



PENGUSUTAN PANITIA KHUSUS PELINDO II TENTANG PERPANJANGAN KONTRAK JICT

Dian Cahyaningrum*)
Abstrak

Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan, saat ini telah dibentuk Paus Pelindo II untuk mengusut dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Pelindo II dalam perpanjangan kontrak pengelolaan Jakarta Internasional Container Terminal (JICT) dengan Hutchinson Port Holding (HPH). Dari analisis yuridis, Pelindo II dapat diduga melanggar ketentuan yang ada dalam UU No. 17 Tahun 2008, UU No. 19 Tahun 2003, dan UU No. 40 Tahun 2007. Berpijak pada Pasal 33 UUD 1945, apabila Pelindo II mampu mengelola JICT sebaiknya tidak menyerahkannya kepada HPH apalagi jika perpanjangan kontrak tersebut merugikan. Untuk itu perpanjangan kontrak dengan HPH tidak perlu dilakukan.

Pendahuluan

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, DPR memiliki hak angket. Saat ini DPR menggunakan hak angketnya untuk mengusut berbagai kasus pelanggaran hukum yang diduga dilakukan oleh Pelabuhan Indonesia II (Pelindo II). Hak angket Pelindo II disetujui oleh 299 anggota DPR yang hadir dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 5 Oktober 2015. Dugaan pelanggaran hukum ini cukup memprihatinkan apabila terbukti kebenarannya karena Pelindo II sebagai BUMN harusnya dikelola dengan baik berpegang pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Pengusutan Pansus Pelindo II Atas Perpanjangan Kontrak JICT

Perpanjangan kontrak pengelolaan Terminal Peti Kemas Jakarta (Jakarta

International Container Terminal/JICT) yang dilakukan oleh Pelindo II dengan Hutchinson Port Holding (HPH), perusahaan Hongkong yang dimiliki oleh Li Ka Shing diduga melanggar hukum. Kontrak yang seharusnya berakhir pada 27 Maret 2019, dipercepat perpanjangannya pada tahun 2014 sehingga berakhir pada tahun 2038. Perpanjangan kontrak tersebut juga dilakukan tanpa melakukan perjanjian konsesi terlebih dahulu dengan otoritas pelabuhan utama Tanjung Priok sebagai regulator. Bahkan perpanjangan kontrak JICT berpotensi menimbulkan kerugian negara sekitar Rp30 triliun.

Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Direktur Utama Pelindo II Richard Joost Lino (RJ Lino), perpanjangan kontrak JICT telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga ada beberapa alasan yang mendasari perpanjangan kontrak JICT, yakni: 1) akan ada kompetisi

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi, pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: cahyaningrum@yahoo.com.



pelabuhan internasional di Tanjung Priok pada tahun 2019; 2) Pelindo II memiliki kesempatan untuk mengoptimalkan keuntungan dari sisi perjanjian sampai dengan 2019 dengan total nilai USD 486,5 juta atau senilai kurang lebih Rp 6,6 triliun. Jumlah tersebut berdasarkan hitungan bahwa perseroan akan mendapat uang muka sebesar USD 215 juta. Perseroan juga mendapat peningkatan nilai sewa yang dipercepat senilai USD 110 juta. Selain itu juga ada keuntungan dari pengembalian terminal 2 JICT senilai USD 27 juta per tahun atau mencapai USD 135 juta sampai dengan 2019; 3) Perpanjangan kerja sama dengan HPH juga memberikan preseden yang baik untuk kepastian iklim investasi asing di Indonesia; 4) Dengan dana yang diperoleh, Pelindo II dapat melakukan pengembangan infrastruktur tanpa membebani Pemerintah. RJ Lino juga menyatakan perpanjangan kontrak JICT dilakukan setelah menerima pendapat hukum (*legal opinion*) dari Kejaksaan Agung. Namun pernyataan tersebut dibantah oleh Jaksa Agung Muda Tata Usaha Negara (Jamdatun) Noor Rachmad dalam Rapat Pansus Pelindo II tanggal 29 Oktober 2015. Pihaknya menyatakan benar ada permohonan Legal Opinion dari Pelindo II namun, Jamdatun tidak pernah merekomendasikan Pelindo II melakukan perpanjangan kontrak dengan pihak ketiga, jika yang diperjanjikan adalah ranah regulator.

Sementara itu, terkait dengan perpanjangan kontrak yang dilakukan oleh Pelindo II dengan HPH, Menko Maritim Rizal Ramli yang dimintai keterangannya dalam Rapat Pansus Pelindo II pada tanggal 29 Oktober 2015 menyatakan ada setidaknya ada 7 pelanggaran yang dilakukan oleh RJ Lino, antara lain: 1) Perpanjangan kontrak JICT dengan HPH tidak berdasarkan aturan. Kontrak berakhir pada tanggal 27 Maret 2019, namun perpanjangan dipercepat pada tahun 2014; 2) memperpanjang perjanjian tanpa melakukan perjanjian konsesi terlebih dahulu dengan otoritas pelabuhan utama Tanjung Priok sebagai regulator. Artinya melanggar Pasal 82 ayat (4), Pasal 92, Pasal 344 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; 3) Tidak mematuhi surat kepala kantor otoritas pelabuhan utama Tanjung Priok tentang Konsesi. Kepala kantor otoritas telah memperingatkan RJ Lino dengan surat tertanggal 6 Agustus 2014 agar tidak memperpanjang perjanjian sebelum memperoleh konsesi dari kantor otoritas pelabuhan utama Tanjung Priok; 4) perpanjangan kontrak menimbulkan potensi

kerugian negara karena harga jual lebih murah, dimana pada periode 1999 pada saat perjanjian lama, up front fee payment US\$ 215 + US\$ 218 juta, sedangkan pada tahun ini hanya US\$ 215 juta. Justifikasi rendahnya nilai penjualan JICT, berdasarkan Deutsch Bank (2014) Konsultan keuangan Dirut Pelindo II, valuasi JICT senilai US\$ 636 juta direvisi menjadi US\$ 833 juta. Up front fee US\$ 215 juta dan saham 49 persen. Sedangkan berdasarkan Financial Research Institute (2015) Konsultan Keuangan Dewan Komisaris Pelindo II, valuasi JICT US\$ 854 juta, *up front fee* US\$ 215 juta dan saham HPH 25%.

Untuk mendapatkan kejelasan mengenai valuasi JICT, Pansus Pelindo II memanggil Tim Gabungan yaitu Financial Research Institute (FRI) dan Bahana Securities pada 23 November 2015. Tim Gabungan diminta untuk melakukan analisis ulang terkait valuasi yang dilakukan oleh Deutsche Bank (DB), lembaga keuangan asal Jerman yang diminta Direksi Pelindo II melakukan valuasi atas JICT. Tim Gabungan menggunakan dokumen laporan keuangan JICT 1999-2013 dan proyeksi keuangan JICT yang diberikan DB dari 2014-2038 sebagai basis analisis.

Setelah dianalisis dan dihitung oleh Tim Gabungan, nilai yang dibayarkan HPH tersebut terlalu dinilai murah. Dengan data valuasi yang dilakukan DB, dengan nilai kontrak USD 85 juta per tahun dan *up front fee* USD 215 juta maka porsi saham HPH seharusnya hanya 26,6%. Angka 26,6% tersebut belum menghitung nilai sebenarnya apabila didasarkan pada data historis kinerja JICT. Apabila berdasarkan data historis, maka saham HPH sebenarnya hanya sekitar 18%. Dianalisis bahwa modusnya dengan menurunkan nilai valuasi JICT serendah mungkin. Sehubungan dengan hal itu, anggota Panitia Angket Pelindo II Sukur Nababan menyatakan ada *financial engineering* (rekayasa keuangan), kejahatan korporasi dengan menurunkan nilai JICT.

Pansus Pelindo II juga meminta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan audit investigatif perpanjangan kontrak JICT. Beberapa hal yang dimintakan audit investigatifnya adalah penyimpangan yang terjadi dalam proses amandemen pemberi kuasa kepada pihak JICT dari Pelindo II yang dilakukan sebelum akhir masa perjanjian; kewajaran struktur dan komposisi saham serta penerimaan tunai yang diterima Pelindo II dari HPH atas amandemen perjanjian pemberian kuasa dari para pihak; dan audit BPK apabila JICT dikelola sepenuhnya oleh Indonesia.

Terkait dengan audit investigatif tersebut, anggota BPK Achsanul Qosasih menyatakan BPK telah menyelesaikan 95% audit investigatif dan akan segera menyelesaikannya.

Perspektif Yuridis Perpanjangan Kontrak Pengelolaan JICT

Dalam UUD 1945 yang menjadi sumber hukum di Indonesia, kegiatan perekonomian nasional diatur dalam Pasal 33. Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya, diantaranya Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi menjelaskan pengertian "dikuasai oleh negara" pada Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. Menurut MK, makna "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).

Terkait dengan fungsi pengurusan inilah Pasal 92 UU No. 17 Tahun 2008 mengatur bahwa kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan yang merupakan aset penting negara, yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan dilakukan berdasarkan konsesi atau bentuk lainnya dari Otoritas Pelabuhan, yang dituangkan dalam bentuk perjanjian. Penunjukan Otoritas Pelabuhan dan bukannya BUMN Pelabuhan (seperti Pelindo II) sebagai wakil dari Pemerintah yang diberi kewenangan untuk memberikan konsesi dimaksudkan agar ada pemisahan kewenangan antara regulator dan operator sehingga Pelindo II selaku operator dapat menjalankan usahanya secara profesional berdasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Berpijak pada argumen tersebut dan juga Pasal 92 UU No. 17 Tahun 2008 maka perpanjangan kontrak JICT harusnya dilakukan setelah ada perjanjian konsesi terlebih dahulu dengan otoritas pelabuhan utama Tanjung Priok, apalagi Pasal 344 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2008 mengatur dalam jangka waktu paling lama 3 tahun sejak UU No. 17 Tahun 2008 berlaku, kegiatan usaha pelabuhan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemda, dan BUMN wajib disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2008. Sehubungan dengan ketentuan tersebut, wajar jika Kepala Kantor Otoritas dan Dewan Komisaris Pelindo II mengingatkan RJ Lino untuk mendapatkan konsesi terlebih dahulu dari Otoritas Pelabuhan sebelum melakukan perpanjangan kontrak JICT dengan HPH, namun sebagaimana dikemukakan oleh Menko Maritim Rizal Ramli peringatan tersebut tidak diindahkan oleh RJ Lino selaku Direksi Utama Pelindo II.

Tidak ditaatinya UU No. 17 Tahun 2008 dan tidak diindahkannya peringatan Dewan Komisaris Pelindo II dan Kepala Kantor Otoritas, menandakan Direksi Utama Pelindo II tidak mematuhi Pasal 5 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang mengamanatkan anggota Direksi untuk mematuhi peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip *good corporate governance*, khususnya prinsip profesionalisme, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Selain itu, Direksi juga patut dipertanyakan ketaatannya terhadap Pasal 4 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyebutkan "terhadap Perseroan berlaku UU ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Sehubungan dengan hal ini maka berdasarkan Pasal 97 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007, apabila Direksi terbukti bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya yang harus dilaksanakannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, maka setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan.

Sementara itu, terkait dengan apakah kegiatan penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan sebaiknya dilaksanakan sendiri atau diserahkan kepada asing (HPH), Dr. H. Mohammad Hatta sebagai perumus Pasal 33 UUD 1945 dalam bukunya yang berjudul "Penjabaran Pasal 33 UUD'45" menjelaskan sebagai berikut:

"Cita-cita yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi

yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan oleh Pemerintah... Dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan dan kapital asing sesudah sampai pada suatu tingkat makin lama makin berkurang. Rente dan angsuran dari kapital asing yang harus dibayar kembali harus dihasilkan sepenuhnya dari hasil yang diperoleh dari proyek yang dibangun dengan kapital pinjaman itu dan tidak menjadi beban pajak.”

Penjelasan tersebut menghendaki Indonesia harus bisa melakukan pembangunan dengan kemampuan sendiri. Apabila belum bisa, dapat melakukan pinjaman luar negeri. Apabila tidak ada yang memberikan pinjaman, dapat dibuka peluang asing untuk menanamkan modalnya di tanah air agar tersedia lapangan kerja untuk rakyat. Namun, modal asing tersebut harus terus berkurang dan kapital nasional terus meningkat. Sehubungan dengan hal tersebut, apabila Pelindo II sebagai BUMN memiliki kemampuan sendiri untuk mengelola JICT maka sebaiknya tidak menyerahkannya kepada HPH setelah kontrak berakhir pada 2019 dan saham 100% dimiliki Pelindo II, apalagi dari keterangan Menko Maritim Rizal Ramli dan Tim Gabungan, Indonesia dirugikan dalam perpanjangan kontrak tersebut. Selain itu dengan mengelola sendiri JICT, Pelindo II diharapkan akan terus dapat meningkatkan kemampuan dan keahliannya dalam melakukan usaha kepelabuhanan.

Sehubungan dengan hal itu, perpanjangan kontrak pengelolaan JICT dengan HPH tidak perlu dilakukan. Sebagaimana dikemukakan Ekonom Fuad Bawazir dalam Rapat Pansus Pelindo II tanggal 25 November 2015, kontrak JICT belum ditandatangani oleh HPH, dan baru ditandatangani Pelindo II dengan anak perusahaannya yaitu JICT. Dengan demikian kontrak dengan HPH belum sah karena belum memenuhi syarat sahnya kontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata yaitu adanya kesepakatan para pihak. Ini berarti belum terjadi kontrak pengelolaan JICT antara Pelindo II dan HPH.

Penutup

Saat ini Pansus Pelindo II masih melakukan pengusutan dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan Pelindo II dalam perpanjangan kontrak pengelolaan JICT dengan HPH. Dari analisa hukum, beberapa aturan yang diduga dilanggar oleh Pelindo II diantaranya Pasal 92 UU No.17 Tahun 2008, Pasal 5 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003, dan Pasal 4 UU No. 40 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 97 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007, apabila Direksi Pelindo II terbukti bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya, maka setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroan. Sementara itu, mengacu pada penjelasan Dr.H.Mohammad Hatta atas pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945, apabila Pelindo II mampu mengelola sendiri JICT maka sebaiknya tidak menyerahkannya kepada HPH, apalagi jika Pelindo II merugi. Untuk itu perpanjangan kontrak pengelolaan JICT dengan HPH tidak perlu dilakukan.

Referensi

- Dr. Mohammad Hatta Dkk, Penjabaran Pasal 33 UUD'45, Jakarta: Mutiara, 1980, hal. 30-31.
- “Datangi BPK, Pimpinan Pansus Pelindo II Minta Audit Investigasi”, <http://video.viva.co.id>., diakses tanggal 22 November 2015.
- “Gara-gara RJ Lino, Negara Berpotensi Rugi Rp 30 triliun”, <http://m.news.viva.co.id/>, diakses tanggal 22 November 2015”.
- “Jamdatun bantah legalkan perpanjangan kontrak Pelindo II”, <http://www.antaranews.com>, diakses tanggal 29 November 2015.
- “Menegakkan Hukum Membenahi Pelabuhan”, <http://harian.analisadaily.com>., diakses tanggal 22 November 2015.
- “Pansus: Batalkan Perpanjangan Kontrak JICT”, Suara Pembaruan, 12 November 2015.
- “Paripurna DPR Setujui Pembentukan Pansus Pelindo II”, <http://m.tribunnews.com>, diakses 22 November 2015.
- “Terungkap, Saham Perusahaan Hong Kong di JICT Harusnya Hanya 18%”, www.beritasatu.com, diakses tanggal 29 November 2015.