

**HAK PENGELOLAAN PADA BARANG MILIK DAERAH PEMERINTAH  
DAERAH KABUPATEN BANDUNG DALAM PEMANFAATAN BANGUN  
GUNA SERAH PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN PASAR SOREANG  
KABUPATEN BANDUNG BERDASARKAN PERATURAN MENTERI DALAM  
NEGERI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN  
BARANG MILIK DAERAH**

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG

M. ARIF SURYADI  
208040025

**ABSTRAK**

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka menjalani salah satu tujuan negara yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, apakah telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 atau belum, selain itu peralihan hak pengelolaan dalam pemanfaatan barang milik Daerah pembangunan dan pengelolaan Pasar menjadi permasalahan apabila dalam perjanjian bangun guna serah hak atas tanah yang dimiliki belum berstatus hak pengelolaan.

Untuk menjawab permasalahan tersebut dilakukan penelitian dengan pendekatan yuridis normatif, yaitu mengumpulkan menganalisa dan mensistematisasikan hasil penelitian terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku pada perusahaan. Pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan yang berkaitan dengan objek penelitian.

Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa : *pertama*, secara Umum tahapan pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, *kedua* permasalahan dalam pelaksanaannya pemanfaatan bangun guna serah bersumber dari peraturan perundang-undangan, bersumber dari Pemerintah Daerah dan bersumber dari penatausahaan barang milik daerah. *ketiga* hak pengelolaan pada Objek bangun guna serah tentunya tidak terlepas dari perjanjian bangun guna serah, hak pengelolaan yang diberikan terbatas kegiatan pengelolaan saja tidak diberikan hak untuk melakukan mengalihkan hak atas kepemilikan atau tanahnya.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut disarankan *pertama* Pemerintah Kabupaten Bandung perlu melakukan penyesuaian atau melengkapi tahapan pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah, *Kedua* Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung perlu berkomitmen untuk segera melakukan pensertifikatan atas barang milik daerah Pemerintah Kabupaten Bandung, *Ketiga* sebaiknya Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung melakukan pengurusan dokumen kepemilikan atas tanah objek bangun guna serah menjadi sertipikat hak pengelolaan untuk memberikan kepastian hukum pengelolaan yang dilakukan oleh mitra bangun guna serah.

**Kata Kunci : Pemanfaatan Bangun Guna Serah, Pembangunan Dan Pengelolaan Pasar Soreang, Hak Pengelolaan.**

*ABSTRACT*

*National development is carried out in order to fulfill one of the state's objectives, namely to promote general welfare. The implementation of the utilization of regional property of the Bandung Regency Regional Government through build-to-use handover in the construction and management of the Bandung Regency Soreang Market, whether*

*it has been implemented in accordance with the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 19 of 2016 or not, besides that the transfer of management rights in the utilization of regional property in the construction and management of the Market becomes a problem if in the build-to-use handover agreement the land rights owned have not yet had the status of management rights.*

*To answer these problems, research is carried out with a normative juridical approach, namely collecting analyzing and systematizing the results of research on the provisions that apply to the company. Data collection is done by literature research related to the object of research.*

*From the results of the research conducted, it can be concluded that: first, in general, the stages of implementing the utilization of build-to-use handover are in accordance with the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 19 of 2016, secondly, the problems in the implementation of the utilization of build-to-use handover originate from legislation, originate from the Regional Government and originate from the administration of regional property. third, management rights on the object of build-to-use handover are certainly inseparable from the build-to-use handover agreement, the management rights granted are limited to management activities only, not given the right to transfer rights to ownership or land.*

*Based on the results of the study, it is suggested that first, the Bandung Regency Government needs to make adjustments or complete the stages of implementing the utilization of building and leasing, Second, the Bandung Regency Government needs to be committed to immediately certifying regional property owned by the Bandung Regency Government, Third, the Bandung Regency Government should arrange ownership documents for the land of the object of building and leasing to become a certificate of management rights to provide legal certainty for management carried out by partners of building and leasing.*

***Keywords: Utilization of Build-to-Sell, Development and Management of Soreang Market, Management Rights***

## **A. Pendahuluan**

Pembangunan nasional bertujuan untuk mencapai masyarakat adil, makmur dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945. Percepatan dalam sektor pembangunan semakin gencar dilakukan, hal tersebut disebabkan karena semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk yang otomatis memicu pertumbuhan kebutuhan masyarakat yang makin bertambah. Dalam melaksanakan pembangunan, unsur yang sangat penting sebagai penunjangnya adalah tanah. Tanah tidak hanya sebagai tempat untuk bermukim dan tempat bertani, akan tetapi juga sebagai keperluan jual beli dan juga sewa menyewa. Begitu sangat pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut.<sup>1</sup>

Begitu pentingnya tanah dalam pembangunan nasional, tanah tidak terlepas juga dalam aspek penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam rangka pembangunan ekonomi di daerah yang efektif dan efisien membutuhkan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai yang dikelola dengan baik dan efisien. Penyelenggaraan otonomi di daerah khususnya terkait dengan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang salah satunya berupa tanah, diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana Peraturan Menteri Dalam

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, Hukum Agraria, Kajian Komprehensif, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 64

Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah selanjutnya disebut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Adapun bentuk pemanfaatan barang milik daerah meliputi sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna dan Kerjasama Pemanfaatan Infrastruktur.

Pemanfaatan bangun guna serah tentunya tidak terlepas dari kepemilikan hak atas tanah sebagai barang milik daerah. Pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah mewajibkan Pemerintah Daerah untuk bertanggungjawab dalam memanfaatkan barang milik daerah yang diserahkan melalui hak pengelolaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, disebutkan bahwa hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh dan sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai diatas hak pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, untuk dikerjasamakan dengan pihak lain apabila hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sebagai Pemerintah yang diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan dalam pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah. Adapun barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dilakukan pemanfaatan melalui bangun guna serah yakni pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung. Pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah selanjutnya akan dituangkan dalam Perjanjian bangun guna serah, dimana Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung menyerahkan pembangunan dan pengelolaan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung kepada investor/mitra bangun guna serah yang berhak untuk mengelola bangunan pasar dalam jangka waktu selama 20 (dua puluh) tahun, termasuk masa pembangunan konstruksi pasar Soreang Kabupaten Bandung. Selama waktu tersebut badan investor/mitra bangun guna serah berkewajiban memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, dan wajib mengembalikan tanah beserta bangunan Pasar Soreang beserta sarana prasarana pendukungnya dalam keadaan baik setelah jangka waktu bangun guna serah berakhir.

Pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung tentunya tidak akan terlepas dari implementasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemanfaatan barang milik daerah khususnya pemanfaatan melalui bangun guna serah apakah telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 atau belum. Dalam pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah tahapan pelaksanaan dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga perlu dikaji apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangua Pasar Soreang Kabupaten Bandung berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Selain itu peralihan hak pengelolaan dalam pemanfaatan barang milik Daerah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, menjadi permasalahan apabila dalam perjanjian bangun guna serah hak atas tanah yang dimiliki belum berstatus hak pengelolaan.

Perjanjian kerjasama bangun guna menjadi dasar pelaksanaan dalam pemanfaatan bangun guna serah Pembangunan dan Pengelolaan Pasar, namun yang tidak bisa dipisahkan dari bagian pengelolaan pasar yakni adanya jual beli kios oleh pihak swasta atau penerima hak pengelolaan kepada pedagang, yang tentunya dapat menjadi permasalahan apabila pelaksanaan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Hal-hal lain yang mendasari permasalahan pelaksanaan pemanfaatan Barang Milik Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung perlu dianalisis kembali guna untuk mengetahui permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung. Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk mempelajari lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, untuk itu usulan penelitian ini akan dituangkan dalam Tesis yang berjudul :

**“HAK PENGELOLAAN PADA BARANG MILIK DAERAH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANDUNG DALAM PEMANFAATAN BANGUN GUNA SERAH PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN PASAR SOREANG KABUPATEN BANDUNG BERDASARKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH”.**

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang penelitian, maka indentifikasi masalah dalam usulan penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pemanfaatan barang milik Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah?
2. Bagaimana hambatan pelaksanaan pemanfaatan barang milik Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung?
3. Bagaimana pelaksanaan hak pengelolaan atas objek bangun guna serah dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung berdasarkan perjanjian bangun guna serah?

## **B. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian bersifat *deskriptif analistis* artinya menggambarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (norma dasar Pancasila, UUD 1945, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat), bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer (rancangan peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian), bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder (bibliografi, indeks kumulatif)<sup>2</sup>. Sesuai dengan obyek permasalahan dalam penelitian ini, fakta-fakta tinjauan terhadap pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dalam pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung yang selanjutnya peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dihubungkan dengan teori-teori dan asas-asas hukum.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu dengan cara melakukan penelitian kepustakaan di bidang hukum dan bidang lainnya. Data yang diteliti adalah data sekunder yang dibedakan antara data sekunder yang bersifat pribadi dengan data sekunder yang bersifat publik.<sup>3</sup> Adapun dalam metode *yuridis normatif* ini dilakukan dengan cara mengkaji, menganalisis tentang ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pengelolaan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dalam pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung.

Penelitian normatif pada dasarnya tidak memiliki kepedulian terhadap masyarakat yang tertindas oleh kebijakan hukum, dimana penelitian-penelitian tersebut memiliki kecenderungan memihak kepada kepentingan yang berkuasa,<sup>4</sup> karena penelitian-penelitian tersebut hanya membahas aturan, asas dan prinsip serta keterkaitan mekanis angka-angka yang kaku, tidak melakukan aksi perubahan atau pemberdayaan.<sup>5</sup> Oleh karena itu diperlukan penelitian hukum yang mampu mendatangkan perubahan dan keberpihakan terhadap masyarakat yang tidak mampu, yaitu penelitian hukum yang melibatkan partisipasi masyarakat dan menawarkan berbagai solusi bagi permasalahan yang dihadapi.<sup>6</sup>

## 3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui 2 tahapan, yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan adalah sebagai berikut:

### a. Penelitian Kepustakaan (*Library search*)

Pada tahap ini dilakukan pengumpulan data berdasarkan referensi dari buku-buku kepustakaan berbagai peraturan perundang-undangan atau literature-literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian guna mendapatkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer berupa:
  - a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Republik Indonesia;
  - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
  - c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*;
  - d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*;

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.ke-17, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2015, hlm.11-12.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 24.

<sup>4</sup> Anthon F Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Parsipatoris: Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 27

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 175

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 176

- e) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*;
  - f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang *Cipta Kerja*;
  - g) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*;
  - h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang *Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah*; dan
  - i) Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 3 Tahun 2017 tentang *Pengelolaan Barang Milik Daerah*.
- 2) Bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku, literature tentang hukum, artikel, jurnal dan teori hukum.
  - 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk meupun penelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, dan ensiklopedi.
- b. Penelitian lapangan (*field research*).
- Penelitian Lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer secara praktis sebagai penunjang data sekunder, dengan jalan menggunakan observasi langsung yaitu menggunakan data yang dilakukan dengan mengamati secara langsung dan sistematis mengenai fenomena-fenomena atau kejadian-kejadian yang ada kemudian dilakukan pencatatan terhadap data-data tersebut khususnya dalam pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dalam pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung.
4. Teknik Pengumpulan Data
- Teknik pengumpulan data yang dipakai untuk pendekatan *yuridis normatif* melalui penelaahan data yang dapat diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi, bibliografi, indeks kumulatif dan lain-lain, dalam bentuk literatur (kepuustakaan) yaitu mengumpulkan data dengan mencari dan mempelajari dari buku-buku, dokumen-dokumen, peraturan-peraturan, literatur-literatur, koran-koran, dan artikel-artikel yang berhubungan dengan objek penelitian. Selain itu dalam penelitian ini juga dilakukan teknik pengumpulan data dengan penelitian kualitatif melalui wawancara, yakni mengumpulkan data dengan wawancara di lokasi penelitian.
5. Alat Pengumpul Data
- Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi:
- a. Studi Kepustakaan yaitu dengan mempelajari dan memahami materi-materi bacaan berupa buku-buku yang berhubungan dengan tinjauan terhadap pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah dalam pemanfaatan bangun guna serah, karangan ilmiah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Penelitian Lapangan, yaitu pengumpulan data dengan cara mendapatkan instrumen yuridis dari instansi terkait serta pengumpulan bahan-bahan dan data-data yang berkaitan dengan masalah yang dibahas guna menunjang pembahasan permasalahan.

#### 6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu. Dari pengertian yang demikian, nampak analisis memiliki kaitan erat dengan pendekatan masalah. Dalam penelitian hukum normatif, data dianalisis secara *yuridis kualitatif* yaitu analisis dengan penguraian *deskriptif-analitis* dan *preskriptif* (bagaimana seharusnya). Dalam melakukan analisis kualitatif yang bersifat *deskriptif* dan *preskriptif ini*, penganalisisan bertitik tolak dari analisis *yuridis sistematis*. Analisis yuridis kualitatif dilakukan untuk mengungkapkan kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berupa penjelasan-penjelasan secara kualitatif.<sup>7</sup> Aplikasi dari analisis data yang digunakan adalah dapat menggambarkan pelaksanaan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah dalam pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung.

#### 7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam rangka penelitian tesis ini dilakukan beberapa tempat yakni sebagai berikut:

- a. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bandung, Jalan Raya Soreang Km. 17 – Soreang, Kabupaten Bandung;
- b. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Bandung, Jalan Raya Soreang Km. 17 – Soreang, Kabupaten Bandung;
- c. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Bandung, Jalan Raya Soreang Km. 17 – Soreang, Kabupaten Bandung;
- d. Perpustakaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, Jalan Raya Soreang Km. 17 – Soreang, Kabupaten Bandung;
- e. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Magister Hukum, Jalan Sumatera No.41, Babakan Ciamis, Kec. Sumur Bandung, Kota Bandung; dan
- f. Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Dalam No.17, Cikawao, Kec. Lengkong, Kota Bandung.

### C. Pembahasan

#### 1. Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung Melalui Bangun Guna Serah Dalam Pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

Adanya keterbatasan Pemerintah Daerah melalui melalui APBD dalam menyediakan pendanaan untuk pembangunan infrastrukturnya, maka perlu dikembangkan hubungan kemitraan yang saling menunjang dan menguntungkan antara perusahaan besar dan kecil baik perusahaan nasional maupun perusahaan asing dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional melalui model-model atau pola-pola baru sebagai alternatif pembiayaan pembangunan proyek-proyek pemerintah. Salah satu alternatif pembiayaan proyek infrastruktur, yang dapat menjembatani kesulitan

---

<sup>7</sup> Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, Diklat, Bandung, 2007, hlm. 7

pembiayaan pembangunan baik karena keterbatasan tanah atau lahan yang strategis maupun dana adalah dengan mengundang pihak swasta untuk berpartisipasi dalam pengadaan proyek pemerintah melalui sistem Bangun Guna Serah.<sup>8</sup> Sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 “Bangun Guna Serah yang selanjutnya disingkat BGS adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu”. Pelaksanaan pemanfaatan barang melalui bangun guna serah secara khusus telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, adapun tahapan maupun mekanisme pelaksanaannya mengacu kepada ketentuan Pasal 219 sampai dengan Pasal 248 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung yakni dalam penyediaan infrastruktur Pasar Daerah salah satunya Pasar Soreang Kabupaten Bandung. Adapun tahapan pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Bandung dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung adalah sebagai berikut:

- a. Persiapan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan melakukan perencanaan rencana pemanfaatan barang milik daerah. Berdasarkan hal tersebut, tahapan persiapan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, telah memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 238 dan Pasal 245 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.
- b. Bahwa berdasarkan kerangka acuan kerja (KAK) pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang terdapat nilai kontribusi dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, yang harus dibayarkan mitra BGS kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sebesar Rp. 29.190.000.000,- (dua puluh sembilan milyar seratus sembilan puluh juta rupiah) dan menyerahkan hasil bangun guna serah yang digunakan langsung untuk tugas pokok dan fungsi pemerintahan atas pemanfaatan barang milik Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sebesar 10% (sepuluh persen). Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung telah melakukan tahapan penetapan nilai kontribusi pemanfaatan bangun guna serah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 232 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.
- c. Bahwa setelah dilakukan penetapan nilai kontribusi pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang, dilakukan pembentukan tim pemilihan mitra bangun guna yang telah ditetapkan. Tim Pemilihan mitra bangun guna serah dibentuk untuk melakukan pemilihan

---

<sup>8</sup> Anita Kamilah, 2014, *Kedudukan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate And Transfer/Bot) Dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Litigasi, Volume 15, No.1/April, hlm.2138-2139.



mitra bangun guna serah yang dilakukan melalui tender. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Bandung telah melaksanakan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 228 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, dimana Tim Pemilihan mitra pemanfaatan bangun guna serah dibentuk untuk melakukan pemilihan melalui tender.

- d. Bahwa setelah dilakukan tender oleh tim pemilihan mitra bangun guna serah pemanfaatan bangun guna serah ditetapkan pemenang tender mitra bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang, selanjutnya dilakukan penetapan mitra bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 228 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.
- e. Bahwa setelah dilakukan penetapan mitra bangun guna serah pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung dibuat Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan PT Bangunbina Persada tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Sehat Sabilulungan Kabupaten Bandung, Nomor 511.2/553/Bid.Pert dan Nomor 004/BP.Pst/Psr.Srg/III/2020, tertanggal 14 Februari 2020. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung telah melaksanakan amanat ketentuan Pasal 230 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 yang dimana pelaksanaan bangun guna serah dituangkan dalam perjanjian.
- f. Bahwa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, disepakati untuk diadakan perubahan/addendum perjanjian bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang. Berdasarkan hal tersebut diatas, pelaksanaan perubahan/addendum yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 225 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.
- g. Bahwa berdasarkan perjanjian bangun guna serah jangka waktu pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung dilaksanakan selama 2 (dua) tahun dan mitra bangun guna serah telah menyelesaikan pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung. Selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung bersama mitra bangun guna serah telah melakukan menandatangani berita acara selesainya pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, yang dimana sesuai dengan Perjanjiannya setelah selesainya masa pembangunan, mitra bangun guna serah melakukan pengelolaan sesuai dengan perjanjian bangun guna serah. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung telah melakukan beberapa tahapan dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah, yakni tahapan pelaksanaan bangun guna serah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 238 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Secara Umum tahapan maupun mekanisme dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Namun apabila melihat secara lebih rinci mengenai tahapan maupun mekanisme pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, maupun melihat ketentuan Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 19 Tahun 2016 terdapat hal-hal yang masih belum dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, diantaranya hal-hal sebagai berikut:

- a. Bahwa apabila melihat alas hak atas objek bangun guna serah dokumen kepemilikan atas objek bangun guna serah belum terdaftar atau belum berstatus sertifikat hak pengelolaan.
- b. Bahwa apabila melihat Keputusan Bupati Bandung Nomor 130/Kep.387-Disperkimtan/2018 tentang Penetapan Nilai Kontribusi Tahunan dan Hasil Bangun Guna Serah (BGS) yang digunakan langsung untuk Tugas Pokok dan Fungsi Pemerintahan atas Pemanfaatan Barang Milik Pemerintah Kabupaten Bandung yang terletak di Desa Soreang Kecamatan Soreang Kabupaten Bandung (Pasar Soreang) seluas  $\pm 27.385$  m<sup>2</sup> sebagaimana diubah dengan Keputusan Bupati Bandung Nomor 130/Kep.339-Disperkimtan/2022 Tanggal 30 Mei 2022 tentang Perubahan atas Keputusan Bupati Bandung Nomor 130/Kep.387-Disperkimtan/2018 tentang Penetapan Nilai Kontribusi Tahunan dan Hasil Bangun Guna Serah (BGS) yang digunakan langsung untuk Tugas Pokok dan Fungsi Pemerintahan atas Pemanfaatan Barang Milik Pemerintah Kabupaten Bandung yang terletak di Desa Soreang Kecamatan Soreang Kabupaten Bandung (Pasar Soreang) seluas  $\pm 27.385$  m<sup>2</sup>, tidak disebutkan penetapan rincian mengenai hasil bangun guna serah yang paling sedikit 10% (sepuluh persen) yang harus digunakan langsung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan.

## 2. **Hambatan Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung Melalui Bangun Guna Serah Dalam Pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung**

Pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah tentunya tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaannya, tidak terkecuali dalam pemanfaatan melalui bangun guna serah yang apabila melihat sumber hambatan tersebut bersumber dari:

- a. Hambatan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan barang milik daerah khususnya pemanfaatan melalui bangun guna serah.

Hambatan yang bersumber dari aturan hukum terjadi ketika peraturan-perundang-undangan yang mengatur belum dirasa efektif untuk menyelesaikan dan/mengatur suatu hal. Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto, efektivitas mengenai hukum atau undang-undangnya adalah:<sup>9</sup>

- a). Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b). Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c). Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d). Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum positif yang pada dasarnya dirumuskan dan ditetapkan tidak lain bertujuan untuk memberikan

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm.8.

rel dalam bertindak, bagi masyarakat ataupun pemerintah, agar tindakan-tindakan tersebut tidak menyinggung ataupun merugikan siapapun. Hukum sebagai alat kontrol sosial memberikan arti bahwa ia merupakan sesuatu yang dapat menetapkan tingkah laku manusia. Tingkah laku ini dapat didefenisikan sebagai sesuatu yang menyimpang terhadap aturan hukum.<sup>10</sup>

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 pengelolaan barang milik daerah diatur secara teknis, termasuk juga mengenai pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 pengaturan melalui bangun guna serah secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 219 sampai dengan Pasal 248. Berdasarkan ketentuan tersebut, tahapan pelaksanaan bangun guna serah diatur tidak terkecuali dalam pelaksanaan pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung melalui bangun guna serah. Dalam pelaksanaan bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang, hambatan yang berasal dari aturan yakni tahapan dalam pelaksanaan yang begitu banyak, sehingga dirasa memakan waktu dan tidak efektif. Perencanaan bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang telah direncanakan sejak tahun 2018, namun baru dapat terlaksana pelaksanaan perjanjian bangun guna serah yakni di tahun 2020 yang berarti dalam kurun waktu 2 (dua) tahun pelaksanaan persiapan bangun guna serah. Tahapan yakni untuk menetapkan mitra bangun guna serah dilaksanakan tender penetapan mitra bangun guna serah. Penetapan mitra bangun guna serah yang dilaksanakan melalui tender seringkali memakan waktu yang lama, karena proses dan tahapan yang dilaksanakan dalam tender cukup banyak.

b. Hambatan yang bersumber dari Pemerintah Daerah.

Mengacu kepada prinsip *good governance* bahwa pemerintah daerah harus menyajikan laporan keuangan yang transparan dan akuntabel. Pengelolaan barang milik daerah tidak semudah yang dibayangkan, dalam prakteknya masih banyak faktor yang menjadi kendala antara lain tenaga sumber daya manusia untuk menyajikan laporan tentang barang milik daerah belum cukup banyak, kebijaksanaan untuk pengelolaan aset yang belum mengakomodir semua hal yang diperlukan, penguasaan dan pemeliharaan barang milik daerah agar tidak hilang, rusak, atau dicuri dan sebagainya. Meskipun belum sempurna seperti yang diharapkan tetapi penataannya harus dimulai karena barang milik daerah adalah kekayaan yang harus dipelihara, diamankan, dan dimanfaatkan sebaik mungkin sebagai amanah yang harus diemban untuk masyarakat sebagai *stakeholder*.

Rencana penggunaan atas pemanfaatan barang milik daerah sangatlah penting dimiliki oleh Pemerintah Daerah, dengan adanya rencana penggunaan tersebut pemanfaatan barang milik daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat optimal yang dapat juga menghasilkan pendapatan bagi Pemerintah Daerah tersebut. Hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah Pemerintah Daerah masih belum memiliki perencanaan yang matang dan terperinci dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah, misalnya mengenai barang milik daerah mana saja yang akan dilakukan pemanfaatan melalui bangun guna serah atau belum

---

<sup>10</sup> Ashadi L.Diab, 2014, *Eranan Hukum Sebagai Social Control, Social Engineering Dan Social Welfare*, Jurnal AL-Adl Vol.7/No.2//Juli, hlm. 58.

memiliki standarisasi kebijakan pendapatan/kontribusi dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah.

Pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tidak terlepas dari adanya rencana penggunaan barang milik daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung. Pada umum rencana penggunaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang, dilaksanakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan mengoptimalkan peran dan fungsi pasar sebagai pusat pelayanan niaga/perdagangan dan pusat pertumbuhan ekonomi di Wilayah Kabupaten Bandung. Rencana penggunaan dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, sudah direncanakan sejak tahun 2018 namun baru dapat teralisasi pelaksanaannya di tahun 2020. Lamanya realisasi pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tidak terlepas dari kebijakan atau rencana penggunaan yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, sehingga kebijakan atau rencana penggunaan barang milik yang dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung tersebut dapat menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung.

- c. Hambatan yang bersumber dari penatausahaan barang milik daerah yang akan dilakukan pemanfaatan barang milik daerah.

Ruang lingkup pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 salah satunya yakni penatausahaan. Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam penantusahaan barang milik daerah yakni mengenai pembukuan barang milik daerah. Pendaftaran dan pencatatan barang milik daerah seringkali menjadi permasalahan ketika barang milik daerah tersebut tidak dilengkapi dokumen yang lengkap pada saat perolehannya. Dokumen perolehan barang milik daerah menjadi sangatlah penting untuk menunjang data atas barang milik daerah terpenuhi dan memudahkan bagi rencana penggunaan atas barang milik daerah itu sendiri. Salah satu dokumen perolehan yang sering ditemukan permasalahan yakni mengenai dokumen peralihan barang milik daerah yang berupa tanah. Perolehan barang milik daerah berupa tanah sering terjadi permasalahan ketika dokumen kelengkapan atas perolehan tanah tersebut belum berserifikat hak atas tanah. Dokumen perolehan barang milik daerah berupa tanah sangatlah penting, namun seringkali dokumen awal kepemilikan dari barang milik daerah berupa tanah tidak lengkap sehingga dalam proses pembukuan barang milik daerah didaftarkan dan dicatat dengan dokumen seadanya dan serta menjadi hambatan dalam hal rencana penggunaan barang milik daerah khususnya dalam pemanfaatan barang milik daerah ataupun dalam proses pensertifikat atas barang milik daerah berupa tanah tersebut.

Objek bangun guna serah yang berupa tanah, namun terhadap tanah tersebut belum terdaftar atau belum berstatus sertifikat hak pengelolaan memiliki dampak lemahnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah yang menjadi objek bangun guna tersebut. Hal tersebut mengingat bangun guna serah merupakan konsep yang tidak sederhana, karena selain dilakukan dalam 3

tahapan yaitu tahap pembangunan, tahap pengoperasian, maupun tahap penyerahan, juga risiko yang ditanggung para pihak tidak sedikit seperti risiko politik, ekonomi, wanprestasi, *overmacht*.<sup>11</sup> Pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangunan Pasat Soreang tidak terlepas dari dokumen hak atas tanah pada objek bangun guna serah tersebut. Apabila dokumen yang menjadi objek bangun guna serah belum bersertifikat maka dalam pelaksanaannya kurang memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dikarenakan dalam bangun guna serah terdapat pengelolaan yang dilakukan oleh mitra bangun guna serah yang dapat menjadi risiko hukum dikemudian hari. Berkaitan dengan hal tersebut diatas, tentunya penatausahaan barang milik daerah yang baik menjadi sangatlah penting, karena dalam rencana penggunaan pemanfaatan barang milik daerah penatausahaan yang tidak lengkap dapat menjadi hambatan dalam hal pemanfaatan barang milik daerah yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.

### 3. Pelaksanaan Hak Pengelolaan Atas Objek Bangun Guna Serah Dalam Pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung Berdasarkan Perjanjian Bangun Guna Serah

Dalam perjanjian bangun guna serah mitra bangun guna serah mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Daerah untuk mempergunakan tanah Pemerintah Daerah guna mendirikan bangunan dan melakukan pengelolaan. Bangun guna serah merupakan suatu perjanjian, sehingga memiliki kaitan dengan Buku III KUH Perdata tentang Perikatan (*van verbintenissen*). Perikatan adalah hubungan hukum antara sejumlah terbatas subjek-subjek hukum, sehubungan dengan itu seseorang atau beberapa orang daripadanya (debitur atau para kreditur) mengikatkan dirinya untuk bersikap menurut cara-cara tertentu terhadap pihak yang lain, yang berhak atas sikap yang demikian itu.<sup>12</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata), perikatan bersumber dari perjanjian dan undang-undang. Perikatan yang bersumber dari perjanjian diatur dalam titel II Pasal 1313 sampai dengan Pasal 1352, dan titel V sampai dengan titel XVIII Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1864 Buku III KUH Perdata, sedangkan perikatan yang bersumber dari undang-undang diatur dalam titel III Pasal 1352 sampai dengan Pasal 1380 Buku III KUH Perdata. Sumber perikatan yang berasal dari perjanjian dan undang-undang tersebut, Perbedaan antara perikatan yang bersumber dari perjanjian dan undang-undang terletak pada akibat hukum dari hubungan hukum tersebut. Akibat hukum perikatan yang lahir dari perjanjian dikehendaki oleh para pihak karena perjanjian dibuat atas dasar kesepakatan para pihak, sementara akibat hukum dari perikatan yang lahir dari UU ditentukan oleh UU, pihak yang melakukan perbuatan tersebut mungkin tidak menghendaki akibat hukumnya.<sup>13</sup>

Jika syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata telah dipenuhi, maka berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUH

<sup>11</sup> Anita Kamilah, *Bangun Guna Serah (Build Operate and Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian, Dan Hukum Publik)*, Keni Media, Bandung, 2012, hlm.233.

<sup>12</sup>Anita Kamilah, *Opcit, Kedudukan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate And Transfer/Bot) Dalam Hukum Tanah Nasional*, hlm.2153.

<sup>13</sup> Rosa Agustina, Suharmoko, Hans Nieuwenhuis dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligation)*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hlm.4.

Perdata, perjanjian bangun guna serah telah memiliki kekuatan hukum yang sama dengan kekuatan undang-undang. Ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata menyebutkan bahwa : “Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Namun demikian, meskipun perjanjian bangun guna serah merupakan perikatan yang bersumber dari perjanjian, jika terjadi pelanggaran atas perjanjian bangun guna serah tersebut, sanksinya tetap diberikan oleh undang-undang. Salah satu contohnya, yaitu bahwa ketika salah satu pihak tidak melaksanakan perjanjian bangun guna serah, yang kemudian menyebabkan kerugian kepada pihak lainnya, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 1239 KUH Perdata, pihak tersebut diwajibkan membayar ganti rugi.

Berdasarkan uraian di atas, walaupun konsep perjanjian bangun guna serah sebagai suatu perjanjian tidak diatur secara khusus oleh Buku III KUH Perdata tentang Perikatan (*Van Verbintenissen*), namun ketentuan Pasal 1338 yang dikenal dengan asas kebebasan berkontrak dapat dijadikan sebagai dasar berlakunya perjanjian bangun guna serah dan secara khusus perjanjian bangun guna serah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Objek bangun guna serah dapat berupa tanah dan/atau bangunan, khususnya mengenai objek bangunan guna serah yang berupa tanah tidak dapat terpisahkan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Berdasarkan ketentuan UUPA ketika seseorang mendapatkan pemanfaatan hak pengelolaan atas tanah yang dikuasai negara di antaranya dilandasi atas hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai.

UUPA tidak mengatur secara tegas tentang bangun guna, apabila mengkaji ketentuan Pasal 20 UUPA maupun Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dapat dijadikan landasan berlakunya ketentuan bangun guna serah, karena pemilikan atas tanah sebagai salah satu hak asasi manusia, dapat dimanfaatkan oleh pemilikinya dalam berbagai aspek kehidupan baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan melalui konsep bangun guna serah. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UUPA dikenal dengan asas pemisahan horisontal, bahwa seseorang dapat mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain, yang penerapannya dapat terlihat secara jelas pada ketentuan Pasal 20, Pasal 35, Pasal 41 UUPA dan Hak Pengelolaan. Berdasarkan asas pemisahan horisontal pengembangan pembangunan terutama di pusat-pusat perkotaan, dimana tanah makin terasa semakin sempit, sedangkan pertumbuhan penduduk makin meningkat dengan pesat, demikian juga untuk keperluan pembangunan kawasan-kawasan, seperti kawasan industri, kawasan perdagangan, pembangunan gedung atau bangunan perkantoran, tidak selalu harus dilakukan melalui pembebasan atau pencabutan hak atas tanah seperti yang dilakukan sekarang ini, yang justru merugikan hak-hak masyarakat. Dengan penerapan asas pemisahan horisontal ini, masyarakat luas tidak akan dirugikan dengan gerak pembangunan yang ada, serta akan memecahkan atau mencegah timbulnya masalah seperti “pengusuran/pembebasan tanah” yang dipaksakan agar pemilikan tanah dan bangunan di satu tangan, yang justru merugikan hak-hak masyarakat.

Kepemilikan tanah dapat tetap ada pada pemilik tanah, sehingga untuk keperluan pembangunan perumahan atau suatu kawasan tidak selalu dilakukan melalui pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah

sebagaimana dilakukan sekarang ini, yang justru sering menimbulkan suatu masalah atau sengketa tanah, dimana pemilik tanah tidak dapat menerima untuk melepaskan hak atas tanah yang dimilikinya, karena tidak layaknya pemberian ganti ruginya. Melalui asas pemisahan horisontal yang diwujudkan dalam konsep bangun guna serah tersebut sangat bermafaatan ketika Pemerintah Daerah dalam hal ini memiliki barang milik daerah yang melalui suatu kemitraan usaha dengan pemilik modal dapat saling bersinergi untuk melakukan pembangunan di Daerah serta dapat mendapatkan atau meningkatkan pendapatan asli daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 224 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 “Gedung, bangunan, sarana, dan fasilitasnya yang diadakan oleh mitra bangun guna serah merupakan hasil bangun guna serah yang menjadi barang milik daerah sejak diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian”.

Pelaksanaan Hak Pengelolaan pada Objek bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tentunya tidak terlepas dari Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan PT Bangunbina Persada tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Sehat Sabilulungan Kabupaten Bandung, Nomor 511.2/553/Bid.Pert dan Nomor 004/BP.Pst/Psr.Srg/III/2020, tertanggal 14 Februari 2020 maupun addendum Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan PT Bangunbina Persada tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Sehat Sabilulungan Kabupaten Bandung.

Berdasarkan pengelolaan tersebut, terdapat kewenangan yang diberikan oleh Pemilik tanah atau Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung kepada mitra bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang. Kegiatan yang dilakukan oleh mitra bangun guna serah berkaitan dengan pengelolaan seperti penarikan iuran Pasar Soreang Kabupaten Bandung merupakan hal yang lumrah dilakukan, namun berikhtan dengan mengalihkan menjual hak penggunaan Kios bertingkat, kios dan Lapak, dirasa tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 221 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Berdasarkan ketentuan Pasal 221 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentunya dapat menimbulkan permasalahan hukum dikemudian bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, dalam segi aspek administrasi apabila tidak dilakukan perbaikan, walaupun dalam pelaksanaan pembelian kios/los di Pasar Soreang Kabupaten Bandung oleh Pedagang, Pedagang memahami dan mengerti bahwa pembayaran tersebut hanya terbatas untuk menggunakan kios/los, namun untuk kepemilikan atas bangunan dan prasarana Pasar Soreang Kabupaten Bandung merupakan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sebagai barang milik daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung.<sup>14</sup>

Pelaksanaan hak pengelolaan dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tentunya memiliki batasan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung kepada mitra bangun guna serah, sebagaimana sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, hak pengelolaan yang diberikan terbatas kegiatan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Sarana dan Pelaku Distribusi Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Bandung, 29 Agustus 2022.

pengelolaan saja tidak diberikan hak untuk melakukan mengalihkan hak atas kepemilikan atau tanahnya. Ketentuan pengaturan Pengelolaan yang tertuang dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan PT Bangunbina Persada tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Sehat Sabilulungan Kabupaten Bandung, Nomor 511.2/553/Bid.Pert dan Nomor 004/BP.Pst/Psr.Srg/III/2020, tertanggal 14 Februari 2020 maupun addendum Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dengan PT Bangunbina Persada tentang Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Sehat Sabilulungan Kabupaten Bandung, perlu dilakukan perbaikan agar perjanjian bangun guna serah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

## **D. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Dari pembahasan masalah yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan pemanfaatan barang melalui bangun guna serah secara khusus telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, secara Umum tahapan maupun mekanisme dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.
- b. Pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah tentunya tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaannya, dalam pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, tidak terlepas dari adanya hambatan dalam prosesnya, yang apabila melihat sumber hambatan tersebut bersumber sebagai berikut:
  - a) Hambatan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan barang milik daerah khususnya pemanfaatan melalui bangun guna serah.
  - b) Hambatan yang bersumber dari Pemerintah Daerah.
  - c) Hambatan yang bersumber dari penatausahaan barang milik daerah yang akan dilakukan pemanfaatan barang milik daerah.
- c. Pelaksanaan Hak Pengelolaan pada Objek bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tentunya tidak terlepas dari perjanjian bangun guna serah, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 224 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 “Gedung, bangunan, sarana, dan fasilitasnya yang diadakan oleh mitra bangun guna serah merupakan hasil bangun guna serah yang menjadi barang milik daerah sejak diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian. Pelaksanaan hak pengelolaan dalam pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tentunya memiliki batasan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung kepada mitra bangun guna serah, hak pengelolaan yang diberikan terbatas kegiatan pengelolaan saja tidak diberikan hak untuk melakukan mengalihkan hak atas kepemilikan atau tanahnya.

### **2. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dari pokok permasalahan diatas, maka penulis mengajukan beberapa saran, antara lain sebagai berikut:

- a. Untuk memaksimalkan pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung,



- Pemerintah Kabupaten Bandung perlu melakukan penyesuaian atau melengkapi tahapan atau dokumen yang belum dibuat dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung, guna menghindari risiko hukum yang dikemudian hari dapat timbul atas pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung.
2. Dalam pelaksanaan pemanfaatan melalui bangun guna serah pembangunan Pasar Soreang Kabupaten Bandung Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung perlu berkomitmen untuk segera melakukan pensertifikatan atas barang milik daerah Pemerintah Kabupaten Bandung, agar dalam pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah khususnya melalui bangun guna dapat memberikan kepastian hukum terkait bukti kepemilikannya dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  3. Pelaksanaan Hak Pengelolaan pada Objek bangun guna serah pembangunan dan pengelolaan Pasar Soreang Kabupaten Bandung tentunya tidak terlepas dari perjanjian bangun guna serah, berdasarkan perjanjian bangun guna serah tersebut terdapat hal-hal yang dapat menimbulkan permasalahan hukum apabila tidak dilakukan penyesuaian atau perubahan dalam perjanjian maupun addendum bangun guna serah, salah satunya terkait hak pengelolaan yang diberikan kepada mitra bangun guna serah yakni dapat menjual kios/los Pasar Soreang Kabupaten Bandung walaupun diartikan hanya terbatas kepada penggunaan kios/los saja, oleh karena hal tersebut hak untuk menjual dalam perjanjian/addendum bangun guna sebaiknya perlu dilakukan perubahan dengan menggantinya menjadi mitra bangun guna serah diberikan hak untuk dapat menyewakan penggunaan kios/los kepada para Pedagang Pasar Soreang Kabupaten Bandung. Selain itu sebaiknya Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung melakukan pengurusan dokumen kepemilikan atas tanah objek bangun guna serah menjadi sertipikat hak pengelolaan untuk memberikan kepastian hukum pengelolaan yang dilakukan oleh mitra bangun guna serah dan menghindari permasalahan hukum yang dapat timbul dikemudian hari dalam pelaksanaan pemanfaatan bangun guna serah yang dalam pelaksanaannya berkaitan dengan hak pengelolaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Anita Kamilah, Bangun Guna Serah (Build Operate and Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian, Dan Hukum Publik), Keni Media, Bandung, 2012.
- Anthon F Susanto, Penelitian Hukum Transformatif-Parsipatoris: Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum, Setara Press, Malang, 2015.
- A.P. Parlindungan dalam Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Cetakan ke1, Prenada media Group, Jakarta, 2012.
- Bernhard Limbong, Hukum Agraria Nasional, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- Boedi Harsono dalam Urip santosa, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, cet. ke 3, Pre-nadamedia Group, Jakarta, 2013.
- Elza Syarif, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, Gramedia, Jakarta, 2012.
- Ferry Aries Suranta, Pembentukan UUPA dan Perkembangan Hukum Tanah di Indonesia, Universitas Medan Area, Medan, 2013.

- Hans Kelsen (Ahli bahasa oleh Somardi), Teori Umum Hukum dan Negara, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- I Ketut Artadi, I Dewa Nyoman Rai Asmara Putra, Implementasi Ketentuan-Ketentuan Hukum Perjanjian kedalam Perancangan Kontrak, Udayana University Press, Denpasar, 2010.
- Lili Rasjidi, Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum, Diktat, Bandung, 2007.
- Mahmudi, Manajemen Keuangan Daerah, Cet. Ke-5, Erlangga, Jakarta, 2013.
- Mariam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Cet.ke-16 Gramedia, Jakarta, 2019.
- Maria S.W.Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009.
- Mariam Darus Badruzaman, KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, Cet Ke2 , Alumni, Bandung, 2006.
- Miftachul Huda, Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan, PT. Alumni, Bandung, 2002.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Cet.ke-7, Rajawali Pers, Jakarta 2017.
- Muntoha, Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013.
- Rosa Agustina, Suharmoko, Hans Nieuwenhuis dan Jaap Hijma, Hukum Perikatan (Law of Obligation), Pustaka Larasan, Denpasar, 2012.
- Saim Aksinuddin, Hukum Pertanahan Mengurai Kompleksitas Problem Pertanahan Di Indonesia, Inteligencia Media, Malang, 2022.
- Samodra Wibawa, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Kumpulan Tulisan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Samun Ismaya, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cet.ke-17, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2015.
- \_\_\_\_\_, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Subekti, Hukum Perjanjian, Cet. Ke.23, Intermasa, Jakarta, 2010.
- Sudarsono, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2008.
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2012.
- Urip Santoso, Hukum Agraria Dan Hak-hak Atas Tanah, Prenada, Jakarta, 2012.
- \_\_\_\_\_, Hukum Agraria, Kajian Komprehensif, Kencana, Jakarta, 2012.
- W. RiawanTjandra, Hukum Sarana Pemerintahan, Jakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2014.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Republik Indonesia.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.  
 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.  
 Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

### **C. Sumber Hukum Lainnya**

Anita Kamilah, 2014, Kedudukan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate And Transfer/Bot) Dalam Hukum Tanah Nasional, Jurnal Litigasi, Volume 15, No.1/April.  
 Arif Indra Perdana, 2014, Tinjauan Yuridis Terhadap Hak Pengelolaan (Hpl) Atas Tanah Di Pesisir Pantai Terkait Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Studi Di Pt. Pelindo I (Persero) Cabang Belawan), Jurnal Mercotora Vol.7/No.1/Juni.  
 Ashadi L.Diab, 2014, Eranan Hukum Sebagai Social Control, Social Engineering Dan Social Welfare, Jurnal AL-Adl Vol.7/No.2//Juli.  
 Cicilia Putri Andari, Djumadi Purwoatmodjo, 2019, Akibat Hukum Asas Pemisahan Horizontal Dalam Peralihan Hak Atas Tanah, Jurnal Notarius, Volume 12 Nomor 2.  
 Herlien Budiono, Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan Buku Kesatu, Cet Ke IV, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016.  
 Kenny Wijaya, 2013, Prespektif Hukum Agraria Pada Masyarakat Indonesia, Jurnal Unsrat Vol.I/No.5//Oktober-Desember.  
 Scheltema yang dirumuskan oleh Bernard Arief Sidharta, 2014, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum “Rule of Law”, Jurnal Hukum, Edisi 3.  
 Triana Rejekiingsih, 2016, Prespektif Hukum Agraria Pada Masyarakat Indonesia, Jurnal Yustisia Vol.5/No.2//Mei-Agustus.

### **D. Sumber Lainnya (Internet dan Wawancara)**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kata Dasar Kelola, <https://kbbi.web.id/kelola>, diunduh pada Minggu 28 Agustus 2022, pukul 21.23 Wib.  
 Wawancara dengan Kepala Bidang Sarana dan Pelaku Distribusi Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Bandung, 29 Agustus 2022.