

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengaturan mengenai Barang Milik Daerah (BMD) tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 yang merupakan perubahan atas Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, khususnya pada Pasal 1 angka 27. Barang Milik Daerah merupakan fasilitas serta infrastruktur yang dimiliki oleh pemerintah daerah, yang apabila dioptimalkan penggunaannya dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan meningkatnya PAD, percepatan pembangunan di daerah pun bisa tercapai secara lebih efektif.¹ Pemerintah pusat, melalui prinsip desentralisasi, menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan lokal mereka sendiri. Pendelegasian ini bertujuan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan, termasuk pembangunan infrastruktur sebagai bagian dari upaya memperkuat pembangunan nasional secara menyeluruh.

Untuk mencapai tujuan tersebut, meningkatkan keterlibatan masyarakat merupakan salah satu prinsip dasar otonomi daerah, pemerintah dapat bekerja sama dengan sektor swasta untuk mencapai tujuan ini. Dalam hal ini,

¹ Mawikere, Lidia M., Peter Marshall Kapojos, and Johan Neyland. "Analisis Penggunaan Dan Pemanfaatan Barang Milik Daerah Di Badan Pengelolaan Keuangan Dan Pendapatan Kota Tomohon." *Going Concern: Jurnal Riset Akuntansi* 17.2 (2022): 100-106.

masyarakat didorong untuk berpartisipasi secara aktif. Dengan kata lain, sektor swasta dan masyarakat merupakan mitra strategis yang dapat diandalkan dalam pengelolaan kebijakan publik. Salah satu cara inovatif untuk mendorong pembangunan daerah adalah melalui kolaborasi antara sektor komersial dan pemerintah daerah. Keterlibatan pihak swasta serta peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan merupakan wujud penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*.²

Bentuk kerjasama yang dilakukan pemerintah dengan pihak swasta salah satunya dengan melaksanakan kerjasama Bangun Guna Serah (BGS) atau yang lebih dikenal dengan Build Operate Transfer (BOT). Sebagaimana diatur melalui Peraturan Kementrian Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang ditulis secara eksplisit pada pasal 1 angka 35, sebagai berikut:

“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, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.”

Upaya pengoptimalan dan pemanfaatan barang milik daerah membutuhkan biaya yang sangat besar yang dapat mengganggu penggunaan APBD seperti dalam hal pembangunan infrastruktur. Sehingga peran

² Muhammad Zea Algabili, Budi Santoso dan Hendro Saptono “Pelaksanaan Perjanjian Build Operate Transfer Dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi Pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya).” *Diponegoro Law Journal* Vol.5, No.4, (2016): 1-18

masyarakat (swasta, investor) selaku penyedia jasa diperlukan. Pemerintah kemudian mengadakan perjanjian atau kontrak dengan mitra pemanfaatan yang di mana dengan hubungan kontraktual tersebut pemerintah mendapatkan keuntungan selain akan mendapatkan pembiayaan atas pembangunan proyek, juga akan mendapatkan kompensasi atau royalti dari pengelolaan proyek tersebut.

Sebagaimana telah diketahui, bentuk kemitraan yang terjalin antara pemerintah dan pihak swasta melalui kontrak kerja sama pada dasarnya merupakan hubungan hukum antara dua pihak. Isi dari kontrak tersebut bersifat privat dan menciptakan ikatan hukum yang spesifik bagi kedua belah pihak sesuai dengan apa yang telah disepakati.³ Oleh karena itu, pemerintah yang berperan sebagai salah satu pihak dalam kontrak turut terikat secara hukum dalam suatu relasi kontraktual. Karakter dari kontrak ini bersifat kompleks dan melibatkan berbagai aspek hukum, yang pada akhirnya berimplikasi pada penerapan asas kebebasan berkontrak sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.⁴

Terlaksananya perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) dengan lancar akan sangat menunjang efektivitas tugas-tugas pemerintahan serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Hal ini merupakan bagian dari strategi dalam mencapai sasaran pembangunan nasional yang berorientasi pada

³ Lalu Hadi Adha, "Kontrak Build Operate Transfer Sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah Dengan Pihak Swasta," *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 3, (2011): 548-558

⁴ Muskibah Muskibah and Lili Naili Hidayah, "Penerapan Prinsip Kebebasan Berkontrak Dalam Kontrak Standar Pengadaan Barang Dan Jasa Pemerintah Di Indonesia," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020): 175–94, <https://doi.org/10.24246/jrh.2020.v4.i2.p175-194>.

peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dari sisi investor, skema pembangunan infrastruktur melalui mekanisme BGS membuka peluang untuk turut serta dalam pengelolaan maupun operasional proyek-proyek strategis yang sebelumnya hanya bisa diakses oleh pemerintah. Selain itu, investor juga mendapatkan kesempatan untuk memperluas bisnisnya ke sektor-sektor lain yang memiliki prospek cerah dan nilai ekonomi yang menguntungkan, sekaligus mendorong tumbuhnya lingkungan usaha baru serta menciptakan jenis-jenis usaha yang sebelumnya belum tergarap.⁵

Pada skema Bangun Guna Serah status kepemilikan tanah dan bangunan diatur melalui Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 dimana pemegang hak atas tanah itu adalah pemerintah. Tanah dalam hal ini merupakan aset milik pemerintah namun dikarenakan pemerintah tidak memiliki dana untuk pembangunan, maka dapat dilakukan kerjasama dengan swasta melalui kerjasama BGS. Tanah milik pemerintah dimanfaatkan oleh pihak swasta yang berperan sebagai mitra dalam skema Bangun Guna Serah (BGS), dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana beserta fasilitas pendukungnya. Bangunan dan sarana tersebut kemudian digunakan dan dikelola oleh mitra BGS dalam jangka waktu tertentu sesuai kesepakatan bersama. Setelah masa kerja sama tersebut berakhir, tanah berikut bangunan dan/atau sarana serta fasilitasnya wajib diserahkan kembali kepada pemerintah sebagai pemilik aset.

⁵ Anita Kamilah, "Penerapan Asas Proporsionalitas Dalam Pemanfaatan Aset Negara Melalui Model Build Operate And Transfer (BOT) " *Jurnal Hukum & Pembangunan Universitas Indonesia* Vol. 50 No. 3 (2020): 603-618

Perbedaan kepemilikan antara tanah dan bangunan dapat terjadi karena adanya kesepakatan hukum antara pemilik tanah dan pemilik bangunan. Oleh sebab itu, isi dari perjanjian yang menjadi dasar berdirinya bangunan di atas tanah milik pihak lain harus diketahui dan dipahami terlebih dahulu. Meskipun dalam perjanjian tersebut terdapat ketentuan yang memperbolehkan penggunaan bangunan sebagai agunan kredit atau dialihkan untuk keperluan eksekusi, tetap diperlukan persetujuan dari kedua belah pihak agar perjanjian tersebut sah dan mengikat secara hukum.⁶

Tingginya kompleksitas dalam penyelenggaraan kerja sama antara pemerintah dan swasta menjadikan kebutuhan pembiayaan sebagai aspek fundamental dalam skema Bangun Guna Serah (BGS). Sebagai mitra pelaksana, pihak swasta memikul tanggung jawab penuh dalam penyediaan dana untuk seluruh tahapan proyek, mulai dari perencanaan hingga pengoperasian awal. Biaya yang dibutuhkan meliputi penyusunan studi kelayakan, rancangan teknis bangunan, dan dokumen analisis dampak lingkungan (AMDAL) sebagai syarat dasar perizinan. Maka regulasi khusus itu diperlukan dalam pelaksanaan skema BGS guna mencegah kekeliruan dalam identifikasi objek pemanfaatan aset negara/daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa aspek legal tidak dapat dilepaskan dari perencanaan keuangan sejak tahap awal.⁷

Kebutuhan biaya yang mungkin dihadapi oleh mitra BGS, pada umumnya mitra memerlukan pendanaan untuk membangun atau menyediakan

⁶ Ramadhani, "Konstruksi Hukum Kepemilikan Bangunan Di Atas Tanah Hak Milik Orang Lain Berdasarkan Perjanjian Build Operate And Transfer (BOT)." *Jurnal EduTech* 4 (2018): 21-29

⁷ Indah Juwita Sari, "Regulasi Pemanfaatan Tanah Pemerintah Dalam Perjanjian Bangun Guna Serah," *Cakrawala Journal* 4 (2020): 37–50, <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v14i1.320>.

fasilitas yang disepakati. Pendanaan tersebut bisa berasal dari berbagai sumber, termasuk pinjaman dari lembaga keuangan atau modal sendiri. Dalam praktiknya, kebutuhan pembiayaan tidak berhenti pada aspek konstruksi semata, melainkan mencakup pula komponen operasional awal yang sangat penting untuk memastikan kesiapan bangunan pasca konstruksi. Pembiayaan pada tahap ini meliputi pengadaan sarana dan prasarana penunjang, rekrutmen dan pelatihan tenaga kerja, hingga pembentukan tim manajemen proyek yang berfungsi mengendalikan mutu dan waktu pelaksanaan. Estimasi biaya ini menjadi bukti bahwa perhitungan awal yang cermat sangat krusial dalam pengelolaan keuangan proyek berbasis publik.⁸

Fleksibilitas regulasi pertanahan turut mendorong lahirnya alternatif legal lainnya, seperti penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL).⁹ Menurut PP No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah sertifikat HGB tersebut dapat dijaminkan kepada lembaga pembiayaan sepanjang memenuhi persyaratan hukum yang berlaku, terutama dalam konteks kerjasama pemanfaatan aset milik negara atau daerah.

Namun, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024, tidak diperkenankan bagi mitra BGS untuk menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan objek BGS yang merupakan Barang Milik Daerah (BMD). Hal ini diatur dalam Pasal 221 yang secara eksplisit melarang tindakan

⁸ Krishnamurti, Indra, et al. "Mengoptimalkan Penggunaan Tanah Kas Desa: Studi Kasus Lima Desa di Jawa Tengah." *Center for Indonesian Policy Studies*, 2019, doi:[10.35497/284674](https://doi.org/10.35497/284674).

⁹ Hadiningrat, KP Suharyono S. "Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara Dalam Rangka Pembiayaan Ibu Kota Negara Nusantara." *Jurnal Lemhannas RI* 11.1 (2023): 47-57.

tersebut untuk memastikan bahwa barang yang dibangun atau diserahkan dalam skema BGS tetap menjadi milik pemerintah daerah, meskipun dikelola oleh mitra.

Pada tahun 2007 Pihak WTC Batanghari yang tergabung dalam PT. Simota Putra Parayuda (SPP) bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jambi dalam suatu perjanjian Bangun Guna Serah (BGS) atau Build Operate Transfer (BOT) di atas lahan seluas 10.345 meter persegi untuk mendirikan bangunan mall WTC, Hotel Wiltop dan Hypermart. Pihak WTC diberikan HGB untuk mendirikan bangunan tersebut yang berada diatas Pemprov Jambi. Kemudian pada tahun 2019 pihak WTC sebagai mitra BGS memerlukan dana untuk meningkatkan fasilitas baik sarana maupun prasarananya dengan melakukan pinjaman ke Qatar National Bank (QNB) Indonesia untuk mendapatkan pinjaman sebesar Rp55 miliar dengan menjadikan objek BGS berupa bangunan tersebut kepada pihak bank. Hal ini tentu berkontradiksi dengan Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 pasal 221 yang melarang dengan tegas bagi mitra BGS untuk menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan objek BGS. Namun disisi lain, pihak WTC selaku mitra BGS diberikan HGB di mana HGB tersebut dapat dijadikan jaminan sepanjang memenuhi persyaratan hukum yang berlaku.¹⁰

Akibatnya timbul pertanyaan terhadap aset yang dimiliki oleh pemerintah yang masih berada dalam skema Bangun Guna Serah tersebut tidak

¹⁰ “Bangunan WTC Batanghari Digadaikan Ke QBN, PT SPP Disebut Tak Langgar Aturan,” 2019, <https://www.metrojambi.com/metro/13530373/Bangunan-WTC-Batanghari-Digadaikan-ke-QBN-PT-SPP-Disebut-Tak-Langgar-Aturan> diakses pada 17 Maret 2025 pukul 20:15 WIB

dapat dijamin. Di sisi lain, mitra BGS selaku pemegang HGB dapat menjaminkan bangunan sepanjang memenuhi persyaratan hukum yang berlaku sehingga menimbulkan suatu konflik norma. Oleh karena itu, penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan terkait uraian di atas dengan judul “Kedudukan Hukum Aset Milik Pemerintah sebagai Jaminan dalam Status Bangun Guna Serah dalam Perspektif Hukum Jaminan”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya, maka penulis menyusun dan merumuskan pokok permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum aset milik pemerintah dalam status Bangun Guna Serah (BGS) dijadikan jaminan oleh mitra BGS dalam perspektif hukum jaminan?
2. Bagaimana akibat hukum aset milik pemerintah yang berada pada skema Bangun Guna Serah (BGS) dijadikan jaminan oleh mitra BGS?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum aset milik pemerintah sebagai jaminan oleh mitra BGS dalam status Bangun Guna Serah (BGS).

2. Untuk mengetahui akibat hukum aset milik pemerintah yang dijadikan jaminan oleh mitra BGS termasuk potensi sengketa dan perlindungan hukum bagi pihak yang terkait.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari dilaksanakannya penelitian ini terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoretis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam memperluas serta memperdalam pemahaman di bidang ilmu hukum, khususnya terkait dengan analisis kedudukan hukum aset milik pemerintah yang dijadikan sebagai jaminan dalam skema perjanjian Bangun Guna Serah (BGS).

2. Manfaat praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi konkret atas permasalahan yang dikaji, sekaligus menjadi pijakan awal bagi pengembangan penelitian lanjutan di bidang yang relevan.
- b. Memberikan kontribusi berupa analisis yang lebih mendalam terhadap penggunaan aset milik negara sebagai objek jaminan, beserta konsekuensi hukum yang ditimbulkan, termasuk bagaimana penyelesaian konflik hukum antara pemerintah dan pihak ketiga.

E. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual ini dapat memberikan batasan dan peristilahan yang dipakai sebagai dasar penulisan agar mempermudah dalam pemahaman penulis membahas, selanjutnya, untuk itu penulis akan memberikan definisi atau batasan dari konsep tersebut sebagai pengantar awal yaitu:

1. Kedudukan hukum

Kedudukan hukum atau *legal standing* merupakan tolok ukur yang menentukan apakah seseorang yang terlibat dalam suatu perkara benar-benar memiliki status sebagai subjek hukum yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana disyaratkan dalam undang-undang untuk mengajukan perkara di hadapan pengadilan. Selain itu, istilah *legal standing* diambil dari konsep *personae standi in judicio*, yang berarti hak seseorang untuk mengajukan gugatan atau permohonan di pengadilan atas nama kepentingan kelompok masyarakat tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan hukum yang berlaku.¹¹

2. Aset pemerintah

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan aset sebagai sesuatu yang mempunyai nilai tukar atau nilai modal, atau kekayaan. Sedangkan, menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan aset adalah sumber daya ekonomi yang

¹¹ “Kedudukan Hukum (Legal Standing) Dalam Tatahan Hukum Indonesia - ADCO Law <https://adcolaw.com/id/blog/kedudukan-hukum-legal-standing-dalam-tatanan-hukum-indonesia/>,” diakses pada 20 Maret 2025, pukul 15:20 WIB

dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber-sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa di masa depan dan yang dapat diperoleh dari kegiatan tersebut. Definisi aset ini mencakup unsur-unsur seperti kendali dan/atau kepemilikan, peristiwa masa lalu, dan manfaat ekonomi.

3. Bangun Guna Serah (BGS)

Bangun Guna Serah yang selanjutnya disingkat BGS diatur dalam Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 Bangun Guna Serah didefinisikan sebagai: “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 bangunannya dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.”

4. Mitra Bangun Guna Serah (BGS)

Mitra BGS diatur melalui Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 pasal 222 dimana “pihak yang dapat menjadi mitra BGS meliputi:

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

d. Badan Hukum lainnya.”

5. Hukum Jaminan

Pengertian Hukum Jaminan dalam buku Hukum Jaminan di Indonesia (Perkembangan Pendaftaran Jaminan Secara Elektronik) mengutip pendapat dari Sri Soedewi Masjhoen Sofwan: “Hukum Jaminan merupakan cabang hukum yang mengatur bentuk-bentuk konstruksi yuridis yang memungkinkan seseorang memperoleh fasilitas kredit dengan cara menyerahkan barang-barang yang dimilikinya sebagai agunan.”¹²

Pengaturan hukum jaminan umum diatur melalui Buku II tentang benda dan Buku III tentang perikatan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1131 ,Kemudian Pasal 1132 KUHPerdata menentukan bahwa kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama untuk semua orang yang menjaminkannya; objek penjualan pendapatan dibagi dengan saldo, yaitu sesuai dengan ukuran piutang masing masing, kecuali di antara yang berhutang, ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan. Selanjutnya jaminan itu telah diatur diluar KUHPerdata dan tunduk pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Fidusia dan undang-undang lainnya yang memberikan jaminan dalam tindakan hukum seperti perjanjian pinjaman bank dan sekuritas.¹³

¹² Winarsi Putri Ayi, *Hukum Jaminan Di Indonesia (Perkembangan Pendaftaran Jaminan Secara Elektronik)*, Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020, hlm. 4

¹³ Hartanto, J. A, *Hukum Pertanahan, Hukum Jaminan Dan Hukum Perusahaan*, Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2022, hlm. 84

F. Landasan Teoretis

Landasan teori digunakan untuk membangun kebenaran permasalahan yang penulis teliti. Fungsi teori dalam penelitian sebagai arahan dan petunjuk untuk menjelaskan permasalahan yang diamati. Teori-teori yang digunakan ini adalah teori-teori hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum, adapun teori yang digunakan oleh penulis dalam penelitian antara lain:

1. Teori Kepastian hukum

Menurut Gustav Radbruch kepastian hukum merupakan salah satu hasil dari keberadaan hukum, atau lebih tepatnya lahir sebagai produk dari sistem peraturan perundang-undangan. Ia juga menegaskan bahwa ada empat landasan utama yang memiliki keterkaitan erat dengan makna kepastian hukum itu sendiri, yang dijabarkan sebagai berikut.¹⁴

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu menunjukkan relevansinya pada kenyataan.
- c. Rumusan norma hukum harus jelas untuk menghindari kekeliruan dalam penafsiran dan memudahkan pelaksanaan.
- d. Hukum positif itu tidak boleh mudah diubah.

Pandangan Gustav Radbruch, dilandaskan pada keyakinannya bertumpu pada bahwa kepastian hukum memiliki kaitan yang erat dengan kepastian mengenai eksistensi serta isi dari hukum itu sendiri. Kepastian

¹⁴ Gustav Radbruch Terjemahan Shidarta, *Tujuan Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012, hlm. 56

tersebut dipahami sebagai konsekuensi yang lahir dari keberadaan suatu sistem hukum, terutama yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pemikiran ini, Radbruch menegaskan bahwa hukum positif yang berfungsi mengatur beragam kepentingan dalam kehidupan sosial harus tetap ditaati, meskipun di dalamnya terdapat aturan yang barangkali belum sepenuhnya mencerminkan nilai keadilan.¹⁵

2. Teori Validitas Hukum

Teori ini berkaitan dengan konsep keabsahan atau legitimasi dari suatu norma hukum (legal validity), yang menjelaskan tentang bagaimana sebuah aturan hukum dapat dinyatakan sah serta apa saja syarat-syarat yang harus dipenuhi agar aturan tersebut memiliki kekuatan yang mengikat. Suatu norma hukum dianggap berlaku secara resmi dan dapat diterapkan kepada masyarakat, bahkan apabila diperlukan, dapat dilaksanakan melalui tindakan pemaksaan.

Validitas adalah eksistensi norma secara spesifik. Suatu norma adalah valid merupakan suatu pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma tersebut dan mengasumsikan bahwa norma itu memiliki kekuatan mengikat (*binding force*) terhadap orang yang perilakunya diatur. Aturan adalah hukum, dan hukum yang jika valid adalah norma. Jadi hukum adalah norma yang memberikan sanksi.¹⁶

¹⁵ Zulfahmi Nur, "Keadilan Dan Kepastian Hukum (Refleksi Kajian Filsafat Hukum Dalam Pemikiran Hukum Imam Syâtibi)," *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat* 6, no. 2 (2023): 247, <https://doi.org/10.24853/ma.6.2.247-272>. 06, no. 2 (2023)

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). hlm. 35

G. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian menunjukkan sejauh mana kajian ini berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya yang relevan. Bagian ini membahas hasil-hasil penelitian terdahulu yang berkaitan, serta menjelaskan perbedaan pokok antara penelitian ini dan penelitian sebelumnya. Penelitian terdahulu digunakan sebagai landasan untuk mengembangkan ide atau gagasan baru yang belum pernah dikaji dalam penelitian sebelumnya.

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh pihak lain yang dipakai sebagai bahan pengkajian berkaitan dengan penelitian ini adalah antara lain, sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum Pemerintah dan Mitra BGS dalam Aktivitas Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah Melalui Sistem Build, Operate And Transfer (BOT)

Karya ini ditulis oleh Dessy Sagita Caesaria Ginting pada tahun 2023. Karya ini pada pokoknya membahas Perjanjian Build, Operate, and Transfer (BOT) di Indonesia pada dasarnya mengikuti konsep perjanjian campuran. Artinya, perjanjian tersebut berlandaskan pada aturan hukum yang memadukan ketentuan dari perjanjian bernama (perjanjian *nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (perjanjian *innominaat*), sehingga unsur-unsur dari kedua jenis perjanjian tersebut menjadi dasar pengaturannya.. khususnya penerapan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* pada penggunaan barang milik negara di lingkungan TNI. Sedangkan penulis, membahas mengenai kedudukan hukum penjaminan bangunan yang masih

berada dalam status Bangun Guna Serah dan tidak membahas secara spesifik membahas tentang barang milik negara di Lingkungan TNI.

2. Perlindungan Hukum Terhadap Wanprestasi Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer)

Karya ini ditulis oleh Muhammad Norhamid dan Widhi Handoko pada tahun 2024. Secara umum, karya ini membahas penyebab terjadinya wanprestasi, khususnya terkait kegagalan pelaksanaan pembangunan yang telah disepakati dalam suatu perjanjian. Dari sisi pemilik lahan atau pemerintah, perlindungan hukum terhadap wanprestasi dapat didasarkan pada asas *pacta sunt servanda* sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Sementara itu, bagi pihak investor atau swasta, perlindungan hukum dapat dilakukan melalui asas *exceptio non adimpleti contractus* atau dengan membuktikan adanya keadaan memaksa (*overmacht*). Dalam konteks ini, penulis juga menyoroti potensi terjadinya sengketa wanprestasi antara pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) dan pihak bank terkait bangunan yang masih berada dalam status BGS.

3. Perjanjian Build Operate And Transfer (BOT) Lapangan Merdeka Medan dalam Pandangan Hukum Administrasi Negara Dan Hukum Bisnis

Karya Ini ditulis oleh Rahmat Ramadhani dan Ramlan pada tahun 2019. Karya pada pokoknya menjelaskan bahwa dengan melengkapi persyaratan pembangunan, pengelolaan, dan penyerahan hasil pembangunan dan pengelolaan oleh investor kepada Pemerintah Kota

Medan, maka pihak swasta telah menerapkan prinsip BOT dalam perjanjian kerja sama antara kedua entitas tersebut. Selain itu, menurut Hukum Administrasi Negara, perjanjian BOT merupakan tindakan pejabat tata usaha negara yang menggabungkan unsur hukum privat dan hukum publik. Namun, dari perspektif hukum bisnis, perjanjian BOT seharusnya menguntungkan kedua bagi belah pihak. Sedangkan, Penulis membahas mengenai kedudukan hukum mitra BGS untuk menjaminkan HGB dan menggunakan pandangan dari hukum jaminan.

Dari ketiga penulis diatas, penulis tidak menemukan kesamaan dalam pembahasan yang akan dikaji oleh penulis baik dari sudut pandang objek kajian, teori dan pembahasan yang sama. Disini penulis memiliki sudut pandang pemikiran yang berbeda dalam pembahasan penelitian ini adalah bagaimana kedudukan hukum aset pemerintah yang masih berada dalam status Bangun Guna Serah dijadikan jaminan dan akibat hukum dari potensi sengketa yang mungkin terjadi antara para pihak yang terakait.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif sendiri merupakan bentuk kajian yang memfokuskan perhatian pada norma-norma yang terkandung dalam sistem hukum positif. Bahder Johan Nasution dalam bukunya yang berjudul Metode Penelitian Hukum, menjelaskan bahwa

Penelitian Yuridis Normatif adalah Penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.¹⁷

Pada dasarnya, penelitian hukum normatif dikenal juga sebagai penelitian hukum doktrinal maupun teoritis. Hal ini disebabkan karena penelitian jenis ini menitikberatkan kajiannya pada bahan-bahan hukum tertulis. Bahan-bahan tersebut mencakup berbagai produk hukum seperti peraturan perundang-undangan, putusan lembaga peradilan, teori-teori hukum, asas-asas serta prinsip-prinsip hukum, hingga pandangan para pakar hukum yang tertuang dalam karya-karya ilmiah.¹⁸

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni suatu metode yang dilakukan dengan cara menelaah serta mengkaji regulasi-regulasi hukum yang berkaitan langsung dengan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian. Melalui pendekatan ini, peneliti dituntut untuk memiliki pemahaman yang mendalam mengenai struktur hierarki

¹⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Mandar Maju, 2008).

¹⁸ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel* (Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2021). hlm. 98

peraturan perundang-undangan, sekaligus menguasai konsep-konsep dasar dalam sistem legislasi nasional.¹⁹

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Menurut Marzuki, pendekatan konseptual merupakan metode yang berpijak pada pandangan-pandangan ilmiah dan teori-teori yang berkembang dalam ranah ilmu hukum. Melalui analisis terhadap berbagai doktrin serta perspektif keilmuan dalam hukum, peneliti dapat menggali dan merumuskan ide-ide yang melandasi lahirnya pengertian, konsep, hingga asas hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu yang sedang ditelaah. Pendekatan ini memberikan fondasi intelektual yang kuat bagi peneliti dalam merumuskan argumentasi hukum dan menyusun konstruksi pemikiran yang logis untuk menjawab permasalahan hukum yang menjadi fokus kajian.²⁰

3. Kumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum utama yang dijadikan dasar dalam pengumpulan, pengkajian, dan analisis terhadap peraturan-peraturan yang relevan dengan topik penelitian. Sumber ini mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Perjanjian BGS Pemprov Jambi dengan PT.SPP, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2021). hlm.136

²⁰ Nur Solikhin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2021. hlm. 61

4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, serta Permendagri Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang mendukung analisis dalam penelitian seperti buku-buku, jurnal ilmu hukum, artikel dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni data yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Seperti, kamus-kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Hasil analisis dalam penelitian ini disajikan dalam bentuk pembahasan yang terstruktur dan menyeluruh, dengan menjelaskan permasalahan jawaban secara jelas berdasarkan dokumen-dokumen hukum yang telah dihimpun. Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahapan:

1. Mengidentifikasi dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan serta konsep hukum yang relevan dengan isu yang diteliti;
2. Menyusun dan mengorganisir seluruh peraturan dan konsep hukum sesuai dengan isu yang diteliti;

3. Menafsirkan isi dari peraturan dan konsep hukum agar sesuai dengan konteks isu yang diteliti.
4. Melakukan evaluasi terhadap peraturan dan konsep hukum yang digunakan;
5. Menyusun Kesimpulan berdasarkan hasil dari analisis yang telah dilakukan.

I. Sistematika Penelitian

Adapun sistematika penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut:

BAB I. Bab ini memuat dasar-dasar penyusunan penelitian, yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode yang digunakan, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II. Pada bab ini berisikan uraian penulis mengenai tinjauan umum tentang kedudukan hukum, bangun guna serah dan hukum jaminan.

BAB III. Pada bab ini berisikan penjelasan atas rumusan masalah dari bab sebelumnya. Pada bab ini menguraikan mengenai kedudukan hukum aset milik pemerintah sebagai jaminan yang masih berada dalam status bangun guna serah dan akibat hukum dari dijaminkannya bangunan yang masih berada dalam status bangun guna serah.

BAB IV. Bab ini merupakan penutup skripsi yang memuat kesimpulan dari hasil pembahasan sebelumnya, berisi jawaban atas rumusan masalah, serta saran yang diharapkan bermanfaat bagi pihak terkait dan menjadi pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.