

Tinjauan Yuridis Perjanjian Kerja Sama Pemerintah Daerah dan Pihak Swasta dengan Pola Bangun Guna Serah (Studi Kasus Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi)

Andini Suci Inayati *, Salma Suroyya Yuniyanti, Hasyim Adnan

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung, Indonesia.

andnns14@gmail.com, salmayuniyanti@unisba.ac.id

Abstract. Cooperation between local governments and the private sector through the Build Operate Transfer (BOT) scheme constitutes one of the mechanisms for the utilization of Regional Government Assets aimed at optimizing regional assets without imposing a burden on the Regional Revenue and Expenditure Budget. However, in practice, the implementation of BOT cooperation agreements often encounters various legal and administrative challenges. This study aims to analyze the conformity of Build Operate Transfer cooperation agreements between the Subang Regency Government and private entities in the management of Pagaden Market and Purwadadi Market with the prevailing legal framework, particularly Minister of Home Affairs Regulation Number 19 of 2016, as well as the validity requirements of contracts under Article 1320 of the Indonesian Civil Code. This Research employs normative juridical and empirical juridical methods using statutory, conceptual, and case study approaches. The findings indicate that, from a normative perspective, both cooperation agreements have incorporated most of the mandatory elements; however, significant differences exist in the quality of contractual provisions and their practical implementation. The BOT arrangement at Purwadadi Market has been relatively well implemented in accordance with the agreement, whereas the Pagaden Market has faced various constraints, including ambiguity in the contractual object and inadequate governmental oversight. This study concludes that strengthening the legal framework and enhancing local government supervision are essential to ensure legal certainty and the effective implementation of Build Operate Transfer schemes.

Keywords: *Build Operate Transfer, Cooperation Agreement, Regional Government Assets.*

Abstrak. Kerja sama antara pemerintah daerah dan pihak swasta melalui pola Bangun Guna Serah (BGS) merupakan salah satu instrumen pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) yang bertujuan untuk mengoptimalkan aset daerah tanpa membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun dalam praktiknya, pelaksanaan perjanjian kerja sama BGS sering menghadapi berbagai permasalahan hukum dan administratif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kabupaten Subang dan pihak swasta pada Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 serta syarat sah perjanjian menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif kedua perjanjian telah memuat sebagian besar unsur wajib, namun terdapat perbedaan signifikan dalam kualitas pengaturan dan implementasinya. Pasar Purwadadi relatif berjalan sesuai perjanjian, sedangkan Pasar Pagaden menghadapi berbagai kendala, seperti ketidakjelasan objek perjanjian dan belum optimalnya pengawasan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan aspek yuridis dan pengawasan pemerintah daerah diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan BGS.

Kata Kunci: *Bangun Guna Serah, Perjanjian Kerja Sama, Barang Milik Daerah.*

A. Pendahuluan

Pasar tradisional memiliki peran strategis dalam perekonomian daerah karena berfungsi sebagai pusat distribusi kebutuhan pokok, penggerak Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), serta sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Manan, 2001). Selain bernilai ekonomi, pasar tradisional juga memiliki fungsi sosial sebagai ruang interaksi masyarakat. Namun demikian, berbagai studi menunjukkan bahwa pasar tradisional di banyak daerah masih menghadapi permasalahan struktural, seperti kondisi fisik bangunan yang tidak layak, tata kelola yang kurang profesional, serta keterbatasan sarana dan prasarana pendukung (Subekti, 2014).

Pemerintah daerah, sebagai penyelenggara pelayanan publik, memiliki kewajiban untuk menjamin tersedianya fasilitas pasar yang layak dan representatif. Akan tetapi, keterbatasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sering menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pembangunan dan revitalisasi pasar tradisional. Kondisi ini mendorong pemerintah daerah untuk memanfaatkan skema kerja sama dengan pihak swasta sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur publik, salah satunya melalui pola Bangun Guna Serah (BGS) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020.

Bangun Guna Serah merupakan bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa tanah oleh pihak swasta dengan cara mendirikan bangunan dan/atau fasilitas penunjang, kemudian mengelolanya dalam jangka waktu tertentu sebelum diserahkan kembali kepada pemerintah daerah (Permendagri Nomor 19 Tahun 2016). Skema ini dipandang mampu menjawab keterbatasan pendanaan pemerintah daerah karena melibatkan investasi pihak swasta tanpa mengalihkan kepemilikan aset daerah. Namun, karena melibatkan pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik, perjanjian BGS tidak hanya tunduk pada ketentuan hukum perdata, khususnya hukum perjanjian, tetapi juga harus mematuhi prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan asas-asas pengelolaan keuangan daerah (Khairandy, 2013).

Kabupaten Subang merupakan salah satu daerah yang menerapkan skema Bangun Guna Serah dalam pengelolaan pasar tradisional, antara lain pada Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi. Kedua pasar tersebut dikembangkan melalui kerja sama dengan pihak swasta berdasarkan dasar hukum yang sama. Namun, hasil implementasi di lapangan menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan, baik dari aspek pengelolaan, tingkat keterisian kios, kontribusi terhadap PAD, maupun dampak sosial ekonomi terhadap pedagang.

Perbedaan kondisi tersebut menimbulkan persoalan hukum yang relevan untuk dikaji, khususnya terkait kesesuaian perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji skema BGS sebagai instrumen pemanfaatan aset daerah, namun kajian yang secara komparatif membahas efektivitas implementasi BGS pada dua objek dengan dasar hukum yang sama masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tinjauan yuridis perjanjian kerja sama Bangun Guna Serah di Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya sebagai upaya memperkuat kepastian hukum dan tata kelola aset daerah. Pasar tradisional memiliki peran strategis dalam perekonomian daerah karena menjadi pusat distribusi kebutuhan pokok, penggerak UMKM, serta sumber pendapatan asli daerah. Namun keterbatasan anggaran sering menjadi hambatan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan dan revitalisasi pasar. Oleh karena itu, pemerintah daerah memanfaatkan skema Bangun Guna Serah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur dengan melibatkan pihak swasta.

Bangun Guna Serah merupakan bentuk kerja sama pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak swasta dengan cara mendirikan bangunan dan mengelolanya dalam jangka waktu tertentu, sebelum diserahkan kembali kepada pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, perjanjian BGS harus tunduk pada ketentuan hukum perdata serta hukum administrasi negara karena melibatkan pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik.

Kabupaten Subang menerapkan pola BGS dalam pengelolaan Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi. Meskipun memiliki dasar hukum yang sama, implementasi kedua kerja sama tersebut menunjukkan hasil yang berbeda. Kondisi ini menimbulkan permasalahan hukum yang menarik untuk dikaji, khususnya terkait kesesuaian perjanjian dengan peraturan perundang-undangan dan kendala dalam pelaksanaannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tinjauan yuridis perjanjian kerja sama BGS serta mengidentifikasi kendala yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya.

B. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yang diarahkan untuk mengkaji dan menganalisis kaidah, asas, serta norma hukum yang berlaku dalam sistem hukum positif. Pendekatan ini difokuskan pada penelaahan peraturan perundang-undangan yang mengatur kerja sama antara Pemerintah Daerah dan pihak swasta dengan pola Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BGS), khususnya dalam konteks Perjanjian Kerja Sama pada Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini berupaya menilai kesesuaian antara ketentuan normatif yang berlaku dengan fakta hukum yang muncul dalam pelaksanaan kerja sama BGS.

Untuk melengkapi analisis normatif tersebut, pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara, observasi lapangan, dan studi dokumen. Wawancara dilaksanakan secara terstruktur dan semi-terstruktur kepada para pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan BGS, meliputi pejabat Pemerintah Daerah yang membidangi pengelolaan aset dan kerja sama, pihak swasta selaku mitra pengelola pasar, serta perwakilan pedagang sebagai pihak yang terdampak secara langsung. Selain itu, observasi lapangan dilakukan dengan mengamati kondisi fisik pasar, tata letak bangunan, kelayakan sarana dan prasarana, tingkat keterisian kios dan los, serta aktivitas perdagangan dan penerapan tarif pengelolaan pasar. Pendekatan ini bertujuan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai implementasi BGS dalam praktik.

Selanjutnya, studi dokumen dilakukan melalui penelaahan berbagai dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan BGS, antara lain Perjanjian Kerja Sama (PKS), dokumen tender, Berita Acara Serah Terima (BAST), serta dokumen administratif lainnya yang relevan dengan proses pembangunan, pengelolaan, dan serah terima aset daerah. Analisis dokumen ini digunakan untuk menilai kepatuhan prosedural pelaksanaan BGS terhadap ketentuan hukum yang berlaku, khususnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan dan data lapangan hasil observasi serta wawancara, dan bahan hukum sekunder yang meliputi literatur, jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan karya tulis lain yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pemerintah Kabupaten Subang dan pihak swasta melalui skema Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BGS) pada Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden secara konseptual telah dirancang dengan merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Penelaahan terhadap unsur-unsur perjanjian menunjukkan bahwa sebagian besar ketentuan normatif yang diwajibkan dalam skema BGS telah tercantum dalam perjanjian kerja sama, meliputi kejelasan objek pemanfaatan, identitas dan kewenangan para pihak, jangka waktu kerja sama, mekanisme kontribusi dan pembagian hasil, serta pengaturan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kondisi ini mengindikasikan bahwa perjanjian BGS secara umum telah disusun untuk memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan aset daerah.

Meskipun demikian, penelitian ini juga mengungkap adanya kelemahan pada aspek formal perjanjian, terutama terkait tidak adanya penegasan bahwa Perjanjian Kerja Sama tersebut dibuat dalam bentuk Akta Notaris sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 230 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Ketiadaan ketentuan ini berpotensi melemahkan kekuatan pembuktian perjanjian dan membuka ruang kerentanan hukum apabila terjadi perselisihan di kemudian hari. Dengan demikian, walaupun secara substansial perjanjian telah memenuhi sebagian besar persyaratan normatif, aspek formal ini menunjukkan perlunya penyempurnaan dalam perumusan perjanjian BGS.

Dari sisi implementasi, hasil penelitian memperlihatkan adanya perbedaan yang cukup mencolok antara pelaksanaan BGS pada Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden. Pada Pasar Purwadadi, pelaksanaan kerja sama cenderung berlangsung lebih efektif dan terkelola dengan baik. Proses pembangunan dapat diselesaikan sesuai dengan rencana, fasilitas pasar tersedia dalam kondisi yang

lebih tertata, dan kewajiban pihak swasta terhadap Pemerintah Daerah pada umumnya dapat dipenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa perjanjian BGS pada Pasar Purwadadi relatif mampu dijalankan secara konsisten sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati, sehingga tujuan revitalisasi pasar sebagai sarana pelayanan publik dapat tercapai secara lebih optimal.

Sebaliknya, pelaksanaan BGS pada Pasar Pagaden menghadapi berbagai permasalahan yang lebih kompleks. Penelitian ini menemukan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan dalam Surat Keputusan Bupati dengan rencana pembagian hasil bangunan yang tercantum dalam Berita Acara Serah Terima (BAST). Ketidaksesuaian tersebut menimbulkan ketidakjelasan mengenai bagian bangunan yang menjadi hak Pemerintah Daerah, khususnya terkait kewajiban penyerahan minimal sepuluh persen dari hasil bangunan di luar fasilitas sosial dan fasilitas umum. Akibatnya, hingga penelitian ini dilakukan, proses serah terima aset belum dapat dilaksanakan, sehingga secara yuridis pengalihan penguasaan dan pencatatan aset daerah hasil kerja sama BGS belum terlaksana secara sempurna.

Selain permasalahan yuridis dan administratif, penelitian ini juga menyoroti dampak sosial-ekonomi dari penerapan skema BGS terhadap para pedagang pasar. Penerapan tarif sewa kios dan los setelah revitalisasi dinilai relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kondisi sebelum pelaksanaan BGS, terutama di Pasar Pagaden. Kondisi ini berdampak pada menurunnya minat pedagang untuk menempati kios secara resmi, yang tercermin dari rendahnya tingkat keterisian kios. Ketidakmampuan sebagian pedagang kecil untuk menyesuaikan diri dengan besaran biaya sewa tersebut berpotensi mengurangi fungsi pasar sebagai sarana ekonomi rakyat dan memperlemah peran sosial pasar tradisional.

Penelitian ini juga menemukan adanya keluhan pedagang terkait kurangnya keterbukaan dalam mekanisme penempatan kios dan los. Proses penentuan lokasi kios yang tidak disosialisasikan secara jelas memunculkan persepsi ketidakadilan di kalangan pedagang serta berpotensi menimbulkan konflik antar pelaku usaha. Di samping itu, masih ditemukannya pedagang liar di sekitar area pasar menunjukkan belum optimalnya pengawasan dan penegakan ketertiban oleh pengelola pasar maupun Pemerintah Daerah. Keberadaan pedagang liar tersebut menciptakan persaingan yang tidak seimbang dan semakin membebani pedagang resmi yang telah memenuhi kewajiban sewa dan retribusi.

Aspek lain yang menjadi temuan penting dalam penelitian ini adalah lemahnya fungsi pengawasan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan perjanjian BGS. Pengawasan yang dilakukan belum bersifat sistematis dan berkelanjutan, serta cenderung bersifat administratif dan reaktif. Tidak adanya tim pengawas khusus yang bekerja secara konsisten menyebabkan pelanggaran terhadap ketentuan perjanjian, seperti keterlambatan pembayaran kontribusi atau ketidaksesuaian hasil pembangunan, tidak segera ditindaklanjuti sesuai dengan mekanisme sanksi yang telah disepakati. Kondisi ini berdampak pada belum optimalnya penerapan *asas pacta sunt servanda* dan melemahnya kepastian hukum dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa skema Bangun Guna Serah pada Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden memiliki potensi sebagai instrumen kebijakan untuk mengatasi keterbatasan fiskal daerah dalam pembangunan infrastruktur publik. Namun demikian, efektivitas skema tersebut sangat bergantung pada ketepatan perumusan perjanjian, konsistensi pelaksanaan di lapangan, serta penguatan fungsi pengawasan Pemerintah Daerah. Tanpa pengawasan yang memadai dan kebijakan pengelolaan yang mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi pedagang, pelaksanaan BGS berpotensi menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif perjanjian dan realitas implementasi, sehingga manfaat kerja sama tidak dapat dirasakan secara optimal oleh masyarakat.

Analisis dan Pembahasan

Skema Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BGS) merupakan salah satu instrumen kerja sama antara Pemerintah Daerah dan pihak swasta dalam rangka pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) yang dirancang sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur publik di tengah keterbatasan fiskal daerah. Melalui mekanisme ini, pemerintah daerah memberikan hak kepada mitra swasta untuk membangun dan mengelola aset daerah dalam jangka waktu tertentu, dengan kewajiban untuk menyerahkan kembali aset tersebut kepada pemerintah daerah setelah masa kerja sama berakhir. Secara konseptual, skema BGS tidak hanya dimaksudkan sebagai solusi pembiayaan, tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, memperbaiki tata kelola aset daerah, serta menciptakan nilai tambah ekonomi yang berkelanjutan bagi daerah.

Namun demikian, praktik pelaksanaan skema BGS menunjukkan bahwa keberhasilannya tidak semata-mata ditentukan oleh tujuan normatif dan kerangka regulasi yang mengaturnya. Efektivitas skema ini sangat bergantung pada kualitas perumusan Perjanjian Kerja Sama (PKS) sebagai instrumen hukum utama, tingkat kepatuhan para pihak terhadap ketentuan perjanjian dan peraturan perundang-undangan, serta kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian secara konsisten. Dalam konteks Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden di Kabupaten Subang, perbedaan hasil implementasi skema BGS menunjukkan bahwa faktor-faktor tersebut memainkan peran yang sangat menentukan dalam keberhasilan atau kegagalan suatu kerja sama pemanfaatan aset daerah.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, perjanjian Bangun Guna Serah wajib memuat unsur-unsur tertentu yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, melindungi kepentingan pemerintah daerah sebagai pemilik aset, serta meminimalkan potensi sengketa di kemudian hari. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perjanjian Kerja Sama pada Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden secara formal telah mencantumkan sebagian besar unsur yang dipersyaratkan oleh regulasi tersebut. Akan tetapi, apabila dianalisis lebih mendalam, terdapat perbedaan yang signifikan dalam kualitas pengaturan dan kedalaman substansi perjanjian antara kedua pasar tersebut.

Pada Pasar Purwadadi, PKS disusun dengan perumusan yang relatif lebih rinci dan sistematis, terutama dalam menjabarkan objek kerja sama, spesifikasi teknis bangunan, peruntukan fasilitas pasar, serta mekanisme serah terima aset pada akhir masa kerja sama. Kejelasan pengaturan ini memberikan kepastian hukum bagi para pihak dan memudahkan pemerintah daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban mitra swasta. Keberadaan klausul yang lebih tegas dan terperinci juga berfungsi sebagai instrumen pencegah terjadinya perbedaan penafsiran yang dapat menghambat pelaksanaan perjanjian.

Sebaliknya, pada Pasar Pagaden, perumusan PKS cenderung bersifat umum dan kurang mendalam dalam mengatur aspek-aspek teknis yang krusial. Ketidaktegasan pengaturan tersebut tercermin dari adanya ketidaksinkronan antara Perjanjian Kerja Sama, Surat Keputusan Bupati, dan rancangan Berita Acara Serah Terima (BAST). Perbedaan dokumen ini menimbulkan ketidakpastian hukum terkait porsi hasil bangunan yang menjadi hak pemerintah daerah, sehingga menghambat proses serah terima aset secara yuridis. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur skema BGS dengan praktik administratif dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya melemahkan posisi pemerintah daerah sebagai pemilik aset.

Permasalahan mendasar lainnya yang ditemukan dalam penelitian ini adalah tidak ditegaskannya kewajiban pembuatan Perjanjian Kerja Sama dalam bentuk Akta Notaris sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 230 ayat (4) Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Ketidadaan akta notaris sebagai bentuk perjanjian berdampak pada lemahnya kekuatan pembuktian PKS dan membuka ruang interpretasi yang berbeda-beda terhadap klausul perjanjian. Dalam konteks Pasar Pagaden, kondisi ini berkontribusi terhadap munculnya perbedaan pemahaman antara pemerintah daerah dan pihak swasta, yang berujung pada tertundanya penyelesaian serah terima aset dan berpotensi menimbulkan sengketa hukum di masa mendatang.

Ditinjau dari perspektif hukum perdata, kedua PKS secara formal telah memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan bertindak hukum, objek tertentu, dan sebab yang halal. Pemerintah daerah bertindak melalui pejabat yang memiliki kewenangan hukum, pihak swasta merupakan badan hukum yang sah, serta tujuan perjanjian berupa pembangunan dan pengelolaan pasar tidak bertentangan dengan hukum maupun ketertiban umum. Meskipun demikian, pemenuhan syarat sah perjanjian secara formal tidak serta-merta menjamin efektivitas pelaksanaan perjanjian dalam praktik.

Pada Pasar Purwadadi, kesepakatan para pihak tercermin dari adanya keselarasan antara isi perjanjian dan pelaksanaan di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa pertemuan kehendak antara pemerintah daerah dan mitra swasta tidak hanya terjadi secara formal, tetapi juga secara substantif. Sebaliknya, pada Pasar Pagaden ditemukan indikasi adanya ketidaksamaan pemahaman antara para pihak, khususnya terkait mekanisme serah terima dan pembagian hasil bangunan. Kesepakatan yang terbentuk dalam PKS Pasar Pagaden cenderung bersifat formalistik dan belum sepenuhnya didukung oleh kesepakatan substansial, sehingga menimbulkan hambatan dalam implementasi perjanjian.

Analisis terhadap penerapan asas-asas hukum perjanjian memperkuat temuan tersebut. Pada Pasar Purwadadi, asas konsensualisme, asas pacta sunt servanda, asas itikad baik, dan asas keadilan relatif diterapkan secara konsisten. Para pihak melaksanakan kewajiban kontraktual sesuai dengan perjanjian, kontribusi kepada pemerintah daerah dibayarkan secara stabil, serta hubungan kerja sama berlangsung dalam suasana yang relatif harmonis. Kondisi ini mencerminkan adanya keseimbangan antara kepentingan pemerintah daerah, kepentingan mitra swasta, dan kepentingan pedagang sebagai pengguna fasilitas pasar.

Sebaliknya, pada Pasar Pagaden, penerapan asas pacta sunt servanda dan asas itikad baik belum berjalan secara optimal. Penundaan pembayaran kontribusi, belum terlaksananya serah terima aset, serta kebijakan tarif sewa kios yang tidak sebanding dengan kemampuan pedagang menunjukkan bahwa isi perjanjian tidak sepenuhnya dilaksanakan sebagaimana mestinya. Lemahnya pengawasan pemerintah daerah memperparah kondisi tersebut, karena pelanggaran terhadap perjanjian tidak segera diikuti dengan langkah penegakan hukum atau penerapan sanksi yang tegas. Akibatnya, perjanjian kehilangan daya ikatnya secara substantif meskipun tetap sah secara formal.

Dari perspektif sosial-ekonomi, pelaksanaan skema BGS di Pasar Purwadadi memberikan dampak yang relatif lebih positif. Tingkat keterisian kios yang lebih tinggi dan minimnya resistensi dari pedagang menunjukkan bahwa kebijakan tarif dan pengelolaan pasar lebih sesuai dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat setempat. Hal ini mendukung keberlanjutan aktivitas perdagangan dan memperkuat fungsi pasar sebagai pusat ekonomi rakyat. Sebaliknya, di Pasar Pagaden, tingginya tarif sewa kios, rendahnya tingkat okupansi, serta maraknya pedagang yang berjualan di luar area pasar mencerminkan ketidakseimbangan antara pendekatan bisnis pengembang dan realitas ekonomi pedagang lokal. Dampak tersebut tidak hanya merugikan pedagang, tetapi juga memengaruhi kinerja finansial pengelola pasar dan berujung pada tidak optimalnya kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan keseluruhan pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa perbedaan hasil pelaksanaan skema Bangun Guna Serah antara Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden tidak semata-mata dipengaruhi oleh faktor ekonomi, melainkan sangat ditentukan oleh kualitas perumusan perjanjian, konsistensi pelaksanaan, serta efektivitas pengawasan pemerintah daerah. Temuan ini menegaskan bahwa kerja sama pemanfaatan aset daerah melalui skema BGS harus dirancang dan dilaksanakan secara komprehensif, tidak hanya memenuhi aspek legal formal, tetapi juga memperhatikan keadilan substantif dan dampak sosial-ekonomi bagi masyarakat. Tanpa pendekatan tersebut, skema BGS berpotensi gagal mencapai tujuan pembangunan daerah secara berkelanjutan dan berkeadilan.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Perjanjian Kerja Sama Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BGS) pada Pasar Purwadadi dan Pasar Pagaden di Kabupaten Subang belum sepenuhnya mencerminkan penerapan prinsip-prinsip hukum dan tata kelola pengelolaan aset daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun secara formal kedua perjanjian disusun dengan merujuk pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, kualitas perumusan klausul dan konsistensi implementasinya menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan. Perjanjian BGS pada Pasar Purwadadi relatif lebih memenuhi ketentuan normatif dan berjalan lebih efektif dalam praktik, yang ditandai dengan kelengkapan unsur-unsur perjanjian, kejelasan objek kerja sama, kesesuaian antara dokumen perjanjian dan pelaksanaan di lapangan, terlaksananya Berita Acara Serah Terima (BAST), serta pemenuhan kewajiban kontribusi kepada Pemerintah Daerah secara lebih tertib. Sebaliknya, pelaksanaan BGS di Pasar Pagaden masih menghadapi berbagai permasalahan hukum dan administratif, antara lain tidak dicantumkannya klausul kewajiban pembuatan perjanjian dalam bentuk Akta Notaris, ketidakjelasan pengaturan mengenai objek perjanjian dan porsi hasil bangunan, serta adanya inkonsistensi antara Perjanjian Kerja Sama, Surat Keputusan Kepala Daerah, dan rancangan dokumen serah terima. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang signifikan dan berdampak langsung terhadap terganggunya efektivitas pelaksanaan perjanjian kerja sama.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa faktor-faktor yuridis, administratif, dan sosial-ekonomi secara simultan menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan skema Bangun Guna Serah, khususnya di Pasar Pagaden. Dari sisi sosial-ekonomi, penetapan tarif sewa kios dan los yang tidak

mempertimbangkan secara memadai daya beli serta karakteristik ekonomi pedagang lokal telah menyebabkan rendahnya tingkat keterisian pasar. Rendahnya okupansi tersebut berdampak pada menurunnya pendapatan pengelola pasar, yang pada akhirnya berimplikasi pada tertundanya pembayaran kontribusi kepada Pemerintah Daerah dan tidak optimalnya pencapaian target Pendapatan Asli Daerah. Dari sisi tata kelola, lemahnya fungsi pengawasan Pemerintah Daerah, tidak dilaksanakannya evaluasi secara berkala, serta tidak diterapkannya mekanisme sanksi secara konsisten terhadap pelanggaran perjanjian memperburuk kondisi implementasi BGS. Akibatnya, prinsip-prinsip fundamental dalam hukum perjanjian, seperti asas pacta sunt servanda, asas itikad baik, dan asas keadilan, tidak terimplementasi secara optimal dalam pelaksanaan kerja sama tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberhasilan skema BGS tidak hanya ditentukan oleh kelengkapan aspek legal formal, tetapi juga sangat bergantung pada kualitas perencanaan, konsistensi pelaksanaan, serta kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengawasi kerja sama publik-swasta secara profesional dan berkeadilan. Tanpa perbaikan yang komprehensif terhadap aspek-aspek tersebut, tujuan utama skema Bangun Guna Serah sebagai instrumen peningkatan pelayanan publik, optimalisasi pemanfaatan aset daerah, dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah berpotensi sulit untuk tercapai secara berkelanjutan.

Ucapan Terimakasih

Penulis menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada Pemerintah Kabupaten Subang atas dukungan dan fasilitasi yang diberikan selama proses penelitian berlangsung. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada pihak pengelola Pasar Pagaden dan Pasar Purwadadi yang telah bersedia memberikan akses, data, serta informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Selain itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan bantuan, masukan, dan kerja sama, sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Dukungan tersebut sangat berperan dalam kelancaran proses pengumpulan data, analisis, dan penyusunan artikel ini.

Daftar Pustaka

- Arifah Hidayat, Diana Wiyanti, & Makmur. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Anggota Koperasi BMT Rindu Alam yang Dananya Disalahgunakan Pengurus. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 21–24. <https://doi.org/10.29313/jrih.v3i1.2113>
- Elis Rusnita, & Frency Siska. (2025). Ganti Rugi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bandar Udara dalam Perspektif Hukum. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 137–144. <https://doi.org/10.29313/jrih.v5i2.8485>
- Khairandy, R. (2013). Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan. FH UII Press.
- Manan, B. (2001). Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marzuki, P. M. (2017). Penelitian Hukum. Kencana.
- Mertokusumo, S. (2019). Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Cahaya Atma Pustaka.
- Rahardjo, S. (2009). Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis. Genta Publishing.
- Subkti. (2014). Hukum Perjanjian. Intermasa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Ilham Maulana, & Arinto Nurcahyono. (2023). Penegakan Hukum Tindak Pidana Penimbunan dan Penyalahgunaan BBM Dihubungkan dengan UU Migas. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 49–54. <https://doi.org/10.29313/jrih.v3i1.2138>

Maulana, M. R., & Arif Firmansyah. (2023). Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Usaha yang Menambang di Kawasan Hutan Tanpa Izin. *Jurnal Riset Ilmu Hukum*, 11–16. <https://doi.org/10.29313/jrih.v3i1.1839>