

**TINJAUAN YURIDIS MENGENAI SEKEMA PERJANJIAN BUILD
OPERATE TRANSFER (BOT) DALAM PEMBANGUNAN IBU KOTA
NUSANTARA**

***LEGAL REVIEW OF THE BUILD-OPERATE-TRANSFER (BOT)
AGREEMENT SCHEME IN THE DEVELOPMENT OF THE NUSANTARA
CAPITAL CITY***

Hary Aguspratama, Fajaruddin dan Mauliana

Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

Korespondensi Penulis : haryaguspratama01@gmail.com, maulianalily@gmail.com,
fajaruddin777777@gmail.com

Citation Structure Recommendation:

Aguspratama Hary, Fajaruddin dan Mauliana. *Tinjauan Yuridis mengenai Sekema Perjanjian
Build Operate Transfer (BOT) dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara*. Jurnal Hukum Lex
Generalis. Vol.6. No.4 (2025).

ABSTRAK

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (Ikn) Menggunakan Skema Bot untuk Menarik Investasi dari Pihak Swasta. Namun, Penggunaan Skema Ini Menimbulkan Permasalahan Terkait Kesesuaian dengan Peraturan Perundang-Undangan dan Akibat Hukum yang Mungkin Timbul. Beberapa Permasalahan Hukum yang Muncul Antara Lain Terkait dengan Status Aset Negara, Penggunaan APBN/APBD dan Potensi Pelanggaran terhadap Peraturan Perundang-Undangan. IKN dengan Skema Bot Membutuhkan Kehati-Hatian dan Ketegasan dalam Mengatasi Berbagai Rintangan dan Memastikan Skema Perjanjian Berjalan Sesuai dengan Koridor Hukum dan Etika yang Berlaku.

Kata Kunci: Ibu Kota Nusantara, Build Operate Transfer, Investasi Swasta

ABSTRACT

The development of the Capital City of Nusantara (IKN) uses a BOT scheme to attract investment from the private sector. However, the use of this scheme raises issues related to compliance with laws and regulations and possible legal consequences. Several legal issues have arisen, including those related to the status of state assets, the use of the state budget/regional budget and potential violations of laws and regulations. The IKN with the BOT scheme requires caution and firmness in overcoming various obstacles and ensuring that the agreement scheme runs in accordance with the applicable legal and ethical corridors.

Keywords: Build-Operate-Transfer, Nusantara Capital City, Private Investment

A. PENDAHULUAN

Perjanjian merupakan bagian penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk dalam pembangunan infrastruktur. Perjanjian merupakan salah satu instrumen hukum dalam ranah hukum privat yang berfungsi untuk mengatur hubungan hukum antarindividu dalam kehidupan bermasyarakat. Keberadaan perjanjian bertujuan memberikan perlindungan terhadap hak dan kepentingan para pihak melalui kesepakatan yang dibuat secara bersama sehingga tercipta kepastian hukum, keadilan dan keteraturan dalam pelaksanaan hubungan hukum tersebut.¹ Dalam praktiknya, perjanjian juga digunakan dalam kerja sama pembangunan antara pemerintah dan pihak swasta melalui berbagai skema pembiayaan dan pengelolaan infrastruktur. Salah satu bentuk perjanjian tersebut adalah skema Build Operate Transfer (BOT). *Build Operate Transfer* adalah salah satu skema perjanjian yang melibatkan pemerintah dan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur. Dalam skema ini, pihak swasta membangun, mengoperasikan dan kemudian menyerahkan infrastruktur kepada pemerintah setelah periode konsesi berakhir.² Penerapan skema Build Operate Transfer (BOT) dalam pembangunan infrastruktur dilakukan sebagai bentuk kerja sama untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional yang memerlukan pembiayaan dan pengelolaan secara optimal antara pemerintah dan pihak swasta.

Pembangunan infrastruktur nasional pada hakikatnya merupakan bentuk tanggung jawab dari negara dalam perwujudan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga ditegaskan tujuan negara untuk “memajukan kesejahteraan umum”, Yang berarti bahwa pelaksanaan pembangunan juga tidak hanya berorientasi pada percepatan ekonomi dan kemajuan fisik semata, tetapi juga harus memperhatikan nilai keadilan,

¹ Erry Praditya Utama, dkk., *Perjanjian sebagai Perwujudan Law as a Tool of Social Engineering*, Iblam Law Review, Vol.3, No.3 (2023).

² Mada Devi Kartikasari, dkk., *Kajian Mengenai Skema KPBU melalui Perjanjian KPBU IKN*, Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development, Vol.6, No.4 (2024).

kemanfaatan, serta perlindungan terhadap kepentingan publik.³ Melalui skema Build Operate Transfer (BOT), hubungan hukum yang dibentuk harus tetap mencerminkan prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan bisnis.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) menggunakan skema BOT untuk menarik investasi dari pihak swasta. Penggunaan skema BOT dalam pembangunan IKN dipandang sebagai salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur melalui keterlibatan investasi swasta dalam pembiayaan dan pengelolaan proyek pembangunan.⁴ Namun, penggunaan skema ini menimbulkan permasalahan terkait kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan akibat hukum yang mungkin timbul. Beberapa permasalahan hukum yang muncul antara lain terkait dengan status aset negara, penggunaan APBN/APBD dan potensi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan. IKN dengan skema BOT membutuhkan kehati-hatian dan ketegasan dalam mengatasi berbagai rintangan dan memastikan skema perjanjian berjalan sesuai dengan koridor hukum dan etika yang berlaku.⁵

Berdasarkan uraian di atas, perjanjian merupakan salah satu bentuk perbuatan hukum perdata yang memiliki peranan penting dalam pelaksanaan hubungan hukum di masyarakat. Pengaturan mengenai perjanjian di Indonesia tercantum dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang menyatakan bahwa : "Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.", Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya".⁶

³ Merdian Lisa, dkk., *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Masyarakat Adat Dalam Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*, RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business, Vol.5, No.1 (2026).

⁴ Intermask.co.id, *Mengenal Skema Build, Operate and Transfer (BOT): Solusi Strategis Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, diakses dari <https://intermask.co.id/mengenal-skema-build-operate-and-transfer-bot-solusi-strategis-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia/>, diakses pada 10 Agustus 2026.

⁵ Syafela Ristia Rafani, *Pelaksanaan Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi Pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya)*, Jurnal Administrasi Publik, Vol.10, No.1 (2024).

⁶ Alzasyah Bachsin, dkk., *Peran Asas Pacta Sunt Servanda dalam Menjamin Kepastian Hukum Kontrak di Indonesia*, Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, Vol.3, No.3 (2025).

Pasal 1313 KUH Perdata dapat diartikan bahwasannya setiap orang yang ingin melakukan sebuah perjanjian, maka ia harus memiliki beberapa pihak dari perjanjian tersebut, baik itu satu orang atau lebih. Sedangkan pada Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata dapat diartikan bahwasannya setiap orang memiliki sebuah kebebasan untuk mengadakan perjanjian, baik yang sudah diatur dalam undang-undang maupun yang belum diatur dalam undang-undang.⁷ Dengan kata lain, memberi kebebasan kepada para pihak untuk membuat atau tidak sebuah perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, menentukan persyaratan dan menentukan perjanjian dalam bentuk tertulis maupun secara lisan.⁸

Pembangunan infrastruktur berupa sarana dan prasarana guna menjamin tercapainya tujuan bernegara memang tidak dapat terhindari. Namun pemerintah juga punya batasan-batasan tertentu sehingga dibutuhkannya kerjasama dengan pihak swasta dalam mewujudkan semua kebutuhan pembangunan tersebut. Maka pemerintah membuat perjanjian sebagai penentu kebijakan dengan pihak swasta sebagai pihak yang bekerja sama untuk membantu jalannya pembangunan sarana dan prasarana.

Pemerintah dan swasta pada tingkat tertinggi yang biasa dikenal sebagai privatisasi seringkali dipercaya membawa efisiensi dalam alokasi investasi dan meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik, namun juga seringkali membawa masalah-masalah karena sulitnya menyatukan dua kepentingan yang berbeda antara pemerintah yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat dan sedangkan swasta yang memiliki tujuan untuk mencari sebuah keuntungan. Privatisasi juga seringkali menghadapi kendala penolakan dari masyarakat, yang kemungkinan disebabkan kurangnya pemahaman masyarakat mengenai privatisasi yang kurang terbukanya dengan masyarakat.⁹

Kemitraan yang dijalin antara pemerintah dan pihak swasta dalam kontrak kerjasama merupakan sebuah hubungan hukum yang terjadi antara dua pihak. Hal yang diperjanjikan dalam kontrak bersifat privat dan mengikat kedua belah pihak

⁷ Salim HS, *Hukum Kontrak: Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003, p.100.

⁸ Syafela Ristia Rafani, dkk., *Op.Cit.*.

⁹ Lalu Hadi Adha, *Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11, No.3 (2011).

sesuai dengan hal yang diperjanjikan. Masuknya pihak swasta asing maupun swasta lokal dalam pembangunan infrastruktur di dalam negeri memiliki efek kerja sama berupa sumber daya manusia maupun pembiayaan, dalam hal ini pemerintah membutuhkan kontrak kerja sama dengan swasta. Banyaknya model-model kontrak kerja sama yang dilakukan pemerintah dengan pihak swasta dalam bidang konstruksi, yang salah satunya perjanjian seperti *Build Operate Transfer* (BOT).

Build Operate Transfer (BOT) merupakan suatu bentuk perjanjian yang diadakan oleh kebijakan dengan pihak swasta merupakan perbuatan hukum yang diperoleh badan atau pejabat administrasi Negara yang membuat kebijakan publik sebagai obyek perjanjian. Secara garis besar perjanjian *Build Operate Transfer* melibatkan dua pihak yaitu pengguna jasa yakni pemerintah dan penyedia jasa yakni pihak swasta. Pengguna jasa memberikan kewenangan kepada penyedia jasa untuk membangun infrastruktur dan mengoperasikan selama waktu tertentu dan penyedia jasa akan menyerahkan kepada pengguna jasa berupa infrastruktur tersebut bila masa perjanjian telah usai.¹⁰

Build Operate Transfer (BOT) merupakan suatu bentuk perjanjian yang diadakan oleh kebijakan dengan pihak swasta merupakan perbuatan hukum yang diperoleh badan atau pejabat administrasi Negara yang membuat kebijakan publik sebagai obyek perjanjian. Secara garis besar perjanjian *Build Operate Transfer* melibatkan dua pihak yaitu pengguna jasa yakni pemerintah dan penyedia jasa yakni pihak swasta. Pengguna jasa memberikan kewenangan kepada penyedia jasa untuk membangun infrastruktur dan mengoperasikan selama waktu tertentu dan penyedia jasa akan menyerahkan kepada pengguna jasa berupa infrastruktur tersebut bila masa perjanjian telah usai.¹¹

Dalam rangka pembangunan Ibu Kota Nusantara telah diatur secara pasti mengenai perjanjian *Build Operate Transfer* bahwa pembangunan berkala ini dapat dibentuk pada tatanan yang telah diatur secara seksama dan tidak boleh dilanggar. Dana dalam hal ini pembangunan Ibu Kota Nusantara memiliki banyak permasalahan yang timbul. Mengingat pemerintah Indonesia sudah membuat regulasi mengenai kepemilikan aset negara bahwa barang milik negara adalah

¹⁰ *Ibid.*, p.549.

¹¹ *Ibid.*, p.549.

semua barang adalah semua barang yang diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, yang hal ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah.¹²

Skema Build Operate Transfer (BOT) atau Bangun Guna Serah merupakan bentuk kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur, di mana pihak swasta membiayai dan membangun suatu proyek menggunakan modal sendiri, kemudian diberikan hak untuk mengoperasikan dan memanfaatkan proyek tersebut dalam jangka waktu tertentu guna memperoleh pengembalian modal dan keuntungan. Dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara, skema BOT digunakan untuk menarik investasi swasta sehingga pembiayaan pembangunan tidak sepenuhnya bergantung pada APBN. Selama masa konsesi, investor dapat memperoleh keuntungan melalui pengelolaan aset, penyewaan fasilitas, maupun layanan infrastruktur yang dibangun. Setelah masa operasional berakhir sesuai perjanjian, aset dan seluruh fasilitas tersebut wajib dialihkan atau diserahkan kembali kepada pemerintah.

Dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara, pemerintah menerapkan skema Build Operate Transfer (BOT) atau Bangun Guna Serah sebagai bentuk kerja sama dengan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur dan fasilitas penunjang. Melalui skema ini, investor atau badan usaha membiayai dan membangun proyek menggunakan modal sendiri, kemudian diberikan hak untuk mengoperasikan dan memanfaatkan proyek tersebut dalam jangka waktu tertentu guna memperoleh pengembalian modal dan keuntungan sebelum akhirnya diserahkan kembali kepada pemerintah melalui Otorita IKN. Secara umum, masa konsesi BOT di Indonesia berkisar antara 20 sampai 30 tahun, namun dalam pembangunan IKN pemerintah memberikan insentif investasi yang lebih panjang melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023, di mana Hak Guna Bangunan (HGB) dapat diberikan hingga 160 tahun dan Hak Guna Usaha (HGU) hingga 190 tahun dalam dua siklus pemberian hak. Dari sisi pendanaan, skema BOT di IKN sebagian besar berasal dari investasi pihak swasta tanpa menggunakan pembiayaan penuh dari APBN, sedang pemerintah berperan sebagai penyedia lahan yang berstatus Aset Dalam Penguasaan (ADP),

¹² Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.

pemberian bantuan pembiayaan tertentu (Viability Gap Funding), serta penjaminan risiko proyek melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia. Adapun mekanisme balik modal investor dilakukan melalui pengelolaan dan pemanfaatan proyek selama masa operasional, seperti penerimaan dari tarif layanan, kawasan komersial, penyewaan bangunan, maupun pembayaran berkala dari pemerintah (availability payment) terhadap proyek tertentu. Selain itu, pemerintah juga menerapkan konsep mixed-use development, yaitu memberikan hak pengelolaan kawasan komersial di sekitar infrastruktur publik guna mempercepat pengembalian investasi dan meningkatkan kelayakan proyek secara finansial.

Pembangunan Ibu Kota Nusantara dirasa kurang tepat apabila menggunakan skema perjanjian *Build Operate Transfer* jika tidak bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan, hal ini didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang pengelolaan barang milik daerah yang menyatakan bahwasannya pendapatan aset dengan menggunakan skema perjanjian *Build Operate Transfer* harus menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), namun faktanya kepemilikan aset lebih banyak didapat tidak dengan Anggaran. Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) seperti kepemilikan aset secara sepihak dan penggusuran secara sepihak dalam hal ini seperti Surat Edara (SE) Nomor 179/DPP/OIKN/III/2024 yang dilayangkan pada tanggal 4 Maret 2024 oleh Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan Otorita Ibu Kota Nusantara.¹³

Rumusan masalah yang digunakan oleh penulis untuk menyusun tulisan ini adalah Apakah pelaksanaan perjanjian pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT) sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan?

Untuk mengetahui apakah pelaksanaan perjanjian pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dengan skema *Build Operate Transfer* (BOT) sudah bersesuaian dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

¹³ Salim HS, *Op.Cit.*.

Pendekatan penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif adalah salah satu jenis metodologi penelitian hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian, atau suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang diteliti atau dihadapi. Penelitian normatif ini didukung dengan berbagai literatur.¹⁴

a. Sumber Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang melibatkan penggunaan teknik khusus untuk memperoleh informasi berupa angka atau data numerik.¹⁵ Data berkaitan dengan penelitian penulis yaitu mengenai analisis hukum terhadap pelaksanaan pembangunan Ibu Kota Nusantara dengan menggunakan skema perjanjian *Build Operate Transfer*.

2) Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang biasanya diperoleh penulis melalui studi dari buku, jurnal, dokumen-dokumen resmi, kamus-kamus dan laporan data yang tersedia yang berhubungan dengan masalah penelitian.¹⁶ Selain itu data sekunder juga didapatkan peneliti setelah mempelajari yurisprudensi dan peraturan perundang-undangan.

Dalam Penyusunan penelitian menggunakan bahan hukum diantaranya :

(a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan yang mempunyai keterkaitan dengan masalah penelitian diantaranya berupa norma atau kaidah dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2003, p.13.

¹⁵ Elia Ardyan, dkk., *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif: Pendekatan Metode Kualitatif dan Kuantitatif di Berbagai Bidang*, Sonpedia Publishing Indonesia, Jambi, 2023.

¹⁶ Hardani, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2020, p.245.

¹⁷ Elia Ardyan, dkk., *Op.Cit.*.

(b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap data primer, diantaranya berupa buku-buku, jurnal hukum, hasil penelitian, pendapat para ahli dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.¹⁸

B. PEMBAHASAN

Skema perjanjian Build Operate Transfer (BOT) atau Bangun Guna Serah (BGS) telah diakui dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam Pasal 27 disebutkan bahwa bentuk pemanfaatan barang milik negara dan daerah dapat dilakukan melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, Bangun Guna Serah (BGS) dan Bangun Serah Guna (BSG). Selain itu, pengaturan mengenai pengelolaan aset dan barang milik negara di Ibu Kota Nusantara juga diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 53/PMK.06/2023. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa skema BOT merupakan salah satu bentuk pemanfaatan barang milik negara yang secara hukum diperbolehkan dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur melalui kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta.¹⁹ Dalam pelaksanaannya, pihak swasta diberikan hak untuk membangun dan mengoperasikan infrastruktur dalam jangka waktu tertentu guna memperoleh pengembalian modal dan keuntungan, sebelum akhirnya aset tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan perjanjian yang telah disepakati.

1. Implementasi Kerjasama Antara Pemerintah dengan Badan Usaha yang Menggunakan Skema Perjanjian *Build Operate Transfer* pada Pembangunan Ibu Kota Nusantara

Jika mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, bentuk pemanfaatan barang milik negara dapat dilakukan melalui skema Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer). Dalam praktik pembangunan di Ibu Kota Nusantara,

¹⁸ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, p.36.

¹⁹ Hari Sutra Disemadi dan Kholis Roisah, *Kontrak Build Operate Transfer Sebagai Sarana Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Komunikasi Hukum, Vol.5, No.2 (2019).

pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) dapat dikategorikan sebagai bentuk kerja sama pemanfaatan infrastruktur yang melibatkan pemerintah dan pihak swasta dalam pembiayaan serta pengelolaannya sebelum nantinya dialihkan kepada pemerintah sesuai ketentuan perjanjian. Dalam proyek ini, PT PLN Nusantara Renewables dan Sembcorp Utilities Pte. Ltd. membangun PLTS di atas lahan milik Otorita IKN, mengoperasikannya untuk menghasilkan listrik dan setelah masa konsesi berakhir, PLTS tersebut akan diserahkan kembali kepada Otorita IKN.²⁰ hal ini menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan kerja sama dengan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur melalui skema perjanjian *Build Operate Transfer*.

Dari penjelasan diatas penulis mengambil kesimpulan bahwa Penggunaan skema *Build Operate Transfer* dalam pembangunan PLTS IKN memberikan beberapa manfaat bagi pemerintah dan masyarakat sebagai berikut:

- a. Pemerintah tidak perlu mengeluarkan anggaran besar di awal untuk pembangunan PLTS
- b. Pembangunan PLTS dapat dilakukan lebih cepat karena melibatkan pihak swasta yang memiliki keahlian dan sumber daya yang dibutuhkan
- c. Ketersediaan energi bersih dari PLTS dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik di IKN.
- d. Pemerintah mendapatkan transfer teknologi dan pengetahuan dari badan usaha yang berpengalaman dalam pembangunan dan pengoperasian PLTS.

Selanjutnya, implementasi dalam kerjasama pemerintah dengan badan usaha penggunaan skema *Build Operate Transfer* pada pembangunan PLTS tahap pertama di Ibu Kota Nusantara merupakan langkah strategis dalam mewujudkan komitmen Indonesia terhadap energi bersih dan pembangunan berkelanjutan.

²⁰ Ikn.go.id, *Tandatangani Kerja Sama dengan PT NSSE, Otorita IKN Siap Percepat Optimalisasi Penggunaan Energi Bersih*, diakses dari <https://ikn.go.id/en/posts/tandatangani-kerja-sama-dengan-pt-nsse-otorita-ikn-siap-percepat-optimalisasi-penggunaan-energi-bersih>, diakses pada 10 Agustus 2026.

Kerja sama antara PT PLN Nusantara Renewables dan Sembcorp Utilities Pte. Ltd. dalam membangun dan mengoperasikan PLTS ini tidak hanya mempercepat penyediaan infrastruktur energi yang dibutuhkan, tetapi juga memberikan manfaat ekonomi, sosial dan lingkungan bagi masyarakat dan pemerintah.²¹

2. Tolak Ukur Kerjasama antara Pemerintah dengan Badan Usaha yang Disesuaikan Menggunakan Skema Perjanjian *Build Operate Transfer* Pada Pembangunan Ibu Kota Nusantara

Perjanjian *Build Operate Transfer* merupakan suatu mekanisme kerja sama yang kompleks antara pemerintah dan badan usaha swasta dalam pembangunan infrastruktur atau fasilitas.²² Keberhasilan suatu proyek *Build Operate Transfer* sangat bergantung pada kejelasan dan ketegasan syarat-syarat yang disepakati dalam perjanjian. Salah satu aspek krusial dalam penyusunan perjanjian *Build Operate Transfer* adalah penetapan tolak ukur yang jelas dan terukur.

Tolak ukur ini berfungsi sebagai standar penilaian kinerja bagi para pihak yang terlibat. Tanpa adanya tolak ukur yang jelas, akan sulit untuk mengukur apakah proyek telah dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan, apakah kualitasnya memenuhi standar yang ditetapkan dan apakah target-target yang telah disepakati telah tercapai. Dalam tolak ukur ini maka akan mengacu pada Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah, menentukan bahwa :²³

- a. Jangka waktu Bangunan Guna Serah atau Bangunan Serah Guna paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani
- b. Penetapan mitra Bangun Guna Serah atau mitra Bangun Serah Guna dilaksanakan melalui tender

²¹ Ikn.go.id, *Otorita Ibu Kota Nusantara Siap Selesaikan Pembangunan Infrastruktur Legislatif dan Yudikatif, Nusantara*, diakses dari <https://www.ikn.go.id/otorita-ibu-kota-nusantara-siap-selesaikan-pembangunan-infrastruktur-legislatif-dan-yudikatif#:~:text=sebagai%20penunjang%20pembangunan%20kompleks%20legislatif,besar%20bagi%20seluruh%20rakyat%20indonesia>, diakses pada 10 Agustus 2026.

²² Argerida Barito, dkk., *Karakteristik Sui Generis pada Perjanjian Build-Operate-Transfer (BOT) dalam Pengelolaan Aset Daerah*, BACARITA Law Journal, Vol.6, No.2 (2026).

²³ Kompas.com, *Tak Lagi Andalkan APBN, IKN Bergantung Pada Investasi Swasta*, diakses dari https://ikn.kompas.com/read/2025/01/19/155646987/tak-lagi-andalkan-apbn-ikn-bergantung-pada-investasi-swasta?utm_, diakses terakhir pada 12 Agustus 2026.

- c. Mitra Bangunan Guna Serah atau mitra Bangunan Serah Guna yang telah ditetapkan, selama jangka waktu pengoperasian :
 - 1. Wajib membayar kontribusi ke rekening Kas Umum Negara atau Daerah setiap tahun, yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang
 - 2. Wajib memelihara objek Bangunan Guna Serah atau Bangunan Serah Guna
 - 3. Dilarang menjaminkan, menggadaikan atau memindah-tangankan tanah yang menjadi objek Bangun Serah Guna atau Bangun Guna Serah, hasil Bangunan Guna Serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintahan Pusat atau Daerah,
- d. Bangun Guna Serah Dalam jangka waktu pengoperasian, hasil Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat dan Daerah paling sedikit 10% (sepuluh persen)
- e. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat :
 - 1. para pihak yang terkait dalam perjanjian
 - 2. objek Bangunan Guna Serah atau Bangunan Serah Guna
 - 3. Pemerintah Daerah, untuk Barang Milik Daerah
- f. Semua biaya persiapan Bangunan Guna Serah atau Bangunan Serah Guna yang terjadi setelah ditetapkannya mitra Bangunan Guna Serah atau Bangunan Serah Guna menjadi beban mitra yang bersangkutan
- g. Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Negara harus menyerahkan objek Bangunan Guna Serah kepada Pengelola Barang pada akhir jangka aktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah
- h. Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Daerah harus menyerahkan objek Bangun Guna Serah kepada Gubernur/Bupati/Walikota pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah.

Perjanjian Build Operate Transfer harus dilaksanakan jika lahan yang akan dijadikan objek bangunan sudah tidak bermasalah secara administratif.²⁴ Artinya tidak dalam sengketa, tidak akan dibangun bangunan lain, tidak termasuk dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta sudah mengantongi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Mengenai Syarat keabsahan kontrak pada prinsipnya perjanjian Build Operate Transfer secara isi atau substansinya sama dengan perjanjian secara umum. Skema perjanjian *Build Operate Transfer* (BOT) memberikan banyak keuntungan dalam pembangunan proyek. Dengan skema ini, pemerintah mendapatkan sumber modal baru dari pihak swasta sehingga mengurangi beban pinjaman dan pengeluaran.²⁵ Pembangunan proyek juga dapat dipercepat tanpa harus menunggu anggaran yang besar. Keahlian pihak swasta dapat dimanfaatkan untuk menekan biaya konstruksi, mempercepat jadwal dan meningkatkan efisiensi pengoperasian proyek. Risiko dan beban proyek juga dialihkan kepada pihak swasta.²⁶

Keterlibatan pihak swasta yang berpengalaman juga akan menjamin kelayakan proyek. Pemerintah juga tidak perlu terus-menerus mengontrol proyek karena sudah diserahkan kepada pihak swasta hingga akhir masa konsesi. Selain itu, skema *Build Operate Transfer* (BOT) juga memungkinkan transfer teknologi dan pelatihan personel lokal, serta menjadi tolak ukur efisiensi antara proyek swasta dan proyek pemerintah yang sejenis. Keterlibatan pemerintah daerah dalam skema BOT juga akan menggairahkan iklim investasi, meningkatkan pembangunan setempat dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).²⁷

²⁴ Anita Kamilah, *Kedudukan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate and Transfer/BOT) dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, Vol.15, No.1 (2014).

²⁵ Sevadini Dwi Kusumawati, *Analisis Pola Pembiayaan Build Operate Transfer (BOT) sebagai Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta Ditinjau dari Perspektif Islam: Studi Kasus Pembangunan Infrastruktur Tol Semarang-Solo*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, 2019.

²⁶ Agus Riyanto, *Bot Sebagai Strategi Pembiayaan Investor Swasta dalam Proyek Pembangunan Pemerintah*, diakses dari <https://business-law.binus.ac.id/2018/06/29/bot-sebagai-strategi-pembiayaan-investor-swasta-dalam-proyek-pembangunan-pemerintah/>, diakses pada 22 Agustus 2026.

²⁷ Mada Devi Kartikasari, dkk., *Op.Cit.*.

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis berpendapat bahwa pembangunan PLTS tahap pertama di ibu kota nusantara hasil dari kerjasama PT PLN Nusantara Renewables dan Sembcorp Utilities Pte. Ltd. melalui skema *Build Operate Transfer* (BOT) merupakan implementasi yang sesuai sudah bersesuaian dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Kerja sama ini memenuhi persyaratan administratif terkait status lahan, perizinan dan kesesuaian dengan RTRW, serta mematuhi prinsip-prinsip keabsahan kontrak secara umum. Dengan demikian, proyek PLTS di ibu kota nusantara ini menjadi contoh konkret dari pemanfaatan kerjasama pemerintah dengan badan usaha skema *Build Operate Transfer* (BOT) dalam pembangunan infrastruktur energi yang berkelanjutan, memberikan manfaat bagi pemerintah, badan usaha dan masyarakat. Hingga saat ini belum ditemukan laporan atau informasi mengenai permasalahan hukum atau isu hukum terkait Kerjasama tersebut.

Variabel	Perjanjian Biasa	Perjanjian BOT
Sifat Perjanjian	Sederhana	Kompleks
Pihak Terlibat	Individu/Badan Hukum	Pemerintah dengan Swasta
Objek	Beragam (barang/jasa)	Infrastruktur (proyek besar)
Durasi	Pendek	Panjang (puluhan tahun)
Kepemilikan Aset	Berpindah	Tetap milik pemerintah
Risiko	Kecil	Besar & Kompleks
Sumber Dana	Beragam	Swasta (investor)
Pengelolaan Aset	Pemilik	Swasta (masa konsesi)
Keuntungan	Langsung	Operasional Aset
Peran Pemerintah	Pengawas	Pemilik & Pemberi Konsesi

Tabel tersebut menunjukkan perbedaan mendasar antara perjanjian biasa dan perjanjian Build Operate Transfer (BOT) dari segi hubungan hukum, objek perjanjian, pembiayaan, hingga pengelolaan aset. Perjanjian biasa pada umumnya dilakukan antara individu maupun badan hukum swasta dengan objek yang beragam, baik berupa barang maupun jasa.

Jangka waktu perjanjiannya cenderung lebih singkat dengan tingkat risiko yang relatif rendah.²⁸ Dalam perjanjian biasa, perpindahan hak atas suatu objek dapat terjadi secara langsung setelah transaksi atau kesepakatan dilaksanakan, sementara pengelolaan aset sepenuhnya berada di tangan pihak yang menerima hak tersebut.²⁹ Peran pemerintah dalam perjanjian biasa umumnya hanya sebatas pengawas melalui ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda dengan perjanjian biasa, skema Build Operate Transfer (BOT) merupakan bentuk kerja sama yang melibatkan pemerintah dan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur atau proyek berskala besar. Dalam skema ini, pihak swasta diberikan hak untuk membiayai, membangun dan mengoperasikan suatu infrastruktur dalam jangka waktu tertentu guna memperoleh pengembalian modal dan keuntungan. Masa operasional BOT umumnya berlangsung dalam waktu yang cukup panjang karena disesuaikan dengan nilai investasi dan kelayakan proyek. Meskipun pihak swasta melakukan pengelolaan selama masa konsesi, kepemilikan aset pada dasarnya tetap berada di bawah penguasaan pemerintah. Setelah masa perjanjian berakhir, aset dan fasilitas yang dibangun wajib diserahkan kembali kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian. Selain itu, skema BOT juga memiliki tingkat risiko yang lebih besar dibandingkan perjanjian biasa karena melibatkan pembiayaan, pengelolaan aset negara, serta kepentingan publik dalam pelaksanaannya.

C. PENUTUP

Berdasarkan penjelasan di atas mengenai analisis hukum terhadap pelaksanaan perjanjian pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN) dengan skema *Build Operate Transfer* (Bot) berikut adalah kesimpulan yang dapat penulis paparkan, sebagai berikut:

²⁸ Politeknik Penerbangan Palembang, *Perbedaan Skema BOT, BOO dan BLT: Memilih Model Investasi Proyek yang Tepat*, diakses dari <https://poltekbangplg.ac.id/perbedaan-skema-bot-boo-dan-blt-memilih-model-investasi-proyek-yang-tepat/>, diakses pada 22 Agustus 2026.

²⁹ Lalu Hadi Adha, *Kontrak Bot Sebagai Perjanjian Kebijakan (Beleidovereenkomst)*, Law Reform, Vol.4, No.2 (2009).

Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) merupakan salah satu bentuk kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta yang umum digunakan dalam pembangunan infrastruktur, termasuk di Ibu Kota Nusantara (IKN). Skema ini memungkinkan pihak swasta untuk membangun, mengoperasikan dan kemudian menyerahkan infrastruktur kepada pemerintah setelah periode konsesi berakhir.

Implementasi Kerjasama pemerintah dengan badan usaha dengan skema *Build Operate Transfer* dalam pembangunan Ibu Kota Nusantara, seperti pada proyek Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) tahap pertama, memberikan beberapa manfaat, antara lain efisiensi anggaran pemerintah, percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan transfer teknologi. Namun dalam pelaksanaannya perjanjian *Build Operate Transfer* juga memiliki implikasi hukum yang perlu diperhatikan. Regulasi yang ketat dapat menjadi tantangan bagi investor, sementara di sisi lain, regulasi yang lemah dapat membahayakan kepentingan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan antara kepentingan investor dan kepentingan publik.³⁰

³⁰ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, 2006, p.200.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ardyan, Elia, dkk.. 2023. *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif: Pendekatan Metode Kualitatif dan Kuantitatif di Berbagai Bidang*. (Jambi: Sonpedia Publishing Indonesia).
- Ashshofa, Burhan. 2007. *Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: Rineka Cipta).
- Hamidi, Jazim. 2006. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. (Yogyakarta: Konstitusi Press & Citra Media).
- Hardani. 2020. *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. (Yogyakarta: Pustaka Ilmu).
- HS, Salim. 2003. *Hukum Kontrak: Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Miru, Ahmadi. 2007. *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*. (Jakarta: RajaGrafindoPersada).

Publikasi

- Adha, Lalu Hadi. *Kontrak Bot Sebagai Perjanjian Kebijakan (Beleidovereenkomst)*. Law Reform. Vol.4. No.2 (2009).
- _____. *Kontrak Build Operate Transfer sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol.11. No.3 (2011).
- Bachsin, Alzasyah, dkk.. *Peran Asas Pacta Sunt Servanda dalam Menjamin Kepastian Hukum Kontrak di Indonesia*. Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum. Vol.3. No.3 (2025).
- Barito, Argerida, dkk.. *Karakteristik Sui Generis pada Perjanjian Build-Operate-Transfer (BOT) dalam Pengelolaan Aset Daerah*. BACARITA Law Journal. Vol.6. No.2 (2026).
- Disemadi, Hari Sutra dan Kholis Roisah. *Kontrak Build Operate Transfer Sebagai Sarana Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Jurnal Komunikasi Hukum. Vol.5. No.2 (2019).
- Kamilah, Anita. *Kedudukan Perjanjian Bangun Guna Serah (Build Operate and Transfer/BOT) dalam Hukum Tanah Nasional*. Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. Vol.15. No.1 (2014).
- Kartikasari, Mada Devi, dkk.. *Kajian Mengenai Skema KPBU melalui Perjanjian KPBU IKN*. Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development. Vol.6. No.4 (2024).
- Lisa, Merdian, dkk.. *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*. RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business. Vol.5. No.1 (2026).
- Rafani, Syafela Ristia. *Pelaksanaan Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi Pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya)*. Jurnal Administrasi Publik. Vol.10. No.1 (2024).

Utama, Erry Praditya, dkk.. *Perjanjian sebagai Perwujudan Law as a Tool of Social Engineering*. Iblam Law Review. Vol.3. No.3 (2023).

Karya Ilmiah

Kusumawati, Sevati Dwi. *Analisis Pola Pembiayaan Build Operate Transfer (BOT) sebagai Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta Ditinjau dari Perspektif Islam: Studi Kasus Pembangunan Infrastruktur Tol Semarang–Solo*. Skripsi. Semarang: Universitas Islam Negeri Walisongo.

Website

ikn.go.id. *Otorita Ibu Kota Nusantara Siap Selesaikan Pembangunan Infrastruktur Legislatif dan Yudikatif, Nusantara*. diakses dari <https://www.ikn.go.id/otorita-ibu-kota-nusantara-siap-selesaikan-pembangunan-infrastruktur-legislatif-dan-yudikatif#:~:text=sebagai%20penunjang%20pembangunan%20kompleks%20legislatif,besar%20bagi%20seluruh%20rakyat%20indonesia>. diakses pada 10 Agustus 2026.

ikn.go.id. *Tandatangani Kerja Sama dengan PT NSSE, Otorita IKN Siap Percepat Optimalisasi Penggunaan Energi Bersih*. diakses dari <https://ikn.go.id/en/posts/tandatangani-kerja-sama-dengan-pt-nsse-otorita-ikn-siap-percepat-optimalisasi-penggunaan-energi-bersih>. diakses pada 10 Agustus 2026.

Intermask.co.id. *Mengenal Skema Build, Operate and Transfer (BOT): Solusi Strategis Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*. diakses dari <https://intermask.co.id/mengenal-skema-build-operate-and-transfer-bot-solusi-strategis-pembangunan-infrastruktur-di-indonesia/>. diakses pada 10 Agustus 2026.

Kompas.com. *Tak Lagi Andalkan APBN, IKN Bergantung Pada Investasi Swasta*. diakses dari https://ikn.kompas.com/read/2025/01/19/155646987/tak-lagi-andalkan-apbn-ikn-bergantung-pada-investasi-swasta?utm_. diakses terakhir pada 12 Agustus 2026.

Politeknik Penerbangan Palembang. *Perbedaan Skema BOT, BOO dan BLT: Memilih Model Investasi Proyek yang Tepat*. diakses dari <https://poltekbangplg.ac.id/perbedaan-skema-bot-boo-dan-blt-memilih-model-investasi-proyek-yang-tepat/>. diakses pada 22 Agustus 2026.

Riyanto, Agus. *Bot Sebagai Strategi Pembiayaan Investor Swasta dalam Proyek Pembangunan Pemerintah*. diakses dari <https://business-law.binus.ac.id/2018/06/29/bot-sebagai-strategi-pembiayaan-investor-swasta-dalam-proyek-pembangunan-pemerintah/>. diakses pada 22 Agustus 2026.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 142. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6898.

Hary Aguspratama, Fajaruddin dan Mauliana
Tinjauan Yuridis mengenai Sekema Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) dalam Pembangunan Ibu Kota Nusantara

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 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.

Sumber Lain

Otorita Ibu Kota Nusantara, Deputy Bidang Pengendalian Pembangunan. 2024. *Surat Nomor 179/DPP/OIKN/III/2024 tentang Undangan Arahkan atas Pelanggaran Pembangunan yang Tidak Berijin dan atau Tidak Sesuai dengan Tata Ruang IKN*. Ibu Kota Nusantara: Otorita Ibu Kota Nusantara.

