

Penerapan Prinsip Hukum Perjanjian dalam Kontrak Kerjasama Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pangestika Rizki Utami

Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
Email: pangestikarizki30@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis konstruksi hukum perjanjian pengelolaan barang milik daerah. Barang milik daerah berupa tanah dan atau bangunan dan selain tanah dan atau bangunan yang telah diserahkan oleh pengguna kepada pengelola dapat didayagunakan secara optimal, sehingga tidak membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah khususnya biaya pemeliharaan. Penelitian ini mengkaji beberapa jenis perjanjian dengan menganalisis penerapan prinsip-prinsip hukum perjanjian dalam kontrak kerjasama pengelolaan barang milik daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas. Prinsip-prinsip hukum perjanjian yang merupakan konsep hukum perdata diterapkan dalam konsep hukum administrasi negara menjadi suatu yang menarik karena perjanjian tersebut berada pada peraturan hukum privat dan hukum publik. Kontrak pemerintah merupakan tindakan hukum pemerintahan yang rutin, untuk menjamin kepastian hukum bagi pihak yang terlibat, maka diperlukan legislasi yang secara khusus mengatur kontrak komersial oleh pemerintah baik menyangkut prosedur dan batas-batas kewenangan.

Kata Kunci: *Prinsip hukum perjanjian, barang milik daerah*

Abstract

The purpose of this study is to analyze the legal construction of the Regional Property Management Agreement. Regional property in the form of land and/or buildings and other than land and/or buildings that have been handed over by the user to the manager can be utilized optimally in order not to burden the Regional Budget and Revenues particularly maintenance costs. This study are reviewing several types of agreements by analyzing the application of the legal agreement principles in the cooperation contract in the management of property in Regional Government of Banyumas Regency. The principles of treaty law which is a concept of civil law applied in the concept of state administration law are interesting because the agreement is in the regulation of private law and public law. Government Contract is a routine legal act of government, to ensure legal certainty for the parties involved required legislation that specifically regulates commercial contracts by the government regarding procedures and authority limits.

Keywords: *Legal principles of agreement, regional property*

Sejarah Artikel

Diterima: 13 Januari 2020;
Direview: 02 Mei 2020;

Diterima: 16 Mei 2020;
Diterbitkan: 18 Juni 2020;
Sitasi: V.3.1 volksgeist 2020

Pendahuluan

Dalam rangka penyediaan infrastruktur publik, Pemerintah dapat melakukan tindakan hukum perdata yang dalam hal ini adalah pengadaan barang dan jasa pemerintah.¹ Pemerintah pada sisi yang lain dapat pula bekerjasama dengan sektor swasta untuk mengelola aset milik pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mengoptimalkan pemanfaatan aset tersebut bagi kepentingan masyarakat. Optimalisasi pemanfaatan aset daerah merupakan optimalisasi terhadap penggunaan aset, pemanfaatan aset dalam struktur pendapatan daerah termasuk dalam rincian objek hasil pemanfaatan atau pendayagunaan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan.²

Teori kontrak menjelaskan mengenai Asas kebebasan berkontrak berdasarkan ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi, “Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”³ Asas kebebasan berkontrak adalah suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk, membuat atau tidak membuat perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, dan menentukan bentuknya perjanjian, yaitu tertulis atau lisan.⁴

¹ Sarah S Kuahaty, “Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa” 17, no. 3 (2011): 6.

² Nunung Runiawati, “Pemanfaatan Barang Milik Daerah (Suatu pendekatan teoritis dan praktis dalam menentukan metode pemanfaatan aset),” *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 1, no. 1 (28 Agustus 2017): 45, <https://doi.org/10.24198/jmpp.v1i1.13553>.

³ “Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,” t.t., 308.

⁴ Mariam Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni, 2011), 108.

Kontrak Pemerintah yang diadakan oleh Pemerintah dengan Pihak Swasta dalam hal ini berbentuk kontrak baku.⁵ Kontrak baku merupakan suatu kontrak tertulis yang dibuat oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut di tandatangani umumnya para pihak hanya mengisikan data-data tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausula-klausulanya, dan pihak swasta dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausula-klausula yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga kontrak baku dalam hal ini berat sebelah. Pada konsepnya suatu asas kebebasan berkontrak tidak dapat di simpangi, namun dalam kontrak pemerintah khususnya pada kontrak pengelolaan barang milik daerah, bentuk kontrak tersebut adalah kontrak baku, kontrak baku merupakan kontrak yang dibuat oleh salah satu pihak saja yaitu Pemerintah dalam hal ini. Sehingga dalam permasalahan kontrak pemerintah tersebut tidak sesuai dengan asas kebebasan berkontrak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.

Penerapan prinsip-prinsip hukum perjanjian dalam hal ini Pemerintah sebagai Badan Hukum Publik.⁶ Pemerintah dengan investor yang seharusnya terdapat kesempatan kedua belah pihak sedangkan perjanjian yang dibuat oleh pemerintah berupa kontrak baku yang dalam hal ini

⁵ Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya Di Bidang Kenotariatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), 46.

⁶ Chidir Ali, *Badan Hukum* (Bandung: Alumni, 2014), 72.

bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak sehingga menyebabkan kurangnya kesempatan bagi para investor atau pihak swasta untuk negosiasi dalam hal isi perjanjian yang pada prinsipnya perjanjian merupakan kesepakatan kedua belah pihak. Prinsip perjanjian pada asas kebebasan berkontrak tersebut berdampak permasalahan pelaksanaan kontrak pemerintah ini karena tidak adanya kebebasan berkontrak. Penerapan Prinsip-Prinsip hukum perjanjian dalam hal kontrak kerjasama tersebut merupakan suatu hal yang prinsip harus diterapkan dalam sebuah perjanjian untuk meminimalisir permasalahan pelaksanaan perjanjian. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penelitian ini untuk mengkaji hubungan hukum seperti apa yang terjadi dalam perjanjian pengelolaan barang milik daerah, Bagaimana penerapan prinsip-prinsip hukum perjanjian dalam kontrak kerjasama pengelolaan barang milik daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas.

Prinsip-Prinsip Hukum Perjanjian

Dasar hukum perjanjian adalah Buku III KUHPerdota / *Burgerlijk Wetboek* (BW). Dalam sistem KUHPerdota perikatan-perikatan ini dibagi menjadi dua golongan berdasarkan Pasal 1233 KUHPerdota yaitu perikatan yang bersumber pada persetujuan (*overenkomst*), perikatan yang bersumber pada undang-undang (*wet*).⁷ Perjanjian menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya perjanjian itu berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji yang diucapkan atau ditulis. Perikatan adalah

⁷ R. Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Perjanjian* (Bandung: Mandar Maju, 2011), 2.

suatu hubungan hukum antara dua orang atau dua pihak berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain dan pihak yang lainnya berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.⁸

Pasal 1313 KUH Perdata menyebutkan, “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap orang lain atau lebih”. Menurut J Satrio kata perbuatan dalam Pasal 1313 KUHPerdota lebih tepat diganti dengan kata perbuatan atau tindakan hukum. Istilah perjanjian dalam ilmu hukum perdata barat diambil dari terjemahan *overeenkomst*, namun ada pula yang memberikan nama lain dari perjanjian yaitu kontrak, walaupun dalam pengertian sehari-hari yang dimaksud dengan kontrak hanyalah suatu perjanjian yang berlaku dalam jangka waktu tertentu.⁹

Adapun untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat (Pasal 1320 KUH Perdata)¹⁰, yaitu :

1. Sepakat mereka yang mengikat dirinya (*de toestemming van degenen die zich verbinden*)
2. Cakap untuk membuat suatu kontrak (*de bekwaamheid om eene verbintenis aan te gaan*)
3. Suatu hal tertentu atau objek tertentu (*eene bepaald onderwerp objekt*)
4. Suatu sebab yang halal (*eene geoorloofde oorzaak*)

Syarat tersebut dapat digolongkan menjadi dua golongan yaitu, dua syarat yang

⁸ HR Daeng Naja, *Contract Drafting* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016), 6.

⁹ J. Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku Ii* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), 23.

¹⁰ “Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,” 355.

pertama (sepakat dan kecakapan) disebut syarat subyektif karena menyangkut pada subyek-subyek perjanjian itu. Sedangkan dua syarat yang terakhir (suatu hal tertentu, suatu sebab yang halal) disebut syarat obyektif karena menyangkut obyek perjanjian.¹¹ Menurut J. Satrio, suatu perjanjian yang mengandung cacat pada subyeknya tidak menjadikan perjanjian tersebut batal dengan sendirinya (*nietig*), tetapi hanya memberikan kemungkinan untuk dibatalkan (*vernietigbar*), sedangkan perjanjian yang cacat dalam segi obyektifnya adalah batal demi hukum.¹²

Menurut Beatson terdapat dua fungsi penting dari perjanjian atau kontrak yaitu, pertama untuk menjamin terciptanya harapan atau janji yang telah dipertukarkan, dan kedua mempunyai fungsi konstitutif untuk memfasilitasi transaksi yang direncanakan dan memberikan aturan bagi kelanjutannya kedepan.¹³ Kontraktualisasi merupakan fenomena yang universal karena adanya prinsip kebebasan berkontrak.¹⁴ Prinsip hukum dalam kontrak komersial oleh pemerintah yaitu :

1. Kewenangan pejabat dalam membuat dan menandatangani kontrak baik yang menyangkut limitasi, prosedur yang diperlukan maupun tanggung gugatnya.
2. Kontrak komersial oleh pemerintah merupakan merupakan kontrak privat dan bukan kontrak administratif

¹¹ R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 1997), 17.

¹² Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku Ii*, 70.

¹³ Y. Sogar Simamora, *Hukum Perikatan Pengadaan Barang Dan Jasa* (Surabaya: Laksbang Justitia Surabaya, 2013), 95.

¹⁴ Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya Di Bidang Kenotariatan*, 54.

sehingga terhadap jenis kontrak ini berlaku prinsip dan norma hukum kontrak dalam KUH Perdata.

3. Kontrak pemerintah merupakan kontrak privat, kedudukan pemerintah sebagai kontraktan membawa implikasi adanya larangan sita. Dengan demikian sekalipun pemerintah tidak kebal dari gugatan tetapi pemerintah sebagai tergugat mempunyai kedudukan istimewa karena kepadanya tidak dapat dilakukan eksekusi riil pada fase pelaksanaan putusan. Dalam situasi demikianlah itikad baiklah yang diharapkan dari pemerintah.¹⁵

Konstruksi hukum perjanjian secara teoritis untuk mengetahui hal tersebut yang diadakan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas sejak adanya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah.¹⁶ Menurut Satjipto Rahardjo, yang dimaksud dengan konstruksi hukum adalah konsep atau pengertian hukum (pengertian tertentu dalam konteks berfikir secara hukum) yang secara sadar dipikirkan benar, diciptakan dan dipakai untuk satu tujuan.¹⁷ Paul Shcholten mengajukan tiga syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan suatu konstruksi hukum, yaitu Konstruksi harus meliputi materi positif, Tidak ada pertentangan di dalamnya, Harus memenuhi syarat estetis begitu juga ilmu hukum yang membutuhkan penggambaran yang jelas,

¹⁵ Simamora, *Hukum Perikatan Pengadaan Barang Dan Jasa*, 93.

¹⁶ "PP 27 Tahun 2014.pdf," t.t.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 2014), 275.

disamping itu konstruksi harus juga berguna bagi tuntutan kepastian dan keadilan.¹⁸

Suatu perjanjian juga terdapat unsur-unsur yang ada dalam perjanjian tersebut. Menurut J. Satrio, unsur-unsur perjanjian tersebut antara lain adalah:¹⁹

1. Unsur *Essensialia*

Unsur *essensialia* merupakan suatu unsur yang harus ada di dalam suatu kontrak, berdasarkan pada ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata maka unsur *essensialia* yang menjadikan adanya kontak secara umum adalah sepakat para pihak, adanya para pihak cakap, adanya obyek prestasi tertentu atau dapat ditentukan, kausa yang halal, yang kesemuanya merupakan sekelompok unsur *essensialia* yang harus ada secara kumulatif.²⁰

2. Unsur *Naturalia*

Unsur *naturalia* sebenarnya merupakan bagian-bagian isi perjanjian yang secara umum patut dan adil bagi para pihak karena merupakan konsekuensi logis dari perjanjian yang bersangkutan. Unsur *naturalia* ini oleh Undang-undang diatur dengan hukum yang bersifat mengatur atau menambah (*regelend recht atau aanvullend recht*).²¹

3. Unsur *Accidentalia*

Unsur *accidentalia* adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak karena undang-

undang tidak mengatur tentang hal tersebut. Semua janji-janji dalam suatu perjanjian yang mengatur atau menambah (*regelend recht atau aanvullend recht*) merupakan unsur *accidentalia*.²²

Perjanjian Pengelolaan Barang Milik Daerah Kabupaten Banyumas

Prinsip dasar kegiatan akan dijadikan dalam mengkonstruksikan perjanjian dengan menggunakan perjanjian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas, peneliti mengambil sampel Perjanjian pada Tahun 2014 hingga Tahun 2017, terdapat 3 jenis perjanjian yaitu Perjanjian Kerjasama Pembangunan, Perjanjian Sewa Menyewa dan Perjanjian Bangun Guna Serah :

1. Kontrak Kerjasama Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengelolaan Videotron yang terletak di Areal Alun-Alun Purwokerto. Surat Perjanjian Kerjasama Nomor 480/1/2014 dan addendum perjanjian nomor 280/19/2015, berupa hak dan kewajiban untuk pembangunan dan pengelolaan Videotron. Bahwa perjanjian untuk membangun Videotron atas biaya PT Djarum, di atas tanah milik Pemerintah Kabupaten Banyumas dan setelah Videotron selesai dibangun akan dikelola/ dioperasikan oleh PT Djarum untuk penayangan iklan komersial kepentingan PT Djarum dan penayangan iklan non komersial kepentingan Pemerintah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan Surat Perjanjian tersebut, bertujuan untuk

¹⁸ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata* (Jakarta: Raja Grafindo, 2014), 43.

¹⁹ Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku Ii*, 67.

²⁰ Ahmad Miru, *Hukum Kontrak Dan Perancangan Kontrak* (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), 31.

²¹ Miru, 31.

²² Miru, 32.

pemanfaatan dan pengelolaan pengelolaan Videotron secara efektif oleh PT Djarum. Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengelolaan Videotron yang terletak di Areal Alun-Alun Purwokerto telah memenuhi syarat sahnya kontrak berdasarkan Pasal 1320 KUH Perdata, baik syarat Subjektif maupun syarat Objektif.

2. Perjanjian Sewa Menyewa Tanah dan Bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas. Surat Perjanjian Sewa Menyewa Nomor 590/2/2016 tentang Perjanjian Sewa Menyewa Tanah dan Bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas yang terletak di Jalan Gatot Subroto dan Jalan Serayu Desa Sudagaran Kecamatan Banyumas yang digunakan untuk kios telah sepakat mengadakan perjanjian sewa menyewa kios milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas .
3. Perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar. Surat Perjanjian Pengelolaan nomor 031/11/ 2017 tentang Perubahan Kedua atas Perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar Nomor 20 Tahun 1993. Pemerintah Kabupaten Banyumas dengan PT. Graha Cipta Guna telah sepakat mengadakan perjanjian tentang pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar.

Berdasarkan Perjanjian tersebut dapat dideskripsikan bahwa suatu hal atau prestasi dan kontraprestasinya, Pemerintah Kabupaten Banyumas memberikan hak

kepada PT Graha Cipta Guna untuk mengelola kolam renang langen tirta kembar. Dan sebagai kontraprestasi PT Graha Cipta Guna harus mengelola kolam renang langen tirta kembar serta memberikan uang tunai setiap bulan pada Kas Pemerintah sebesar Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) melalui Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Banyumas paling lambat setiap tanggal 10 setiap bulan. Apabila terjadi keterlambatan pembayaran maka dikenakan denda sebesar 1 % (satu persen) per hari. Berdasarkan pada perjanjian , barang yang menjadi objek kontrak juga tertentu yaitu berbentuk Bangunan Kolam Renang Langen Tirta Kembar yang akan dikelola selama 30 (tiga puluh) Tahun.

Penerapan Prinsip-prinsip perjanjian berdasarkan Unsur-Unsur Perjanjian Pengelolaan Barang Milik Daerah

1. Penerapan Prinsip perjanjian dalam hal unsur-unsur Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengelolaan Videotron yang tereletak di Areal Alun-Alun Purwokerto. Berdasarkan Perjanjian tersebut terdapat 2 (dua) unsur essentialia yaitu yang pertama kewajiban Membangun Videotron pada tanah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas seluas 126,5 m² terletak di areal Alun-Alun Purwokerto dan Pengelolaan setelah Videotron selesai dibangun akan dikelola/dioperasionalkan oleh PT Djarum untuk penayangan iklan komersial kepentingan kedua belah pihak. Unsur Naturalia pada Perjanjian Kerjasama yaitu asas-asas yang berlaku sebagaimana

ketentuan Bab I, Bab II dan Bab IV Buku III KUH Perdata. Unsur *accidentalialia* dalam Perjanjian ini berupa pembayaran pajak reklame dan penayangan gambar hidup (video) maupun gambar mati yang bersifat komersial.

2. Penerapan Prinsip perjanjian dalam hal unsur-unsur Perjanjian Sewa Menyewa Tanah dan Bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan Perjanjian tersebut terdapat unsur *essensialia* yaitu sewa menyewa Tanah dan Bangunan Barang Milik Daerah Kabupaten Banyumas berupa tanah dan bangunan total seluas 27.800m² (dua puluh tujuh ribu delapan ratus meter persegi) yang terletak di sekitar Alun-alun Banyumas Kecamatan Banyumas. Unsur *essensialia* kurang sempurna karena tidak seimbang penjelasan mengenai hak dan kewajiban para pihak. Unsur *Naturalia* pada Perjanjian Sewa Menyewa Tanah dan Bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas yaitu asas-asas yang berlaku sebagaimana ketentuan Bab I, Bab II dan Bab IV Buku III KUH Perdata. Dalam Perjanjian ini tidak ada unsur *accidentalialia*.
3. Penerapan Prinsip perjanjian dalam hal unsur-unsur Perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar . Berdasarkan perjanjian tersebut terdapat 2 (dua) unsur *essensialia* yaitu yang pertama adalah kewajiban Pemerintah Kabupaten Banyumas yang memiliki Kolam Renang tersebut

harus menyediakan kolam renang beserta air dan PT Graha berkewajiban mengelola kolam renang tersebut dengan memberikan uang kontribusi sebesar Rp 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) setiap bulan. Kedua, Pemerintah Kabupaten Banyumas harus menyediakan lahan yang akan dibangun tribun dan sarana lain di sekitar kolam renang langen tirta kembar dan PT Graha Cipta Guna berkewajiban membangun tribun dan sarana kolam renang senilai Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) setelah pembangunan tersebut selesai bangunan tersebut tetap digunakan dalam hal ini untuk pengelolaan kolam renang setelah jangka waktu perjanjian selesai, bangunan tersebut menjadi milik Pemerintah Kabupaten Banyumas , perjanjian tersebut disebut dengan perjanjian Bangun Guna Serah. Unsur *Naturalia* pada Perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar yaitu asas-asas yang berlaku sebagaimana ketentuan Bab I, Bab II dan Bab IV Buku III KUH Perdata. Berdasarkan perjanjian tersebut bea masuk kolam renang yang ditetapkan oleh Keputusan Bupati merupakan unsur perjanjian *accidentalialia*. Pemahaman tentang unsur *accidentalialia* ini diartikan bahwa didalam suatu perjanjian apabila didalamnya undang-undang tidak mengaturnya maka para pihak dapat mengaturnya sendiri. Dengan demikian unsur *accidentalialia* ini dapat berupa janji-janji yang dibuat oleh para pihak dalam hal mereka

menyimpangi ketentuan yang bersifat menambah tersebut.²³

Berdasarkan unsur essensialia pada perjanjian Perjanjian Pengelolaan maka akan diuraikan mengenai isi perjanjian tersebut, kemudian dikonstruksikan apakah perjanjian pengelolaan termasuk jenis perjanjian bernama, tidak bernama atau campuran. Pada KUH Perdata tidak diatur tentang perjanjian pengelolaan maka perjanjian tersebut bukan termasuk jenis perjanjian bernama, maka Perjanjian Pengelolaan termasuk dalam jenis perjanjian tidak bernama atau kontrak campuran. Perjanjian tidak bernama adalah perjanjian yang tidak diberi nama dan tidak diatur secara khusus dalam KUH Perdata namun dalam perkembangan di masyarakat mempunyai nama tersendiri. Perjanjian Campuran terdapat 2 pendapat, menurut J Satrio kontrak campuran merupakan gabungan dari beberapa perjanjian bernama.²⁴ Sedangkan menurut Vollmar kontrak campuran merupakan perjanjian yang terdiri dari perjanjian bernama dan perjanjian tidak bernama.²⁵

Kontrak Pemerintah dalam Perjanjian Pengelolaan Barang Milik Daerah Kabupaten Banyumas

Pada Tahun 2014 ketentuan mengenai pengelolaan barang milik daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah, dalam Perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta

Kembar merupakan Perjanjian Pengelolaan Kerja Sama Pemanfaatan yaitu pendayagunaan Barang Milik Negara atau Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. Pengelolaan barang milik daerah harus dilakukan dengan memperhatikan asas pengelolaan barang milik daerah, yaitu :

1. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan Kepala Daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
2. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
3. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
4. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
5. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah

²³ Miru, 31–32.

²⁴ Satrio, *Hukum Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku II*.

²⁵ Vollmar H.F.A, *Pengantar Hukum Studi Perdata Jilid II* (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), 144.

harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintah Daerah.²⁶

Kontrak komersial yang melibatkan pemerintah sebagai kontraktan masuk dalam kategori perbuatan hukum privat. Hubungan hukum yang terbentuk merupakan hubungan hukum dalam lapangan perdata. Meskipun dalam jenis kontrak ini terdapat pemerintah sebagai kontraktan dan berlaku syarat-syarat khusus hukum publik dalam pembentukannya, tetapi watak hubungan hukumnya adalah murni perdata. Keabsahan kontrak yang dibentuk diukur melalui Pasal 1320 KUH Perdata sebagai aturan umum yang menentukan keabsahan bagi semua jenis kontrak. Demikian pula menyangkut yurisdiksinya, bukan dalam lingkup peradilan tata usaha negara, melainkan peradilan umum. Ini merupakan konsekuensi dari tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan perbuatan hukum keperdataan.²⁷ Badan hukum (*rechtsperson*) sebagai subjek hukum perdata, dalam perkembangannya, pemerintah yang merupakan lembaga publik dapat juga melakukan tindakan hukum perdata, hal ini dapat dibuktikan dengan terlibatnya pemerintah sebagai salah satu pihak dalam kontrak

pengadaan barang atau jasa dan pengelolaan barang milik negara atau daerah.²⁸

Berdasarkan hukum publik, negara adalah kumpulan dari badan-badan hukum yang didalamnya terdapat badan pemerintahan. Tindakan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara mewakili pemerintah dalam suatu hubungan kontraktual merupakan tindakan keperdataan. Kontrak yang dibuat dan ditandatangani dengan demikian tunduk pada aturan yang berlaku bagi kontrak privat. Dalam hal kontrak itu didahului dengan atau dituangkan dalam suatu keputusan, maka keputusan yang dimaksud bukan merupakan keputusan tata usaha negara yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Hal-hal yang menyangkut pembentukan, pelaksanaan, perubahan dan atau pemutusan perjanjian, sekalipun tertuang dalam bentuk keputusan harus dinilai sebagai perbuatan hukum keperdataan. Keputusan dalam bentuk inilah yang menurut teori melebur dipahami sebagai keputusan yang melebur ke dalam tindakan keperdataan.²⁹

Berdasarkan Penerapan Prinsip-Prinsip perjanjian Hasil Penelitian tersebut Kewajiban Para Pihak, jenis Prestasinya adalah memberikan sesuatu dan berbuat sesuatu dalam Perjanjian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan uraian tentang jenis kontrak pemerintah diatas kemudian dihubungkan dengan perjanjian dalam penelitian ini, perjanjian pengelolaan yang dimaksud adalah Kontrak Bagi Keuntungan dimaknai sebagai kontrak dimana Pemerintah

²⁶ Ester Pangaribuan dan Sumini, *Penatausahaan Barang Milik Daerah* (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2010), 9–10.

²⁷ Philipus Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2011), 167.

²⁸ Joni Emirzon, *Dasar-Dasar Dan Teknik Penyusunan Kontrak* (Palembang: Universitas Sriwijaya, 2001), 19.

²⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Harapan Indah, 2002), 117.

Kabupaten Banyumas mempunyai modal dalam bentuk barang dan atau hak atas barang untuk usaha komersial yaitu Bangunan Videotron dan Kolam Renang Langen Tirta Kembar, sedang pengelolaannya dilakukan oleh Pihak Ketiga yaitu investor dalam hal ini adalah PT Graha Cipta Guna dan PT Djarum.

Adanya PP 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah, disebutkan mengenai bentuk pemanfaatan barang milik negara / daerah yaitu Sewa, Pinjam Pakai, Kerjasama Pemanfaatan, Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna dan Kerjasama Penyediaan Infrastruktur. Pada perjanjian Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar apabila dikaitkan dengan PP 27 Tahun 2014 termasuk dalam jenis perjanjian Kerjasama Pemanfaatan dan Perjanjian Bangun Guna Serah, karena dalam unsur esensialia perjanjian terdapat dua unsur esensialia yaitu perjanjian untuk membangun dan mengelola barang milik daerah Kabupaten Banyumas.

Berdasarkan analisis prinsip-prinsip perjanjian tersebut diatas maka Perjanjian Pengelolaan merupakan suatu perjanjian tidak bernama dengan karakteristik sebagai berikut, Perjanjian terjadi antara satu pihak yang mempunyai modal tetapi tidak mempunyai tempat dengan pihak lain yang tidak mempunyai modal tetapi mempunyai suatu tempat, dimana investor yang bersangkutan dapat mengelola dan membangun bangunan usahanya di atas tanah pemerintah serta mengoperasionalkan usaha di atas bangunan sendiri. Investor memberi keuntungan kepada pihak pemilik tanah (*profit sharing*), Setelah jangka waktu yang ditentukan dalam perjanjian habis, maka objek

perjanjian dikembalikan kepada pemiliknya, dan bangunan yang didirikan oleh investor di atas tanah pemilik tanah dihibahkan kepada pemilik tanah. Perjanjian pengelolaan diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah.

Pada prinsipnya Pasal 1319 KUH Perdata menetapkan, bahwa baik perjanjian bernama maupun perjanjian tidak bernama tunduk pada peraturan umum, yang termuat dalam Bab I dan Bab II buku III, pembentuk undang-undang tidak menetapkan bahwa perjanjian-perjanjian tersebut juga tunduk pada Bab IV Buku III tentang hapusnya perikatan-perikatan. Perjanjian Kerjasama Pembangunan dan Pengelolaan Videotron yang tereletak di Areal Alun-Alun Purwokerto antara Pemerintah Kabupaten Banyumas dengan PT Djarum dan Pengelolaan Kolam Renang Langen Tirta Kembar antara Pemerintah Kabupaten Banyumas dengan PT Graha Cipta Guna dapat dideskripsikan konstruksi hukum perjanjiannya disebut sebagai Perjanjian Tidak Bernama, perjanjian yang tidak diberi nama dan pengaturannya secara khusus dalam KUH Perdata namun ketentuan umum Perjanjian tetap berlaku yaitu ketentuan umum pada Bab I, Bab II dan Bab IV Buku III KUH Perdata. Sedangkan Perjanjian Sewa Menyewa Tanah dan Bangunan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas termasuk jenis perjanjian bernama sebagaimana telah diatur dalam Buku III KUH Perdata.

Penutup

Penerapan Prinsip-Prinsip Hukum Perjanjian dalam Kontrak Pemerintah yang diterapkan dalam sebuah kontrak oleh Pihak

Pemerintah Kabupaten Banyumas kurang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum perjanjian dalam hal unsur perjanjian yang harus ada (unsur *essensialia*) yaitu dalam hak dan kewajiban yang terdapat dalam isi perjanjian terdapat ketidak seimbangan antara kedua belah pihak, hak dan kewajiban tersebut hanya ditujukan untuk pihak investor / pihak swasta. Kontrak Pemerintah berdasarkan pada ketentuan KUH Perdata dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah. Perjanjian dalam hal kontrak pemerintah ini termasuk jenis perjanjian bernam dan tidak bernama yang tunduk pada ketentuan umum Bab I, II dan IV Buku III KUHPerdato. Kontraktualisasi merupakan tindakan hukum pemerintahan yang bersifat rutin, untuk menjamin terciptanya kepastian hukum bagi pihak yang terlibat baik pemerintah dan pejabat yang mewakili serta sektor swasta dengan siapa pemerintah berkontrak, diperlukan legislasi yang secara khusus mengatur kontrak komersial oleh pemerintah baik menyangkut prosedur, batas-batas kewenangan dan tanggung gugat.

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 2014.
- Badruzaman, Mariam. *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 2011.
- Budiono, Herlien. *Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya Di Bidang Kenotariatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011.
- Daeng Naja, HR. *Contract Drafting*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2016.
- Emirzon, Joni. *Dasar-Dasar Dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Palembang: Universitas Sriwijaya, 2001.
- Friedman, W. *Teori dan Filsafat Umum*. Jakarta: Raja Grafindo, 1996.
- Fuady, Munir. *Konsep Hukum Perdata*. Jakarta: Raja Grafindo, 2014.
- Hadjon, Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University, 2011.
- H.F.A, Vollmar. *Pengantar Hukum Studi Perdata Jilid II*. Jakarta: Rajawali Pers, 1992.
- HS, Salim, dan Erlies Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Raja Grafindo, 2013.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan Indah, 2002.
- “Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,” t.t., 308.
- Kuahaty, Sarah S. “Pemerintah Sebagai Subjek Hukum Perdata Dalam Kontrak Pengadaan Barang Atau Jasa” 17, no. 3 (2011): 6.
- Miru, Ahmad. *Hukum Kontrak Dan Perancangan Kontrak*. Jakarta: Raja Grafindo, 2007.
- Pangaribuan, Ester, dan Sumini. *Penatausahaan Barang Milik Daerah*. Jakarta: Kementrian Keuangan Republik Indonesia, 2010.
- “PP 27 Tahun 2014.pdf,” t.t.
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Azas-Azas Hukum Perjanjian*. Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2014.

Runiawati, Nunung. "Pemanfaatan Barang Milik Daerah (Suatu pendekatan teoritis dan praktis dalam menentukan metode pemanfaatan aset)." *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 1, no. 1 (28 Agustus 2017): 45. <https://doi.org/10.24198/jmpp.v1i1.13553>.

Satrio, J. *Hukum Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Buku Ii*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.

Simamora, Y. Sogar. *Hukum Perikatan Pengadaan Barang Dan Jasa*. Surabaya: Laksbang Justitia Surabaya, 2013.

Subekti, R. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 1997.

Syaifuddin, Muhammad. *Hukum Kontrak Memahami Kontrak Dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik Dan Praktik Hukum (seri Pengayaan Hukum Perikatan)*. Bandung: Mandar Maju, 2012.