

**KONSISTENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP* DI KABUPATEN JOMBANG DALAM PEMANFAATAN BARANG MILIK DAERAH \***

**Trinah Asi Islami\*\***

Prodi Hukum Ekonomi Syari'ah, FAI, Universitas Hasyim Asy'ari Jombang

**Muhammad Dzikirullah H. Noho**

Prodi S2 Hukum Keluarga, FAI, Universitas Hasyim Asy'ari Jombang

**Norma Fitria**

Prodi Hukum Ekonomi Syari'ah, FAI, Universitas Hasyim Asy'ari Jombang

**Mochammad Fahd Akbar**

Prodi Hukum Keluarga, FAI, Universitas Hasyim Asy'ari Jombang

**Ahmad Faruq**

Prodi Hukum Keluarga, FAI, Universitas Hasyim Asy'ari Jombang

**Irnawati**

Prodi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora, Universitas PGRI Adi Buana Surabaya

**Tony Seno Aji**

Prodi Ekonomi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Negeri Surabaya

**Abstrak**

Terdapat sejumlah persoalan yang muncul dalam penerapan skema bangun guna serah, seperti jangka waktu pengelolaan, penyewaan ulang aset kepada pihak ketiga, dan penggunaan BMD yang tidak sesuai ketentuan. Pemerintah Kabupaten Jombang masih menggunakan cara-cara konvensional dalam pemanfaatan BMD, padahal telah ada regulasi yang lebih modern seperti PERPRES No. 38/2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan pendekatan konseptual. Sebagaimana yang telah disampaikan oleh Bagian Hukum Pemkab Jombang bahwa implementasi dari pelaksanaan BGS maupun kebijakannya masih banyak resiko sebagaimana peristiwa-peristiwa BGS yang terjadi di Jombang yang sampai saat ini belum juga terselesaikan dengan baik. Dari beberapa upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang untuk meningkatkan implementasi kebijakan infrastruktur pembangunan yang menggunakan skema alternatif pembiayaan PPP dalam hal ini BGS, tentunya juga harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan telah ada, karena itu perlu adanya upaya dan inovasi kebijakan pemerintah.

**Kata Kunci :** *Peraturan daerah, Public Private Partnership, Kabupaten Jombang, Barang Milik Daerah*

**Abstract**

*There are a number of issues that arise in the implementation of the build-operate-transfer scheme, such as the management period, re-leasing of assets to third parties, and the use of BMD*

---

\* Hasil penelitian yang didanai oleh UNHASy pada tahun 2024.

\*\* Alamat korespondensi: trinahislami@unhasy.ac.id

*that is not in accordance with the provisions. The Jombang Regency Government still uses conventional methods in utilizing BMD, even though there are more modern regulations such as PERPRES No. 38/2015 concerning Government Cooperation with Business Entities (KPBU). The research method used is empirical juridical with a conceptual approach. As conveyed by the Legal Section of the Jombang Regency Government, the implementation of BGS and its policies still has many risks, such as the BGS incidents that occurred in Jombang which have not been resolved properly until now. Of the several efforts that have been made by the Jombang Regency Government to improve the implementation of infrastructure development policies that use alternative PPP financing schemes in this case BGS, of course, they must also pay attention to the applicable and existing provisions, therefore there needs to be government policy efforts and innovations.*

**Keywords :** Regional Regulation, Public Private Partnership, Jombang Regency, Regional Property

### A. Latar Belakang Masalah

Kabupaten Jombang merupakan daerah di Jawa Timur yang mempunyai posisi strategis yang berada pada persimpangan jalur lintas utara, dan selatan Pulau Jawa (Surabaya-Madiun-Solo Yogyakarta), jalur Surabaya-Tulungagung, serta jalur Malang-Tuban). Selain itu, Kabupaten Jombang juga mempunyai sektor prioritas dalam bidang pertambangan, penggalan tenaga Galian C, industri pengolahan, listrik, dan sebagainya.<sup>1</sup>

Keunggulan tersebut harus dipandang serius dari segi pengelolannya oleh Pemerintah Kabupaten Jombang sebagai lokomotif daerah dalam peningkatan pembangunan infrastruktur yang layak, minimal dengan memanfaatkan barang milik daerah (BMD) untuk mendukung seluruh kepentingan "stakeholder". Berdasarkan PERDA Kabupaten Jombang No. 9 / 2021 tentang Pengelolaan BMD, setidaknya mensyaratkan 5 bentuk pemanfaatan BMD meliputi; sewa, pinjam

pakai, kerja sama pemanfaatan, BGS atau BSG atau kerjasama penyediaan infrastruktur.

Bentuk di atas dapat dilihat pada pembangunan Pasar Mojotrisno Jombang dengan menggunakan skema bangun guna serah<sup>2</sup> dan pembangunan ruko simpang tiga Jombang dengan menggunakan skema bangun guna serah.<sup>3</sup> Pembangunan tersebut penerapannya menuai persoalan baik jangka waktu pengelolaan, barang yang disewakan ulang pada pihak ketiga, dan persoalan BMD yang digunakan. Permasalahan tersebut disebabkan pemanfaatan masih menggunakan cara-cara konvensional dan tidak ada upaya inovasi kebijakan dalam pembiayaan pemanfaatan infrastruktur.

Pada hakikatnya Pemerintah Kabupaten Jombang dalam membuat kebijakan terkait pemanfaatan BMD khususnya dengan sistem BOT diperlukan adanya konsistensi pembentuk Peraturan Daerah dengan tetap merujuk pada hierarki peraturan perun

<sup>1</sup> Mohamad Basori, dkk., 2017. Analisis Sektor Ekonomi Unggulan Kabupaten Jombang Tahun 2011-2015, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang : *Jurnal Ilmu Ekonomi*, 1(4), hlm. 433.

<sup>2</sup> Radar Jombang., 2024. *HGB Pasar Mojotrisno Jombang Sudah Habis, BPKAD Tak Ada Lagi Sewa Menyewa*. Tersedia di: <https://radarjombang.jawapos.com/politik-pemerintahan/662756151/hgb-pasar-mojotrisno-jombang-sudah-habis-bpkad-tak-ada-lagi-sewa-menyewa> [Diakses: 25 Maret 2024]

<sup>3</sup> Radar Jombang., 2024. *Tak Lagi Pakai HGB, Pemkab Jombang Ungkap Teknis Sewa Ruko Simpang Tiga Mulai Tahun 2024*. Tersedia di: <https://radarjombang.jawapos.com/politik-pemerintahan/663440545/tak-lagi-pakai-hgb-pemkab-jombang-ungkap-teknis-sewa-ruko-simpang-tiga-mulai-tahun-2024?page=2> [Diakses: 25 Maret 2024]

dang-undangan sebagaimana yang teruang dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni mengacu pada PERPRES No. 38/2015 tentang KPBUP atau dikenal PPP.<sup>4</sup> Salah satu bentuk kebijakan PPP yang paling sering digunakan yaitu BGS atau *build operate transfer* (BOT).<sup>5</sup> Kebijakan Perpres tersebut tidak diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang sehingga tidak ada jaminan apapun dari pemerintah ditingkat atasnya bilamana terjadi perselisihan. Keunggulan menggunakan skema pembiayaan PPP yang dipromosi oleh Bappenas yaitu adanya jaminan bagi Pemerintah Daerah yang akan membangun infrastruktur baik dari finansial, politik, sosial, dan hukum.<sup>6</sup> Dengan demikian, Pemerintah Kabupaten Jombang secara futuristik untuk memperbaiki PERDA baik yang berbentuk PERDA Kabupaten Jombang maupun PERBUP Jombang dengan konsisten tetap mengacu pada peraturan di atasnya.

## **B. Metode Penelitian**

Dalam rangka upaya pengembangan hukum serta menjawab isu-isu hukum baru yang berkembang dalam masyarakat perlu dilakukan penelitian hukum.<sup>7</sup> Metode penelitian yang diterapkan menggunakan jenis penelitian

yuridis empiris dengan teknik analisis berupa induktif, deskriptif analitis terhadap isu yang dikaji. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum yang implementasinya menggunakan ketentuan hukum normatif secara langsung pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>8</sup> Pengumpulan datanya dilaksanakan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi dan data kepustakaan terhadap objek penelitian. Sedangkan untuk menjawab permasalahan hukum tersebut dengan menggunakan beberapa sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang relevan dengan judul penelitian serta menggunakan pendekatan permasalahan berupa pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum kemudian menemukan gagasan dan dapat melahirkan definisi hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang berkaitan dengan isu yang dihadapi.<sup>9</sup>

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Konsep Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Hirarki Pembentukan Peraturan PerUUan**

---

<sup>4</sup> Muhammad Dzikirullah H. Noho dan Anggita Doramia Lumbanraja., 2023. 'Perlin dungan Hukum *Public Private Partnership* Melalui Lembaga Penyelesaian Per selisihan Independen di Indonesia', Universitas Diponegoro, Semarang : *Jurnal Crepido*, 5(2), hlm. 147.

<sup>5</sup> Muhammad Dzikirullah H. Noho., 2023. '*Development of Waqf Objects through Public Private Partnership (PPP) as a Means of Infrastructure Development for the Public Interest*', QURU': Journal of Family Law and Culture, 1(1), hlm. 92.

<sup>6</sup> Muhammad Dzikirullah H. Noho., 2023. *Membangun Payung Hukum Public Private Partnership di Indonesia*. Disertasi, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 95.

<sup>7</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 3.

<sup>8</sup> Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 15.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum – Edisi Revisi*. (Jakarta: Kencana, 2017). hlm. 67.

Pembentukan Peraturan PerUUan merupakan pembuatan Peraturan PerUUan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan Perundang-Undangan secara hierarkinya terdapat beberapa jenis diantaranya : 1) UUD RI Tahun 1945, 2) Ketetapan MPR (TAP MPR), 3) UU / PERPU, 4) PP, 5) Perpres, 6) Perda Provinsi, 7) Perda Kab / Kota.<sup>10</sup>

Pembentukan Peraturan PerUUan harus dilakukan berdasarkan pada asas-asas diantaranya asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan asas keterbukaan.<sup>11</sup>

Pembentukan peraturan PerUUan lahir dari kewenangan atribusi dan delegasi, termasuk kewenangan pembentukan PERDA.<sup>12</sup> Atribusi kewenangan pembentukan PERDA dapat dilihat dari rumusan Pasal 236 No. 23/2014 tentang PEMDA Jo. Pasal 14 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, Perda juga dibentuk atas dasar delegasi kewenangan.<sup>13</sup>

## 2. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Terkait *Public Private Partnership*

Skema alternatif PPP banyak sekali turunannya, di Indonesia istilah PPP diartikan dengan banyak hal yang diantaranya BOOT, BGS atau BSG,

namun pada umumnya dikenal dengan istilah PPP. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut BAPPENAS) terdapat banyak istilah PPP dan turunannya. Dalam penelitian ini dapat dispesifikan khususnya di Jombang tidak menggunakan banyak skema sedangkan yang digunakan di Pemerintahan Kabupaten Jombang adalah BGS melalui Peraturan Bupati Jombang tentang pemanfaatan barang milik daerah. Dalam Pemerintahan Kabupaten Jombang ini, instansi yang berwenang menaungi, mengawasi peraturan perundang-undangan terkait BGS ini langsung dipimpin oleh Bupati dalam hal ini Bupati Kabupaten Jombang. Sedangkan secara teknis yang mengoperasikan BGS di lapangan adalah instansi BAPPEDA Kabupaten Jombang. Dalam kepentingan ini, saat ini dipimpin oleh PJ Bupati yang berasal dari Inspektorat khusus Kementerian Dalam Negeri, yang mana dalam penyelenggaraan pemerintahan menggunakan peraturan perundang-undangan. Adapun beberapa faktor yang selalu ditekankan oleh Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam bidang pemanfaatan barang milik daerah ini adalah sebagai berikut :<sup>14</sup>

1. Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah;
2. Kesesuaian atau tidaknya penyelenggaraan pemerintahan dengan dasar hukum yang tersedia.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi*

*Muatan, Ed. Revisi.* (Yogyakarta: PT Kanisus, 2020), hlm 108.

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Syifa. Hasil wawancara, Bagian Hukum Sekretariat Pemerintah Kabupaten Jombang, 23 September 2024.

Dalam hal melakukan penyelesaian pemerintahan berdasarkan dasar hukum yang jelas baik berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun turunan-turunannya. Terkait ketentuan PPP dalam hal ini BGS di Pemerintahan Kabupaten Jombang mengacu pada ketentuan barang milik daerah yang tertuang dalam PERDA No. 9/2021, yang terdiri dari 5 (lima) bentuk pemanfaatan BMD meliputi sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, BGS atau BSG atau kerjasama penyediaan infrastruktur dengan tetap mengacu pada aturan-aturan dalam PP No. 28/2020 tentang Perubahan Atas PP No. 27 / 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah dan juga PERMENDAGRI No. 19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah sampai pada turunannya yaitu PERDA Kabupaten Jombang No. 9/2021 tentang Pengelolaan BMD dan PERBUP Kabupaten Jombang No. 52/2022 tentang Pemanfaatan BMD Pemerintah Kabupaten Jombang.

Penentuan skema pemanfaatannya meliputi (1) harus melihat terlebih dahulu spesifikasi barangnya, (2) penggunaan model yang relevan, (3) model kerjasamanya berdasarkan prosedur dan regulasi yang tersedia. Beberapa penawaran yang ditawarkan oleh Pemerintah Daerah tentunya harus juga disepakati oleh investor.<sup>15</sup>

### **3. Implementasi Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Di Pemerintah Kabupaten Jombang Melalui Skema Alternatif Pembiayaan PPP Saat Ini**

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 UU No. 12/2011 bahwa materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kab/Kota harus berisi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan / atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi.<sup>16</sup>

Tata kelola pembangunan infrastruktur di Pemerintah Kabupaten Jombang yang menggunakan skema BGS sebagaimana pengaturannya yang tertuang dalam PERDA Kabupaten Jombang No. 9/2021, faktanya dalam implementasi kebijakannya tetap mengacu pada aturan-aturan dalam PP No. 28/2020 tentang Perubahan Atas PP No. 27/2014 dan PERMENDAGRI No. 19/2016 sampai pada turunannya yaitu Perda Kab. Jombang No. 9/2021 terkait Pengelolaan BMD serta PERBUP Kabupaten Jombang No. 52 / 2022 tentang Pemanfaatan BMD Pemerintah Kabupaten Jombang. Namun, Pemerintah Kabupaten Jombang dalam membuat kebijakan PERDA terkait BMD tidak mengacu pada PERPRES KPBU atau dikenal PPP. Salah satu bentuk kebijakan PPP yang paling sering digunakan yaitu BGS atau BOT. Dalam penerapannya kebijakan Perpres tersebut tidak digunakan oleh Pemkab Jombang sehingga tidak ada jaminan apapun dari peme

---

<sup>15</sup> Pemerintah Kabupaten Jombang., 2021. *Peraturan Daerah Kabupaten Jombang No. 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD)*.

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

rintah ditingkat atasnya bilamana terjadi perselisihan. Keunggulan menggunakan skema pembiayaan PPP yang dipromosi oleh BAPPENAS yaitu adanya jaminan bagi Pemerintah Daerah yang akan membangun infrastruktur baik dari finansial, politik, sosial, dan hukum. Apabila dilihat dari Pasal 14 UU No. 12/2011 bahwa materi muatan Perda Kab. Jombang No. 9/2021 tentang BMD seharusnya tidak terlepas dari ketentuan Perpres No. 38/2015 sebagai peraturan yang lebih tinggi.

#### **D. Penutup**

Skema alternatif PPP banyak sekali turunannya, di Indonesia istilah PPP diartikan dengan banyak hal yang diantaranya BOOT, BGS atau BSG, namun pada umumnya dikenal dengan istilah PPP. Terkait ketentuan PPP dalam hal ini BGS di pemerintahan Kabupaten Jombang mengacu pada ketentuan barang milik daerah yang tertuang dalam PERDA No. 9 Tahun 2021 yang terdiri dari 5 (lima) bentuk pemanfaatan BMD meliputi sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, BGS atau BSG atau kerjasama penyediaan infrastruktur.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang jarang menggunakan istilah BGS, dengan alasan untuk mengantisipasi timbulnya permasalahan seperti yang terjadi kasus simpang tiga. berdasarkan kasus sebelumnya yang terjadi, Pemerintah Kabupaten Jombang sangat berhati-hati untuk melakukan pemanfaatan dalam bentuk BGS tersebut. Dari beberapa upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang untuk meningkatkan implementasi kebijakan infrastruktur pembangunan yang menggunakan skema alternatif pembiayaan PPP dalam

hal ini BGS, tentunya juga harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan telah ada. Sebagaimana apa yang telah disampaikan oleh Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Jombang bahwa implementasi dari pelaksanaan BGS maupun kebijakannya masih banyak resiko sebagaimana peristiwa-peristiwa BGS yang terjadi di Jombang yang sampai saat ini belum juga terselesaikan dengan baik. Kebijakan terkait PPP di Pemerintah Kabupaten Jombang mengacu pada PERDA No. 9 Tahun 2021 tentang BMD. Salah satu kebijakan terkait PPP termuat dalam PERPRES No. 38 Tahun 2015 namun penerapannya kebijakan Perpres tersebut tidak digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang sehingga tidak ada jaminan apapun dari pemerintah ditingkat atasnya bilamana terjadi perselisihan. Keunggulan menggunakan skema pembiayaan PPP yang dipromosi oleh BAPPENAS yaitu adanya jaminan bagi Pemerintah Daerah yang akan membangun infrastruktur baik dari finansial, politik, sosial, dan hukum.

Adapun saran yang diberikan perlu adanya upaya dan inovasi kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang yang mengatur terkait dengan permasalahan pembiayaan pemanfaatan infrastruktur, Upaya dan inovasi ini harus segera disikapi oleh Pemerintah Kabupaten Jombang kedepannya untuk menata ulang kebijakan-kebijakan pembangunan infrastruktur yang lebih tepat dan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni mengacu pada kebijakan PERPRES No. 38 Tahun 2015 untuk pembangunan infrastruktur melalui skema PPP.

**Daftar Pustaka**

- Basori, Mohamad dkk., 2017. Analisis Sektor Ekonomi Unggulan Kabupaten Jombang Tahun 2011-2015, *Jurnal Ilmu Ekonomi*, 1(4).
- H. Noho, Muhammad Dzikirullah dan Anggita Doramia Lumbanraja., 2023. 'Perlindungan Hukum Public Private Partnership Melalui Lembaga Penyelesaian Perselisihan Independen di Indonesia', *Jurnal Crepido*, 5(2).
- H. Noho, Muhammad Dzikirullah. 2023. *'Development of Waqf Objects through Public Private Partnership (PPP) as a Means of Infrastructure Development for the Public Interest'*, QURU': Journal of Family Law and Culture, 1(1).
- H. Noho, Muhammad Dzikirullah. 2023. *Membangun Payung Hukum Public Private Partnership di Indonesia*. Disertasi, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Ed. Revisi. Yogyakarta: PT Kanisius, 2020.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2017. *Penelitian Hukum – Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Susanti, Dyah Ochtorina dan A'an Efendi., 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.