

**SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PERJANJIAN KERJA SAMA BANGUN GUNA SERAH  
(BGS) ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR DENGAN PT.  
MAKMUR PERMATA PUTRA DALAM PEMBANGUNAN PLAZA  
BANGKINANG**

*Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum*

**OLEH:**

**TASCHA LAUDYA AZMAN**

**2110112091**

**PROGRAM KEKHUSUSAN: HUKUM PERDATA MURNI (PKI)**



**Pembimbing:**

**Prof. Dr. Zefrizal Nurdin, S.H., M.H.**

**Dr. Rembrandt, S.H., M.Pd.**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG**

**2025**

LEMBARAN PENGESAHAN  
VALIDITY SHEET  
No. Reg: 42/PK I/IV/2025

PELAKSANAAN PERJANJIAN KERJA SAMA BANGUN GUNA SERAH  
(BGS) ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR DENGAN PT. MAKMUR  
PERMATA PUTRA DALAM PEMBANGUNAN PLAZA BANGKINANG

IMPLEMENTATION OF THE BUILD OPERATE AND TRANSFER (BOT)  
COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE KAMPAR REGENCY  
GOVERNMENT AND PT. MAKMUR PERMATA PUTRA IN THE CONSTRUCTION OF  
BANGKINANG PLAZA

Disusun Oleh:  
*Author*

TASCHA LAUDYA AZMAN  
NIM: 2110112091

Program Kekhususan (PK): Hukum Perdata Murni (PK I)  
Concentration Program (CP): Civil Law (CP I)

Skripsi ini Telah Dipertahankan Dalam Sidang Ujian Komprehensif Pada Tanggal 27 Agustus  
2025 dan Dinyatakan Lulus Oleh Tim Penguji Yang Terdiri Dari:  
*The Minor Thesis Was Defended in the Comprehensive Examination Session on August 27<sup>th</sup>*  
*2025 and Approved by a Team of Examiners Consisting of:*

Dekan  
Dean

Prof. Dr. Ferdi, S.H., M.Hum.  
NIP. 196807231993021001

Wakil Dekan I  
Vice Dean I

Dr. Nani Mulyati, S.H., MCL.  
NIP. 198208092005012002

Pembimbing I  
Supervisor I

Prof. Dr. Zefrizal Nurdin, S.H., M.H.  
NIP. 195709171984031002

Pembimbing II  
Supervisor II

Dr. Rembrandt, S.H., M.H.  
NIP. 19640222199002001

Penguji I  
Examiner I

Hj. Ulfanora, S.H., M.H.  
NIP. 19611161986032001

Penguji II  
Examiner II

Muhammad Ikhsan Alia, S.H., L.L.M  
NIP. 199503262024061002

	No. Alumni Universitas	Tascha Laudya Azman	No. Alumni Fakultas
	a. Tempat/Tgl Lahir : Bangkinang/ 13 November 2002	f. Tanggal Lulus : 27 Agustus 2025	g. Predikat Lulus : Dengan Pujian
b. Nama Orangtua : Nur Azman, Rini Zamri	h. Lama Studi : 4 Tahun, 0 Bulan	i. IPK : 3,70	j. Alamat : Dusun Terang Bulan, Salo, Kampar, Riau
c. Fakultas : Hukum			
d. PK : Hukum Perdata Murni			
e. No. BP : 2110112091			

**PELAKSANAAN PERJANJIAN KERJA SAMA BANGUN GUNA SERAH (BGS) ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR DENGAN PT. MAKMUR PERMATA PUTRA DALAM PEMBANGUNAN PLAZA BANGKINANG**

*(Tascha Laudya Azman, 2110112091, Hukum Perdata Murni, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2025)*

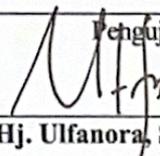
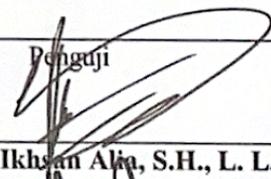
**ABSTRAK**

Pemerintah Kabupaten Kampar berupaya untuk melakukan modernisasi dalam mengembangkan pasar Inpres Bangkinang menjadi pusat ekonomi rakyat yang kompetitif. Akan tetapi, terdapat keterbatasan anggaran untuk pembangunan dan pengelolaan secara mandiri. Maka, Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan kerjasama dengan pihak swasta sebagai investor, dalam hal ini PT. Makmur Permata Putra melalui skema perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) dalam pembangunan Pasar Inpres Bangkinang menjadi Plaza Bangkinang, namun dalam pelaksanaannya terjadi wanprestasi. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, bagaimana kedudukan hukum para pihak, bagaimana pelaksanaan, serta bagaimana akibat hukum yang timbul akibat terjadinya wanprestasi, dalam perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra dalam pembangunan Plaza Bangkinang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan kualitatif, menggabungkan analisis dokumen perjanjian, peraturan perundang-undangan, dan data lapangan melalui wawancara dengan pihak terkait. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kedudukan hukum para pihak bersifat sederajat (koordinasi) karena perjanjian BGS antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra melalui hubungan hukum privat. Pada pelaksanaan perjanjian, terjadi wanprestasi oleh Pemerintah Kabupaten Kampar yang tidak menertibkan pedagang kaki lima di sekitar Plaza Bangkinang dan wanprestasi dari PT. Makmur Permata Putra karena tidak membayar kontribusi tahunan. Penyelesaian sengketa dilakukan melalui musyawarah dan pemberian surat teguran, namun penyelesaian hukum tetap diperlukan apabila wanprestasi berlanjut. Penelitian ini merekomendasikan agar kontrak perjanjian kerja sama merumuskan lebih rinci mengenai pengawasan berkala dan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan konkret guna menjamin kepastian hukum dan terlaksananya kewajiban masing-masing pihak sesuai perjanjian.

**Kata kunci: Perjanjian, Kerja Sama, Bangun Guna Serah.**

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Tim Penguji dan dinyatakan lulus pada 29 Juli 2025

Penguji,

Tanda Tangan		
Tascha Laudya Azman	Hj. Ulfanora, S.H., M.H.	Muhammad Ikhwan Alia, S.H., L. L. M

Mengetahui,

Ketua Departemen Hukum Perdata: **Dr. Devianty Fitri, S.H., M.Hum.**

  
Tanda Tangan

Alumnus telah mendaftar ke Fakultas/Universitas dan mendapat nomor alumnus:

	Petugas Fakultas/Universitas	
No. Alumni Fakultas	Nama:	Tanda Tangan:
No. Alumni Universitas	Nama:	Tanda Tangan:

	Alumni University Number	Wardah Putri Kumasua	Alumni University Number
	a. Place/Date of Birth : Bangkinang /13 <sup>th</sup> November 2002	f. Graduation Date : August 27 <sup>th</sup> 2025	g. Pass Predicate : Cumlaude
b. Parents' Name : Nur Azman, Rini Zamri	c. Faculty : Law	h. Length of Study :4 Years, 0 Month	i. GPA : 3,70
d. Concentration : CivilLaw	e. Student ID : 2110112091	j. Address : Dusun Terang Bulan, Salo, Kampar, Riau	

**IMPLEMENTATION OF THE BUILD, OPERATE AND TRANSFER (BOT) COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE KAMPAR REGENCY GOVERNMENT AND PT. MAKMUR PERMATA PUTRA IN THE CONSTRUCTION OF THE BANGKINANG PLAZA**

*(Tascha Laudya Azman, 2110112091, Concentration Program Civil Law (CP I), Faculty of Law, Andalas University, 2025)*

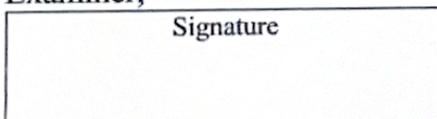
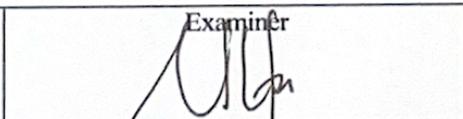
**ABSTRACT**

*The Kampar Regency Government is attempting to modernize the Bangkinang Inpres Market into a competitive people's economic center. However, there are budget limitations for independent construction and management. Therefore, the Kampar Regency Government is collaborating with the private sector as an investor, in this case PT. Makmur Permata Putra through a Build Operate Transfer (BGS) cooperation agreement scheme in the development of the Bangkinang Inpres Market into the Bangkinang Plaza, but in its implementation there was a default. The formulation of the problem in this study is, what is the legal position of the parties, how is the implementation, and what are the legal consequences arising from the default, in the Build Operate Transfer (BGS) cooperation agreement between the Kampar Regency Government and PT. Makmur Permata Putra in the construction of the Bangkinang Plaza. This study uses an empirical juridical method with a qualitative approach, combining analysis of agreement documents, laws and regulations, and field data through interviews with related parties. The results of the study reveal that the legal standing of the parties is equal (coordination) because the BGS agreement between the Kampar Regency Government and PT. Makmur Permata Putra is through a private legal relationship. During the implementation of the agreement, there was a breach of contract by the Kampar Regency Government for failing to regulate street vendors around Plaza Bangkinang and a breach of contract by PT. Makmur Permata Putra for failing to pay the annual contribution. Dispute resolution was carried out through deliberation and the issuance of a warning letter, but legal action is still required if the breach of contract continues. This study recommends that the cooperation agreement contract formulate more detailed provisions regarding periodic supervision and a more effective and concrete dispute resolution mechanism to ensure legal certainty and the implementation of each party's obligations according to the agreement.*

**Keywords:** *Civil Servants, Civil Servant Discipline, Disciplinary Violations*

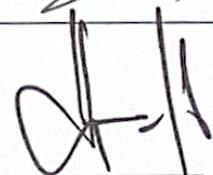
This minor thesis has defended in front of the examiner team at , August 27 2025.

Examiner,

Signature	Examiner	Examiner
		
Tascha Laudya Azman	Hj. Ulfanora, S.H., M.H.	Muhammad Ikhsan Alia, S.H., L. L. M

Acquainted,

Head of the Department of Civil Law: **Dr. Devianty Fitri, S.H., M.Hum.**

  
Signature

Alumni has been registered in the faculty/university under the number:

	Faculty/University Officer	
No. Alumni Faculty	Name:	Signature:
No. Alumni University	Name:	Signature:

## KATA PENGANTAR

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*, Puji dan syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT yang berkat limpah rahmat dan karunia-Nya sehingga segala halangan dan rintangan yang dapat penulis hadapi untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis sampaikan untuk Nabi Muhammad SAW, pucuk pimpinan umat Islam yang telah membawa dan mengangkat derajat umat manusia dari alam jahiliah sampai kepada alam islami yang penuh dengan ilmu pengetahuan. Beliau merupakan suri tauladan bagi seluruh umat manusia, semoga kita mendapatkan syafaatnya di hari akhir nanti. Dengan Rahmat dan Karunia Allah SWT. Penulis bersyukur diberi nikmat yang sangat besar, diberi kemampuan, kekuatan dan kemudahan untuk dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “PELAKSANAAN PERJANJIAN KERJA SAMA BANGUN GUNA SERAH (BGS) ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR DENGAN PT. MAKMUR PERMATA PUTRA DALAM PEMBANGUNAN PLAZA BANGKINANG”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu bentuk persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan program kekhususan Hukum Perdata Murni.

Dengan segenap kerendahan dan ketulusan hati, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya karena terutama kepada kedua orang tua tercinta papa Nur Azman S.Sos, M. Si. dan mama Rini Zamri, A. Md.Keb. Terima kasih atas doa, bimbingan, motivasi dan dukungan yang diberikan dari segi moril maupun materiil yang tak terhingga diberikan kepada penulis sehingga bisa mendapatkan gelar sarjana hukum.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis juga banyak menerima bantuan, motivasi dan bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung hingga skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Begitu banyaknya motivasi dan bantuan diperoleh baik itu sumbangan pikiran serta tenaga yang tak ternilai harganya. Oleh sebab itu penulis ingin menyampaikan rasa syukur kepada Allah SWT dan orang-orang disekeliling dalam kehidupan sehari-hari. Hantaran terima kasih penulis ucapkan kepada Bapak Dr. Rembrandt, S.H., M.Pd selaku Pembimbing II, dan Bapak Prof. Dr.Zefrizal Nurdin , S.H.,M.H. selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu, tenaga, pikiran, motivasi tinggi dan arahan dengan penuh kesabaran terhadap penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

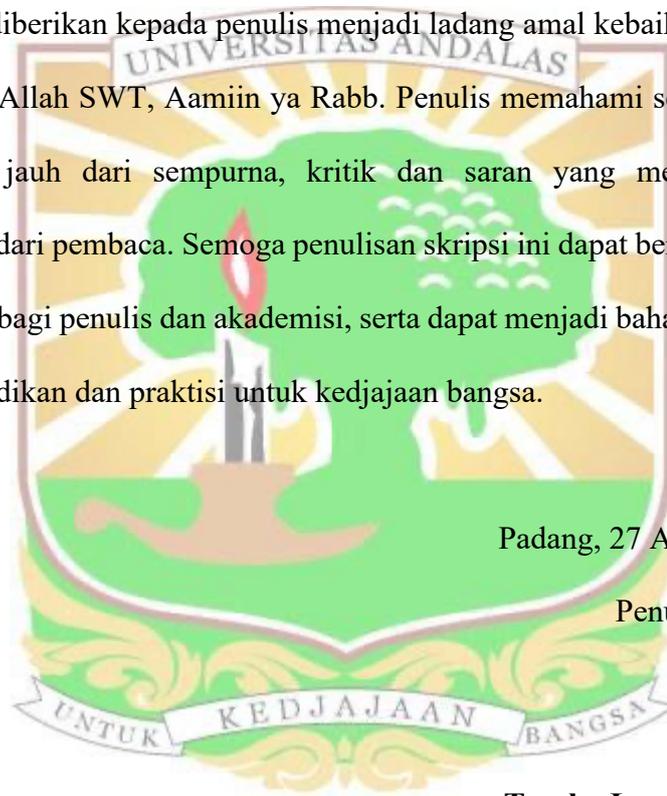
Dalam kesempatan ini, untuk berbagai pihak yang telah banyak membantu izinkan penulis mengucapkan ribuan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof Dr. Ferdi, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Ibu Dr. Nani Mulyati, S.H., MCL., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas, Bapak Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas;
2. Ibu Dr. Devianty Fitri, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Perdata dan Bapak Almaududi, S.H., M.H. selaku Sekretaris Departemen Hukum Perdata;
3. Ibu Ulfanora S.H., M.H. selaku Penguji I dan Bapak Muhammad Ikhsan Alia, S.H., LL.M Selaku Penguji II yang telah meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan arahan, saran, serta masukan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik;

4. Ibu Prof. Dr. Yulia Mirwati, S.H., C.N., M.H. Selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan terkait akademik penulis selama perkuliahan;
5. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan, bimbingan serta petunjuk dalam masa perkuliahan;
6. Seluruh Tenaga Pendidikan Biro dan Akademik, Kemahasiswaan, dan Umum Fakultas Hukum Universitas Andalas. Terkhusus Kak Rina selaku pegawai yang selalu memberikan kemudahan akses akademik di Departemen Hukum Perdata;
7. Terima kasih sebesar-besarnya kepada yang tercinta, kakak Olivia Prameswari Azrin, S. Ak. Dan adik Alya Azzahra Azman atas seluruh dukungan baik materil maupun moril selama proses pengerjaan skripsi ini.
8. Fajri Dwiyantara, yang senantiasa memberikan dukungan moril, semangat, serta doa yang tidak henti-hentinya selama penulis menyusun skripsi ini. Kehadirannya menjadi salah satu sumber motivasi yang berarti dalam proses penyelesaian tugas akhir ini.
9. Trisna, Yaya, Fajar, Zeta, dan Satria karena senantiasa memberikan semangat dan motivasi kepada penulis, serta selalu menghibur Penulis, terima kasih telah menjadi sahabat yang sangat baik kepada Penulis bahkan seperti saudara sendiri, terima kasih karena tidak pernah meninggalkan Penulis sendiri, selalu menjadi garda terdepan saat penulis membutuhkan bantuan serta selalu mendengarkan keluh kesah Penulis selama ini.
10. Kepada teman-teman Himpunan Mahasiswa Perdata Fakultas Hukum terutama bidang Pengabdian Masyarakat yang seperjuangan dalam menyelesaikan program yang telah dilaksanakan serta banyak membantu dalam penyusunan skripsi ini;

11. Sahabat-sahabat selama menempuh pendidikan di Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas yang membantu, menemani, dan sangat berjasa bagi penulis selama menyelesaikan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga sukses selalu dan dilancarkan segala urusannya;
12. Kepada teman-teman KKN Panti Timur yang telah membantu penulis dalam banyak hal sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;

Semoga bimbingan, bantuan, motivasi serta kerjasama dari berbagai pihak, yang telah diberikan kepada penulis menjadi ladang amal kebaikan dan mendapat pahala dari Allah SWT, Aamiin ya Rabb. Penulis memahami sepenuhnya bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan dari pembaca. Semoga penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua baik bagi penulis dan akademisi, serta dapat menjadi bahan referensi dalam dunia pendidikan dan praktisi untuk kedjajaan bangsa.



Padang, 27 Agustus 2025

Penulis

**Tascha Laudya Azman**  
**NIM: 2110112091**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK .....</b>	<b>I</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>I</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>V</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>VII</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Metode Penelitian.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>19</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian .....	19
1. Pengertian dan Unsur-Unsur Perjanjian.....	19
2. Syarat Sah Perjanjian .....	21
3. Asas-asas Perjanjian.....	23
4. Jenis-jenis Perjanjian.....	26
B. Tinjauan Umum tentang Perjanjian Kerja Sama dan Bangun Guna Serah ..	30
1. Pengertian Perjanjian Kerja Sama.....	30
2. Pengertian Bangun Guna Serah (BGS).....	32
3. Pelaksanaan Bangun Guna Serah (BGS) .....	35

C. Tinjauan Umum tentang Wanprestasi dalam Perjanjian Kerja Sama.....	37
1. Pengertian, Bentuk-Bentuk, dan Faktor Penyebab Wanprestasi.....	37
2. Akibat Hukum dan Penyelesaian Sengketa Akibat Wanprestasi.....	40
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>49</b>
A. Kedudukan Hukum Para Pihak Dalam Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra.....	49
B. Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra.....	55
1. Tahap Pembangunan Plaza Bangkinang .....	55
2. Tahap Pengelolaan Plaza Bangkinang .....	58
3. Tahap Penyerahan Plaza Bangkinang .....	65
C. Akibat Hukum Yang Timbul Akibat Terjadinya Wanprestasi Dalam Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra .....	66
<b>BAB IV .....</b>	<b>72</b>
<b>PENUTUP.....</b>	<b>72</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>75</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Data Piutang dari bangun guna serah (plaza bangkinang)..... 62



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan jumlah penduduk, aktivitas ekonomi, dan mobilitas masyarakat mengalami peningkatan yang signifikan. Seiring dengan dinamika tersebut, upaya modernisasi serta peningkatan infrastruktur dan fasilitas pendukung perlu terus dioptimalkan, baik dari aspek kualitas pelayanan maupun dari segi kuantitasnya. Peningkatan infrastruktur publik merupakan kebutuhan strategis yang esensial di Indonesia guna mempercepat pembangunan daerah, khususnya dalam penyediaan sarana dan prasarana penunjang layanan publik seperti fasilitas pendidikan, layanan kesehatan, pasar, serta infrastruktur umum lainnya. Selain berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi, pembangunan infrastruktur juga berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mewujudkan kualitas pelayanan publik yang lebih optimal. Salah satu bentuk konkret dari upaya pemerintah dalam meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat adalah pembangunan dan peremajaan pasar yang selama ini menjadi pusat kegiatan ekonomi masyarakat.

Menurut Said Sa'ad Marthon, pasar merupakan suatu sistem atau mekanisme yang memungkinkan terjadinya interaksi antara penjual dan pembeli dalam rangka melakukan transaksi atas barang dan jasa, baik dalam konteks kegiatan produksi maupun dalam proses pembentukan harga.<sup>1</sup> Sedangkan dalam kamus Ekonomi dan Bisnis dikutip oleh Ahmad Suprastiyo, yaitu:

---

<sup>1</sup> Istijabatul Aliyah, 2017, "Pemahaman Konseptual Pasar Tradisional Di Perkota", Jurnal Cakra Wisata, Vol. 18, No. 2, 2017, hlm. 2.

“Pasar merupakan tempat terjadinya penawaran dan permintaan antara penjual yang ingin menukarkan barang-barang dengan uang dan pembeli yang ingin menukarkan uangnya dengan barang atau jasa.”<sup>2</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa pasar merupakan suatu sistem atau wadah yang memfasilitasi terjadinya interaksi antara penjual dan pembeli dalam melakukan transaksi barang dan jasa. Pasar di klasifikasikan atas dua bentuk, yaitu pasar tradisional dan pasar modern. Pasar tradisional dalam pengertiannya sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 tahun 2007 tentang pengelolaan pasar desa, yaitu:

“Pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, swasta, koperasi, atau swadaya masyarakat setempat dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda, atau nama lain sejenisnya, yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil menengah, dengan skala usaha kecil dan modal kecil, dengan proses jual beli melalui tawar menawar.”

Peremajaan pasar dilakukan sebagai respon terhadap kondisi pasar tradisional yang umumnya sudah tidak layak, baik dari sisi fisik bangunan, sanitasi, maupun sistem pengelolaannya. Pemerintah daerah, dalam hal ini memiliki peran penting dalam memperbaiki dan mengembangkan pasar tradisional agar tetap menjadi pusat ekonomi rakyat yang kompetitif di tengah pesatnya perkembangan pusat perbelanjaan modern. Walaupun pemerintah memiliki peran penting, keterbatasan anggaran pemerintah sering menjadi kendala dalam merealisasikan program ini secara mandiri. Abdul Mahsyar berpendapat, seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat yang semakin maju dan meningkatnya beban pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan, maka sebagian peran tersebut

---

<sup>2</sup> Ahmad Suprastiyo, 2024, “*Model Implementasi Program Peremajaan Pasar Tradisional Kalitidu*”, *Journal of Social Science Research*, Vol. 4, No. 3, 2024, hlm. 13659.

perlu diserahkan kepada sektor swasta untuk dikelola.<sup>3</sup> Situasi ini memberikan keleluasaan kepada pemerintah untuk membangun sistem hukum yang tepat demi kesejahteraan rakyat dalam rangka pemanfaatan barang milik daerah melalui pembangunan infrastruktur. Pemerintah selaku badan hukum publik membuka kesempatan untuk bekerja sama dengan pihak swasta selaku badan hukum privat sehingga mempunyai kedudukan yang sama sebagai para pihak untuk membuat kontrak.

Joshua Cliff berpendapat, dikutip oleh Azzahra Salsabila Novriany bahwa kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *Public Private Partnership* (selanjutnya disebut dengan PPP), yang di Indonesia dikenal sebagai Kerja Sama Pemerintah dengan Swasta (selanjutnya disebut dengan KPS), upaya ini diharapkan menjadi alternatif untuk meningkatkan kualitas layanan dalam rangka memenuhi kepentingan publik secara lebih optimal.<sup>4</sup> Lebih lanjut, Faizal dan Shintarini mengemukakan pendapat mengenai pengertian PPP, yaitu:

“PPP adalah suatu bentuk kerja sama antara pemerintah (sektor publik) dengan badan hukum swasta (sektor privat) sebagai penyedia jasa infrastruktur dan suatu jalan bagi sektor privat untuk memperoleh keuntungan dari investasi yang dilakukan di sektor infrastruktur tersebut, namun yang paling penting adalah peran PPP yang dimaksudkan sebagai pemanfaatan dana anggaran yang lebih baik melalui peningkatan efisiensi.”<sup>5</sup>

Dalam perjanjian kerja sama ini, pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan aset yang dimilikinya dalam hal pemanfaatan aset dengan

---

<sup>3</sup> Abdul Mahsyar, 2015, “*Public Private Partnership: Kolaborasi Pemerintah dan Swasta Dalam Pengelolaan Aset Publik di Kota Makassar*”, Jurnal Administrasi Public, Vol. 12, No. 1, 2015, hlm. 72.

<sup>4</sup> Azzahra Salsabila Novriany, 2020, “*Pola Kerja Sama Pemerintah Dengan Pihak Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur*”, Jurnal Kertha Negara, Vol. 8, No. 5, 2020, hlm. 36.

<sup>5</sup> Faizal Kurniawan dan Shintarini Kristine Setyo, 2013, “*Klausula Tipping Fee Dalam Kontrak Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (Public-private Partnership) Pengelolaan Persampahan*,” ADIL: Jurnal Hukum, Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 27

melakukan kerja sama antara pemerintah daerah dengan perusahaan swasta. Payung hukum yang mengatur mengenai ketentuan pemanfaatan barang milik daerah ini dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115 Tahun 2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah.

Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa, bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa:

- a. Sewa
- b. Pinjam Pakai
- c. Kerja Sama Pemanfaatan
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur

Salah satu skema kerja sama pemerintah dan swasta yang sering dilakukan, yaitu Bangun Guna Serah yang selanjutnya disebut dengan BGS. Menurut Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dijelaskan bahwa:

“Bangun Guna Serah 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.”

Lebih lanjut, dalam Pasal 1 angka 35 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, pengertian:

“Bangun Guna Serah, yang selanjutnya disingkat 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.”

Oleh karena itu, perjanjian BGS merupakan suatu konsep perjanjian di mana pihak swasta berperan penuh dalam pembangunan, pembiayaan, dan pengoperasian proyek. Setelah tahapan pengoperasian selesai sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan dalam perjanjian, proyek tersebut dialihkan kembali kepada pemerintah. Azzahra Salsabila berpendapat bahwa melalui skema kerja sama ini, antara pemerintah dan swasta menggunakan keahliannya untuk mencapai satu tujuan yang sama guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.<sup>6</sup>

Dalam konteks Hukum Perdata Indonesia, definisi perjanjian telah diatur dalam Pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut dengan KUHPer) yang menyatakan bahwa:

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”

Lebih lanjut, menurut Subekti perjanjian adalah suatu peristiwa dimana satu orang berjanji kepada orang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.<sup>7</sup> Pendapat lain dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak yang menimbulkan hak dan

---

<sup>6</sup>Azzahra Salsabila novriany, 2020, *Op. cit.*, hlm. 41.

<sup>7</sup> Diella Angela Dwi Handayani, Et.Al., 2021, “Kajian Yuridis Kontrak Kerja Sama Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Studi Di Kota Mataram)”, *Jurnal Education And Development*, Vol. 9, No. 4, 2021, hlm. 688.

kewajiban atas suatu prestasi.<sup>8</sup> Dari peristiwa tersebut, timbul suatu hubungan antara dua orang yang dinamakan perikatan. Perjanjian itu kemudian menimbulkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya dimana salah satu pihak memiliki hak atas suatu prestasi, sedangkan pihak lain berkewajiban memenuhi prestasi.

Selain itu, perjanjian harus memenuhi syarat sah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1320 KUHPer yaitu:

- a. Kesepakatan para pihak;
- b. Kecakapan untuk membuat perikatan;
- c. Suatu hal tertentu; dan
- d. Suatu sebab yang halal.

Jika seluruh syarat telah dipenuhi oleh para pihak yang terlibat dalam suatu kontrak perjanjian, maka perjanjian tersebut dianggap sah dan mengikat. Dengan demikian, berlaku asas *pacta sunt servanda*, yang menyatakan bahwa perjanjian tersebut memiliki kekuatan mengikat layaknya undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Hal ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPer, yang menyatakan bahwa:

“Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

Ketentuan ini juga memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membuat perjanjian sesuai kehendak mereka selama perjanjian tersebut dibuat atas dasar kesepakatan yang sah, tidak bertentangan dengan hukum, kesusilaan dan ketertiban umum, yang disebut dengan asas kebebasan berkontrak. Kemudian

---

<sup>8</sup> Levina Cerelia, 2023, “Perlindungan Hukum Bagi Penjual Terhadap Wanprestasi Oleh Pembeli Dalam Transaksi Jual Beli Bahan Bakar Minyak Dengan Perjanjian Secara Lisan (Studi Putusan Pengadilan Negeri Samarinda Nomor 2/Pdt.G.S.2021.Pn.Smr.)”, NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Vol.10, No, 1, 2023, hlm. 234.

pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak juga dapat disimpulkan melalui ketentuan ini yang menyatakan bahwa suatu perjanjian hanya dilaksanakan dengan itikad baik.

Setelah suatu perjanjian dinyatakan sah, maka terbentuklah hubungan hukum antara para pihak yang melahirkan hak dan kewajiban dalam memenuhi prestasi. Pasal 1234 KUHPer menjelaskan bahwa prestasi dalam suatu perjanjian dapat berupa,

“Prestasi ditujukan untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu”

Sementara itu, apabila salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana telah disepakati dalam perjanjian yang dapat berupa kelalaian atau kesengajaan, maka pihak tersebut dianggap wanprestasi. Menurut Pasal 1238 KUHPer, debitur dikatakan wanprestasi jika ia tidak memenuhi prestasinya, lalai dalam memenuhi prestasi, atau melaksanakan prestasi secara tidak sempurna.

Merujuk pada pengertian BGS apabila dianalisis berdasarkan Pasal 1234 KUHPer, Perjanjian kerja sama BGS memenuhi ketiga unsur objek perikatan, yaitu:

a. Memberikan Sesuatu

Pemerintah sebagai pemilik tanah memberikan hak untuk membangun proyek serta hak untuk pengelolaan sementara kepada pihak swasta.

b. Berbuat Sesuatu

Pihak swasta wajib membangun, mendanai, dan mengoperasikan, proyek selama jangka waktu yang telah ditentukan. Sebagai imbalan, pihak swasta berhak memperoleh keuntungan dalam bentuk bagi hasil sebelum akhirnya

menyerahkan aset beserta fasilitasnya kepada pemilik tanah setelah jangka waktu tertentu.

c. Tidak Berbuat Sesuatu

Pihak swasta dilarang melakukan tindakan tertentu diluar perjanjian, tanpa izin pemilik tanah atau mengubah fungsi proyek yang telah disepakati.

Dengan demikian, struktur BGS sepenuhnya selaras dengan kerangka hukum perikatan dalam KUHP, menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara pemerintah dan swasta.

Pemerintah Kabupaten Kampar, sebagai salah satu daerah yang terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dan sarana ekonomi, mengambil langkah untuk memperbaiki Pasar Inpres Bangkinang melalui perjanjian kerja sama BGS dengan pihak swasta yaitu PT. Makmur Permata Putra. Melalui skema BGS, pemerintah dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam pemanfaatan barang milik daerah untuk pembiayaan, konstruksi, dan pengoperasian Plaza Bangkinang tanpa membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD. Sehingga pemerintah melakukan kerja sama dengan melibatkan pihak ketiga atau swasta sebagai investor dalam hal ini PT. Makmur Permata Putra. Pasar Inpres yang sebelumnya menjadi pusat aktivitas ekonomi masyarakat Bangkinang dianggap sudah tidak layak dari sisi bangunan maupun pengelolaan. Oleh karena itu, pada tahun 2011 Pasar Inpres Bangkinang dimodernisasi menjadi pasar modern yang berbentuk plaza dengan nama baru Plaza Bangkinang, melalui perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra 530/BUPATI-KPR/2010/01 tentang Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Pasar Inpres Bangkinang.

Perjanjian kerja sama BGS antara Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra terkait pembangunan Plaza Bangkinang merupakan bentuk kolaborasi dengan menggunakan prinsip PPP yang diatur dalam kerangka hukum perdata dan peraturan sektoral. Konsep BGS mengacu pada penyerahan aset (tanah) oleh Pemerintah Kabupaten Kampar kepada pihak PT. Makmur Permata Putra sebagai investor untuk dibangun dan dikelola, sebelum akhirnya dialihkan kembali ke pemerintah setelah jangka waktu 25 tahun terhitung sejak bangunan beroperasi, hal ini juga tertuang dalam ketentuan Pasal 3 dan 4 Dokumen Perjanjian Kerja Sama. Perjanjian kerja sama ini didasarkan pada suatu perjanjian, yang merupakan suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih, yang mengikat secara sah, serta menimbulkan hak dan kewajiban antara para pihak dimana salah satu pihak memiliki hak atas suatu prestasi, sedangkan pihak lain berkewajiban memenuhi prestasi. Perjanjian kerja sama BGS merupakan implementasi dari asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata.

Berdasarkan konsep perjanjian kerja sama BGS, investor diwajibkan untuk membayarkan kontribusi ke Kas Umum Daerah ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 36 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2020 yang menyatakan bahwa,

“Mitra Bangun Guna Serah atau mitra Bangun Serah Guna yang telah ditetapkan, selama jangka waktu pengoperasian:  
wajib membayar kontribusi ke rekening Kas Umum. Negara/Daerah setiap tahun, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang.”

Berangkat dari ketentuan tersebut, dalam Pasal 8 dokumen perjanjian kerja sama Dokumen Perjanjian Kerja Sama Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 ditetapkan bahwa:

“Pihak PT. Makmur Permata Putra selama pengelolaan plaza Bangkinang, berkewajiban untuk memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah Kabupaten Kampar pada; tahun ke- I sebesar Rp 100.000.000, tahun ke- II sebesar Rp 100.000.000, tahun ke- III sebesar Rp 150.000.000, tahun ke- IV sebesar Rp 200.000.000, tahun ke- V sebesar Rp 200.000.000.”

Dalam praktiknya, pelaksanaan perjanjian kerja sama tidak selalu berjalan lancar. Dimana muncul ketidaksesuaian pelaksanaan dengan isi perjanjian oleh PT. Makmur Permata Putra, dihitung sejak bangunan beroperasi pada tahun 2014, PT. Makmur Permata Putra tidak membayarkan kontribusi sebesar yang telah ditentukan dalam isi kesepakatan kontrak perjanjian. Hal tersebut dapat dibuktikan dari surat penagihan kontribusi tanggal 28 April 2025 oleh Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar. Berdasarkan data yang ditampilkan, PT. Makmur Permata Putra tidak memenuhi kewajiban pembayaran kontribusi sesuai perjanjian. Hal ini menunjukkan adanya indikasi wanprestasi dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama. Dapat dilihat dari realisasi pembayaran kontribusi yang tidak sesuai perjanjian sejak 2014 hingga 2024, baik secara jumlah maupun konsistensi. Oleh karena itu, penting untuk meninjau pelaksanaan perjanjian ini dari aspek hukum perdata dan regulasi terkait, guna memastikan bahwa hak dan kewajiban para pihak terpenuhi dan tidak terjadi pelanggaran terhadap asas keadilan dan kepastian hukum. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah dengan skripsi yang berjudul, **“PELAKSANAAN PERJANJIAN KERJA SAMA BANGUN GUNA SERAH (BGS) ANTARA PEMERINTAH KABUPATEN KAMPAR DENGAN PT. MAKMUR PERMATA PUTRA DALAM PEMBANGUNAN PLAZA BANGKINANG.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di uraikan diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum para pihak dalam Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar PT. Makmur Permata Putra?
2. Bagaimanan pelaksanaan perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra?
3. Apa akibat hukum yang timbul akibat terjadinya wanprestasi dalam perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum para pihak dalam perjanjian kerja sama bangun guna serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar PT. Makmur Permata Putra
2. Untuk memahami dan mengetahui bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra.
3. Untuk mengetahui apa akibat hukum akibat terjadinya wanprestasi dalam perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya pengaturan hukum terkait pelaksanaan perjanjian kerja sama

Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra

- b. Pembahasan mengenai permasalahan dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam bidang hukum perjanjian, khususnya dalam memperdalam pemahaman mengenai wanprestasi dalam perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS), serta konsekuensi hukumnya berdasarkan KUHPer dan peraturan terkait.

## 2. Manfaat praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat umum serta memberikan masukan dan saran bagi para pihak dalam perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait dalam menyusun atau merevisi perjanjian kerja sama agar lebih sesuai dengan prinsip hukum perdata dan memenuhi asas keadilan bagi seluruh pihak. Bagi pemerintah, diharapkan penelitian ini dapat membantu pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dalam pembangunan infrastruktur pelayanan publik. Selain itu, diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi pihak swasta dalam memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai hak kewajiban dan risiko hukum dalam perjanjian kerja sama, sehingga meminimalisir potensi sengketa di kemudian hari.

## E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mendapatkan data dan informasi yang diperlukan sebagai berikut:

## 1. Pendekatan masalah

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan diatas, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris, yaitu pendekatan yang membahas pelaksanaan mengenai hukum positif secara *in action* atau faktual mengenai keadaan hukum yang berada di tengah-tengah masyarakat,<sup>9</sup> yang kemudian dikaji lebih lanjut, dalam hal ini mengenai Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar Dengan PT. Makmur Permata Putra. Data dalam penelitian ini diperoleh dengan cara mengumpulkan informasi-informasi dan data primer secara langsung di lapangan yang ditujukan pada penerapan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian kerja sama, serta melalui metode wawancara. Wawancara dilakukan guna menggali informasi lebih mendalam dari narasumber yang relevan.

## 2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*). Dimana penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat pemaparan, dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau suatu peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>10</sup> Dalam prosesnya, data yang dikumpulkan dianalisis dengan mengacu pada teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil dari analisis tersebut kemudian disusun secara sistematis dan dipaparkan dalam bentuk laporan

---

115. <sup>9</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm.

<sup>10</sup> *Ibid.*

penelitian guna memberikan pemahaman yang lebih jelas dan terstruktur mengenai permasalahan yang diteliti.

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber data

##### 1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan merupakan metode penelitian yang dilakukan dengan menelusuri dan mengumpulkan berbagai sumber referensi, seperti buku, peraturan perundang-undangan, tulisan ilmiah, serta sumber pustaka lainnya yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Sumber kepustakaan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

- a) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c) Buku-buku pribadi milik penulis, dan
- d) Bahan-bahan yang tersedia di media internet

##### 2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan merupakan metode penelitian yang dilakukan secara langsung di lokasi objek penelitian guna memperoleh data primer yang relevan. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan di lapangan pada Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra, serta melalui wawancara pihak-pihak yang berkaitan, yaitu dengan Kepala Bidang Perdagangan dan Pasar Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar dari sisi Pemerintah Kabupaten Kampar dan dengan Manager Operasional Plaza Bangkinang dari sisi PT. Makmur

Permata Putra selaku investor. Wawancara tersebut bertujuan untuk menggali informasi secara mendalam mengenai aspek hukum, implementasi, serta dampak dari perjanjian kerja sama tersebut mengenai pelaksanaan perjanjian kerja sama BGS dalam pembangunan Plaza Bangkinang.

b. Jenis data

Jenis data dalam penelitian ini adalah :

1) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data kepustakaan dan dokumen yang meliputi; bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier dan bahan non hukum.<sup>11</sup> Data sekunder tersebut adalah sebagai berikut:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara.<sup>12</sup> Yang sesuai dengan topik masalah yang akan di bahas yaitu antara lain:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
3. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi di Pengadilan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 101.

<sup>12</sup> Wiwik Sri Widiarty, 2024, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Publika Global Media, Yogyakarta, hlm. 122.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
  6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pasar Desa
  7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara
- b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum,<sup>13</sup> yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diteliti.

- c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.<sup>14</sup>

## 2) Data Primer

Sumber data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber utama. Data primer diperoleh dari responden dan informan serta narasumber. Sumber data dalam penelitian hukum empiris berasal dari

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 123.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 125.

data lapangan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari responden dan informan termasuk ahli sebagai narasumber.<sup>15</sup>

#### 4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a. Studi dokumen

Studi dokumen, yaitu mengumpulkan dan memeriksa dokumen-dokumen yang dapat memberikan informasi atau yang dibutuhkan oleh peneliti, yang berhubungan dengan topik penelitian.<sup>16</sup>

b. Wawancara

Wawancara dimaksudkan untuk melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Dalam penelitian ini informan yang dituju yaitu Kepala Bidang Perdagangan dan Pasar Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar dan Manager Operasional Plaza Bangkinang dari PT. Makmur Permata Putra. Wawancara adalah bagian penting dalam suatu penelitian hukum empiris. Karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan. Wawancara ini dapat menggunakan panduan daftar pertanyaan atau tanya jawab dilakukan secara bebas, yang penting peneliti mendapatkan data yang dibutuhkan.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

<sup>16</sup> Nur Solikin, 2021, *Buku Pengantar Penelitian Hukum*, CV. Penerbit Qiara Media, 2021, Pauruan, hlm. 119.

<sup>17</sup> Muhaimin, 2020, *Op. cit.*, hlm. 95.

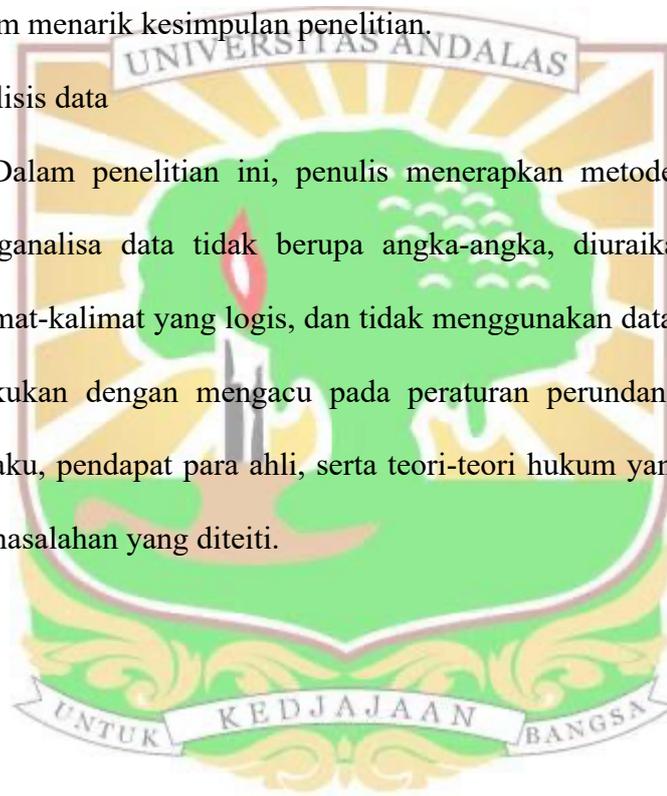
## 5. Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan data

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan melalui *editing*. Editing adalah proses pengecekan ulang terhadap data yang telah terkumpul, dengan tujuan untuk memastikan kelengkapan dan kejelasan data tersebut. Setelah data terkumpul, langkah selanjutnya adalah penyaringan data untuk memperoleh informasi yang relevan, yang akan digunakan sebagai dasar dalam menarik kesimpulan penelitian.

### b. Analisis data

Dalam penelitian ini, penulis menerapkan metode kualitatif, yaitu menganalisa data tidak berupa angka-angka, diuraikan dalam bentuk kalimat-kalimat yang logis, dan tidak menggunakan data statistik. Analisa dilakukan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli, serta teori-teori hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteiti.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian

##### 1. Pengertian dan Unsur-Unsur Perjanjian

Dalam kehidupan sehari-hari, perjanjian menjadi bagian tak terpisahkan dari berbagai aktivitas hukum, baik dalam ranah pribadi maupun bisnis. Perjanjian berfungsi sebagai alat untuk mengatur hak dan kewajiban para pihak yang bersepakat, sehingga menciptakan kepastian dan perlindungan hukum. Keberadaan perjanjian tidak hanya didasarkan pada kesepakatan semata, tetapi juga harus memenuhi aturan hukum yang berlaku agar memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, pemahaman mengenai perjanjian menjadi hal yang fundamental dalam studi hukum perdata.<sup>18</sup> Definisi perjanjian telah diatur dalam Pasal 1313 KUHP, yang menyatakan bahwa:

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih”

Ketentuan ini menegaskan bahwa perjanjian lahir dari kesepakatan yang menciptakan hak dan kewajiban bagi para pihak yang terlibat, sehingga memiliki konsekuensi hukum yang mengikat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Dalam praktiknya, perjanjian dapat berbentuk lisan maupun tertulis, tergantung pada jenis dan ketentuan hukum yang mengaturnya. Meskipun perjanjian lisan tetap diakui sah sepanjang memenuhi syarat yang ditetapkan dalam hukum perdata, perjanjian tertulis

---

<sup>18</sup> Kristiawanto Joko Sriwidodo, 2021, *Memahami Hukum Perikatan*, Kepel Press, Yogyakarta, hlm. 103.

lebih dianjurkan karena memberikan bukti konkret bagi para pihak jika terjadi perselisihan di kemudian hari.

Selain itu, perjanjian juga harus memenuhi syarat sah sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPer, yang mencakup kesepakatan para pihak, kecakapan hukum, suatu hal tertentu, dan sebab yang halal. Keempat syarat ini menjadi landasan utama dalam menilai keabsahan suatu perjanjian serta menentukan apakah perjanjian tersebut dapat ditegakkan secara hukum atau berpotensi batal demi hukum.

Suatu perjanjian agar memiliki kekuatan hukum yang sah harus memenuhi beberapa unsur mendasar yang telah ditentukan dalam hukum perdata. Pertama, unsur kesepakatan (*consensus*), yang berarti bahwa para pihak yang terlibat dalam perjanjian harus menyetujui isi dan tujuan perjanjian tersebut tanpa adanya paksaan, kekhilafan, atau penipuan. Kesepakatan ini menjadi dasar utama yang mencerminkan prinsip kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPer. Kedua, unsur kecakapan hukum (*capacity*), yang mengharuskan para pihak dalam perjanjian memiliki kapasitas hukum untuk melakukan tindakan perdata, yaitu sudah dewasa, tidak berada di bawah pengampuan, dan tidak dilarang oleh hukum untuk membuat perikatan. Ketiga, unsur suatu hal tertentu (*object*), yang mengacu pada adanya objek perjanjian yang jelas, baik berupa barang maupun jasa, yang harus dapat ditentukan serta memiliki nilai ekonomis atau kepentingan hukum bagi para pihak. Keempat, unsur sebab yang halal (*lawful cause*), yang berarti bahwa tujuan dari perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, maupun ketertiban umum. Apabila salah satu dari unsur-unsur ini tidak terpenuhi, maka perjanjian tersebut dapat dianggap batal demi hukum

atau dapat dibatalkan, tergantung pada jenis cacat hukum yang melekat di dalamnya. Oleh karena itu, pemenuhan unsur-unsur ini menjadi syarat mutlak dalam menentukan keabsahan suatu perjanjian serta akibat hukum yang ditimbulkannya bagi para pihak yang terlibat.

## 2. Syarat Sah Perjanjian

Dalam KUHPer disebutkan mengenai syarat sah nya suatu perjanjian pada Pasal 1320 yang menyatakan suatu perjanjian sah apabila memenuhi empat syarat, yaitu kesepakatan kedua belah pihak, kecakapan, suatu hal tertentu, dan sebab yang halal.

Syarat pertama dan kedua yang disebutkan di atas dinamakan syarat subyektif, karena menyangkut soal orang-orang yang mengadakan perjanjian, sedangkan syarat ketiga dan keempat disebut syarat obyektif, karena menyangkut obyek dari peristiwa yang dijanjikan itu.<sup>19</sup> Syarat pertama adalah kesepakatan para pihak. Kesepakatan merupakan inti dari setiap perjanjian, yang mencerminkan kehendak bebas dari para pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian. Kesepakatan ini harus dihasilkan tanpa adanya paksaan, penipuan, atau kesalahan yang signifikan. Jika salah satu pihak terpaksa atau tertipu, maka kesepakatan tersebut dapat dibatalkan. Selain itu, isi perjanjian harus jelas dan tegas, sehingga tidak menimbulkan ambiguitas yang dapat menyebabkan sengketa di kemudian hari. Kesepakatan dapat dinyatakan secara lisan atau tertulis, meskipun bentuk tertulis lebih disarankan untuk menghindari potensi konflik.

---

<sup>19</sup> I Ketut Oka Setiawan, 2014, *Hukum Perdata Perikatan*, FH-UTAMA, Jakarta, hlm. 66.

Syarat kedua adalah kecakapan. Kecakapan hukum merujuk pada kemampuan seseorang untuk melakukan tindakan hukum, yang berarti para pihak harus memiliki kapasitas untuk mengikatkan diri secara hukum. Menurut Pasal 330 KUHPer, seseorang dianggap cakap untuk melakukan perbuatan hukum jika telah berusia 18 tahun, dengan pengecualian bagi mereka yang telah menikah sebelum usia tersebut. Selain itu, keadaan mental juga menjadi faktor penting; seseorang yang mengalami gangguan jiwa atau dalam keadaan tidak sadar tidak dapat dianggap cakap untuk melakukan perjanjian. Jika salah satu pihak tidak memenuhi syarat kecakapan ini, perjanjian dapat dibatalkan, dan pihak yang dirugikan berhak mengajukan permohonan pembatalan ke pengadilan. Pasal 1330 KUHPer menentukan pihak yang dianggap tidak cakap untuk membuat perikatan :

- 1) Orang-orang yang belum dewasa
- 2) Mereka yang ditaruh dibawah pengampuan
- 3) Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu. Namun berdasarkan fatwa Mahkamah Agung, melalui Surat Edaran Mahkamah Agung No.3/1963 tanggal 5 September 1963, orang-orang perempuan tidak lagi digolongkan sebagai yang tidak cakap. Mereka berwenang melakukan perbuatan hukum tanpa bantuan atau izin suaminya.<sup>20</sup>

Syarat ketiga dari Pasal 1320 KUHPer adalah suatu hal tertentu, yang merujuk pada objek atau pokok dari perjanjian yang menjadi fokus utama kesepakatan antara para pihak. Keberadaan objek yang jelas dan tertentu sangat penting dalam suatu perjanjian, karena objek yang tidak jelas dapat menyebabkan ketidakpastian dan sengketa di kemudian hari. Dalam konteks

---

<sup>20</sup> Kristiawanto Joko Sriwidodo, 2021, *Op. cit.*, hlm. 117.

ini, objek perjanjian dapat berupa barang, jasa, atau hak yang dapat dipindahkan.

Syarat terakhir adalah sebab yang halal. Sebab atau alasan di balik perjanjian harus sah dan tidak bertentangan dengan hukum. Sebab perjanjian harus sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, serta tidak melanggar norma ketertiban dan kesusilaan.

### 3. Asas-asas Perjanjian

Asas hukum merupakan suatu dasar atau fondasi dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Dalam hukum perjanjian terdapat asas-asas yang sangat berpengaruh pada pelaksanaan kontrak yang dilaksanakan oleh para pihak berkepentingan. Jika asas-asas tersebut tidak terpenuhi dalam pelaksanaan suatu kontrak, maka akan berakibat pada batalnya atau tidak sahnya kontrak yang dibuatnya.<sup>21</sup> Asas-asas dalam perjanjian, yaitu:

1) Asas Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*)

Makna dari asas ini yaitu para pihak dalam perjanjian memiliki kebebasan untuk menentukan isi perjanjian, termasuk hak dan kewajiban masing-masing, selama tidak melanggar hukum dan ketertiban umum. Dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPer disebutkan,

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya.”

Menurut Lukman Santoso, asas ini merupakan merupakan suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk:

- a) Membuat atau tidak membuat perjanjian;
- b) Mengadakan perjanjian dengan siapa pun;
- c) Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, serta;

---

<sup>21</sup> Lukman Santoso Az, 2019, *Buku Aspek Hukum Perjanjian*, Penerbit Media Pustaka, Yogyakarta, hlm. 66.

d) Menentukan bentuk perjanjiannya apakah tertulis atau lisan.<sup>22</sup>

2) Asas Konsensualisme

Makna dari asas konsensualisme yaitu perjanjian lahir sejak adanya kata sepakat atau konsensus antara para pihak yang mengadakan perjanjian. Perjanjian telah mengikat ketika telah dinyatakan kata sepakat oleh para pihak. Menurut Pasal 1320 KUHPer salah satu syarat sah nya perjanjian yaitu adanya kesepakatan antara kedua belah pihak.

3) Asas Kekuatan Mengikat (*Pacta Sunt Servanda*)

Makna dari asas ini adalah setiap perjanjian yang dibuat berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Dalam Pasal 1338 KUHPer disebutkan,

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Artinya, perjanjian yang telah dibuat dan disepakati harus ditaati bersama oleh para pihak yang membuatnya.

4) Asas Itikad Baik (*good faith*)

Makna dari asas itikad baik terdapat dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPer, yaitu

“Kontrak harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

Adapun suatu perjanjian dilaksanakan dengan itikad baik atau tidak, akan tercermin pada perbuatan-perbuatan nyata orang yang melaksanakan perjanjian tersebut. Ghea Kiranti berpendapat, meskipun pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik itikad baik itu terletak pada hati

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 68.

sanubari manusia yang sifatnya subjektif, tetapi itikad baik juga dapat diukur secara objektif.<sup>23</sup>

#### 5) Asas Kepribadian

Asas kepribadian dapat dilihat dalam Pasal 1315 dan 1340

KUHPer. Dalam Pasal 1315 KUHPer menyatakan,

“Pada umumnya seseorang tidak dapat mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri.”

Artinya, seseorang akan melakukan atau membuat perjanjian untuk kepentingan dirinya sendiri. Sedangkan Pasal 1340 KUHPer menentukan bahwa:

“Perjanjian hanya berlaku antara pihak yang membuatnya.”

Artinya, bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak hanya berlaku bagi mereka yang membuatnya. Sekalipun demikian, ketentuan tersebut terdapat pengecualiannya sebagaimana dalam pasal 1317 KUHPer yang menyatakan,

“Dapat pula perjanjian diadakan untuk kepentingan pihak ketiga, apabila suatu perjanjian yang dapat dibuat untuk diri sendiri, atau suatu pemberian kepada orang lain, mengandung suatu sy“arat semacam itu.”

Lukman Santoso berpendapat bahwa, makna yang dikandung dalam Pasal 1317 KUHPer ini mengonstruksikan bahwa seseorang dapat mengadakan perjanjian atau kontrak untuk kepentingan pihak ketiga dengan adanya suatu syarat yang telah ditentukan.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ghea Kiranti Shalilah, Max Sepang, dan Josina E. Londa, 2022, "Tinjauan Terhadap Peranan Asas Hukum Perjanjian Dalam Mewujudkan Hakekat Perjanjian", *Lex Privatum*, Vol. 10, no. 2, 2022, hlm. 9.

<sup>24</sup> Az Lukman Santoso, 2019, *Op. cit.*, hlm, 70.

#### 4. Jenis-jenis Perjanjian

Perjanjian terbagi atas 2 bentuk, yaitu perjanjian *obligatoir* dan perjanjian *non-obligatoir*, yang masing-masing bentuk nya akan dijelaskan sebagai berikut:

##### a. Perjanjian *Obligatoir*

Perjanjian *obligatoir* merupakan perjanjian yang menimbulkan kewajiban bagi para pihak untuk memenuhi prestasi tertentu, seperti membayar atau menyerahkan sesuatu. Menurut Herlien Boediono, perjanjian obligatoir terbagi atas beberapa macam, yaitu:<sup>25</sup>

##### 1) Perjanjian Bernama (*nominaat*)

Perjanjian Bernama merupakan perjanjian yang diatur secara khusus dalam KUHP, baik mengenai syarat, hak, maupun kewajiban para pihak. Contoh dari perjanjian ini adalah perjanjian sewa-menyewa, perjanjian jual beli, perjanjian asuransi, perjanjian pinjam pakai, perjanjian penitipan barang, dan perjanjian pengangkutan.

##### 2) Perjanjian Tidak Bernama (*innominaat*)

Perjanjian *innominaat* merupakan perjanjian yang tidak diatur secara khusus dalam KUHP, tetapi tetap sah sepanjang memenuhi syarat Pasal 1320. Menurut Herlien Boediono, kriteria dari perjanjian *innominaat* bukan karena perjanjian tidak memiliki nama, akan tetapi lebih karena perjanjiannya tidak diatur secara khusus dalam undang-undang.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Herlien Boediono, 2014, Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Keonotariatan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 35

<sup>26</sup> *Ibid.*, hl. 36

### 3) Perjanjian Campuran

Perjanjian campuran merupakan suatu perjanjian yang mengombinasikan ketentuan-ketentuan dari dua atau lebih perjanjian bernama yang berbeda-beda, Herlien Boediono berpendapat salah satu contoh dari perjanjian campuran yaitu perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) antar pemilik tanah dan pemborong.<sup>27</sup>

### 4) Perjanjian Konsensuil

Perjanjian konsensuil merupakan perjanjian yang mengikat sejak adanya kesepakatan dari kedua belah pihak. Herlien Boediono menyatakan, bahwa perjanjian yang lahir dari kesepakatan terbagi atas 4 macam, yaitu:<sup>28</sup>

- a) Perjanjian jual beli
- b) Perjanjian sewa menyewa
- c) Persekutuan perdata (*maatschap*)
- d) Perjanjian pemberian kuasa (*lastgeving*)

### 5) Perjanjian Riil

Perjanjian riil merupakan perjanjian yang mengikat selain karena kata sepakat, tetapi juga sekaligus tindakan nyata berupa penyerahan objek perjanjian. Herlien Boediono, menggolongkan perjanjian riil dalam beberapa macam, yaitu:<sup>29</sup>

- a) Perjanjian penitipan barang
- b) Perjanjian Pinjam Pakai
- c) Perjanjian pinjam-meminjam
- d) Pemberian hadiah benda bergerak bertubuh atau surat tagih atas unjuk

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 40

<sup>29</sup> *Ibid.*, 43

6) Perjanjian Formil

Perjanjian Formil merupakan perjanjian yang terikat pada bentuk tertentu dan harus sesuai dengan ketentuan berlaku. Herlien Boediono berpendapat bahwa tujuan dari perjanjian ini yaitu memberikan jaminan kepastian hukum dan keseimbangan dalam lalu lintas pergaulan hukum.<sup>30</sup>

7) Perjanjian Timbal Balik

Perjanjian timbal balik merupakan perjanjian yang dimana didalamnya terdapat kewajiban timbal balik diantara para pihak. Menurut Herlien Boediono dalam perjanjian timbal balik terdapat elemen tukar-menukar prestasi atau kedua belah pihak memiliki prestasi.<sup>31</sup>

8) Perjanjian Sepihak

Perjanjian sepihak merupakan perjanjian yang membebaskan prestasi hanya pada satu pihak.

9) Perjanjian Cuma-cuma dan Perjanjian Atas Beban

Perjanjian Cuma-cuma merupakan perjanjian salah satu pihak memberikan keuntungan kepada pihak lain. Perjanjian atas beban merupakan perjanjian yang memberikan kewajiban pada pihak yang satu untuk melakukan prestasi berkaitan langsung dengan prestasi yang harus dilakukan oleh pihak lain. Jenis perjanjian ini disebutkan dalam Pasal 1314 KUHP.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 47

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 54

## 10) Perjanjian Untung-untungan

Perjanjian untung-untungan merupakan suatu perbuatan yang hasilnya mengenai untung rugi nya baik bagi semua pihak maupun bagi sementara pihak tergantung pada suatu kejadian yang belum tentu.

## 11) Perjanjian Pokok dan Perjanjian Bantuan

Perjanjian pokok merupakan perjanjian yang mempunyai alasan bagi adanya perjanjian tersebut. Perjanjian bantuan merupakan perjanjian yang menjadi alasan dilakukannya perjanjian tersebut sepenuhnya tergantung pada perjanjian.

### b. Perjanjian *Non-Obligatoir*

Perjanjian non-obligatoir merupakan perjanjian yang tidak mewajibkan seseorang untuk membayar atau menyerahkan sesuatu. Menurut Komariah dalam bukunya yang berjudul “Hukum Perdata”, Perjanjian ini terdiri dari beberapa macam, diantaranya yaitu:<sup>32</sup>

#### 1) *Zakelijk Overeenkomst*

*Zakelijk Overeenkomst* merupakan perjanjian yang menetapkan dipindahkannya suatu hak dari seseorang kepada orang lain, misalnya balik nama atas tanah.

#### 2) *Bevifst Overeenkomst*

*Bevifst Overeenkomst* merupakan perjanjian untuk membuktikan sesuatu.

---

<sup>32</sup> Komariah, 2005, *Hukum Perjanjian*, UMM Press, Malang, hlm.171

3) *Liberatoir Overeenkomst*

*Liberatoir Overeenkomst* merupakan perjanjian dimana salah satu pihak membebaskan pihak lain dari suatu kewajiban.

4) *Vaststelling Overeenkomst*

*Vaststelling Overeenkomst* merupakan perjanjian untuk mengakhiri keraguan mengenai isi dan luas perhubungan hukum diantara para pihak.

**B. Tinjauan Umum tentang Perjanjian Kerja Sama dan Bangun Guna Serah**

**1. Pengertian Perjanjian Kerja Sama**

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum perdata istilah perjanjian kerja sama tidak diatur secara khusus, sehingga perjanjian kerja sama termasuk dalam kategori perjanjian innominaat (tidak Bernama) berdasarkan Pasal 1319 KUHPer. Kendati demikian, pengertian praktik perjanjian kerja sama dapat ditemukan dalam berbagai peraturan di luar KUHPer, termasuk dalam konteks kerja sama daerah yang berkaitan dengan penelitian ini. Perjanjian kerja sama, khususnya oleh daerah, diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 2014 Pasal 363 ayat (1) dan ayat (2), yaitu:

Ayat (1)

“Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan”

Ayat (2)

“Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan:

- a. Daerah lain;
- b. pihak ketiga; dan/atau

- c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dalam penjelasan pasal 363 ayat (2) huruf b telah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga meliputi:

“Yang dimaksud pihak “pihak ketiga” adalah pihak swasta, organisasi kemasyarakatan dan Lembaga non-pemerintah lainnya”

Pemerintah telah mengatur peraturan pelaksanaan dari undang-undang Pemerintah Daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Pada Pasal 1 angka 2 didefinisikan pengertian kerja sama, yaitu:

“Kerja sama daerah adalah kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.”

Mengenai prinsip, objek, dan bentuk kerja sama diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007, sebagai berikut:

Pasal 2

“Kerja sama daerah dilakukan dengan prinsip:

- a. Efisiensi;
- b. Efektivitas;
- c. Sinergi;
- d. Saling menguntungkan;
- e. Kesepakatan bersama;
- f. Itikad baik;
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah negara kesatuan republik indonesia;
- h. Persamaan kedudukan;
- i. Transparansi;
- j. Keadilan; dan
- k. Kepastian hukum”

Pasal 4

“Objek kerja sama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik.”

## Pasal 5

“Kerja sama daerah dituangkan dalam bentuk perjanjian kerja sama.”

## Pasal 6

“Perjanjian kerja sama daerah dengan pihak ketiga wajib memperhatikan prinsip kerja dan objek kerja sama sebagaimana dimaksud pada pasal 2 dan pasal 4”

Berdasarkan analisis terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, dapat disimpulkan bahwa payung hukum kerja sama antara pemerintah dan swasta telah diatur secara komprehensif melalui tiga aspek utama. Pertama, kerja sama didefinisikan sebagai kesepakatan tertulis antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga (termasuk swasta) yang menimbulkan hak dan kewajiban. Kedua, kerja sama harus memenuhi prinsip dasar seperti efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, itikad baik, serta mengutamakan kepentingan nasional dan kepastian hukum. Ketiga, objek kerja sama meliputi seluruh urusan pemerintahan daerah yang harus dituangkan dalam perjanjian tertulis. Kerangka hukum ini menciptakan landasan yang kuat bagi kemitraan pemerintah-swasta, sekaligus menjamin akuntabilitas melalui mekanisme perjanjian yang terstruktur dan prinsip transparansi, sehingga memungkinkan kolaborasi yang saling menguntungkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, sambil tetap menjaga kepentingan nasional dan keutuhan NKRI.

## 2. Pengertian Bangun Guna Serah (BGS)

Bangun Guna Serah yang selanjutnya disebut dengan BGS merupakan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak

lain dengan cara mendirikan bangunan atau sarana berikut fasilitasnya, yang kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu berdasarkan kesepakatan, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati. Menurut Muhanan, Cahyowati dan Kurniawan aset bangun guna serah merupakan Aset Bangun Guna Serah merupakan 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.<sup>33</sup>

Dalam perjanjian ini, pemerintah berupaya untuk mengoptimalkan aset yang dimilikinya dalam hal pemanfaatan aset dengan melakukan kerja sama antara pemerintah daerah dengan mitra kerja sama BGS. Objek dari pemanfaatan milik daerah meliputi tanah dan bangunan serta selain tanah dan bangunan. Payung hukum yang mengatur mengenai ketentuan pemanfaatan barang milik daerah ini dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115 Tahun 2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah.

Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa,

---

<sup>33</sup> Muhanan, Et. Al., 2022, “Perjanjian Kerja Sama Bnagun Guna Serah Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah Dengan PT. Sinar Tiga Pilar”, Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora, Vol. 9, No. 5, 2022, hlm. 2738

“Bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa:

- a. Sewa
- b. Pinjam Pakai
- c. Kerja Sama Pemanfaatan
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur”

Lebih lanjut, peraturan pelaksanaan BGS juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Dilaksanakannya BGS dikarenakan adanya pertimbangan atas pengelola barang/pengguna barang yang dalam hal ini pemerintah daerah memerlukan bangunan dan fasilitas daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi. Selain itu, dana yang berupa APBD untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut tidak cukup atau tidak tersedia.

Pihak yang dapat menjadi mitra dalam kerja sama BGS diatur dalam Pasal 222 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 yang menyatakan bahwa,

“Pihak yang dapat menjadi mitra BGS/BSG meliputi:

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Swasta kecuali perorangan; dan/atau
- d. Badan Hukum lainnya.”

Melalui skema ini pemerintah mendapat keuntungan dari pembayaran kontribusi yang disetorkan ke kas daerah selama jangka waktu yang ditentukan. Selain itu, keuntungan jangka panjang yang diterima diakhir masa

kerja sama oleh Pemerintah yang meliputi tanah dan bangunan serta sarana berikut fasilitasnya. Di lain sisi, mitra kerja sama BGS diberikan hak eksklusif oleh Pemerintah untuk membangun, mengelola, dan menikmati segala hasil serta keuntungan dari pengelolaan bangunan gedung yang dibangun, namun terbatas selama jangka waktu yang telah ditentukan.

### **3. Pelaksanaan Bangun Guna Serah (BGS)**

Pelaksanaan didasarkan atas pertimbangan pengguna barang milik daerah yang memerlukan bangunan dan fasilitas untuk penyelenggaraan pemerintah negara/daerah demi kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi, namun tidak tersedia dana yang cukup untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut. Oleh karena itu, pemerintah mengadakan kerja sama BGS dengan pihak lain sebagai mitra kerja sama, yang dimaksud dengan pihak lain adalah pihak-pihak selain kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. BGS dilaksanakan oleh pengelola barang, yang dimaksud dengan pengelola barang yaitu pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman dalam melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah. BGS dapat dilakukan setelah pengelola barang mendapat persetujuan dari gubernur/bupati/walikota. Jangka waktu dalam pelaksanaan BGS paling lama 30 tahun sejak perjanjian ditandatangani.

Pasal 36 Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa,

“Penetapan mitra Bangun Guna Serah atau mitra Bangun Serah Guna dilaksanakan melalui tender”

Lebih lanjut, pada Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Negara mengatur bahwa,

Pasal 1

“Pemilihan mitra BGS/BSG dan KSP dilakukan melalui tender”

Setelah mitra kerja sama BGS ditetapkan, maka timbul kewajiban yang diatur dalam Pasal 36 ayat (3) yang menyatakan bahwa,

“Mitra Bangun Guna Serah atau mitra Bangun Serah Guna yang telah ditetapkan, selama jangka waktu pengoperasian:

- a. Wajib membayar kontribusi ke rekening Kas Umum Negara/Daerah setiap tahun, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang
- b. Wajib memelihara objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna
- c. Dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan
  1. Tanah yang menjadi objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
  2. Hasil Bangun Guna Serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah pusat/daerah; dan/atau
  3. Hasil Bangun Guna Serah”

Dalam jangka waktu pelaksanaan BGS bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan BGS harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah daerah paling sedikit 10%. Izin mendirikan Bangunan BGS harus di atasnamakan pemerintah daerah untuk barang milik daerah. Semua biaya dalam persiapan dan pelaksanaan ditanggung oleh mitra BGS, setelah berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan, mitra BGS harus menyerahkan objek BGS sepenuhnya kepada pemerintah daerah.

Perjanjian kerja sama BGS dituangkan dalam kontrak perjanjian, yang isinya diatur pada Pasal 36 ayat (5) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang menyatakan bahwa,

“Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna dilaksanakan berdasarkan perjanjian, paling sedikit memuat:

- a. para pihak yang terikat dalam perjanjian;
- b. objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
- c. jangka waktu pelaksanaan Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
- d. jangka waktu pengoperasian hasil BangunGuna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- e. hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian.”

Setelah ditetapkan mitra kerja sama BGS, semjua biaya persiapan BGS dan biaya pelaksanaan BGS menjadi beban mitra yang bersangkutan sepenuhnya. Apabila jangka waktu telah berakhir, mitra kerja sama BGS wajib menyerahkan objek BGS kepada pemerintah setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Penyerahan tersebut dilakukan oleh mitra kerja sama BGS kepada gubernur/bupati/walikota, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

## **C. Tinjauan Umum tentang Wanprestasi dalam Perjanjian Kerja Sama**

### **1. Pengertian, Bentuk-Bentuk, dan Faktor Penyebab Wanprestasi**

Wanprestasi adalah keadaan di mana debitur tidak memenuhi kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian, yang dapat berupa kelalaian atau ingkar janji. Perkataan wanprestasi berasal dari bahasa Belanda, yaitu berarti prestasi buruk (Bandingkan: wanbeheer yang berarti

pengurusan buruk, wadddad perbuatan buruk.<sup>34</sup> Menurut Subekti, wanprestasi (kelalaian atau kealpaan) dapat berupa empat macam, yaitu:

- 1) Tidak melakukan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
- 2) Melaksanakan apa yang dijanjikan, tetapi tidak sebagaimana dijanjikan;
- 3) Melakukan apa yang dijanjikan tapi terlambat
- 4) Melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.<sup>35</sup>

Wanprestasi diatur dalam Pasal 1234 hingga Pasal 1267 KUHPer.

Menurut Pasal 1234, perjanjian dapat berupa memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu. Setiap orang yang melakukan perjanjian wajib memenuhi prestasi yang telah disepakati, dan jika tidak, ia dapat dianggap melakukan wanprestasi.

Dalam hal terjadinya wanprestasi, Pasal 1243 KUHPer menyatakan bahwa pihak yang dirugikan berhak untuk menuntut ganti rugi. Ganti rugi ini mencakup biaya, kerugian, dan bunga yang timbul akibat wanprestasi tersebut. Selain itu, Pasal 1266 KUHPer memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk meminta pemenuhan prestasi, sedangkan Pasal 1267 KUHPer mengatur tentang hak untuk memutuskan perjanjian jika debitur tetap lalai setelah diberikan kesempatan untuk memenuhi kewajibannya.

Dalam setiap perjanjian kerja sama, kedua belah pihak memiliki kewajiban untuk memenuhi hak dan tanggung jawab sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat. Namun, dalam praktiknya, tidak jarang terjadi pelanggaran atau ketidaksesuaian dalam pelaksanaan perjanjian yang dikenal sebagai wanprestasi. Wanprestasi dapat terjadi karena

---

<sup>34</sup> Subekti, 2005, *Hukum Perjanjian*, Penerbit Intermasa, Jakarta, hlm. 45.

<sup>35</sup> Ibid.

berbagai faktor, baik yang berasal dari kelalaian salah satu pihak maupun keadaan di luar kendali. Salah satu penyebab utama wanprestasi adalah kesengajaan (*deliberate breach*), di mana salah satu pihak dengan sadar tidak memenuhi kewajibannya demi keuntungan pribadi atau untuk menghindari kerugian. Selain itu, kelalaian (*negligence*) juga sering terjadi akibat kurangnya perhatian, kesalahan administratif, atau buruknya manajemen. Faktor lain yang berkontribusi adalah keadaan memaksa (*force majeure*), seperti bencana alam, perubahan kebijakan pemerintah, atau krisis ekonomi, yang menyebabkan salah satu pihak tidak dapat melaksanakan perjanjian sebagaimana mestinya.

Di samping itu, ketidakseimbangan hak dan kewajiban dalam perjanjian dapat menimbulkan ketidakpuasan, sehingga pihak yang merasa dirugikan cenderung mengabaikan kewajibannya. Masalah keuangan juga menjadi faktor signifikan, terutama jika salah satu pihak mengalami kebangkrutan atau kesulitan finansial yang menghambat pelaksanaan perjanjian. Selain itu, ketidaksesuaian interpretasi perjanjian sering kali memicu perbedaan ekspektasi, di mana masing-masing pihak memahami isi dan tujuan perjanjian secara berbeda. Kurangnya mekanisme pengawasan dan pengendalian juga dapat memperburuk keadaan, menyebabkan pihak yang berkewajiban menjadi lalai atau bahkan sengaja mengabaikan ketentuan yang telah disepakati. Dengan demikian, berbagai faktor tersebut menunjukkan bahwa wanprestasi dalam perjanjian kerja sama dapat disebabkan oleh kombinasi faktor internal maupun eksternal yang saling berkaitan.

## 2. Akibat Hukum dan Penyelesaian Sengketa Akibat Wanprestasi

Setiap perbuatan melawan hukum akan menimbulkan akibat hukum bagi sipelaku. Wanprestasi adalah ungkapan yang digunakan untuk menjelaskan suatu ketentuan hukum yang mengatur suatu kealpaan yang antara lain memuat ingkar janji atau cidera janji. Subekti menjelaskan bahwa karena wanprestasi memiliki beberapa kelemahan yang sangat penting, maka harus dibicarakan lebih mendalam dengan yang si pengutang sebelum dilanjutkan apakah itu wanprestasi atau tidak, dan jika debitur berkeberatan, hal itu harus diperiksa di muka hakim.<sup>36</sup> Penetapan debitur diselesaikan dalam KUHPer pasal 1238 yang berbunyi sebagai berikut:

"Si berutang adalah lalai, bila ia dengan surat perintah atau dengan sebuah akta sejenis telah dinyatakan lalai, atau derny perikatannya sendiri jika IID menetapkan bahwa Si berutang akan harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan."

Istilah "akibat hukum" memiliki arti yaitu akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan yang dilakukannya merupakan tindakan hukum yakni tindakan yang dilakukan guna memperoleh sesuatu akibat yang dikehendaki hukum.<sup>37</sup> Akibat hukum dapat juga diartikan sebagai segala konsekuensi yang timbul dari berbagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum, atau akibat lain yang muncul akibat peristiwa tertentu yang diatur

---

<sup>36</sup> Nur Azza Morlin Iwanti, 2022, "Akibat Hukum Wanprestasi Serta Upaya Hukum Wanprestasi Berdasarkan Undang-Undang Yang Berlaku" Jurnal Ilmu Hukum "THE JURIS", Vol. 6, No. 2, 2022, hlm. 349.

<sup>37</sup> Dermina Dsalimunthe, 2017, "Akibat Hukum Wanprestasi Dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)," Al-Maqasid, Vol. 3, No. 1, 2017, hlm. 13.

atau dianggap sebagai akibat hukum. Menurut Dermina Dalimunthe terdapat empat akibat adanya wanprestasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Perikatan tetap ada
- 2) Debitur harus membayar ganti rugi kepada kreditur (Pasal 1243 KUHPer)
- 3) Beban resiko beralih untuk kerugian debitur, jika halangan itu timbul setelah debitur wanprestasi, kecuali bila ada kesenjangan atau kesalahan besar dari pihak kreditur. Oleh karena itu, debitur tidak dibenarkan untuk berpegang pada keadaan memaksa.
- 4) Jika perikatan lahir dari perjanjian timbal balik, kreditur dapat membebaskan diri dari kewajibannya memberikan kontra prestasi dengan menggunakan pasal 1266 KUHPer.<sup>38</sup>

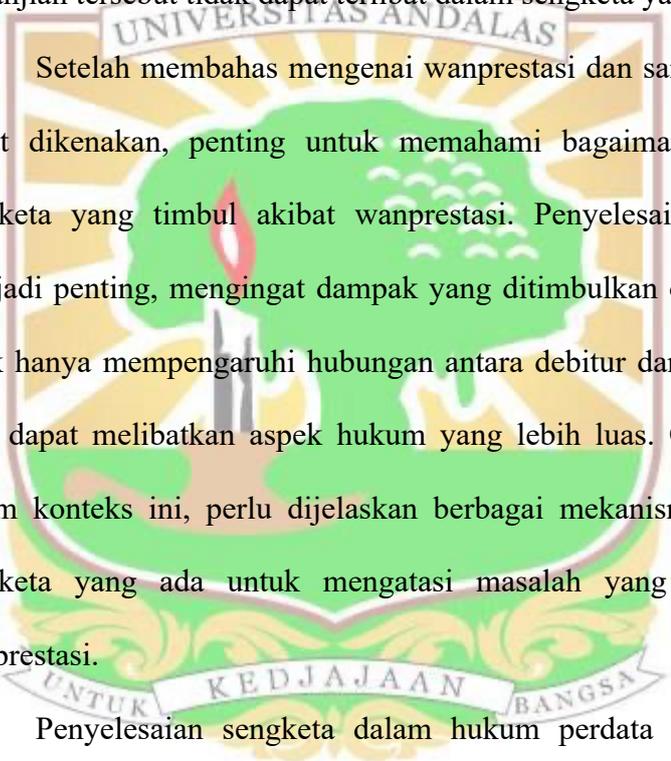
Jika seorang debitur telah secara tegas disepakati namun masih belum memenuhi prestasi yang dipersyaratkan, maka debitur tersebut dapat dianggap telah melakukan wanprestasi. Mengenai wanprestasi yang terjadi, sanksi-sanksi yang dapat dikenakan dapat dilihat dalam pasal 1243 KUHPer. Keterangan di bawah ini akan dijelaskan pada keempat bentuk sanksi sebagai akibat dari wanprestasi. Bentuk awal sanksi adalah ganti rugi. Ganti rugi mengandung tiga unsur yang berbeda, yaitu biaya, rugi, dan bunga. Setiap pengeluaran atau ongkos yang telah diberikan merupakan biaya terbesar bagi perusahaan. Rugi adalah kerugian karena kerusakan barang dengan cerukan kreditur akibat cerukan debitur. Sebaliknya, bunga adalah kerugian yang disebabkan oleh kegagalan menerima keuntungan yang telah diprediksi atau dipukul oleh kreditur. Selain ganti rugi, wanprestasi bisa menghambat berlangsungnya perjanjian.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>39</sup> Nur Azza Morlin Iwanti, 2022, *Op. cit.*, hlm. 349

Berdasarkan Pasal 1266 KUHP, syarat batal harus selalu dicantumkan dalam perjanjian. Oleh karena itu, jika pemegang kekuasaan tunggal gagal untuk mengurangi perjanjian, perjanjian tersebut akan berubah menjadi sengketa. Namun, dalam alinea-alinea selanjutnya dijelaskan bahwa situasi ini tidak termasuk pelanggaran hukum, melainkan lebih kepada penerapan hak asasi manusia oleh hakim. Dengan demikian, meskipun syarat batal telah ditetapkan dalam perjanjian, perjanjian tersebut tidak dapat terlibat dalam sengketa yang sebenarnya.



Setelah membahas mengenai wanprestasi dan sanksi-sanksi yang dapat dikenakan, penting untuk memahami bagaimana penyelesaian sengketa yang timbul akibat wanprestasi. Penyelesaian sengketa ini menjadi penting, mengingat dampak yang ditimbulkan oleh wanprestasi tidak hanya mempengaruhi hubungan antara debitur dan kreditur, tetapi juga dapat melibatkan aspek hukum yang lebih luas. Oleh karena itu, dalam konteks ini, perlu dijelaskan berbagai mekanisme penyelesaian sengketa yang ada untuk mengatasi masalah yang muncul akibat wanprestasi.

Penyelesaian sengketa dalam hukum perdata dapat dilakukan secara litigasi dan non-litigasi. litigasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan, di mana keputusan diambil oleh hakim berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam jalur litigasi, para pihak mengajukan gugatan ke pengadilan, dan prosesnya melibatkan serangkaian tahapan, mulai dari pendaftaran gugatan, pemeriksaan bukti, hingga putusan hakim. Meskipun litigasi memberikan kepastian hukum,

proses ini cenderung memakan waktu yang lama dan biaya yang tinggi, serta dapat menimbulkan ketegangan antara para pihak.

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan bahwa,

“Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa”

Dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan, terdapat metode yang dikenal sebagai *Alternative Dispute Resolution* (ADR), dijelaskan dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang berbunyi:

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”

Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi jauh lebih efektif dan efisien sebabnya pada masa belakangan ini, berkembangnya berbagai cara penyelesaian sengketa (*settlement method*) di luar pengadilan, yang dikenal dengan ADR dalam berbagai bentuk, seperti Konsultasi, Arbitrase, Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi.<sup>40</sup> Terdapat beberapa metode dalam penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi sebagai berikut:

#### 1) Konsultasi

Konsultasi menurut Wiktionary adalah sebuah pertemuan atau konferensi untuk saling bertukar informasi dan saran. Konsultasi didefinisikan oleh Audit Commission (1999) sebagai sebuah proses

---

<sup>40</sup> Kartikawati Dwi Ratna, 2019, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan*, Cv. Elvaretta Buana, Tasikmalaya, hlm. 11.

dialog yang mengarah kepada sebuah keputusan. Definisi tersebut menyiratkan tiga aspek dalam konsultasi:

“Konsultasi adalah sebuah dialog, di dalamnya ada aktifitas berbagi dan bertukar informasi dalam rangka untuk memastikan pihak yang berkonsultasi agar mengetahui lebih dalam tentang suatu tema. Oleh karenanya konsultasi adalah sesuatu yang edukatif dan inklusif”<sup>41</sup>

Melalui metode ini, para pihak yang bersengketa berkomunikasi dan berdiskusi secara langsung untuk mencari solusi atas masalah yang dihadapi. Metode ini sering kali melibatkan pihak ketiga yang berperan sebagai konsultan atau penasihat, tetapi tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan sengketa.

## 2) Mediasi

Mediasi adalah proses di mana pihak ketiga yang netral, yang disebut mediator, membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan. Mediator tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan sengketa, tetapi berfungsi sebagai fasilitator yang membantu komunikasi dan negosiasi antara para pihak. Menurut PERMA No 1 Tahun 2016 tentang Mediasi di Pengadilan menyatakan pengertian mediasi sebagai berikut,

“Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh mediator”

PERMA No.1 Tahun 2016 lebih menekankan pentingnya peran mediator untuk mediasi yang diintegrasikan di Pengadilan. Mediator harus mampu mencari alternatif alternatif penyelesaian sengketa tersebut. Apabila para pihak sudah tidak menemukan lagi jalan keluar

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

untuk menyelesaikan sengketa tersebut maka mediator tersebut harus dapat memberikan berbagai solusi kepada para pihak. Solusi-solusi tersebut haruslah kesepakatan bersama dari para pihak yang bersengketa. Disinilah terlihat jelas peran penting mediator.<sup>42</sup>

### 3) Negosiasi

Negosiasi adalah proses di mana para pihak yang bersengketa berkomunikasi langsung untuk mencapai kesepakatan tanpa melibatkan pihak ketiga. Negosiasi dapat dilakukan secara formal atau informal.

Negosiasi ini dilakukan apabila digunakan untuk menyelesaikan sengketa yang tidak terlalu rumit, di mana para pihak berkeinginan untuk memecahkan masalahnya. Dengan adanya itikad baik dan rasa saling percaya para pihak berusaha untuk dapat memecahkan masalahnya agar tercapai kesepakatan.<sup>43</sup>

### 4) Konsiliasi

Konsiliasi adalah salah satu metode alternatif penyelesaian sengketa *Alternative Dispute Resolution* (ADR) yang bertujuan untuk membantu para pihak yang berselisih mencapai kesepakatan secara damai dengan bantuan seorang konsiliator. Proses konsiliasi biasanya bersifat informal dan fleksibel, di mana konsiliator berperan sebagai pihak ketiga yang netral dan tidak memihak, yang membantu memfasilitasi komunikasi antara para pihak. Dalam konsiliasi,

---

<sup>42</sup> Nita Triana, 2019, *Alternative Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa alternatif Dengan Model Mediasi, Arbitrase, Negosiasi dan Konsiliasi)*, Kaizen Sarana Edukasi, Yogyakarta, 2019, hlm. 18.

<sup>43</sup> Kartikawati Dwi Ratna, 2019, *Op. cit.*, hlm. 28.

konsiliator tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan sengketa, melainkan berfungsi untuk mengarahkan diskusi dan memberikan saran yang dapat membantu para pihak menemukan solusi yang saling menguntungkan.

Konsiliasi sering kali dipilih karena prosesnya yang lebih cepat dan biaya yang lebih rendah dibandingkan dengan litigasi di pengadilan. Selain itu, konsiliasi juga menjaga kerahasiaan informasi yang dibagikan selama proses, sehingga reputasi dan hubungan bisnis para pihak dapat terjaga. Proses ini dapat dilakukan sebelum atau selama proses litigasi, dan hasil dari konsiliasi dapat menjadi dasar untuk menyusun perjanjian yang mengikat jika para pihak sepakat. Dalam konteks hukum, konsiliasi diatur dalam berbagai peraturan, termasuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan konsiliasi sebagai metode penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien. Dengan demikian, konsiliasi menjadi pilihan yang menarik bagi para pihak yang ingin menyelesaikan sengketa dengan cara yang lebih harmonis dan konstruktif.

#### 5) Penilaian Ahli

Penilaian ahli yaitu pendapat para ahli untuk suatu hal yang bersifat teknis dan sesuai dengan bidang keahliannya.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Afrik Yunari, 2016. "Alternative dispute resolution.", Jurnal Inovatif, Vol. 2, No. 1, 2016, hlm.142.

## 6) Arbitrase

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa memberikan pengertian mengenai arbitrase dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi,

“Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa”

Berdasarkan definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa arbitrase merupakan metode penyelesaian sengketa perdata yang berlangsung di luar jalur pengadilan. Dengan demikian jika kita berbicara mengenai arbitrase maka dapat dipastikan hal tersebut adalah berkaitan dengan sengketa perdata karena tidak mungkin arbitrase diterapkan terhadap sengketa pidana atau sengketa administrasi.<sup>45</sup>. Dalam pelaksanaannya, arbitrase melibatkan pihak ketiga yang netral, yang dikenal sebagai arbiter. Arbiter merupakan seorang atau lebih sebagai pihak ketiga yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa atau yang ditunjuk oleh Pengadilan Negeri atau oleh lembaga arbitrase, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitras untuk memutuskan sengketa antara para pihak yang berselisih.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa mediasi, konsiliasi, negosiasi, dan arbitrase sama-sama melibatkan pihak ketiga. Namun, terdapat perbedaan yang terletak dari peran pihak ketiga, proses, dan hasil yang diharapkan. Mediasi melibatkan mediator

---

<sup>45</sup> Nita Triana, 2019, *Op. cit.*, hlm. 74.

yang berfungsi sebagai fasilitator untuk membantu para pihak mencapai kesepakatan tanpa memberikan keputusan, serta berperan aktif dalam memberikan saran untuk penyelesaian sengketa. Di sisi lain, dalam proses konsiliasi seorang konsiliator hanya sebagai pihak fasilitator dalam komunikasi para pihak, dengan mengemukakan solusi dari para pihak sendiri. Begitu juga dengan negosiator yang hanya berperan untuk mencapai kesepakatan pihak yang bersengketa. Berbeda dengan arbitrase, arbitrase melibatkan arbiter yang memiliki kewenangan untuk mendengarkan argumen dan memberikan putusan yang mengikat, menjadikannya metode yang lebih formal dan final.



## BAB III

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kedudukan Hukum Para Pihak Dalam Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra

Perjanjian kerja sama BGS pada dasarnya bertujuan untuk melakukan pemanfaatan barang milik daerah oleh Pemerintah Kabupaten Kampar dengan membangun Pasar Inpres Bangkinang yang merupakan pusat perbelanjaan maupun aktivitas ekonomi masyarakat Bangkinang menjadi pusat perbelanjaan yang lebih modern. Akan tetapi, keterbatasan anggaran Pemerintah Kabupaten Kampar dalam membiayai pembangunan dan pengelolaan pasar modern secara mandiri, mendorong Pemerintah Kabupaten Kampar untuk mengupayakan sumber pembiayaan lain yang dapat menyediakan modal besar demi terselenggaranya pembangunan dalam pemanfaatan barang milik daerah. Sumber pembiayaan yang dimaksud yaitu dana dari sektor swasta sebagai investor dalam skema perjanjian kerja sama BGS. Para pihak dalam perjanjian kerja sama BGS ini, yaitu:

- 1) Pemerintah Kabupaten Kampar selaku Pengelola Barang
- 2) PT. Makmur Permata Putra selaku mitra kerja sama

Dalam pemanfaatan barang milik daerah dapat menempuh 2 (dua) cara, yaitu melalui hubungan hukum publik dan juga dapat ditempuh melalui hubungan hukum privat. Pemerintah Kabupaten Kampar dalam hal ini menggunakan jalur hukum privat. Hal tersebut dikarenakan mitra dalam perjanjian kerja sama BGS ini bukan perusahaan milik negara, melainkan dari perusahaan swasta. Oleh karena itu, kedudukan para pihak bersifat sederajat. Perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra dituangkan dalam

perjanjian kerja sama Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 Tentang Bangun Guna Serah (BGS) Pasar Inpres Bangkinang yang kemudian ditandatangani para pihak pada 5 Januari 2010, dimana dari pihak Pemerintah Kabupaten Kampar ditandatangani oleh Burhanuddin Hasan selaku Bupati Kampar yang dalam perjanjian ini sebagai pihak pertama, sedangkan dari pihak PT. Makmur Permata Putra ditandatangani oleh Hofman Haloho selaku direktur yang dalam perjanjian ini sebagai pihak kedua. Selain itu, terdapat pihak yang bertugas sebagai pengawas, pembinaan, hingga fasilitasi dan pelaporan terkait kegiatan perdagangan dan keberlangsungan Pasar Inpres Bangkinang yaitu Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK yang hubungannya dituangkan dalam hubungan kedinasan, bukan dalam hubungan privat. Para pihak tersebut merupakan pihak yang terlibat langsung. Lebih lanjut, selain pihak yang terlibat langsung dalam perjanjian ini terdapat pihak yang tidak terlibat langsung, yaitu pemasok (*supplier*), arsitek, dan tenaga kerja dalam proyek pembangunan.

Purbowicaksono berpendapat bahwa, meskipun bertujuan melindungi kepentingan publik, kontrak pemerintah tetap memiliki karakter komersial dimana kedua belah pihak sama-sama berorientasi pada manfaat ekonomis dari pelaksanaan kontrak tersebut.<sup>46</sup> Bagi PT. Makmur Permata Putra, motivasi utama partisipasi dalam perjanjian kerja sama BGS adalah memperoleh keuntungan.

Walaupun dalam perjanjian kerja sama BGS terdapat unsur-unsur khusus dari hukum publik terkait peran pemerintah, sebagai kontraktan hakikat hubungan hukumnya tetaplah bersifat perdata. Hal ini tercermin dari

---

<sup>46</sup> Purbowicaksono, 2020, “Kontrak Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perjanjian Kebijakan Antara Pemerintah Dengan Pihak Swasta,” Jurnal Rechtsens, Vol. 9, No. 1, 2020, hlm. 27

penggunaan Pasal 1320 KUHPer sebagai dasar penilaian keabsahan kontrak, sama seperti kontrak perdata pada umumnya. Dengan kata lain, meskipun Pemerintah Kabupaten Kampar bertindak bagi kepentingan publik, secara hukum posisinya dalam perjanjian kerja sama BGS setara dengan PT. Makmur Permata Putra sebagai subjek hukum perdata. Pada Pasal 1317 KUHPer disebutkan bahwa,

“Dapat pula diadakan perjanjian untuk kepentingan orang ketiga, bila suatu perjanjian yang dibuat untuk diri sendiri, atau suatu pemberian kepada orang lain mengandung suatu syarat semacam itu”

Pasal tersebut mengonstruksikan bahwa seseorang dapat melakukan perjanjian untuk kepentingan orang ketiga.

Proses awal terbentuknya perjanjian kerja sama BGS antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra didasarkan pada beberapa pertimbangan strategis, baik dari aspek ekonomi, sosial, maupun hukum. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Nur Azman selaku PLT Kepala Bidang Perdagangan dan Pasar, Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar, pada tanggal 19 Juni 2025, menyatakan bahwa adanya keinginan Pemerintah Kabupaten Kampar dan kebutuhan masyarakat termasuk pedagang untuk pengelolaan pasar tradisional menjadi pasar modern. Kondisi Pasar Inpres Bangkinang yang sudah tidak layak secara fisik dan fungsional sehingga diperlukan peremajaan untuk meningkatkan kualitas infrastruktur sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi lokal. Kemudian memperhatikan pertumbuhan jumlah penduduk dan peningkatan kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa yang lebih kompetitif, serta kenyamanan berbelanja. Selain itu dan yang lebih penting lagi adalah

Pemerintah Kabupaten Kampar tidak memiliki anggaran untuk merehabilitasi pasar tradisional menjadi pasar modern.

Beliau menyebutkan, proses awal dari perjanjian ini adalah Pemerintah Kabupaten Kampar memiliki pertimbangan bahwa PT. Makmur Permata Putra adalah badan hukum yang memiliki pengalaman dan reputasi terpuji membangun gedung-gedung bertingkat pada berbagai daerah di Indonesia, termasuk pembangunan beberapa Plaza Ramayana di Indonesia. Kemudian dilakukan sosialisasi serta survei antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra pada Tahun 2008 dan 2009. Lebih lanjut, berdasarkan wawancara dengan Bapak M Aliyul Akbar, selaku Manager Operasional Plaza Bangkinang dari PT. Makmur Permata Putra, pada tanggal 19 Juni 2025, bahwa proses awal perjanjian kerja sama ini dilakukan beberapa komunikasi bersama Pemerintah Kabupaten Kampar, yaitu Bupati Kampar dan pihak berwenang lainnya, kemudian mempelajari dampak dari perjanjian kerja sama.

Sementara itu, pada Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah disebutkan bahwa,

“Pemilihan mitra Bangun Guna Sera atau mitra Bangun Serah guna dilaksanakan melalui tender”

Berdasarkan kedua hasil wawancara pada penelitian lapangan tidak ada pelaksanaan tender dalam pemilihan mitra kerja sama BGS. Akan tetapi, hal tersebut dapat saja dilakukan oleh pihak yang berwenang dalam pemilihan mitra kerja sama BGS karena berdasarkan Pasal 91 ayat (1) huruf l Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 jo. Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik

Daerah menyatakan bahwa,

“Mengusulkan perubahan spesifikasi teknis dan/atau perubahan materi perjanjian kepada pengelola barang/pengguna barang, dalam hal diperlukan.”

Lebih lanjut, pada Pasal 91 ayat (2) dan ayat (3) Pasal 91 ayat (1) huruf l Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah diatur bahwa,

Ayat (2)

“Perubahan spesifikasi teknis dan perubahan materi perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari Gubernur/Bupati/Walikota untuk barang milik daerah yang usulan pemanfaatannya atas persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota.”

Ayat (3)

“Perubahan spesifikasi teknis dan perubahan materi perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dari Pengelola Barang untuk barang milik daerah yang usulan pemanfaatannya atas persetujuan Pengelola Barang”

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Kampar menyampaikan permohonan kepada DPRD Kabupaten Kampar mengenai perubahan persetujuan izin prinsip pembangunan Pasar Inpres Bangkinang oleh PT. Makmur Permata Putra dengan pertimbangan mengenai peraturan penetapan mitra kerja sama BGS yang dilaksanakan melalui tender dengan sekurang-kurangnya 5 peminat, kemudian dilakukan rapat antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan Komisi III DPRD Kabupaten Kampar. Menindak lanjuti hal tersebut, DPRD Kabupaten Kampar mengeluarkan izin perubahan persetujuan izin prinsip kepada pemerintah Kabupaten Kampar. Kemudian

Bupati Kampar mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 511.2/Perindag-PPPI/01/2009 terkait penetapan investor/ pihak ketiga/ kerja sama pengguna usaha Pasar Inpres Bangkinang yang menetapkan PT. Makmur Permata Putra sebagai investor yang diberikan hak pengguna usaha aset Pasar Inpres Bangkinang, yang ditunjuk untuk kerja sama pengguna.

Pemerintah Kabupaten Kampar kemudian melakukan perjanjian kerja sama BGS dengan PT. Makmur Permata Putra dengan lingkup perjanjian kerja sama adalah pembangunan kawasan Pasar Inpres Bangkinang menjadi Plaza Bangkinang, mengelola kawasan Plaza Bangkinang, dan penyerahan aset dengan jangka waktu 25 tahun. Seluruh hasil yang didapat dari pengelolaan barang milik daerah akan disetorkan ke kas daerah karena merupakan salah satu sumber penerimaan bukan pajak yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh daerah.

Melalui skema ini Pemerintah Kabupaten Kampar mendapat keuntungan dari pembayaran kontribusi yang disetorkan ke kas daerah selama jangka waktu yang ditentukan yaitu 25 Tahun. Selain itu, keuntungan jangka panjang yang diterima diakhir masa kerja sama oleh Pemerintah Kabupaten Kampar yang meliputi tanah dan bangunan serta sarana berikut fasilitasnya. Di lain sisi, PT. Makmur Permata Putra diberikan hak eksklusif oleh Pemerintah Kabupaten Kampar untuk membangun, mengelola, dan menikmati segala hasil serta keuntungan dari pengelolaan bangunan gedung yang dibangun, namun terbatas selama jangka waktu 25 tahun.

Apabila dianalisis alasan dilakukannya perjanjian kerja sama BGS ini telah memenuhi 4 syarat sah nya suatu perjanjian dalam Pasal 1320 KUHP yang dapat dianalisis sebagai berikut,

1. Kesepakatan: Kedua belah pihak yaitu Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra telah menyetujui isi perjanjian melalui proses negosiasi, sosialisasi, dan penandatanganan akta.
2. Kecakapan Bertindak: Pemerintah Kabupaten Kampar sebagai badan hukum publik dan PT. Makmur Permata Putra sebagai badan hukum swasta memiliki kapasitas hukum untuk membuat perjanjian.
3. Suatu hal tertentu: Objek perjanjian jelas, yaitu pembangunan dan pengelolaan Plaza Bangkinang selama 25 tahun.
4. Kausa yang halal: Tujuan perjanjian ini untuk meningkatkan infrastruktur pasar dan ekonomi lokal

Perjanjian BGS termasuk dalam perjanjian *innominaat*, perjanjian *innominaat* (tidak bernama) adalah perjanjian yang tidak diatur secara eksplisit dalam KUHPer tetapi diakui selama memenuhi syarat Pasal 1320 dan tetap sah berdasarkan Pasal 1338 (kebebasan berkontrak).

## **B. Pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra**

### **1. Tahap Pembangunan Plaza Bangkinang**

Pada tahap pembangunan, Pemerintah Kabupaten Kampar menyerahkan aset berupa tanah eks. bangunan Pasar Inpres Bangkinang kepada PT. Makmur Permata Putra untuk dibangun pasar/pusat perbelanjaan yang lebih modern dalam bentuk Plaza Bangkinang. Mengenai kewajiban para pihak pada tahap pembangunan Plaza Bangkinang diatur dalam Pasal 6 kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01. Kewajiban Pemerintah Kabupaten Kampar dalam tahap pembangunan diatur dalam Pasal 6 ayat (5), yang menyatakan bahwa,

PIHAK PERTAMA menjamin hal-hal sebagaimana berikut:

- a) PIHAK PERTAMA wajib menjamin bahwa penyerahan hak pengelolaan/pengoperasian/pemanfaatan/pemasaran gedung yang dibangun oleh PIHAK KEDUA, tanpa gangguan atau tuntutan dari pihak manapun juga
- b) Apabila gangguan atau tuntutan sebagaimana dimaksud pada angka 2 terjadi sehingga mengakibatkan terhentinya sebagian atau seluruh kegiatan, maka PIHAK PERTAMA akan mengatasi/menyelesaikan gangguan dan atau tuntutan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 3 bulan
- c) Apabila sampai dengan 3 bulan PIHAK PERTAMA tidak dapat mengatasi/menyelesaikan gangguan dimaksud, maka PIHAK KEDUA dapat mengakhiri perjanjian kerja sama ini dan PIHAK PERTAMA wajib membayar nilai investasi yang sudah tertanam dan diselesaikan sekaligus
- d) Besarnya nilai tertanam ditetapkan oleh Perusahaan penilaian independent yang disetujui oleh PARA PIHAK
- e) Apabila terjadi gangguan atau tuntutan berkenaan dengan masalah tanah pada waktu pengelolaan, dan gangguan tersebut sampai mengakibatkan terhentinya seluruh atau Sebagian pengelolaan oleh PIHAK KEDUA, maka PIHAK PERTAMA wajib membayar ganti rugi atas nilai gedung untuk jangka masa pengelolaan yang tersisa, berdasarkan hasil penilaian perusahaan penilai independent yang disetujui oleh PARA PIHAK
- f) Pengosongan dan pengaturan pemindahan sementara para pedagang yang berada dan terkena areal pembangunan ke tempat yang telah disediakan
- g) Membantu sepenuhnya kelancaran pelaksanaan pembangunan sebagaimana ayat (1) pasal ini
- h) Percepatan perizinan yang dibutuhkan sepanjang menyangkut kewenangan PIHAK PERTAMA
- i) Penyelesaian permasalahan bila terjadi tuntutan yang berhubungan dengan tanah dan masalah sosial lainnya dalam pelaksanaan Pembangunan
- j) Memberikan data-data perihal rencana pembangunan Pasar Inpres bangkinang dan dituangkan dalam dokumen sah berbentuk surat keputusan bupati
- k) Menjamin ketertiban lokasi yang dikerjasamakan dan Lokasi sekitarnya dari keberadaan pedagang kaki lima radius 200 meter dari bangunan pasar yang dapat mengganggu pengelolaan dan operasional pasar/pusat perbelanjaan
- l) Penertiban pedagang kaki lima sesuai pasal 6 ayat (5) huruf k baik tata cara dan biaya yang timbul sepenuhnya menjadi tugs dan tanggung jawab PIHAK PERTAMA Sedangkan kewajiban bagi pemerintah Kabupaten Kampar dalam pembangunan Plaza Bangkinang diatur dalam Pasal 5 ayat Tanah eks. Bangunan pasar inpres yang dikuasai pihak pertama (Pemerintah Kabupaten Kampar)

Selanjutnya, mengenai kewajiban bagi PT. Makmur Permata Putra dalam tahap pembangunan, diatur dalam Pasal 6 ayat (6), yang menyebutkan bahwa,

PIHAK KEDUA menjamin hal-hal sebagaimana berikut:

- a) Menyusun pelaksanaan spesifikasi dan rincian pembangunan pasar/pusat perbelanjaan beserta seluruh fasilitasnya untuk disepakati oleh PARA PIHAK sebagaimana pasal 2 ayat (2) huruf d perjanjian ini
- b) Mengurus dan membiayai semua perizinan yang berhubungan dengan pembangunan sebagaimana pasal 2 ayat (1) perjanjian ini
- c) Dengan difasilitasi oleh PIHAK PERTAMA, menentukan dan mengatur kembali para pedagang yang terkena proyek pembangunan ke bangunan baru
- d) Melaporkan kepada PIHAK PERTAMA perusahaan konsultan arsitektur dan kontraktor yang digunakan

Proses pembangunan dilaksanakan dari tahun 2011 hingga 2014. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nur Azman, bahwa selama rentang waktu tersebut pelaksanaan pembangunan berjalan sesuai dengan hal yang telah disepakati antara kedua belah pihak serta sesuai dengan perencanaan. Pihak Pemerintah Kabupaten Kampar menyerahkan aset berupa tanah kepada pihak PT. Makmur Permata Putra untuk dilakukan pembangunan serta pengelolaan Plaza Bangkinang dan memastikan tidak adanya sengketa terhadap tanah yang dikerjasamakan, begitu pula dari sisi pihak PT. Makmur Permata Putra telah kooperatif menjalankan kewajiban dalam pembangunan Plaza Bangkinang. Lebih lanjut, pendapat yang serupa disampaikan oleh Bapak M Aliyul Akbar, disebutkan bahwa selama proses pembangunan Plaza Bangkinang tidak ada kendala dalam mengubah Pasar Inpres yang sebelumnya tradisional menjadi pasar modern berbentuk plaza.

Disini jelas bahwa dalam tahap pembangunan Plaza Bangkinang, para pihak telah melaksanakan isi perjanjian sesuai semestinya dengan itikad baik. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1338 KUHPer bahwa,

“Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik”

Kedua belah pihak telah bertanggung jawab atas kewajiban masing-masing, hal ini dibuktikan dengan tidak terjadi hal-hal yang dilarang dalam perjanjian atau hal yang tidak diatur dalam perjanjian. Proyek mulai beroperasi pada 2014 dengan jangka waktu 25 tahun, sebelum akhirnya diserahkan kembali ke Pemerintah Kabupaten Kampar.

## **2. Tahap Pengelolaan Plaza Bangkinang**

Bangun Guna Serah 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. Pelaksanaan pengelolaan sepenuhnya diatur oleh PT. Makmur Permata Putra.

Pada tahap pengelolaan mengenai kewajiban sepenuhnya oleh pihak PT. Makmur Permata Putra, hal initelah diatur dalam kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 dalam Pasal 7 mengenai pelaksanaan operasional yang menyebutkan bahwa,

(1) Pelaksanan operasional pengelolaan pasar/pusat perbelanjaan sebagaimana pasal 4 perjanjian Ini sepenuhnya oleh PHIAK KEDUA.

- (2) Dalam pelaksanaan operasional PIHAK KEDUA dapat menunjuk pihak lain dalam hal pengelolaan pasar/pusat perbelanjaan dan menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada PIHAK PERTAMA
- (3) Selama pelaksanaan operasional pengelolaan berlangsung PIHAK KEDUA berhak menentukan tarif biaya pelayanan serta penyesuaian terhadap seluruh pedagang yang berusaha di pasar/pusat Perbelanjaan yang dikerjasamakan dengan tarif yang wajar.
- (4) dalam penempatan pedagang pihak pengelola wajib memprioritaskan pedagang existing untuk mendapatkan uni yang ada sesuai dengan daftar nominatif pedagang Pasar Inpres Bangkinang

Bagi Pemerintah Kabupaten Kampar kewajiban dalam pengelolaan pada umumnya hanya terkait perizinan serta memastikan aset tanah terlepas dari sengketa apapun. Hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (5), yang menyatakan bahwa,

PIHAK PERTAMA menjamin hal-hal sebagaimana berikut:

- a) PIHAK PERTAMA wajib menjamin bahwa penyerahan hak pengelolaan/pengoperasian/pemanfaatan/pemasaran gedung yang dibangun oleh PIHAK KEDUA, tanpa gangguan atau tuntutan dari pihak manapun juga
- b) Apabila gangguan atau tuntutan sebagaimana dimaksud pada angka 2 terjadi sehingga mengakibatkan terhentinya sebagian atau seluruh kegiatan, maka PIHAK PERTAMA akan mengatasi/menyelesaikan gangguan dan atau tuntutan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 3 bulan
- c) Apabila sampai dengan 3 bulan PIHAK PERTAMA tidak dapat mengatasi/menyelesaikan gangguan dimaksud, maka PIHAK KEDUA dapat mengakhiri perjanjian kerja sama ini dan PIHAK PERTAMA wajib membayar nilai investasi yang sudah tertanam dan diselesaikan sekaligus
- d) Besarnya nilai tertanam ditetapkan oleh Perusahaan penilaian independent yang disetujui oleh PARA PIHAK
- e) Apabila terjadi gangguan atau tuntutan berkenaan dengan masalah tanah pada waktu pengelolaan, dan gangguan tersebut sampai mengakibatkan terhentinya seluruh atau Sebagian pengelolaan oleh PIHAK KEDUA, maka PIHAK PERTAMA wajib membayar ganti rugi atas nilai gedung untuk jangka masa pengelolaan yang tersisa, berdasarkan hasil penilaian perusahaan penilai independent yang disetujui oleh PARA PIHAK
- f) Pengosongan dan pengaturan pemindahan sementara para pedagang yang berada dan terkena areal pembangunan ke tempat yang telah disediakan
- g) Membantu sepenuhnya kelancaran pelaksanaan pembangunan sebagaimana ayat (1) pasal ini

- h) Percepatan perizinan yang dibutuhkan sepanjang menyangkut kewenangan PIHAK PERTAMA
- i) Penyelesaian permasalahan bila terjadi tuntutan yang berhubungan dengan tanah dan masalah sosial lainnya dalam pelaksanaan Pembangunan
- j) Memberikan data-data perihal rencana pembangunan Pasar Inpres bangkinang dan dituangkan dalam dokumen sah berbentuk surat keputusan bupati
- k) Menjamin ketertiban lokasi yang dikerjasamakan dan Lokasi sekitarnya dari keberadaan pedagang kaki lima radius 200 meter dari bangunan pasar yang dapat mengganggu pengelolaan dan operasional pasar/pusat perbelanjaan
- l) Penertiban pedagang kaki lima sesuai pasal 6 ayat (5) huruf k baik tata cara dan biaya yang timbul sepenuhnya menjadi tugs dan tanggung jawab PIHAK PERTAMA Sedangkan kewajiban bagi pemerintah Kabupaten Kampar dalam pembangunan Plaza Bangkinang diatur dalam Pasal 5 ayat Tanah eks. Bangunan pasar inpres yang dikuasai pihak pertama (Pemerintah Kabupaten Kampar)

Lebih lanjut, Pasal 36 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjelaskan bahwa,

Mitra Bangun Guna Serah atau Bangun Bangun Serah Guna yang telah ditetapkan, selama jangka waktu pelaksanaan Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna:

- a. wajib 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;
- b. wajib memelihara objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- c. dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan:
  1. tanah yang menjadi objek Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna;
  2. bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan Bangun Guna Serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/ Daerah; dan/ atau hasil bangun guna serah
  3. hasil Bangun Serah Guna

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01, dalam pelaksanaan pengelolaan

Plaza Bangkinang PT. Makmur Permata Putra memiliki kewajiban untuk membayar kontribusi kepada Pemerintah Kabupaten Kampar pada Pasal 8 ayat (1), yang menyatakan:

“PIHAK KEDUA berkewajiban memberikan kontribusi kepada PIHAK PERTAMA selama pengelolaan pasar/pusat perbelanjaan dan fasilitasnya, pada Tahun ke-I sebesar Rp 100.000.00,- Tahun ke-II sebesar Rp 100.000.000,- Tahun ke-III sebesar Rp 150.000.000,- Tahun ke IV sebesar Rp 200.000.000,- Tahun ke-V sebesar Rp 200.000.000,-“

Untuk ketentuan kontribusi akan dievaluasi setiap 5 tahun untuk diambil kesepakatan para pihak dengan tingkat kenaikan kontribusi maksimal 20%, pembayaran dapat dilakukan pada awal bulan atau awal tahun, apabila Pemerintah Kabupaten Kampar tidak mengevaluasi kontribusi maka besaran kontribusi yang dibayar PT. Makmur Permata Putra tetap sebesar ketentuan sebelumnya. Pengoperasian dilakukan terhitung sejak bangunan berdiri, yaitu pada tahun 2014. Proses pengelolaan mulai beroperasi pada 2014 dengan jangka waktu 25 tahun, Pemerintah Kabupaten Kampar berhak atas keuntungan yang telah disepakati, namun sampai saat ini PT. Makmur Permata Putra tidak melaksanakan pembayaran kontribusi sesuai dengan kesepakatan yang tertuang dalam Pasal 8 ayat (1) kontrak perjanjian kerja sama Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01, sehingga dapat dikatakan wanprestasi. Hal ini menimbulkan kerugian bagi Pemerintah Kabupaten Kampar dimana kontribusi BGS seharusnya menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang dapat dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur atau pelayanan publik di Kabupaten Kampar. Selain itu, ketidakpatuhan PT. Makmur Permata Putra dalam pembayaran kontribusi bertentangan dengan prinsip pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28

Tahun 2020 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah khususnya Pasal 36 ayat (3), yang mewajibkan pembayaran kontribusi sebagai bentuk tanggung jawab mitra.

Hal tersebut dapat dibuktikan berdasarkan data yang penulis peroleh dalam penelitian lapangan di Dinas Koperasi, Perdagangan, dan UMK Kabupaten Kampar. Berdasarkan surat penagihan kontribusi pada tanggal 28 April 2025, PT. Makmur Permata Putra tidak memenuhi kewajiban pembayaran secara konsisten sejak tahun 2014 hingga 2024.

**Tabel 1 Data Piutang dari bangun guna serah (plaza bangkinang)**

TAHUN	KESEPAKATAN	YANG DISETOR
2024	200.000.000,-	20.000.000,-
2023	200.000.000,-	35.000.000,-
2022	200.000.000,-	25.000.000,-
2021	200.000.000,-	35.000.000,-
2020	200.000.000,-	0
2019	200.000.000,-	90.000.000,-
2018	200.000.000,-	110.000.000,-
2017	200.000.000,-	2.500.000,-
2016	150.000.000,-	0
2015	100.000.000,-	0
2014	100.000.000,-	50.000.000,-

Sumber: diolah dari surat pernyataan penagihan kontribusi pemerintah kabupaten kampar, dinas perdagangan, koperasi dan usaha mikro kecil tahun 2025.

Ketidakpatuhan PT. Makmur Permata Putra dalam membayar kontribusi dapat dikatakan wanprestasi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1238 KUHPer dijelaskan bahwa,

“Debitur dinyatakan lalai dengan surat perintah, atau dengan akta sejenis itu, atau berdasarkan kekuatan dari perikatan sendiri, yaitu bila perikatan ini mengakibatkan debitur harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan”

Menurut Subekti, wanprestasi dapat berupa empat macam, yaitu:<sup>47</sup>

1. Tidak melaksanakan apa yang telah diperjanjikan
2. Tidak melaksanakan sesuai dengan apa yang diperjanjikan
3. Melakukan apa yang dijanjikan tetapi terlambat
4. Melakukan apa yang dilarang dalam perjanjian

Dalam hal ini PT. Makmur Permata Putra telah melaksanakan prestasi tetapi tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Nur Azman, benar bahwa pelaksanaan pembayaran kontribusi oleh pihak PT. Makmur Permata Putra tidak dijalankan sesuai apa yang telah disepakati, setiap bulan Pemerintah Kabupaten Kampar melalui Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UMK Kabupaten Kampar, melakukan pengawasan terhadap kewajiban PT. Makmur Permata Putra dalam memenuhi kewajibannya menyetor kontribusi, Pemerintah Kabupaten Kampar sudah beberapa kali memberikan surat teguran kepada PT. Makmur Permata Putra, namun hanya diselesaikan secara musyawarah antara para pihak dengan peringatan untuk membayar kontribusi dan kesanggupan untuk membayar kontribusi dari PT. Makmur Permata Putra.

Menanggapi hal tersebut, berdasarkan wawancara dengan Bapak M

---

<sup>47</sup> Subekti, 2005, *Hukum Perjanjian*, Penerbit Intermasa, Jakarta, hlm. 43

Aliyul Akbar, mengenai ketidaksesuaian pembayaran kontribusi dalam keterangannya menyampaikan bahwa selama masa pengelolaan Plaza Bangkinang, sumbangsi dari pihak mereka masih lemah. Hal tersebut disebabkan karena kurangnya daya huni kios dan pertokoan, para pedagang lebih memilih berjualan diluar kawasan Plaza Bangkinang daripada menyewa kios yang telah disediakan, sehingga banyak kios yang kosong dalam bangunan Plaza Bangkinang. Selain itu juga disebabkan oleh faktor ekonomi, masih kurangnya daya beli masyarakat karena meningkatnya jual beli online serta masyarakat lebih memilih berbelanja di Ibu Kota Provinsi Riau yaitu Kota Pekanbaru, karena jarak antara Kabupaten Kampar dengan Pekanbaru terlampau dekat. Hal tersebut menyebabkan masyarakat lebih memilih untuk berbelanja di Kota Pekanbaru dengan pusat perbelanjaan yang lebih lengkap dan maju. PT. Makmur Permata Putra telah melakukan upaya dengan menggaet tenant brand nasional untuk berinvestasi di Plaza Bangkinang seperti: *Sport Station*, KFC, Ramayana, dll. Akan tetapi, setelah berakhirnya kontrak tenant-tenant tersebut berakhir dengan tidak melanjutkan perpanjangan kontrak dikarenakan rendahnya daya beli masyarakat.

Selain itu, beliau juga menambahkan bahwa seharusnya dari pihak pemerintah berkewajiban untuk menertibkan pedagang kaki lima di kawasan Plaza Bangkinang dan 200meter dari bangunan. Kewajiban tersebut sebelumnya telah dilaksanakan, kondisi pasar awalnya kembali kondusif, namun setelah beberapa bulan penertiban berlalu masih banyak pedagang yang kembali membuka lapak di kawasan tersebut yang mengakibatkan kemacetan dan kondisi pasar menjadi tidak tertata, hingga sekarang Pemerintah Kabupaten Kampar belum melakukan kembali penertiban

tersebut. Kewajiban Pemerintah Kabupaten Kampar dalam menjamin hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (5) huruf k kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/Bupati-KPR/2010/01 yang menjelaskan bahwa,

“Menjamin ketertiban lokasi yang dikerjasamakan dan lokasi sekitarnya dari keberadaan pedagang kaki lima radius 200 meter dari bangunan pasar yang dapat mengganggu pengelolaan dan operasional pasar/pusat perbelanjaan”

Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui dalam tahap pengelolaan Plaza Bangkinang, indikasi wanprestasi tidak hanya timbul dari pihak PT. Makmur Permata Putra, akan tetapi dari sisi Pemerintah Kabupaten Kampar juga lalai dalam pemenuhan prestasinya.

### **3. Tahap Penyerahan Plaza Bangkinang**

Tahap penyerahan dalam perjanjian kerja sama BGS merupakan tahap dimana penyerahan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, setelah jangka waktu berakhir oleh mitra kerja sama. Dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Kampar mendapat keuntungan dari pembayaran kontribusi selama jangka waktu yang ditentukan yaitu 25 Tahun. Selain itu keuntungan jangka panjang yang diterima diakhir masa kerja sama oleh Pemerintah Kabupaten Kampar yang meliputi tanah dan bangunan serta sarana berikut fasilitasnya. Di lain sisi, pihak mitra kerja sama dalam hal ini PT. Makmur Permata Putra diberikan hak eksklusif oleh Pemerintah Kabupaten Kampar untuk membangun, mengelola, dan menikmati segala hasil serta keuntungan dari pengelolaan bangunan gedung yang dibangun, namun terbatas selama jangka waktu 25 tahun.

Proses penyerahan akan dilakukan setelah berakhirnya jangka waktu pengoperasian di masa yang akan datang, objek BGS harus di audit terlebih

dahulu oleh aparat pengawasan inter pemerintah, sebelum penggunaannya ditetapkan oleh kepala daerah yang berwenang dalam hal ini Bupati Kabupaten Kampar.

### **C. Akibat Hukum Yang Timbul Akibat Terjadinya Wanprestasi Dalam Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (BGS) Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra**

Setiap perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak akan menimbulkan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dengan itikad baik. Maka dari itu, sistem ini menciptakan keseimbangan antara kepastian hukum yang dijamin oleh undang-undang dan kebebasan para pihak dalam mengatur hubungan hukum mereka.

Pada perjanjian kerja sama BGS pembangunan Plaza Bangkinang, kedua belah pihak telah lalai dalam pemenuhan kewajibannya. Dari sisi Pemerintah Kabupaten Kampar tidak memenuhi kewajibannya untuk menertibkan pedagang kaki lima di kawasan Plaza Bangkinang, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (5) huruf k kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/Bupati-KPR/2010/01 yang menjelaskan bahwa,

“Menjamin ketertiban lokasi yang dikerjasamakan dan lokasi sekitarnya dari keberadaan pedagang kaki lima radius 200 meter dari bangunan pasar yang dapat mengganggu pengelolaan dan operasional pasar/pusat perbelanjaan”

Namun, saat ini masih banyak pedagang yang kembali membuka lapak di kawasan tersebut yang mengakibatkan kemacetan dan kondisi pasar menjadi tidak tertatan dan belum ada langkah dari Pemerintah Kabupaten Kampar untuk melakukan penertiban kembali. Selain itu berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak M Aliyul Akbar, beliau menyatakan bahwa para pedagang lebih memilih

berjualan diluar kawasan Plaza Bangkinang daripada menyewa kios yang telah disediakan, sehingga banyak kios yang kosong dalam bangunan Plaza Bangkinang

Di sisi lain, PT. Makmur Permata Putra lalai dalam melaksanakan pembayaran kontribusi sesuai dengan kesepakatan sejak bangunan berdiri dari tahun 2014 hingga sekarang, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) kontrak perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 yang mengatur bahwa,

“PIHAK KEDUA berkewajiban memberikan kontribusi kepada PIHAK PERTAMA selama pengelolaan pasar/pusat perbelanjaan dan fasilitasnya, pada Tahun ke-I sebesar Rp 100.000.00,- Tahun ke-II sebesar Rp 100.000.000,- Tahun ke-III sebesar Rp 150.000.000,- Tahun ke IV sebesar Rp 200.000.000,- Tahun ke-V sebesar Rp 200.000.000,-“

Hal ini dapat menyebabkan kerugian bagi Pemerintah Kabupaten Kampar dimana kontribusi dari perjanjian kerja sama BGS menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur atau pelayanan publik di Kabupaten Kampar, namun berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nur Azman, beliau menyatakan bahwa kelalaian yang dilakukan oleh PT Makmur Permata Putra tidak sepenuhnya menimbulkan kerugian bagi pihak Pemerintah Kabupaten Kampar, karena pada akhirnya seluruh tanah beserta bangunan di atasnya akan dikembalikan kepada pemerintah daerah setelah berakhirnya jangka waktu. Selain itu, pembayaran kontribusi yang belum diselesaikan oleh PT Makmur Permata Putra akan tercatat sebagai piutang dan tetap akan ditagihkan hingga dilunasi.

Perjanjian sudah selayaknya dijalankan oleh para pihak dengan itikad baik. Apabila salah satu pihak gagal memenuhi kewajibannya sebagaimana diatur dalam

perjanjian, terjadi wanprestasi yang menimbulkan akibat hukum tertentu. Menurut Subekti, wanprestasi dapat berupa empat macam, yaitu:<sup>48</sup>

1. Tidak melaksanakan apa yang telah diperjanjikan
2. Tidak melaksanakan sesuai dengan apa yang diperjanjikan
3. Melakukan apa yang dijanjikan tetapi terlambat
4. Melakukan apa yang dilarang dalam perjanjian

Berdasarkan hal tersebut, dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama BGS antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra terdapat indikasi wanprestasi dari kedua belah pihak. Kedua belah pihak tidak melaksanakan perjanjian sesuai dengan apa yang telah disepakati.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nur Azman, beliau menyatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Kampar telah melakukan upaya penyelesaian dengan memberikan surat teguran tertulis sebagai peringatan untuk membayar kontribusi yang jumlahnya telah diatur dalam perjanjian, kemudian melakukan musyawarah dengan PT. Makmur Permata Putra, namun dalam upaya penyelesaian ini belum membuahkan hasil. Selain itu, belum ada langkah tegas dari Pemerintah Kabupaten Kampar untuk menyelesaikan melalui jalur litigasi. Begitu juga sebaliknya, dari PT. Makmur Permata Putra hanya melakukan musyawarah dengan Pemerintah Kabupaten Kampar dengan peringatan untuk melaksanakan kewajibannya. Pada Pasal 14 perjanjian kerja sama BGS Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 mengatur tentang penyelesaian perselisihan, yang menyatakan bahwa,

- (1) Apabila terjadi perselisihan antara Para Pihak dalam pelaksanaan Perjanjian Kerjasama ini, maka Para Pihak sepakat untuk menyelesaikan perselisihan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- (2) Apabila Perselisihan tersebut tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah dan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka

---

<sup>48</sup> Subekti, 2005, *Hukum Perjanjian*, Penerbit Intermasa, Jakarta, hlm. 43

perselisihan tersebut akan diselesaikan melalui Pengadilan Negeri Bangkinang.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penyelesaian mengenai indikasi wanprestasi yang terjadi dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama BGS ini hanya melalui musyawarah yang tidak berujung dan belum ada langkah tegas antara kedua belah pihak untuk menyelesaikan melalui pengadilan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2016 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara mengatur terkait akibat hukum yang timbul akibat terjadinya wanprestasi dalam perjanjian BGS pada Pasal 72 menyatakan bahwa,

“Pengelola barang dapat mengakhiri perjanjian sepihak secara tertulis tanpa melalui pengadilan apabila mitra Bangun Guna Serah tidak membayar kontribusi tahunan selama 3 kali berurut-turut sesuai perjanjian. Hal tersebut dilakukan setelah terlebih dahulu diberikan peringatan/pemberitahuan tertulis kepada mitra”

Akan tetapi, peraturan tersebut tidak mengatur mengenai akibat wanprestasi oleh pemerintah.

Dalam kasus wanprestasi pada perjanjian kerja sama BGS ini, dapat diselesaikan melalui jalur litigasi dan non-litigasi. litigasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan, di mana keputusan diambil oleh hakim berdasarkan hukum yang berlaku, sedangkan jalur non-litigasi menawarkan alternatif penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan. Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa,

“Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa”

Terkait penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi, terdapat metode yang dikenal sebagai *Alternative Dispute Resolution* (ADR), dijelaskan dalam Pasal

1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang berbunyi:

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”

Bentuk penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi meliputi negosiasi, mediasi, konsultasi, konsiliasi, penilaian ahli, dan arbitrase. Negosiasi langsung antara Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra dapat menjadi langkah awal untuk mencapai kesepakatan baru, misalnya dengan merestrukturisasi pembayaran kontribusi atau memperketat penertiban pedagang kaki lima. Jika negosiasi tidak membuahkan hasil, para pihak dapat menyelesaikan melalui mediasi dengan bantuan pihak netral, seperti lembaga mediasi pemerintah atau swasta yang dapat membantu menemukan solusi yang adil.

Apabila upaya non-litigasi gagal, langkah litigasi melalui pengadilan dapat diambil. Tindakan wanprestasi membawa konsekuensi terhadap timbulnya hak kepada pihak yang dirugikan untuk menuntut pihak yang melakukan wanprestasi untuk menuntut ganti rugi, Pasal 1234 KUHPerdara yang menyatakan bahwa,

“Penggantian biaya, kerugian, dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetapi lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang telah ditentukan”

Pemerintah Kabupaten Kampar berhak menggugat PT. Makmur Permata Putra atas keterlambatan pembayaran kontribusi dengan tuntutan pelunasan disertai bunga. Sebaliknya, PT. Makmur juga dapat menggugat Pemerintah Kabupaten Kampar karena wanprestasi dalam menertibkan pedagang kaki lima, yang mengakibatkan kerugian operasional. Pihak yang dirugikan berhak untuk menuntut

ganti rugi. Ganti rugi ini merupakan biaya, kerugian, dan bunga yang timbul akibat terjadinya wanprestasi tersebut. Akan tetapi, jalur litigasi berisiko memperpanjang konflik dan merusak hubungan kerja sama.

Oleh karena itu, solusi terbaik adalah mengutamakan penyelesaian secara non-litigasi terlebih dahulu, khususnya melalui mediasi atau konsiliasi, untuk mencapai kompromi yang saling menguntungkan. Jika tidak berhasil, litigasi menjadi opsi terakhir dengan mempertimbangkan dampak hukum dan ekonomi. Pada masa yang akan datang, perjanjian serupa perlu mencantumkan klausul penyelesaian sengketa yang jelas, termasuk sanksi tegas dan mekanisme penyelesaian sengketa untuk mencegah kerugian dan konflik berkepanjangan. Dengan demikian, kepastian hukum dan kepentingan publik dapat terlindungi secara optimal.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah (BGS) antara Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra merupakan perjanjian yang didasarkan pada asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata, khususnya Pasal 1338 KUHP. Kedudukan hukum para pihak dalam perjanjian ini bersifat koordinatif, karena hubungan yang terjalin bersumber dari hubungan hukum privat, bukan hubungan publik, karena mitra kerja sama dalam perjanjian ini merupakan badan hukum swasta. Pemerintah dalam hal ini bertindak sebagai badan hukum privat dalam rangka optimalisasi pemanfaatan barang milik daerah, sementara PT. Makmur Permata Putra sebagai mitra kerja sama bertindak sebagai investor. Dengan demikian, kedudukan para pihak adalah setara dan memiliki hak serta kewajiban yang seimbang berdasarkan isi perjanjian yang disepakati.
2. Pelaksanaan perjanjian kerja sama BGS ini terbagi dalam tiga tahapan, yaitu tahap pembangunan, tahap pengelolaan, dan tahap penyerahan. Pada tahap Pembangunan (2011–2014), PT. Makmur Permata Putra telah menyelesaikan pembangunan Plaza Bangkinang sesuai rencana dan ketentuan kontrak. Namun, pada tahap pengelolaan ditemukan wanprestasi dari pihak PT. Makmur Permata Putra berupa kelalaian dalam membayar kontribusi tahunan kepada Pemerintah Kabupaten Kampar sesuai ketentuan dalam Pasal 8 dokumen perjanjian. Di sisi lain, Pemerintah Kabupaten Kampar juga belum secara optimal menjalankan kewajibannya untuk menertibkan pedagang kaki

lima yang berada di sekitar kawasan Plaza Bangkinang yang seharusnya menjadi bagian dari upaya mendukung pengelolaan oleh pihak swasta. Kedua bentuk wanprestasi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan perjanjian tidak berjalan secara optimal karena ketidakpatuhan dari masing-masing pihak terhadap isi perjanjian yang telah disepakati.

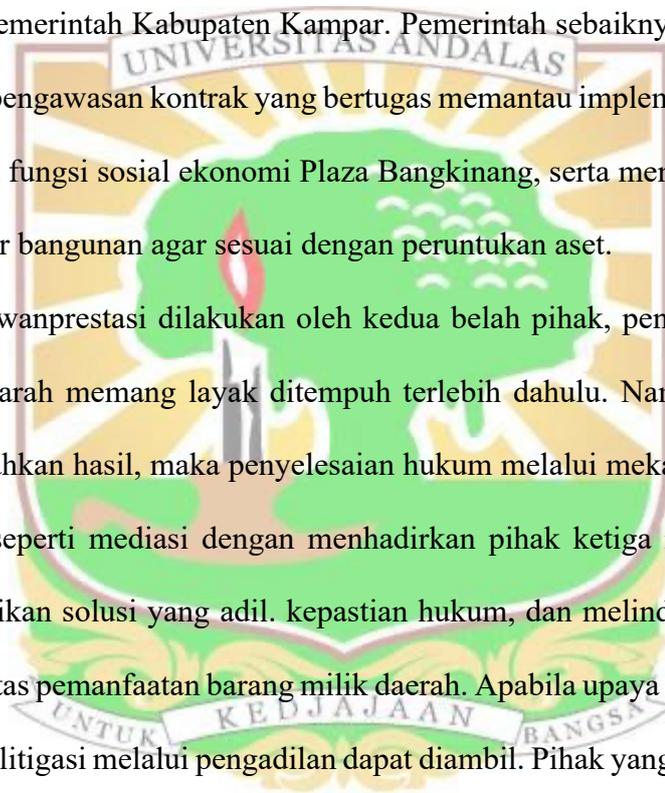
3. Akibat hukum yang timbul akibat wanprestasi kedua belah pihak yaitu terganggunya pengelolaan dan tujuan kerja sama BGS secara menyeluruh. PT. Makmur Permata Putra telah menerima surat teguran dari Pemerintah Kabupaten Kampar atas keterlambatan pembayaran kontribusi, dan dilakukan penyelesaian secara musyawarah untuk mendorong pelunasan kewajiban. Sebaliknya, PT. Makmur Permata Putra juga menyampaikan keberatan terhadap ketidaktertiban lingkungan pasar yang belum ditangani oleh pemerintah daerah. Penyelesaian permasalahan dilakukan melalui jalur non-litigasi yaitu musyawarah mufakat dengan pendekatan kekeluargaan yang menunjukkan bahwa para pihak masih mengedepankan asas itikad baik dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul, namun jika wanprestasi terus berlanjut, maka potensi tindakan hukum lebih lanjut tetap terbuka, termasuk penyelesaian melalui pengadilan atau alternatif penyelesaian sengketa lainnya.

## **B. Saran**

1. Pemerintah Kabupaten Kampar dan PT. Makmur Permata Putra perlu menjaga hubungan hukum yang setara dengan cara menyusun perjanjian kerja sama secara lebih komprehensif dan tegas, terutama mengenai mekanisme penyelesaian sengketa. Disarankan pula agar dalam perjanjian dicantumkan mekanisme pengawasan bersama, agar kedudukan koordinatif tidak

menimbulkan ketimpangan dalam implementasi di lapangan. Kejelasan kontrak akan memperkuat keseimbangan kedudukan hukum para pihak serta mencegah adanya pelanggaran yang disebabkan oleh kelemahan dalam substansi perjanjian.

2. Diperlukan penguatan pengawasan dan evaluasi berkala terhadap pelaksanaan perjanjian oleh Pemerintah Kabupaten Kampar, baik dari sisi pemenuhan kewajiban oleh PT. Makmur Permata Putra maupun pelaksanaan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Kampar. Pemerintah sebaiknya membentuk tim khusus pengawasan kontrak yang bertugas memantau implementasi kontribusi, menjaga fungsi sosial ekonomi Plaza Bangkinang, serta menertibkan aktivitas di sekitar bangunan agar sesuai dengan peruntukan aset.
3. Karena wanprestasi dilakukan oleh kedua belah pihak, penyelesaian melalui musyawarah memang layak ditempuh terlebih dahulu. Namun apabila tidak membuahkan hasil, maka penyelesaian hukum melalui mekanisme yang lebih formal seperti mediasi dengan menghadirkan pihak ketiga netral yang dapat memberikan solusi yang adil, kepastian hukum, dan melindungi kepentingan publik atas pemanfaatan barang milik daerah. Apabila upaya non-litigasi gagal, langkah litigasi melalui pengadilan dapat diambil. Pihak yang dirugikan berhak untuk menuntut ganti rugi. Ganti rugi ini merupakan biaya, kerugian, dan bunga yang timbul akibat terjadinya wanprestasi tersebut.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Sriwidodo, K. J., 2021, *Memahami Hukum Perikatan*, Kepel Press, Jakarta.

Setiawan, I. K.O, 2014, *Hukum Perdata Perikatan*, FH-UTAMA, Jakarta.

Santoso, Lukman, 2019, *Buku Aspek Hukum Perjanjian*, Penerbit Media Pustaka, Yogyakarta.

Kartikawati, D.R., 2019, *Hukum Kontrak*, CV. ELERTA BUANA, Tasikmalaya.

Triana, Nita, 2019, *Alternative Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa Alternatif Dengan Model Mediasi, Arbitrase, Negosiasi, Dan Konsiliasi)*, Kaizen Sarana Edukasi, Yogyakarta.

Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram.

Widiarty, W.S., 2024, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Publika Global Media, Yogyakarta.

Solikin, Nur, 2021, *Buku Pengantar Penelitian Hukum*, CV. Penerbit Qiara Media, Pasuruan.

Boediono, Herlien, 2014, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Komariah, 2005, *Hukum Perjanjian*, UMM Press, Malang.

Wibowo, R.A., 2021, *Kontrak Pemerintah: Konsep, Ragam, Perkembangan Regulasi, dan Kajian Putusan*, Kencana, Jakarta.

### B. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi di Pengadilan

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun. 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pasar Desa

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha

Kontrak Perjanjian Kerja Sama Antara Pemerintah Kabupaten Kampar dengan PT. Makmur Permata Putra Nomor 530/BUPATI-KPR/2010/01 Tentang Bangun Guna Serah Pasar Impres Bangkinang

### C. Jurnal

Aliyah, Istijabatul, 2017, "*Pemahaman Konseptual Pasar Tradisional Di Perkotaan*", Jurnal Cakra Wisata, Vol. 18, No. 2, 2019.

Suprastiyo, Ahmad, 2024, "*Model Implementasi Program Peremajaan Pasar Tradisional Kalitidu*", Journal of Social Science Research, Vol. 4, No. 3, 2024.

Mahsyar, Abdul, 2015, "*Public Private Partnership: Kolaborasi Pemerintah dan Swasta Dalam Pengelolaan Aset Publik di Kota Makassar*", Jurnal Administrasi Public, Vol. 12, No. 1, 2015.

Novriany, A.Z., 2020, "*Pola Kerja Sama Pemerintah Dengan Pihak Swasta Dalam Pembangunan Infrastruktur*", Jurnal Kertha Negara, Vol. 8, No. 5. 2020.

Kurniawan, Faizal dan Shintarini, 2013, "*Klausula Tipping Fee Dalam Kontrak Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (Public-private Partnership) Pengelolaan Persampahan*," ADIL: Jurnal Hukum, Vol. 4, No. 1, 2013.

Handayani, D.A.D., Et.Al., 2021, "*Kajian Yuridis Kontrak Kerja Sama Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Studi Di Kota Mataram)*", Jurnal Education And Development, Vol. 9, No. 4, 2021.

Cerelia, Levina, 2023, "*Perlindungan Hukum Bagi Penjual Terhadap Wanprestasi Oleh Pembeli Dalam Tranksaksi Jual Beli Bahan Bakar Minyak Dengan Perjanjian Secara Lisan (Studi Putusan Pengadilan Negeri Samarinda Nomor 2/Pdt.G.S.2021.Pn.Smr.)*", NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Vol.10, No, 1, 2023.

Shalihah, G. K., Et. Al., 2022, “Tinjauan Terhadap Peranan Asas Hukum Perjanjian Dalam Mewujudkan Hakekat Perjanjian,” *Lex Privatum*, Vol. 10, No.2, 2022.

Iwanti, N.A.I., 2022, “Akibat Hukum Wanprestasi Serta Upaya Hukum Wanprestasi Berdasarkan Undang-Undang Yang Berlaku,” *Jurnal Ilmu Hukum “THE JURIS”*, Vol. 4, No. 2, 2022.

Dalimunthe, Dermina, 2017, “Akibat Hukum Wanprestasi Dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)”, *Al-Maqasid*, Vol. 3, No.1, 2017.

Yunari, Afrik, 2016, “Alternative Dispute Resolution”, *Jurnal Inovatif*, Vol.2, No.1, 2016

Muhanan, Et. Al., 2022, “Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Tengah Dengan PT. Sinar Tiga Pilar”, *Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Vol. 9, No. 5, 2022.

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

#### **D. Terbitan Lembaga**

BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat, 2015, *Perjanjian Bangun, Guna, Serah (Build Operate and Transfer) Antara Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Badan Pemeriksa Keuangan, Jawa Barat.

