



PEMERINTAH KABUPATEN SUMBAWA BARAT SEKRETARIAT DAERAH

Jln. Bung Karno Nomor 03 Komplek Kemutar Telu Center (KTC) Taliwang
Kode Pos 84355 Tlp. 0372-8281044 Fax. 0372-828176
Laman: www.jdih.sumbawabaratkab.go.id Email: baghukumsetdaksb@gmail.com

ANALISIS/ KAJIAN HUKUM TERHADAP PERJANJIAN KERJA SAMA ANTARA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SUMBAWA BARAT DENGAN PT. AMPUH SEJAHTERA PEMBANGUNAN WISMA KABUPATEN SUMBAWA BARAT BERIKUT DENGAN PENGADAAN FASILITASNYA DAN PENGELOLAANNYA

1. LATAR BELAKANG

Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat sebagai PIHAK PERTAMA memiliki aset berupa tanah seluas 9.080 M2 dengan Sertifikat Hak Pakai Nomor 12 yang terletak di Jalan Bung Hatta, Taliwang. Dalam rangka optimalisasi pemanfaatan aset daerah dan penyediaan fasilitas penginapan bagi kepentingan daerah tanpa membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat menginisiasi kerjasama dengan pihak swasta melalui skema *Build Operate Transfer* (BOT). Melalui kerjasama ini, diharapkan dapat terbangun Wisma Kabupaten Sumbawa Barat (Wisma KSB) lengkap dengan fasilitasnya tanpa harus menggunakan dana APBD, sekaligus memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengelolaan area parkir.

PT. Ampuh Sejahtera sebagai PIHAK KEDUA merupakan badan usaha swasta yang memiliki kapasitas dan kemampuan untuk melaksanakan investasi pembangunan infrastruktur dengan nilai investasi sebesar Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh milyar rupiah). Dalam skema kerjasama BOT ini, PIHAK KEDUA akan membangun, mengelola, dan memasarkan Wisma KSB selama periode 29 tahun dihitung sejak diresmikan untuk operasional, kemudian menyerahkan seluruh aset bangunan beserta fasilitasnya kepada Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat setelah masa pengelolaan berakhir. Sebagai kompensasi atas investasi yang ditanamkan, PIHAK KEDUA berhak sepenuhnya menerima hasil sewa dan jasa-jasa lainnya atas bangunan selama masa pengelolaan, kecuali untuk area parkir yang pengelolaannya diserahkan kepada PIHAK PERTAMA sebagai kontribusi PAD.

PKS ini merupakan produk kesepakatan yang telah melalui proses pembahasan yang melibatkan unsur Eksekutif dan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

2. DASAR HUKUM

Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dengan PT. Ampuh Sejahtera dalam pembangunan Wisma KSB berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Peraturan ini mengatur mengenai kerjasama antar daerah dan kerjasama daerah dengan pihak ketiga, termasuk mekanisme, prosedur, serta persyaratan yang harus dipenuhi.

Dasar hukum berikutnya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Permendagri tersebut memberikan pedoman komprehensif mengenai pengelolaan

barang milik daerah mulai dari perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Selain kedua regulasi pokok tersebut, kerjasama ini juga tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Guna Bangunan (HGB) yang akan diberikan kepada PIHAK KEDUA juga berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

3. HASIL ANALISIS / PEMBAHASAN

A. Kesesuaian Prosedur dengan PP 50 Tahun 2007 dan Permendagri 17 Tahun 2007

Ditinjau dari aspek prosedural, PKS Kerjasama Pembangunan Wisma KSB telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam PP 50/2007. Faktum bahwa PKS telah ditandatangani oleh Ketua DPRD dan anggotanya serta telah mendapat persetujuan DPRD menunjukkan bahwa syarat mandatory berupa persetujuan legislatif telah terpenuhi. Dalam konteks hukum administrasi negara, persetujuan DPRD ini menjadi salah satu unsur yang menentukan keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*) sehingga keputusan untuk melakukan kerjasama tidak dapat dipandang sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*).

Dari perspektif pengelolaan barang milik daerah sebagaimana diatur Permendagri 17/2007, mekanisme pemanfaatan aset melalui skema BOT yang tertuang dalam PKS telah sesuai dengan koridor hukum yang berlaku. Pasal 3 PKS dengan tegas menyatakan bahwa bentuk kerjasama adalah BOT, dimana PIHAK KEDUA membangun, mengelola termasuk memasarkan dan menyewakan, kemudian menyerahkan bangunan secara keseluruhan kepada PIHAK PERTAMA setelah masa pengelolaan berakhir. Konstruksi hukum ini sejalan dengan ketentuan Permendagri 17/2007 mengenai pemanfaatan barang milik daerah melalui bangun guna serah, dimana pada akhir periode perjanjian seluruh aset yang dibangun menjadi milik pemerintah daerah tanpa ada kewajiban pembayaran. Hal ini menguntungkan pemerintah daerah karena setelah 29 tahun, daerah akan memiliki aset bangunan bernilai tinggi tanpa mengeluarkan biaya investasi dari APBD.

Mekanisme perubahan status hak atas tanah dari Hak Pakai menjadi Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) PKS juga menunjukkan kehati-hatian dalam aspek legal drafting.

B. Analisis Substansi Hak dan Kewajiban Para Pihak

Struktur hak dan kewajiban dalam PKS ini telah dirumuskan secara komprehensif dalam Pasal 14, yang membedakan dengan jelas antara hak dan kewajiban PIHAK PERTAMA serta PIHAK KEDUA. Dari perspektif PIHAK PERTAMA sebagai pemerintah daerah, kewajiban utama adalah menyediakan aset tanah, memfasilitasi perizinan, menyerahkan areal pekerjaan, dan menanggung biaya pengurusan perpanjangan HGB. Sebagai imbal prestasi, PIHAK PERTAMA memperoleh hak untuk menerima kontribusi berupa pengelolaan areal parkir yang menjadi PAD, dan yang terpenting adalah akan memiliki seluruh bangunan Wisma KSB setelah masa kerjasama berakhir. Struktur ini mencerminkan prinsip keseimbangan dalam perjanjian, dimana masing-masing pihak memberikan kontribusi sesuai kapasitasnya dan memperoleh manfaat yang proporsional.

Dari sisi PIHAK KEDUA, kewajiban utama adalah melaksanakan investasi pembangunan senilai Rp. 40 milyar, membangun sesuai spesifikasi yang disepakati,

dan menyelesaikan dalam waktu 12 bulan sejak pekerjaan fisik dimulai. Sebagai kompensasi, PIHAK KEDUA memperoleh hak pengelolaan selama 29 tahun dengan hak sepenuhnya menerima hasil sewa dan jasa-jasa lainnya. PIHAK KEDUA juga berhak menjaminkan HGB dan bangunan untuk keperluan pembiayaan, serta dapat bekerjasama dengan pihak ketiga selama masa pengelolaan. Jangka waktu 29 tahun pengelolaan dapat dipandang wajar mengingat besarnya investasi yang ditanamkan dan kebutuhan investor untuk mencapai *return on investment* yang layak.

Ketentuan mengenai kontribusi dalam Pasal 13 juga mencerminkan upaya untuk memberikan manfaat langsung bagi daerah meskipun masa pengelolaan berada di tangan swasta. Pengelolaan areal parkir yang sepenuhnya diserahkan kepada PIHAK PERTAMA dan menjadi PAD menunjukkan bahwa sejak awal operasional, daerah sudah memperoleh pendapatan. Meskipun PIHAK KEDUA mendapat bagian 15% untuk pemeliharaan rutin, namun 85% pendapatan parkir masuk ke kas daerah. Mekanisme ini penting untuk menunjukkan kepada publik bahwa kerjasama ini tidak hanya menguntungkan investor swasta tetapi juga memberikan manfaat konkret bagi keuangan daerah.

C. Analisis Klausul Protektif dan Risk Allocation

PKS ini memuat beberapa klausul protektif yang perlu dianalisis dari perspektif perlindungan kepentingan daerah maupun kepastian investasi. Pasal 14 ayat (1) huruf e, Pasal 17 ayat (2), (5), dan (6), serta Pasal 22 mengatur bahwa apabila terjadi penghentian atau pemutusan perjanjian, PIHAK PERTAMA wajib membayar kepada PIHAK KEDUA nilai pekerjaan yang telah dilakukan ditambah dengan keuntungan yang diharapkan dari hasil pengelolaan sampai dengan tanggal penghentian atau pemutusan. Klausul ini merupakan bentuk proteksi investasi yang memberikan jaminan kepada investor bahwa apabila terjadi pembatalan yang bukan karena kesalahannya, investor akan mendapat kompensasi penuh termasuk *expected profit*. Dari perspektif hukum investasi, klausul ini wajar dan sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan investasi yang diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Klausul force majeure dalam Pasal 15 dan 16 telah mengidentifikasi berbagai kondisi yang dikategorikan sebagai keadaan kahar, termasuk peperangan, kerusakan, revolusi, bencana alam, kebijakan moneter, pemogokan, kebakaran, dan gangguan industri lainnya. Ketentuan bahwa apabila terjadi keadaan kahar para pihak mengadakan musyawarah untuk menyelesaikannya.

Pasal 18 mengenai kompensasi telah mengidentifikasi berbagai kondisi yang dapat menimbulkan hak kompensasi bagi PIHAK KEDUA, termasuk keterlambatan penyerahan lapangan, perubahan jadwal, pengujian tambahan yang tidak perlu, penolakan subkontraktor tanpa alasan wajar, keterlambatan pihak utilitas, dan penundaan pekerjaan oleh PIHAK PERTAMA. Kompensasi berupa ganti rugi berupa biaya yang sudah dikeluarkan dan keuntungan yang seharusnya diperoleh menunjukkan penerapan prinsip ganti rugi penuh (*full indemnity*). Dari perspektif PIHAK PERTAMA, ketentuan ini harus dipahami sebagai kewajiban untuk memfasilitasi kelancaran proyek dan tidak menghambat pelaksanaan pembangunan. Komitmen untuk membantu penyelesaian administrasi dan perizinan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) menjadi sangat krusial untuk menghindari timbulnya klaim kompensasi dari PIHAK KEDUA.

D. Analisis Ketentuan Monopoli dan Proteksi Pasar

Pasal 25 PKS memberikan jaminan bahwa dalam jangka waktu 5 tahun sejak beroperasionalnya Wisma KSB, PIHAK PERTAMA tidak akan memberikan izin pendirian hotel, penginapan, wisma atau sejenisnya yang setara dengan Wisma KSB. Ketentuan ini merupakan bentuk proteksi pasar yang memberikan *competitive*

advantage kepada PIHAK KEDUA dalam fase awal operasional. Dari perspektif ekonomi, klausul ini dapat dipahami sebagai insentif untuk menarik investasi swasta dengan memberikan kepastian pasar dalam periode tertentu.

Namun dari perspektif hukum pemerintahan dan prinsip persaingan usaha, klausul ini perlu dikaji secara kritis. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memberikan izin usaha kepada pelaku usaha yang memenuhi persyaratan tanpa diskriminasi. Pembatasan pemberian izin untuk jenis usaha tertentu dalam jangka waktu tertentu berpotensi bertentangan dengan prinsip equal treatment dan dapat dipandang sebagai bentuk pembatasan persaingan.

Dalam implementasinya, PIHAK PERTAMA perlu memahami bahwa komitmen dalam Pasal 25 ini mengikat pemerintahan daerah terlepas dari pergantian pejabat. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 bahwa perjanjian kerjasama tetap berlaku dan tetap mengikat meskipun terjadi pergantian Kepala Daerah dan/atau DPRD. Ketentuan ini penting untuk memberikan kepastian hukum kepada investor bahwa komitmen pemerintah daerah tidak akan berubah karena dinamika politik lokal.

E. Analisis Ketentuan Penyelesaian Sengketa

Pasal 20 PKS mengatur mekanisme penyelesaian sengketa dengan pendekatan berjenjang, dimana tahap pertama adalah penyelesaian secara musyawarah dan kekeluargaan, dan apabila tidak tercapai kesepakatan maka para pihak sepakat menyelesaikan melalui jalur hukum dengan memilih domisili hukum di Pengadilan Negeri Sumbawa. Pendekatan ini mencerminkan nilai-nilai budaya hukum Indonesia yang mengutamakan penyelesaian secara damai sebelum menggunakan mekanisme litigasi. Dari perspektif efisiensi dan efektivitas, penyelesaian sengketa melalui musyawarah dapat menghemat waktu dan biaya serta lebih memungkinkan tercapainya solusi win-win yang dapat diterima kedua belah pihak.

F. Analisis Aspek Tanggung Jawab dan Pembebasan dari Tuntutan

Pasal 21 PKS memuat ketentuan penting mengenai pembebasan PIHAK KEDUA dari tuntutan atau permintaan ganti rugi yang diajukan pihak lain terkait pembangunan Wisma KSB baik sebelum maupun sesudah dimulainya pelaksanaan pembangunan sampai dengan berakhirnya masa pengelolaan. Ketentuan ini menegaskan bahwa PIHAK PERTAMA menanggung sepenuhnya risiko terkait status kepemilikan tanah dan segala tuntutan yang mungkin timbul dari pihak ketiga.

Bagi PIHAK PERTAMA, ketentuan ini menimbulkan kewajiban untuk memastikan bahwa tanah yang menjadi objek kerjasama benar-benar bebas dari sengketa, tidak ada klaim dari pihak lain, dan seluruh aspek legal mengenai tanah tersebut telah diselesaikan dengan tuntas. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa tanah dalam kondisi bebas sengketa dan tidak ada tuntutan dari pihak lain, maka PIHAK PERTAMA harus benar-benar memastikan kebenaran pernyataan ini melalui penelitian yuridis yang komprehensif. Apabila di kemudian hari muncul klaim dari pihak ketiga, maka PIHAK PERTAMA yang harus menyelesaikannya dan melindungi PIHAK KEDUA dari segala tuntutan tersebut.

Pasal 19 mengenai resiko juga mengatur alokasi risiko antara para pihak dengan cukup jelas. Risiko PIHAK PERTAMA mencakup kecelakaan, kematian, kerusakan atau kehilangan harta benda di luar pekerjaan yang disebabkan oleh keteledoran atau pengabaian kewajiban PIHAK PERTAMA, serta kerusakan terhadap pekerjaan yang disebabkan kesalahan PIHAK PERTAMA, keadaan kahar, dan pencemaran lingkungan. Sementara PIHAK KEDUA bertanggung jawab atas risiko-risiko lainnya yang mungkin terjadi selama pelaksanaan kerjasama.

Ketentuan dalam Pasal 23 yang membebaskan PIHAK KEDUA dari kewajiban membayar Retribusi IMB dan pajak daerah yang berlaku di Kabupaten Sumbawa Barat merupakan bentuk insentif fiskal untuk mendorong investasi. Dari perspektif hukum pajak daerah dan retribusi daerah, pemberian pembebasan atau keringanan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap Perjanjian Kerja Sama Pembangunan Wisma Kabupaten Sumbawa Barat antara Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dengan PT. Ampuh Sejahtera, dapat disimpulkan bahwa dari aspek legalitas formal, PKS ini telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Persetujuan DPRD Kabupaten Sumbawa Barat yang telah diperoleh dan keterlibatan Ketua serta anggota DPRD dalam penandatanganan PKS membuktikan bahwa aspek prosedural dan legitimasi demokratis telah terpenuhi, sehingga memperkuat kedudukan hukum perjanjian ini dan memberikan landasan legal standing yang kuat bagi PIHAK PERTAMA sebagai Pemerintah Daerah.

Dari perspektif substansi materi, skema *Build Operate Transfer* (BOT) yang diadopsi dalam PKS ini merupakan instrumen hukum yang sah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan barang milik daerah. Konstruksi hukum dengan mengubah status tanah dari Hak Pakai menjadi Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat, kemudian memberikan Hak Guna Bangunan (HGB) kepada PT. Ampuh Sejahtera yang dapat dijadikan jaminan, mencerminkan pemahaman yang baik tentang kebutuhan investasi infrastruktur sambil tetap mempertahankan kepemilikan aset tanah pada pemerintah daerah. Mekanisme ini memberikan kepastian hukum bagi investor untuk melakukan investasi sebesar Rp. 40 milyar dan memperoleh pembiayaan dari lembaga keuangan, sementara pemerintah daerah tetap menguasai aset tanah dan pada akhir periode 29 tahun akan memiliki seluruh bangunan dan fasilitas Wisma KSB tanpa harus mengeluarkan biaya dari APBD.

Struktur hak dan kewajiban yang tertuang dalam PKS telah dirumuskan secara komprehensif dan mencerminkan prinsip keseimbangan dan keadilan bagi kedua belah pihak. PIHAK PERTAMA memberikan kontribusi berupa penyediaan aset tanah, fasilitasi perizinan, dan jaminan pasar berupa bloking kamar, serta memperoleh manfaat berupa kontribusi PAD dari pengelolaan perparkiran dan kepemilikan penuh atas bangunan setelah masa kerjasama berakhir. Namun dilain sisi ketentuan berupa bloking kamar minimal 60-80% per bulan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai PIHAK PERTAMA perlu dikaji kembali karena bisa memberatkan PIHAK PERTAMA dikemudian hari seiring dengan perkembangan dan kemajuan investasi di Kabupaten Sumbawa Barat.

Dari perspektif pengelolaan risiko, PKS telah mengatur alokasi risiko antara para pihak secara proporsional, mekanisme *force majeure*, ketentuan kompensasi, dan prosedur penyelesaian sengketa. Namun dalam implementasinya diperlukan monitoring dan evaluasi yang ketat untuk memastikan bahwa PIHAK KEDUA memenuhi kewajibannya terutama dalam hal kualitas pembangunan, ketepatan waktu penyelesaian, dan standar pengelolaan fasilitas selama masa operasional. PIHAK PERTAMA juga harus memenuhi kewajibannya terutama dalam fasilitasi perizinan dan administrasi untuk menghindari timbulnya klaim kompensasi dari PIHAK KEDUA sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Pembebasan PIHAK KEDUA dari retribusi IMB dan pajak daerah sebagaimana diatur Pasal 23 harus dipastikan memiliki dasar hukum yang kuat dalam peraturan daerah untuk menghindari permasalahan hukum di kemudian hari.

SARAN/REKOMENDASI :

Berdasarkan analisis terhadap PKS Pembangunan Wisma Kabupaten Sumbawa Barat:

1. bahwa secara keseluruhan perjanjian ini telah memenuhi aspek legalitas formal dan legitimasi sesuai PP 50/2007 dan Permendagri 17/2007.
2. Merekomendasikan untuk mengubah Ketentuan Pasal 11 mengenai kewajiban blocking kamar.
3. Merekomendasikan untuk mengubah ketentuan Pasal 14, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 22 terkait liability kompensasi agar lebih terukur.

Demikian analisis hukum terhadap PKS yang dapat disampaikan, atas kerja samanya disampaikan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakaatuh

Taliwang, 24 Desember 2025

Plt. Kepala Bagian Hukum,

Hasanuddin, S.H., M.H.
Pembina Tk. I, IV/b
NIP. 196912312002121059