

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Hak negara menguasai tanah bersumber pada hak rakyat Indonesia atas tanah yang pada hakekatnya melaksanakan kewajiban untuk memenuhi kekuasaan rakyat didalamnya yang termasuk mengandung elemen publik. Seluruh rakyat Indonesia tidak memiliki kapasitas untuk mengelola tanah oleh karena itu dalam pelaksanaannya dilakukan oleh negara sebagai badan kekuasaan tertinggi. Berdasarkan Pasal 18 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia terbagi atas beberapa daerah yang memiliki Pemerintah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan asas pembantuan, baik wilayah kabupaten atau kota berada dibawah lingkup Pemerintah Daerah yang telah diatur dalam undang-undang. Pemerintah Daerah merupakan pemerintahan yang kebijakannya berasal dari Pemerintah Pusat agar terkoordinasi secara menyeluruh.

Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengelola keuangan daerahnya yang harus ditopang dan dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Setiap barang yang dihasilkan dari belanja daerah tersebut dapat disebut sebagai barang milik daerah (Danysa, 2020). Pemerintah Daerah harus inovatif dalam mengembangkan dan meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk memenuhi sistem prosedural yang tepat dalam

mengimplementasikan kebijakan-kebijakan untuk kesejahteraan masyarakat dalam rangka mendorong pengelolaan daerah yang maksimal.

Perubahan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 berdampak pada penguatan kewenangan Pemerintah Daerah berupa pelimpahan urusan negara dari Pemerintah Pusat. Selain itu, perubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 untuk mengatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi memiliki konsekuensi yaitu di Pemerintah Daerah berhak untuk mengatur, mengurus urusan pemerintah serta kepentingan masyarakat. Disamping itu pemerintah pun memiliki wewenang untuk melakukan pengelolaan aset lebih luas di daerah. Hal tersebut menyebabkan peningkatan jumlah kekayaan yang dikuasai negara oleh Pemerintah Daerah yang sebelumnya dikuasai oleh Pemerintah Pusat (Topan Sofyan et al., 2017).

Dalam rangka penyediaan infrastruktur publik yaitu berupa pengadaan barang maupun jasa yang dapat berkontribusi terhadap khas Pemerintah Daerah, Pemerintah dapat melakukan suatu tindakan hukum perdata. Sebagai upaya untuk mencapai tujuan tersebut, dapat dilakukan kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan pihak lain dengan tujuan pengoptimalan pemanfaatan aset pemerintah untuk kepentingan masyarakat (Utami, 2020). Kerjasama tersebut dapat menjadi sebuah terobosan untuk mewujudkan pembangunan daerah yang maksimal. Keterlibatan pihak lain dalam pembangunan sejalan dengan prinsip *good*

*governance* sebagai acuan dari penyelenggaraan pemerintahan secara umum (Algabili et al., 2016).

Untuk melakukan pengelolaan barang milik daerah diperlukannya transparansi, akuntabel, efisien, dan efektif, serta Pemerintah Daerah perlu untuk melakukan persiapan instrumen untuk menunjang perencanaan, pengelolaan dan pemanfaatan juga pengawasan. Barang milik daerah perlu mendapatkan pengaturan dan ditata serta dikelola dengan baik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menjadi salah satu acuan dalam pengelolaan barang milik daerah, sehingga dapat dimanfaatkan secara maksimal efektif dan efisien (Sofiandi, 2017).

Regulasi mengenai pengelolaan barang milik daerah telah diatur dalam 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 Pemerintah tersebut menegaskan bahwa pengelolaan barang milik daerah harus dilakukan oleh Bupati, Walikota atau Gubernur yang memegang kekuasaan atas pengelolaan barang milik daerah, selain itu Sekretariat Daerah pun bertanggung jawab dalam pengelolaan barang serta Kepala Kesatuan Perangkat sebagai pengguna barang.

Pemerintah juga telah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dalam peraturan ini ditetapkan bahwa penyeragaman tahapan serta tindakan yang

dibutuhkan dalam pengelolaan barang milik daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memahami kedudukan kepemilikan barang milik daerah, seperti inventarisasi kekayaan daerah, serta pemanfaatan yang dimaksudkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Ovine Piri, 2016).

Dalam melakukan pendanaan, otonomi daerah mengharuskan suatu daerah untuk mengoptimalisasikan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 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, menegaskan bahwa barang milik daerah meliputi segala sesuatu yang dibeli, diperoleh, atau dihasilkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta perolehan lainnya melalui pembelian yang sah. Ruang lingkup dari pengelolaan barang milik daerah terdiri dari perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan serta pemeliharaan penilaian pemindah tanganan, pemusnahan, penghapusan penatausahaan dan pembimbingan pengawasan serta pengendalian. Salah satu ruang lingkup pengelolaan barang milik daerah yaitu pemanfaatan. Semua barang yang dibeli dari beban APBN/APBD dapat dikatakan sebagai barang milik daerah. Pemanfaatan atas barang milik daerah mampu memberikan peluang bagi daerah

agar mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta meningkatkan fasilitas publik.

Sehubungan dengan pemanfaatan barang milik daerah tersebut, penulis akan mengambil kasus yang terdapat di Kota Padang Panjang yaitu pemanfaatan barang milik daerah melalui perjanjian kerjasama dengan mekanisme Bangun Serah Guna (BSG). Salah satu perjanjian kerjasama pemanfaatan barang milik daerah yang penulis jumpai di Kota Padang Panjang adalah Perjanjian Kerjasama Nomor 001/PMPD/-PP/1-2006  
100/ASS/1/2006 tentang Pembangunan Kawasan Perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang. Dalam perjanjian kerjasama tersebut Pemerintah Kota Padang Panjang melimpahkan wewenang kepada PT. Alam Sejahtera Sejati untuk memproduktifkan aset mereka yang masih berupa sebidang tanah. Maka Pemerintah Kota Padang Panjang mengadakan perjanjian Bangun Serah Guna dengan PT. Alam Sejahtera Sejati untuk membangun kawasan perdagangan pada lahan tersebut.

Berdasarkan ketentuan perjanjian kerjasama, PT. Alam Sejahtera Sejati berkewajiban untuk melaksanakan dan menyelesaikan pembangunan pada kawasan perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang dalam waktu 12 (dua belas) bulan, setelah itu akan diserahkan kepada Pemerintah Kota Padang Panjang melalui Berita Acara Serah Terima untuk selanjutnya dicatat sebagai asset/inventaris Pemerintah Kota Padang Panjang, sedangkan PT. Alam Sejahtera Sejati diberikan hak pengelolaan dan operasional selama 20 (dua puluh)

tahun untuk pemanfaatannya. Dalam ketentuan PP Nomor 27 Tahun 2014 Pasal 36 ayat (3) huruf a investor diwajibkan untuk membayar kontribusi ke rekening Kas Umum Daerah setiap tahun, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang.

Dalam Perjanjian Kerjasama Nomor 001/PMPD/-PP/1-2006  
100/ASS/1/2006 pembagian keuntungan antara Pemerintah Kota Padang Panjang dengan pihak investor telah ditentukan dalam presentase keuntungan yaitu sebesar 20% untuk Pemerintah Kota Padang Panjang dan 80% untuk pihak investor. Berdasarkan ketentuan dalam perjanjian investor harus melakukan pembayaran keuntungan dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun setelah Berita Acara Serah Terima kepada Pemerintah Kota Padang Panjang.

Berdasarkan fakta lapangan bahwa pihak investor hingga saat ini belum menyelesaikan pembangunan 100% sebagaimana yang telah ditentukan dalam perjanjian yang seharusnya pelaksanaan pembangunan diselesaikan dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak ditandatanganinya perjanjian kerjasama. Namun kawasan Perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang telah dioperasikan dan dikelola oleh investor sejak tahun 2007 hingga saat ini, serta investor tidak melaksanakan kewajibannya untuk membayar kontribusi atau bagi hasil sebesar 20% kepada Pemerintah Kota Padang Panjang. Melihat kondisi tersebut dapat dikatakan bahwa PT. Alam Sejahtera Sejati

melakukan perbuatan wanprestasi terhadap perjanjian kerjasama, sehingga adanya kerugian keuangan daerah terhadap aset daerah Kota Padang Panjang.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PERJANJIAN KERJASAMA PT. ALAM SEJAHTERA SEJATI DENGAN PEMERINTAH KOTA PADANG PANJANG TENTANG BANGUN SERAH GUNA DALAM PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH DIHUBUNGKAN DENGAN PP NOMOR 28 TAHUN 2020 TENTANG PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH JO PERMENDAGRI NOMOR 19 TAHUN 2016 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dibahas yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur dan pelaksanaan kerjasama Bangun Serah Guna (BSG) dalam pelaksanaan pembangunan kawasan perdagangan antara PT. Alam Sejahtera Sejati dengan Pemerintah Kota Padang Panjang?
2. Hambatan atau Kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan perjanjian pembangunan kawasan perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang melalui mekanisme Bangun Serah Guna (BSG)?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan sehubungan dengan hambatan atau kendala yang timbul dari pelaksanaan perjanjian kerjasama Bangun Serah

Guna (BSG) dalam pembangunan kawasan perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana prosedur dan pelaksanaan kerjasama para pihak dalam perjanjian kerjasama pembangunan kawasan perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa hambatan atau kendala apa saja yang timbul dalam pelaksanaan perjanjian pembangunan kawasan perdagangan melalui mekanisme Bangun Serah Guna (BSG).
3. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana upaya yang dapat dilakukan sehubungan dengan hambatan atau kendala yang timbul dari pelaksanaan perjanjian kerjasama Bangun Serah Guna (BSG) dalam pembangunan kawasan perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah agar terbentuknya mekanisme pemecahan masalah atau timbulnya suatu solusi dari permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini, suatu penelitian setidaknya dapat membawa manfaat praktis bagi perkembangan masyarakat dan ilmu pengetahuan. Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis merupakan manfaat dari penulisan hukum ini yang berkaitan dengan perkembangan dalam bidang ilmu hukum. Manfaat teoritis dari penulisan hukum ini antara lain:

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dalam membangun pengetahuan dan wawasan tentang hukum perdata secara umum khususnya mengenai hukum perjanjian dalam pelaksanaan perjanjian kerjasama pemanfaatan barang milik daerah.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi alat dan acuan bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama BSG, khususnya dalam memahami prestasi maupun wanprestasi serta asas-asas dalam perjanjian.
  - c. Diharapkan dapat digunakan sebagai dasar dan referensi dibidang hukum perdata yang digunakan untuk mengkaji mengenai perjanjian BSG.
2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis merupakan manfaat dari penulisan hukum yang berkaitan dengan pemecahan masalah. Manfaat praktis dari penulisan ini antara lain:

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan untuk membantu dalam menyelesaikan permasalahan yang sedang diteliti dan dapat memberikan ide kepada pihak yang membutuhkan pengetahuan yang berkaitan dengan penelitian ini.

- b. Sebagai studi kepustakaan yang dapat digunakan untuk penelitian-penelitian selanjutnya terutama dalam hal terkait perjanjian kerjasama BSG.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Pasal tersebut menegaskan bahwa negara memberikan berbagai bentuk upaya dalam melindungi warga negaranya dan segala peraturan yang menyangkut kehidupan berbangsa dan bernegara dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara sah.

Kemudian pernyataan tersebut diutarakan oleh beberapa pendapat para ahli yang memaparkan bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*rechstaat*) yang berdasar pada Pancasila. Pandji Setijo berpendapat bahwa Pancasila merupakan dasar negara yang melatarbelakangi penyelenggaraan pemerintah, hukum, dan semua kegiatan operasional bernegara (Pandji Setijo, 2009). Indonesia sebagai Negara hukum menjadi salah satu landasan terpenting dalam mewujudkan cita-cita negara dengan menciptakan masyarakat yang sejahtera dan makmur berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Dalam menegakkan dan memenuhi kesejahteraan masyarakat adanya Negara hukum menjadikan negara sebagai aktor aktif untuk menerapkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan adanya Negara hukum setiap perbuatan atau

tindakan Negara dibatasi oleh hukum sehingga Negara tidak bertindak secara sewenang-wenang, dan setiap perbuatan Negara atau Pemerintah harus berdasarkan hukum dan menetapkan aturan hukum yang menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia yang memadai (Rindiani Kania, 2022).

Secara implisit dalam Pancasila mengandung nilai dan cita-cita Bangsa Indonesia yang erat hubungannya dengan kemanusiaan, untuk menanamkan jiwa Pancasila pada masyarakat nilai-nilai tersebut harus diterapkan dalam kehidupan sehari-hari agar tumbuh dan kekal. Dalam hal ini tertera dalam Pancasila pada sila ke-5 yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, artinya untuk mencapai kesejahteraan umum dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat dijadikan acuan untuk menentukan kebijakan penegakan hukum.

Dalam pelaksanaannya Negara Indonesia sebagai Negara hukum dalam setiap perkataan dan tindakan dapat menunjang timbulnya hak dan kewajiban yang dapat dikatakan sebagai subjek hukum, setiap orang dapat disebut pemegang hak yang mempunyai hak dan kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang salah satunya adalah melaksanakan suatu perjanjian.

Salah satu tujuan hukum sebagai alat pembangunan masyarakat adalah untuk mewujudkan pembangunan hukum. Dapat dikatakan bahwa hukum adalah sarana untuk mereformasi masyarakat dengan menerapkan pembangunan masyarakat untuk memelihara ketertiban dan kesejahteraan. Pelaksanaan pembangunan hukum dapat berjalan dengan lancar apabila penyelenggaraan pembangunan

nasional memperhatikan upaya peningkatan kepastian dan perlindungan hukum, penegakkan hukum, hak asasi manusia, ketertiban dan kesejahteraan, serta penyelenggaraan negara yang terorganisir.

Tujuan pembangunan masyarakat tidak hanya untuk menjaga ketertiban dalam bangsa dan negara, tetapi juga tentang berkontribusi pada proses pembentukan masyarakat, hal ini merupakan alat pembaharuan masyarakat oleh hukum. Berdasarkan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum merupakan instrumen atau sarana pembaharuan masyarakat. Di Indonesia undang-undang dan yurisprudensi atau gabungan dari keduanya merupakan hukum penunjang pembangunan. Agar hukum yang dibuat dapat berdaya guna maka dalam implementasinya harus mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Dalam konsep Roscoe Pound yang terkait dengan hukum sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as o tool of sociar engineering*) merupakan teori dari hukum pembangunan yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi Indonesia. Pemahaman hukum inilah menjadi inti dari pemikiran realisme hukum pragmatis (*pragmatic legal realism*) (Lili Rasjidi & Liza Sonia Rasjidi, 2012). Salah satu tujuan hukum yang dihendaki oleh setiap orang adalah kepastian hukum. Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa “kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, dengan kata lain kepastian hukum membenarkan perilaku sewenang-wenang, sehingga seseorang akan

menerima sesuatu yang diharapkan dalam kondisi tertentu guna memperoleh kepastian hukum”.

Adanya upaya pengaturan hukum merupakan bentuk dari kepastian hukum dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang disusun dan ditetapkan secara formal, hal ini bertujuan agar aturan-aturan tersebut memiliki aspek-aspek hukum yang dapat memberikan jaminan dan kepastian bahwa hukum itu mempunyai fungsi dan peranan dan harus dipatuhi (Zainal Asikin, 2013). Aparat penegak hukum amat sangat menjunjung tinggi kepastian hukum agar terciptanya tatanan masyarakat yang tertib maka diperlukan implementasi kepastian hukum yang optimal sebagai instrumen rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).

Gustav Radbruch berpendapat bahwa dalam mewujudkan keadilan, kepastian hukum merupakan upaya yang harus dilakukan baik dalam hukum materiil maupun hukum formil, agar masyarakat dapat memperkirakan tindakan hukum di masa depan. Dengan adanya kepastian hukum maka tujuan keadilan untuk mencapai persamaan dihadapan hukum dapat tercapai (Nahak, 2023).

Sebagai negara berkembang, Pemerintah mulai aktif berpartisipasi dalam sosialisasi program investasi, karena kita membutuhkan dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan. Pembangunan harus sejalan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan melibatkan swasta dan masyarakat sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terdapat kewenangan daerah, mengingat keterbatasan Pemerintah dalam mendanai

pembangunan infrastruktur terkait penggunaan aset daerah khususnya yang berupa tanah, maka diperlukannya kerjasama.

Upaya yang efektif untuk melakukan investasi yaitu dengan pemanfaatan dan pengelolaan aset daerah. Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan perekonomian dan mewujudkan pembangunan dalam bidang infrastruktur bersamaan dengan investasi dibidang pertanahan yang bertujuan agar dapat dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Meningkatkan partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip otonomi daerah, sehingga pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan pihak swasta untuk mencapai tujuan tersebut, dengan demikian masyarakat didorong untuk berkontribusi secara aktif, karena masyarakat dan sektor swasta merupakan mitra strategis yang dapat diandalkan dalam pengelolaan kebijakan publik.

Pemanfaatan adalah penggunaan barang milik daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi dari satuan kerja perangkat daerah atau suatu optimalisasi barang milik daerah tanpa mengubah status kepemilikannya, melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Sewa;
2. Pinjam Pakai;
3. Kerja Sama Pemanfaatan;
4. Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna;

#### 5. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Pemanfaatan barang milik daerah dapat berupa tanah dan/atau bangunan yang dikelola dan disetujui oleh Kepala Daerah, selain tanah dan/atau bangunan harus dengan persetujuan Pengelola.

Berdasarkan uraian tersebut, salah satu bentuk mekanisme pemanfaatan barang milik daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Bangun Guna Serah (BGS)/Bangun Serah Guna (BSG). Bangun Guna Serah (BGS) adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan mendirikan bangunan atau fasilitas lainnya yang kemudian dipergunakan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan akan diserahkan kembali sesuai dengan kesepakatan. Sedangkan Bangun Serah Guna (BSG) adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan mendirikan bangunan atau fasilitas lainnya dan selanjutnya diserahkan kepada pengelola barang untuk kemudian dipergunakan oleh pihak lain dalam jangka waktu yang telah disepakati.

Ketentuan pokok dalam pelaksanaan BGS/BSG berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah sebagai berikut:

1. Jangka waktu BGS/BSG paling lama 30 tahun sejak perjanjian ditandatangani;
2. Penetapan mitra BGS/BSG dilakukan melalui tender;
3. Kewajiban mitra BGS/BSG:

- a. Membayar kontribusi ke rekening Kas Umum Negara/Daerah setiap tahun yang besarnya telah ditetapkan;
  - b. Wajib memelihara objek bangunan BGS/BSG; dan
  - c. Tidak menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan.
4. Selama masa pengoperasian BGS/BSG, hasil BGS/BSG harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/Daerah paling sedikit 10% dari luas objek BGS/BSG;
  5. Izin mendirikan bangunan dalam BGS/BSG harus di atas namakan Pemerintah Pusat/Daerah.

Perjanjian melalui mekanisme BGS/BSG mengacu pada syarat-syarat sah nya suatu perjanjian dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu:

1. Adanya kesepakatan antara kedua belah pihak;
2. Kecakapan untuk melakukan perbuatan melawan hukum;
3. Adanya objek;
4. Adanya kausa yang halal.

BGS/BSG merupakan suatu perjanjian campuran dengan ciri-ciri sebagai berikut (Prabawa et al., 2014):

1. Perjanjian dibuat antara pihak yang memiliki modal (investor) dengan pihak yang memiliki sebidang tanah;
2. Investor yang bersangkutan dapat mendirikan bangunan usahanya sendiri diatas tanah pihak yang satu dan mengoperasikan usaha diatas bangunannya sendiri untuk memberi keuntungan kepada pemilik tanah;

3. Setelah jangka waktu yang ditentukan dalam perjanjian, maka tanah objek yang tercakup dalam perjanjian akan dikembalikan kepada pemiliknya dan bangunan yang didirikan oleh investor akan diberikkan kepada pemilik tanah.

Terkait dengan segala kebutuhan infrastruktur yang harus segera dilaksanakan secara optimal akan sangat memberikan keuntungan bagi Pemerintah Daerah. Pembiayaan pembangunan melalui mekanisme BSG sebagai salah satu alternatif pembiayaan di bidang infrastruktur yang dapat dilaksanakan di berbagai daerah di Indonesia, terlebih lagi terdapat Peraturan Pemerintah sebagai payung hukum yang mengatur pelaksanaan perjanjian tersebut. Kerjasama BSG ini merupakan perjanjian untuk pembangunan suatu proyek bagi Pemerintah yang menelan biaya cukup besar dan seringkali dibiayai oleh sektor swasta. Dalam hal ini, Pemerintah memberikan tanah yang digunakan untuk pembangunan proyek tersebut kepada pihak swasta.

Sehubungan dengan kerjasama pemanfaatan barang milik daerah dengan sistem Bangun Serah Guna (BSG), pembangunan proyek diserahkan kepada investor oleh Pemerintah yang merupakan pemilik hak eksklusif atas properti tersebut dan diberikan hak konsensi untuk mendanai pembangunan tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan, sehingga investor dapat mengelola bangunan yang bersangkutan untuk memperoleh keuntungan ekonomi. Dalam rangka pendayagunaan barang milik daerah harus memperhatikan pembatasan Pemerintah dalam mendanai pembangunan infrastruktur terkait pemanfaatan

barang milik daerah, terutama berupa tanah yang dilakukan dalam bentuk perjanjian kerjasama BSG.

Perjanjian BSG ini mengacu pada asas-asas umum perjanjian yang menyatakan bahwa setiap perjanjian harus dituangkan dalam bentuk tertulis agar mengikat secara hukum dan memperoleh kepastian hukum. Dalam Pasal 1313 KUHPerdara memberikan definisi yaitu suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Sedangkan menurut K.M.R.T Tirtodiningrat perjanjian adalah suatu perbuatan hukum yang didasari oleh kesepakatan antara kedua belah pihak atau lebih yang akibat hukumnya dapat dipaksakan menurut ketentuan undang-undang yang berlaku.

Syarat sahnya suatu perjanjian telah diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, diantaranya:

1. Adanya kesepakatan antara kedua belah pihak;
2. Kecakapan untuk melakukan perbuatan melawan hukum;
3. Adanya objek;
4. Adanya kausa yang halal.

Keempat persyaratan ini adalah syarat utama dalam setiap perjanjian. Artinya, keempat syarat ini harus dipenuhi agar melahirkan perjanjian yang sah secara hukum. Syarat-syarat tersebut diklasifikasikan menjadi dua kelompok yaitu syarat subjektif yang terdapat dalam syarat pertama dan syarat kedua, serta syarat objektif yang terdapat dalam syarat ketiga dan syarat keempat.

Perjanjian memiliki asas konsesualisme yang berarti suatu perjanjian akan mengikat para pihak setelah dicapainya kata sepakat mengenai hal-hal pokok dalam perjanjian. Hal ini sejalan dengan asas kebebasan berkontrak yang dijelaskan dalam Pasal 1338 KUHPerdara bahwa setiap perjanjian bebas dibuat oleh para pihak terlepas dari isi ataupun bentuknya dan perjanjian yang dibuat adalah sah dan mengikat serta berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Artinya, perjanjian tersebut mengikat bagi para pihak sehingga para pihak harus memenuhi prestasinya.

Konsekuensi utamanya adalah bahwa menurut Pasal 1338 KUHPerdara perjanjian tidak dapat ditarik kembali melainkan dapat dibatalkan dengan persetujuan kedua belah pihak atau dikarenakan dengan alasan-alasan yang telah ditentukan oleh undang-undang. Suatu perjanjian dibuat untuk melaksanakan hak dan kewajiban melalui beberapa tahapan sebagai berikut:(Sakti et al., 2017)

1. *Pracontractual*, yaitu perbuatan yang mencakup penawaran dan penerimaan;
2. *Contractual*, yaitu penyesuaian dua pernyataan yang saling mengikat para pihak yang mengadakan perjanjian;
3. *Post-contractual*, yaitu tahapan pelaksanaan hak dan kewajiban yang telah ditetapkan dalam perjanjian.

Pada tahapan ini dilakukan upaya untuk saling menyesuaikan pendapat dan maksud para pihak dengan membuat dan menerima konsesi dari satu pihak ke pihak lain sehingga dapat dicapai kesepakatan.

Hukum perjanjian memiliki beberapa asas-asas yang dijadikan sebagai sumber dalam sebuah perjanjian, diantaranya:

1. Asas Kebebasan Berkontrak

Asas kebebasan berkontrak berdasarkan ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara menyatakan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Asas kebebasan berkontrak adalah asas yang menjamin kebebasan untuk mengadakan suatu perjanjian. Dalam asas ini memberikan kebebasan untuk para pihak dalam hal-hal tertentu yang berkaitan dengan perjanjian, yaitu sebagai berikut:(Ahmadi Miru, 2007)

- a. Membuat atau tidak membuat suatu perjanjian;
- b. Membuat perjanjian dengan pihak manapun;
- c. Menentukan bentuk, isi klausul, syarat-syarat, dan pelaksanaan perjanjian;
- d. Kebebasan lain yang tidak bertentangan satu sama lain dengan peraturan perundang-undangan;
- e. Mematuhi hukum yang dipilih oleh para pihak.

2. Asas Konsualisme

Berdasarkan ketentuan Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdara menyatakan bahwa asas konsualisme merupakan “Salah satu syarat sahnya perjanjian ialah kesepakatan kedua belah pihak”. Artinya ada keseimbangan antara keinginan kedua belah pihak, dalam hal ini menimbulkan adanya hak dan kewajiban para

pihak. Dengan kesepakatan antara kedua belah pihak, maka perjanjian tersebut dianggap cukup dan tidak dibuat secara formal.

3. Asas Kekuatan Mengikat (*pacta sunt servanda*)

Jika melihat dari Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, Asas Kekuatan Mengikat adalah “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Dapat dikatakan bahwa asas ini dapat menjamin hubungan dan akibat dari perjanjian serta adanya kepastian hukum yang didapatkan oleh para pihak. Apabila perjanjian telah disepakati atau cukup dengan alasan-alasan yang ditentukan dalam undang-undang, maka kesepakatan yang dibuat semula tidak dapat ditarik kembali menjadi bisa ditarik kembali yang dilaksanakan dengan asas itikad baik.

4. Asas Itikad Baik

Asas itikad baik berdasarkan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara “Perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Asas itikad baik menjamin adanya kesepahaman antara para pihak, yaitu kreditur dan debitur harus melakukan atau melaksanakan hal yang diperjanjian dan harus sesuai dengan kepercayaan dan keyakinan kedua belah pihak. Suatu perjanjian dengan itikad baik harus didasarkan pada norma kesusilaan atau apa yang dianggap pantas dalam masyarakat (A. Qirom Syamsudin Meliala, 1985).

5. Asas Kepribadian (*personality*)

Asas kepribadian ini tercantum dalam Pasal 1315 yang menyatakan bahwa “Pada umumnya tak seorang dapat mengikatkan diri atas nama sendiri atau

meminta ditetapkannya suatu janji daripada untuk dirinya sendiri” dan Pasal 1340 KUHPerdara juga menyebutkan bahwa “Suatu perjanjian hanya berlaku antara pihak-pihak yang membuatnya, perjanjian tersebut tidak dapat membawa rugi atau manfaat kepada pihak ketiga, selain dalam hal yang diatur dalam pasal 1317 KUHPerdara”. Dalam hal ini, suatu perjanjian hanya mengikat pihak-pihak yang mengadakannya dan tidak dapat mengikat pihak lainnya.

Dalam perjanjian kerjasama antar pemerintah dengan swasta para pihak terkait tidak melakukan aktivitas berdasarkan kepentingan pribadi melainkan melakukan aktivitas berdasarkan kepentingan badan hukum non perseorangan, atau khususnya pemerintah bertindak atas nama institusi pemerintah dan mewakili hak masyarakat. Perjanjian kerjasama tersebut berdasarkan kedua belah pihak yang memiliki hak serta kewajiban yang sama yang telah ditentukan dan disepakati dalam perjanjian. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa hak Pemerintah merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh mitra kerjasama (Sofiandi, 2017).

Dalam Pasal 1 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, menerangkan bahwa Bangun Serah Guna (BSG) merupakan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dengan cara mendirikan bangunan atau sarana lainnya, kemudian setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati.

Model pembiayaan BSG tidak membebankan APBN maupun APBD. Seluruh pembiayaannya dilakukan oleh pihak swasta sebagai investor, dari awal pembangunan sampai akhirnya bangunan tersebut selesai di bangun, dan pada waktunya akan kembali diserahkan kepada pemerintah daerah.

Ketentuan mengenai perjanjian BSG secara umum diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sebagai suatu perjanjian, maka perjanjian BSG ini juga diatur dalam Buku III Bab Kedua KUHPerdara yang mengatur mengenai perikatan (*van verbintenissen*) yang timbul dari suatu perjanjian.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu berupa penjelasan, tinjauan dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hukum perdata serta penerapan teori hukum perdata yang terkait dengan objek penelitian. Metode ini memberikan penjelasan yang sistematis, berdasarkan fakta yang akurat dari apa yang sedang di teliti.

### **2. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yaitu dilakukan dengan cara mengkaji atau meneliti penerapan norma-norma atau aturan dalam perspektif hukum positif (Ibrahim, 2005). Metode penelitian hukum normatif ini menggunakan beberapa tipe penelitian hukum yaitu

penelitian terhadap asas-asas hukum, dan penelitian untuk menemukan perbandingan hukum (studi komparasi). Dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis secara kualitatif tentang penerapan sistem perjanjian Bangun Serah Guna (BSG) dalam Pembangunan Kawasan Perdagangan di Kelurahan Bukit Surungan Kota Padang Panjang.

### **3. Tahap Penelitian**

Pengumpulan data untuk penelitian hukum ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

#### **a. Penelitian Kepustakaan**

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data melalui pengkajian studi literatur, buku-buku serta catatan dan laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sumber-sumber untuk penelitian dapat diperoleh dari buku, jurnal, artikel ilmiah, majalah, peraturan perundang-undangan, serta sumber-sumber lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, maka sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai bahan-bahan hukum sebagai berikut:

##### **1) Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang berupa undang-undang yang berkaitan dengan perjanjian BSG, yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- f) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- g) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

## 2) **Bahan Hukum Sekunder**

Untuk menunjang bahan hukum primer dibutuhkan bahan hukum sekunder agar dapat membantu menganalisa dan mendalami bahan hukum primer secara mendalam terkait dengan perjanjian BSG dalam pelaksanaan perjanjian pemanfaatan barang milik daerah yang dituangkan dalam bentuk buku-buku, jurnal hukum, artikel, hasil penelitian, yurisprudensi, dan pendapat para pakar hukum.

### **3) Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini, seperti ensiklopedia, kamus-kamus hukum, dan bahan-bahan hukum lainnya.

#### **b. Penelitian Lapangan**

Diperlukan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan penelitian ini guna memperoleh data yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama BSG dalam pemanfaatan barang milik daerah. Salah satu instansi yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah di Kantor Balaikota Padang Panjang.

## **4. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Studi Kepustakaan**

Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui penelusuran dan menganalisis dokumen tertulis seperti peraturan perundang-undangan, literatur ilmiah, buku-buku, arsip, dokumen, dan hasil dari penelitian terdahulu/sebelumnya dalam bentuk fisik ataupun elektronik yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.

#### **b. Studi Lapangan/Wawancara**

Studi lapangan merupakan teknik pengumpulan data secara kualitatif yang dilakukan melalui wawancara. Wawancara adalah sesi tanya jawab kepada narasumber yang dilakukan secara daring maupun luring.

Pelaksanaan wawancara dilakukan dengan mempersiapkan daftar pertanyaan yang akan ditanyakan terlebih dahulu lalu penulis mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan kepada narasumber.

## **5. Alat Pengumpul Data**

Untuk mengumpulkan data teknik studi kepustakaan dan studi lapangan digunakan dalam penelitian ini, maka diperlukan alat-alat penunjang antara lain:

### **a. Data Kepustakaan**

Data kepustakaan diperoleh dengan mengumpulkan, menelusuri, dan menginventarisasi bahan-bahan hukum (bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier) dan catatan-catatan secara rinci, sistematis, dan lengkap.

### **b. Data Lapangan**

Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan yaitu berupa daftar pertanyaan untuk keperluan wawancara yang dilakukan dengan cara tanya jawab kepada narasumber secara daring maupun luring, kemudian ditulis dalam buku catatan ataupun direkam melalui alat perekam seperti handphone sebagai penunjang wawancara.

## **6. Analisis Data**

Analisis data menggunakan metode yuridis kualitatif dengan mengolah data sekunder dari studi kepustakaan secara sistematis, lengkap, dan komprehensif.

Memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan dalam mempertimbangkan hubungan antar undang-undang sebagai bagian dari metode analisis hukum. Pengumpulan data secara kualitatif dalam memberikan jawaban yang transparan atas permasalahan yang ada yang kemudian akan disimpulkan secara deduktif melalui silogisme hukum. Metode analisis kualitatif adalah mengkaji hasil pengolahan data yang tidak berbentuk angka maupun statistik, melainkan mengkaji dengan memberikan deskripsi atau gambaran-gambaran secara sistematis dengan analisis data yang bertitik tolak pada suatu asas-asas maupun informasi tentang pelaksanaan perjanjian BSG dalam pemanfaatan barang milik daerah.

## **7. Lokasi Penelitian**

Dalam pelaksanaan penelitian hukum, peneliti melakukan penelitian ditempat-tempat yang memiliki korelasi dengan topik permasalahan yang diangkat. Lokasi penelitian ini diantaranya:

### **a. Lokasi Penelitian Kepustakaan**

- 1) Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Dalam No. 17, Cikawao, Lengkong, Bandung, Jawa Barat 40261;
- 2) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Jl. Medan Merdeka Sel. No. 11, Gambir, Jakarta Pusat, DKI Jakarta, 10110.

**b. Lokasi Penelitian Lapangan**

Kantor Walikota Padang Panjang, Jl. Sutan Syahrir No. 252, Silaing Bawah, Padang Panjang Barat, Kota Padang Panjang, Sumatera Barat, 27118.