

# KERJASAMA BUILD OPERATE TRANSFER (BOT) PEMERINTAH DENGAN BADAN USAHA DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Clara Sahasti Astuti, Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia,  
e-mail: [clara.sahasti@ui.ac.id](mailto:clara.sahasti@ui.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i08.p09>

## ABSTRAK

*Pembangunan infrastruktur di Indonesia masuk dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJMN) yang telah ditetapkan Pemerintah untuk pengembangan investasi dan peluang usaha di Indonesia. Dalam praktiknya, pembagian tanggungjawab antara para pihak dalam rangka kerjasama BOT masih belum seimbang antara para pihak. Regulasi mengenai kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha masih sering dianggap timpang sebelah dan lebih menguntungkan pihak badan usaha. Artikel ini mengulas lebih dalam mengenai kerjasama dalam model PPP sampai dengan masa konsesi berakhir dengan tujuan mengetahui tanggungjawab para pihak dalam rangka pelaksanaan kerjasama dengan model BOT tersebut. Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah dengan meninjau dari segi regulasi yang berkaitan dan tinjauan literatur. Dalam kerjasama BOT, Pemerintah Indonesia membutuhkan pembiayaan seluas-luasnya dengan membuka investasi seluas-luasnya kepada badan usaha baik asing maupun badan usaha dalam negeri. Investasi dituangkan dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau disebut Public Private Partnership (PPP) dengan berbagai persyaratan dan pembagian resiko yang sepadan dengan kepentingan masing-masing pihak. Regulasi terkait mulai dibentuk termasuk proses pelaksanaan tender dan investasi badan usaha terhadap proyek pemerintah, peran pemerintah terkait pembebasan lahan, dan masa konsesi.*

**Kata kunci:** Infrastruktur, Pemerintah, Badan Usaha, Investasi, Public Private Partnership

## ABSTRACT

*Infrastructure development in Indonesia is included in the medium-term development plan (RPJMN) that has been set by the Government for the development of investment and business opportunities in Indonesia. In practice, the division of responsibilities between the parties in the framework of BOT cooperation is still not balanced between the parties. Regulations regarding the cooperation between the Government and Business Entities are still often considered to be one-sided and more favorable to the business entities. This article examines in more detail the cooperation in the PPP model until the concession period ends with the aim of knowing the responsibilities of the parties in the context of implementing the cooperation with the BOT model. The method used in writing this article is to review in terms of related regulations and literature review. In the BOT cooperation, the Government of Indonesia requires the widest possible financing by opening the widest possible investment to both foreign and domestic business entities. Investments are stated in a Government Cooperation Agreement with a Business Entity or called a Public Private Partnership (PPP) with various requirements and risk sharing commensurate with the interests of each party. Related regulations have begun to be formed, including the process of implementing tenders and investment by business entities in government projects, the role of the government in relation to land acquisition, and concessions.*

**Keywords:** Infrastructure, Government, Private, Investment, Public Private Partnership

## I. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Hingga saat ini tahun 2022, Presiden Negara Republik Indonesia, Joko Widodo masih melanjutkan proyek pembangunan infrastruktur, salah satunya yakni pembangunan jalan tol untuk mendorong kemudahan pengangkutan barang/produk untuk membantu percepatan distribusi dan membangun percepatan perekonomian di Indonesia. Melalui Peraturan Presiden tahun 2019, telah ditetapkan fokus Pemerintah untuk membangun 54 jalan tol yang tersebar di beberapa wilayah Indonesia.<sup>1</sup> Berdasarkan informasi dari Kementerian Keuangan, diketahui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) untuk proyek pembangunan infrastruktur tahun 2020 adalah sebesar 423,3 Triliun yang dibagi ke beberapa sasaran target salah satunya adalah pembangunan konektivitas yakni jalan sepanjang 486 km.<sup>2</sup>

Adapun dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur tersebut, Pemerintah sadar bahwa tidak dapat terus mengandalkan dana dari APBN saja. Mengantisipasi hal tersebut, Indonesia membuka investasi seluas-luasnya bagi badan usaha baik asing maupun dalam negeri untuk bekerjasama dengan Pemerintah dalam pengerjaan proyek tersebut. Pembiayaan investasi tersebut digunakan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia. Kerjasama atas pembiayaan investasi dan pengerjaan proyek pembangunan infrastruktur tersebut disebut dengan pola *Public Private Partnership*, yakni kerjasama antara Pemerintah dengan Badan Usaha. Kerjasama Pemerintah dengan badan usaha sebenarnya telah dikenal sejak masa Orde Baru seperti pada jalan tol dan ketenagalistrikan, namun mulai dikembangkan tahun 1998 pasca krisis moneter.<sup>3</sup>

Kerjasama Pemerintah dengan badan usaha untuk pembangunan infrastruktur dituangkan dalam model kerjasama *Built-Operate-Transfer* (BOT). Regulasi yang mengatur mengenai BOT ini tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang dikenal dengan istilah Bangun Guna Serah (BGS). Definisi BGS berdasarkan Pasal 1 ayat (36) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, BGS adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut

---

<sup>1</sup> Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

<sup>2</sup> Kementerian Keuangan, "Siaran Pers: APBN 2020: Kebijakan Extraordinary APBN untuk membantu masyarakat serta dunia usaha pulih dan bangkit", [https://www.kemenkeu.go.id/apbn2020#:~:text=Pada%20APBN%202020%20dialokasikan%20Transfer,Dana%20Desa%20sebesar%20Rp72%20triliun](https://www.kemenkeu.go.id/apbn2020#:~:text=Pada%20APBN%202020%20dialokasikan%20Transfer,Dana%20Desa%20sebesar%20Rp72%20triliun, diakses pada 20 Januari 2022), diakses pada 20 Januari 2022

<sup>3</sup> M. Miftahul Huda Noor, "Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema *Public Private Partnership* (PPP) di Indonesia, Artikel, 19 Desember 2016", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html>, diakses pada 20 Januari 2022

fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.<sup>4</sup> BOT diselenggarakan dalam pertimbangan penggunaan barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; dan tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBD untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.<sup>5</sup>

Mekanisme yang dapat ditempuh untuk pengerjaan proyek yang mengandung nilai investasi tersebut yakni dimulai dari proses tender yang diadakan oleh Pemerintah, pembentukan konsorsium bagi peserta tender atau pelaksanaan tender yang diikuti oleh badan usaha, hingga penandatanganan perjanjian kerjasama (PKS) dengan skema PPP, hingga pelaksanaan pekerjaan dan serah terima hasil pekerjaan dari badan usaha kepada Pemerintah. Proses pelaksanaan pengerjaan pembangunan infrastruktur tersebut tentunya tidak lepas dari berbagai kendala yang dialami oleh badan usaha, kemudian akan ditemukan beberapa kendala mengenai pembagian resiko antara para pihak, dan bagaimana implikasi dari pelaksanaan PKS PPP tersebut bagi perekonomian dan investasi dari badan usaha kepada Pemerintah Indonesia. BOT merupakan salah satu cerminan PPP karena merupakan mekanisme pembiayaan alternatif dalam proses pengadaan infrastruktur untuk pelayanan publik dan telah digunakan secara luas di berbagai negara, terutama di Indonesia.<sup>6</sup>

Berkaitan dengan kontrak BOT antara Pemerintah dengan badan usaha, BOT memiliki masa konsesi selama 25 tahun untuk pembangunan infrastruktur yang digunakan bagi masyarakat umum.<sup>7</sup> BOT adalah istilah yang digunakan untuk keterlibatan keuangan sektor swasta dalam berbagi proyek infrastruktur.<sup>8</sup> BOT merupakan suatu kontrak Kerjasama yang didasarkan pada hubungan perdata antara para pihak dengan dasar Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) tentang Perikatan. Salah satunya pemenuhan ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata sebagai syarat sahnya perjanjian yakni adanya kesepakatan bagi mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, memenuhi suatu hal tertentu serta memiliki suatu sebab yang halal. Pemenuhan pasal tersebut menjadi syarat sahnya perjanjian Kerjasama PPP dalam model BOT.

Secara garis besar, kontrak PPP dalam model BOT dibagi dalam 3 (tiga) tahap yakni: Pertama, tahap pembangunan dimana pihak Pemerintah memberikan peran untuk berpartisipasi dalam hal pembebasan lahan ke pihak swasta sebelum pelaksanaan pembangunan infrastruktur. Hal tersebut menjadi kewenangan Pemerintah untuk pembebasan lahan, sehingga swasta dapat melaksanakan pembangunan. Kedua, tahap operasional dimana proses pembangunan dilaksanakan oleh pihak swasta yang membangun infrastruktur dan mendapatkan penggantian biaya atas pembangunan sesuai dengan masa konsesi yang disepakati dalam kontrak Kerjasama PPP namun status kepemilikan masih atas nama pihak swasta dikarenakan

---

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat (36) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 219 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

<sup>6</sup> Hari Sutra Disemadi, "Kontrak Build Operate Transfer Sebagai Sarana Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat", Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha, Vol. 5 No.2, Agustus 2019, hlm. 128.

<sup>7</sup> Santoso L, *Batasan "Kebebasan Berkontrak Dalam Kontrak Konvensional dan Kontrak Syariah"*, Jurnal Ahkam, Vol.5, No. 1, hlm. 41.

<sup>8</sup> Al Azemi, "Risk Management Framework For Build Operate Transfer (BOT) Projects In Kuwait", *Journal Of Civil Engineering and Management*, Vol. 20, No. 3, hlm. 415.

belum beralih pada Pemerintah karena masa konsesi belum berakhir. Ketiga tahap transfer dimana pada tahap ini pihak swasta yang telah membangun dan menguasai infrastruktur yang telah dibangun menyerahkan kepada pemilik tanah yakni Pemerintah setelah berakhirnya masa konsesi, sehingga ada penyerahan status kepemilikan atas objek infrastruktur yang dapat digunakan oleh masyarakat umum dengan kepemilikan Pemerintah.

Maka dari itu, dalam penelitian ini akan dibahas lebih lanjut mengenai ditujukan agar dapat memahami lebih mendalam mengenai pelaksanaan Kerjasama PPP dalam model BOT untuk pembangunan infrastruktur mulai dari mengkaji tanggungjawab para pihak yang melakukan Kerjasama, serta tahapan dan implementasi Kerjasama dalam model BOT sesuai dengan regulasi atau peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terkait dengan pembangunan infrastruktur.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dalam dirumuskan 2 (dua) pokok permasalahan atau isu sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab hukum para pihak pada kerjasama antara badan usaha untuk berinvestasi dan mengadakan perjanjian dalam pola kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha/*Public Private Partnership* (PPP)?
2. Bagaimana implementasi kerjasama PPP dan implikasi atas investasi dari badan usaha untuk pembangunan infrastruktur di Indonesia?

## 1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan diperlukan agar suatu penelitian dalam tulisan ini memiliki arah yang jelas dan terarah. Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, penelitian dalam tulisan ini memiliki tujuan yang ingin dicapai yaitu:

1. Memahami tanggung jawab hukum para pihak pada kerjasama BOT antara badan usaha untuk dalam kerangka investasi dengan pola kerja *Public Private Partnership* (PPP) dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia
2. Mengetahui lebih lanjut regulasi peraturan perundang-undangan yang terkait proses pelaksanaan *Public Private Partnership* (PPP) di Indonesia mulai dari tahap pelaksanaan tender, tahap pelaksanaan pembangunan infrastruktur, serta tahap pelaksanaan masa konsesi.

## 2. Metode Penelitian

Dalam menulis hasil penelitian, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dalam pengertian meneliti kaidah-kaidah atau norma-norma.<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif ialah jenis penelitian yang lazim digunakan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum, yang biasa disebut dogmatika hukum.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. 2, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 29.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Cetakan ke - 9, Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.57.

Berkaitan dengan jenis data, dalam penelitian ini sebagian besar menggunakan jenis data sekunder.<sup>11</sup> Jenis data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan dan buku-buku hukum yang berkaitan dengan permasalahan mengenai penyediaan infrastruktur, model kerjasama pemerintah dan tanggungjawab pihak dalam pengadaan tender proyek sampai dengan kewajiban ketika masa konsesi berakhir, peraturan mengenai penanaman modal, hingga pelaksanaan proyek strategis nasional.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Model Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha/*Public Private Partnership* (PPP) dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia

PPP merupakan kerjasama antara pihak Pemerintah dengan badan usaha/perusahaan swasta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan merupakan mekanisme pembiayaan alternative dalam pengadaan pelayanan public yang telah digunakan secara luas di beberapa Negara maju.<sup>12</sup> Di Indonesia, pengaturan mengenai PPP dibentuk kedalam regulasi yakni berupa peraturan presiden tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, yang didalamnya mengatur mengenai proyek kerjasama dengan pola PPP dengan sebutan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) untuk pembangunan infrastruktur.

Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha atau disingkat KPBU diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 38/2015) yang menyatakan bahwa:

“KPBU adalah kerjasama antara pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak.”

Kerjasama PPP ditunjukkan dengan adanya penandatanganan kontrak atau perjanjian antara Pemerintah dengan badan usaha yang didalamnya mengandung nilai investasi proyek (yakni total pengerjaan proyek pembangunan jalan yang akan dikerjakan), pembagian resiko para pihak, hak dan kewajiban para pihak, penyelesaian sengketa, serta pengaturan mengenai masa konsesi jalan tol, serta mekanisme serah terima proyek jalan tol tersebut dari badan usaha kepada Pemerintah. Segala pengaturan dalam kontrak perjanjian dengan pola PPP tersebut harus disebutkan secara jelas dan rinci dan wajib untuk dilaksanakan para pihak. Judul kontrak yang biasa digunakan pun mengandung kata-kata seperti Kerjasama Pemerintah-Swasta (KPS), karena melibatkan sektor badan usaha yakni perusahaan swasta.

Pasal 3 huruf c Perpres 38/2015 menyebutkan bahwa KPBU atau KPS atau PPP dilakukan dengan tujuan untuk menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan prinsip usaha

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.12.

<sup>12</sup> Moeh. Yafie Abbas, “*Public Private Partnership dalam Pembangunan dan Pengelolaan Suncity Plaza Sidoarjo (Perjanjian Build Operate Transfer/BOT antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan PT. Indraco)*” *Jurnal Hukum Bisnis* Vol. 18, (Juli 2002), hlm. 14.

secara sehat. Pasal 3 huruf a Perpres 38/2015 juga menyebutkan bahwa tujuan PPP adalah untuk mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui penerahan dana swasta. Sehingga dapat memunculkan ketersediaan dana berupa investasi dari pihak swasta terhadap Pemerintah untuk pembangunan infrastruktur.

KPBU dengan pola PPP dilaksanakan dengan model kemitraan dimana para pihak yakni badan usaha dan Pemerintah menjalankan kerjasama dengan memperhatikan kebutuhan kedua belah pihak. Pemerintah yang membutuhkan dana berupa investasi untuk mencapai *goals*-nya yakni percepatan pembangunan infrastruktur, dan badan usaha yakni perusahaan swasta yang mendapat manfaat ekonomi dari investasi yang dilakukannya, jika dalam pembangunan jalan tol maka keuntungan dari investasi bisa didapat dari masa konsesi selama beberapa tahun hingga puluhan tahun sebelum dialihkan kepada Pemerintah. Keduanya dijalankan dengan prinsip saling membutuhkan dan saling menguntungkan para pihak.

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi mengatur bahwa untuk mengembangkan usaha jasa konstruksi diperlukan dukungan dari mitra usaha berupa:

- a. perluasan dan peningkatan akses terhadap sumber pendanaan, serta kemudahan persyaratan dalam pendanaan
- b. pengembangan jenis usaha pertanggungungan untuk mengatasi risiko yang timbul dan tanggung jawab hukum kepada pihak lain dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi atau akibat dari kegagalan bangunan.<sup>13</sup>

Pendanaan berupa modal untuk investasi dan modal kerja dapat diperoleh melalui lembaga keuangan yang terdiri dari bank atau bukan bank sebagai mitra usaha. Untuk mengatasi resiko yang timbul dan tanggung jawab hukum kepada pihak lain dapat ditempuh melalui pertanggungungan dengan mitra usaha antara lain: Jaminan penawaran, jaminan pelaksanaan, jaminan uang muka, jaminan sosial tenaga kerja, *Construction All Risk Insurance*, *Professional Liability Insurance*, *Professional Indemnity Insurance*.<sup>14</sup>

Untuk pembangunan infrastruktur, model kerjasama yang sering digunakan adalah model *Build Operate Transfer* dimana kerjasama ini mengandung para pihak yang terdiri dari Pemerintah dan juga perusahaan penyedia jasa, yakni kontraktor yang juga merupakan investor badan usaha. Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU 25/2007) menjelaskan bahwa perjanjian investasi antara Pemerintah dengan badan usaha berupa penanaman modal jika terjadi perselisihan maka Pemerintah tetap dapat digugat. Kebijakan Pemerintah untuk menentukan model kontrak kerjasama apa yang akan digunakan untuk bekerjasama dengan badan usaha juga merupakan suatu hak yang dimiliki oleh Pemerintah. Kemudian hak badan usaha (swasta) untuk menggugat Pemerintah juga dapat dilakukan dalam rangka pemenuhan kerjasama investasi antar para pihak.

BOT merupakan model kontrak yang melibatkan dua pihak yakni pengguna jasa yang pada umumnya adalah Pemerintah dengan penyedia jasa. Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi (UU 12/2017) menyebutkan definisi penyedia jasa adalah orang atau badan yang kegiatan usahanya menyediakan layanan jasa konstruksi (badan usaha), Pasal 1 ayat (3) juga

---

<sup>13</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi

<sup>14</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi

menyebutkan bahwa pengguna jasa orang atau badan sebagai pemberi tugas atau pemilik pekerjaan/proyek yang memerlukan layanan jasa konstruksi (Pemerintah).

Jika dibedah dari istilah BOT (*Build Operate Transfer*), *Build* diartikan sebagai kegiatan investor (badan usaha) untuk membangun fasilitas sebagaimana dikehendaki sesuai dengan yang diatur dalam perjanjian. Kemudian *Operate* diartikan sebagai kegiatan untuk mengoperasikan hasil build sesuai dengan jangka waktu tertentu (disebut dengan masa konsesi jika dikaitkan dengan pembangunan jalan tol). Sedangkan *Transfer* diartikan sebagai pengalihan atau pengembalian atas fasilitas yang sudah di bangun dan di operasikan tadi, dalam hal ini pengembalian jalan tol an pengoperasiannya menjadi milik Pemerintah setelah lewat kurun waktu tertentu/ masa konsesi habis. Sehingga keseluruhan proses tadi disebut dengan kontrak BOT (*Build Operate Transfer*).<sup>15</sup>

Pada proses *Operate*, proyek (dalam hal ini jalan tol) dimanfaatkan oleh pihak badan usaha dalam rangka pemanfaatan investasi dari badan usaha. Pada Pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah (PP 6/2006) disebutkan mekanisme *Transfer* atas kelanjutan dari proses *Operate* yakni sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (12):

“Bangun guna serah adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.”

Pasal 1 ayat (13):

“Bangun serah guna adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.”

### 3.2. Tanggungjawab Para Pihak dalam Implementasi Model Kerjasama PPP

Perjanjian Kerjasama adalah kesepakatan tertulis dalam rangka penyediaan infrastruktur dan bidang lainnya antara instansi pemberi kontrak dengan Badan Usaha.<sup>16</sup> Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah, Pasal 1 ayat (15) juga menyebutkan bahwa perjanjian Investasi adalah kesepakatan tertulis dalam rangka penyediaan dana investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing.

Proyek pembangunan infrastruktur merupakan investasi langsung dari Pemerintah. Dalam perkembangan investasi di Indonesia, dikenal Badan Investasi Pemerintah yang merupakan unit pelaksana investasi sebagai satuan kerja yang mempunyai tugas dan tanggung jawab pelaksanaan Investasi Pemerintah atau badan

---

<sup>15</sup> Nazarkhan Yasin, *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia, Buku Pertama Seri Hukum Konstruksi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006) hlm.75.

<sup>16</sup> Pasal 1 ayat (14) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah

hukum yang lingkup kegiatannya di bidang pelaksanaan Investasi Pemerintah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.<sup>17</sup> Investasi Langsung dimaksudkan untuk diinvestasikan kembali dalam rangka meningkatkan fasilitas infrastruktur dan bidang lainnya guna memacu roda perekonomian masyarakat.<sup>18</sup>

Dalam hal Pemerintah mengadakan Kerjasama KPS dengan pola PPP dengan badan usaha, maka Badan Investasi Pemerintah dapat memberikan dukungan finansial dan/atau dukungan lainnya sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah (PP 1/2008). Pemberian dukungan finansial tersebut harus dilakukan melalui skema pembagian risiko yang harus ditanggung oleh Badan Investasi Pemerintah dan Badan Usaha sesuai Pasal 27 ayat (2) PP 1/2008.

Pengaturan dalam perjanjian KPS yang mengandung unsur-unsur dari model kerjasama pembangunan infrastruktur dengan pola PPP dengan kontrak *Build Operate Transfer (BOT)*, diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Perpres 38/2015 yang menyebutkan bahwa dalam perjanjian KPS diatur:

- a. tujuan pemanfaatan aset dan larangan untuk memanfaatkan aset untuk tujuan selain yang telah disepakati;
- b. tanggung jawab pengoperasian dan pemeliharaan, termasuk pembayaran pajak dan kewajiban lain yang timbul akibat pemanfaatan aset;
- c. hak dan kewajiban pihak yang menguasai aset untuk mengawasi dan memelihara kinerja aset selama digunakan;
- d. larangan bagi Badan Usaha Pelaksana untuk mengagunkan aset sebagai jaminan kepada pihak ketiga;
- e. tata cara penyerahan dan/atau pengembalian aset;
- f. hal-hal lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Tahap yang dilalui dalam Transaksi KPBU terdiri dari kegiatan-kegiatan seperti: Pertama, pengadaan badan usaha pelaksana yang akan dilewati melalui proses pelelangan proyek oleh Pemerintah dan diikuti oleh badan usaha sebagai peserta tender proyek pembangunan. Kedua, penandatanganan perjanjian KPS antara Pemerintah dengan Badan Usaha. Ketiga, pemenuhan pembiayaan infrastruktur oleh Badan Usaha yang dinyatakan sebagai pemenang tender dan akan melaksanakan kegiatan pembangunan proyek dan menginvestasikan dalam kegiatan *Operate*.

Tahap transaksi pelaksanaan perjanjian KPS tercantum dalam Pasal 31 Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, dan terdiri dari 5 tahap sebagai berikut:

- a. Penjajakan Minat Pasar (*Market Sounding*);
- b. penetapan lokasi KPS;

---

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (18) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah

<sup>18</sup> Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah

<sup>19</sup> Pasal 33 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur



- c. pengadaan Badan Usaha Pelaksana yang mencakup persiapan dan pelaksanaan pengadaan Badan Usaha Pelaksana;
- d. penandatanganan perjanjian KPS yang dilaksanakan oleh pemenang lelang; dan
- e. pemenuhan pembiayaan (*financial close*).

Pemenuhan Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman dinyatakan telah terlaksana apabila telah ditandatanganinya perjanjian pinjaman untuk membiayai seluruh KPS; dan sebagian pinjaman telah dapat dicairkan untuk memulai pekerjaan konstruksi.<sup>20</sup> Perjanjian KPS juga perlu mencantumkan dengan jelas status kepemilikan aset yang diadakan selama jangka waktu perjanjian (berdasarkan Pasal 23 Perpres 13/2010) berkaitan dengan pelaksanaan *Transfer* dari Badan Usaha kepada Pemerintah setelah berakhirnya masa konsesi.

Pasal 11 ayat (1) Perpres 38 Tahun 2015 mengatur bahwa Penanggung Jawab Proyek Kerjasama yang merupakan pihak dari Pemerintah akan menetapkan bentuk pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional dan keuntungan badan usaha pelaksana. Badan usaha pelaksana yakni badan usaha yang melaksanakan pembangunan infrastruktur. Selain itu, dalam Pasal 11 ayat (2) Perpres 28 Tahun 2015 menyebutkan bahwa pengembalian investasi kepada badan usaha tersebut nantinya akan diganti dalam bentuk tarif atas penyediaan infrastruktur, dan keuntungan dalam kurun waktu tertentu atas penyediaan pembangunan infrastruktur. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2005 Tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 67/2005), menyebutkan bahwa:

“Tarif awal dan penyesuaiannya secara berkala ditetapkan untuk memastikan tingkat pengembalian investasi yang meliputi penutupan biaya modal, biaya operasional dan keuntungan yang wajar dalam kurun waktu tertentu.”

Atas tarif awal dan penyesuaian tersebut dan memperhatikan tingkat kemampuan pengguna (oleh Pemerintah), maka sesuai dengan tahap pelaksanaan kerjasama dengan pola PPP, Pemerintah akan memberikan kompensasi atas investasi dengan keuntungan yang wajar kepada badan usaha dengan mempertimbangkan penawaran dengan besaran kompensasi terendah pada saat proses pelelangan proyek sebelum menandatangani kontrak KPS antara Pemerintah dengan Badan Usaha. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 ayat (4) Perpres 67/2005:

“Besaran kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), didasarkan pada perolehan hasil kompetisi antar peserta lelang dan dipilih berdasarkan penawaran besaran kompensasi terendah.”

Ketentuan mengenai nilai investasi juga perlu untuk dicantumkan dalam perjanjian KPS. Hal ini diatur dalam Pasal 32 ayat (2) Perpres 38/2015 yang mensyaratkan bahwa Perjanjian KPBU /KPS paling kurang memuat ketentuan mengenai salah satunya jaminan pelaksanaan. Kemudian dalam Pasal 32 ayat (3) Perpres 38/2015 tersebut juga mengatur bahwa besaran jaminan pelaksanaan setinggi-tingginya ada 5 % dari nilai investasi KPBU.

---

<sup>20</sup> Lampiran Peraturan Menteri Ppn/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur

Melalui Perjanjian KPS selain berisi nilai angka investasi kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha, Pasal 32 ayat (1) Perpres 38/2015 juga mengatur klausul-klausul perjanjian yang mengatur mengenai hak dan kewajiban para pihak termasuk pengaturan mengenai alokasi risiko, yakni kerja sama Penyediaan Infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko.<sup>21</sup>

Untuk proyek pembangunan KPS pembangunan infrastruktur, Pemerintah sudah menerapkan *Land Fund*, yakni pemberian insentif fiskal yakni dengan skema pembiayaan berupa pinjaman kepada swasta untuk pembelian lahan infrastruktur dengan tujuan mengurangi risiko peningkatan harga atas isu-isu pembangunan dan aksi makelar yang melebihi dari perhitungan kontrak/perjanjian.<sup>22</sup> Dalam perjanjian, jika semakin berkurangnya partisipasi pemerintah maka akan semakin besar potensi risiko yang akan ditanggung oleh Badan Usaha, dan sebaliknya.

Pada perjanjian investasi pembangunan dan pengelolaan proyek infrastruktur dengan skema BOT, semakin sedikit peran Pemerintah dalam proyek pembangunan, maka akan semakin banyak beban badan usaha, misalnya dalam hal pembebasan lahan. Maka dalam perjanjian KPS antara Pemerintah dengan Badan Usaha, perlu dirincikan secara jelas aturan mengenai beban pekerjaan sesuai dengan nilai investasi yang ditanggung oleh Badan Usaha dan peran Pemerintah untuk melancarkan pembebasan lahan agar pada tahap *Build*, tidak menghambat proses pembangunan infrastruktur yang dikerjakan oleh Badan Usaha.

Kemudian pada tahap *Operate*, Badan Usaha akan lebih banyak menanggung resiko pada pengelolaan selama masa konsesi, karena itu masih menjadi tanggung jawab Badan Usaha sebelum pengelolaan dialihkan kepada Pemerintah setelah masa konsesi habis. Badan Usaha perlu untuk mempertimbangkan investasi terhadap proyek ini sebaik-baiknya sesuai dengan besaran investasi yang dikeluarkan oleh Badan Usaha. Kemudian beban tanggungannya masih menjadi tanggung jawab dari Badan Usaha pada tahap *Operate* atau pemeliharaan infrastruktur ini.

Pasal 17 ayat (1) Perpres 38/2015 menyebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan Jaminan Pemerintah terhadap KPBU (atau KPS) dan ayat (2) menyebutkan dapat diberikan dalam bentuk penjaminan infrastruktur dan diberikan dengan prinsip pengelolaan dan pengendalian risiko keuangan dalam APBN. Pasal 1 ayat (14) Perpres 38/2015 menyebutkan bahwa:

“Jaminan Pemerintah adalah kompensasi finansial yang diberikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan kekayaan negara kepada Badan Usaha Pelaksana melalui skema pembagian risiko untuk Proyek Kerja Sama.”

#### 4. Kesimpulan

Model kerjasama antara badan usaha untuk berinvestasi dengan Pemerintah melalui KPS atau KPBU adalah BOT (*Built Operate Transfer*), dimana badan usaha yang memenangkan tender atas pelelangan proyek dari Pemerintah, dengan pertimbangan

---

<sup>21</sup> Joubert B. Maramis, “Faktor Faktor Sukses Penerapan Kpbu Sebagai Sumber Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian, Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi”, *Jurnal Hukum Bisnis Vol. 5, No. 1, 2018*, hlm. 54.

<sup>22</sup> Bahtiar Rifai, “Kendala Implementasi Kerja Sama Pemerintah Swasta (Kps) Kelistrikan Dan Kebutuhan Perbaikan Kebijakan”, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol 24, No. 1, 2016*, hlm. 53

nilai investasi yang disetor dan perhitungan masa konsesi, maka badan usaha tersebut akan melaksanakan Built yakni melakukan proses pembangunan hingga selesai sesuai dengan jadwal target yang telah disepakati bersama dengan Pemerintah. Kemudian pengelolaan dan pemeliharaan akan dilakukan oleh badan usaha dalam rangka pengembangan investasi dalam masa konsesi yang telah disepakati. Sampai dengan masa konsesi berakhir dan habis, maka baru dilakukan Transfer atas hasil pekerjaan tersebut, sehingga pengelolaan, aset, dan pemeliharaan atas aset (yakni infrastruktur jalan tol) tidak lagi dikuasai oleh swasta/badan usaha, tetapi Pemerintah.

Implementasi kerjasama dengan pola PPP dan implikasi dari investasi oleh badan usaha perlu diatur dalam perjanjian KPS. Dengan memperhatikan manajemen investasi dan masa konsesi, perhitungan dan pengelolaan mitigasi risiko antara para pihak. Peran Pemerintah selama masa *Built dan Operate*, untuk meminimalisir risiko Pemerintah ketika jadwal mundur maka akan berimplikasi pada nilai investasi yang akan melebihi target, sehingga Pemerintah akan rawan untuk menambah anggaran proyek. Sehingga perlu diatur dalam perjanjian investasi selain angka investasi, tetapi skala pengerjaan dengan target profit yang dikehendaki para pihak agar seimbang kepentingan antara Pemerintah dengan badan usaha/swasta.

Pada proses pelelangan proyek harus ada keterbukaan informasi terhadap publik dan para peserta tender. Pemerintah dan Badan Usaha juga harus memperhatikan isi perjanjian investasi dalam perjanjian kerjasama tersebut sesuai dengan peraturan/regulasi terkait KPBU dan jasa konstruksi yakni Perpres 38/2015, PP 67-2015 dan peraturan pelaksanaan lainnya. Pemerintah juga berperan untuk membantu swasta dalam pelaksanaan proyek, terkait pelepasan lahan, investasi modal untuk proyek dan penyesuaian jadwal dan nilai investasi ke dalam perjanjian KPS.

Pemerintah perlu memproyeksikan dengan baik mulai dari pengadaan tender, studi kelayakan hingga proses pelaksanaan lelang pekerjaan secara transparan, termasuk proses pengadaan kontrak dengan model BOT pemerintah perlu memperhatikan KPS dengan memperhitungkan masa konsesi serta tanggungjawab hukumnya serta melaksanakan kewajiban kepada pihak swasta sampai dengan masa konsesi atau perjanjian KPS berakhir.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, cet. 2, Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke - 9, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2016.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Kencana, 2016.
- Nazarkhan Yasin, *Mengenal Kontrak Konstruksi di Indonesia*, Buku Pertama Seri Hukum Konstruksi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

### Jurnal

- Moeh. Yafie Abbas, "Public Private Partnership dalam Pembangunan dan Pengelolaan Suncity Plaza Sidoarjo (Perjanjian Build Operate Transfer/BOT antara Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan PT. Indraco)", *Jurnal Hukum Bisnis* 18, (2002).

- Joubert B. Maramis, "Faktor Faktor Sukses Penerapan Kpbu Sebagai Sumber Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian, *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi*", *Jurnal Hukum Bisnis* 5, No. 1, (2018).
- Rifai, Bahtiar. "Kendala Implementasi Ppp Kelistrikan dan Kebutuhan Perbaikan Kebijakan." *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan* 24, no. 1 (2016): 51-66.
- Disemadi, Hari Sutra. "Kontrak build operate transfer sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan rakyat." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 126-138.
- Santoso L, *Batasan "Kebebasan Berkontrak Dalam Kontrak Konvensional dan Kontrak Syariah"*, *Jurnal Ahkam*, 5, No. 1, (2017): 41-59.
- Fahad Al-Azemi, Khalid, Ran Bhamra, and Ahmed FM Salman. "Risk management framework for build, operate and transfer (BOT) projects in Kuwait." *Journal of Civil Engineering and Management* 20, no. 3 (2014): 415-433.

### Website

- Kementerian Keuangan, "Siaran Pers: APBN 2020: Kebijakan Extraordinary APBN untuk membantu masyarakat serta dunia usaha pulih dan bangkit", <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2020#:~:text=Pada%20APBN%202020%20dialokasikan%20Transfer,Dana%20Desa%20sebesar%20Rp72%20triliun, diakses pada 20 Januari 2022>
- M. Miftahul Huda Noor, "Mengenal Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), Skema Public Private Partnership (PPP) di Indonesia, Artikel, 19 Desember 2016", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11824/Mengenal-Kerjasama-Pemerintah-dengan-Badan-Usaha-KPBU-Skema-Public-Private-Partnership-PPP-di-Indonesia.html, diakses pada 20 Januari 2022>

### Peraturan perundang-undangan

- Indonesia. *Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional*, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2020.
- Indonesia. *Peraturan Jasa Konstruksi*, UU No. 12 Tahun 2017, LN No. 73 Tahun 2017, TLN. No. 6041.
- Indonesia. *Peraturan Investasi Pemerintah*, PP No. 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah
- Indonesia. *Peraturan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Perpres No. 38 Tahun 2015.
- Indonesia. *Peraturan 2015 Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*, Peraturan Menteri Ppn/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2015.