

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sumatera Barat mempunyai potensi sumber daya alam yang banyak untuk menunjang perekonomian masyarakatnya. Salah satu potensi yang ada di Sumatera Barat yang bisa diharapkan untuk kesejahteraan masyarakatnya adalah pariwisata. Daya tarik wisata alam dan budaya yang merupakan salah satu modal utama untuk pengembangan pariwisata,¹ telah dimiliki oleh Sumatera Barat yang terkenal dengan keindahan alamnya, keanekaragaman budaya dan kuliner yang sudah diakui dunia. Oleh karena itu tentu potensi pariwisata ini harus dimanfaatkan dengan baik oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Kota Bukittinggi dari dulu sudah menjadi ikon dunia pariwisata di Sumatera Barat. Banyak objek wisata yang ada di Kota Bukittinggi, baik wisata alam dengan pemandangan yang indah maupun jam gadang yang sudah terkenal ke penjuru dunia.

Sumatera Barat yang dikenal memiliki beberapa lokasi pariwisata bukan berarti dapat secara langsung menjadi satu daerah unggul dalam hal pengelolaan kawasan pariwisata. Dalam pengelolaan kawasan pariwisata tersebut akan ditemui beberapa kendala yang mungkin akan menjadi faktor penghambat dalam kemajuan pengelolaan kawasan pariwisata tersebut. Salah satu yang menjadi faktor penghambat tersebut adalah kurangnya sarana dan prasarana pariwisata. Adanya sarana dan prasarana yang representatif pada

¹ Helmi Aliansyah dan Wawan Hermawan, 2019, “Peran Sektor Pariwisata Pada Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Barat”, Jurnal Bina Ekonomi, Vol. 23, No. 1, hlm. 39.

kawasan wisata merupakan daya tarik tertentu untuk dikunjungi wisatawan. Namun, kondisi sarana dan prasarana belum memadai.²

Hotel berbintang yang memadai merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Provinsi Sumatera Barat untuk menyediakan salah satu daya dukung pariwisata di daerah tersebut. Pemerintah daerah dalam pendirian hotel tersebut tentu saja memerlukan dana yang besar. Namun tidak jarang pemerintah daerah tidak memiliki anggaran untuk melakukan pembangunan sehingga membutuhkan bantuan pihak lain. Untuk mendapatkan dana tersebut, pemerintah daerah dapat menggandeng investor untuk bekerjasama dalam optimalisasi pembangunan daya dukung pariwisata. Dalam kerjasama investasi pengembangan kawasan tersebut, pemerintah daerah dapat menyediakan tanah yang merupakan aset atau barang milik daerah.

Aset atau barang milik daerah merupakan salah satu aspek yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedudukan aset tersebut juga sangat penting dan vital untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.³ Aset itulah yang kemudian dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

² Rozana Eka Putri, 2016, “Pengembangan Wisata Kota Padang Sebagai Destinasi Wisata Kota Di Sumatera Barat”, Jurnal Spasial, Vol. 3, No. 1, hlm. 68.

³ Pemerintah Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 92, Pasal 1 ayat (2).

Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) bentuk pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah, yaitu:

Bentuk pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa:

1. Sewa;
2. Pinjam Pakai;
3. Kerja Sama Pemanfaatan;
4. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
5. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Pemanfaatan aset berupa Bangun Guna Serah, dimaksudkan sebagai pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai dan setelah jangka waktu tersebut berakhir akan diserahkan kembali kepada pemilik barang. Aset Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan barang milik negara atau 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.⁴

Perjanjian Bangun Guna Serah secara singkat dapat digambarkan sebagai model kontrak yang melibatkan dua pihak yakni pengguna jasa, pada umumnya pemerintah dan penyedia jasa yakni pihak swasta. Pengguna jasa memberikan kewenangan kepada penyedia jasa untuk membangun infrastruktur dan mengoperasikannya selama waktu tertentu (disebut juga

⁴ Muhanan, Cahyowati, dan Kurniawan, 2022, "Perjanjian Kerjasama Bangun Guna Serah Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah Dengan PT. Sinar Tiga Pilar", Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora, Vol. 9, No. 5, hlm. 2738.

masa konsesi) dan penyedia jasa akan menyerahkan kepada pengguna jasa infrastruktur tersebut bila masa konsesi telah habis.

Sehubungan dengan pemanfaatan aset daerah tersebut Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi pada saat itu Bapak Joop Ave dalam upaya mendukung pengelolaan pariwisata di Provinsi Sumatera Barat meminta Gubernur Sumatera Barat pada saat itu Bapak Hasan Basri Durin untuk menghadirkan hotel berbintang empat di Provinsi Sumatera Barat, maka dengan adanya aset Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berupa sebidang tanah di kota Bukittinggi yang terletak di Jalan Laras Datuk Bandaro, Bukit Cangang Kayu Ramang, Guguk Panjang, Kota Bukittinggi sesuai dengan Sertifikat HPL No. 1 tanggal 22 Agustus 1990 dengan luas 9.750M² bisa menjadi alternatif untuk menarik Investor bagi Pembangunan kawasan pariwisata di Sumatera Barat.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat kemudian melakukan kerjasama pemanfaatan tanah tersebut dengan pihak ketiga yaitu PT. Grahamas Citrawisata Tbk dengan pola Bangun Guna Serah (BGS). Kerjasama pengelolaan aset atau barang milik daerah ini dilakukan dan didasari oleh perjanjian kerjasama No. 12.090/L/1990 tanggal 27 Agustus 1990 antara Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang ditanda tangani oleh Gubernur Sumatera Barat dan PT. Grahamas Citrawisata, Tbk yang ditanda tangani oleh Direktur Utama. Perjanjian ini telah di Addendum sebanyak dua kali dengan Addendum pertama No. 120-9/USB 2010 dan No. 025/00/2010 tanggal 30 September 2010 dan Addendum kedua No. 17/LEG/NOT-A/II/2022 tanggal 15 Februari 2022. Dalam perjanjian kerjasama Bangun Guna Serah tersebut

disepakati oleh para pihak yaitu Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan pihak ketiga PT. Grahamas Citra Wisata TBK bahwa jangka waktu kerjasama adalah 30 (tiga puluh) tahun dihitung sejak ditandangi perjanjian.

Hotel Novotel Bukittinggi mulai dibangun oleh PT. Grahamas Citrawisata, Tbk pada tahun 1991 dan pada 9 November 1995 Hotel Novotel Bukittinggi mulai beroperasi yang kemudian diresmikan langsung oleh Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi Joop Ave pada 11 November 1995, hotel ini juga kemudian menerima sertifikat sebagai hotel bintang 4. Saat diresmikan, status pemiliknya sudah menjadi Perusahaan publik, karena per Desember 1994 mencatatkan diri di Bursa Efek Surabaya (sebelum ada Bursa Efek Indonesia), yang namanya sudah menjadi PT. Grahamas Citrawisata, Tbk.⁵

Perjanjian Bangun Guna Serah sebagaimana perjanjian lainnya, juga mengikuti asas-asas perjanjian pada umumnya. Bentuk kontrak yang dipergunakan oleh pemerintah dalam menjalankan hubungan dengan pihak ketiga sepenuhnya menjadi kebijakan pemerintah. Hal ini tentu saja bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang dianut dalam perjanjian pada umumnya. 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. Apabila pola BGS dipilih sebagai bentuk kerjasama maka dibutuhkan pengetahuan yang cukup bagi aparat

⁵Anonim, 2019, Novotel Bukittinggi Hotel, Kota Bukittinggi, https://www.indoplaces.com/mod.php?mod=indonesia&op=view_hotel&hotid=189, diakses pada 21 Maret 2024 pukul 07.15.

(pemerintah) pusat atau daerah untuk melaksanakannya. Pelaksanaan yang salah akan membawa kerugian baik bagi pemerintah sendiri maupun bagi masyarakat termasuk juga investor.⁶

Pada tahun 2023 dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (LHP), salah satu aspek yang menjadi temuan adalah perihal determinasi waktu. Hal ini terjadi dikarenakan dalam Addendum II Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan PT. Grahamas Citrawisata, Tbk Nomor 17/Leg/Not-A/II/2022 tanggal 15 Februari 2022 dinyatakan bahwa perjanjian berakhir menjadi tanggal 26 Agustus 2024, dan berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap PT Grahamas Citrawisata, Tbk diketahui bahwa PT. Grahamas Citrawisata tersebut telah mengagunkan Bangunan Hotel dan Fixture yang menjadi objek perjanjian untuk memperoleh pinjaman sebesar Rp.14.135.000.000 berupa Kredit Investasi Multiguna dengan jangka waktu 6 tahun terhitung sejak tanggal 26 Oktober 2018 sampai jatuh tempo 26 Oktober 2024. Sehingga terdapat selisih dua bulan dari berakhirnya perjanjian dengan jangka waktu kredit berakhir.⁷

Adanya determinasi waktu perjanjian tersebut, tentu saja akan memberikan dampak terhadap Pemerintah Provinsi Sumatera Barat baik legalitas pengelolaan aset milik Pemerintah atau pun terhadap kontribusi yang akan diterima atas pengelolaan aset tersebut. Maka berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN PERJANJIAN BANGUN GUNA SERAH ANTARA PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT**

⁶ Purbowicaksono, 2020, “Kontrak Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perjanjian Kebijakan Antara Pemerintah Dengan Pihak Swasta”, Jurnal Rechtsens, Vol. 9, No. 1, hlm. 20.

⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK

DENGAN PT. GRAHAMAS CITRAWISATA, TBK DALAM PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN HOTEL NOVOTEL BUKITTINGGI”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan tiga pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penetapan determinasi waktu Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Sumatera Barat dengan PT. Grahamas Citrawisata, Tbk?
2. Bagaimana upaya penyelesaian determinasi waktu dalam pelaksanaan Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Sumatera Barat dengan PT. Grahamas Citrawisata, Tbk?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan diatas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui bagaimana penetapan determinasi waktu Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Sumatera Barat dengan PT Grahamas Citrawisata, Tbk.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya dalam menyelesaikan determinasi waktu pelaksanaan Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Sumatera Barat dengan PT. Grahamas Citrawisata, Tbk.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dikelompokkan menjadi 2, yaitu:

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara teoritis dalam pengembangan ilmu hukum perdata, khususnya hukum perjanjian, terutama mengenai hukum perjanjian bangun guna serah.
- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat maupun para akademis untuk memberikan informasi dan pedoman dalam permasalahan mengenai hukum perjanjian bangun guna serah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi masukan serta pengetahuan bagi para penegak hukum dalam hukum perjanjian, lebih khususnya mengenai perjanjian bangun guna serah
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan acuan atau rujukan bagi penelitian selanjutnya.

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan judul yang telah ditentukan maka diusahakan memperoleh data yang relevan. Adapun metode penelitian yang dilakukan adalah:

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan judul penelitian yang akan penulis angkat, maka metode penelitian yang akan digunakan adalah metode yuridis empiris. Menurut Abdul Kadir Muhammad, penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk

kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.⁸ Dalam penelitian yuridis, hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*, karena penelitian yuridis merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaan di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.¹⁰ Dalam penelitian ini penulis akan memaparkan hasil penelitian yang penulis dapatkan di lapangan, dalam hal ini yaitu Perjanjian Bangun Guna Serah (*Build Operate Transfer*) antara Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dengan PT. Gramas Citrawisata, Tbk dalam pembangunan dan pengelolaan Hotel Novotel Bukittinggi.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan

Kepustakaan (*Library Research*) Data sekunder yaitu data yang diperoleh oleh penulis dengan mengumpulkan dokumen – dokumen melalui penelitian kepustakaan terutama bersumber

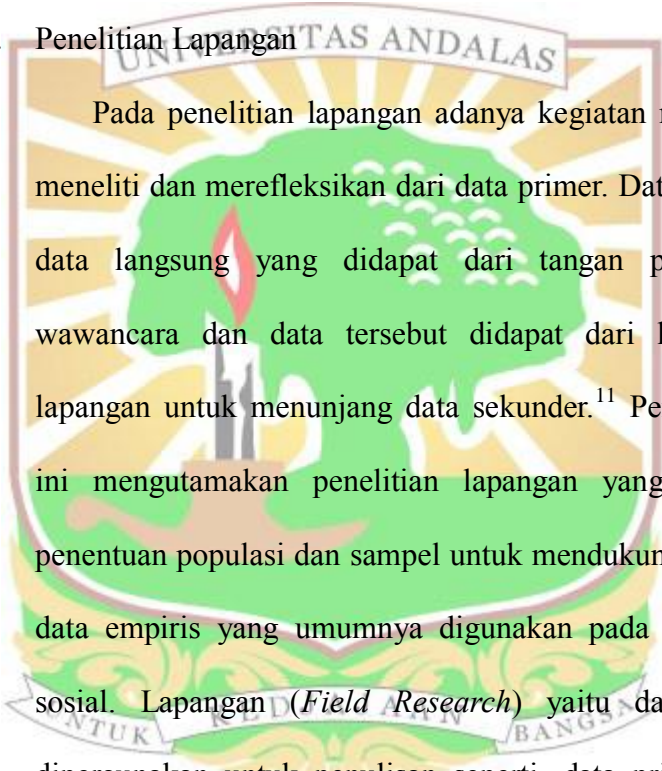
⁸ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hlm. 134

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 20.

¹⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Motode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

dari bahan hukum yang berupa peraturan-peraturan dan buku – buku atau makalah yang berhubungan dengan perjanjian Bangun Guna Serah . Perpustakaan yang dikunjungi adalah Perpustakaan Pusat Universitas Andalas dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Dalam penelitian ini data yang akan digunakan adalah data yang dikumpulkan oleh orang lain.

2. Penelitian Lapangan



Pada penelitian lapangan adanya kegiatan mengumpulkan, meneliti dan merefleksikan dari data primer. Data primer adalah data langsung yang didapat dari tangan pertama berupa wawancara dan data tersebut didapat dari hasil penelitian lapangan untuk menunjang data sekunder.¹¹ Penelitian empiris ini mengutamakan penelitian lapangan yang mensyaratkan penentuan populasi dan sampel untuk mendukung pengumpulan data empiris yang umumnya digunakan pada penelitian ilmu sosial. Lapangan (*Field Research*) yaitu data yang dapat dipergunakan untuk penulisan seperti, data primer yaitu data yang dapat diperoleh langsung dari lapangan, dengan mengadakan penelitian di Provinsi Sumatera Barat.

¹¹ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 51.

b. Jenis Data

1) Data Sekunder

Data Sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain). Data sekunder terdiri dari:

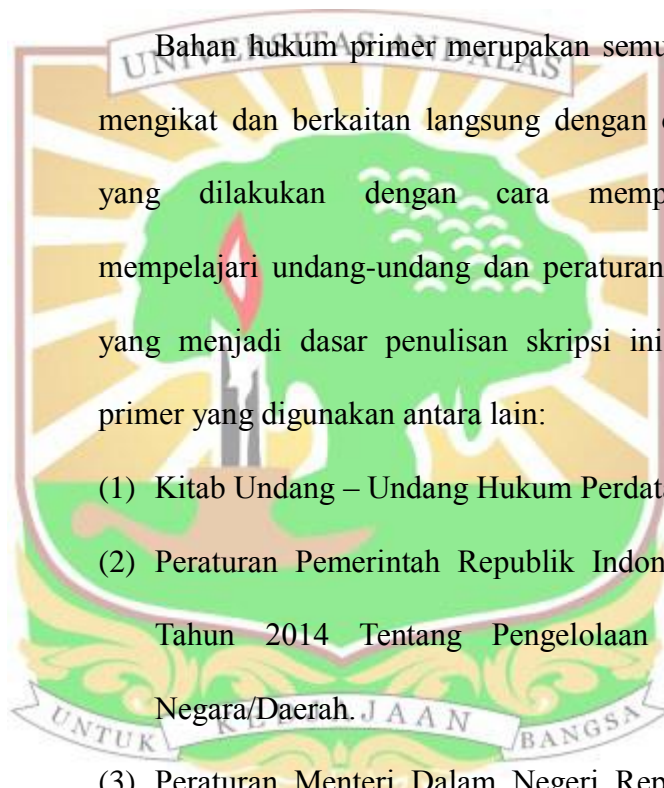
a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan semua bahan hukum mengikat dan berkaitan langsung dengan objek penelitian yang dilakukan dengan cara memperhatikan dan mempelajari undang-undang dan peraturan tertulis lainnya yang menjadi dasar penulisan skripsi ini, bahan hukum primer yang digunakan antara lain:

- (1) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
- (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedomanan Pengelolaan Barang Milik Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang membantu dalam memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku – buku, jurnal – jurnal, dan data



dari internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis buat serta dapat dipertanggungjawabkan.

c) **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini berupa kamus hukum, kamus Bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

2) **Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dan belum diolah.¹² Sumber data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara langsung dengan pihak PT. Grahamas Citrawisata, Tbk dan pihak Provinsi Sumatera Barat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) **Wawancara**

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab dengan beberapa pihak yang dapat memberikan data ataupun sumber yang dibutuhkan oleh penulis dan dikerjakakan secara sistematis dan selaras dengan arah penelitian.

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini bersifat semi struktur, yang memiliki arti selain menggunakan pedoman wawancara dengan membuat daftar pertanyaan juga digunakan pertanyaan-pertanyaan kondisional terhadap narasumber yang akan diwawancarai.¹³ dalam wawancara ini penulis akan mewawancarai beberapa pihak PT. Grahamas Citrawisata Tbk, dan Pihak dari Provinsi Sumatera Barat yang berkaitan langsung dengan masalah penelitian.

2) Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan data yang diambil dari tempat penelitian. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang didapatkan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik temuan-temuan di lapangan maupun data – data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi

¹³ Rianto Adi, 2004, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm. 72.

penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.¹⁴

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹⁵

B. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan adalah gambaran singkat secara menyeluruh dari suatu karya ilmiah dalam hal ini adalah penulisan proposal. Sistematika ini bertujuan untuk membantu para pembaca dengan mudah memahami isi proposal ini. Hasil dari penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab dengan rincian sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka yang menguraikan secara teoritis mengenai tinjauan tentang perjanjian, dan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer)

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 264.

¹⁵ Zainuddin Ali, 2011, *Op. cit.*, hlm. 107.

BAB III : Hasil penelitian dan pembahasan yang membahas tentang pelaksanaan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer)

BAB IV : Penutup merupakan bagian akhir yang memberikan kesimpulan terkait hasil penelitian yang telah diuraikan pada bab – bab sebelumnya disertai dengan adanya saran-saran guna mendukung penelitian ini.

