 mengatur dominasi Negara secara khusus Badan Usaha Milik Negara untuk mengelola pertambangan mineral dan batubara, hal ini dicantumkan dengan aturan 51% kepemilikan saham oleh BUMN sebagai pemegang IUP atau IUPK, serta lebih lanjut mengatur untuk perpanjangan kontrak karya hanya diberikan bentuk menjadi Izin Usaha Pertambangan sebagai berikut:

Pasal 7A

(1) Pemegang IUP dan IUPK tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK nya kepada pihak lain.

Terdapat berbagai alasan filosofis penggantian konsep kontrak karya dengan era perizinan sebagaimana tertuang dalam peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2010, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012, hingga Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2017. Hal ini dapat dijelaskan dengan pendekatan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004, tentang “penguasaan negara” yang terkandung dalam Pasal 33 angka (3) UUD 1945 yang menyatakan:

“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).”<sup>204</sup>

Dilihat dari putusan Mahkamah Konstitusi, terdapat perbedaan mendasar antara bentuk kontrol pemerintah yang menggunakan konsep

---

(2) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada angka (1) meliputi badan usaha yang 51% (lima puluh satu persen) atau lebih sahamnya tidak dimiliki oleh pemegang IUP atau IUPK. Pasal 7B

(2) **Pihak lain sebagaimana dimaksud pada angka (1) meliputi badan usaha yang 51% (lima puluh satu persen) atau lebih sahamnya dimiliki oleh BUMN pemegang IUP atau IUPK.**

Pasal 112B

(1) **Perpanjangan Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara menjadi IUP** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 angka 2 diberikan oleh Menteri.

(2) Untuk memperoleh IUP sebagaimana dimaksud pada angka (1), pemegang Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara harus mengajukan permohonan kepada Menteri paling cepat dalam jangka waktu 2 (dua) tahun dan paling lambat dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sebelum Kontrak Karya atau Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara berakhir.”

dst...

<sup>204</sup> Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, Terbit Hari Selasa tanggal 21 Desember 2004, hlm 334.

konsesi sebagai sarana administratifnya, dan bentuk intervensi pemerintah yang menggunakan konsep kontrak karya (diambil dari konsep perdata). Termasuk pula dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang uji materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas).

Sesuai pertimbangan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tersebut rezim ‘kontrak’ yang dalam UU Migas disebut Kontrak Kerja Sama (KKS) merupakan Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan dan hasilnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat secara maksimal (vide Pasal 1 Ayat 19 UU Migas). Dalam KKS, BP Migas bertindak sebagai pihak dalam KKS atas nama pemerintah dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang mengelola minyak dan gas bumi. Dalam status ini, hubungan antara BP Migas (negara) dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap tersebut adalah hubungan perdata, yaitu menempatkan kedudukan negara sejajar dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap yang mengelola minyak dan gas bumi. Dalam hal ini pada saat kontrak ditandatangani, negara terikat pada isi KKS. Akibatnya negara kehilangan diskresi membuat peraturan untuk kepentingan rakyat yang bertentangan dengan isi KKS sehingga menghilangkan kedaulatan penguasaan negara atas sumber daya alam, yaitu kedaulatan regulasi atas minyak dan gas bumi. Hal ini bertentangan dengan isi KKS, padahal negara sebagai wakil rakyat yang menguasai sumber daya alam harus mempunyai kebebasan dalam membuat peraturan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Menurut Mahkamah hubungan antara negara dan swasta dalam pengelolaan sumber daya alam tidak dapat berupa hubungan perdata, tetapi harus berupa hubungan masyarakat (bersifat publik), yaitu berupa pemberian konsesi atau izin yang sepenuhnya dikuasai dan disahkan oleh negara.<sup>205</sup> Kontrak perdata akan melemahkan kekuasaan negara atas sumber daya alam.<sup>206</sup> Ditinjau dari interpretasi penggantian

---

<sup>205</sup> Ahmad Redi, *op. cit.*, hlm 615.

<sup>206</sup> Untuk menambah sudut pandang tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tertanggal 21 Desember 2004 jo. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, silahkan lihat dalam Richo Andi Wibowo, dkk., *Kontrak Pemerintah (Konsep, Ragam, Perkembangan Regulasi, dan Kajian Putusan)*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2021) hlm 3-4.

sistem kontrak karya atau kontrak kerja sama dengan sistem perizinan pada masa Reformasi, meskipun tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, namun ini menandai kembalinya konsep konsesi.

Merujuk pada masa reformasi empat periode presiden yang berbeda<sup>207</sup>, penulis menemukan bahwa pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tahun 2004 hingga 2014, penerapan konsesi berkembang dan jelas bersifat normatif dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari adanya dua instansi pengelola fasilitas umum, yaitu konsesi Kereta Api dan konsesi Pelabuhan.

Meninjau sejarah pengaturan konsesi dalam pengelolaan perkeretaapian dari masa pra kemerdekaan hingga pasca kemerdekaan (zaman Orde Lama hingga masa Orde Baru), dapat disimpulkan bahwa penerapan konsesi belum digunakan dalam pengelolaan perkeretaapian di Indonesia. Situasi seperti ini berlangsung sampai dengan dimulainya masa reformasi dengan merujuk pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian, Pasal 1 (10) berbunyi: “Badan penyelenggara adalah badan usaha milik negara yang melaksanakan penyelenggaraan angkutan kereta api” jo. Pasal 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian:

#### Pasal 6

1. Perkeretaapian diselenggarakan oleh Pemerintah dan pelaksanaannya diserahkan kepada badan penyelenggara yang dibentuk untuk itu berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.
2. **Badan usaha lain selain badan penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam angka (1), dapat diikutsertakan dalam kegiatan perkeretaapian atas dasar kerja sama dengan badan penyelenggara.**
3. Bentuk dan syarat-syarat kerja sama sebagaimana dimaksud dalam angka (2), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Dalam peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1998 tentang

---

<sup>207</sup> Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (dikenal sebagai Bapak BJ. Habibie) pada tahun 1998-1999, Presiden Abdurahman wahid (dikenal dengan Gus Dur) pada tahun 1999–2001, Presiden Megawati pada tahun 2001–2004, sampai dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (dikenal dengan Bapak SBY) pada tahun 2004–2014

Prasarana dan Sarana Kereta Api yang mengatur tentang kerja sama sesuai Pasal 56 yang mensyaratkan bahwa badan usaha yang melakukan kerja sama harus berbadan hukum Indonesia, dan berupa kerja sama untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas transportasi serta melibatkan modal badan usaha untuk dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Keadaan ini terus berlanjut pada masa pemerintahan SBY hingga diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2007 yang ditandatangani pada tanggal 25 April 2007 dan secara tegas mencabut Undang-undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian.<sup>208</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 mengatur pengertian kerja sama antara badan penyelenggara sarana dengan badan penyelenggara prasarana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 jo. Pasal 31 jo. Pasal 50 jo. Pasal 87, dalam peraturan pelaksana tentang kerja sama tersebut yakni Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian, dituangkan dalam bentuk perjanjian konsesi.<sup>209</sup>

Pengaturan konsesi era kepemimpinan SBY juga ada di bidang pengelolaan pelabuhan. Penulis menemukan ketentuan pengelolaan pelabuhan pasca kemerdekaan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto pada tanggal 17 September 1992, dengan tegas menghapuskan beberapa ketentuan yang ditinggalkan oleh pemerintah Hindia Belanda.<sup>210</sup> Undang-undang ini tidak ada pengaturan konsesi namun memberikan konsep kerja

---

<sup>208</sup> Pasal 217 Undang-undang Nomor 23 tahun 2007: “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3479) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

<sup>209</sup> Pasal 6 (2) PP No. 33/2021 menyatakan “Perjanjian penyelenggaraan Prasarana Perkeretaapian umum dapat berbentuk **Perjanjian konsesi** atau perjanjian kerja sama yang ketentuannya akan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan”

<sup>210</sup> Dalam Pasal 131 Undang-undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dinyatakan pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini, maka:

1. Indische Scheepvaartswet, Staatsblad Tahun 1936 Nomor 700;
  2. Loodsdienst Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 62;
  3. Scheepmeetings Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 210;
  4. Binnenscheepen Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 289;
  5. Zeebrieven en Scheepspassen Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1935 Nomor 492;
  6. Scheepen Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1935 Nomor 66;
  7. Bakengeld Ordonnantie, Staatsblad Tahun 1935 Nomor 468;
- dinyatakan tidak berlaku.**

sama sebagaimana tercantum dalam Pasal 26 (1): “Badan hukum Indonesia dapat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pelabuhan umum sebagaimana dimaksud dalam angka (1) **atas dasar kerja sama** dengan badan usaha milik negara yang melaksanakan pengusahaan pelabuhan.” Hingga pada masa pemerintahan SBY diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang ditandatangani pada tanggal 7 Mei 2008, memasukkan konsesi sebagai konsep perjanjian<sup>211</sup>, sebagaimana Pasal 92 berbunyi: “Kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 angka (1) **dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan, yang dituangkan dalam perjanjian.**”

Dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008, yaitu Peraturan Menteri Nomor 51 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, pengertian konsesi tertulis pada Pasal 1 Ayat 24: “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.”<sup>212</sup> Isi serupa juga tertulis dalam Pasal 1 (25) Peraturan Menteri Nomor 57 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 51 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut.<sup>213</sup>

Dengan menilik catatan sejarah pengaturan konsesi di Indonesia sejak masa pra kemerdekaan hingga pasca kemerdekaan, dapat dipahami

---

<sup>211</sup> Dalam Pasal 82 (4) dan (5) Undang-undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran: “Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan sebagaimana dimaksud pada angka (3) berperan sebagai wakil Pemerintah untuk **memberikan konsesi** atau bentuk lainnya kepada Badan Usaha Pelabuhan untuk melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan yang **dituangkan dalam perjanjian. Hasil konsesi yang diperoleh** Otoritas Pelabuhan sebagaimana dimaksud pada angka (4) **merupakan pendapatan negara** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

<sup>212</sup> Sesuai dengan Pasal 6 dan Pasal 9 Peraturan Menteri No. 51 /2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, Konsesi menurut Peraturan Menteri ini dituangkan sebagai bentuk perjanjian.

<sup>213</sup> Peraturan Menteri No. 57/2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 51 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut merupakan produk peraturan perundang-undangan di era Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) yang dikenal dengan Kabinet kerja.

bahwa konsep konsesi pada hakikatnya selalu melekat dalam hubungan kerja sama antara pemerintah dan subjek hukum perdata, baik kerja sama itu dituangkan dalam suatu perjanjian, kontrak, maupun hak yang diberikan melalui izin. Penyelenggaraan dan pengawasan konsesi di Indonesia seringkali mengalami pasang surut.<sup>214</sup> Oleh karena itu, banyak sekali bentuk kerja sama antara pemerintah dan subjek hukum perdata yang kerja sama tersebut selalu disamakan dengan konsesi. Dengan demikian, dapat dipahami belakang pengaturan konsesi yang ada pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menekankan bahwa konsesi merupakan suatu bentuk tindakan pemerintah sepihak (bersegi satu) yang telah mendapat persetujuan terlebih dahulu.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Sesuai dengan tujuan penulis dalam paragraph pembuka dari Bab ini penelusuran sejarah tentang konsesi adalah untuk menemukan landasan filosofis serta menemukan secara lebih menyeluruh tentang pengertian dan karakteristik dari konsesi, serta ratio legis pengaturan konsesi dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>215</sup> Silahkan lihat kembali ketika konsesi dimaknai sebagai produk yang bersifat feodalistik, “manifesto politik” tersebut bertentangan dengan rasa Nasionalisme Bangsa Indonesia yang menyebabkan dihapusnya peristilahan dan penerapan “konsesi” dalam peraturan perundang-undangan di masa Orde Lama hingga Orde Baru. Namun dengan perkembangan ekonomi, politik serta demokrasi di Indonesia, konsesi kembali dibadankan dalam Peraturan perundang-undangan di Indonesia pada era Reformasi, karena nyatanya konsesi tidak dapat dilepaskan dari hakikat bentuk kerja sama antara Pemerintah dengan Subjek Hukum Perdata. Lebih dalam konsesi sebagai perbuatan Pemerintah yang memiliki unsur melebur antara ranah hukum publik dengan ranah hukum privat, juga dapat kita pahami dari falsafah “penguasaan negara demi kepentingan umum” yang dituangkan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 menjadi akar pemikiran pemilihan antara rezim kontrak Pemerintah (diadopsi dari hukum perdata) dengan rezim perizinan (sebagai perbuatan pemerintah bersegi satu).

## DAFTAR BACAAN

### Buku:

- Andrés Luis A *et al.*, “*The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure Lights, Shadows, and the Road Ahead*”, (Washington DC: The World Bank, 2008).
- ANRI, *Arsip Surat-Surat Perjanjian Antara Kesultanan Banjarmasin Dengan Pemerintahan VOC, Bataafshe Republik, Inggris dan Hindia Belanda 1635–1860*, (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), 1965).
- Apeldroon, Van L. J. *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001).
- Ardito, Alissa M. *Machiavelli and the Modern State*, (New York: Cambridge University Press, 2015).
- Asshiddiqie, Jimmly. *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010).
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2014).
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981).
- . *Hukum Administrasi Negara edisi Revisi*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).
- Barker, E. *The Political Thought of Plato and Aristotle*, (New York: Dover Publication Inc, 2009).
- Belifante, AD. *Beginnselen van Nederlandse Staatsrecht*, (Alphen aan den rijn/Amsterdam: Samsom Uitgeverij, 1983).
- Bell J. *et al. Principles of French law*, (England: Oxford University Press, 1998).
- Brudner, Alan. *Constitutional Goods*, (England: Oxford University Press, 2004).
- Bryan, A Garner. *Black’s Law Dictionary, 11th Edition (BLACK’S LAW DICTIONARY (STANDARD EDITION)) 11th Edition*, (St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2014).
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2003).
- Burhanuddin, Salam. *Etika Sosial*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1997).

- Cahyantara, Yuhan. *Renville 1947: Mencari Sisi Terang di antara Sisi Gelap Perundingan*, (Jogjakarta: Program studi Ilmu Sejarah Fakultas Sastra Universitas Sanata Darma, Agustus 2007).
- Daliyo, JB. *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Prehallindo, 2019).
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama).
- Davidson, Scott. *Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 2008).
- Delmon, Jeffrey. *Public and Private Partnership Project in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Maker*. (USA: Cambridge University Press, 2011).
- Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III (Periode Tahun 1942- 1983)*, (Jakarta: Departemen Kehutanan, 1986)
- Donner en Van der Pot. *Handboek het Nederlandse Staatsrecht*. (Zwolle: W.E.J. Tjeek Willink, 1989)
- Vernor, Bogdanor. *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, (England: Oxford, 1987)
- Eekhout, Reneke Adriaan. *Aanleg van staatsspoorwegen in Nederlandsch Borneo en Zuid-Sumatra*, (Leiden: EJ Brill, 1891).
- F Boller Jr, Paul. *Not So! Popular Myths About America from Columbus to Clinton* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- FAO Forestry Paper. *Governance Principles for Concessions and Contracts: In Public Forests*, (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001)
- Felber, Christian and Gus Hagelberg, *The Economy for the Common Good (A Workable, Transformative, Ethics-Based Alternative)*. (England: Routledge, 2020). eBook ISBN9780367313401.
- Fuller, Lon. *The Morality of Law*. (USA: Yale University Press, 1969).
- Gelinas, Jacques. *Juggernaut Politics: The Predatory of Globalization*. (United Kingdom: Oxford University Press, 2003).
- H. Soltau Roger. *An Introduction to politics*, (London: Longmans Green&Co, 1960)

- Haakonssen, Knud. *'Republicanism.' A Companion to Contemporary Political Philosophy.* (Robert E. Goodin and Philip Pettit. Eds), (Cambridge: Blackwell, 1995).
- Hartono, Sunaryati. *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006)
- Hasan, Teuku H. Mochammad, *Sejarah Perjuangan Perminyakan Nasional*, (Jakarta: Yayasan sari pinang Sakti, 1985).
- Hayati, Tri. *Perizinan pertambangan di Era reformasi Pemerintahan daerah, Studi tentang Perizinan pertambangan Timah di Pulau Bangka.* (Jakarta: Badan penerbit FHUI, 2012).
- Hernoko, Agus Yudha. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, (Surabaya: Laksbang Mediatama, 2008).
- Hidangka, Herman. *Politik lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan reformasi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008).
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi.* (Jakarta: Rajawali Pers 2002)
- . *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Perkasa, 2011)
- Hoekman, Bernard M. dan Sübidey Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union.* (Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, 2005)
- Huisman, R.J.H.M. *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding* (Amsterdam: Kobra, tt)
- Husny, Tengku H.M. Lah. *Lintasan Sejarah Peradaban Sumatra Timur 1612-1950*, (Jakarta: Proyek Penerbitan Buku Bacaan dan Sastra Indonesia dan Daerah, 1978)
- Gede Agung, Ide Anak Agung. *Twenty years Indonesian foreign policy 1945–1965*, (Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2018).
- Ikhsan, Edy. *Konflik Tanah Ulangka dan Pluralisme Hukum*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2021)
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku I/Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994)

- . *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku II/Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).
- Irshad, CV, *Five Theories of Welfare Economics (An Evaluation)*. (Munich: Grin Publishing, 2016), hlm 10 . Retrieved from <https://www.grin.com/document/336546>
- Irwin, Graham. *Nineteenth-Century Borneo, A Study in Diplomatic Rivalry*, (Malaya: S. Gravenhage-Martinus Nijhoff, 1955)
- Iver, Robert M. Mac. *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1955)
- JBJM, Ten Berge. *Besturen Door de Overheid*, (Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996).
- Junus, Benny. *M. Intisari Hukum Administrasi Negara*. (Bandung: Alumni, 1980)
- Kansil, CST. *Inti Pengetahuan Repelita (Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969-1973)*, Cet.II, (Jakarta: Erlangga, 1970).
- Kartasmita, Ginandjar. *Pembangunan Untuk Rakyat*. (Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1996), Hlm 20–21.
- Kerf, Michel under the direction of Michael Klein. *Concessions for Infrastructure A Guide to Their Design and Award*, (USA: The World Bank and Inter-American Development Bank, 1998)
- Kitay, Michael G. *Land Acquisition in Developing Countries Policies and Procedures of the Public Sector*, (Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1985).
- Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004)
- Koesnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*, (Jakarta: Perintis Press, 1985)
- Konijnenbelt Willwm/H.D. Van Wijk. *Hoofdstukken van Administrative Recht* (Vuga, s-Gravenhage, 1995).
- Kranenburg, *Algemene Staatsleer*. (Nederland: Harleem Tjeenk Willink& Zoon, 1960)
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm 13.

- Labberton, K. van Hinloopen. *De Indische Landbouwconcessie*. (Amsterdam: De Bussy, 1903).
- Laura Stoler, Ann. *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870-1979 (Second edition with a New Preface)*, (The USA: The University of Michigan, 1995)
- Leith, Denise. *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*, (Honolulu: University of Hawaii Press, 2002).
- Lekkerkerker, J.G.W. *Concessie en Erfpachten ten behoeve van Landbouwondernemingen in de Buitengewesten van Nederlands Indie*. (Groningen-Den Haag: JB. Wolters, 1928).
- Locke, John. *Two Treatises of Government: In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter is an Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government* (England: Awnsham Churchill, 1689)
- M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987)
- . *Pengantar Hukum Administrasi Negara di Indonesia*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002)
- M. Hadjon, Philipus, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Surabaya-Bandung: Proyek kerja sama Hukum Indonesia-Belanda, 1989).
- M. Hadjon, Philipus dan Tatiek Sri Djamiati. *Argumentasi Hukum*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2019)
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia*. (Jakarta: Perpustakaan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2012).
- Manullang, Fernando M. *Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*. (Jakarta: Penerbit Kompas, 2007).
- Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997).
- \_\_\_\_\_. *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII, 2006).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005).
- . *Teori Hukum (The House of Law is the House of Mankind)*, (Indonesia: Kencana, 2020).

- . *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Pranada Media Group, 2014)
- Mertokusumo, Sudikno. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993).
- . *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Liberty, 1986).
- Michel Kerf under the direction of Michael Klein, *Concessions for Infrastructure A Guide to Their Design and Award*, (USA: The World Bank and Inter-American Development Bank, 1998).
- Mustafa, Bachsan. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990)
- Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970).
- Olloan, Sitorus & Dangka Limbong. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004)
- P. Haan De, *et.al. Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, (Netherland: Deel 1 Kluwer-Deventer, 1986).
- P. Siagian, Sondang. *Administrasi Pembangunan (Konsep, Dimensi dan Strategi)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000)
- Pambudi, A. *Supersemar Palsu: Kesaksian Tiga Jenderal*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2009), ISBN: 9789797880941.
- Panitia Lima. *Uraian Pancasila*, (Jakarta: Mutiara Jakarta, 1984).
- Peluso, Nancy Lee. "A History of State Forest Management in Java", dalam Mark Poffenberger (Ed), *Keepers of The Forest, Land Management Alternatives in Southeast Asia*, (Philipine: Ateneo de Manila University Press, 1990).
- Peterson, Edward. *History of Rhode Island*. (New York: John S. Taylor, 1853).
- Prins WF. dan R. Kosim Adisapoetra. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983)
- Priyambodo, Bambang dan Arif Awangga, *Politik Hukum Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, (Bandung: Mahardika Parahyangan Press, 2016).
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1981).

- Qamar, Nurul. *Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*, (Makasar: Pustaka Refleksi Books, 2010)
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012).
- Rakhmat, Muhamad. *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. (Bandung: FH UNMA, 2014)
- Richard, Eric L. *Law for Global Business*, (USA: Richard d Irwin, 1994)
- Ricklefs, M. C. *Sejarah Indonesia Modern 1200–2004*, (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2007).
- M.C, Ricklefs. *A History of Modern Indonesia since c. 1200 Third Edition*, diterjemahkan oleh MC. Husni Syawie. (Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta. 2005).
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik*. (Bandung: Nuansa, 2012)
- Romeijn, HJ. *Administratiefrecht, Hand en Leerbook*, (Den Haag: Noormaan's Periodieke Pers, 1934).
- Sadjijono. *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008).
- Sadli, Mohammad. *Pembentukan Kebijakanaksanaan Ekonomi di Masa Orde baru: Berbagai Dilema dan Resolusinya*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1987)
- Santoso, Agus. *Hukum, Moral Dan Keadilan, Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012).
- Schwarz, Adam. *A Nation in Waiting (Indonesia in the 1990s)*, (NSW Australia: Allen Unwin, 1994).
- Sen, Amartya. *The Idea of Justice*, (Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 2009)
- Sigit, Sutaryo. *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Yayasan Minergy Informasi Indonesia, Juli 2004)
- Simamora, Y. Sogar. *Hukum Kontrak (Prinsip-prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia)*, (Surabaya: LaksBang Pressindo, Cet.I, 2017).
- Simamora, Y. Sogar, Faizal Kurniawan, Erni Agustin. *Buku Ajar Hukum Kontrak*. (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2012).

- Simamora, Y. Sogar, Ghansham Anand (Editor). *Perkembangan Hukum Keperdataan di Indonesia (Persembahan HUT ke-80 Tahun M. Isnaeni)*. (Malang: Setara Press, 2022)
- Simon, Hasanu. *Hutan Jati dan Kemakmuran, Problematika dan Strategi Pemecahannya*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1993).
- . *Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (Cooperative Forest Management), Teori dan Aplikasi pada Hutan Jati di Jawa*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1999).
- Sinamo, Nomensen. *Hukum Adminstrasi Negara*. (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010)
- Soehardjo. *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pertumbuhan dan Perkembangannya*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1994).
- Soekartini. *Kamus Bahasa Belanda-Indonesia* (Bandung: Sumur, 1972).
- Soepardi, R. *Hutan dan Kehutanan dalam Tiga Jaman*, Vol. 1- Perum Perhutani, (Jakarta: Perum Perhutani, 1974)
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. ten Berge. *Pengantar hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, (Surabaya: Fakultas Hukum UNAIR, 1993)
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan XVI, (Jakarta: Intermasa, 1996).
- Sudirman, Adi. *Ensiklopedia Sejarah Lengkap Indonesia dari Era Klasik Sampai Kontemporer*, (Yogyakarta: Diva Press, 2019). ISBN: 9786023916573, 6023916570.
- Suhardi, Gunarto. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002).
- Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- . *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011)
- Taufiq, Muhammad. *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).
- Tim Telaga Bakti Nusantara, *Sejarah Perkeretaapian Indonesia, jilid 1*, (Bandung: Angkasa, 1977).

- Timbagen, Jan. *Rencana Pembangunan*. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1987).
- Tjokroamidjojo M.A, Bintoro. *Perencanaan Pembangunan*. (Jakarta: Inti Idayu Press dan Yayasan Masagung, 1992).
- UNCITRAL, *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, (New York: United Nation, 2001).
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988)
- Vatikiotis, Michael R.J. *Indonesian Politics Under Suharto (The Rise and Fall of the New Order) Third edition*, (New York: Routledge, 1998).
- Weber, Max. *From Max Weber: Essay in Sociology*, (United Kingdom: Routledge, 2009).
- Wibowo, Richo Andi. *Kontrak Pemerintah (konsep, Ragam, Perkembangan Regulasi, dan Kajian Putusan)*, (Jakarta: Prenadamedia, 2021).
- Yamin, Muhammad & Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2011).
- Yoga *et al.*, *Kereta Api di Indonesia*, (Yogyakarta: Jogja Bangkit Publisher, 2017).
- Yudha Hernoko, Agus. *Hukum Perjanjian (Asas proporsionalitas dalam kontrak komersil)*, (Jakarta: Prenadamedia, 2015).
- Zoller, Gunter. *Res Publica: Plato's Republic in Classical German Philosophy*, (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2015)

**Artikel/Jurnal:**

- A. C. Pigou, "Some Aspects of Welfare Economics", *The American Economic Review*, Jun., 1951, Vol. 41, No. 3 (Jun., 1951), pp. 287-302. <https://www.jstor.org/stable/1802103>
- Abdul Hakim, "Perbandingan Perekonomian Dari Masa Soekarno Hingga Susilo Bambang Yudhoyono (1945- 2009)", *Ekonomika-Bisnis* Vol. 03 No.2 Bulan Juli Tahun 2012, Hal 161-180.

- Ahiakpor, J. C. W., & West, E. G. "Adam Smith and Modern Economics". *The Canadian Journal of Economics*, 24(4), 994 (1991).  
Doi:10.2307/135704
- Ahmad Redi, "Kontrak Karya PT Freeport Indonesia dalam Perspektif Pancasila dan UUD NRI 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016, hlm 613-638.
- Alan Walker and Chack-Kie Wong. "Rethinking the Western Construction of the Welfare State." *International Journal of Health Services* 26, no. 1 (January 1996): 67–92. <https://doi.org/10.2190/0L9E-J9EQ-GLWH-T9WH>.
- Andrew Shandy Utama, Sandra Dewi, "Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa Indonesia Serta Perkembangan Ideologi Pancasila Pada Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi", *Jurnal Pelita Bangsa* Vol 13, No 2 (2018), ISSN: 1907-5901.
- Antoinette Baujard, "Welfare Economics", *GATE Working Paper No. 1333* (November 20, 2013), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2357412> atau <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2357412>
- Arfita Meifiana Setiono, Gayung Kasuma. "Dinamika Pegawai Perusahaan Kereta Api Di Jawa Tahun 1945-1965", *Verleden Jurnal Kesejarahan*, Vol. 3, No.1, Desember 2013.
- Asep Warlan Yusuf. "Hukum dan Keadilan", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, Nomor 1, Tahun 2015, hlm. 1-13.
- Asikin, Z. "Perjanjian kerja sama Antara Pemerintah dan Swasta Dalam Penyediaan Infrastruktur Publik". *Mimbar Hukum*, 25(1), (2013) 55–67.
- Atmasasmita, Romli. "Tiga Paradima Hukum dalam Pembangunan Nasional", *Jurnal Hukum PRIORIS*, Vol. 3 No. 1, Tahun 2012.
- Awaliyah, S. "Kontrak Karya Dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (KK /PKP2B)". *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 27, (2014) 111–121.
- Budi Suryadi, "Perkembangan dan Kegagalan Sistem Politik di Indonesia", *Jurnal Charta Publika*, Vol. I, Nomor 2, Januari-Juni 2011, hlm. 75-166

- Dedi Hantono, and Diananta Pramitasari. 2018. "Aspek Perilaku Manusia Sebagai Makhluk Individu Dan Sosial Pada Ruang Terbuka Publik". *Nature: National Academic Journal of Architecture* 5 (2), 85-93. <https://doi.org/10.24252/nature.v5i2a1>.
- Dedi Junaedi, "Hubungan Antara Utang Luar Negeri Dengan perekonomian dan Kemiskinan: Komparasi Antarezim Pemerintahan", *Simposium Nasional Keuangan Negara (SNKN)*, 2018, hal 564-587. <https://jurnal.bppk.kemenkeu.go.id>
- Dellaportas, S., & Davenport, L. "Reflections on the public interest in accounting". *Critical Perspectives on Accounting*, 19(7), 1080–1098. (2008). <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2007.06.002>
- Denise Leith, "Freeport and the Suharto Regime, 1965-1998." *The Contemporary Pacific* 14, no. 1 (2002): 69-100. doi:10.1353/cp.2002.0023.
- Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan", *Yustisia Jurnal Hukum*, Vol. 5 No. 1 Januari–April 2016, No 1, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i1.8730>
- E.R. Alexander, "The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation." *Planning Theory Sage Publication*, Vol 1(3): 226–249, 2002. [1473-0952(200211)1:3;226–249;029642].
- Early Modern Research Group, "Commonwealth: The Social, Cultural, And Conceptual Contexts of An Early Modern Keyword", *The Historical Journal, Cambridge University Press* September 2011, Vol. 54, No. 3, hlm. 659-687, <https://www.jstor.org/stable/23017267>
- Eni Susanti, "Penanaman Modal Asing Sektor Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional Pada Masa Orde Baru Tahun 1967-1981", *Avatara, e-Journal Pendidikan Sejarah* Volume 4, No. 3, Oktober 2016.
- Ernst Sauer, "Universal Principles in International Law", *Transactions of the Grotius Society*, 1956, Vol. 42 Pp. 181-191 URL: <https://www.jstor.org/stable/743133>

- Even Lange. The concession laws of 1906–09 and Norwegian industrial development, *Scandinavian Journal of History*, 2:1-4, (1977). 311-330, DOI: 10.1080/03468757708578925.
- Evstafyev, N. V, & Evstafyev, E. N. “Risks of Concessions for Business: Case Study on the Operation of Sports Facilities”. *Procedia Economics and Finance*, 23 (2015), 1060–1063. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00425-6](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00425-6)
- F. M. Anayet Hossain & Md. Korban Ali, “Relation between Individual and Society”, *Open Journal of Social Sciences* Vol.02 No.08 (2014), Article ID:49227,7 pages 10.4236/jss.2014.28019
- Faizal Kurniawan, Peter Mahmud Marzuki, Erni Agustin dan Rizky Amalia, “Unsur Kerugian Dalam Unjustified Enrichment untuk Mewujudkan Keadilan Korektif (Corrective Justice)”, *Yuridika*, 1 Volume 33 No. 1, Januari 2018. DOI: 10.20473/ydk.v33i1.7201.
- Frank J. Goodnow, *Politics and Administration (A Study in Government)*, (New York: Routledge, 2017) hlm. 18–22. <https://doi.org/10.4324/9781351308281>
- Grace Sharon., Guswandi, Badariah HD. “Concession is a Determinat for The Implementation of Telecommunication Technology Field in Indonesia”. *Journal of Governance and Development* Vol. 14, Issue 1, January 2018. Hlm. 1–20 E ISSN 2289–2311.
- Greg Barton, “Indonesia: Legitimacy, Secular Democracy, and Islam”, *Politics & Policy*, Volume 38, No. 3 (2010): 471-496.
- Greg Barton, “Indonesia's Year of Living Normally: Taking the Long View on Indonesia's Progress”, *Southeast Asian Affairs*, 2008, hlm. 123-145, <https://www.jstor.org/stable/27913356>
- Harpani Matnuh. “Law as a Tool of Social Engineering”. Proceedings of the 1st International Conference on Social Sciences Education-*Multicultural Transformation in Education, Social Sciences and Wetland Environment*" (ICSSE 2017), (Published by Atlantis Press, 2017), ISBN 978-94-6252-451-4 ISSN 2352-5398, <https://dx.doi.org/10.2991/icsse-17.2018.28>
- Hartana, “Sejarah Hukum Pertambangan Di Indonesia”, *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* Vol 5, No 1 (2019), <http://dx.doi.org/10.23887/jkh.v5i1.16781>

- Hurtado, J. (2010). "Jean-Jacques Rousseau: Political Economy, Economic Philosophy, and Justice". *Revue de philosophie économique /Review of Economic Philosophy*, 11, 69-101. <https://www.cairn-int.info/journal—2010—2—page-69.htm>.  
<https://doi.org/10.3917/rpec.112.0069>.
- I Made Subawa, "Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi Sosial Dan Budaya menurut Perubahan UUD 1945", *Kertha Patrika* Vol. 33 No. 1, Januari 2008.
- I Nyoman Nurjaya, "Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia", *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, Maret 2005: 35–55.
- Ida Bagus Gede Udiyana, "Struktur Dan Sistem Pembangunan Ekonomi Indonesia Masa Orde Baru", *Forum Manajemen*, Volume 6, Nomor 1, Tahun 2008, hlm 41-52.
- Industry Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources. (2010). "The republic of Turkey ministry of energy and natural resources strategic plan (2010–2014)." [http://www.enerji.gov.tr/yayinlar\\_raporlar\\_EN/ETKB\\_2010\\_2014\\_Stratejik\\_Planı\\_EN.pdf](http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar_EN/ETKB_2010_2014_Stratejik_Planı_EN.pdf)).
- Iredell Jenkins, "Rudolf von Jhering," *Vanderbilt Law Review* 14, no. 1 (December 1960): 169-190.
- James Daly. "The Idea of Absolute Monarchy in Seventeenth-Century England." *The Historical Journal* 21 (2), 1978. Cambridge University Press: 227–50. doi:10.1017/S0018246X00000522.
- Jane Johnston. "The public interest: A new way of thinking for public relations?". *Public Relations Inquiry* 2017, Vol. 6(1) 5 –22. [Ps://doi.org/10.1177/2046147X16644006](https://doi.org/10.1177/2046147X16644006)
- Jazim Hamidi, "Makna dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul*, Desember 2006, Hal.68-86 Vol. 2, No. 2, ISSN 021-969X.
- Jimmy Asshiddiqie. "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi". *Jurnal Hukum Prioris* Vol. 3 No. 2. (2013) ISSN: 2548-6128
- Johan den Hertog. "General Theories of Regulation". Originally published in: Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (eds.) (2000),

*Encyclopedia of Law and Economics*, vol. III, The Regulation of Contracts, pp. 223–270, Edward Elgar, Cheltenham.

- John E. Elliott, “Marx and Schumpeter on Capitalism's Creative Destruction: A Comparative Restatement”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 95, Issue 1, August 1980, Pages 45–68, <https://doi.org/10.2307/1885348>. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/1885348>
- John L. O'Sullivan, "Introduction," *United States Magazine and Democratic Review* 1, no. 1 (1837)
- John Marriott. “The "Mystery" of The Monarchy”, *Fortnightly review*, May 1865-June 1934; London Vol. 129, (Dec 1930): 770-783.
- J. R. Hall. “Comparative Sociology”, 1, *University of California, Davis, USA Glossary* (2005), 391–397.
- Judith Bird, “Indonesia in 1998: The Pot Boils Over”, *Asian Survey*, Jan.-Feb., 1999, Vol. 39, No. 1, A Survey of Asia in 1998 (Jan.- Feb., 1999), hlm. 27-37, <https://www.jstor.org/stable/2645591>.
- Jundiani, “Aktualisasi Antinomi Nilai-Nilai Filosofis Pasal 33 UUD 1945”, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 2, Desember 2015, hlm. 155-168
- Justisia, V. “Perjanjian Bangun Guna Serah (*Build, Operate and Transfer*) Antara Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan Dengan Pihak Swasta”. *Nurani*, 15, (2015) 73–84.
- Kenneth D. Thomas & Bruce Glassburner, “Abrogation, take-over and nationalization: The elimination of Dutch economic dominance from the republic of Indonesia”, *Australian Outlook*, 19:2, 158-179, (1965), DOI: 10.1080/10357716508444203
- Kenneth E. Boulding (1969). "Economics as a Moral Science", *American Economic Review* No. 59 (1): 1–12. JSTOR 1811088.
- Kersten, G. E., Vahidov, R., & Gimón, D. “Concession-making in multi-attribute auctions and multi-bilateral negotiations: Theory and experiments”. *Electronic Commerce Research and Applications*, 12(3), (2013), 166–180. <https://doi.org/10.1016/j.elerap.2013.02.002>
- Lasmiyati, “Transportasi Kereta Api di Jawa Barat Abad Ke-19 (Bogor-Sukabumi-Bandung)”, *Patanjala* Vol. 9 No. 2 Juni 2017: 197–212

- Leif Wenar, "John Rawls", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2021 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/rawls/>.
- M. Chatib Basri and Hal Hill, "Indonesian Growth Dynamics", *Asian Economic Policy Review* (2011) 6, 90–107, DOI: 10.1111/j.1748-3131.2011.01184.x
- Mahadiansar, Khairul Ikhsan, I Gede Eko Putra Sri Sentanu, Aspariyana. "Paradigma Pengembangan Model Pembangunan Nasional di Indonesia (Development Paradigm of The National Development Model in Indonesia)", *Jurnal Ilmu Administrasi* Vol. 17 No.1, pp (77-92) © 2020. ISSN 1829–8974, e-ISSN 2614–2597.
- Maria SW. Sumardjono, "Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Kaitannya dengan Penggunaan Tanah". *Bhumibhakti Adhiguna* No. 2 Tahun I. 1991.
- Mark Wiering and Madeline Winnubst, "The conception of public interest in Dutch flood risk management: Untouchable or transforming?" *Environmental Science & Policy journal*, 10.1016/j.envsci.2017.03.002. 2017.
- Michael Burnett, "The New European Directive on the Award of Concession Contracts–Promoting Value for Money in PPP Contracts?" *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, Vol. 9, No. 2 (2014), pp. 86-103, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26734214>
- Michael Hantke-Domas, "The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?", *European Journal of Law and Economics*, 15: 165–194, 2003
- Muhammad Suparmoko. "Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Regional", *Jurnal Ekonomika dan Manajemen* Vol. 9 No. 1 April 2020 hlm. 39-50.
- Muhammad Ariyon, "Studi Kebijakan Migas di Indonesia", *Jurnal of Eart, Energy, Engineering*, ISSN: 2301–8097, hlm 37-51
- Muwahid. "Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Al-Hikmah Jurnal Studi Keislaman*, 5 (September 2015), 189–200.

- Nicholas Miranda, "Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy", *The Yale Law Journal*, Dec., 2007, Vol. 117, No. 3 (Dec., 2007), pp. 510-549
- Ole Andreas H. Engen. The development of the Norwegian Petroleum Innovation System: A historical overview. TIK Working paper on Innovation Studies No. 20070605 (the project "Innovation, Path-dependency and Policy" (IPP) carried out at the Centre for Technology, Innovation Culture (TIK), University of Oslo with the support of the Norwegian Research Council (Contract no. 154877)). Pg. 1-46. <https://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/EngenTIKpaper%20WPready.pdf>.
- Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, "Konsepsi Tanggung Gugat", *Binus University-Business Law*, Mei 2016 <http://business-law.binus.ac.id/2016/05.31/konsepsi-tanggung-gugat> diakses pada tanggal 24 Februari 2022 Pkl 14.09 WIB.
- Paisey, C., & Paisey, N. J. "Protecting the public interest? Continuing professional development policies and role-profession conflict in accountancy". *Critical Perspectives on Accounting*, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.04.002>
- Peter Mahmud Marzuki. "Batas-batas kebebasan berkontrak", *Yuridika*, Vol. 18 Nomor 3, Mei Tahun 2003.
- Philipus M. Hadjon. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Administrative Court According to Law No. 30 Year 2014 On Government Administration Law)". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015: 51-64.
- Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, dan Pedro Telles, *Public-Private Partnerships and Concessions in the EU (An Unfinished Legislative Framework European Procurement Law series)*, (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2020), <https://doi.org/10.4337/9781839105012>
- R Ravico dan Berlian Susetyo, "Sejarah Pembangunan Jalur Kereta Api Sebagai Alat Transportasi di Sumatera Selatan Tahun 1914-1933", *Jurnal Agastya* Vol 11 No 1 Januari 2021.

- Rayyan Dimas Sutadi, Ahmad Nashih Luthfi, Dian Aries Mujiburahman, “Kebijakan Reforma Agraria di Indonesia (Kajian Komparatif Tiga Periode Pelaksanaan: Orde Lama, Orde Baru, Dan Orde Reformasi)”, *Jurnal Tunas Agraria* Vol. 1 No.1 September 2018 e-ISSN 2622-9714.
- R.B Miller. “Six Theories of Justice: Perspectives from Philosophical and Theological Ethics by Karen Lebacqz”. Minneapolis, Augsburg, 1986. 159. *Theology Today*, 1988, 45(1), 118–122. <https://doi.org/10.1177/004057368804500124>
- Reza A.A Wattimena, “Pemikiran Christian Felber Tentang Ekonomi Kesejahteraan Publik”. *Respons Jurnal Etika dan Sosial*, 8, 213–256.  
<http://ejournal.atmajaya.ac.id/index.php/response/article/view/752>
- R.M. Solow. “A contribution to the theory of economic growth”. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), (1956), P. 65–94
- Robin A. Kemper, “Which Comes First—Responsibility or Liability?”, *Journal of Professional Issues in Engineering* Vol. 115, Issue 4 (October 1989), [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1052-3928\(1989\)115:4\(438\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1052-3928(1989)115:4(438)).
- Roggenkamp, M M. "Ownership rights of subsoil minerals; Het eigendomsrecht op ondergrondse delfstoffen." *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht Journal* Vol. 2; Journal Issue 2; Mar-Apr 2003 page(s) 55-61. ISSN 1570-792X; TRN: NL03E0863
- Rune Møller Stahl, “Economic Liberalism and the State: Dismantling the Myth of Naïve Laissez-Faire”, *New Political Economy* (2019), 24:4, 473-486, DOI: 10.1080/13563467.2018.1458086
- R.W. McDowell, T. Snelder, S. Harris, L. Lilburne, S.T. Larned, M. Scarsbrook, A. Curtis, B. Holgate, J. Phillips, K. Taylor, “The land use suitability concept: Introduction and an application of the concept to inform sustainable productivity within environmental constraints”, *Ecological Indicators*, Volume 91, 2018, Pages 212–219, ISSN 1470-160X, <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2018.03.067>.

- Seidman, Robert B. "Law and Development: A General Model." *Law & Society Review* 6, no. 3 (1972): 311–42. <https://doi.org/10.2307/3052987>.
- Smith, F. Andrew. "Borneo's first 'White Rajah': new light on Alexander Hare, his family and associates". *Borneo Research Bulletin*, 2013. 44: 93–131.
- Supanca, I. "Aspek-Aspek Hukum Kontrak Dalam Pembangunan Dan Pengoperasian Infrastruktur Dengan Pola BOT (*Build, Operate and Transfer*)". (2008)
- T. Soreide, "Risks of Corruption and Collusion in the Awarding of Concession Contracts", for the Directorate General for Internal Policies, *European Parliament*, June 2012, pp. 9–23
- Titmuss dan Wilensky dalam Jolanta Aidukaite, "Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications", *Communist and Post-Communist Studies* (2009) 42 (1): 23–39. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.02.004>
- Tri Chandra Aprianto, "Pelaksanaan Agenda Reforma Agraria Awal Masa Orde Baru (1967-1973)", *Historia*, Vol. 3, No. 2 (Januari 2021): 397-414
- Tri Hayati, Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam Dan Implikasinya Terhadap Bentuk Pengusahaan Pertambangan, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49 No. 3 (2019): 768-787, E-ISSN: 2503-1465.
- Wang, F., Xiong, M., Niu, B., & Zhuo, X. "Impact of government subsidy on BOT contract design: Price, demand, and concession period". *Transportation Research Part B: Methodological*. (2018) <https://doi.org/10.1016/j.trb.2018.02.006>
- Waskito Widi Wardodjo, "Ekonomi Indonesia 1950-an dan Penguasaan Negara terhadap Perusahaan Kereta Api Pasca-KMB 1949", *Indonesian Historical Studies*, Vol. 2, No. 2, 96-106, tahun 2018.
- Wiering, M., & Winnubst, M. "The conception of public interest in Dutch flood risk management: Untouchable or transforming?". *Environmental Science and Policy*. (2017) <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.03.002>.

- Wilcox, Larry D. "Futurology and the Social Sciences Bloom and Boom or Gloom and Doom?" *International Social Science Review*, vol. 58, no. 4, 1983, pp. 202–10. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/41881475>. Accessed 27 Jul. 2022.
- Yasmis, "Jepang dan Perjuangan Kemerdekaan Indonesia", *Jurnal Sejarah Lontar* Vol. 4 No. 2 Juli-Desember 2007.
- Yeby Ma'asan Mayrudin, "Menelisik Program Pembangunan Nasional di Era Pemerintahan Soeharto", *Jurnal of Government- JOG (Kajian Manajemen Pemerintahan & Otonomi Daerah)*, Volume 4 | Nomor 1 | Juli-Desember 2018.
- Yorisca, Yenny. "Pembangunan Hukum yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum dalam Mencapai Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan", *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 17 No. 1- Maret 2020: 98-111.

#### **Disertasi:**

- Gunanegara. "Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum", *Disertasi*, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006)
- Iwan Erar Joesoef, "Model kerja sama Pemerintah Dan Swasta: Studi Penerapan Kontrak *Build Operate Transfer* Dalam Perjanjian Pengusahaan Jalan Tol di Indonesia", *Disertasi*, (Indonesia: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Juli 2011).
- Johannes Aleidus den Hertog. *Public and Private Interests In Regulation Essays In The Law & Economics Of Regulation*. Ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de Rector Magnificus Prof. Dr. W. H. Gispen ingevolge het besluit van het College voor Promoties in het openbaar te verdedigen op 5 februari 2003 des namiddags om 16.15 uur, Nederlands.
- Miriam Weihe. "*Concessions and Sovereignty (Emerging forms of shared authority around Chinese investment projects in Northern Laos)*". Freie Universität Berlin Institut für Ethnologie (Berlin. den 16.01.2012).

- Muchsan. “Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum”, *Disertasi*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1997.
- Muh Zulkifli Tahir, “Implementasi Program Kemitraan Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Air Minum Kota Makassar”, *Disertasi*, (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2021).
- Roger Lee Mendoza, “Economic Policy and The Transition from Authoritarian Rule in The Philippines: An Examination of The Privatization of Government Corporations”, *Disertation* (Canada: Department of Political Science McGill University, 1993)
- Tatiek Sri Djatmiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia” (*Disertasi*, Universitas Airlangga Surabaya, 2004).
- Tri Hayati, “Perizinan Pertambangan di Era Reformasi Pemerintahan Daerah (Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka)”, *Disertasi*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011).

**Peraturan Perundang-Undangan:**

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999–2004
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie*), S. 1847–23
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1992 Tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 98)

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2007 Tentang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4722)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 266 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5599)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi (Pemerintahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856)
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1962 Tentang Perubahan Uang Wajib Tahunan atas Hak Guna Usaha dan Konsesi Guna Perusahaan Besar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2502)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 193, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5731)
- Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 Tentang Tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6645)
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6632)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631)
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh

- Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad) (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 940)
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2010 Tentang Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang Dilakukan Melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011–2025
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 62)
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020–2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10)
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta
- Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Peraturan Menteri 15 Tahun 2016 Tentang Konsesi dan Bentuk Kerja Sama Lainnya Antara Pemerintah dengan Badan

Usaha di Bidang Perkeretaapian Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 774.

**Daftar Putusan Pengadilan:**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2004, Terbit Hari Selasa Tanggal 21 Desember 2004 Tentang pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 Mengenai Uji Materiel Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 2226 K/Pdt/2019 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara
- Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 754/PDT/2018/PT.DKI Tanggal 10 Januari 2019 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara (Tergugat I), Kementerian Perhubungan Cq. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq. Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (Ksop) Kelas V Marunda (Tergugat II), PT. Karya Teknik Utama (Turut Tergugat).
- Putusan Pengadilan Jakarta Utara Nomor 70/Pdt.G/2018/PN.Jkt.Utr Tanggal 9 Agustus 2018 terhadap Perkara PT Kawasan Berikat Nusantara (PERSERO) vs PT Karya Citra Nusantara (Tergugat I), Kementerian Perhubungan Cq. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Cq. Kantor Kesyahbandaran dan Otoritas Pelabuhan (Ksop) Kelas V Marunda (Tergugat II), PT. Karya Teknik Utama (Turut Tergugat).
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 581 K/TUN/2020 Tanggal 8 Desember 2020 terhadap Perkara Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia vs Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara DKI Jakarta Nomor 141/B/2020/PT.TUN.JKT, Tanggal 8 Juni 2020 terhadap Perkara Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia vs Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 181/G/2019/PTUN.JKT, Tanggal 20 Februari 2020 terhadap Perkara Asosiasi Pertambangan Batubara Indonesia vs Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Putusan Mahkamah Agung Nomor 252 K/TUN/2000 Tanggal 13 November 2000 atas Kasus PT. Mandala Citra Umbulan vs Gubernur Jawa Timur

### **Seminar/Hasil Konferensi:**

A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, makalah disampaikan dalam seminar Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke-42, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta 9 Juli 1994.

Bagir Manan, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, makalah disampaikan dalam acara Temu Ilmiah Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, pada tanggal 06 April 1999.

Grace Sharon, Bintang AH., Aghnia RH. "*Depiction of Public Interest Theory based on welfare economy on Indonesian Regulation*". Materi disampaikan dalam International Law Conference oleh Universitas Airlangga di Surabaya, pada tanggal 16-17 Oktober 2019.

Indroharto. Perbuatan Pemerintah menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata. Bahan kuliah pada program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum bidang PTUN, Universitas Indonesia. Jakarta, 1992

Jean-François Méthot, "*How to Define Public Interest?*" materi diberikan dalam kuliah umum the EPAC Round-Table held at Saint Paul University Collège dominicain de philosophie et de théologie Ottawa, Canada on January 29, 2003

Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Kepentingan Umum dalam Hukum Agraria. Bahan dalam Lokakarya Penelitian KHN RI Tahun

2012 Tentang Kepentingan Umum dalam Hukum Agraria Jakarta, 24 Oktober 2012.

Laica Marzuki, *Kebijakan yang diperjanjikan (Beleidovereenkomst) sebagai Sarana Keperdataan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, makalah dalam Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hassanudin, Ujung Pandang, 1996.

Mansyur, dkk. *Dinamika Ekonomi Perkebunan pada Daerah Konsesi Alexander Hare Di Maluka, Zuid-Oost Borneo, Tahun 1811-1816* (laporan penelitian), (Banjarmasin: Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Lambung Mangkurat.

Pidato Bung Hatta yang berjudul “Lampau dan Datang” ketika menerima gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum di Universitas Gajah Mada pada tanggal 27 November 1956

Rizky Argama, *Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Hukum Administrasi Pembangunan (Makalah)*, (Jakarta: FH Universitas Indonesia)

Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995.

Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrument Pengendali Lingkungan*, makalah pada seminar hukum lingkungan, diselenggarakan oleh KLH bekerja sama dengan *Legal Mandate Compliance and Enforcement Program* dari BAPEDAL, Jakarta, 1–2 Mei 1996.

#### **Artikel Berita dan Website:**

Agus Triyono, Dikky Setiawan, Muhammad Yazid, “Karpets merah Kontrak Karya dari rezim Orba”, *Kontan-Liputan Khusus*, 04 April 2016, <https://lipsus.kontan.co.id/v2/freeport/read/301/Karpets-merah-Kontrak-Karya-dari-rezim-Orba>

Amaka Metu (2016). “The Nature and Scope of Economics”, *Research Gate*,

[https://www.researchgate.net/publication/325677755\\_THE\\_NATU\\_RE\\_AND\\_SCOPE\\_OF\\_ECONOMICS](https://www.researchgate.net/publication/325677755_THE_NATU_RE_AND_SCOPE_OF_ECONOMICS)

- An online timeline of Indonesian History*, diakses pada 05 Mei 2022 Pkl 11.33 WIB, <http://www.gimonca.com/sejarah/sejarah08.shtml>
- BBC, “Brexit: What you need to know about the UK leaving the EU”, *BBC NEWS*, 30 Desember 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>
- Dadan Wildan, “Membuka Catatan Sejarah: Detik-Detik Proklamasi, 17 Agustus 1945”, *Kementerian Sekretariat Negara RI*, Hari Sabtu 17 Agustus 2019, [https://www.setneg.go.id/baca/index/membuka\\_catatan\\_sejarah\\_detik\\_detik\\_proklamasi\\_17\\_agustus\\_1945](https://www.setneg.go.id/baca/index/membuka_catatan_sejarah_detik_detik_proklamasi_17_agustus_1945)
- Desi Angriani, “Jejak Rupiah dari Masa ke Masa”, *Media Indonesia*, Kamis 10 Mei 2018, Pkl 06:05 WIB, <https://mediaindonesia.com/ekonomi/159909/jejak-rupiah-dari-masa-ke-masa> .
- Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the Award of Concession Contracts [2014] OJ L 94/1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:02014L0023-20180101>.
- Edy Ikhsan, “Konsesi Perkebunan dan Hak Tanah Komunal Orang Melayu di Sumatera Timur: Suatu Analisis yang Diperluas”, *Asosiasi Studi Sosio Legal Indonesia (ASSLESI)*, pada 03/09/2011, [https://asslesi.com/2011/09/03/konsesi-perkebunan-dan-hak-tanah-komunal-orang-melayu-di-sumatera-timur-suatu-analisis-yang-diperluas/#\\_ftn13](https://asslesi.com/2011/09/03/konsesi-perkebunan-dan-hak-tanah-komunal-orang-melayu-di-sumatera-timur-suatu-analisis-yang-diperluas/#_ftn13)
- Elizabeth Asmis. “The state as a partnership: Cicero's definition of Res publica in his work on the state”. *History of Political Thought*, 2004. 25.
- Hanto Nugroho, Adrianus. 2016. “Kekuatan Modal Dan Perilaku Kekerasan Negara Pada Masa Orde Baru Dan Pasca Orde Baru: Studi Kasus Freeport”. *Cakrawala Jurnal Penelitian Sosial 3 (1)*. <https://ejournal.uksw.edu/cakrawala/article/view/70>.
- Harold D. Clarke and Matthew Goodwin, “Insight: Why Britain really voted to leave the European Union”, *University of Essex (Research Case Study)*, <https://www.essex.ac.uk/research/showcase/why-britain-really-voted-to-leave-the-european-union>

- Haryo Aswicahyono dan David Christian, *Perjalanan Reformasi Ekonomi (Indonesia 1997–2016)*, *Economics Working Paper 02–2017*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Working Paper Series.
- IsGeschiedenis, *Historie Van De Mijnbouw in Limburg*, Nederlands, 1 oktober 2013, <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/historie-van-de-mijnbouw-in-limburg>.
- Jennifer Betts, “Examples of a Republic: Types in Different Countries”, diakses pada 12/07/2022 Pkl 19.00 WIB. <https://examples.yourdictionary.com/examples-of-a-republic.html>
- Joe Mariani William D. Eggers Bruce Chew John O’Leary, “A new age of government service delivery”, *Deloitte Insight*, 15 February 2021, <https://www2.deloitte.com/xe/en/insights/industry/public-sector/new-technology-new-model-public-service-delivery.html>
- Karishma Vaswani, “US firm Freeport struggles to escape its past in Papua”, *BBC News*, 9 August 2011, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-14417718>
- Kedutaan Besar Republik Indonesia di Brussel Belgia, <https://kemlu.go.id/brussels/id/read/uni-eropa/1669/etc-menu>, di akses tanggal 08/08/2022
- Leif Wenar, "John Rawls", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2021 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/rawls/>.
- Liputan berita VOA, <https://www.voaindonesia.com/a/indonesia-dan-negara-pbb-adopsi-tujuan-pembangunan-berkelanjutan/2981384.html>.
- Muhammad Adiguna Bimasakti, “Batasan Tindakan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata Oleh Pemerintah”, *PTUN-Makassar*, Jum'at, 26 Nopember 2021 Jam 10:48 WITA, <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>
- Nancy H. Chau, and Ravi Kanbur, “The Past, Present and Future of Economic”, *Development Open Mind: BBVA’s knowledge community*, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-past-present-and-future-of-economic-development/>

- U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration. “*Synthesis of public-private partnership projects for roads, bridges and tunnels from around the world, 1985–2004.*” (2005). (<http://www.ncppp.org/councilinstitutes/fhwapp.pdf>)
- Reeves A.R. “Ronald Dworkin’s Theory of Rights”. In: Sellers M., Kirste S. (eds) “*Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*”. Springer, Dordrecht (2017). [https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0\\_4-1](https://doi.org/10.1007/978-94-007-6730-0_4-1)
- Robert Longley, “Republic vs. Democracy: What Is the Difference?”, ThoughtCo, Updated on June 10, 2022, <https://www.thoughtco.com/republic-vs-democracy-4169936>
- Statutory Instruments 2016 No. 273 Public Procurement, England and Wales Public Procurement, Northern Ireland (The Concession Contracts Regulations 2016) <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/273/contents/made>.
- The Robbins Collection. “The Common Law and Civil Law Traditions”. Diakses tanggal 01 Maret 2022.
- Trunnis Goggins, “What is Republican Government?”, study.com, Updated: 01/12/2022, <https://study.com/learn/lesson/republican-government-function.html>
- Wesley Liano Hutasoit, “Analisis Perbandingan Amandemen UUD 1945 Perubahan Pertama Tahun 1999 Sampai Perubahan Keempat Tahun 2002”, *Dedikasi* Vol 37, No 2 (2017), <https://doi.org/10.31293/ddk.v37i2.3170>
- Yulianta Saputra, “Sejarah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi di Indonesia”, *Vivajusticia.net (Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada)*, tanggal 26 Februari 2018, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/sejarah-undang-undang-dasar-negara-republik-indonesia-tahun-1945-sebagai-konstitusi-di-indonesia/>
- [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos#BOT\\_projects](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos#BOT_projects)
- <https://rri.co.id/nasional/hukum/1007301/setelah-kasasi-kbn-kalah-di-sidang-pk>

<https://www.gov.sg/article/concessions-for-everyone>  
<https://www.investopedia.com/terms/c/concessionagreement.asp>  
<https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2017/11/CommonLawCivilLawTraditions.pdf>  
<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/273/contents/made>  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/concession#note-1>  
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/constitution#other-words>  
<https://www.thecrownstate.co.uk/en-gb/resources/faqs/>  
[https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/IDN,](https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/IDN)  
<https://www.unescap.org/our-work/transport/financing-and-private-sector-participation/public-private-partnership-course/module-1#>

# Menapak Jejak Pengaturan Konsesi di Indonesia

Perkembangan kegiatan sosial dan ekonomi yang terjadi saat ini semakin pesat, dimana konsep ekonomi, pengelolaan sumber daya alam, penyediaan layanan utilitas publik, kepemilikan tanah dan pemanfaatannya di Indonesia semuanya sangat terbelakang atau konvensional. Faktanya, dinamika kegiatan ekonomi dalam masyarakat dan hubungan hukum yang ada dalam masyarakat seringkali mendahului dari aturan normatif yang ada.

Dimensi sosio-ekonomi suatu negara yang diatur berdasarkan hukum memiliki makna bahwa negara atau pemerintah mempunyai kewajiban untuk mencapai dan melindungi kesejahteraan sosial, dengan tujuan memakmurkan rakyat. Pengertian tersebut mengandung arti bahwa pemerintah tidak hanya sekadar melaksanakan tugas pemerintahan (menjaga kepentingan umum), tetapi juga harus melaksanakan dan mencapai kesejahteraan umum sebagai tujuan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada masa Soekarno kondisi ekonomi yang kacau diwariskan, dimana konsesi secara normatif dihapuskan disertai dengan sentimen nasionalis (anti-feodal) yang terus bergema. Pada masa Soeharto, istilah konsesi tidak lagi digunakan dalam terminologi normatif, namun secara konseptual konsesi tetap digunakan dengan istilah yang berbeda seperti kuasa pertambangan, kontrak karya, MPH, HPHH dan lain-lain. Hingga saat ini Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 telah mengatur konsesi secara normatif, namun jika dilihat dari kajian penulis mengenai runtutan pengaturan normatif konsesi maka dapat diketemukan bahwa konsesi belum terbadankan dalam aturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Secara sektoral, konsesi diatur dalam beberapa peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian dengan istilah perjanjian konsesi dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 5 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pemberian Konsesi dan Kerja Sama melalui Mekanisme Pelelangan.

**Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)**

Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581

Telp/Fax : (0274) 4533427

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

✉ [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

📘 Penerbit Deepublish

📱 [@penerbitbuku\\_deepublish](https://www.instagram.com/penerbitbuku_deepublish)

🌐 [www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)



Kategori : Hukum

ISBN 978-623-02-8241-6



9

786230

282416