

Perjanjian Kerjasama Antara PT Bumi Lamongan Sejati Dengan Pemerintah Kabupaten Lamongan Untuk Pengelolaan Wisata Bahari Lamongan

Aulia Hanindita Nur Arsyilissa

aulia.hanindita10@gmail.com

Universitas Airlangga

How to cite:

Aulia Hanindita Nur Arsyilissa, 'Perjanjian Kerjasama Antara PT Bumi Lamongan Sejati Dengan Pemerintah Kabupaten Lamongan Untuk Pengelolaan Wisata Bahari Lamongan' (2020) Vol. 3 No. 4 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 15 Mei 2020; Diterima 16 Juni 2020; Diterbitkan 1 Juli 2020.

DOI:

10.20473/jd.v3i4.20216



Abstrak

Otonomi daerah memberikan tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah untuk melakukan upaya sendiri dalam memenuhi pembiayaan pembangunan daerah. Salah satu cara yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah adalah salah satunya dengan melakukan kerjasama daerah dengan pihak ketiga (swasta). Salah satu pemerintah daerah yang melakukan upaya tersebut adalah Kabupaten Lamongan untuk pengelolaan Wisata Bahari Lamongan sebagai upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Kerjasama antara pihak Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan pihak PT Bumi Lamongan Sejati berbentuk Bangun, Guna, Serah, yaitu pemanfaatan tanah yang dimiliki pemerintah untuk dikelola pihak swasta agar mempunyai daya guna yang lebih selama jangka waktu yang telah ditentukan dan setelah jangka waktu habis akan dikembalikan kepada pemerintah kembali atau sesuai dengan perjanjian yang disepakati bersama. Rumusan masalah yang dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana prosedur kerjasama antara pihak Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan pihak PT Bumi Lamongan Sejati dan juga bagaimana hak dan kewajiban para pihak dalam pelaksanaan perjanjian tersebut. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis-normatif. Hasil dari penulisan ini adalah bahwa perjanjian ini telah menguntungkan kedua belah pihak, tetapi masih perlu adanya perbaikan klausul dalam perjanjian terkait dengan kontribusi.

Kata Kunci: Pendapatan Asli Daerah; Kontribusi Tetap; Perjanjian Kerjasama.

Pendahuluan

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai peraturan perundang – undangan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah, efektifitas pembangunan di daerah tidak dapat lepas dari pengelolaan pendapatan asli daerah yang juga merupakan cermin kemandirian

suatu daerah dan penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 285 disebutkan bahwa pendapatan asli daerah terdiri dari :

1. Pajak daerah;
2. Retribusi daerah;
3. Hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Salah satu cara yang dilakukan pemerintah daerah untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah adalah salah satunya dengan melakukan kerjasama daerah dengan pihak ketiga (swasta) sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 363 ayat (2) menyebutkan bahwa “kerjasama dapat dilakukan oleh daerah dengan daerah lain, pihak ketiga dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah dapat membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk memajukan daerahnya sendiri. Artinya, pemerintah daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Suatu perjanjian kerjasama atau kontrak, antara instansi pemerintah dengan badan usaha/pihak swasta dimana:

- a. pihak swasta melaksanakan sebagian fungsi pemerintah selama waktu tertentu;
- b. pihak swasta menerima kompensasi atas pelaksanaan fungsi tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung;
- c. pihak swasta bertanggungjawab atas resiko yang timbul akibat pelaksanaan fungsi tersebut;
- d. fasilitas pemerintah, lahan atau aset lainnya dapat diserahkan atau digunakan oleh pihak swasta selama masa kontrak.¹

Secara umum bentuk atau skema kerjasama pemerintah dengan pihak swasta terdiri dari:

¹ Sri Suwitri, Eny Rachyuningsih, Cahyo Sasmito, ‘Pelayanan Publik: Public Private Partnership Percepatan Infrastruktur di Indonesia 2005-2009’, (2005) 2 “Dialogue” JIAKP [961-978]

- a. BGS (Bangun Guna Serah) / BOT (*Build Operate Transfer*)
Pihak swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikan pada pihak pemerintah setelah perjanjian berakhir.
- b. BSG (Bangun Serah Guna) / BTO (*Build Transfer Operate*)
Pihak swasta membangun, menyerahkan asetnya pada pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa perjanjian berakhir.
- c. ROT (*Rehabilitate Operate Transfer*)
Pihak swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya pada pihak pemerintah setelah perjanjian berakhir.
- d. BOO (*Build Own Operate*)
Pihak swasta membangun, pihak swasta merupakan pemilik fasilitas dan mengoperasikannya.
- e. O&M (*Operation and Maintenance*)
Hanya untuk kasus khusus, pemerintah membangun, pihak swasta mengoperasikan dan memelihara. Untuk bentuk BGS dan BSG ada masa kontraknya, jika masa kontrak telah berakhir maka proyek harus diserahkan pada pemerintah dan selanjutnya pemerintah bisa mengelola sendiri atau ditenderkan lagi.

Perjanjian kerjasama tersebut sering menimbulkan persoalan hukum kontrak. Hal ini karena berbagai aspek yang mengatur perjanjian kerjasama belum diatur secara khusus, akibatnya praktik-praktik kemitraan dan perjanjian yang dilakukan pemerintah daerah dalam membuat perjanjian kerjasama cenderung menimbulkan persoalan hukum. “Dengan kata lain, satu sisi kemitraan publik (pemerintah) dan swasta pada tingkatan tertinggi dipercaya membawa efisiensi dalam alokasi investasi dan meningkatkan kualitas pelayanan namun di sisi yang lain juga seringkali membawa masalah karena sulitnya mempertemukan dua kepentingan yang berbeda antara pemerintah yang menonjolkan kesejahteraan masyarakat dan swasta yang lebih mencari keuntungan”.²

Perjanjian kerjasama dengan pihak swasta biasa disebut dengan *Public Private Partnership* (PPP), dapat diterjemahkan sebagai perjanjian kontrak antara swasta dan pemerintah, yang keduanya bergabung bersama dalam sebuah kerjasama untuk menggunakan keahlian dan kemampuan masing-masing untuk meningkatkan pelayanan kepada publik di mana kerjasama tersebut dibentuk untuk menyediakan

² Lalu Hadi Adha, ‘Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta’ (2011) 11 Jurnal Dinamika Hukum.[548].

kualitas pelayanan terbaik dengan biaya yang optimal untuk publik”.³ Salah satu pemerintah daerah yang melakukan upaya tersebut adalah Kabupaten Lamongan yaitu untuk mengelola Wisata Bahari Lamongan sebagai upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Pada penelitian ini masalah yang akan dikaji adalah bagaimana prosedur kerjasama antara PT Bumi Lamongan Sejati dengan Pemerintah Kabupaten Lamongan dan bagaimanakan hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian tersebut. Tujuan dibuatnya penelitian ini adalah untuk mengetahui prosedur kerjasama antara PT Bumi Lamongan Sejati dengan Pemerintah Kabupaten Lamongan dan apa saja hak dan kewajiban bagi para pihak dalam perjanjian tersebut. Secara teoritis manfaat dari penulisan ini adalah sebagai suatu karya ilmiah yang dapat digunakan untuk menunjang ilmu pengetahuan dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung untuk para peneliti ataupun pihak lain yang tertarik dalam bidang yang sama. Secara praktis manfaat dari penulisan ini adalah sebagai rekomendasi atau masukan untuk digunakan para pihak yang berkepentingan baik akademisi ataupun pemerintah di daerah lainnya.

Pada penelitian ini digunakan metode yuridis-normatif yang melakukan kajian menggunakan peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Abdul Kadir⁴ menyatakan bahwa jenis penelitian yuridis-normatif adalah penelitian yang melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan. Kajian dilakukan dari berbagai aspek baik secara konsep maupun perbandingan. Menggunakan metode tersebut karena dalam penelitian ini dilakukan kajian terhadap perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejati.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

³ Eri Setianto Kurniawan, Bambang Pudjianto, dan Y.I. Wicaksono, 'Analisis Potensi Penerapan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Dalam Pengembangan Infrastruktur Transportasi Di Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang)' (2009) 30 Jurnal Teknik.[148].

⁴ Abdul Kadir, *Metode Penelitian Hukum* (Rineka Cipta 2004).[28].

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini adalah menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual ini adalah dilakukan ketika peraturan perundang-undangan sudah tidak mengatur terkait dengan permasalahan yang dimaksud. Pendekatan konseptual ini adalah pendekatan terhadap pandangan serta doktrin ilmu hukum yang berkembang.⁵

3. Studi Kasus (*Case Study*)

Studi kasus adalah melihat semua fakta yang terjadi dalam sebuah kasus yang sudah diputus oleh Pengadilan. Fakta tersebut penting untuk melihat permasalahan secara utuh dan mengaitkan dengan peraturan perundang-undangan maupun konsep lainnya⁶. Pada prinsipnya, pendekatan kasus adalah menjadi landasan analisis kesesuaian antara fakta dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian hukum diperlukan sumber hukum agar dapat memecahkan isu hukum yang sedang dihadapi sekaligus memberikan petunjuk mengenai apa yang seharusnya. Sumber bahan hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer adalah sumber bahan hukum yang berupa norma - norma hukum (berupa peraturan perundang-undangan) yang ada hubungannya dengan permasalahan dalam penulisan ini. Untuk memperoleh sumber bahan hukum primer penulis melakukan studi dokumen. Antara lain Undang-Undang Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 tahun 2009 tentang Petunjuk teknis tata cara kerjasama daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan barang milik daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang pengelolaan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana 2007).[119].

⁶ *ibid.*

barang milik negara/daerah dan Pejanjian Kerjasama.

2. Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder yaitu sumber bahan hukum yang berupa pendapat-pendapat hukum, ajaran-ajaran hukum, literatur hukum, surat kabar, artikel ilmiahmaupun dari internet. Untuk sumber hukum sekunder penulis menggunakan beberapa literatur buku dan artikel dari internet yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi.

Pengelolaan Aset Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berdasarkan pengertian pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah dan pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Barang milik daerah, barang milik daerah meliputi :

- 1) barang dibeli atau diperoleh atas beban APBD; dan
- 2) barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Selanjutnya barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah yaitu meliputi :

- 1) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- 2) barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- 3) barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Jika dilihat dari sifat/karakteristiknya, barang milik daerah dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu :

- 1) Benda tidak bergerak yang meliputi tanah, bangunan, gedung, bangunan air, jalan dan jembatan, instalasi, jaringan, serta monument/bangunan bersejarah;

2) Benda bergerak yang meliputi mesin, kendaraan, peralatan (alat berat, alat angkutan, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor dan alat rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan), buku/perpustakaan, barang bercorak kesenian dan kebudayaan, hewan/ternak dan tanaman, persediaan (barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong, dan sebagainya), serta surat-surat berharga.

Berdasar pasal 1 angka 28 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindah tanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dari pengertian tersebut salah satu pengelolaan barang milik daerah adalah dengan cara pemanfaatan. Pemanfaatan barang milik daerah digunakan/dimanfaatkan oleh pihak lain tetapi tidak merubah status kepemilikan barang tersebut, seperti pengertiannya pada pasal 1 angka 32 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pemanfaatan barang milik daerah meliputi :

- a. Pinjam pakai merupakan penyerahan penggunaan barang milik daerah kepada instansi pemerintah, antar pemerintah daerah, yang ditetapkan dengan Surat Perjanjian untuk jangka waktu tertentu, tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir, barang milik daerah tersebut diserahkan kembali kepada Pemerintah Daerah.
- b. Penyewaan merupakan penyerahan hak penggunaan/ pemanfaatan kepada Pihak Ketiga, dalam hubungan sewa menyewa tersebut harus memberikan imbalan berupa uang sewa bulanan atau tahunan untuk jangka waktu tertentu, baik sekaligus maupun secara berkala.
- c. Kerjasama pemanfaatan terhadap barang milik daerah dengan pihak lain dilakukan dalam rangka optimalisasi daya guna dan hasil guna barang milik daerah dan dalam rangka menambah/meningkatkan penerimaan daerah. Kerjasama pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan oleh pengguna kepada Kepala Daerah dan sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna dan barang daerah selain tanah dan/atau bangunan.
- d. Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan tanah dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah oleh Pihak Ketiga membangun bangunan siap pakai dan/atau

- menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah tanah dan/ atau bangunan tersebut dan mendayagukannya selama kurun waktu tertentu untuk kemudian setelah jangka waktu berakhir menyerahkan kembali tanah dan bangunan dan/atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut kepada Pemerintah Daerah.
- e. Bangun Serah Guna adalah pemanfaatan tanah dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah oleh Pihak Ketiga dengan cara Pihak Ketiga membangun bangunan siap pakai dan/atau menyediakan/menambah sarana lain berikut fasilitas di atas tanah dan/atau bangunan tersebut dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada Daerah untuk kemudian oleh Pemerintah Daerah tanah dan bangunan siap pakai dan/atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut diserahkan kembali kepada pihak lain untuk didayagunakan selama kurun waktu tertentu.
 - f. Kerjasama Penyediaan Infrastruktur adalah kerjasama antara pemerintah dan badan usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut pasal 1 angka 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan tanah dan/atau bangunan milik Pemerintah Daerah oleh Pihak Ketiga membangun bangunan siap pakai dan/atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah tanah dan/ atau bangunan tersebut dan mendayagukannya selama kurun waktu tertentu untuk kemudian setelah jangka waktu berakhir menyerahkan kembali tanah dan bangunan dan/atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut kepada Pemerintah Daerah.

Dengan demikian, kerjasama pemanfaatan adalah “pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan daerah bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. ”Kerjasama pemanfaatan barang milik daerah dengan pihak lain dilaksanakan dalam rangka: mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik daerah; dan meningkatkan penerimaan daerah”.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah daerah Kabupaten Lamongan memiliki asset tidak bergerak berupa tanah yang dimanfaatkan sebagai penyertaan modal daerah dalam kerjasama dengan pihak ketiga yakni PT Bumi Lamongan Sejati yang bergerak dalam bidang pembangunan dan penyediaan fasilitas rekreasi.

Bentuk pengelolaan aset antara pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT. Bumi Lamongan Sejati adalah dengan cara mengelolah lahan yang ada untuk digunakan sebagai pendirian, pembangunan dan pengoperasian obyek wisata dengan tujuan agar memiliki nilai tambah dan juga untuk penyediaan fasilitas rekreasi modern dan memadai baik dari segi jumlah dan variannya di daerah Lamongan.

Perjanjian merupakan terjemahan dari kata *overeenkomst* (Belanda) atau *contract* (Inggris). Perjanjian menurut pasal 1313 BW⁷ adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Dengan demikian perjanjian mengikat para pihak secara hukum untuk melaksanakan hak dan kewajiban yang telah ditentukan dalam perjanjian tersebut. Dalam perjanjian itu juga memberikan kepastian bagi penyelesaian sengketa yang mungkin saja terjadi.

Perjanjian pada umumnya diatur dalam Buku III BW. Pasal 1338 ayat (1) BW ditentukan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya” Ketentuan dalam Pasal tersebut dikenal dengan istilah asas kebebasan berkontrak. Advendi dan Elsi Kartika S⁸ menyatakan bahwa yang dimaksud asas kebebasan berkontrak (*Freedom of contract*) dalam Pasal 1338 BW adalah “semua pihak bebas untuk melakukan perjanjian apapun dan dengan pihak manapun.” Batasan dari kebebasan tersebut adalah perjanjian yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perjanjian yang dibuat oleh para pihak berarti para pihak yang bersepakat memiliki hubungan hukum untuk melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing. Hubungan hukum ini sering disebut sebagai perikatan. Perikatan didefinisikan sebagai suatu hubungan hukum yang mengikat antara orang yang satu dengan orang yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.⁹

⁷ BW Terjemahan Subekti dan Tjotrosudibio, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata*, (Padnya Paramita 1980).

⁸ Advendi dan Elsi Kartika S., *Hukum dalam Ekonomi* (Gramedia Widiasarana Indonesia 2005).[30-31].

⁹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (PT. Citra Aditya Bakti 2010).[229].

Berdasarkan hal-hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan melakukan kerjasama dengan investor untuk pembangunan dan penyediaan fasilitas rekreasi di wilayahnya.

Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam hal ini Bupati sebagai pengelola Barang dan Sekretaris Daerah Pengguna Barang Milik Daerah yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Daerah dan kewenangan penggunaan Barang Milik Daerah. Barang Milik Daerah kabupaten Lamongan diharapkan dikelola oleh pemerintah daerah secara efektif, efisien dan optimal.

Dari uraian tersebut maka Pemerintah Kabupaten Lamongan bekerjasama dengan PT Bumi Lamongan Sejati mengadakan kerjasama yang berbentuk bangunan serah, dimana pihak Pemerintah Kabupaten Lamongan menginvestasikan aset berupa tanah untuk dikelola oleh pihak swasta dalam kurun waktu yang telah disepakati. Untuk mengoptimalkan pengelolaan barang milik daerah maka Pemerintah Kabupaten Lamongan melakukan kerjasama dengan investor untuk mengelola dan membangun obyek wisata modern yang dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama antara PT Bumi Lamongan Sejati dengan Pemerintah Kabupaten Lamongan Nomor 181.1/16/413.013/2012 dan Nomor 7/Prj-K/P.BLS/X/2012 yang ditandatangani pada tanggal 15 Oktober 2012 tentang Pembangunan dan Penyediaan Fasilitas Rekreasi kawasan Wisata Bahari Lamongan.

Masa pengelolaan dan pengoperasian adalah 25 (dua puluh lima) tahun terhitung sejak ditandatanganinya perjanjian kerjasama tentang pengelolaan dan pengoperasian tersebut, dan dapat diperpanjang atas kesepakatan kedua belah pihak. Setelah berakhirnya masa kerjasama secara langsung tanpa proses dan tuntutan ganti rugi atau tuntutan apapun juga, maka tanah dan bangunan berikut fasilitasnya menjadi milik pihak pertama dalam keadaan baik dan terawat.

Penetapan mitra kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejati diperoleh dengan cara penunjukan langsung. Karena perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejati dibuat dan ditandatangani pada tahun 2004, dimana pengelolaan

dan pemanfaatan barang milik daerah masih didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah. Didalam peraturan tersebut tidak mengatur tentang penetapan mitra kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga. Seiring dengan berjalannya waktu, dengan diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah maka perjanjian awal yang ditandatangani pada tahun 2004 harus disesuaikan dengan peraturan tersebut.

Hak dan Kewajiban Para Pihak

Pada perjanjian tersebut para pihak masing-masing mempunyai hak dan kewajiban, salah satu kewajibannya adalah telah ditetapkan pembayaran kontribusi tetap sebesar Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap tahun oleh pihak swasta kepada pihak pemerintah daerah atas pemanfaatan asset yaitu penggunaan objek kerjasama. Kontribusi tetap tahunan dibayarkan 2 (dua) kali dalam setahun, selambat-lambatnya setiap tanggal 9 (sembilan) bulan Juni dan tanggal 9 (sembilan) bulan Nopember tahun berjalan.

Selain penetapan kontribusi tetap, kewajiban lain yang harus dipenuhi oleh pihak swasta adalah merencanakan, membangun, meningkatkan, mengembangkan, mengelola, mengoperasikan dan memelihara serta merawat secara berkala Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa. Menyediakan/membiayai seluruh pendanaan untuk seluruh Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa baik saat ini maupun yang akan datang. Mengurus, memperoleh dan menanggung seluruh biaya semua perizinan yang diperlukan terkait dengan kegiatan penyediaan sarana Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa. Membayar segala jenis pajak dan/atau retribusi sesuai ketentuan yang berlaku sehubungan/selama jangka waktu kerjasama. Bertanggungjawab terhadap dampak lingkungan yang terjadi. Meminta persetujuan pihak pemerintah daerah pada saat akan mengembangkan/membangun sarana Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa.

Selain memiliki kewajiban, pihak swasta juga memiliki hak yaitu melakukan pembangunan dan pengelolaansarana Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa selama waktu yang telah ditentukan dan juga menerima pendapatan dari pengelolaan seluruh sarana Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa.

Selain pihak swasta, pihak pemerintah kabupaten Lamongan juga memiliki kewajiban yaitu menyerahkan asset berupa tanah untuk dimanfaatkan oleh pihak swasta sesuai dengan bentuk kerjasamanya dan selama waktu yang telah ditentukan. Pihak kabupaten Lamongan juga memiliki kewajiban untuk membantu pihak swasta dalam proses perizinan di lingkup kabupaten Lamongan sesuai ketentuan yang berlaku.

Pihak pemerintah kabupaten Lamongan juga memiliki hak yaitu untuk melakukan pengawasan, pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan perjanjian kerjasama. Menempatkan petugas/pejabat/tim untuk melakukan pengawasan setiap hari dan jam kerja. Pemerintah kabupaten Lamongan juga berhak menerima kontribusi tetap dari pihak swasta yang telah ditetapkan sebesar Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) yang dibayarkan secara langsung tunai dua kali dalam setahun. Menerima kembali seluruh tanah dan bangunan beserta fasilitas lain yang berada di atasnya pada saat perjanjian berakhir yang dibuktikan dengan berita acara serah terima.

Terjadinya Sengketa

Para pihak dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejatia adalah pemerintah kabupaten Lamongan yang dalam hal ini diwakili oleh Bupati Lamongan. Dan PT Bumi Lamongan Sejati yang dalam hal ini diwakili oleh Direktur Utama. Pada perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejatia untuk mendirikan, membangun dan mengoperasikan obyek wisata pada kawasan Wisata Bahari Lamongan yang terdiri dari Wisata Bahari Lamongan, Tanjung Kodok Beach Resort (TKBR) dan Maharani Zoo & Goa dengan bentuk

Bangun Guna Serah dengan jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun, setelah jangka waktu kerjasama berakhir maka pihak swasta harus menyerahkan tanah dan bangunan dan/atau sarana lain pada pihak Pemerintah Kabupaten Lamongan. Hal tersebut telah sesuai dengan pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang mengatur tentang jangka waktu perjanjian Bangun Guna Serah yaitu paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian itu ditandatangani. Pada perjanjian tersebut para pihak masing – masing mempunyai hak dan kewajiban, salah satu kewajibannya adalah telah ditetapkan pembayaran kontribusi tetap sebesar Rp 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap tahun oleh pihak swasta kepada pihak pemerintah daerah atas pemanfaatan asset yaitu penggunaan objek kerjasama. Kontribusi tetap tahunan dibayarkan 2 (dua) kali dalam setahun, selambat – lambatnya setiap tanggal 9 (sembilan) bulan Juni dan tanggal 9 (sembilan) bulan Nopember tahun berjalan.

Sengketa timbul disebabkan apabila ada salah satu pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain. Ketika pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan kepada pihak lainnya dan kedua pihak tersebut memiliki pendapat masing – masing yang berbeda maka terjadilah sengketa tersebut. Sengketa dapat diselesaikan melalui cara yang formal menjadi proses adjudikasi yaitu melalui pengadilan dan arbitrase atau cara informal yang didasarkan pada kesepakatan para pihak melalui negosiasi dan mediasi.

Terjadinya sengketa juga disebabkan karena adanya Wanprestasi dan juga Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Wanprestasi diatur dalam pasal 1234 BW yaitu “penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang ditentukan.” Sehingga unsur-unsur wanprestasi adalah :

- 1) Adanya perjanjian oleh para pihak;
- 2) Adanya pihak yang tidak melaksanakan isi perjanjian yang telah disepakati;
- 3) Telah dinyatakan lalai tetapi tetap tidak melaksanakan isi perjanjian.

Dari uraian tersebut, maka wanprestasi adalah keadaan dimana salah satu pihak lalai/tidak melaksanakan perjanjian yang telah disepakati.

Sedangkan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) diatur dalam pasal 1365 BW yaitu “tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Menurut Munir Fuady¹⁰ Perbuatan Melawan Hukum (PMH) harus mengandung unsur :

- 1) Adanya suatu perbuatan;
- 2) Perbuatan tersebut melawan hukum;
- 3) Adanya kesalahan pihak pelaku;
- 4) Adanya kerugian bagi korban;
- 5) Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Jika terjadi sengketa antara kedua belah pihak, maka penyelesaian sengketa pada perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Lamongan dengan PT Bumi Lamongan Sejati dapat dilaksanakan dengan cara bertahap. Dalam tingkat pertama akan dilaksanakan melalui musyawarah dan mufakat antara para pihak. Jika perselisihan tetap tidak dapat diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat maka para pihak sepakat untuk menyelesaikan perselisihan di pengadilan negeri sesuai dengan hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia.

Para pihak bersepakat dalam penafsiran dan pelaksanaan perjanjian serta setiap dokumen, surat atau perjanjian dan semua hak, upaya hukum, kuasa, hak utama, tugas kewajiban dan tanggungjawab berdasarkan perjanjian dan/atau dokumen lainnya berlaku hukum Negara Republik Indonesia dan para pihak memilih tempat kedudukan yang tetap di kantor Panitera Pengadilan Negeri Lamongan.

Kesimpulan

Pengaturan hukum perjanjian kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang

¹⁰ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum : Pendekatan Kontemporer* (PT. Citra Aditya Bakti 2013).[10].

Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dengan pihak PT Bumi Lamongan Sejati dalam bentuk Bangun Guna Serah atau *Build, Operated dan Transfer* (BOT), dengan jangka waktu 25 tahun.

Pemerintah Daerah mendapat kontribusi tetap atas Perjanjian Kerjasama (BOT) dengan PT Bumi Lamongan Sejati Untuk Pengelolaan Wisata Bahari Lamongan belum sepenuhnya sah menurut hukum. Hal ini karena dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah tidak menyatakan kontribusi tetap untuk perjanjian Bangun Guna Serah (BOT), hanya menyatakan kata “kontribusi”. Dengan kata lain, klausul dari perjanjian kerjasama tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Daftar Bacaan

Buku

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti 2010).

Abdul Kadir, *Metode Penelitian Hukum* (Rineka Cipta 2004).

Advendi dan Elsi Kartika S., *Hukum dalam Ekonomi* (Gramedia Widiasarana Indonesia 2005).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana 2007).

Mukti Fajar, *et.al., Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Pustaka Pelajar 2010).

Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum : Pendekatan Kontemporer* (PT. Citra Aditya Bakti 2013).

Jurnal

Sri Suwitri, Eny Rachyuningsih, Cahyo Sasmito, 'Pelayanan Publik: Public Private Partnership Percepatan Infrastruktur di Indonesia 2005-2009' (2005) 2

“Dialogue” JIAKP.

Eri Setianto Kurniawan, *et.,al*, ‘Analisis Potensi Penerapan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Dalam Pengembangan Infrastruktur Transportasi Di Perkotaan (Studi Kasus Kota Semarang)’ (2009) 30 Jurnal Teknik.

Lalu Hadi Adha, ‘Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta’(2011) 11 Jurnal Dinamika Hukum.

Perundang-undangan

BW Terjemahan Subekti dan Tjotrosudibio, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata, Padnya Paramita*, Jakarta.

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547)

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92)