

**KEPASTIAN HUKUM DALAM PERJANJIAN KERJA SAMA
PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH ANTARA
PEMERINTAH DAERAH DENGAN
PERSEROAN TERBATAS**

TESIS

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Mencapai Gelar Magister Hukum**



Oleh:

SURYANTO

NIM. 2474101041

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS LANCANG KUNING
PEKANBARU**

2026

LEMBARAN PERSETUJUAN

TESIS

KEPASTIAN HUKUM DALAM PERJANJIAN KERJA SAMA PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN PERSEROAN TERBATAS

Disusun Oleh:

SURYANTO
NIM. 2474101041

Telah dilakukan pembimbingan dan dinyatakan layak untuk diajukan
Dihadapan Tim Penguji Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Lancang Kuning

Pekanbaru, Februari 2026

Pembimbing I



Dr. Indra Afrita, S.H., M.H.
NIDN. 1002047301

Pembimbing II



Dr. Tri Anggara Putra, S.H., M.H.
NIDN.1021027502

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Lancang Kuning



Dr. Miftahul Haq, S.H., M.Kn.
NIDN. 1016098004

LEMBARAN PENGESAHAN

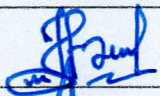
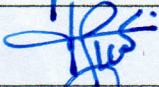
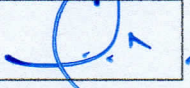
TESIS

KEPASTIAN HUKUM DALAM PERJANJIAN KERJA SAMA PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN PERSEROAN TERBATAS

Disusun Oleh:

Nama : Suryanto
NIM : 2474101041
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Perdata/ Hukum Bisnis

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada hari Selasa, tanggal 10 Februari 2026
Dinyatakan Lulus dengan nilai A

NO	NAMA PENGUJI	JABATAN	TANDA TANGAN
1	Dr. Indra Afrita, S.H., M.H.	Ketua	
2	Dr. Tri Anggara Putra, S.H., M.H.	Sekretaris	
3	Dr. Sandra Dewi, S.H., M.H.	Penguji I	
4	Dr. Robert Libra, S.H., M.H.	Penguji II	

Mengetahui,



Prof. Dr. Adolf Bastian, S.Pd., M.Pd.
NIDN. 0008116402



Dr. Miftahul Haq, S.H., M.Kn.
NIDN. 1016098004

PERNYATAAN MENGENAI TESIS DAN SUMBER INFORMASI SERTA PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis dengan judul: **“Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas”**, adalah karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan belum diajukan dalam bentuk apapun kepada perguruan tinggi manapun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka di bagian akhir laporan akhir tesis ini. Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya kepada Sekolah Pascasarjana Universitas Lancing Kuning Prodi Magister Ilmu Hukum.

Pekanbaru, Februari 2026

Suryanto

NIM. 2474101041

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Suryanto
NIM : 2474101041
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Sekolah Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini dengan judul **“Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas”** adalah benar karya asli saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Adapun pemikiran-pemikiran dan pandangan-pandangan akademisi yang bersamaan dengan tulisan ini, sepanjang sumber dan atau penyebutannya jelas, lebih merupakan data dan atau fakta pendukung atas tesis ini. Saya menyadari sepenuhnya konsekuensi yang akan saya terima apabila tesis ini terbukti sebagai hasil plagiat atau karya orang lain. Saya bersedia menerima sanksi akademis sesuai ketentuan yang berlaku. Jika di masa mendatang ditemukan adanya unsur plagiat dalam tesis ini, saya bersedia agar tesis (magister) ini dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Pekanbaru, Februari 2026

Yang menyatakan,

Meterai 10.000

Suryanto

KATA PENGANTAR

Dengan rasa syukur yang mendalam kepada Allah SWT, tesis penelitian dengan judul: ***“Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas”***, dapat disajikan setelah melalui penelitian, bimbingan dan ujian yang dilaksanakan sejak bulan Oktober 2025 sampai bulan Februari 2026.

Pada kesempatan ini, dengan penuh rasa hormat, Penulis ingin menyampaikan terima kasih yang tulus kepada:

1. Prof. Dr. Junaidi, S.S., M.Hum., selaku Rektor Universitas Lancang Kuning atas kesediaanya memberikan perhatian yang mendalam terhadap fasilitas belajar dan pengajaran, yang menjadi pondasi penting bagi penelitian dan penjelajahan ilmu di Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.
2. Para Wakil Rektor, yakni: Dr. Zamzami, M.Kom, selaku Wakil Rektor I, Dr. Jeni Wardi, S.E., M.Ak, selaku Wakil Rektor II, dan Dr. Hardi, S.E., selaku Wakil Rektor III Universitas Lancang Kuning atas kesediaanya memberikan perhatian yang mendalam terhadap fasilitas belajar dan pengajaran, yang menjadi pondasi penting bagi penelitian dan penjelajahan ilmu di Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.
3. Prof. Dr. Adolf Bastian, S.Pd., M.Pd., selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang dengan dedikasinya memberikan dukungan yang luar biasa serta layanan yang berkualitas dalam menangani segala urusan di lingkungan Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.
4. Para Wakil Dekan, yakni: Dr. Ir. Yuliana Susanti, S.P., M.Si., selaku Wakil Dekan I, Assoc. Prof. Dr. Nurliana Nasution, ST., M.Kom., selaku Wakil Dekan II, dan Assoc. Prof. Dr. Indra Purnama, M.Sc., selaku Wakil Dekan III, Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang dengan dedikasinya memberikan dukungan yang luar biasa serta layanan yang berkualitas dalam menangani segala urusan di lingkungan Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.

5. Dr. Miftahul Haq, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang dengan dedikasinya memberikan dukungan yang luar biasa serta layanan yang berkualitas dalam menangani segala urusan di lingkungan Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.
6. Dr. Yelia Nathassa Winstar, S.H., M.Kn., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang dengan dedikasinya memberikan dukungan yang luar biasa serta layanan yang berkualitas dalam menangani segala urusan di lingkungan Program Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning.
7. Dr. Indra Afrita, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan yang berharga dan saran yang mendalam dalam proses penyusunan tesis ini.
8. Dr. Tri Anggara Putra, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan yang berharga dan saran yang mendalam dalam proses penyusunan tesis ini.
9. Para Dosen Sekolah Pascasarjana Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning, yang telah memberikan ilmu yang sangat luar biasa sehingga kami sapat menyelesaikan pendidikan sampai dengan meraih gelar Magister Hukum ini.
10. Para Penguji Proposal Tesis yakni: Penguji I Dr. Indra Afrita, S.H., M.H., Penguji II Dr. Tri Anggara Putra, S.H., M.H., Penguji III Assoc. Prof. Dr. Yeni Triana, S.H., M.H., dan Penguji IV Dr. Yelia Nathassa Winstar, S.H., M.Kn., yang dengan penuh dedikasi telah memberikan masukan dan saran yang berharga untuk penyempurnaan tesis ini.
11. Para Penguji Tesis yakni: Ketua Dr. Indra Afrita, S.H., M.H., Sekretaris Dr. Tri Anggara Putra, S.H., M.H., Penguji I, Dr. Sandra Dewi, S.H., M.H., dan Penguji II, Dr. Robert Libra, S.H., M.H., yang dengan penuh dedikasi telah memberikan masukan dan saran yang berharga dalam proses ujian untuk penyempurnaan tesis ini.
12. Staf Administrasi Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang telah memberikan dukungan yang berarti dalam menangani berbagai urusan

administrasi dan kemahasiswaan.

13. Rekan-rekan Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Lancang Kuning, yang dengan kerjasama dan dukungan mereka, memberikan kontribusi positif selama perjalanan studi ini.
14. Kepada almarhum ayahanda Sukarno, yang telah berpulang ke rahmatullah pada tahun 2003 yang lalu, berkat didikan dan pesan beliau, mendorong semangat kuat dan tinggi bagi saya untuk mewujudkan pesan almarhum yang dalam falsafah Jawa: *“mikul duwur mendem jero, artinya mengangkat derajat kebaikan dan menyembunyikan segala bentuk kekurangan,”* dengan doa yang tulus mendoakan semoga Allah mengampuni dosa-dosanya, menerima semua amal ibadahnya, dan dilapangkan alam kuburnya, Aamin.
15. Kepada ibunda Marini yang telah melahirkan, mengasuh dan merawat saya hingga dewasa, semua pengorbanan beliau tidak akan bisa dibalaskan, hanya dengan doa tulus, semoga Allah memberikan nikmat kesehatan, umur panjang dan keberkahan dalam hidupnya, begitu juga dengan dukungan dari seluruh saudara kandung dan keluarga saya di kota Madiun, Aamiin.
16. Rasa bersyukur dan bangga kepada istri tercinta saya Nina Djoefri, anak pertama saya Rifky Aprinianto, S.Sos, dan anak kedua saya Jannatul Dwijayanni Putri yang sedang menimba ilmu di fakultas hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan dukungan, pengorbanan, dan pengertiannya dalam saya menuntut ilmu, hingga menyelesaikan tesis ini sebagai syarat meraih gelar Magister Hukum.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, semangat, dan doa selama proses penyusunan tesis ini. Harapannya, tesis ini dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam pengembangan pengetahuan dan pemahaman di bidang hukum. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat yang berarti bagi pihak yang membutuhkan serta bagi kemajuan ilmu pengetahuan secara umum.

Pekanbaru, Februari 2026

Suryanto

ABSTRACT

SURYANTO, Postgraduate School of Law, Lancang Kuning University. *Legal Certainty in Cooperation Agreements for the Utilization of Regional Assets Between Local Governments and Limited Liability Companies*, supervised by INDRA AFRITA as the Chief Supervisor, and TRI ANGGARA PUTRA as the Member Supervisor.

Cooperation agreements between local governments and limited liability companies are strategic instruments for optimizing regional assets and increasing regional original revenue within the framework of regional autonomy, guided by applicable laws and regulations in a state governed by the rule of law. The background of this research is based on the conflicting norms and hierarchy of laws and regulations regarding the imposition of mortgage rights on objects resulting from cooperation in the utilization of regional assets, namely building use rights. The research problem formulation is: *First*, to determine the legal certainty in cooperation agreements for the utilization of regional assets. *Second*, to determine the responsibilities of local governments and limited liability companies in cooperation agreements that have legal certainty. This research aims to analyze the legal certainty of cooperation agreements for the utilization of regional assets and examine the legal implications of conflicting norms related to the imposition of mortgage rights on building use rights. The research method used is normative legal research, using a statutory, conceptual, and doctrinal approach, through analysis of relevant primary and secondary legal materials. Research conclusions: *First*, legal certainty is not absolute; it is contextual and dynamic, following the nature of the object of the agreement. *Second*, the responsibilities of the parties in a legal relationship under a cooperation agreement are guided by the principle of legal certainty through systematic legal interpretation, regulatory harmonization, transparent and accountable contract design, and a focus on protecting public and private interests. Research recommendations: *First*, legal certainty in cooperation agreements requires regulatory harmonization based on the hierarchy of laws, systematic legal interpretation, and transparent public contract design. *Second*, clauses regarding the imposition of mortgage rights during the term of the cooperation agreement need to be clarified.

Keywords:

Regional Property; Investment; Legal Certainty; Cooperation Agreement.

ABSTRAK

SURYANTO, Sekolah Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning. *Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas*, dibimbing oleh, Ketua pembimbing INDRA AFRITA, dan Anggota pembimbing TRI ANGGARA PUTRA.

Perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah dengan perseroan terbatas, merupakan instrumen strategis untuk mengoptimalkan aset daerah dan meningkatkan pendapatan asli daerah dalam kerangka otonomi daerah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sebuah negara hukum. Latar belakang penelitian ini didasari adanya konflik norma dan hierarki peraturan perundang-undangan tentang pembebanan hak tanggungan pada objek hasil kerja sama pemanfaatan barang milik daerah berupa hak guna bangunan. Rumuan masalah penelitian ini adalah: *Pertama*, mengetahui kepastian hukum dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah. *Kedua*, mengetahui tanggung jawab pemerintah daerah dan perseroan terbatas dalam perjanjian kerja sama yang berkepastian hukum. Penelitian ini bertujuan menganalisis kepastian hukum perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah, meneliti implikasi yuridis dari konflik norma terkait pembebanan hak taggungan pada hak guna bangunan. Metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan doktrinal, melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder yang relevan. Kesimpulan penelitian: *Pertama*, kepastian hukum tidak bersifat absolut, bersifat kontekstual dan dinamis, mengikuti karakter objek perjanjian. *Kedua*, tanggung jawab para pihak dalam hubungan hukum perjanjian kerja sama berpedoman pada prinsip kepastian hukum melalui penafsiran hukum yang sistematis, harmonisasi regulasi, perancangan kontrak yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan kepentingan publik dan privat. Saran penelitian: *Pertama*, kepastian hukum perjanjian kerja sama diperlukan harmonisasi regulasi berdasarkan hierarki perundang-undangan, penafsiran hukum yang sistematis, serta perancangan kontrak publik yang transparan *Kedua*, perlu ditegaskan klausula tentang pembebanan hak tanggungan selama jangka waktu perjanjian kerja sama.

Kata Kunci:

Barang Milik Daerah; Investasi; Kepastian Hukum; Perjanjian Kerja Sama.

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Halaman Persetujuan Dosen Pembimbing	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Pernyataan dan Pelimpahan Hak Cipta	iv
Surat Pernyataan Tidak Plagiat	v
Kata Pengantar	vi
Abstrak	ix
Daftar Riwayat Hidup	xi
Daftar Isi	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	22
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	22
1. Tujuan Penelitian	22
2. Kegunaan Penelitian	22
D. Tinjauan Pustaka	23
E. Kerangka Teori	30
F. Metode Penelitian	42
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	43
2. Sumber Data	45
3. Teknik Pengumpulan Data	46
4. Analisis Data	46
5. Penarikan Kesimpulan	46
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PERJANJIAN KERJA SAMA PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH	48
A. Pengertian Dan Asas Perjanjian	48
B. Syarat Sah Perjanjian	51
C. Wanprestasi	54
D. Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Oleh Pemerintah Daerah Sebagai Pemilik	59

BAB III TINJAUAN UMUM MENGENAI PERSEROAN TERBATAS	67
A. Pendirian Perseroan Terbatas	79
B. Organ Perseroan Terbatas	70
C. Tanggung Jawab Organ Perseroan.....	71
D. Pemanfaatan Barang Milik Daerah Oleh Perseroan Terbatas ..	77
BAB IV ANALISIS KEPASTIAN HUKUM DALAM PERJANJIAN KERJA SAMA PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH ANTARA PEMERINTAH DAERAH DENGAN PERSEROAN TERBATAS	82
A. Bagaimana Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas?	82
B. Bagaimana Konsep Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dan Perseroan Terbatas Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Yang Berkepastian Hukum?	122
BAB V PENUTUP	161
A. Kesimpulan	161
B. Saran	162
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai perwujudan dari semangat reformasi di Indonesia untuk pemerataan pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah adalah lahirnya Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Poin-poin pokok tentang otonomi daerah adalah terkait hak daerah, kewenangan dan kewajiban daerah dalam melakukan pengaturan dan mengurus hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Setelah adanya ketentuan tentang otonomi daerah tersebut, terjadi pendelegasian sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kecuali dalam beberapa hal masih merupakan kewenangan pusat misalnya terkait hubungan luar negeri, agama, pertahanan keamanan dan lain sebagainya.¹

Otonomi daerah menuntut daerah untuk semakin mandiri secara keuangan daerah sehingga pemerintah daerah perlu mencari alternatif sumber pendapatan asli daerah lain dengan pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD). Otonomi daerah lahir karena desakan reformasi dan pertimbangan ketidakmampuan pemerintah pusat melakukan kontrol atau pengawasan secara keseluruhan terhadap pembangunan di daerah.

Secara sederhana dapat dimaknai dengan otonomi daerah bahwa, pemerintah daerah dianggap lebih mengerti terkait hal apa yang dibutuhkan daerah, lebih memahami potensi-potensi daerah dan arah pembangunan yang akan perlukan daerah, sehingga dengan luasnya wilayah negara Republik Indonesia, maka pelimpahan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah menjadi suatu yang niscaya harus dilakukan.²

Perkembangan pembangunan nasional dalam era otonomi daerah, maka Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang pengelolaan keuangan dan aset

¹Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²Ni Putu Gina Sukma Antari & Ida Bagus Panji Sedana. (2018). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Modal Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah”. E-Jurnal Manajemen Unud. Vol. 7 No. 2, h. 1080-1110. Diakses 28 Oktober 2025

daerah menjadi salah satu faktor penting dalam meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Salah satu aset yang memiliki potensi besar menambah penerimaan keuangan daerah di luar pajak adalah optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD), berupa tanah, bangunan, kendaraan, dan barang lainnya yang diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau melalui perolehan sah lainnya.

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola sumber daya termasuk Barang Milik Daerah (BMD) melalui perjanjian kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak swasta, termasuk perseroan terbatas (PT). Bentuk kerja sama ini merupakan bagian dari implementasi prinsip *Public Private Partnership (PPP)* yang bertujuan meningkatkan efisiensi pemanfaatan aset daerah sekaligus mendukung pembangunan daerah, kondisi ini memunculkan pertanyaan mengenai kepastian hukum, keabsahan jaminan, dan perlindungan bagi para pihak, baik pemerintah daerah, pihak swasta, maupun kreditur.

Ketentuan mengenai Barang Milik daerah diatur secara eksplisit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Peraturan yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dimana disebutkan bahwa “Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau perolehan lainnya yang sah.”³

Bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dapat dilakukan melalui skema Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan, Bangun Serah Guna/ Bangun Guna Serah, Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur serta Kerja Sama Terbatas untuk Pembiayaan Infrastruktur.⁴

Pedoman teknis pemanfaatan Barang Milik Daerah Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Nomor 19 Tahun 2016 yang diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang

³ Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 2020 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

⁴ Ibid Hal 2

Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Perubahan Permendagri ini dalam rangka penyempurnaan dan pembaruan pedoman pengelolaan Barang Milik Daerah untuk meningkatkan efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi. Peraturan ini mencakup perbaikan dalam perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, pemindahtanganan, hingga penghapusan aset daerah, serta menambahkan pengaturan khusus untuk kondisi bencana, kendaraan dinas, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan.⁵

Pembangunan sarana dan prasarana untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia tidak mungkin tercapai oleh Pemerintah sendiri tanpa dukungan dari rakyatnya. Dengan peraturan-peraturan yang ada dan keterbatasan anggaran negara, Pemerintah dapat mewujudkan pembangunan di daerah untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak, manjalin kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah dengan pihak ketiga, baik perorangan maupun badan hukum. Dalam menjalin kerja sama pemerintah sebagai penentu kebijakan negara adalah sebuah badan hukum publik yang harus mempertanggungjawabkan berbagai kebijakan yang diambilnya kepada masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa setiap pemerintah daerah memiliki aset Barang Milik Daerah bernilai ekonomis yang tidak difungsikan akibat terbatasnya anggaran untuk merealisasikannya. Berangkat dari kondisi tersebut perlu dilakukan penelitian penyebab tidak optimalisasinya pemanfaatan barang milik daerah menjadi bernilai ekonomi, sehingga dapat meningkatkan potensi penerimaan keuangan daerah diluar pajak.

Salah satu aspek yang mempengaruhi optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah adalah rasio kebutuhan dan tersedianya anggaran daerah. Indikator yang menunjukkan semakin tingginya derajat desentralisasi fiskal adalah kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di luar pajak yang bersumber dari pendapatan lain.

Dimana di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa yang merupakan PAD adalah

⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.⁶

Dari beberapa jenis Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang disebutkan diatas, dapat dikatakan bahwa terdapat relatif banyak sumber-sumber kegiatan yang dapat digunakan oleh daerah untuk menghasilkan PAD. Salah satu sumber pendapatan yang dapat memberikan tambahan terhadap PAD adalah dengan kerja sama pemanfaatan Barang Milik daerah (BMD). Barang Milik Daerah atau dalam istilah lain disebut sebagai Aset Daerah, yang jika dimanfaatkan/didayagunakan secara maksimal dapat memberikan sumbangsih dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Barang Milik Daerah merupakan aset penting milik Pemerintah Daerah yang pemanfaatannya diatur secara ketat oleh peraturan perundang-undangan, terutama untuk menjaga akuntabilitas dan mencegah penyalahgunaan aset negara. Dalam praktiknya, kerja sama antara Pemerintah Daerah dan pihak swasta, seperti Perseroan Terbatas (PT) adalah dalam bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah untuk menunjang pembangunan daerah, peningkatan layanan publik dan menambah pendapatan daerah.

Ketika Pemerintah Daerah menjalin kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) dengan Perseroan Terbatas (PT), diperlukan asas kepastian hukum sebagai landasan pelaksanaan kerja sama, namun memunculkan persoalan karakter hukum perjanjian tersebut: apakah tunduk pada hukum perdata biasa seperti kontrak antara dua pihak swasta, ataukah bersifat hubungan publik (*administratif*) karena melibatkan instansi pemerintah yang mempunyai kekuasaan publik?

Di Belanda lebih jauh menunjukan bahwa suatu perjanjian kebijakan (*bleidovereenkomst*) yang diadakan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara telah menjadikan perjanjian yang dimaksud sebagai sarana dari kebijakan yang ditempuhnya (*de overeenkomst als instrument van overheidsbleid*) yakni kebijakan

⁶ Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

tata usaha negara tertentu dinyatakan dalam wujud perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dengan pihak lain.⁷

Dalam buku 2 NBW Belanda F.A.M Stroink menegaskan dasar hukum keikutsertaan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di dalam hal perbuatan hukum keperdataan diatur pada pasal 1 menyebutkan:

”Wanneer openbare lichamen-rechtspersonen aan het privaatrechtelijk rechtsvekeer deelnemen doen zij dan niet als overheid, als gesagsorganisatie, Dese openbare lichamen-rechtspersonen zijn, deelnemende aan het privaatrechtelijke rechtsvekeer, in principe op dezelfde onder wopen aan de rechtmacht van de gewone rechter als de burger.”

“Yakni apabila badan hukum publik ikut serta dalam hubungan hukum keperdataan, maka dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai organisasi kekuasaan namun dia menggunakan hak-hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat. Badan-badan tersebut pada dasarnya tunduk pada peradilan biasa seperti halnya rakyat biasa.”⁸

Tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara mewakili pemerintah dalam suatu hubungan kontraktual merupakan tindakan keperdataan. Kontrak yang dibuat dan atau ditandatangani dengan demikian tunduk pada aturan yang berlaku bagi hukum kontrak privat. Dalam hal kontrak itu didahului dengan atau dituangkan dalam suatu keputusan, maka keputusan yang dimaksud bukan merupakan keputusan tata usaha negara yang menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.⁹

Hal-hal yang menyangkut pembentukan, pelaksanaan, perubahan, dan atau pemutusan perjanjian, sekalipun tertuang dalam bentuk keputusan harus dinilai sebagai perbuatan hukum keperdataan. Keputusan yang demikian inilah yang menurut teori melebur dipahami sebagai keputusan yang melebur kedalam tindakan keperdataan. Teori ini dapat dilihat dan dianut dalam pasal 2 huruf (a) Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan:

⁷ Sabri Yusril, Asas Kepastian Hukum Dalam Pelaksanaan Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Pada Proyek Pemerintah Guna Percepatan Pembangunan di Indonesia, (Disertasi) Universitas Islam Riau, 2024.

⁸ F.A.M Stroink dalam Pengantar Hukum Administrasi Negara (*Intruduction to the Indonesia Administrative Law*). Philipus M. Hadjon. Gadjah Mada University Press. 1996.

⁹ Di Indonesia, adanya serangkaian peraturan kebijakan dapat dilihat pada berbagai keputusan, surat edaran, surat edaran bersama dan lain-lain, yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha Negara. Philipus M. Hadjon. op,cit hal 155.

*” Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara. ”*¹⁰

Dari perspektif hukum perdata, perjanjian kerjasama seperti ini berlandaskan pada asas-asas umum hukum perjanjian, di antaranya asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*), asas konsensualisme (*consensualism*), asas itikad baik (*good faith*) serta asas kepastian hukum melalui asas *pacta sunt servanda* yakni bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi pihak-pihak yang membuatnya sekaligus wajib dilaksanakan.¹¹

Dalam sistem hukum Indonesia, asas *pacta sunt servanda* mendapatkan pengaturan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang menyatakan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”¹² Lebih lanjut, kajian doktrinal menyebutkan bahwa asas ini adalah “*foundation*” bagi hukum kontrak/perjanjian karena tanpa adanya kewajiban *cumplir* (memenuhi) terhadap perjanjian yang sah, maka kepastian dan stabilitas hubungan kontraktual tidak dapat dijamin.¹³

Berbagai hal yang dilakukan oleh pemerintah termasuk dalam menentukan bentuk kontrak yang akan digunakan adalah bagian dari kebijakan. Terkadang kebijakan yang dipilih menimbulkan bentuk permasalahan tersendiri. Demikian juga kebijakan untuk menggandeng pihak swasta dalam melakukan perwujudan pembangunan infrastruktur. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta dalam kerjasama pembangunan infrastruktur akan menimbulkan akibat hukum seperti adanya prestasi-prestasi yang harus dipenuhi oleh para pihak untuk tercapainya suatu kepastian hukum.

Bentuk pemanfaatan barang milik daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dapat dilakukan melalui skema Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan, Bangun Serah Guna/

¹⁰Pasal 2 huruf (a) Undang-Undang No 5 Tahun 1986.

¹¹Titik Triwulan Tutik, “Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional”, *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 7 No. 2 (Desember 2018), hlm. 111.

¹²KUHPerdata, Pasal 1338 ayat (1).

¹³I G. Angga Adi Utama, “Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional”, *Ganesha Civic Education Journal*, Vol.1 No.1 (2019), hlm. 37–48.

Bangun Guna Serah, Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur serta Kerja Sama Terbatas untuk Pembiayaan Infrastruktur.¹⁴

Bentuk kerja sama pemanfaatan barang milik daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 yang diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pemerintah daerah mulai menggunakan skema kerja sama dengan pihak swasta, seperti Perseroan Terbatas (PT), untuk memanfaatkan Barang Milik Daerah yang belum digunakan secara maksimal. Bentuk kerja sama ini dapat berupa: Sewa, Pinjam Pakai, Bangun Guna Serah (BGS), Bangun Serah Guna (BSG), dan Kerjasama Pemanfaatan (KSP).¹⁵

Di antara pilihan bentuk kerja sama pemanfaatan aset barang milik daerah yang banyak dipilih adalah pola kerja sama Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT). Jika pola Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT) dipilih sebagai bentuk kerja sama, maka dibutuhkan pengetahuan yang cukup bagi aparat pemerintah pusat atau daerah untuk melaksanakannya.

Jika tidak adanya kepastian hukum, maka pelaksanaan dalam perjanjian kerjasama pemanfaatan barang milik daerah dengan pola Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT) akan membawa kerugian baik bagi pemerintah sendiri maupun bagi masyarakat termasuk juga investor. Konsep perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah diharapkan dapat meningkatkan kebermanfaatan aset daerah bagi publik sekaligus meningkatkan penerimaan keuangan daerah.¹⁶

Perjanjian *Build, Operate and Transfer* (BOT) merupakan salah satu bentuk perjanjian kerja sama, dimana pihak investor menyediakan dana untuk membangun dan membiayai pendirian fasilitas baru sedangkan pemerintah sebagai

¹⁴Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

¹⁵Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

¹⁶Moh. Zaini S., Magister Sains Hukum dan Pembangunan, Pasca Sarjana Universitas Airlangga, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i3.818>, *Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Pamekasan* Home / Archives / Vol. 26 No. 3 (2021): Edisi September / Articles, diakses 29 Oktober 2025

pemilik tanah/lahan yang menyediakan tanah/lahannya untuk didirikan fasilitas baru tersebut.

Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT) sebagai bentuk perjanjian kebijakan yang diadakan oleh pemerintah dengan pihak swasta merupakan perbuatan hukum oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan hubungan perjanjian bertindak melalui dua macam peranan, satu sisi bertindak selaku hukum publik (*public actor*) disisi lain bertindak selaku hukum keperdataan.

Dari penjelasan di atas tentang perjanjian Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT), setidaknya terdapat tiga ciri proyek BGS/BOT, yaitu:¹⁷

1. Pembangunan (*Build*):

Pemilik proyek sebagai pemberi hak pengelolaan memberikan kuasanya pada pemegang hak (kontraktor) untuk membangun sebuah proyek dengan dananya sendiri (dalam beberapa hal dimungkinkan didanai bersama/*participating interest*). Desain dan spesifikasi bangunan umumnya merupakan usulan pemegang hak pengelolaan yang harus mendapatkan persetujuan dari pemilik proyek.

2. Pengoperasian (*Operate*):

Merupakan masa atau tenggang waktu yang diberikann pemilik proyek pada pemegang hak untuk selama jangka waktu tertentu mengoperasikan dan mengelola proyek tersebut untuk diambil manfaat ekonominya, bersamaan dengan itu pemegang hak berkewajiban melakukan pemeliharaan terhadap proyek tersebut. Pada masa ini pemilik proyek dapat juga menikmati sebagai hasil sesuai perjanjian jika ada.

3. Penyerahan Kembali (*Transfer*):

Pemegang hak pengelolaan menyerahkan hak pengelolaan dan fisik proyek pada pemilik proyek setelah masa konsesi selesai dan pembebanan biaya

¹⁷Budi Santoso, Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Model BOT (*Build Operate and Transfer*), (Solo: Genta Press,2008) hal. 16.

penyerahan umumnya telah ditentukan dalam perjanjian mengenai siapa yang menanggungnya.

Hubungan keperdataan dalam sebuah perjanjian dalam Pasal 1338 KUH Perdata ayat 1 menyatakan bahwa sebuah perjanjian merupakan undang-undang bagi para pihak yang menyepakatinya. Dalam sebuah kontrak investasi dan pembangunan, subjek hukum perdata dalam hal ini investor tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus berkerja sama serta bersinergi dengan Pemerintah selaku Pemilik lahan sekaligus pihak yang paling berkepentingan dan mengambil manfaat dari perjanjian khususnya perjanjian Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT).

Dalam konsep Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT), pemerintah selalu membutuhkan kehadiran investor, namun dalam hal ini pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang ada di seluruh Indonesia mengacu terhadap arah dan kebijakan nasional yang tergambar dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di setiap Provinsi serta Kota dan/atau Kabupaten di seluruh Indonesia.

Setelah pembangunan fasilitas selesai, investor diberi hak untuk mengoperasikan mengelola dan memungut hasil dari fasilitas tersebut selama kurun waktu tertentu ini disebut dengan (*operate*). Setelah masa pengoperasian atau yang disebut dengan konsesi tadi selesai fasilitas itu dikembalikan kepada pemerintah yang disebut dengan transfer. Sehingga secara keseluruhan proses tadi disebut dengan kontrak Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT).¹⁸

Jefrey Delmon memberikan deskripsi tentang *Build, Operate and Transfer* (BOT) sebagai berikut:

*“In a typical BOO/BOT project the public sector grantor grants a concession to a private company to develop and operate what would traditionally be a public sector project. This Private company, or private company, obtains financing for the project. And procures the design and construction of the works and operates the facility during the concession period.”*¹⁹

¹⁸Nazarkhan Yasin, Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia, Buku pertama Seri Hukum Konstruksi, Gramedia Pustaka utama, 2006, hal.75-76

¹⁹Jeffrey Delmon, *BOO/BOT Projects: A Commercial and Contractual Guide*, Sweet and Maxwell, London, 2000 p.5

Hampir sama dengan pengertian di atas, Munir Fuady memberikan pengertian BOT sebagai kontrak dimana pihak kontraktor menyerahkan bangunan yang sudah dibangunnya setelah masa transfer, sementara sebelum proyek tersebut diserahkan, ada masa tenggang waktu bagi pihak kontraktor (misalnya 20 tahun) yang disebut “masa konsesi” untuk mengoperasikan proyek dan memungut hasil/revenue sebagai imbalan dari jasa membangun proyek yang bersangkutan.²⁰

C. Walker dan A.J Smith memberikan definisi BOT:

*“The granting of concession which empowers the right to operate and profit from the entity created by that concession. On expiry of the concession the entity transfer at not cost to whose who granted the concession”.*²¹

Lebih lanjut Robert Tiong menyatakan:

*“The BOT concept, which has actually been in use for centuries, requires the private sector to finance, design, build, operate and manage the facility and then transfer asset free of charge to the government after a specified concession period”.*²²

Maria S.W. Sumardjono mendefinisikan BOT sebagai perjanjian antara dua pihak, dimana pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan di atasnya oleh pihak kedua, dan pihak kedua berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu, dengan memberikan fee atau tanpa fee kepada pihak pertama, dan pihak kedua wajib mengembalikan tanah beserta bangunan di atasnya dalam keadaan dapat dan siap dioperasikan kepada pihak pertama setelah jangka waktu operasional berakhir.²³

Dalam konteks *Build, Operate and Transfer* (BOT) juga tidak dapat dipungkiri dapat terjadi perselisihan khususnya dalam konteks wanprestasi baik oleh pemerintah dan/atau investor. Penyelesaian sengketa dalam perjanjian Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT) dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan sesuai dengan isi perjanjian Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT).

²⁰Munir Fuady, “Kontrak Pemborongan Mega Proyek”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002 hal. 53

²¹Walker, C dan A.J Smith. *Privatized Infrastructure of The BOT Aproach*, London. Telford Publications. 1992.

²²Robert Tiong. *The Structuring of BOT Contruction Projects*. Singapore. Nanyang Technological University. 1992

²³Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH, MCL. MPA. Tanah dalam Perspektip Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Kompas Jakarta, Januari 2008. hal 208

Pengaturan mengenai skema pembangunan Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT) dapat kita lihat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Skema pembangunan BGS/BOT dalam Permendagri tersebut dikenal dengan istilah Bangun Guna Serah (BGS).

Perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS)/ *Build, Operate and Transfer* (BOT) diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, untuk mendorong penerimaan negara melalui sektor pemanfaatan barang milik negara/daerah.

Bangun Guna Serah (BGS) adalah pemanfaatan barang milik Negara/Daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.²⁴

Selama jangka waktu pengoperasian, mitra kerjasama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) untuk penyediaan infrastruktur dilarang menjaminkan atau gadaikan barang milik negara/daerah yang menjadi objek kerjasama pemanfaatan.²⁵ Jangka waktu kerjasama pemanfaatan paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan tidak dapat diperpanjang.²⁶

Bangun Guna Serah (BGS) atau Bangun Serah Guna (BSG) barang milik negara/daerah dilaksanakan dengan pertimbangan:²⁷

1. Pengelola barang/pengguna barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; dan

²⁴Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

²⁵Pasal 41B huruf c angka 1 Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

²⁶Pasal 33 ayat (1) huruf (k) Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

²⁷Pasal 33 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

2. Tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

Mitra Bangun Guna Serah (BGS) atau mitra Bangun Serah Guna (BSG) yang telah ditetapkan dalam perjanjian, dan selama jangka waktu pelaksanaan perjanjian kerja sama memiliki kewajiban:²⁸

1. membayar kontribusi ke rekening kas umum negara/ daerah setiap tahun selama jangka waktu pengoperasian, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang;
2. memelihara objek bangun guna serah atau bangun serah guna; dan
3. dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindah tangankan, berupa:
 - a) tanah yang menjadi objek bangun guna serah atau bangun serah guna;
 - b) bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan bangun guna serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah pusat/ daerah; dan/ atau
 - c) hasil bangun serah guna.

Dalam perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) atau Bangun Serah Guna (BSG), paling sedikit harus memuat:²⁹

1. Para pihak yang terkait 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.

Contoh yang Penulis ambil dalam penelitian tesis ini adalah perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah antara Pemerintah Daerah dengan Perseroan Terbatas (PT) menggunakan pola kerja sama pemanfaatan/pengguna usaha barang milik daerah berupa *Build, Operate and Transfer (BOT)* di Pekanbaru yaitu perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kota Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Permata, dalam menata areal bekas Pasar Pusat Sukaramai

²⁸Pasal 36 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

²⁹Pasal 36 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

Pekanbaru, yang selanjutnya dikenal dengan Plaza Sukaramai dan saat ini dikenal dengan Sukaramai Trade Center.

Contoh perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah ini diambil karena dalam penyusunan isi perjanjian saat dibuat dan selama masa pengelolaan/berlangsungnya masa kerja sama menimbulkan konflik norma pada rezim hukum yang berbeda yakni norma hukum saat perjanjian dibuat dan norma hukum pada saat berakhirnya perjanjian. Hal ini menimbulkan kekaburan hukum dan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang telah mengatur dalam isi perjanjian tentang hak, kewajiban dan tanggung jawab para pihak terhadap perjanjian yang dibuat, yakni pada rezim hukum tahun 1996 dengan kondisi rezim hukum tahun 2026 saat ini.

Dari contoh ini dapat diuraikan secara singkat, bahwa pembangunan pasar pusat sukaramai ini dilandasi dari Perjanjian Kerja Sama antara Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru dengan PT Makmur Papan Nomor: 270-WK/1996 dan Nomor: 018/MPP/XI/1996 tanggal 30 November 1996 tentang Pembangunan Peremajaan Pasar Pusat Sukaramai.

Adapun pada pokoknya isi perjanjian kerja sama tersebut adalah kerja sama ini dalam rangka menata kembali Pasar Pusat Sukaramai dengan cara membangun los, kios, toko, kantor toko dan fasilitas pasar lainnya di atas tanah pengelolaan pemerintah kota Pekanbaru seluas ± 36.446 M2 yang terletak di Kelurahan Sukaramai, Kecamatan Pekanbaru Kota, Kota Pekanbaru, dengan tujuan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas lingkungan sarana perdagangan sekaligus meningkatkan nilai ekonomis lahan yang akan memberikan kontribusi bagi kesejahteraan ekonomi dan sosial budaya masyarakat kota.

Pemerintah Kota Pekanbaru menyertakan modal berupa lahan ditambah bangunan Pasar Sukaramai, sedangkan PT Makmur Papan Permata menyertakan modal berupa seluruh biaya pembangunan dan biaya ganti rugi kepada pemilik toko/kios. Pemerintah Kota Pekanbaru berhak memperoleh royalti atas penggunaan tanah sebesar Rp.100.000.000,- pertahun dan hutang Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru di Bank Dagang Negara Indonesia (BDNI) dibayar/diambil alih pelunasannya oleh PT Makmur Papan Permata.

PT. Makmur Papan Permata selama jangka waktu kerjasama diberikan hak pengelolaan selama 25 (dua puluh lima) tahun dengan diterbitkan Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama PT Makmur Papan Permata dengan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Terhadap Hak Guna Bangunan (HGB), pihak PT Makmur Papan Permata diberikan hak mengalihkan dan mengagunkan hak guna bangunan kepada pihak lain dengan memberitahukan kepada Pemerintah Kota Pekanbaru.

Perjanjian ini tidak berakhir, apabila salah satu pihak meninggal dunia atau pihak Pemerintah Kota Pekanbaru diadakan perubahan atau mutasi Pejabat-pejabat maupun instansi lainnya, maka tetap terikat dan wajib mentaati serta melaksanakan perjanjian ini. Demikian juga PT. Makmur Papan Permata jika ada perubahan susunan pemilik perusahaan dan perubahan susunan pengurus perseroan maka tetap terikat dan wajib mentaati perjanjian ini.

Dari contoh kasus tersebut berdasarkan hasil penelusuran informasi pihak terkait, muncul perbedaan pendapat dan penafsiran tentang pengembalian objek hasil kerja sama pemanfaatan barang milik daerah antara para pihak. Pihak Pemerintah Kota Pekanbaru berkehendak bahwa serah terima objek hasil kerja sama harus berpedoman pada Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 7 Tahun 2026. Sementara pihak mitra PT Makmur Papan Permata berkehendak tetap berpedoman pada apa yang telah diperjanjikan pada perjanjian kerja sama yang dibuat tahun 1996, karena menyangkut kepastian hukum atas investasi yang telah dikeluarkan, dan untuk proses selanjutnya setuju berpedoman pada peraturan terbaru. Ketidakpastian hukum seperti ini akan menimbulkan keraguan calon mitra pemerintah daerah dalam menjalin kerja sama pemanfaatan barang milik daerah ke depannya.

Berdasarkan contoh kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) guna menunjang pembangunan daerah dan peningkatan layanan publik di Pekanbaru menggunakan pola kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) tersebut, merupakan cara efektif untuk mengoptimalkan penggunaan Barang Milik Daerah dengan tidak membebani anggaran keuangan daerah, tetapi dapat menunjang kebutuhan daerah berupa fasilitas bangunan yang berfungsi bisnis dan sosial, sehingga anggaran keuangan daerah dapat dipergunakan untuk pembangunan

fasilitas umum lainnya seperti halnya jalan, jembatan, puskesmas, rumah sakit, ataupun gedung sekolah.

Keuntungan lain yang didapat selama perjanjian kerja sama berlangsung bagi Pemerintah Daerah antara lain terciptanya lapangan kerja, pertumbuhan pelaku usaha dan juga menerima pendapatan dari kontribusi royalti dari pemanfaatan Barang Milik Daerah serta pajak-pajak daerah ditambah akan menerima objek hasil kerja sama pada saat berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja sama yang mempunyai nilai tinggi.

Terdapat sejumlah tantangan dalam kerja sama pemanfaatan barang milik daerah, misalnya: pengaturan kontrak yang berat sebelah (pihak daerah atau pihak swasta memiliki posisi tawar yang jauh berbeda), pelaksanaan kontrak yang tidak sesuai dengan isi perjanjian (*wanprestasi*), serta kondisi eksternal seperti perubahan regulasi atau keadaan memaksa (*force majeure*) yang menghambat pelaksanaan kontrak sebagaimana dimaksud dalam asas *pacta sunt servanda*.³⁰

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum di samping keadilan dan kemanfaatan. Dalam negara hukum (*rechtsstaat*), kepastian hukum menuntut agar hukum dapat memberikan pedoman yang jelas, konsisten, dapat diprediksi bagi setiap subjek hukum dan tidak menimbulkan multitafsir. Tanpa adanya kepastian hukum, hukum akan kehilangan fungsinya sebagai instrumen pengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Diantara kepastian hukum yang Penulis teliti adalah kepastian hukum tentang boleh tidaknya objek hasil kerja sama pemanfaatan barang milik daerah diberikan hak tanggungan/jaminan utang sesuai dengan kesepakatan dalam perjanjian maupun peraturan perundang-undangan yang ada.

Teori tentang kontrak publik (*government contract*) menunjukkan bahwa ketika salah satu pihak adalah entitas publik (seperti pemerintah daerah), maka asas *pacta sunt servanda* selain menegakkan kepastian hukum juga harus

³⁰Farhan Jiddan Saros & Nurkholis Anwar, "Efektivitas Asas Pacta Sunt Servanda saat Terjadi Keadaan Memaksa (Force Majeure) dalam Hukum Perjanjian Indonesia", *Journal Sains Student Research*, Vol.1 No.1 (2024), hlm. 50–60.

diharmonisasikan dengan kepentingan publik, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi pengelolaan aset negara/daerah.³¹

Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Sedangkan perjanjian kerja sama merupakan perjanjian utama yang memuat ketentuan mengenai bagaimana suatu kerja sama tersebut dijalankan termasuk hak dan kewajiban para pihak.

Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah landasan utama hukum perjanjian di Indonesia yang mengatur asas kebebasan berkontrak (*contractvrijheid*), asas *pacta sunt servanda* yaitu perjanjian mengikat sebagai undang-undang, dan asas itikad baik (*good faith*). Pasal ini menegaskan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku mengikat bagi para pihak, tidak dapat ditarik kembali secara sepihak, dan wajib dilaksanakan dengan itikad baik. Pasal 1338 KUH Perdata ayat 1 berbunyi: "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya."³²

Penjelasan Asas-Asas dalam Pasal 1338 KUH Perdata:

1. Asas Kebebasan Berkontrak (Ayat 1): Para pihak bebas membuat perjanjian apa pun, baik isinya maupun bentuknya, selama tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.
2. Asas *Pacta Sunt Servanda* (Ayat 1 & 2): Perjanjian yang sah mengikat para pihak layaknya undang-undang dan tidak dapat dibatalkan atau ditarik kembali secara sepihak tanpa kesepakatan atau alasan hukum yang sah.
3. Asas Itikad Baik (Ayat 3): Perjanjian harus dilaksanakan dengan jujur, pantas, dan patut agar tidak merugikan salah satu pihak.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering disebut dengan UUPA dapat ditemukan beberapa penjelasan tentang tanah, sebagaimana tertuang pada:

Pasal 4

- (1): Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik

³¹"Raih Doktor Usai Kaji Asas *Pacta Sunt Servanda*", Berita Universitas Gadjah Mada, 20 Desember 2019.

³² Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

- (2): Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 16 angka (1) huruf (c):

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah hak guna bangunan.

Pasal 39:

Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 51:

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah dapat diketemukan beberapa peraturan terkait dengan Hak Guna Bangunan, sebagaimana dalam:

Pasal 8 angka (1) huruf (b):

Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada: pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah.

Pasal 13 angka (1) dan (2) dibunyikan:

- (1) Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani hak tanggungan, dialihkan, atau dilepaskan.
- (2) Setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan Tanah.

Pasal 34, Hak guna bangunan diberikan kepada:

- a) Warga Negara Indonesia; dan

- b) badan hukum yang didirikan menurut Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pasal 36 Tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan meliputi:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan; dan
- c. Tanah hak milik.

Pasal 44

Pemegang hak guna bangunan berhak:

- a. menggunakan dan memanfaatkan Tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- b. mendirikan dan mempunyai bangunan di atas Tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan sepanjang untuk keperluan pribadi dan/atau mendukung usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c. melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan tanpa ada pengecualian jenis hak guna bangunannya termasuk Hak Guna Bangunan yang berasal dari Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan. Begitu juga menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Pasal 4 angka (1): Hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah : (a). Hak Milik; (b). Hak Guna Usaha; (c). Hak Guna Bangunan.

Dalam buku ketiga KUH Perdata Pasal 1338 (1) secara khusus mengatur tentang perikatan/perjanjian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengatur Hak Guna Bangunan (HGB) secara umum, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 mengatur Hak Tanggungan, pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 mengatur tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah sementara Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 jo. Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 mengatur tentang Pedoman Teknis Pengelolaan

Barang Milik Daerah (BMD), termasuk dalam konteks kerja sama Bangun Guna Serah (BGS), Bangun Serah Guna (BSG) dan Kerja Sama Pemanfaatan (KSP).

Dalam kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) berupa tanah, Pemerintah Daerah akan menyerahkan aset tanah tersebut kepada pihak mitra kerja sama yakni Perseroan Terbatas (PT) berupa Hak Guna Bangunan (HGB) di atas hak Pengelolaan tanah pemerintah yang berlaku selama jangka waktu kerja sama atau jangka waktu paling lama HGB di atas Tanah Hak Pengelolaan adalah 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.³³

Hak Guna Bangunan seringkali menjadi objek dalam perjanjian kerja sama dan dijadikan sebagai jaminan/dibebani hak tanggungan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pasal 44 huruf (c): “Pemegang hak guna bangunan berhak: melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebankan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”³⁴

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA Pasal 39: “Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.”³⁵ Hal yang sama diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Pasal 4 angka (1) huruf (c) : “Hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah: Hak Guna Bangunan.”³⁶

Penggunaan Hak Guna Bangunan sebagai jaminan utang/hak tanggungan oleh pihak Perseroan Terbatas (PT) kepada lembaga keuangan memunculkan pertanyaan serius mengenai keabsahan hukum dari pemberian hak tanggungan atas aset yang menjadi objek perjanjian kerja sama tersebut, apakah telah sesuai dengan asas kepastian hukum serta asas *pacta sunt servanda*?

Ketidaktegasan pengaturan dan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan tercantum jelas dalam Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 Pasal 80: “Barang Milik Daerah yang menjadi objek pemanfaatan dilarang dijaminan atau

³³Pasal 37 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

³⁴Pasal 44 huruf (c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

³⁵Pasal 39 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA.

³⁶Pasal 4 angka (1) huruf (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996

digadaikan.”³⁷ Pasal 80 Permendagri Nomor 7 tahun 2024, perlu penjelasan dan penafsiran yang jelas sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya untuk memberikan kepastian hukum atas praktik pemberian hak tanggungan dalam konteks ini, sehingga tidak menimbulkan keraguan bagi semua pihak, baik pemerintah daerah, pihak perseroan terbatas (PT), maupun kreditur.

Kepastian hukum pemberian hak tanggungan dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) sebagai objek perjanjian, berdasarkan pasal 1338 KUH Perdata ayat (1) sesuai asas *pacta sunt servanda*, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menjadi penting untuk menilai keabsahan, risiko hukum, serta perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat.

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum, khususnya dalam bidang hukum perjanjian dan hukum agraria. Dalam praktik kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah, khususnya melalui skema Bangun Guna Serah (BGS), sering muncul permasalahan yuridis mengenai status Hak Guna Bangunan (HGB) yang diterbitkan di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan. Namun, dalam praktik pengelolaan Barang Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 *junto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 melarang hasil kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah untuk dijadikan jaminan utang.

Pertentangan norma ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam perjanjian, baik bagi pemerintah daerah maupun mitra kerja sama, serta berpotensi menghambat pembiayaan dan investasi. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum normatif mengenai bagaimana perjanjian dapat dirancang untuk tetap memberikan kepastian hukum di tengah kontradiksi hierarki peraturan perundang-undangan.

³⁷Pasal 80 Permendagri Nomor 7 Tahun 2024.

Hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan di negara kita diatur berdasarkan Undang-Undang Nomo 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undangan Pasal 7:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang
 - d. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - e. Peraturan Pemerintah;
 - f. Peraturan Presiden;
 - g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan hierarki pembentukan perundang-undangan tersebut diatas dengan menganut asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam asas hukum tata negara yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah jika terdapat konflik norma.³⁸ Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, asas ini juga ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari uraian-uraian diatas menambah keinginan Penulis untuk mengetahui lebih jelas kepastian hukum dalam konsep pelaksanaan perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah pada saat ini dan bagaimana sebaiknya dalam menyusun perjanjian kerja sama kedepannya yang memberikan kepastian hukum investasi bisnis dan tidak menimbulkan multi tafsir/ketidak konsisten dalam hierarki perundang-undangan. Selanjutnya Penulis meneliti dan menyusun dalam bentuk karya ilmiah dengan judul: ***Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas.***

³⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 88

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini difokuskan untuk menjawab permasalahan hukum yang dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas?
2. Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dan Perseroan Terbatas Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Yang Berkepastian Hukum?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis dan menjelaskan bagaimana kedudukan hukum perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah memiliki kepastian hukum dalam perspektif hukum perdata dan hukum administrasi negara, sesuai asas legalitas dan hierarki hukum di Indonesia.³⁹
- b. Menilai bagaimanakah konsep tanggung jawab dalam menyusun perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah supaya memberikan kepastian hukum dan optimalisasi manfaat bagi keuangan pemerintah daerah dan keuntungan bagi investasi perseroan terbatas.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari Penelitian ini dibagi menjadi dua yakni kegunaan secara teoritis dan secara praktis untuk menjadi masukan atau referensi:

a. Kegunaan Secara Teoritis

- 1) Bagi penulis, penelitian ini berguna untuk memperdalam pengetahuan penulis dalam kajian ilmu hukum bisnis terkait masalah yang diteliti sekaligus sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Sekolah Program Pascasarjana Universitas Lancang Kuning;

³⁹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 76–78.

- 2) Bagi akademis, penelitian ini dapat dijadikan dalam memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, sekaligus dapat dijadikan referensi dalam penyusunan kebijakan merancang regulasi yang mendorong optimalisasi aset daerah melalui kerja sama yang adil dan mengikat dalam kajian lebih lanjut mengenai konflik norma dan hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Kegunaan Secara Praktis

- 1) Bagi Pemerintah Daerah, pejabat tata usaha negara yang menyusun dan melaksanakan perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) dengan pihak ketiga mampu memahami secara baik, dengan menekankan pentingnya kepastian hukum, kepatuhan terhadap asas-asas hukum dalam penyusunan dan penerapan peraturan.
- 2) Bagi Perseroan Terbatas atau pelaku usaha yang menjadi mitra kerja sama dengan pemerintah daerah, agar memahami hak dan kewajiban berdasarkan prinsip hukum kontrak.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam pasal 1 angka (3) UUD 1945, ditegaskan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum.”⁴⁰ Ketentuan ini punya makna penting, yaitu:

1. Hukum menjadi dasar tertinggi dalam penyelenggaraan negara
Semua tindakan pemerintah dan lembaga negara harus berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata.
2. Tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang
Baik rakyat maupun pejabat negara tunduk pada hukum (*equality before the law*).
3. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)
Negara hukum menjamin dan melindungi Hak Asasi Manusia warga negara melalui peraturan perundang-undangan.
4. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak

⁴⁰Pasal 1 angka (3) UUD 1945

Kekuasaan kehakiman berdiri independen untuk menegakkan hukum dan keadilan.

5. Kepastian hukum

Aturan hukum harus jelas, adil, dan dapat ditegakkan sehingga masyarakat tahu hak dan kewajibannya.

Konsep negara hukum Indonesia bukan hanya *rechtsstaat* seperti tradisi Eropa Kontinental atau *rule of law* seperti tradisi Anglo-Saxon, tetapi negara hukum Pancasila, yang menekankan: keadilan sosial, moral dan etika, keseimbangan antara hak dan kewajiban. Begitu pula dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan tujuan Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dalam rangka menuju masyarakat adil dan makmur.

Untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur negara melindungi kekayaan negara berupa sumber daya alam anugerah Tuhan Yang Maha Esa, yang diatur dalam pasal 33 UUD 1945 ayat (3) berbunyi: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."⁴¹

Makna umum dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini mengandung konsep "penguasaan negara" atas sumber daya alam. Namun, perlu ditekankan bahwa "dikuasai oleh negara" tidak berarti "dimiliki oleh negara", melainkan negara memiliki fungsi mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi agar pemanfaatan sumber daya alam ditujukan untuk kemakmuran rakyat.

Mohammad Hatta menafsirkan bahwa Pasal 33 adalah dasar bagi sistem ekonomi Indonesia yang berlandaskan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi. Negara bertugas menguasai sumber daya alam strategis agar tidak jatuh ke tangan segelintir orang atau monopoli.⁴²

Prof. Jimly Asshiddiqie, menjelaskan bahwa "penguasaan oleh negara" mencakup fungsi publik negara yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara di

⁴¹Pasal 33 UUD 1945 ayat (3)

⁴²Mohammad Hatta, "*Ekonomi Terpimpin*", 1960.

tingkat pusat maupun daerah. Negara bukan berarti pemilik mutlak, tetapi pengelola dan pelindung kepentingan publik.⁴³

Prof. Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa “dikuasai oleh negara” berarti negara memiliki hak mengatur (*regelendaad*), hak mengurus (*bestuursdaad*), hak mengelola (*beheersdaad*), dan hak mengawasi (*toezichthoudensdaad*). Negara berperan sebagai *trustee* atas sumber daya alam untuk rakyat.⁴⁴

Menurut para ahli tersebut, "negara" dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berarti negara sebagai suatu kesatuan kolektif yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan ini bukanlah milik pribadi atau kelompok tertentu, melainkan mandat bagi pemerintah untuk melakukan kebijakan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan demi kepentingan seluruh rakyat terhadap aset barang milik negara/daerah.

Pemerintah sebagai implementasi negara untuk mewujudkan tercapainya masyarakat yang adil dan makmur telah melakukan upaya-upaya pembangunan di berbagai sektor antara lain: bidang pendidikan, keagamaan/kekerohanian, ekonomi dan infrastruktur fisik, telekomunikasi/satelit, pertahanan, keamanan, hukum dan lain-lain.

Dalam pelaksanaan pemenuhan kebutuhan sarana fisik dan infrastruktur negara memiliki keterbatasan anggaran dalam pembangunan berbagai sektor tersebut dan negara memutuskan membuat peraturan yang memungkinkan peran serta pihak lain dalam kerja sama pemanfaatan aset atau barang milik daerah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Peran serta pihak ketiga dalam kerja sama pemanfaatan barang milik daerah pola kerja sama Bangun Guna Serah (BGS)/*Build, Operate and Transfer* (BOT) diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, untuk mendorong penerimaan negara melalui sektor pemanfaatan barang milik negara/daerah.

⁴³Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”, 2005.

⁴⁴Maria S.W. Sumardjono, “Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya”, 2008.

Pedoman teknis kerja sama pemanfaatan barang milik daerah diatur berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Skema pembangunan BGS/BOT dalam Permendagri tersebut dikenal dengan istilah Bangun Guna Serah (BGS).

Kepastian hukum dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah tidak bisa dilepaskan dari kesepakatan para pihak dalam membuat perjanjian, dan berdasarkan pasal 1338 KUHPerdara ayat (1): “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.” Dan hal ini sesuai asas *pacta sunt servanda*.

Syarat sahnya perjanjian diatur dalam pasal 1320 KUHPerdara yang berbunyi: Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:⁴⁵

1. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Mengutip hasil penelitian oleh Syamsiah, Bao & Yuliana, dalam artikel “Dasar Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian”, dikemukakan bahwa asas *pacta sunt servanda* merupakan prinsip dasar hukum kontrak yang menegaskan bahwa setiap perjanjian yang sah harus dilaksanakan sesuai ketentuan para pihak.⁴⁶ Penerapan asas *pacta sunt servanda* merupakan tujuan utama pendekatan sistem hukum Indonesia terhadap hukum kontrak. Prinsip dasar hukum kontrak adalah *pacta sunt servanda*, atau persyaratan untuk ditegakkannya perjanjian.

Prinsip ini menekankan betapa pentingnya bagi para pihak dalam suatu perjanjian untuk memenuhi kewajiban mereka dengan cara yang sesuai dengan ketentuan-ketentuannya atau bahwa setiap pihak dalam perjanjian wajib menaati ketentuan-ketentuannya. Berdasarkan temuan penelitian, pembeli yang mengabaikan asas *pacta sunt servanda* dapat diwajibkan oleh hukum untuk

⁴⁵Pasal 1320 KUHPerdara

⁴⁶Syamsiah, Desi; Bao, Riki Martin Bala; Yuliana, Nur Fatimah. “Dasar Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian”, *Jurnal Hukum Das Sollen*, Vol.9 No.2, 2023, hlm. 841-848.

memberikan ganti rugi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1246 KUH Perdata: “Biaya, rugi dan bunga yang oleh si berpiutang boleh dituntut akan penggantiannya, terdirilah pada umumnya atas rugi yang telah dideritanya dan untung yang sedianya harus dapat dinikmatinya, dengan tak mengurangi pengecualian-pengecualian serta perubahan-perubahan yang akan disebut dibawah ini.”⁴⁷

Artikel ini memiliki tujuan guna memahami implementasi asas *pacta sunt servanda* dalam hukum kontrak. Metodologi penelitian yuridis normatif yang diterapkan adalah memadukan pendekatan perundang-undangan dan konseptual yang mengacu pada doktrin hukum. Metodologi riset normatif atau doktrinal ini berupaya memahami mekanisme internal hukum positif. Disebut juga penelitian hukum normatif/riset hukum yuridis normatif. Kesimpulan riset ini menunjukkan keterkaitan antara hukum kontrak dengan asas *pacta sunt servanda*. *Pacta sunt servanda* menjunjung tinggi kepercayaan yang ditanamkan para pihak ketika membuat perjanjian.⁴⁸

Tanjaya, Heriyanti & Wijaya dalam penelitiannya: “Tinjauan Hukum tentang Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Hukum Bisnis terhadap Penyelesaian Kasus Wanprestasi” menunjukkan bahwa asas ini menjadi landasan bagi penyelesaian sengketa bisnis, khususnya terkait wanprestasi: pihak yang wanprestasi dapat dituntut untuk memenuhi kewajibannya, membayar ganti rugi, atau pembatalan kontrak.⁴⁹

Di luar ranah bisnis murni, penelitian Purwanto mengemukakan bahwa asas *pacta sunt servanda* telah diterima di tingkat internasional dan nasional sebagai norma dasar hukum perjanjian.⁵⁰ Dikatakan bahwa dalam sistem hukum Indonesia, asas ini menginspirasi Pasal 1338 KUH Perdata dan menjadi bagian dari fondasi kepastian kontrak.

Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, menurut Hans Kelsen dalam teori *Stufenbau*, sistem hukum tersusun secara bertingkat, dan norma hukum

⁴⁷Pasal 1246 KUHPerdata

⁴⁸<https://doi.org/10.32520/das-sollen.v9i2.2988> -Vol. 9 No. 2 (2023): Jurnal Hukum Das Sollen diakses tanggal 3 Februari 2026

⁴⁹Tanjaya, Willy; Heriyanti; Wijaya, Ega Triwi. “Tinjauan Hukum Tentang Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Hukum Bisnis Terhadap Penyelesaian Kasus Wanprestasi”, *Unes Journal of Swara Justisia*, Vol. 9 No. 2, 2025, hlm. 261-267.

⁵⁰Purwanto, Harry. “Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional”, *MIMBAR Hukum*, Vol. 21 No. 1, 2009, hlm. 155-170.

yang lebih rendah harus tunduk pada norma yang lebih tinggi⁵¹. Di Indonesia, ketentuan mengenai hierarki peraturan diatur secara tegas dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Dalam hal ini, undang-undang menempati posisi lebih tinggi daripada peraturan menteri, sehingga setiap ketentuan dalam Permendagri yang bertentangan dengan UUPA secara hukum menjadi tidak sah atau tidak dapat diberlakukan.⁵²

Ketika perjanjian melibatkan unsur negara atau publik, seperti kontrak antara pemerintah dan swasta, terdapat dinamika khusus. Lebih lanjut, penelitian “Implikasi Asas Pacta Sunt Servanda pada Keadaan Memaksa (Force Majeure) dalam Hukum Perjanjian Indonesia” oleh Saros & Anwar menyoroti bahwa dalam kondisi *force majeure*, efektivitas asas *pacta sunt servanda* diuji karena kewajiban bisa tertunda atau tidak dapat dilaksanakan.⁵³

Penelitian oleh Siregar & Mansar dalam “Kajian Hukum Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Fidusia” menunjukkan bahwa dalam perjanjian jaminan fidusia yang melibatkan debitur-kreditur, asas ini digunakan sebagai dasar untuk menilai kapan pihak wanprestasi harus dieksekusi, terutama setelah putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) No. 99/PU-XVIII/2020.⁵⁴

Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* dalam asas hukum tata negara yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah jika terdapat konflik norma.⁵⁵ Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, asas ini juga ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penelitian ini menjadi penting untuk menilai apakah Perjanjian berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 sebagai

⁵¹Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Reine Rechtslehre)*, terj. Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2007, hlm. 121

⁵²Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN No. 82 Tahun 2011.

⁵³Jurnal “Implikasi Asas Pacta Sunt Servanda pada Keadaan Memaksa (Force Majeure) dalam Hukum Perjanjian Indonesia”, Saros, Farhan Jiddan & Anwar, Nurkholis. *Journal Sains Student Research*, Vol. 1 No. 1, 2024.

⁵⁴Siregar, Lenny Verawaty & Mansar, Adi. “Kajian Hukum Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Fidusia pasca Putusan MK No. 99/PU-XVIII/2020”, *Jurnal Notarius*, Vol. X, 2022.

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 88

peraturan teknis dapat diberlakukan jika terdapat pertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA yang berada pada tingkat lebih tinggi dalam hierarki hukum.

Literatur tentang kerjasama pemerintah daerah dengan swasta untuk pemanfaatan aset atau barang milik daerah (BMD), menunjukkan bahwa kepastian hukum kontrak dan kewajiban para pihak adalah kunci walaupun tidak secara spesifik menyebutkan asas *pacta sunt servanda*. Sebagai contoh, kajian hukum mengenai sewa-menyewa ruang usaha mengemukakan bahwa walaupun kontrak sah, pelaksanaan kontrak sering mengalami hambatan karena pihak pemilik yang lebih kuat dan klausul yang tidak adil, sehingga asas *pacta sunt servanda* belum terimplementasi secara utuh.⁵⁶

Studi-studi tersebut dapat menjadi landasan pemahaman bahwa dalam kerja sama antara pemerintah daerah sebagai entitas publik dan perseroan terbatas sebagai swasta, penerapan asas kebebasan berkontrak harus melihat aspek kontraktual yang mengatur hak & kewajiban, sekaligus aspek publik yakni kepentingan daerah, aset publik, accountability.

Dalam hal pengaturan tentang Barang Milik Daerah dan kerja sama pemanfaatannya, Permendagri No. 7 Tahun 2024 merupakan peraturan teknis yang mengatur tata cara pelaksanaan perjanjian kerja sama pemanfaatan aset milik daerah, seperti Bangun Guna Serah (BGS) dan Bangun Serah Guna (BSG). Meskipun penting dari sisi administratif, regulasi ini tidak boleh bertentangan dengan hukum agraria nasional, khususnya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh negara.⁵⁷

Kewenangan Menteri dan Keterbatasannya Peraturan Menteri (Permendagri) merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan teknis administratif. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat peraturan oleh pejabat administratif seperti menteri tidak boleh melampaui substansi pengaturan yang seharusnya ditetapkan oleh undang-

⁵⁶Jurnal “Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Sewa Menyewa Ruang Usaha”, *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. ..., Tahun 2024

⁵⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 245.

undang.⁵⁸ Oleh karena itu, ketika peraturan menteri mengatur hal-hal yang telah ditentukan secara rigid oleh undang-undang, maka berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip *lex superior derogat legi inferiori*.

Meskipun banyak penelitian membahas konsep perjanjian kerja sama berdasarkan asas *pacta sunt servanda* dalam perjanjian umum atau bisnis, namun terdapat kekosongan relatif dalam konteks perjanjian pemanfaatan Barang Milik Daerah antara Pemerintah Daerah dan Perseroan Terbatas dengan fokus pada kedudukan hukum asas tersebut dan hambatan dalam implementasinya. Kekosongan ini meliputi:

1. Kurang banyak penelitian yang menghubungkan secara khusus kontrak kerjasama publik/negara dengan swasta tentang pengaturan pemanfaatan barang milik daerah dan regulasi pengelolaan barang milik daerah.
2. Kurang analisis empiris atau normatif yang mengidentifikasi hambatan yuridis berupa regulasi, perubahan kondisi, posisi tawar, klausul kontrak dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah yang mengacu kepada asas *pacta sunt servanda*.
3. Kurang banyak solusi konkret yang diusulkan untuk mengurai dan menjelaskan kepastian hukum dalam konsep perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah.

E. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian karya ilmiah tesis hukum normatif adalah sebagai landasan konseptual berupa seperangkat teori, asas, dan norma hukum yang digunakan untuk menganalisis dan menjawab isu hukum yang diteliti. Ini berfungsi sebagai "pisau analisis" untuk menginterpretasikan bahan hukum primer berupa peraturan-peraturan dan bahan hukum sekunder berupa doktrin atau teori.

Teori kepastian hukum merupakan *grand theory* dalam penelitian ini. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Menurut Gustav Radbruch, hukum harus memenuhi tiga nilai dasar,

⁵⁸Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002, hlm. 75.

yaitu keadilan (*gerechtigkeits*), kepastian (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*).⁵⁹ Dalam konteks negara hukum, kepastian hukum menuntut adanya norma yang jelas, tidak multitafsir, konsisten, serta dapat dilaksanakan.

Kepastian hukum mensyaratkan:

1. Adanya aturan yang jelas dan tertulis;
2. Tidak adanya konflik norma;
3. Konsistensi penerapan;
4. Perlindungan terhadap hak dan kewajiban para pihak.

Dalam konteks kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD), kepastian hukum berarti:

1. Kejelasan dasar kewenangan pemerintah daerah;
2. Kejelasan prosedur kerja sama;
3. Kejelasan status hukum aset;
4. Kejelasan hak dan kewajiban pemerintah daerah dan Perseroan Terbatas;
5. Kejelasan mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa.

Menurut Satjipto Rahardjo, kepastian hukum berkaitan erat dengan prediktabilitas hukum, yakni sejauh mana hukum dapat memberikan pedoman yang dapat diprediksi bagi masyarakat.⁶⁰ Dengan demikian, teori kepastian hukum digunakan sebagai alat analisis untuk menilai apakah pengaturan dan praktik kerja sama pemanfaatan BMD telah memenuhi unsur kejelasan norma dan perlindungan hukum bagi para pihak.

Sebagai negara hukum (*Rechtsstaat*), Indonesia menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem hukum Indonesia, prinsip negara hukum ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.⁶¹

Konsep negara hukum modern banyak dipengaruhi oleh pemikiran Friedrich Julius Stahl yang menekankan unsur:⁶²

⁵⁹Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, diterjemahkan oleh Kurt Wilk (Cambridge: Harvard University Press, 1950), hlm. 107

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

⁶¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

⁶² Friedrich Julius Stahl, *Philosophie des Rechts* (Heidelberg: Mohr, 1878), hlm. 137.

1. Perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Peradilan administrasi.

Teori kewenangan dalam hukum administrasi menurut Philipus M. Hadjon, merupakan inti dari tindakan pemerintahan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat.⁶³ Atribusi merupakan pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang, delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari organ yang satu kepada organ lain, sedangkan mandat merupakan pelimpahan pelaksanaan kewenangan.

Dalam pengelolaan Barang Milik Daerah, kewenangan kepala daerah bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah dan pengelolaan keuangan daerah. Teori kewenangan ini menjadi instrumen untuk menguji legalitas tindakan administratif dalam kerja sama pemanfaatan BMD.

Oleh karena itu, analisis normatif diperlukan untuk memastikan:

1. Apakah kepala daerah berwenang melakukan kerja sama pemanfaatan;
2. Apakah diperlukan persetujuan DPRD;
3. Apakah prosedur yang ditempuh telah sesuai dengan ketentuan hukum positif.

Berdasarkan teori perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah pada dasarnya dituangkan dalam suatu kontrak antara pemerintah daerah dan Perseroan Terbatas. Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain atau dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.⁶⁴

Kerja sama pemanfaatan barang milik daerah dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan wajib memberikan kontribusi terhadap penerimaan daerah. Prinsip yang harus dipenuhi adalah efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Teori ini digunakan untuk menilai kesesuaian mekanisme kerja sama dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

⁶³Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm. 130.

⁶⁴Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 1987), hlm. 1.

Asas-asas utama hukum kontrak/perjanjian adalah sekumpulan prinsip dasar yang menopang seluruh sistem hukum kontrak, meliputi:

1. Asas Kebebasan Berkontrak

Para pihak bebas untuk membuat atau tidak membuat perjanjian, serta bebas menentukan isi perjanjian, selama tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.

2. Asas Konsensualisme

Perjanjian dianggap sah dan mengikat sejak tercapainya kesepakatan (konsensus) antara para pihak, tanpa perlu bentuk formal tertentu, kecuali ditentukan undang-undang.

3. Asas Pacta Sunt Servanda

Perjanjian yang telah dibuat harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh para pihak dengan itikad baik. Ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata, yang menyatakan bahwa "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya."

4. Asas Itikad Baik

Pelaksanaan perjanjian harus didasari oleh itikad baik, baik saat pembentukan maupun pelaksanaannya.

5. Asas Kepribadian/Personalitas

Umumnya, perjanjian hanya berlaku untuk pihak yang membuatnya.

Dalam sistem hukum Indonesia dan perjanjian berlaku asas *pacta sunt servanda* yang secara harfiah berasal dari bahasa Latin yang berarti "perjanjian harus ditepati".⁶⁵ Asas ini tercermin antara lain dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menyatakan bahwa "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya."⁶⁶ Prinsip ini menegaskan bahwa segala kontrak yang sah secara hukum mengikat para pihak sebagaimana undang-undang bagi mereka.

Menurut Harry Purwanto, dalam konteks hukum internasional, asas *pacta sunt servanda* telah menjadi bagian sistem hukum sejak lama dan menginspirasi

⁶⁵Syamsiah, Desi; Bao, Riki Martin Bala; Yuliana, Nur Fatihah. "Dasar Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian", Jurnal Hukum Das Sollen, Vol. 9 No. 2 (2023), hlm. 841-848.

⁶⁶Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

pembentukan norma nasional di Indonesia.⁶⁷ Menurut I. G. Angga Adi Utama, asas ini telah lama dikenal dalam hubungan internasional maupun nasional, sehingga penerimaannya di Indonesia menunjukkan bahwa asas ini “masuk ke dalam sistem hukum positif.”⁶⁸

Berdasarkan Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau Theory*) yang pertama kali dikembangkan oleh Hans Kelsen dan menyatakan bahwa sistem hukum tersusun secara bertingkat (berlapis). Setiap norma hukum memperoleh keabsahannya dari norma yang lebih tinggi. Berdasarkan Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah jika terjadi pertentangan antara keduanya.

Dalam konteks kepastian hukum pemberian hak tanggungan terhadap Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan yang juga diatur dibolehkan HGB diberikan Hak Tanggungan dalam klausula perjanjian kerja sama sesuai asas *pacta sunt servanda* dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah antara pemerintah daerah dengan pihak perseroan terbatas, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA menempati kedudukan yang lebih tinggi, disusul Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 baru dibawahnya adalah Permendagri Nomor 7 Tahun 2024, karena yang terakhir adalah peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Dalam penelitian ini, asas ini digunakan untuk menilai apakah ketentuan dalam Permendagri No. 7 Tahun 2024 tentang larangan memberikan hak tanggungan terhadap objek kerja sama berupa Hak Guna Bangunan bertentangan atau melampaui batasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun

⁶⁷Purwanto, Harry. “Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional”, *MIMBAR Hukum*, Vol. 21 No. 1, 2009, hlm. 155-170.

⁶⁸Angga Adi Utama, I. G., “Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional”, *Ganesha Civic Education Journal*, Vol. 1 No. 1 (April 2019), hlm. 37-48.

⁶⁹Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Reine Rechtslehre)*, terj. Raisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media, 2007, hlm. 121.

2021. Jika terdapat kontradiksi substansial, maka peraturan yang lebih rendah seharusnya tidak berlaku.⁷⁰

Dalam ilmu hukum, asas (*principle*) adalah dasar berpikir yang memberikan arah dalam pembentukan, penerapan, dan penemuan hukum.⁷¹ Asas hukum berfungsi sebagai *fundamental norm* yang memberikan ruh terhadap norma-norma positif, termasuk dalam bidang hukum perjanjian.

Menurut Subekti, asas hukum perjanjian merupakan “jiwa yang menjiwai seluruh ketentuan hukum perjanjian yang mengatur hubungan hukum antara para pihak.”⁷² Asas tidak hanya berfungsi sebagai pedoman bagi pembuat kontrak, tetapi juga bagi hakim dalam menafsirkan dan mengisi kekosongan hukum. Fungsi asas dalam hukum kontrak sangat penting untuk menjaga keseimbangan, keadilan, dan kepastian hukum.

Beberapa fungsi pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Normatif (*Normative Function*)

Asas menjadi dasar pembentukan dan pelaksanaan perjanjian agar sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum.⁷³

2. Fungsi Interpretatif (*Interpretative Function*)

Asas digunakan untuk menafsirkan isi perjanjian apabila terjadi kekaburan atau kekosongan norma.⁷⁴

3. Fungsi Korektif (*Corrective Function*)

Asas hukum berfungsi mengoreksi penerapan hukum perjanjian agar tidak menyimpang dari prinsip keadilan dan itikad baik.⁷⁵

4. Fungsi Perlindungan (*Protective Function*)

Asas memberikan perlindungan kepada pihak yang lemah dalam hubungan kontraktual agar tidak dirugikan.⁷⁶

5. Fungsi Formatif (*Formative Function*)

⁷⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 78.

⁷¹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2001), hlm. 45.

⁷²Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: PT Intermedia, 1995), hlm. 12.

⁷³Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III tentang Perikatan dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 24.

⁷⁴Salim HS, *Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 41.

⁷⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 90.

⁷⁶*Ibid.*, hlm. 93.

Asas menjadi dasar pembentukan norma baru dalam pengembangan hukum kontrak nasional, termasuk dalam konteks hukum publik seperti perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah (BMD).⁷⁷

Asas hukum perjanjian memiliki posisi strategis dalam sistem hukum kontrak Indonesia karena berperan sebagai landasan normatif, interpretatif, dan korektif terhadap norma positif yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) serta peraturan sektoral terkait.

1. Sebagai Landasan Filosofis dan Normatif.

Asas menempati lapisan tertinggi dalam struktur norma hukum menurut teori Stufenbau Hans Kelsen, di bawah norma dasar (*grundnorm*), dan menjadi dasar pembentukan norma konkret dalam kontrak.⁷⁸

2. Sebagai Jembatan antara Hukum Privat dan Hukum Publik.

Dalam perjanjian kerjasama pemanfaatan Barang Milik Daerah, posisi asas perjanjian berperan menjembatani antara asas kebebasan berkontrak dalam hukum privat dengan asas akuntabilitas dan efisiensi dalam hukum publik sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah,⁷⁹ ditindaklanjuti dengan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 *jo.* Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah.⁸⁰

3. Sebagai Pedoman Penegakan dan Penafsiran Hukum.

Hakim menggunakan asas perjanjian sebagai pedoman interpretasi untuk menilai sah tidaknya perjanjian serta pelaksanaannya sesuai itikad baik.⁸¹

4. Sebagai Alat Kontrol dan Batasan terhadap Kebebasan Berkontrak.

⁷⁷Sri Soemantri, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2006), hlm. 101.

⁷⁸Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1961), hlm. 110.

⁷⁹Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 *jo.* PP No. 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

⁸⁰Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 *jo.* Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Petunjuk Teknis Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah.

⁸¹Putusan Mahkamah Agung Nomor 108 K/TUN/2013 tentang Sengketa Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Aset Daerah.

Meskipun kebebasan berkontrak dijamin oleh Pasal 1338 KUH Perdata, asas perjanjian juga membatasi agar kontrak tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.⁸²

Relevansi asas perjanjian terhadap perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah merupakan bentuk kontrak antara pemerintah daerah sebagai pengelola aset publik dan pihak ketiga investor/swasta. Oleh karena itu, kontrak ini bersifat publik privat hybrid, yaitu tunduk pada prinsip hukum perdata tetapi juga mengandung prinsip hukum administrasi negara.⁸³

Dalam konteks tersebut, fungsi dan posisi asas perjanjian berperan untuk:

1. Menjaga keseimbangan antara kepentingan publik dalam hal ini pemerintah daerah dan kepentingan privat dalam hal ini pihak ketiga perseroan terbatas;
2. Memastikan pemanfaatan barang milik daerah dilakukan berdasarkan itikad baik, transparansi, dan akuntabilitas;
3. Menjadi dasar untuk mengukur keabsahan dan keadilan kontrak dalam rangka perlindungan keuangan daerah;
4. Menjadi acuan hakim atau pejabat daerah dalam menafsirkan dan menyelesaikan sengketa kontrak.

Asas perjanjian tidak hanya memiliki fungsi normatif tetapi juga posisi integrative, yaitu mengintegrasikan hukum kontrak dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).⁸⁴ Perjanjian yang dibuat para pihak berlaku sebagai hukum bagi yang membuatnya atau dikenal dengan asas *pacta sunt servanda* mempunyai beberapa fungsi penting dalam hukum perjanjian:

1. Memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) bagi para pihak bahwa perjanjian yang sah akan memiliki kekuatan mengikat dan dilaksanakan.
2. Memperkuat kestabilan kontraktual, yakni hubungan antara pihak-pihak kontrak menjadi dapat diprediksi dan dapat diandalkan.

⁸²KUH Perdata, Pasal 1338.

⁸³Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010), hlm. 65.

⁸⁴Ibid., hlm. 67.

3. Mendorong itikad baik (*good faith*) dalam pelaksanaan kewajiban kontraktual karena asas ini tidak hanya menyangkut formalitas, tetapi juga pelaksanaan substansial dari kewajiban para pihak.

Dalam hukum Indonesia, istilah perjanjian dan kontrak sering digunakan secara bergantian, meskipun keduanya memiliki nuansa makna yang berbeda. Perjanjian (*overeenkomst*) diatur dalam Buku III KUH Perdata, yaitu Pasal 1313, yang berbunyi: “*Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.*”⁸⁵

Sedangkan istilah kontrak pada dasarnya memiliki pengertian yang lebih luas dalam teori hukum modern, yaitu mencakup keseluruhan hubungan hukum yang timbul dari kesepakatan dua pihak atau lebih untuk menimbulkan akibat hukum tertentu.⁸⁶ Lebih jauh, Yoga Tri Cahyo dan Marisa Kurnianingsih mengungkapkan bahwa dalam putusan pengadilan wanprestasi, asas *pacta sunt servanda* menjadi landasan bagi hakim dalam menilai kewajiban para pihak.⁸⁷

Menurut Subekti, perjanjian adalah dasar dari semua hubungan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan, di mana kontrak merupakan manifestasi yuridis dari kesepakatan para pihak.⁸⁸ Dengan demikian, perjanjian merupakan bentuk konkret dari kontrak, sedangkan teori kontrak adalah kerangka konseptual yang menjelaskan bagaimana perjanjian itu lahir, berlaku, dan dilaksanakan secara sah dalam sistem hukum.

Teori kontrak menjelaskan prinsip-prinsip umum yang menjadi dasar pembentukan dan pelaksanaan perjanjian. Dalam konteks hukum Indonesia, teori kontrak berkembang dari sistem *Civil Law Eropa Kontinental*, tetapi dalam perkembangannya juga mengadopsi prinsip-prinsip *common law modern*. Beberapa teori utama yang relevan adalah:

1. Teori Kehendak (*Willens Theorie*)

⁸⁵KUH Perdata, Pasal 1313

⁸⁶Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III tentang Perikatan dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 15.

⁸⁷Yoga Tri Cahyo & Marisa Kurnianingsih. “Pacta Sunt Servanda: Legal Dynamics in Indonesian Context”, *Walisono Law Review*, Vol. 5 No. 1 (2023).

⁸⁸Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: PT Intermasa, 1995), hlm. 12.

Teori ini menekankan bahwa kontrak lahir dari kesesuaian kehendak para pihak yang mengikatkan diri satu sama lain. Asas ini menjadi dasar dari Pasal 1320 KUH Perdata tentang syarat sah perjanjian, yaitu adanya kesepakatan.⁸⁹

2. Teori Kepercayaan (*Vertrouwen Theorie*)

Menurut teori ini, keabsahan kontrak tidak hanya ditentukan oleh kehendak subjektif, tetapi juga oleh kepercayaan yang timbul secara objektif antara para pihak.⁹⁰ Dalam konteks perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD), teori ini relevan karena hubungan hukum antara pemerintah daerah dan pihak ketiga harus didasari oleh prinsip kepercayaan publik dan transparansi.

3. Teori Perikatan (*Obligatie Theorie*)

Teori ini memandang bahwa perjanjian menciptakan hubungan hukum berupa hak dan kewajiban (obligasi) antara para pihak. Artinya, perjanjian tidak sekadar janji moral, tetapi memiliki akibat hukum konkret.⁹¹

4. Teori Keadilan Kontraktual (*Contractual Justice Theory*)

Dalam teori ini, kontrak tidak hanya dipandang dari sisi kebebasan berkontrak, tetapi juga harus memperhatikan keadilan substantif antar pihak, terutama jika salah satu pihak berada dalam posisi dominan.⁹²

Teori ini sangat penting dalam konteks kerja sama pemanfaatan BMD karena pemerintah daerah memiliki kewenangan publik yang lebih besar daripada pihak swasta, sehingga perlu dijaga keseimbangannya.

Secara konseptual hubungan antara perjanjian dan teori kontrak, menjelaskan perjanjian adalah objek konkret, sedangkan teori kontrak adalah kerangka konseptual atau paradigma hukum yang menjelaskan dasar, prinsip, dan akibat hukum dari perjanjian tersebut. Teori kontrak menjelaskan mengapa dan bagaimana perjanjian memiliki kekuatan mengikat dan akibat hukum. Perjanjian kerja sama pemanfaatan BMD adalah bentuk konkret penerapan teori kontrak

⁸⁹KUH Perdata, Pasal 1320.

⁹⁰R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Bandung: Bina Cipta, 1999), hlm. 21.

⁹¹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hlm. 72.

⁹²Salim HS, *Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 45.

dalam hukum publik, di mana asas-asas hukum perdata diterapkan secara selektif dalam hubungan antara pemerintah daerah dan pihak ketiga.⁹³

Hubungan antara perjanjian dan teori kontrak bersifat integratif, dimana teori kontrak memberikan legitimasi normatif atas perjanjian yang dibuat, sedangkan perjanjian menjadi instrumen praktis untuk melaksanakan prinsip-prinsip hukum yang diatur dalam teori tersebut.⁹⁴ Dalam konteks teori kontrak/perjanjian perdata, terdapat beberapa asas yang saling terkait:

1. Asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*):

Para pihak diberikan kebebasan untuk menentukan isi perjanjian, selama tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum.

2. Asas konsensualisme (*consensualism*):

Perjanjian akan berlaku setelah terjadi kesepakatan para pihak yang memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Pasal 1320 KUH Perdata, yakni persetujuan para pihak, kecakapan para pihak, hal tertentu, dan sebab yang halal.

3. Asas itikad baik (*good faith/bona fides*):

Pelaksanaan kontrak tidak cukup berdasarkan formalitas saja; harus dijalankan dengan jujur dan tidak merugikan pihak lain secara tidak wajar.⁹⁵ Dalam konteks ini, meskipun asas *pacta sunt servanda* mengikat para pihak, pelaksanaannya sebenarnya harus berjalan dalam kerangka itikad baik.

4. Asas keseimbangan kontraktual (*contractual balance*):

Dalam banyak penelitian, ditekankan bahwa kontrak harus dapat berfungsi secara adil, diperlukan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak, jika tidak, kontrak bisa saja sah namun tidak adil atau tidak mencerminkan keadilan.⁹⁶

Walaupun asas *pacta sunt servanda* sangat fundamental, terdapat sejumlah dinamika dan pengecualian yang perlu diperhatikan:

⁹³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 88.

⁹⁴Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010), hlm. 64.

⁹⁵Alzasyah Bachsin dkk. "Peran Asas Pacta Sunt Servanda dalam Menjamin Kepastian Hukum Kontrak di Indonesia", *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3 No. 3 (2025).

⁹⁶Gatot Irfan Wibisono. "Harmonisasi Hukum dalam Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah Kota Bekasi", *Reformasi Hukum*, Vol. 23 No. 2 (2024).

1. *Rebus sic stantibus*, prinsip bahwa kewajiban kontrak dapat berubah atau disesuaikan apabila terjadi perubahan keadaan yang mendasar yang tidak diperkirakan pada waktu perjanjian dibuat.⁹⁷ Dalam artikel oleh Farhan Jiddan Saros dan Nurkholis Anwar ditunjukkan bahwa ketika terjadi keadaan memaksa (*force majeure*) maka efektivitas asas *pacta sunt servanda* menjadi diuji.⁹⁸
2. Hambatan lain seperti ketidakseimbangan posisi tawar, penggunaan klausula eksonerasi dalam perjanjian baku (*standard form contract*) yang mengabaikan asas itikad baik, sehingga penerapan *pacta sunt servanda* menjadi berisiko merugikan pihak lemah.

Penelitian oleh Anggitariani Rayi Larasati Siswanta membahas bagaimana dalam perjanjian baku yang mengandung *klausula eksonerasi* yaitu, yang membebaskan/tidak memuat kewajiban secara setara, pelaksanaan asas *pacta sunt servanda* menjadi problematis karena tidak diterapkannya asas itikad baik.⁹⁹ Faktor lain seperti ketidakseimbangan posisi tawar, kurangnya transparansi, intervensi regulasi publik, dan kompleksitas perjanjian publik-privat (*government contract*) dapat menghambat efektivitas asas ini. Dalam artikel "*Pacta Sunt Servanda: Legal Dynamics in Indonesian Context*" disebutkan bagaimana kontrak berdimensi publik menempatkan dilematis pada penerapan asas ini.¹⁰⁰

Hambatan-hambatan tersebut penting untuk dikaji karena dalam kerjasama pemanfaatan aset publik seperti Barang Milik Daerah, pihak pemerintah daerah sebagai institusi publik memiliki karakteristik yang berbeda dari kontrak murni privat, aspek kepentingan publik, pengawasan, regulasi, dan tanggung jawab terhadap Masyarakat menjadi tambahan variable.

⁹⁷Alzasyah Bachsin dkk. "Peran Asas Pacta Sunt Servanda dalam Menjamin Kepastian Hukum Kontrak di Indonesia", *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3 No. 3 (2025)

⁹⁸Gatot Irfan Wibisono. "Harmonisasi Hukum dalam Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah Kota Bekasi", *Reformasi Hukum*, Vol. 23 No. 2 (2024).

⁹⁹Siswanta, Anggitariani Rayi Larasati. "Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Standar yang Mengandung Klausula Eksonerasi", *Jurnal de Jure*, Vol. 15 No. 1 (2024) [hlm. sesuai edisi].

¹⁰⁰Yoga Tri Cahyo & Marisa Kumianingsih. "Pacta Sunt Servanda: Legal Dynamics in Indonesian Context", *Walisono Law Review*, Vol. 5 No. 1 (2023).

Dalam konteks perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah antara pemerintah daerah dengan Perseroan Terbatas, kerangka teoritis di atas sangat relevan:

1. Perjanjian kerja sama tersebut adalah kontrak yang mengandung unsur privat (antara dua pihak) sekaligus unsur publik (karena aset milik daerah dan kepentingan umum). Oleh karena itu penerapan asas *pacta sunt servanda* harus dilihat tidak hanya dari aspek privat, tetapi juga dari dimensi pengelolaan aset publik dan tanggungjawab pemerintah daerah terhadap masyarakat.
2. Kepastian hukum yang diberikan oleh asas *pacta sunt servanda* sangat penting agar pihak swasta berani mengambil peran dalam pemanfaatan aset daerah, dan pemerintah daerah bisa mendapatkan manfaat optimal dari aset tersebut.
3. Hambatan teoritis seperti perubahan regulasi, posisi tawar pemerintah daerah, atau klausula kerja sama yang tidak adil harus diidentifikasi karena bisa menghambat penerapan asas *pacta sunt servanda*, yang pada gilirannya berdampak pada optimalisasi aset milik daerah.

Menurut teori legalitas dan kewenangan, menekankan bahwa suatu produk hukum hanya sah jika dibuat oleh lembaga yang berwenang dan tidak melampaui kewenangannya. Oleh karena itu, permendagri sebagai peraturan menteri harus berada dalam koridor kewenangan administratif dan tidak boleh mengatur substansi yang telah diatur secara tegas dalam undang-undang.¹⁰¹

Menurut teori hukum administrasi negara, bahwa untuk melihat posisi dan fungsi permendagri dalam pengaturan teknis administrasi pemerintahan daerah, termasuk pengelolaan aset milik daerah, permendagri memiliki fungsi operasional, namun tetap harus tunduk pada prinsip-prinsip dalam hukum tata negara dan hukum agraria.¹⁰²

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*normative legal research*), yaitu pendekatan yang bertumpu pada peraturan perundang-

¹⁰¹Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002, hlm. 95.

¹⁰²I Nyoman Nurjaya, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Aset Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 52 No. 1, 2021, hlm. 101.

undangan yang bersumber dari studi pustaka (*library research*) dan perbandingan hukum yang berfokus pada asas-asas hukum, norma hukum, peraturan perundang-undangan, serta teori hukum yang relevan.

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*research normative legal*), karena menggunakan pendekatan yang bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang ber sumber dari studi pustaka (*library research*) dan perbandingan hukum yang berfokus pada asas-asas hukum, norma hukum, peraturan perundang-undangan, serta teori hukum yang relevan untuk menganalisis norma-norma hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum terkait.

Salah satu pendekatan normatif yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). *Statute approach* dimaknai sebagai pendekatan yang menitikberatkan pada analisis terhadap undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan regulasi lainnya yang secara langsung mengatur objek penelitian.

Pendekatan ini mencakup identifikasi, telaah, interpretasi, dan analisis atas norma-norma hukum positif yang berlaku. *Normative legal scholars* sering menyatakan bahwa pendekatan ini penting untuk memastikan kepastian hukum, terutama bila berkaitan dengan asas *pacta sunt servanda* pada jaminan kebendaan seperti Hak Tanggungan.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipilih dalam penelitian karena permasalahan utama dalam penelitian ini menyangkut kepastian hukum dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah dalam hubungan perdata antara pemerintah daerah dan Perseroan Terbatas (PT).

Menganalisis ketentuan hukum yang mengatur perjanjian kerja sama pemanfaatan aset daerah dan kerja sama publik-privat, seperti:

- a. KUH Perdata;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan;

- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 *jo.* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dalam pendekatan ini, penulis juga mengkaji sinkronisasi horizontal dan vertikal antar peraturan, serta menelusuri bagaimana peraturan-peraturan tersebut memberikan kepastian hukum terhadap legalitas asas *pacta sunt servanda* pada pemberian Hak Tanggungan dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah. Selain itu, analisis terhadap kontrak atau perjanjian kerja sama yang dibuat juga dilakukan untuk mengetahui kesesuaiannya dengan ketentuan normatif yang ada.

Sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah segala produk hukum yang menjadi dasar yuridis permasalahan hukum tertentu, sehingga dapat memberikan pemahaman terhadap asas dan prinsip hukum yang melandasinya.¹⁰³

Pendekatan perundang-undangan ini dipilih karena penelitian ini bertujuan mengetahui:

- a. Apakah regulasi yang ada memberikan dasar hukum yang jelas dan memadai untuk asas *pacta sunt servanda* pada pemberian Hak Tanggungan atas Barang Milik Daerah dalam perjanjian kerja sama.
- b. Apakah terdapat kekosongan (*lacuna*), tumpang tindih, atau konflik norma dalam perundang-undangan terkait asas *pacta sunt servanda* pada perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah apabila diberikan Hak Tanggungan tersebut.

¹⁰³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 95.

- c. Sejauh mana regulasi tersebut diimplementasikan secara konsisten di tingkat kerja sama antara pemerintah daerah dengan perseroan terbatas dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah.

Dalam melakukan penelitian penulis mengkaji material hukum yang mencakup:

- a. Materi hukum primer:

Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan menteri, dan regulasi terkait Hak Tanggungan, Barang Milik Daerah, kerja sama pemanfaatan aset daerah.

- b. Materi hukum sekunder:

Literatur terkini (buku, artikel jurnal) yang membahas teori hukum kepastian, doktrin pemberian Hak Tanggungan, kajian tentang Barang Milik Daerah.

- c. Materi hukum tersier:

Ensiklopedi, kamus hukum, laporan instansi pemerintahan, sumber online resmi.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian hukum normatif ini mengambil data berasal dari data bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian, meliputi:

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain:

- 1) KUH Perdata;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA;
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Tanggungan;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pembentukan Perundang-undangan;

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan
 - 6) Permendagri No. 19 Tahun 2016 *jo.* Pemendagri No. 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pemanfaatan Barang Milik Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bersumber dari literatur hukum, jurnal ilmiah, buku teks hukum, serta tulisan pakar hukum yang berkaitan dengan asas hukum, tata perundang-undangan, dan kewenangan administratif.
 - c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber lain yang membantu menjelaskan istilah atau konsep hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui:

- a. Studi pustaka terhadap dokumen hukum dan literatur hukum;
- b. Penelusuran dokumen resmi pemerintah, dengan mencari sumber melalui link JDIH, peraturan.bpk.go.id; dan
- c. Analisis dokumen atau doktrin yang relevan untuk mendukung argumentasi hukum.

4. Analisis Data

Bahan hukum yang diperoleh dianalisis menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma umum berawal dari asas hukum dan peraturan yang lebih luas ke penerapannya pada norma khusus atau teknis. Teknik ini digunakan untuk menilai keberlakuan atau validitas kedudukan kepastian hukum perjanjian menurut hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas *pacta sunt servanda* dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah.

5. Penarikan Kesimpulan

Dalam penelitian hukum normatif ini, teknik penarikan kesimpulan dilakukan dengan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari premis umum ke khusus. Peneliti memulai dengan prinsip-prinsip hukum dan asas yang berlaku secara umum, seperti asas *lex superior derogat legi inferiori*, kemudian dianalisis dalam konteks penerapannya terhadap peraturan yang lebih rendah, seperti hierarki peraturan perundang-undangan di Republik Indonesia, dan perjanjian yang dibuat oleh para pihak menurut asas *pacta sunt servanda*.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa kepastian hukum dalam perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD), tidak dapat dipahami secara sempit sebagai kepastian kontraktual semata, melainkan sebagai kepastian hukum yang lahir dari keseimbangan antara asas-asas hukum perjanjian dan prinsip-prinsip hukum publik. Dengan ini Penulis menyimpulkan hasil kajian karya tulis ilmiah yang berjudul: *“Kepastian Hukum Dalam Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Antara Pemerintah Daerah Dengan Perseroan Terbatas,”* tersebut di atas sebagai berikut:

1. Kepastian hukum tidak bersifat absolut, tetapi kontekstual dan dinamis, mengikuti karakter objek perjanjian yang berupa aset publik serta kedudukan pemerintah daerah sebagai pemegang kewenangan sekaligus pihak dalam hubungan kontraktual dengan pihak mitra.
2. Tanggung jawab Pemerintah Daerah dan Perseroan Terbatas dalam hubungan hukum perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah berpedoman pada prinsip kepastian hukum, yang hanya dapat dicapai melalui penafsiran hukum yang sistematis, harmonisasi regulasi, perancangan kontrak publik yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan kepentingan publik tanpa mengabaikan kepastian bagi mitra kerja sama.

B. Saran

Membaca uraian pembahasan dan kesimpulan diatas, dengan ini Penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Diperlukan standarisasi klausul kontrak, sehingga perjanjian kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah yang disusun bukan bergantung kepada kemampuan pihak penyusun kontrak, bukan pada ketentuan hukum yang solid, tidak menimbulkan multitafsir/ambiguitas, berpedoman pada konsistensi hierarki peraturan perundang-undangan
2. Sebaiknya ditegaskan dalam kontrak perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah antara pemerintah daerah dengan mitra perseroan terbatas,

mencantumkan klausul dalam perjanjian bahwa, Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan dapat dibebani Hak Tanggungan selama jangka waktu berlangsungnya perjanjian kerja sama, dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang HT, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Tanah, untuk menghindari multitafsir yang sering kali dijadikan alat oleh Aparat Penegak Hukum (APH) untuk melakukan penafsiran tentang Perbuatan Melawan Hukum (PMH);

3. Hak Guna Bangunan sebagai objek perjanjian kerja sama pemanfaatan barang milik daerah, Penulis mengusulkan Pasal 80 Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 yang berbunyi: *“Barang Milik Daerah yang menjadi objek Pemanfaatan dilarang dijaminan atau digadaikan”* dihapus dan dirubah sehingga berbunyi: *“Barang Milik Daerah yang menjadi objek kerja sama boleh dibebani hak tanggungan atau dijadikan jaminan utang selama berlangsungnya jangka waktu kerja sama dengan berpedoman pada UUPA, UUHT, dan kesepakatan para pihak dalam perjanjian.”*

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan ke-6. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- _____, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2024.
- _____, *Teori Negara Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers 2024.
- Badrulzaman, Mariam Darus. *KUH Perdata Buku III tentang Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 1993.
- _____, *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Fuady, Munir. “*Kontrak Pemborongan Mega Proyek*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- _____, *Hukum Kontrak*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.
- _____, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.
- _____, *Hukum Kontrak: Buku Kesatu (IV/2015)*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2015.
- _____, *Hukum Kontrak: Buku Kesatu*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018.
- _____, *Metode Riset Hukum: Pendekatan Teori dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani. *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, Hlm. 77.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.

- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005
- _____, *Hukum Administrasi dan Good Governance*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press 2023.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah, dan Perkembangannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Cetakan ke-2. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2022.
- Jeffrey Delmon, *BOO/BOT Projects: A Commercial and Contractual Guide*, Sweet and Maxwell, London, 2000 p.5
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1961.
- _____, *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- _____, *Teori Hukum Murni (Reine Rechtslehre)*. Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, 2007.

- _____, *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- LG Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, kesaint blanc, Jakarta, 2006, Hlm.11.
- Manan, Bagir. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- _____, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- _____, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Prenada Media, 2024.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2001.
- _____, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- _____, *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Prayogi Engga, *Hukum Bisnis*, Pustaka Yustisia, Jakarta Selatan, 2011, Hlm. 37.
- Radbruch, Gustav. *Rechtsphilosophie*. Heidelberg: C.F. Müller, 1950.
- _____, *Legal Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1950.
- Rajagukguk Erman. *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- _____, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan ke-11. Depok: RajaGrafindo
- _____, *Hukum administrasi negara* (Cet. ke-11). Depok: RajaGrafindo Persada, 2016.
- _____, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018..
- Robert Tiong. *The Structuring of BOT Contruction Projects*. Singapore. Nanyang Technological University. 1992
- Salim HS. *Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Santoso, Budi. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Model BOT (Build Operate and Transfer)*, Solo: Genta Press, 2008.

- Satrio, J. *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian – Buku I*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995.
- _____, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian – Buku II*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995.
- _____, *Hukum jaminan hak jaminan kebendaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, edisi terbaru (sesuai edisi terbaru tersedia).
- _____, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- _____, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Soemantri, Sri. *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Soemitro Rochmat. *Hukum Perseroan, Yayasan dan Wakaf* Bandung Eresco 1993
- Stroink, F.A.M. *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*. Philipus M. Hadjon. Gadjah Mada University Press. 1996.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT Intermasa, 1995.
- _____, *Hukum perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2001.
- _____, *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2002
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Sutantyo R. Hadikusuma dan Sumantono, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk perusahaan yang berlaku di Indonesia*, Rajawali pers, Jakarta, 1991, Hlm. 40.
- Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1989.
- Walker, C dan A.J Smith. *Privatized Infrastructure of The BOT Approach*, London. Telford Publications. 1992.

Yasin, Nazarkhan. *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia*, Buku pertama Seri Hukum Konstruksi, Gramedia Pustaka utama, 2006.

Artikel, jurnal dan internet

Abdul Aziz; Wira Franciska; Felicitas Sri Marniati. “Kepastian Hukum Jaminan Hak Tanggungan atas Sertifikat Hak Pakai di atas Hak Milik Perorangan terkait Penolakan Pembiayaan oleh Perbankan.” *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*. Nusantara Global

Abdul Basir, Mustofa. “Kepastian Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah di Atas Hak Pengelolaan.” *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 6, No. 2, 2023. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 06 No. 02, Agustus 2021.

Adams, Maurice. *Comparative Legal Research: Prinsip dan Praktik*. Kuliah Umum di Universitas Indonesia, 2023.

Aliansi: Tesalonika, Ligin; Subhandi Bakhtiar, Handar; Winanti, Atik. “Perbandingan Hukum Indonesia dan Malaysia dalam Kepemilikan Properti oleh Warga Negara Asing.” *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial*

Alzasyah Bachsin dkk. “Peran Asas Pacta Sunt Servanda dalam Menjamin Kepastian Hukum Kontrak di Indonesia”, *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3 No. 3, 2025.

Angga Adi Utama, I G., “Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional”, *Ganesha Civic Education Journal*, Vol. 1 No. 1, April 2019.

Angga Adi Utama, I. G., “Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perspektif Hukum Perjanjian Internasional”, *Ganesha Civic Education Journal*, Vol. 1 No. 1, April 2019. Ejournal Universitas Pendidikan Ganesha

Artikel dan jurnal akademik terkini (2023-2025) tentang *kerjasama pemanfaatan Barang Milik Daerah, interpretasi Hak Tanggungan, dan kepastian hukum administratif/manual pengelolaan aset*.

“Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior,” Hukumonline.

- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.
- Gatot Irfan Wibisono. “*Harmonisasi Hukum dalam Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah Kota Bekasi*”, *Reformasi Hukum*, Vol. 23 No. 2 (2024).
- Ginting, Darwin. “A Comparison of the Ideal Agrarian Reform Law to be Implemented in Indonesia.” *Jurnal Wawasan Yuridika*, vol. 6 no. 2, 2024.
- Hasibuan, Silvi Rahmayenti. “*Kepastian Hukum Barang Jaminan Piutang Negara*.” Artikel DJKN, 2025. Kemenkeu Humaniora, Vol. 2 No. 3, Juni 2025. Appihi Journal
- Ibrahim, Johnny. “Pendekatan Kasus (Case Approach) dalam Penelitian Hukum Normatif.” *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 4 No. 5, September 2024.
- Saros, Farhan Jiddan & Anwar, Nurkholis. *Journal Sains Student Research*, “*Implikasi Asas Pacta Sunt Servanda pada Keadaan Memaksa (Force Majeure) dalam Hukum Perjanjian Indonesia*”, Vol. 1 No. 1, 2024.
- Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora “*Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Sewa Menyewa Ruang Usaha*”, , Vol. ..., Tahun 2024.
- Jurnal Hukum Kenotariatan, “*Kepastian Hukum Pelaksanaan Hak Tanggungan Elektronik Terhadap Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah*.” *Acta Comitatus*: Vol. 6 No. 3, 2021.
- Jurnal Ilmu Hukum, “*Methods of the Research: Execution Procedures of Dependent Rights Between Indonesia and Malaysia*.” *TATOHI*: Vol. 5 No. 2, April 2025. Fakultas Hukum Universitas Patti
- Moh. Zaini S., Magister Sains Hukum dan Pembangunan, Pasca Sarjana Universitas Airlangga, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i3.818>, *Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Pamekasan*” Home / Archives

/ Vol. 26 No. 3 (2021): Edisi September / Articles, diakses 29 Oktober 2025

- Noor, Aslan; Dwika, Mohamad Bima; Alviraisah, Rodiah; Hardian, Ryan Aditya. “Rekonseptualisasi Kewenangan Notaris dan PPAT Membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia.” *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 6 No. 2 (2024). Jurnal Fakultas Hukum Unpad
- Nurfadiah, Nany Amellia; Ansori. “Perlindungan Hukum Barang Milik Daerah (BMD) Yakni Tanah dan Bangunan dalam Perjanjian Pinjam Pakai: Analisis terhadap Kasus Komite Olahraga Nasional Indonesia Kabupaten Sumenep.” *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana*, Vol. 1 No. 4, Desember 2024.
- Nurjaya, I Nyoman. “Hukum Pengelolaan Aset Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah.” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 1, 2020.
- Nurjaya, I Nyoman. “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Aset Daerah.” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 52 No. 1, 2021.
- Nurwulan, Pandam. “Implementasi Pelayanan Hak Tanggungan Elektronik Bagi Kreditor dan Pejabat Pembuat Akta Tanah.” *Iustum: Jurnal Hukum*, Vol. 28 No. 1 (2024-2025).
- Purwanto, Harry. “Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Internasional”, *MIMBAR Hukum*, Vol. 21 No. 1, 2009. Journal UGM
- Putri, Elia Cahya; Soetijono, Iwan Rachmad; Kumalasari, Nuzulia. “Kerja Sama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Berupa Tanah dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah”, *Lentera Hukum*, Vol. 2 No. 2 (2023).
- Siregar, Lenny Verawaty; Mansar, Adi. “Kajian Hukum Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Fidusia Pasca Putusan MK No. 99/PU-XVIII/2020”, *Jurnal Notarius*, Vol. X (2022).
- Siregar, Lenny Verawaty & Adi Mansar. “Kajian Hukum Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Fidusia pasca Putusan MK No. 99/PU-XVIII/2020”, *Jurnal Notarius*, Vol. X, 2022. Jurnal UMSU

- Siswanta, Anggitariani Rayi Larasati. “Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian Standar yang Mengandung Klausula Eksonerasi tanpa Menerapkan Asas Itikad Baik”, *Jurnal de Jure*, Vol. 15 No. 1 (2024).
- Syamsiah, Desi, Bao, Riki Martin Bala; Yuliana, Nur Fatihah. “Dasar Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Perjanjian”, *Jurnal Hukum Das Sollen*, Vol. 9 No. 2, 2023. Ejournal Unisi
- Tanjaya, Willy; Heriyanti; Wijaya, Ega Triwi. “Tinjauan Hukum Tentang Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda dalam Hukum Bisnis Terhadap Penyelesaian Kasus Wanprestasi”, *Unes Journal of Swara Justisia*, Vol. 9 No. 2, 2025.
- Teori Stufenbau dari Hans Kelsen, dinyatakan dalam berbagai literatur hukum; lihat antara lain artikel “Teori Stufenbau dari Hans Kelsen”, 123dok, 2019-2022.
- Tesalonika, Ligina; Subhandi Bakhtiar, Handar; Winanti, Atik. “Perbandingan Hukum Indonesia dan Malaysia dalam Kepemilikan Properti oleh Warga Negara Asing.” *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, vol. 2 Yoga Tri Cahyo & Marisa Kurnianingsih. “Pacta Sunt Servanda: Legal Dynamics in Indonesian Context”, *Walisongo Law Review*, Vol. 5 No. 1 (2023).
- Lain-lain web sumber: “Pacta Sunt Servanda: Asas yang Wajib Dipahami Sebelum Teken Kontrak”, *Hukumku.id* (diakses Oktober 2025).
- Studi dan artikel yuridis normatif tentang perjanjian BGS, HGB, dan hak tanggungan di Indonesia yang relevan dengan kepastian hukum dalam sistem hukum agraria dan administrasi negara.
- Literatur agraria dan hukum kontrak Indonesia terkini yang membahas kewenangan pembebanan hak tanggungan serta hubungan dengan aset publik.

Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 *tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 *tentang Perbendaharaan Negara*

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 *tentang Perseroan Terbatas*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 *tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2024 *tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 *tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah* jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 *tentang Tata Cara Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah*.”

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 248/KMK.04/1995 *tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerjasama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah ("Built Operate and Transfer")*.