

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.¹

Sedangkan menurut Pasal 26 Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan oleh:

- a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaannya.
- b. Pengelola Barang dengan persetujuan Gubernur/ Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaan Pengelola Barang.
- c. Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada dalam penguasaan Pengguna Barang; atau
- d. Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang, dan selain tanah dan/atau bangunan.

¹ Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Selanjutnya pada pasal 27 menyebutkan bahwa bentuk-bentuk pemanfaatan Barang Milik negara yaitu berupa (1) Sewa; (2) Pinjam Pakai; (3) Kerja sama Pemanfaatan; (4) Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan (5) Kerja sama Penyediaan Infrastruktur.²

Berdasarkan defnisi dari bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara diatas, pihak ketiga dapat menikmati manfaat dari barang yang dimiliki oleh oleh negara dalam hal ini tanah, yang sedang dalam kondisi tidak sedang digunakan oleh Negara, melalui mekanisme Pemanfaatan Barang Milik Negara. Pengaturan berkaitan dengan Pemanfaatan BMN dalam Peraturan Menteri Keuangan ini meliputi beberapa hal yaitu, pihak pelaksana objek, jangka waktu, penerimaan dari hasil, tata cara pelaksanaan, pengamanan dan pemeliharaan objek, penatausahaan dari Pemanfaatan dan sanksi.³

Pemanfaatan dan penguasaan tanah saat ini dapat diartikan menjadi dua bagian yaitu, penguasaan dalam arti fisik dan dalam artian yuridis. Penguasaan secara yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dikehendaki.⁴

² Kamilah, Anita. 2020. Penerapan Asas Proporsionalitas dalam Pemanfaatan Aset Negara Melalui Model *Build Operate and Transfer/ BOT*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 50. No. 3. hal. 603-618.

³ Prasetya, Hadyan Imam. 2018. Pengelolaan Tanah Negara Oleh Pihak Ketiga ditinjau dari Perspektif Hukum Pertanahan dan Pembendaharaan Negara. *Simposium Nasional Keuangan negara*.

⁴ Budi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia Sejarah Pembentukannya Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta :2003 hlm 23

Dalam pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga menurut Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan pengelolaannya, tetap harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Keuangan sebagai pengelola kekayaan negara. Dapat pula ditegaskan bahwa pengurusan tanah-tanah negara yang merupakan kekayaan negara secara yuridis administrative penguasaannya berada dibawah kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan secara fisik penggunaannya berada dibawah pengurusan satu departemen/lembaga yang memerlukan koordinasi dalam penanganannya.⁵

Sistem sewa tanah aset adalah sebuah konsep yang telah menjadi populer dalam berbagai sektor, terutama dalam industri, real estat dan properti. Dalam sistem ini, seorang pemilik tanah memungkinkan orang lain untuk menggunakan atau mengelola tanahnya dengan membayar sejumlah uang sewa. Sistem sewa tanah adalah suatu perjanjian di mana pemilik tanah memberikan hak kepada pihak lain untuk menggunakan atau mengelola tanah tersebut dalam jangka waktu tertentu, dengan imbalan pembayaran sewa yang telah disepakati.

Dalam perjanjian sewa tanah, pemilik tanah tetap memiliki kepemilikan tanah tersebut, tetapi memberikan hak penggunaan kepada pihak penyewa. Tujuan utama pemilik tanah dalam menggunakan sistem sewa tanah aset adalah untuk mendapatkan pendapatan tambahan melalui pembayaran sewa dari pihak penyewa. Pendapatan ini dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran pribadi, investasi

⁵ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas 2016, hlm 6

lainnya, atau pengembangan properti. Melalui sistem sewa tanah, pemilik tanah dapat memanfaatkan tanahnya secara optimal dengan mengizinkan pihak lain untuk menggunakan dan mengelola tanah tersebut.

Dasar hukum sewa menyewa adalah Pasal 1548 KUH Perdata, menyatakan bahwa sewa menyewa adalah suatu perjanjian dengan dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari sesuatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut. Terjadinya hak sewa dikarenakan konversi dan perjanjian. Menurut UUPA hak sewa hanya dapat diberikan oleh pihak pemilik tanah. Untuk itu diperlukan adanya suatu perjanjian antara pihak pemilik dan penyewa. Adapun muatan perjanjian adalah memuat identitas para pihak, ruang lingkup perjanjian, obyek yang diperjanjikan, masa berlaku perjanjian, hak dan kewajiban para pihak, sanksi, klausul *force majeure*, hukum yang digunakan, mekanisme penyelesaian sengketa, dan ditempel materai.

Ada pun jenis-jenis Perjanjian dapat dibedakan menurut berbagai cara adalah perjanjian timbal balik, perjanjian Cuma-Cuma, perjanjian atas beban, perjanjian Bernama, perjanjian tidak Bernama, perjanjian obligatoir, perjanjian kebendaan, perjanjian konsensual, perjanjian riil, perjanjian liberator, perjanjian pembuktian, perjanjian untung-untungan, perjanjian publik dan perjanjian campuran.⁶ Berdasarkan jenis-jenis perjanjian tersebut dapat dilihat bahwa perjanjian waralaba termasuk jenis perjanjian tidak Bernama atau *onbenoemde*

⁶ Neng Yani Nurhayani, *Hukum Perdata*, Pustaka Setia Bandung, 2015 hlm 214

overeenkomst adalah perjanjian atau persetujuan yang tidak mempunyai nama khusus ataupun yang tidak dikenal dengan suatu nama

Dalam pemanfaatan Tanah aset PT Semen Padang melalui kerja sama dengan pihak ketiga supaya diterbitkan sertifikat atas nama PT Semen Padang, sedangkan pada pihak ketiga diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas pengelolaan tersebut. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan oleh BUMN dalam hal pemanfaatan aset dengan bekerja sama dengan pihak ketiga diatur dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor. PER-03/MBU/08/2017 tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap BUMN yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor. PER-04/MBU/09/2017 tentang Pedoman Kerja sama Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diubah terakhir kali dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor. PER-07/MBU/04/2021.

Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan kerja sama pemanfaatan aset tetap sesuai dengan Peraturan Menteri BUMN No.PER-07/MBU/04/2021 adalah sebagai berikut:

- (1) Kerja sama dilakukan dengan memperhatikan asas transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.
- (2) Kerja sama dilakukan dengan memperhatikan asas kemanfaatan.
- (3) Kerja sama harus sesuai dengan peruntukannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Kerja sama tidak mengganggu kegiatan usaha utama BUMN.
- (5) Kerja sama dilakukan untuk jangka waktu tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian dan tidak diperkenankan melakukan pendayagunaan aset tetap tanpa batas waktu.
- (6) Kerja sama mengutamakan sinergi antara BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN dan/atau perusahaan terafiliasi BUMN dan peningkatan peran serta usaha nasional.
- (7) Aset tetap yang dikerjasamakan dilarang untuk digunakan oleh Mitra, kecuali diatur lain dalam Peraturan Menteri BUMN No.PER-07/MBU/04/2021.
- (8) Selain organ persero atau organ perum, pihak manapun dilarang ikut campur dalam proses dan pengambil keputusan mengenai pendayagunaan aset tetap dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.
- (9) Direksi bertanggung jawab atas pelaksanaan pendayagunaan aset tetap untuk kepentingan perusahaan, serta menjamin bebas dari tekanan, paksaan, dan campur tangan dari pihak lain.
- (10) Direksi wajib mengevaluasi perjanjian pendayagunaan aset tetap yang belum dilaksanakan, apabila Direksi berpendapat bahwa perjanjian yang sudah ditandatangani BUMN atau belum memberikan keuntungan

yang optimal, dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan.⁷

Bentuk kerja sama pemanfaatan aset tetap antara BUMN dengan pihak swasta atau pihak lainnya diatur dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor. PER13/MBU/09/2014 tentang Pedoman Pendayagunaan Aset Tetap Badan Usaha Milik Negara.

Pemanfaatan Aset BUMN dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

Pertama, Bangun Guna Serah (*Build Operate and Transfer*), adalah kerja sama BUMN dengan pihak lain untuk melakukan pendayagunaan aset tetap berupa tanah dan/atau bangunan milik atau dikuasai BUMN, dengan cara mendirikan bangunan, sarana beserta fasilitasnya, kemudian digunakan oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu yang disepakati. Selanjutnya tanah beserta bangunan dan/atau sarana beserta fasilitasnya diserahkan kepada BUMN setelah berakhirnya jangka waktu.

Kedua, Bangun Serah Guna (*Buid Transfer and Operate*), adalah kerja sama BUMN dengan pihak lain untuk melakukan pendayagunaan aset tetap berupa tanah dan /atau bangunan milik atau dikuasai BUMN, dengan cara mendirikan atau meningkatkan kualitas dan/atau kuantitas bangunan

⁷ Nasrul, Oki. 2018. Pemanfaatan Tanah Aset PT Kereta Api oleh Pihak ketiga Land Asseta Utilization of Indonesian Railway Company (PT KAI) by Third Party. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 20. No. 3. hal. 525-546.

Ketiga, Kerja sama Operasi (KSO), adalah kerja sama dengan prinsip bagi hasil yang saling menguntungkan antara BUMN dengan mitra kerjasama yang melibatkan BUMN dalam manajemen pengelolaan.

Keempat, Kerja sama Usaha (KSU), adalah kerja sama dengan prinsip bagi hasil yang saling menguntungkan antara BUMN dengan mitra kerja sama, di mana BUMN tidak ikut dalam manajemen pengelolaan.

Kelima, sewa adalah pemanfaatan aset tetap oleh mitra dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Pemanfaatan aset tetap dengan cara sewa dilakukan dengan tetap mengutamakan penggunaan dengan cara BGS, BSG, KSO dan KSU terlebih dahulu.

Keenam, Pinjam Pakai adalah pemanfaatan aset tetap BUMN oleh mitra kerja sama untuk jangka waktu tertentu dengan memberikan kompensasi. Pemanfaatan aset tetap dengan cara Pinjam Pakai dilakukan dengan tetap mengutamakan penggunaan dengan cara BGS, BSG, KSO, KSU dan Sewa terlebih dahulu.

Berdasarkan uraian diatas penulis membatasi masalah pada perencanaan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang. Fokus penelitian adalah pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang oleh pihak ketiga.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diambil beberapa rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang oleh pihak ketiga menurut peraturan perundang-undangan?
2. Mengapa PT Semen Padang memberikan pemanfaatan tanah asetnya kepada pihak ketiga?
3. Bagaimanakah keabsahaan perbuatan hukum dalam pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah tersebut, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui serta menganalisis pelaksanaan pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang oleh pihak ketiga menurut peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui serta menganalisis mengapa PT Semen Padang memberikan pemanfaatan tanah asetnya kepada pihak ketiga.
3. Untuk mengetahui serta menganalisis keabsahaan perbuatan hukum dalam pemanfaatan tanah aset PT Semen Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya, serta dapat menerapkan ilmu yang selama ini telah didapat dalam perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisis dan menjawab keingintahuan penulis tentang bagaimana pemanfaatan tanah asset PT Semen Padang oleh Pihak ketiga untuk meningkatkan Nilai Guna Aset.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian yang dilakukan penulis juga mampu memberikan sumbangan praktis yaitu:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi masyarakat serta acuan dan mengetahui bagaimana pelaksanaan Pemanfaatan Tanah Aset PT Semen Padang oleh Pihak ketiga
- b. Memberikan manfaat bagi pembaca atau untuk bahan penelitian lanjutan atau memberi manfaat bagi yang membutuhkan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan ada beberapa penelitian yang berkaitan dengan hal tersebut yang pernah diteliti yaitu :

- a. Tesis atas nama Loura Sariyosa. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Tahun 2020 dengan judul tesis adalah “Pemanfaatan Tanah sebagai Barang Milik Daerah dalam Pembangunan Sentra Pasar Raya melalui Sistem Bangun Guna Serah di Kota Padang”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini yaitu : (1) Bagaimana proses pembangunan Sentra Pasar Raya sebagai infrastruktur Fasilitas perkotaan di Kota Padang? (2) Bagaimana penerapan Bangun Guna Serah dalam pemanfaatan tanah aset Pemerintah Kota Padang untuk pembangunan Sentra Pasar Raya Infrastruktur fasilitas perkotaan? (3) Bagaimana kedudukan Pemerintah Kota Padang terhadap aset tanah dan bangunan Sentra Pasar Raya yang dibangun dengan Bangun Guna Serah selama masa penggunaannya oleh pengembang?
- b. Tesis atas nama Oky Nasrul. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas Tahun 2018 dengan judul tesis adalah “Pemanfaatan tanah aset PT KAI (Persero) divisi regional II Sumatera Barat oleh pihak ketiga”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini yaitu: (1) Bagaimanakah bentuk dan pelaksanaan pemanfaatan tanah aset PT KAI oleh pihak ketiga menurut peraturan perundang-undangan? (2) Mengapa PT KAI memberikan pemanfaatan tanah asetnya untuk kegiatan diluar perkeretaapian? (3)

Bagaimanakah keabsahaan perbuatan hukum dalam pemanfaatan tanah aset PT KAI untuk kegiatan diluar perkeretaapian?

Maka tesis dengan judul dan pokok permasalahan yang dijelaskan diatas, menunjukkan bahwa penelitian yang sama dengan judul “Pemanfaatan Tanah Aset PT Semen Padang oleh Pihak ketiga untuk meningkatkan Nilai Guna Aset, belum pernah ada yang membahasnya serta dengan objek dan tempat penelitian yang berbeda, jadi penelitian ini dapat disebut “asli” sesuai dengan azaz-azaz keilmuan yang jujur, rasional dan objektif serta terbuka, semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai empat ciri yaitu (a) teori-teori hukum, (b) asas-asas hukum, (c) doktrin hukum, (d) ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususnya. Keempat ciri khas teori hukum dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis dan/atau salah satu ciri tersebut.⁸

Kerangka teoritis yang akan dijadikan landasan dalam suatu penelitian tersebut, adalah teori-teori hukum yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dalam berbagai kajian dan temuan antara lain sebagai berikut :

1) Teori Perjanjian

⁸ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.79

Dalam pasal 1313 KUHPerdara memberikan rumusan bahwa sesungguhnya dari suatu perjanjian tersebut dimana satu pihak mengikatkan dirinya dengan pihak lain dan melahirkan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh masing-masing pihak tersebut sesuai dengan apa yang telah diperjanjikan sebelumnya. Ketentuan ini dikuatkan dalam pasal 1234 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu dan untuk tidak berbuat sesuatu. Pasal ini berkaitan dengan hak akan suatu prestasi yang seharusnya didapat suatu pihak dan hak suatu prestasi pula yang seharusnya didapat pihak lain. Oleh karena itu, ada beberapa teori yang dapat menjelaskan diantaranya :

a. Teori Kehendak (*Wilstheorie*)

Menurut teori ini, perjanjian terjadi apabila ada persesuaian antara kehendak dan pernyataan.⁹ Oleh karena itu suatu kehendak harus dinyatakan. Menurut Von Hippel, kesengajaan adalah kehendak membuat suatu tindakan dan kehendak menimbulkan suatu akibat dari tindakan itu. Akibat dikehendaki apabila akibat itu yang menjadi maksud dari tindakan tersebut. Pernyataan kehendak menjadi suatu batasan untuk adanya/terjadinya perbuatan hukum. Dari batasan tersebut dapat dikatakan bahwa perbuatan yang akibatnya tidak dikehendaki oleh yang tersangkut adalah bukan perbuatan hukum, meskipun akibat tersebut diatur oleh peraturan hukum.

⁹ Salim HS, 2012, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.167

b. Teori Pernyataan (*Verklaringtheorie*)

Menurut teori ini, kehendak merupakan proses batiniah yang tidak diketahui oleh orang lain. Akan tetapi yang menyebabkan terjadinya perjanjian adalah pernyataan. Jika terjadi perbedaan antara kehendak dan pernyataan, perjanjian tetap terjadi. Dalam prakteknya, teori ini menimbulkan kesulitan-kesulitan, seperti contoh bahwa apa yang dinyatakan berbeda dengan yang dikehendaki.¹⁰ Teori Pernyataan adalah kesepakatan terjadi pada saat pihak yang menerima penawaran itu menulis surat jawaban yang menyatakan bahwa ia menerima penawaran itu. Teori ini menitikberatkan pada apa yang dinyatakan seseorang. Bahwa kita harus dapat berpegang pada pernyataan seseorang karena kebutuhan masyarakat menghendaki hal tersebut. Bahwa apabila *Offertee* diterima / di-Akseptasi , maka terjadilah perjanjian dan kiranya mengikat para pihak.

c. Teori Kepercayaan (*Vertrouwenstheorie*)

Menurut teori ini, tidak semua pernyataan melahirkan perjanjian. Pernyataan hanya akan melahirkan perjanjian apabila pernyataan tersebut merupakan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat sehingga menimbulkan kepercayaan bahwa hal yang dinyatakan memang benar dikehendaki. Atau dengan kata lain, hanya pernyataan yang disampaikan sesuai dengan keadaan tertentu (normal) yang menimbulkan perjanjian¹¹. Kepercayaan artinya mengakui akan kejujuran dan kemampuan seseorang benar-benar dapat memenuhi harapan.

¹⁰*Ibid* hlm.168

¹¹ Herlien Budiono, 2010, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya, Bandung, hlm.76

Kepercayaan adalah keyakinan pada seseorang untuk menduduki jabatan tertentu karena diakui dia memiliki kemampuan dan kejujuran memikul jabatan tersebut sehingga benar-benar dapat memenuhi harapan.

2) Teori Investasi

Istilah teori investasi berasal dari bahas Inggris, yaitu *investment theory*. Untuk mengkaji dan menganalisis pengertian investasi, maka dapat kita analisis dari pengertian investasi yang terdapat dalam Undang-undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman modal. Adapun pengertian investasi atau penanaman modal adalah : “segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.”

Penanaman modal atau investasi dapat digolongkan menjadi 2 (dua) golongan, yakni investasi dalam negeri dan asing. Penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. Sedangkan penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.¹²

Dalam Ensiklopedia Indonesia, investasi diartikan sebagai :“penanaman uang atau modal dalam proses produksi (dengan pembelian gedung-gedung,

¹² Salim, HS, *Op.cit*, hlm.107

permesinan, bahan cadangan, penyelenggaraan uang kas serta perkembangannya). Dengan demikian, cadangan modal barang diperbesar sejauh tidak ada modal barang yang harus diganti”. Hakikat investasi dalam definisi ini adalah penanaman modal untuk proses produksi. Ini berarti bahwa investasi yang ditanamkan hanya untuk proses produksi semata, tetapi juga kegiatan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan investasi.

3). Teori Kewenangan

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan yaitu untuk menerapkan dan menegakkan hukum, ketaatan yang pasti, perintah, memutuskan, pengawasan, yurisdiksi atau kekuasaan.¹³ Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam dalam Hukum Tata Pemerintah (Hukum Adminitrasi), karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundangan-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya.¹⁴

Teori Kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto,

¹³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.185

¹⁴ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Adminitrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 154

mengemukakan 3 (tiga) macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi.¹⁵: 1) Atribusi; 2) Delegasi; 3) Mandat

Atribusi merupakan pemberian wewenang oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan antara :

- 1). Yang berkedudukan sebagai original Legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (Konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah;
- 2). Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula menjadi kewenangan A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

¹⁵ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.104

Mandat adalah tidak terjadinya suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa ada dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan yaitu Atribusi dan Delegasi.¹⁶

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁷

Dapat kita lihat relevansi antara teori kewenangan dengan permasalahan dalam tesis ini adalah sangat berkaitan. Tanah yang digunakan oleh pihak ketiga tersebut merupakan tanah milik PT Semen Padang . Tidak dapat dipungkiri bahwa yang berwenang atas pemanfaatan atas tanah tersebut adalah PT Semen Padang.

¹⁶ *Ibid.*, hlm.105

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum, Kencana*, Jakarta, hlm. 158

4) Teori Kepastian Hukum

Indonesia merupakan negara hukum yang tercermin dalam perundang-undangan yang hadir dalam hukum Indonesia. Selain itu, hampir seluruh aspek dalam kehidupan bermasyarakat diatur dalam hukum yang jelas yang ada di Indonesia. Melalui hukum, pemerintah mampu mengatur dan menertibkan masyarakat sehingga, kehidupan dalam bermasyarakat pun menjadi lebih tertib.

Dalam hukum, ada tiga hal yang wajib terkandung dalam hukum tersebut sebagai nilai identitas dan salah satunya adalah asas kepastian hukum. Kepastian hukum sendiri memiliki beberapa teori yang dikemukakan oleh para ahli. Nah, apa dan bagaimana penjelasan dari teori-teori kepastian hukum menurut para ahli tersebut.

Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir. Sehingga tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada di Masyarakat.

Menurut Gustav Radbruch teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum,

setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogismeka dengan cara legal formal.

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri. Bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut.

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.¹⁸

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap Individu.¹⁹

b. Kerangka Konseptual

Konsep adalah salah satu bagian penting dari teori. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan *Operational definition*.²⁰

1) Tanah

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan dalam pasal 4 Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang agraria yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung

¹⁸ [https://WWW. Gramedia.Com](https://WWW.Gramedia.Com), dilihat tanggal 8 November 2023

¹⁹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.23

²⁰ Lilik Rasjidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT.Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 65

berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut undang-undang pokok agraria dan peraturan lain yang lebih tinggi. Sedalam apa tubuh bumi dan setinggi apa ruang yang boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknyan serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Bangun Guna Serah (BGS)

BGS adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan / atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan / atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.²⁴ Budi Santoso mengatakan di dalam bukunya, *Build Operate and Transfer (BOT)* adalah salah satu bentuk pembiayaan proyek pembangunan, yang mana kontraktor harus menyediakan sendiri pendanaan untuk proyek tersebut dan juga kontraktor harus menanggung pengadaan material, peralatan jasa, dan lain-lain yang dibutuhkan untuk proyek.²¹

Berdasarkan uraian di atas, ditetapkan 3 (tiga) ciri proyek *Build Operate and Transfer (BOT)*, yaitu :²²

a. Pembangunan (*Build*)

²¹ Budi Santoso, 2008, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model BOT (Build Operate Transfer)*, Yogyakarta, Genta Press, hlm.15

²² *Ibid.* hlm 16

Pemilik proyek sebagai pemberi hak atas pengelolaan memberikan kuasanya pada pemegang hak kontraktor untuk membangun sebuah proyek dengan dananya sendiri. Sejalan dengan itu, spesifikasi bangunan umumnya merupakan usulan pemegang hak pengelolaan yang harus mendapat persetujuan dari pihak proyek.

b. Pengoperasian (*Operate*)

Pengoperasian merupakan masa tenggang waktu yang diberikan pemilik proyek pada pemegang hak selama jangka waktu tertentu untuk mengoperasikan dan mengelola proyek tersebut untuk diambil manfaat ekonominya. Pada masa itu, pemilik proyek dapat juga menikmati sebagian hasil sesuai dengan perjanjian dalam melakukan hubungan hukum dengan pihak ketiga sebagai konsumen.

c. Penyerahan (*Transfer*)

Setelah masa konsesi selesai, maka pemegang hak pengelolaan menyerahkan hak pengelolaan dan fisik proyek kepada pemilik proyek.

3). Perjanjian

Kontrak atau perjanjian adalah kesepakatan antara dua orang atau lebih mengenai hal tertentu yang disetujui oleh mereka. Ketentuan umum mengenai kontrak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia. Untuk dapat dianggap sah secara hukum, ada 4 syarat yang harus dipenuhi sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia:

a. Kesepakatan para pihak

- b. Kecakapan para pihak
- c. Mengenai hal tertentu yang dapat ditentukan secara jelas
- d. Sebab /causa yang diperbolehkan secara hukum.

Kesepakatan berarti adanya persesuaian kehendak dari para pihak yang membuat perjanjian, sehingga dalam melakukan suatu perjanjian tidak boleh ada paksaan (*dwang*), kekhilafan (*dwaling*) dan penipuan (*bedrog*). Kecakapan hukum sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian maksudnya bahwa para pihak yang melakukan perjanjian harus telah dewasa, sehat mentalnya serta diperkenankan oleh undang-undang. Hal ini diatur dalam pasal 1330 KUH Perdata.

Sementara itu seseorang dikatakan sehat mentalnya berarti orang tersebut tidak berada dibawah pengampunan, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1330 juncto pasal 433 KUH Perdata. Orang yang cacat mental dapat diwakili oleh pengampu atau kuratornya. Sedangkan orang yang tidak dilarang oleh undang-undang maksudnya orang tersebut tidak dalam keadaan pailit sesuai isi pasal 1330 KUH Perdata juncto Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan. Suatu hal tertentu berhubungan dengan objek perjanjian, maksudnya bahwa objek perjanjian itu harus jelas, dapat ditentukan dan diperhitungkan jenis dan jumlahnya, diperkenankan oleh undang-undang serta mungkin untuk dilakukan. Halal berarti perjanjian dimaksud harus dilakukan berdasarkan itikad baik. Berdasarkan pasal 1335 KUH Perdata, suatu perjanjian tanpa sebab tidak mempunyai kekuatan.

Sebab dalam hal ini adalah tujuan dibuatnya sebuah perjanjian. Kesepakatan para pihak dan kecakapan para pihak merupakan syarat sahnya perjanjian yang

bersifat subjektif. Apabila tidak terpenuhi, maka perjanjian dapat dibatalkan artinya selama dan sepanjang para pihak tidak membatalkan perjanjian, maka perjanjian masih tetap berlaku. Sedangkan suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal merupakan syarat sahnya perjanjian yang bersifat objektif. Apabila tidak terpenuhi, maka perjanjian batal demi hukum artinya sejak semula dianggap tidak pernah ada perjanjian.

Pada kenyataannya, banyak perjanjian yang tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian secara keseluruhan, misalnya unsur kesepakatan sebagai persesuaian kehendak dari para pihak yang membuat perjanjian pada saat ini telah mengalami pergeseran dalam pelaksanaannya.

G. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis.²³ Menurut Soerjono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.²⁴

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Peneliti hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori

²³ Husaini Usaman dan Purnomo Setiady Akbar, 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 42

²⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Hlm.6

atau konsep baru dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.²⁵ Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu:

- a. Tahap Pertama adalah kajian mengenai hukum / aturan yang berlaku;
- b. Tahap Kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patuh atau tidak.²⁶

Tipe penelitian adalah tipe penelitian deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan secara jelas, rinci dan sistematis mengenai obyek yang akan diteliti.²⁷ Penelitian deskriptif ini dilakukan untuk melihat secara jelas, rinci, sistematis tentang bagaimana pemanfaatan tanah Aset PT Semen Padang oleh Bank Mandiri Untuk Meningkatkan Nilai Guna Aset melalui sistem bangun guna serah.

²⁵ Amiruddin dan Zainal Aksikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 168

²⁶ Abdul Kadir Muhamad., 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum.*, Citra Aditya Bakti, hlm.52

²⁷ *Ibid.* hlm. 155

2. Jenis dan Sumber Data

Menurut Suharsini Arikunto yang dimaksud dengan sumber data adalah subyek dari aman data diperoleh.²⁸ Sumber dan jenis data dalam penelitian hukum ini dilakukan dengan pengumpulan data –data primer dan data sekunder. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Sekunder

Melalui studi kepustakaan yaitu literatur-literatur ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan obyek dan permasalahan yang diteliti. Data sekunder bersumber utamanya dari :

- 1) Bahan hukum primer adalah peraturan perundangan-undangan nasional yang menjelaskan masalah yang diteliti adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Menteri Keuangan No. 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Pengapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara, Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-07/MBU/04/2021 tentang Pedoman Kerja sama BUMN,

²⁸ Suharsini Arikunto, 1989, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.10

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaannya.

- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, asas-asas hukum dan kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan pustakaan berupa karya tulis para ilmuwan dan praktisi hukum serta disiplin umum yang relevan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier/penunjang adalah bahan-bahan hukum yang memberikan keterangan atau petunjuk mengenai bahan hukum primair dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Bahasa dan Kamus Hukum.²⁹

b. Data Primer

Data Primer ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan dengan mengadakan wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi yang digali dari sumber data langsung dari percakapan atau tanya jawab.³⁰ Dengan cara bertanya langsung kepada responden yang terdiri atas karyawan PT Semen Padang bagian unit Pengelolaan dan Optimal aset perusahaan.

Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak terstruktur atau semistruktur yang sering dikenal dengan wawancara bebas terpimpin artinya terlebih dahulu mempersiapkan daftar pertanyaan artinya terlebih dahulu

²⁹ *Ibid*, hlm .31

³⁰ Djam'an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Ke-2, Alfabeta, Bandung 2010, hlm 130

mempersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman, tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan dengan karyawan PT Semen Padang bagian unit Pengelolaan dan Optimal aset. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya.³¹

3. Alat Pengumpul Data

- a. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan Tanya jawab secara lisan dan tulisan dengan informan. Studi dokumentasi yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti.
- b. Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan bahan data sekunder, dengan cara mempelajari peraturan hukum dan literature yang berkaitan dengan permasalahan tersebut diatas yang sesuai dengan permasalahan dan pokok bahasan.

4. Pengolahan dan Analisis data

- a. Pengolahan data-data diperoleh setelah penelitian diolah melalui proses editing kegiatan dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan.

³¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cetakan ke-22, Alfabeta, Bandung 2010, hlm 73

b. Analisis data, metode yang digunakan dalam menganalisa data dalam penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang tersusun secara teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif .Sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.³² Dimana data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diolah dan dianalisa.



³² Abdul Kadir Muhamad, *Op.cit.*,hlm. 127