

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Daerah secara mendasar melekat wewenang dalam rangka mengatur sekaligus mengurus urusan pemerintahan pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Wewenang daerah semacam itu biasa disebut dengan otonomi daerah, yang memberi ruang kepada daerah guna mengatur daerahnya masing-masing. Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi daerah merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang kemudian dilahirkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah hingga kemudian diubah dengan dilahirkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah dengan itu menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali atas urusan pemerintahan yang merupakan urusan pemerintah pusat.<sup>1</sup>

Asas otonomi daerah salah satunya adalah desentralisasi. Desentralisasi tak hanya sebagai penyerahan wewenang politik dan administratif, melainkan meliputi wewenang sektor fiskal. Pada dasarnya, konsep desentralisasi fiskal adalah agar daerah berwenang menggali sumber pendapatan asli daerahnya sendiri, mengelola keuangan sendiri sekaligus mempergunakan sebagaimana yang telah direncanakan. Daerah dengan ini diberi wewenang dalam rangka

---

<sup>1</sup> Muhamad Sadi Is, Suharyono, Sobandi. (2023). *Politik Hukum*. Jakarta: Kencana. Hal. 103.

pengelolaan daerahnya masing-masing menyesuaikan kebutuhan sekaligus potensi daerahnya. Desentralisasi fiskal memberi kesempatan dalam rangka peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat daerah yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Dalam suatu daerah tentu memiliki aset, yang mana biasa dikenal dengan Barang Milik Daerah (BMD). Perkembangan yang terus melaju, menjadikan Peraturan perundang-undangan mengenai BMD kian berubah. Pada mulanya BMD diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 49 Ayat (6) pada undang-undang tersebut mengamanatkan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah. Kemudian pada awalnya dilahirkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan yang terbaru diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Adanya upaya mewujudkan kepastian hukum dengan mengikuti seiring perkembangan yang terus melaju hingga menjadikan pengelolaan BMD semakin kompleks, menunjukkan bahwa betapa pentingnya keberadaan BMD yang kemudian perlu pengelolaan dengan optimal, efektif, dan efisien.<sup>3</sup>

BMD berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda. (2020). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Hikam Media Utama. Hal. 97.

<sup>3</sup> Syamsir, Eko Nuriyatman, Fitria. (2023). *Aspek Hukum Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Jakarta: Damera Press. Hal. 140.

Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. BMD tersebut tak hanya dipandang sebagai sarana prasarana dalam rangka mewujudkan urusan pemerintah daerah, namun BMD dapat dioptimalkan untuk menggerakkan perekonomian daerah. Pemerintah daerah harapannya mampu mengoptimalkan pengelolaan BMD demi mewujudkan pembangunan berkelanjutan.<sup>4</sup>

Pengelolaan BMD salah satunya dilakukan dengan pemanfaatan BMD. Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, pemanfaatan merupakan pendayagunaan BMD yang tak digunakan dalam rangka menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga satuan kerja perangkat daerah maupun optimalisasi BMD dengan status kepemilikannya tak diubah. Pemanfaatan BMD memberi peluang daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) sekaligus meningkatkan fasilitas publik. BMD adalah salah satu komponen penting untuk menjalankan roda pemerintahan daerah, mengingat banyaknya jumlah aset pada suatu daerah yang mana perlu dikelola dengan baik.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Puji Agus. (2019). *Pengelolaan Barang Milik Daerah*. Palembang: YPLBBA. Hal. 1.

<sup>5</sup> Lidia M. Mawikere, Peter Marshall K., Johan Neyland. (2022). *Analisis Penggunaan dan Pemanfaatan Barang Milik Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Kota Tomohon*. *Going Concern: Jurnal Akuntansi*. 17(2). Hal. 100-106.

Bentuk pemanfaatan BMD salah satunya adalah dengan melaksanakan kerjasama *Built Operate and Transfer* (BOT) atau Bangun Guna Serah (BGS), sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Bangun Guna Serah berdasarkan Pasal 1 Angka 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berwujud tanah oleh pihak lain dengan mendirikan bangunan maupun sarana berikut fasilitasnya. Hal itu kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dengan kurun waktu yang disepakati. Tanah sekaligus bangunan maupun sarana berikut fasilitasnya akan diserahkan setelah jangka waktu berakhir.

Mekanisme mengenai pemanfaatan BMD berbentuk Kerjasama atau Perjanjian BGS diatur dalam Pasal 35 hingga Pasal 36 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No. 28 Tahun 2020) diatur juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut Permendagri No. 19 Tahun 2016), Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut Perda Kota Surabaya No. 1 Tahun 2020) dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 109 Tahun 2021

tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Perwali No. 109 Tahun 2021).

Dalam penyelenggaraan pemanfaatan BMD dengan BGS, Pemerintah Daerah harapannya dapat terus berupaya melaksanakan pembangunan daerah dengan melakukan kerja sama bersama pihak swasta. Kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta tentu didasari dengan perjanjian yang mengikat kedua belah pihak tersebut. Kerja sama tersebut dapat dituangkan dalam bentuk perjanjian BGS.<sup>6</sup> Perjanjian BGS antara pihak pemerintah daerah bersama pihak swasta dalam pemanfaatan BMD berbentuk BGS wajib memenuhi syarat sah, prinsip, dan asas perjanjian secara umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) mengenai syarat sah perjanjian, Pasal 1338 KUHPer mengenai bebas berkontak, dan Pasal 1234 KUHPer mengenai prestasi. Para pihak dalam perjanjian BGS tentu harus mematuhi isi perjanjian terkait pemenuhan prestasi yang telah disepakati. Salah satu pihak melekat hak atas prestasi dan pihak lain tentu wajib memenuhi prestasi.<sup>7</sup>

BGS antara pihak pemerintah daerah bersama pihak swasta memberikan keuntungan masing-masing untuk kedua belah pihak tersebut. Keuntungan bagi pemerintah daerah ialah dalam meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan rakyat tak lagi memerlukan anggaran besar. Hal tersebut karena telah

---

<sup>6</sup> Helena Primadianti S. (2020). *Karakteristik Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) sebagai Bentuk Perjanjian Innominate*. *Lex Lata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*. 2(1). Hal. 342-366.

<sup>7</sup> Yusril Sabri, dkk. (2021). *Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah Guna Percepatan Pembangunan di Indonesia*. *Konstitusi: Jurnal Prodi Magister Ilmu Hukum*. 15(2). Hal. 88-105.

dibebankan ke pihak swasta pada kurun waktu tertentu dalam rangka pengelolaan BMD dengan melakukan pembangunan dan pemanfaatan sesuai dengan perjanjian BGS. Pengelolaan BMD dengan pemanfaatan oleh pihak swasta menjadikan status kepemilikan tetap merupakan milik pemerintah, meliputi tanah, bangunan, hingga sarana prasarana di atas tanah tersebut. Pemerintah daerah juga tetap memperoleh pendapatan berupa pendapatan asli daerah sepanjang masa perjanjian.<sup>8</sup>

Tujuan diadakannya perjanjian BGS antara pihak pemerintah dengan pihak swasta dalam pengelolaan BMD dengan pemanfaatan sejatinya bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan infrastruktur sekaligus pembangunan daerah dengan optimal. Namun dalam realitanya ditemukan adanya salah satu aset atau BMD di Kota Surabaya yang justru tidak dilakukan pengelolaan sekaligus pemanfaatan dengan optimal. BMD tersebut adalah bangunan Hi Tech Mall. Dalam hal tersebut, sejatinya Pemerintah Kota Surabaya (Pemkot Surabaya) berupaya untuk mendayagunakan sekaligus mengoptimalkan lahan/aset yang dimilikinya dengan bekerjasama atau melakukan perjanjian dengan pihak swasta, yaitu PT. Sasana Boga dalam bentuk Perjanjian BGS.

Ketika perjanjian BGS tersebut sudah selesai, bangunan Hi Tech Mall tentu harus diserahkan oleh PT. Sasana Boga kepada pihak Pemkot Surabaya dengan kondisi kosong dan baik serta memberikan sosialisasi keseluruhan pedagang Hi Tech Mall. Namun Pihak ketiga yang dalam hal ini pedagang di Hi Tech Mall,

---

<sup>8</sup> Hari Sutra D. dan Kholis Roisah. (2019). *Kontrak Build Operate Transfer sebagai Sarana Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha. 5(2). Hal. 126-138.

ditemui masih memanfaatkan bangunan tersebut yang bahkan pengelolanya adalah pihak luar selain PT. Sasana Boga dan Pemkot Surabaya. Permasalahan yang muncul lainnya yaitu masih ada pihak ketiga dalam hal ini pedagang di Hi Tech Mall yang masih mempunyai hubungan hukum sewa dengan PT. Sasana Boga sedangkan perjanjian BGS antara Pemkot Surabaya dengan PT. Sasana Boga tersebut sudah berakhir dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) Tahun. Pihak ketiga tersebut tentu merasa dirugikan ketika bangunan Hi Tech Mall harus diserahkan ke pihak Pemkot begitu saja, karena pihak ketiga sejatinya juga telah mematuhi segala ketentuan pihak pengelola. Tidak optimalnya pemanfaatan tersebut tentu perlu digali terkait kepastian hukum dengan mengacu ketentuan berlaku yang merupakan salah satu tujuan utama hukum sekaligus sebagai perwujudan perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan.

Kepastian hukum menurut Nurhasan Ismail ialah adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang, yang di mana aturan tersebut memiliki suatu aspek yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.<sup>9</sup> Selain itu perlu digali mengenai bentuk perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang bersangkutan dalam pelaksanaan perjanjian BGS pada penyelenggaraan pengelolaan BMD berupa pemanfaatan yang tidak optimal. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah upaya

---

<sup>9</sup> Ananda. *Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli*. <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/> Diakses pada 15 Oktober 2023.

melindungi kepentingan individu sesuai Hak Asasi Manusia (HAM) terhadapnya atas dasar melakukan tindakan untuk kepentingannya.<sup>10</sup>

Penelitian ini terdapat perbedaan dengan penelitian terdahulu terkait pemanfaatan BMD atas perjanjian BGS sebagaimana tabel berikut:

No.	Nama Penulis, Judul, Tahun	Rumusan Masalah	Persamaan dan Fokus Penelitian	Perbedaan
1.	Helena Primadianti S., "Karakteristik Perjanjian BOT sebagai Bentuk Perjanjian Innominate", 2020.	1. Bagaimana sebenarnya karakteristik dari Perjanjian <i>Build Operate Transfer</i> (BOT) dari aspek hukum privat dibandingkan dengan perjanjian pada umumnya yang dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata?	Meneliti perjanjian BOT dan berfokus hanya pada karakteristik isi perjanjian BOT	Penelitian Penulis lebih kompleks menggali kepastian hukum atas pelaksanaan perjanjian BOT sekaligus bentuk perlindungan hukum.
2.	Clara Sahasti A., "Kerjasama BOT Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia", 2022.	1. Bagaimana tanggung jawab hukum para pihak pada kerjasama antara badan usaha untuk berinvestasi dan mengadakan perjanjian dalam pola kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha/ <i>Public Private Partnership</i> (PPP)? 2. Bagaimana implementasi kerjasama PPP dan implikasi atas investasi dari badan usaha untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia?	Meneliti perjanjian BOT, dengan jenis penelitian yuridis empiris yang berfokus pada implementasi dan tanggung jawab hukum para pihak	Penelitian Penulis merupakan yuridis normatif yang berfokus pada aspek kepastian hukum dan perlindungan hukum.
3.	Muhanan, Cahyowati, Kurniawan, "Perjanjian Kerjasama Bangun Guna Serah Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah dengan PT. Sinar Tiga Pilar", 2022	1. Apakah isi Perjanjian Bangun Guna Serah aset Pemerintah Daerah Lombok Tengah sesuai dengan prinsip-prinsip dalam hukum positif? 2. Bagaimana status Bangun Guna Serah aset Pemerintah Daerah setelah berakhir jangka waktu perjanjian? dan 3. Bagaimana hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian Bangun Guna Serah aset Pemerintah Daerah?	Meneliti Perjanjian BGS, Objek penelitian adalah perjanjian BGS antara Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah dengan PT. Sinar Tiga Pilar	Penelitian Penulis berfokus pada objek penelitian yaitu perjanjian BOT antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Sasana Boga.

Tabel 1.  
Perbedaan Penelitian Terdahulu

<sup>10</sup> Dominikus Rato. (2021). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Hukum Sejak Dini*. Jakarta: Kencana. Hal. 110.



Urgensi dalam Penelitian Penulis disini mengenai pemanfaatan BMD atas perjanjian BGS yakni adalah menggali secara normatif dengan melihat aspek kepastian hukum sebagai perwujudan tujuan hukum. Penelitian ini juga bertujuan untuk menggali bentuk perlindungan hukum, baik itu perlindungan preventif maupun represif guna melindungi para pihak di dalamnya terutama bagi pihak ketiga dalam hal ini pedagang di Hi Tech Mall.

Berdasarkan uraian di atas, Penulis mengangkat judul penelitian skripsi yaitu **“ANALISIS YURIDIS PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH DALAM BENTUK PERJANJIAN BANGUN GUNA SERAH PADA BANGUNAN HI TECH MALL”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana perwujudan kepastian hukum atas pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah pada Bangunan Hi Tech Mall?
2. Apa sajakah bentuk perlindungan hukum bagi pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) yang memanfaatkan bangunan Hi Tech Mall pada Perjanjian Bangun Guna Serah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memahami perwujudan kepastian hukum atas pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah pada Bangunan Hi Tech Mall.

2. Untuk mengetahui dan memahami bentuk perlindungan hukum bagi pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) yang memanfaatkan bangunan Hi Tech Mall pada Perjanjian Bangun Guna Serah.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum perdata pada khususnya. Terutama tinjauan yuridis pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah.
- b. Dapat memberikan bahan dan masukan serta referensi bagi penelitian terkait yang dilakukan selanjutnya. Yakni terkait tinjauan yuridis pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk perjanjian Bangun Guna Serah.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan pihak – pihak yang berkepentingan, termasuk pihak yang berwenang dan masyarakat umumnya terkait tinjauan yuridis pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan masukan dan melengkapi referensi yang belum ada terkait tinjauan yuridis pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah.

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

### **1.5.1 Tinjauan tentang Pemanfaatan Barang Milik Daerah**

#### **1.5.1.1 Definisi Pemanfaatan**

Pemanfaatan berasal dari kata kunci utilitas yang berarti menggunakan, keuntungan, keuntungan atau dapat diartikan bermanfaat, sedangkan penggunaan adalah proses dan tindakan menggunakan sesuatu.<sup>11</sup> Pemanfaatan memiliki arti proses, metode atau tindakan pemanfaatan. Pemanfaatan adalah suatu kegiatan, proses, metode, atau prosedur untuk membuat sesuatu yang ada bermanfaat. Istilah pemanfaatan berasal dari kata kunci utility yang berarti utilitas, yaitu mendapat imbuhan “pe-an” yang berarti proses atau tindakan penggunaan.<sup>12</sup> Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan adalah proses yang dilakukan untuk memperoleh sesuatu yang lebih baik dan lebih berharga.

#### **1.5.1.2 Definisi Aset/Barang Milik Daerah**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Barang Milik Daerah adalah semua barang atau aset yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBD) yang dilengkapi dokumen pengadaan atau berasal dari perolehan lainnya yang sah serta dilengkapi dokumen

---

<sup>11</sup> M. Sjamsidi dkk. (2013). *Pengelolaan dan Pemanfaatan Air Baku*. Malang: UB Press. Hal. 12.

<sup>12</sup> W.J.S. Poerwadarminta. (2006). *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka. Hal. 125.

perolehan baik berisifat berwujud maupun tidak berwujud. Menurut pendapat Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah menjelaskan bahwa harta kekayaan atau harta kekayaan daerah, khususnya, kekayaan atau harta milik daerah, semua kekayaan yang diperoleh atau berasal dari pengeluaran anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lain yang sah, baik tidak bergerak, tidak bergerak yang dapat dievaluasi, dihitung, dievaluasi atau ditimbang, termasuk hewan, tumbuhan dan selain uang dan surat berharga lainnya.<sup>13</sup>

#### **1.5.1.3 Sumber Barang Milik Daerah**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Pasal 3 Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah sumber Barang Milik Daerah meliputi :

1. Barang Milik Daerah yang dibeli atau diperoleh dari beban APBD
2. Barang Milik Daerah yang bersumber dari perolehan lainnya yang sah yaitu :
  - a. Barang/aset yang diperoleh dari hibah atau sumbangan
  - b. Barang/aset yang diperoleh dari pelaksanaan perjanjian atau kontrak

---

<sup>13</sup> Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah. (2010). *Pengelolaan keuangan dan asset daerah*. Bandung: Fokusmedia. Hal. 158.

- c. Barang/aset yang diperoleh berdasarkan Undang-undang
- d. Barang/aset yang diperoleh berdasarkan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

#### **1.5.1.4 Jenis Barang Milik Daerah**

Aset/Barang Milik Daerah juga dapat dikategorikan melalui sifat mobilitas barang, dibagi menjadi dua macam, yaitu :

1. Barang tidak bergerak, meliputi:
  - a. Bidang tanah: desa, lahan pertanian, lahan perkebunan, kebun campuran, hutan, lahan kolam ikan, danau/rawa, sungai, lahan konstruksi lainnya, lahan konstruksi, lahan tambang, lahan pembangunan jalan, dll.
  - b. Bidang jalan dan jembatan: Jalan, jembatan, terowongan, dan lain-lain sejenisnya;
  - c. Bidang bangunan air: Bangunan air irigasi, bangunan air pasang, bangunan air pengembangan rawa, bangunan air pengembangan sungai danj penanggul, bangunan air minum, dan lain sejenisnya;
  - d. Bidang instalasi: Instalasi air minum, instalasi air kotor, instalasi pengolahan sampah, instalasi pengolahan bahan bangunan, instalasi pembangkit listrik, instalasi gardu listrik, dan lain sejenisnya;

- e. Bidang bangunan gedung: Bangunan gedung tempat kerja, bangunan gedung instalasi, bangunan gedung tempat ibadah, rumah tempat tinggal dan gedung lainnya yang sejenis;
- f. Bidang monumen: Candi, monument alam, monument sejarah, tugu peringatan, dan lain sejenisnya.

2. Barang bergerak, antara lain:

- a. Bidang alat-alat besar: Alat-alat besar darat, alat-alat besar apung, alat-alat bantu, dan lain sejenisnya;
- b. Bidang alat kendaraan: Alat angkutan darat bermotor/ mesin, alat angkutan darat tak bermotor/ mesin, alat angkutan apung bermotor, alat angkut apung tak bermotor, alat angkut bermotor udara, dan lain sejenisnya;
- c. Bidang alat bengkel: Alat bengkel bermotor, alat bengkel tak bermotor, dan lain sejenisnya;
- d. Bidang alat pertanian: Alat pengolahan tanah dan tanaman, alat pemeliharaan tanaman/ pasca penyimpanan dan lain sejenisnya;
- e. Bidang alat kantor dan rumah tangga: Alat kantor, alat rumah tangga, dan lain sejenisnya;
- f. Bidang alat-alat studio: Alat studio, alat komunikasi dan lain sejenisnya;

- g. Bidang alat kedokteran: Alat-alat kedokteran dari berbagai macam spesifikasi/ bidang kedokteran;
- h. Bidang alat laboratorium: Unit alat laboratorium, alat peraga praktek sekolah, dan lain sejenisnya;
- i. Bidang buku/ perpustakaan: Buku-buku umum dan buku ilmu pengetahuan, dan lain sejenisnya;
- j. Bidang barang bercorak kesenian, kebudayaan: Barang bercorak kesenian, alat kesenian, tanda penghargaan, dan lain sejenisnya;
- k. Bidang hewan/ternak dan tumbuh-tumbuhan: Hewan seperti binatang ternak, binatang unggas, ikan, hewan kebun binatang, dan lain sejenisnya. Tumbuh-tumbuhan yang terdapat di hutan konservasi maupun kebun yang dikelola oleh Pemerintah Daerah;
- l. Bidang alat persenjataan/ keamanan: Senjata api, persenjataan non senjata api, amunisi, dan lain sejenisnya.<sup>14</sup>

Kepemilikan daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan dapat segera direalisasikan, digunakan atau dimiliki untuk dijual dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal neraca, dalam bentuk

---

<sup>14</sup> (2001). *Pedoman Pengelolaan Barang Milik/ Kekayaan Pemerintah Daerah Tahun 2001*. Jakarta: BP. Panca Usaha. Hal. 112-114.

persediaan. Sedangkan aktiva tetap adalah aktiva tetap yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan atau digunakan oleh masyarakat umum, termasuk tanah. Dari uraian di atas, yang dimaksud dengan aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedangkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap dalam neraca daerah.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Zul Kahfi. dkk. (2023). *Pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah Terhadap Pengamanan Aset Daerah Pemerintah Kota Makassar*. YUME: *Journal of Management*. 6(1). Hal. 327.



## 1.5.2 Tinjauan tentang Perjanjian Bangun Guna Serah

### 1.5.2.1 Definisi Perjanjian Secara Umum

Perjanjian merupakan perbuatan hukum yang dilakukan antara satu atau lebih badan hukum dengan satu atau lebih badan hukum lainnya yang setuju untuk terikat satu sama lain. Perjanjian merupakan terjemahan dari Bahasa Belanda, yaitu *overeenkomst* atau *contract* dalam Bahasa Inggris yang memiliki arti perikatan, perutusan dan perjanjian. Perjanjian menurut Pasal 1313 *Burgerlijk Wetboek* adalah suatu perjanjian (persetujuan) merupakan tindakan di mana satu orang atau lebih saling terikat pada satu orang atau lebih.

Menurut R. Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa dimana ada seseorang berjanji kepada orang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.<sup>16</sup> Sedangkan, Salim mengatakan bahwa perjanjian merupakan hubungan hukum antara satu subjek dengan subjek lain di bidang harta kekayaan, dimana satu badan hukum mempunyai hak atas prestasi dan dengan demikian menjadi milik badan hukum lain yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan pencapaiannya sesuai dengan yang disepakati.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Syahmin. (2017). *Hukum Kontrak Internasional*. Depok: Rajawali Pers. Hal. 1.

<sup>17</sup> Salim H.S. (2022). *Hukum Kontrak, Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hal. 27.

Berdasarkan Pasal 1320 *BurgerlijkWetboek*, terdapat 4 (empat) syarat sahnya suatu perjanjian, yakni: (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; (2) kecakapan – para pihak – untuk membuat perjanjian; (3) – mengenai – suatu hal tertentu (ada obyeknya); dan (4) suatu sebab (*causa*) yang halal. Dengan demikian, apabila suatu perjanjian memenuhi syarat-syarat keabsahan perjanjian (termasuk yang disepakati oleh para pihak), maka selama syarat-syarat lainnya juga dipenuhi, perjanjian tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (*beginzel dercontract vrijheid*) dan merupakan undang – undang bagi mereka yang membuatnya (*pacta sun servanda*) (*vide* Pasal 1338 BW).<sup>18</sup>

#### 1.5.2.2 Asas – Asas Perjanjian

Asas – asas hukum yang perlu diperhatikan oleh para pihak dalam pembuatan dan pelaksanaan perjanjian adalah sebagai berikut:

a. Asas Konsensualisme

Asas ini mendalilkan bahwasannya perjanjian terbentuk karena adanya perjumpaan konensus atau kehendak dari pihak – pihak tertentu. Asas ini diatur dalam Pasal 1320 butir (1) KUHPerduta.

b. Asas Kebebasan Berkontrak

---

<sup>18</sup> Umar Kasim. *Jika Pihak dalam Perjanjian Beritikad Buruk*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/jika-pihak-dalam-perjanjian-beritikad-buruk-lt4ecd917f0a1ce> , Diakses Pada 19 November 2023.

Asas ini mendefinisikan bahwa para pihak memiliki kehendak bebas dalam membuat perjanjian dan setiap orang bebas mengikat diri dengan siapapun yang ia kehendaki. Dalam hal ini Para pihak juga dapat dengan bebas menentukan ruang lingkup isi dan ketentuan perjanjian, sepanjang perjanjian tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang memaksa. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota.

c. Asas Kepatutan

Berdasarkan Pasal 1339 KUHPerdota, menjelaskan bahwa perjanjian tersebut tidak hanya mengikat para pihaknya tapi juga diwajibkan adanya kepatutan, kebiasaan ataupun undang-undang.

d. Asas Kebiasaan

Berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdota, menjelaskan bahwa dalam perjanjian tidak hanya mengikat terkait hal yang diatur tetapi juga terkait hal yang dibiasakan dapat diikuti.

e. Asas Itikad Baik

Asas itikad baik memiliki dua pengertian yaitu itikad baik subjektif dan itikad baik objektif. Asas itikad baik subjektif merupakan sikap kejujuran dan keterbukaan seseorang ketika melakukan suatu perbuatan hukum.

Sementara itu, prinsip itikad baik objektif berarti bahwa perjanjian yang dibuat harus dilaksanakan dengan memperhatikan norma kesusilaan dan kesucilaan. Asas ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPedata.

f. *Asas Pacta Sunt Servanda*

Asas ini memiliki arti bahwa suatu kontrak yang dibuat secara sah oleh para pihak mengikat para pihak tersebut secara penuh sesuai isi kontrak tersebut. Mengikat secara penuh disini memiliki arti bahwasannya suatu kontrak yang telah dirumuskan kekuatannya sama dengan kekuatan mengikat undang – undang. Asas ini tercantum dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.

### **1.5.2.3 Definisi Perjanjian Bangun Guna Serah**

Perjanjian Bangun Guna Serah merupakan bentuk perjanjian kerjasama yang disepakati antara pemilik tanah dan investor yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memberikan hak kepada investor untuk mendirikan bangunan selama periode perjanjian Bangun Guna Serah dan mengalihkan hak kepemilikan bangunan kepada pemegang hak atas tanah setelah berakhirnya perjanjian.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Anita Kamilah. (2013). *Bangun Guna Serah (Build operate and Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah : Perspektif Hukum Agraria , Hukum Perjanjian dan Hukum Publik*. Bandung: CV Keni Media. Hal. 6.

Perjanjian Bangun Guna Serah merupakan konsep, dimana konsep yang dibangun dengan biaya penuh dari perusahaan swasta, beberapa perusahaan swasta atau bekerjasama dengan badan usaha milik negara (BUMN) dan sekali dibangun, dikelola oleh kontraktor dan setelah tahapan operasional selesai, sebagaimana ditentukan dalam perjanjian Bangun Guna Serah, proyek dialihkan kepada pemerintah sebagai pemilik proyek.<sup>20</sup>

Perjanjian Bangun Guna Serah adalah kontrak antara instansi pemerintah (*special purpose company*) untuk pembangunan infrastruktur publik bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan infrastruktur tanpa mengeluarkan dana dari pemerintah, dimana pihak swasta (badan usaha) bertanggung jawab atas desain akhir, pembiayaan, konstruksi, operasi dan pemeliharaan suatu proyek investasi infrastruktur selama beberapa tahun, biasanya dengan pengalihan aset pada akhir masa kontrak.<sup>21</sup>

#### **1.5.2.4 Karakteristik Perjanjian Bangun Guna Serah**

Karakteristik hukum dari Perjanjian Bangun Guna Serah, Secara umum, hampir sama dengan perjanjian/kontrak yang dikenal dalam hukum privat. Secara umum dapat disimpulkan bahwa perjanjian Bangun Guna Serah adalah kontrak *Innominat* yang tetap tunduk pada ketentuan Buku III KUHPdata. Namun

---

<sup>20</sup> Ima Oktorina. (2010). *Kajian Tentang Kerjasama Pembiayaan dengan Sistem BOT dalam Revitalisasi Pasar Tradisional*. Semarang: Universitas Diponegoro. Hal. 12.

<sup>21</sup> Tatiek Sri. Djatmiati. (2004). *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*. Surabaya: Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Hal. 75.

secara khusus, perjanjian Bangun Guna Serah juga memiliki karakteristik yang tidak dimiliki perjanjian lain yang membuatnya berbeda, seperti dalam fitur hukum perjanjian bangun dan menyerah dibandingkan dengan perjanjian lainnya bahwa yang pertama, prestasi yang dicapai meliputi segala bentuk prestasi yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1234 KUH Perdata, yaitu melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, dan memberikan sesuatu. Kedua, ada tiga jenis tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh investor sebagai penerima hak, yaitu pembangunan, pengoperasian dan serah terima bangunan. Ketiga, salah satu bentuk kesepakatan pemerintah dimana selain aspek privat juga dikaitkan dengan aspek publik yang berdampingan.<sup>22</sup>

#### **1.5.2.5 Pelaksanaan Perjanjian Bangun Guna Serah**

Dalam Pasal 34 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut sebagai PP No. 28 Tahun 2020), pelaksanaan Bangun Guna Serah (BGS) Barang Milik Negara/Daerah mempertimbangkan beberapa aspek, yaitu:

1. Pengelola Barang/Pengguna Barang memerlukan bangunan dan fasilitas administrasi pemerintahan negara/daerah untuk

---

<sup>22</sup> Helena Primadianti S., *Op. Cit.*, Hal. 364.

kepentingan pelayanan publik dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya; dan

2. APBN/APBD tidak ada atau tidak mencukupi dana untuk menyediakan bangunan dan fasilitas tersebut.

Menurut Pasal 34 Ayat 2 PP No. 28 Tahun 2020, Pelaksanaan Bangun Guna Serah Barang Milik Negara/Daerah dilakukan oleh:

1. Pengelola barang, terhadap barang milik negara, yang ada di Pengelola barang;
2. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan dari Pengelola barang untuk barang milik Negara, yang berada di Pengguna Barang; atau
3. Pengelolaan barang milik daerah setelah mendapat persetujuan dari Gubernur/Bupati/Walikota Daerah.

Di dalam ketentuan Pasal 36 PP No. 28 Tahun 2020, Skema Bangun Guna Serah menyatakan bahwa jangka waktu penerapan Bangun Guna Serah paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian. Mitra BGS dilakukan melalui tender dan kemudian tender yang berhasil atau disebut mitra BGS selama masa pelaksanaan pemanfaatan memiliki kewajiban:

- a. Harus membayar kontribusi ke rekening kas umum negara bagian / regional setiap tahun selama periode operasi, yang jumlahnya ditentukan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang;

- b. Harus mendukung objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- c. Dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan:
  - 1. tanah yang telah menjadi objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
  - 2. bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan Bangun Guna Serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/ Daerah; dan/ atau
  - 3. hasil Bangun Guna Serah.

Berdasarkan Pasal 36 PP No. 28 Tahun 2020, Di dalam perjanjian Bangun Guna Serah setidaknya memuat:

- 1. para pihak yang terikat dalam perjanjian;
- 2. objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
- 3. jangka waktu pelaksanaan Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
- 4. jangka waktu pengoperasian hasil Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- 5. hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian.



### **1.5.2.6 Tujuan Perjanjian Bangun Guna Serah**

Peraturan Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk menerapkan penggunaan aktiva tetap yang tidak digunakan untuk kegiatan operasional pemerintah daerah dalam rangka mengoptimalkan aset tetap yang dimiliki daerah tanpa mengubah status kepemilikan aset tetap yang dimiliki daerah. Penerapan penggunaan aset tetap milik daerah memberikan peluang bagi setiap daerah untuk meningkatkan pendapatan awal daerah melalui aset tetap yang tidak digunakan dalam kegiatan operasional.

Bagi investor, pengembangan infrastruktur dengan model BGS/BOT merupakan model yang menarik karena memiliki kontrol yang tinggi terhadap infrastruktur yang dibangun oleh mereka. Namun dengan kerja sama ini, mendapat keuntungan yang menjanjikan para pihak.

### **1.5.2.7 Keuntungan dan Kekurangan Perjanjian Bangun Guna Serah**

Keuntungan dalam BGS/BOT menurut Soerodjo sebagai bentuk perjanjian kerja sama, memiliki banyak kelebihan tetapi juga kekurangan. Keuntungan dan kekurangan BGS/BOT adalah:<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Irawan Soerodjo. (2017). *Hukum Perjanjian dan Pertanahan: Perjanjian Build, Operate and Transfer (BOT) Atas Tanah*. Surabaya: Perwakilan Jawa Timur. Hal. 52.

1. Mengingat BGS/BOT merupakan kerja sama pembiayaan, maka pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai pemilik tanah/tanah, tidak perlu mengeluarkan pengeluaran atau anggaran atau mencari dana pinjaman untuk membangun infrastruktur dan sarana sehingga dapat mengurangi beban anggaran dalam APBN/APBD.
2. Dengan kerjasama dalam bentuk BGS/BOT, meskipun pemerintah tidak memiliki anggaran yang cukup, namun tetap dapat membangun infrastruktur beserta segala fasilitasnya sehingga kebutuhan dan kepentingan masyarakat tetap dapat terlayani, mengingat pembangunan proyek dilakukan dengan pendanaan sektor swasta.
3. Dengan menerapkan sistem kerjasama BGS/BOT, pemerintah tetap dapat melakukan pembangunan infrastruktur kepentingan umum atas tanah yang dimilikinya tanpa harus mengalihkan atau melepaskan hak atas tanah kepada pihak lain agar aset negara tetap terjaga dengan baik.
4. Melalui kerjasama BGS/BOT, memberikan kesempatan atau kesempatan kepada pihak lain dalam hal ini pihak swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan fasilitas.
5. Bagi sektor swasta, melalui BGS/BOT, kerja sama merupakan peluang bisnis untuk berinvestasi dalam jangka waktu tertentu

untuk mengambil keuntungan yang wajar melalui pengoperasian sarana dan prasarana yang dibangun.

6. Dengan kerjasama BGS/BOT, individu swasta diharapkan dapat mengembangkan usaha di lahan strategis, yang biasanya dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah, tanpa harus membeli tanah atau lahan kosong.
7. Kerugian yang terkandung dalam kerja sama dengan BOT adalah untuk individu pribadi, yaitu karena investor harus mengambil resiko dalam berinvestasi. Resiko tergantung pada situasi di negara seperti kondisi politik dan keamanan, ketidakpastian dalam perekonomian negara, situasi pasar yang tidak stabil atau perubahan kondisi keamanan.

### **1.5.3 Tinjauan tentang Kepastian Hukum**

#### **1.5.3.1 Definisi Kepastian Hukum**

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan umum yang membuat orang tahu perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa kepastian hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah, karena dengan aturan umum individu dapat mengetahui apa yang dapat dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Riduan Syahrani. (2014). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum Edisi Revisi*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hal. 23.

Kepastian hukum adalah keadaan di mana perilaku manusia, baik individu maupun kelompok dan organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang digambarkan oleh aturan hukum. Prinsip kepastian hukum diperlukan dalam penciptaan peraturan perundang-undangan, karena kepastian hukum adalah prinsip dasar dari berbagai jenis aturan hukum yang menurut M. Kordela “*The legal certainty as the superior principle of the system of formal principles of the rule of law justifies the legal validity of a defined group of values*”.<sup>25</sup> Kemudian kepastian hukum menurut Maxeiner mempunyai dua fungsi yaitu mengarahkan publik untuk mematuhi hukum dan melindungi publik dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang yang dapat menggunakan kekuasaan mereka dalam menciptakan dan menegakkan supremasi hukum.<sup>26</sup>

### **1.5.3.2 Asas Kepastian Hukum**

Kepastian hukum merupakan prinsip hukum yang mengikat setiap orang dalam hal memperoleh kejelasan tentang perlakuan hukum. Kepastian hukum adalah salah satu tujuan hukum, yaitu keadilan dan kemanfaatan. Dalam Undang-Undang itu sendiri, baik secara substantif maupun formal, harus dijaga kepastian hukumnya agar keadilan dan kemanfaatan yang menjadi tujuan undang-undang dapat terlaksana secara bersamaan. Oleh karena

---

<sup>25</sup> Samudra Putra Indratanto, dkk. (2020). *Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. Jurnal Ilmu Hukum. 16(1). Hal. 88–100.

<sup>26</sup> Riduan Syahrani, *Loc. Cit.*

itu, Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang dikemukakannya terdapat empat hal dasar yang berkaitan erat dengan makna kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Hukum adalah hal yang positif, yang berarti bahwa hukum positif adalah undang-undang.
2. Hukum didasarkan pada fakta, yang berarti mereka didasarkan pada kenyataan.
3. Fakta-fakta yang terkandung atau terkandung dalam hukum harus dinyatakan secara sederhana, sehingga menghindari kebingungan tentang makna atau interpretasi, dan dapat dengan mudah diterapkan.
4. Hukum positif seharusnya tidak mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, atas dasar pandangannya tentang kepastian hukum, yang berarti kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk hukum, atau lebih khusus lagi peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, Hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia dalam masyarakat dan harus

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. Hal. 19.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Hal. 20.

selalu dihormati, meskipun hukum positif dianggap tidak adil. Selain itu, kepastian hukum adalah keadaan keamanan, ketentuan dan status.

#### **1.5.4 Tinjauan Pentang Perlindungan Hukum**

##### **1.5.4.1 Definisi Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum adalah memberikan dukungan atau perlindungan terhadap hak asasi manusia yang telah dirugikan oleh orang lain. Perlindungan ini diberikan kepada masyarakat agar dapat menghormati semua hak yang ditetapkan oleh hukum. Perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus disediakan oleh penegak hukum/profesional untuk memberikan keamanan psikologis dan fisik dari gangguan dan intimidasi dari pihak manapun.<sup>29</sup>

Perlindungan hukum adalah perlindungan harkat dan martabat, serta pengakuan hak asasi manusia yang dipegang oleh orang perseorangan atas dasar ketentuan hukum dari kesewenangan atau seperangkat ketentuan atau aturan yang dapat melindungi satu hal dari hal lain. Ketika menyangkut konsumen, undang-undang memberikan perlindungan atas hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengarah pada tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.<sup>30</sup> Di Indonesia, perlindungan hukum yang dimaksud

---

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo. (1993). *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jurnal Masalah Hukum. 10. Hal. 74.

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. Hal. 25.

selalu didasarkan pada Pancasila sebagai dasar yang indah, meskipun konsep rumusnya menggunakan pemikiran dunia Barat, yang penekanannya pada konsep tersebut didasarkan pada perlindungan hak asasi manusia.<sup>31</sup>

Perlindungan hukum adalah Penyempitan makna perlindungan, dalam hal ini hanya mencakup perlindungan hukum. Perlindungan oleh hukum memang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan kewajiban. Sebab, pada hakikatnya, manusia dilahirkan dengan hak dan kewajiban dalam hubungannya dengan sesama dan lingkungan. Sebagai subjek hak, manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan perbuatan hukum.<sup>32</sup>

Selain itu, pendapat ahli berikut telah diungkapkan tentang pengertian perlindungan hukum:

- a. **Soetiono**, Disebutkan bahwa perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa. Tindakan sewenang-wenang seperti itu tidak mengikuti aturan hukum sebagaimana mestinya, tetapi dilakukan secara eksternal. Perlindungan hukum ini dirancang untuk

---

<sup>31</sup> Ashabul Kahfi. (2016). *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja*. Jurnal *Jurisprudentie*. 3(2). Hal 64.

<sup>32</sup> CST Kansil. (1989). *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. Hal. 102.

menertibkan dan memberi ketenangan sehingga manusia dapat menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>33</sup>

- b. Muchsin**, mengatakan bahwa perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyelaraskan hubungan nilai atau aturan yang diwujudkan dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan ketertiban dalam perjalanan hidup antar manusia.<sup>34</sup>

#### 1.5.4.2 Bentuk Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum hakikatnya berfungsi sebagai perwujudan terhadap keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi masyarakat. Philipus M. Hadjon pada teori perlindungan hukum menerangkan bahwa perlindungan yang berkaitan dengan martabat dan pengakuan hak asasi manusia yang dipegang oleh perseorangan perseorangan atas dasar ketentuan hukum.<sup>35</sup> Pada hal ini dapat dilihat bahwa segala sesuatu memiliki kemungkinan seseorang mempertahankan hak-haknya yang ditentukan oleh hukum. Menurut Philipus M. Hadjon dalam hal perlindungan hukum bagi masyarakat ini dapat dikategorikan menjadi dua yaitu:<sup>36</sup>

- a. Perlindungan Hukum secara Preventif

---

<sup>33</sup> Setiono. (2004). *Rule of Law (Supremasi Hukum)*. Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. Hal. 3.

<sup>34</sup> Muchsin. (2003). *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret. Hal. 14.

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, Hal. 1.

<sup>36</sup> *Ibid*, Hal. 4-5.



Perlindungan hukum secara preventif ini menurut Hadjon merupakan pemberian kesempatan pada masyarakat untuk dapat untuk mengajukan pendapat atau keberatan sebelum keputusan Pemerintah menjadi bentuk final.

b. Perlindungan Hukum secara Represif

Perlindungan hukum secara represif ini menurut Hadjon yaitu suatu bentuk perlindungan yang bertujuan untuk mampu menyelesaikan adanya permasalahan ataupun sengketa.

Perlindungan hukum tentu sangat penting untuk dapat diwujudkan oleh pemerintah terhadap masyarakatnya dalam sebuah negara karena perlindungan hukum menggambarkan suluh satu bentuk untuk menjaga hak-hak bagi warga negaranya. Perlindungan hukum di Indonesia sendiri dapat dimaknai dengan adanya Pancasila, Undang – Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan dan aturan – aturan lainnya yang mengatur ini menjadi sebuah tonggak bagi tercapainya keadilan hukum yang dapat melindungi masyarakat Indonesia.

## 1.6. Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah studi yang memungkinkan untuk secara sistematis menggambarkan aturan yang mengatur suatu masalah, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan masalah hukum, dan memprediksi perkembangan undang-undang yang relevan di masa depan.<sup>37</sup> Metode penelitian hukum normatif ini didasarkan pada teori, konsep, prinsip hukum, dan yurisprudensi yang terkait dengan penelitian ini, dan dilakukan dengan menggunakan ketentuan hukum primer dan sekunder.<sup>38</sup> Penelitian yuridis normatif digunakan untuk menetapkan kebenaran konsistensi dalam hal apakah norma hukum yang ada konsisten dengan norma hukum, apakah norma hukum tersebut konsisten dengan konsep keadaan hukum yang sebenarnya, dan apakah konsisten dengan prinsip-prinsip hukum, terutama prinsip-prinsip hukum untuk terwujudnya keadilan. Maka, hal utama yang harus diperhatikan adalah kesesuaian peraturan perundang-undangan yang ada dengan norma hukum yang ada, yang dilakukan dengan meneliti, menggali, dan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

---

<sup>37</sup> Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hal. 32.

<sup>38</sup> I Made Pasek Diantha. (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Pranada Media Group. Hal. 4.

Pendekatan penelitian adalah pendekatan hukum (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan legislatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan meninjau beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah hukum yang sedang dipertimbangkan, dan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang memberikan sudut pandang analitis untuk memecahkan masalah dalam penelitian hukum yang dipertimbangkan oleh aspek-aspek konsep hukum di baliknya atau nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan peraturan tertentu.<sup>39</sup> Referensi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penggunaan barang milik daerah berupa perjanjian bangunan dan transmisi digunakan dalam penelitian ini.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dan preskriptif. Deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh secermat mungkin data yang berkaitan dengan objek peneliti. Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk memperkuat hipotesis penelitian dalam rangka memperkuat materi hukum yang berkaitan dengan penelitian.<sup>40</sup> Termasuk isi dan struktur hukum positif, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk menentukan isi atau makna norma hukum yang dijadikan acuan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi subjek penelitian. Pada dasarnya, normatif adalah penelitian yang dilakukan untuk memberikan argumen yang perlu dibuat untuk mengatasi

---

<sup>39</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, Hal. 24.

<sup>40</sup> Nurul Qamar, dkk. (2017). *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*. Makassar: Cv. Social Politic Genius. Hal. 152.

beberapa masalah yang perlu dipecahkan dalam penelitian.<sup>41</sup> Dalam penelitian ini, menggunakan rujukan aturan hukum yang berkaitan dengan pemanfaatan barang milik daerah dan perjanjian di Indonesia untuk dikaji guna memperoleh argumen yang dapat menyelesaikan suatu permasalahan/masalah hukum terkait kepastian hukum dan perlindungan hukum pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) dalam Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT Sasana Boga pada bangunan Hi Tech Mall.

### 1.6.2 Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari undang-undang, dokumen resmi, protokol pembuatan undang-undang, dan putusan hakim.<sup>42</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, Hal. 153.

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.*, Hal. 141.

5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
6. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah
9. Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
11. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
12. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 109 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
13. Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT. Sasana Boga pada Bangunan Hi Tech Mall

Bahan hukum sekunder adalah ketika bahan utama adalah buku atau bahan pustaka yang berisi prinsip-prinsip dasar yurisprudensi dan pandangan pengacara.<sup>43</sup> Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan ialah meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah di bidang hukum;
- b. Makalah – makalah;
- c. Jurnal ilmiah;
- d. Artikel ilmiah;
- e. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- f. Kamus Hukum; dan
- g. Situs Internet yang berkaitan dengan pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah.

### 1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan bahan hukum dirancang untuk mendapatkan bahan hukum dalam penelitian. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan bahan hukum pendukung adalah penelitian sastra. Tinjauan pustaka adalah metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *Content Analysis*.<sup>44</sup> Metode ini bermanfaat untuk memperoleh dasar teori melalui pemeriksaan dan kajian buku, statuta, dokumen, laporan, arsip, wawancara Staf Bidang Penataan Pemanfaatan Pemindahtanganan Barang Milik Daerah (P3BMD)

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, Hal.142.

<sup>44</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.*, Hal. 21.

Kota Surabaya dan hasil penelitian cetak dan elektronik lainnya dengan penggunaan barang milik daerah berupa perjanjian tentang transmisi dan penggunaannya sebagai referensi, sesuai dengan hukum dan peraturan yang ada yang seharusnya relevan.

#### **1.6.4 Metode Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan metode analisis data berupa deskriptif analitik dengan logika deduktif. Deskriptif analitis adalah gambaran peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat dikaitkan dengan teori dan praktik hukum untuk penerapan hukum positif yang mengatasi suatu masalah. Logika deduktif adalah pemrosesan bahan hukum secara deduktif, yaitu untuk menjelaskan sesuatu yang umum dan kemudian membawanya ke kesimpulan yang lebih spesifik.<sup>45</sup>

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan penafsiran terhadap undang-undang. Penafsiran yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

##### **1) Penafsiran Gramatikal**

Penafsiran gramatikal adalah Penafsiran dengan penafsiran hukum sesuai dengan arti kata atau istilah. Terdapat hubungan yang sangat erat antara bahasa dan hukum. Bahasa adalah satu-satunya alat yang digunakan oleh legislator untuk mengekspresikan kehendak, tetapi tidak dapat dipisahkan

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, Hal.47.

bahwa legislator terkadang memiliki urutan kata yang salah.<sup>46</sup> Dengan demikian, dalam penelitian ini menerapkan pencarian kata yang lazim digunakan dalam sehari-hari dan disertai juga dengan menggunakan kamus bahasa.

## 2) Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis adalah penafsiran suatu undang-undang dengan mengaitkan pasal-pasal yang relevan dengan undang-undang tersebut atau menghubungkannya dengan undang-undang lain.<sup>47</sup> Hukum selalu dikaitkan dengan hukum dan peraturan lain, dan hukum tidak independen atau independen dari sistem hukum secara keseluruhan. Setiap hukum adalah bagian dari keseluruhan sistem hukum. Selain itu, materi hukum yang diperoleh dalam penelitian ini sangat penting, logis dan sistematis, karena materi hukum dicatat secara sistematis dan konsisten, yang akan memungkinkan untuk mengungkapkan solusi untuk masalah demikian.

### 1.6.5 Sistematika Penulisan

Untuk menyelesaikan penelitian atau skripsi studi hukum ini, maka sistematika Penulisan atau kerangka kerja skripsi dibagi menjadi bab-bab yang terdiri dari sub-bab. Penelitian atau skripsi ini berjudul **“ANALISIS YURIDIS PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH DALAM**

---

<sup>46</sup> Yudha Bhakti Ardiwisastra. (2012). *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: PT. Alumni. Hal. 9.

<sup>47</sup> *Ibid.*, Hal. 11.



**BENTUK PERJANJIAN BANGUN GUNA SERAH PADA BANGUNAN HI TECH MALL”** Yang dalam pembahasannya dibagi menjadi 4 (empat) bab:

Bab Pertama, memberikan gambaran umum dan komprehensif tentang topik yang dibahas. Bab pertama terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian, Tinjauan Literatur, dan Metode Penelitian.

Bab Kedua, membahas tentang rumusan masalah pertama mengenai hukum positif di Indonesia mengatur mengenai perwujudan kepastian hukum atas pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT Sasana Boga. Bab ini terbagi atas 2 (dua) sub – bab. Sub – bab pertama membahas mengenai keabsahan Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT Sasana Boga. Sub – bab kedua menguraikan tentang perwujudan kepastian hukum atas pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT Sasana Boga berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Bab Ketiga, membahas tentang perlindungan hukum bagi pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) yang memanfaatkan bangunan Hi Tech Mall pada Perjanjian Bangun Guna Serah. Bab ini terbagi menjadi 2 (dua) sub – bab. Sub – bab pertama membahas mengenai perlindungan preventif bagi pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) yang memanfaatkan bangunan

Hi Tech Mall. Sub – bab kedua membahas mengenai perlindungan represif bagi pihak ketiga (pedagang Hi Tech Mall) yang memanfaatkan bangunan Hi Tech Mall.

Bab Keempat adalah bab terakhir yang terdiri dari kesimpulan dan saran tentang masalah ini. Pada bab terakhir penulisan, penelitian ini digambarkan sebagai kesimpulan dari bab sebelumnya sesuai dengan masalah yang ada dan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan tersebut.