

BAB I

PENDAHULUAN

A. Kasus Posisi

Pulau Saronde adalah sebuah pulau yang terletak di Laut Sulawesi yang secara administratif termasuk di wilayah Kecamatan Ponelo Kepulauan, Kabupaten Gorontalo Utara, Provinsi Gorontalo¹. Pulau Saronde saat ini menjadi salah satu tujuan wisata yang paling populer di Provinsi Gorontalo². Pulau indah nan cantik ini terkenal dengan kekayaan alam yang melimpah. Potensi kepariwisataan di wilayah ini didorong oleh kemegahan ekosistem daratan maupun keajaiban bawah airnya yang memukau³.

Sejalan dengan keunggulan geografis tersebut, Pemerintah Provinsi Gorontalo rutin melakukan promosi tahunan untuk memperkenalkan potensi alam, kuliner, dan kekayaan budaya daerah kepada khalayak. Daya tarik estetika dan potensi alam yang signifikan dari pulau ini telah memicu minat investasi yang besar dari sektor swasta. Keterlibatan pihak ketiga tersebut bertujuan untuk mengoptimalkan pengembangan infrastruktur pariwisata sekaligus memproyeksikan perolehan nilai ekonomi melalui pengelolaan kawasan yang profesional.

¹ Pulau Saronde, terdapat dalam https://id.wikipedia.org/wiki/Pulau_Saronde#cite_note-1 diakses terakhir tanggal 29 Januari 2026, jam 01.55 WIB

² Pulau Saronde di Gorontalo, terdapat dalam <https://atourin.com/destination/gorontalo/pulau-saronde> diakses terakhir tanggal 29 Januari 2026, jam 01.55 WIB

³ Abdul Muhlis, Resort di Pulau Saronde dengan Pendekatan Arsitektur Ekowisata (*Ecotourism Architecture*), *Jambura Journal of Architecture*, Vol. 7, No. 1, 2025, hlm. 122.

Pulau Saronde awalnya dikelola oleh PT. Gorontalo Alam Bahari (selanjutnya disebut PT. GAB) berdasarkan perjanjian kerjasama dengan Pemerintah Daerah Gorontalo Utara di atas Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding MoU*) Tahun 2013 dengan masa kontrak selama 30 Tahun. Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (yang selanjutnya disebut KUHPerdata) Perjanjian merupakan suatu perbuatan yang mana satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih.

Subekti mendefinisikan perjanjian sebagai suatu peristiwa ketika seseorang berjanji kepada orang lain atau ketika dua orang saling berjanji untuk melakukan sesuatu, yang menimbulkan hubungan hukum antara pihak-pihak yang membuatnya⁴. Sementara itu perjanjian kerjasama adalah perjanjian yang dibuat dan dilaksanakan oleh para pihak yang berkepentingan dalam suatu pekerjaan, yang mana membutuhkan bantuan atau partisipasi pihak lain, sehingga melalui perjanjian tersebut diatur pembagian hak dan kewajiban masing-masing pihak untuk tujuan bersama⁵. PT GAB dipercaya untuk mengelola wisata terpadu di Pulau Saronde karena PT GAB merupakan perusahaan atau pihak swasta yang bergerak di bidang pariwisata dan memiliki kemampuan sumber daya manusia, organisasi dan finansial.

⁴Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 1996, hlm. 1.

⁵ Priscilla T. P dan Gunawan D, Tanggung Jawab Distributor Sebagai Konsekuensi Dari Pelanggaran Perjanjian Kerjasama Berupa Hutang Produk Kepada Produsen, *JMPIS Jurnal Manajemen dan Pemasaran Jasa*, Vol. 6, No. 1, 2024, hlm. 470.

Maksud dan tujuan pemerintah daerah dan PT GAB melakukan perjanjian kerjasama sebagaimana yang tertuang dalam Nota Kesepahaman adalah untuk pengelolaan fasilitas dan pembangunan Taman Hiburan Air (*Water Park*) di daerah kepulauan Saronde. Hal ini mencerminkan asas *pacta sunt servanda* sebagaimana yang diatur Pasal 1338 KUHPerdata. Menurut Subekti, asas ini menuntut agar perjanjian yang telah disepakati dilaksanakan dengan itikad baik dan tidak dibatalkan secara sepihak⁶.

Namun, sebelum perjanjian kerjasama berakhir, pemerintah daerah menghentikan kerjasama secara sepihak dengan mengeluarkan Surat Bupati Gorontalo Utara Nomor: 800/Bupati/106/IV/2021 perihal Penghentian MoU yang pada pokoknya menyatakan bahwa Bupati Gorontalo Utara menghentikan Nota Kesepahaman antara PT GAB dan pemerintah daerah Gorontalo Utara. PT GAB merasa dirugikan akan hal ini sebab PT GAB telah berupaya maksimal untuk mengelola Pulau Saronde dengan pencapaian kunjungan wisatawan nasional ke Pulau Saronde semakin meningkat per tahunnya.

PT GAB telah berupaya memperingatkan pemerintah daerah agar melaksanakan kewajibannya sesuai Nota Kesepahaman tetapi tidak diindahkan, hingga akhirnya PT GAB menggugat pemerintah daerah ke Pengadilan Negeri Limboto atas sengketa wanprestasi. Dalam kamus hukum, wanprestasi diartikan sebagai kelalaian, kealpaan, cidera janji, atau tidak menepati

⁶Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermasa, Jakarta, 1975, hlm. 116.

kewajibannya dalam perjanjian⁷. Sebagaimana yang dikemukakan J. Satrio, bahwa wanprestasi merupakan suatu kondisi hukum ketika debitur gagal melaksanakan prestasi yang telah disepakati dalam perikatan secara patut, yang mana kegagalan tersebut timbul akibat adanya unsur kesalahan pada pihak debitur⁸.

Sengketa ini telah mencapai putusan berkekuatan hukum tetap (*in kracht*) di tingkat Kasasi sebagaimana Putusan MA No. 4400K/PDT/2024 yang menyatakan pemerintah daerah terbukti wanprestasi karena tidak melaksanakan kewajibannya dan melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan. Konsekuensi hukum dari putusan ini adalah pemerintah daerah wajib membayar ganti rugi kepada PT GAB sebesar Rp 2,8 miliar dan wajib mengembalikan hak pengelolaan pulau kepada PT GAB⁹.

Di tengah sengketa ini, setelah pemerintah daerah dengan sepihak memutus hubungan kerjasama tersebut, pemerintah daerah diketahui telah mengikatkan diri dengan membuat perjanjian kerjasama baru dengan investor asing yaitu PT Blue Bay Divers. PT Blue Bay Divers adalah entitas perusahaan/*investor* asing dari Jerman yang bergerak di bidang *resort* dan *dive center*. PT Blue Bay Divers, yang dimiliki oleh Mrs. Anke Andree asal Jerman,

⁷ Setiawan Widagdo, *Kamus Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 589.

⁸ J. Satrio, *Wanprestasi menurut KUHPdata, Doktrin, dan Yurisprudensi*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, Hlm. 3.

⁹ Wawan Akuba, *Pemkab Gorontalo Utara Diminta Bayar Rp 2 Miliar Gara-gara Sewakan Pulau Saronde ke Bule Jerman*, terdapat dalam <https://gorontalo.tribunnews.com/2025/01/02/pemkab-gorontalo-utara-diminta-bayar-rp-2-miliar-gara-gara-sewakan-pulau-saronde-ke-bule-jerman>, 2 Januari 2025, diakses pada tanggal 29 Januari 2026 pukul 05.42 WIB.

tertarik menjalin perjanjian kerjasama karena potensi keindahan Pulau Saronde yang dianggap kelas internasional dan belum banyak dikenal wisatawan asing. Perusahaan ini melihat peluang besar untuk mengembangkan destinasi wisata premium seperti *private island* dengan fasilitas vila, *diving center*, spa, dan *water sports*, setelah pengelola sebelumnya (PT Gorontalo Alam Bahari) dianggap tidak kompeten karena gagal membangun fasilitas dan hanya menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) minim sejak 2013¹⁰.

PT Blue Bay Divers telah masuk dan mengelola fasilitas *resort* dan *dive center* di Pulau Saronde berdasarkan perjanjian kerjasama dengan pemerintah daerah, dan diketahui bahwa hubungan kerjasama antara pemerintah daerah dan PT Blue Bay Divers telah dijalin tanpa terlebih dahulu memutus hubungan kerjasama secara legal dengan PT GAB¹¹. Yang artinya, menurut hukum, PT GAB masih memiliki hak atas pengelolaan Objek Wisata Kepulauan Saronde serta hubungan kerjasama antara PT GAB dan pemerintah daerah belum berakhir, dengan adanya keberadaan dan operasional PT Blue Bay Divers inilah yang memicu terjadinya *overlap* atau tumpang tindih dalam hak pengelolaan.

¹⁰ Dwi Manopo, *Jalan Panjang Investasi Pulau Saronde*, terdapat dalam <https://habari.id/jalan-panjang-investasi-pulau-saronde/>, 14 Juni 2022, diakses pada tanggal 29 Januari 2026 pukul 05.32 WIB.

¹¹ Putusan Pengadilan Negeri Limboto (Pengadilan Tingkat I) Nomor. 7/Pdt.G/2023/Pn. Lbo.

B. Permasalahan Hukum

1. Apakah Pemerintah Daerah Gorontalo Utara memiliki kewenangan secara hukum untuk membuat perjanjian kerjasama pengelolaan Pulau Saronde dengan PT. Blue Bay Divers terhadap objek yang masih dikelola oleh PT. GAB?
2. Bagaimana kedudukan perjanjian kerjasama pengelolaan Pulau Saronde yang dibuat antara Pemerintah Daerah Gorontalo Utara dengan PT. Blue Bay Divers?

C. Penelusuran Dokumen

Bahan-bahan hukum yang relevan dan dapat dijadikan dasar dalam memecahkan masalah dalam tulisan Legal Memorandum ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer

Yang dimaksud dalam bahan hukum primer adalah seluruh hukum perundang-undangan yang berlaku dan/atau yang pernah berlaku¹². Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan legal memorandum ini berupa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Konsep dan Metode*, Setara Press, Malang, 2013, hlm 27.

Nasional, Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 4400K/PDT/2024, Surat Bupati Gorontalo Utara Nomor 800/Bupati/106/IV/2021.

2. Bahan hukum sekunder

Berbeda dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder adalah seluruh karya akademik mulai dari deskriptif sampai yang berupa komentar kritikan yang dapat memperkaya pengetahuan tentang hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*), dan/atau yang seharusnya juga dipositifkan demi rasa keadilan (*ius constituendum*)¹³. Dalam penyusunan legal memorandum ini, bahan hukum sekunder yang dimanfaatkan meliputi berbagai pandangan dari pakar hukum perdata, tulisan artikel dalam jurnal hukum, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan erat dengan inti persoalan kasus yang dibahas.

3. Bahan hukum tersier

Di sisi lain, beberapa pakar hukum menyebutkan masih adanya bahan hukum lain di luar bahan hukum primer dan sekunder, yaitu dinamakan ‘bahan hukum tersier’. Yang dimaksud bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang termuat dalam kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, dan semacamnya¹⁴. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan legal memorandum ini berfungsi sebagai penunjang untuk memperjelas dan membantu menemukan bahan hukum primer maupun

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.* hlm. 84.

sekunder yang digunakan dalam penelitian. Bahan hukum primer yang digunakan berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks yang menjelaskan istilah teknis.

D. Metode Penelitian Hukum

Penelitian pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis artinya sesuai dengan metode atau suatu cara tertentu¹⁵.

Secara spesifik, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk menganalisa satu atau beberapa gejala hukum tertentu¹⁶. Adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam legal memorandum ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam legal memorandum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif merupakan kajian hukum yang dilakukan melalui studi pustaka atau data sekunder¹⁷. Peter M. Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum normatif adalah suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip hukum,

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hlm. 42.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

maupun doktrin hukum untuk menjawab persoalan hukum yang dihadapi¹⁸. Penelitian hukum normatif juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal, sebab penelitian ini terbatas pada peraturan perundang-undangan tertulis serta bahan-bahan hukum lainnya yang ada di perpustakaan¹⁹.

2. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam legal memorandum ini merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan yang relevan dengan penelitian ini, bahan hukum sekunder dapat ditemukan dalam buku-buku hukum, jurnal hukum, artikel hukum dan hasil penelitian hukum, dan bahan hukum tersier dapat ditemukan dalam kamus-kamus hukum, ensiklopedia, maupun indeks yang menjelaskan istilah-istilah teknis.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Legal memorandum ini menggunakan metode Studi Kepustakaan sebagai teknik pengumpulan bahan hukum. Metode studi kepustakaan merupakan teknik mengkaji peraturan perundang-undangan, literatur

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 35.

¹⁹ Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, Publika Global Media, Yogyakarta, 2024, hlm. 27.

hukum, jurnal ilmiah, artikel hukum, serta karya penelitian terdahulu yang dapat menjadi landasan analisis terhadap permasalahan yang ada²⁰.

4. Metode Pendekatan

Penulisan legal memorandum ini menggunakan metode pendekatan:

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Penelitian hukum normatif tentu wajib menerapkan pendekatan perundang-undangan, sebab yang dikaji adalah beragam norma hukum yang menjadi fokus sekaligus tema utama penelitian. Menurut Peter M. Marzuki, pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan mengkaji seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan persoalan hukum yang diteliti. Pendekatan ini berfokus pada penggunaan legislasi dan regulasi sebagai dasar analisis²¹.

b. Pendekatan kasus (*case approach*).

Menurut Peter M. Marzuki, pendekatan kasus (*case approach*) adalah metode menelaah fakta materiil dari suatu putusan pengadilan yang telah *in kracht* untuk memahami *ratio decidendi* atau alasan hukum yang digunakan hakim bagi putusan nya²².

c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

²⁰ Sabrina Diva Azzahra, *Keabsahan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Hak Atas Tanah yang Dilakukan Secara Bawah Tangan*, Legal Memorandum, UII Yogyakarta, 2022, hlm. 5

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.* hlm. 97.

²² *Ibid.* hlm. 144

Pendekatan konseptual diambil dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum²³. Pendekatan konseptual diterapkan ketika penelitian tidak hanya berasal dari peraturan perundangan-undangan, tetapi juga diperlukan pembangunan konsep hukum berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang digali dari doktrin, pandangan ahli hukum, serta identifikasi yang tersirat dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Pendekatan ini menuntut pemahaman yang mendalam terhadap teori-teori hukum yang berkembang sehingga dapat membangun konstruksi hukum yang sistematis, berbasis doktrin, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik²⁴

5. Analisis Bahan Hukum

Legal memorandum ini menerapkan analisis data deskriptif kualitatif. Deskriptif ialah menitikberatkan pada proses analisis data melalui pemaparan secara terperinci dan tepat terhadap fenomena hukum spesifik yang menjadi objek penelitian. Sementara itu, kualitatif ialah menganalisis data yang telah terstruktur secara sistematis menggunakan landasan teori hukum dan instrumen hukum positif yang relevan. Langkah ini ditempuh

²³ *Ibid.* hlm. 95

²⁴ *Ibid.*, hlm. 137-139.

guna menguraikan pokok permasalahan penelitian hukum melalui kalimat yang logis, bersifat ilmiah, dan dapat dipahami secara komprehensif²⁵.

E. Sistematika Pelaporan

Legal memorandum ini disusun secara sistematis dengan struktur berikut untuk memudahkan pemahaman dan analisis permasalahan hukum:

Bab I: Pendahuluan

Bab pendahuluan ini berfokus pada pokok persoalan yang menjadi dasar penyusunan legal memorandum, sekaligus memberikan landasan awal sebelum memasuki pembahasan yang lebih rinci pada bab-bab selanjutnya. Adapun isi dari Bab I Pendahuluan sebagai berikut:

- a. Kasus Posisi, bagian ini memaparkan uraian kasus posisi, rumusan isu hukum, serta fakta-fakta perkara yang disajikan secara sistematis, kronologis dan objektif.
- b. Permasalahan hukum, bagian ini memuat pertanyaan-pertanyaan hukum yang dirumuskan untuk menggabarkan inti persoalan hukum dalam kasus tersebut.
- c. Penelusuran dokumen, bagian ini berisi dokumen-dokumen yang relevan dan selaras dengan tujuan penyelesaian permasalahan dalam kasus tersebut.

²⁵ Rohman et al., *Methodological Reasoning Finds Law Using Normative Studies (Theory, Approach and Analysis of Legal Materials)*. *Maqasidi*, 2024, hlm. 204–221.

- d. Metode penelitian, legal memorandum ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*legal research*) yang mengandalkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai sumber utama analisis.
- e. Kerangka atau sistematika penulisan legal memorandum.

Bab II: Penelusuran Dokumen Hukum

Penelusuran dokumen hukum yang relevan guna menyelesaikan persoalan dalam kasus ini diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori sumber hukum sebagai berikut:

- a. Sumber hukum primer

Sumber hukum primer yang digunakan dalam legal memorandum ini terdiri dari; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional, Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 4400K/PDT/2024, Surat Bupati Gorontalo Utara Nomor 800/Bupati/106/IV/2021.

- b. Sumber hukum sekunder

Sumber hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan legal memorandum ini mencakup beberapa pendapat para ahli hukum perdata, artikel jurnal hukum, serta publikasi ilmiah terkait yang relevan dengan permasalahan kasus.

c. Sumber hukum tersier.

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan legal memorandum ini berfungsi sebagai penunjang untuk memperjelas dan membantu menemukan bahan hukum primer maupun sekunder yang digunakan dalam penelitian. Bahan hukum primer yang digunakan berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks yang menjelaskan istilah teknis.

Bab III: Tinjauan Pustaka

Bagian tinjauan pustaka ini memuat uraian penjelasan teori-teori yang akan dimuat untuk menganalisa permasalahan hukum mengenai perjanjian, perjanjian kerjasama, wanprestasi, dan investor asing.

Bab IV: Pendapat Hukum

Bagian pendapat hukum diisi dengan pendapat hukum penulis yang didasarkan pada permasalahan hukum dan fakta hukum yang relevan, dengan merujuk berbagai sumber hukum terkait, guna menemukan solusi atas persoalan yang dihadapi.

Bab V: Kesimpulan dan Rekomendasi Hukum

Kesimpulan dan Rekomendasi Hukum berisi ringkasan temuan dari pendapat hukum beserta saran-saran terbaik untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi.