



Sui Generis Characteristics of Build-Operate-Transfer (BOT) Agreements in Regional Asset Management

Karakteristik Sui Generis pada Perjanjian Build-Operate-Transfer (BOT) dalam Pengelolaan Aset Daerah

Argerida Barito^{1*}, Subekti², Sri Astutik³

^{1,2,3} Faculty of Law, Universitas Dr. Soetomo, Surabaya, Indonesia.

@ : ridabarito126@yahoo.com

Corresponding Author*



Abstract

The Build-Operate-Transfer (BOT) Agreement is one of the cooperation schemes between local governments and the private sector in the management of regional assets, especially to finance public infrastructure development without directly burdening the regional budget. However, juridically, BOT has a unique characteristic (sui generis) because it is located at the intersection between the civil law regime and state administrative law. On the one hand, BOT was born from an agreement that is subject to the principle of freedom of contract as stipulated in the Civil Code, but on the other hand, its implementation is greatly influenced by public authority, licensing, and administrative arrangements derived from laws and regulations. This study aims to analyze the juridical characteristics of BOT agreements in regional asset management and determine the tendency of the legal regime that dominates the agreement. The research method used is normative legal research with a statutory approach and a conceptual approach. Primary legal materials include the Civil Code and Government Regulation Number 28 of 2020 concerning the Management of State/Regional Property, while secondary legal materials are in the form of doctrine and the results of previous research. The results of the study show that the BOT agreement has a dual nature, but the dominance of state administrative law is more prominent because of the existence of government authority, supervision, and restrictions on freedom of contract through regulations. Therefore, BOT cannot be understood solely as a private contract, but rather as an agreement with a public character that requires a balance between the certainty of civil law and the public interest. These findings make a normative contribution to understanding the legal position of BOT in the Indonesian legal system.

Keywords: Build-Operate-Transfer; Sui Generis; Regional Assets; Civil Law; State Administrative Law.

Abstrak

Perjanjian Build-Operate-Transfer (BOT) merupakan salah satu skema kerja sama antara pemerintah daerah dan swasta dalam pengelolaan aset daerah, khususnya untuk membiayai pembangunan infrastruktur publik tanpa membebani APBD secara langsung. Namun, secara yuridis, BOT memiliki karakteristik unik (sui generis) karena terletak di persimpangan antara rezim hukum perdata dan hukum administrasi negara. Di satu sisi, BOT lahir dari perjanjian yang tunduk pada prinsip kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam KUHPerdata, namun di sisi lain pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh otoritas publik, perizinan, dan pengaturan administrasi yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis karakteristik yuridis perjanjian BOT dalam pengelolaan aset daerah dan menentukan kecenderungan rezim hukum yang mendominasi perjanjian. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan hukum dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer antara lain KUHP Perdata dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sedangkan bahan hukum sekunder berupa doktrin dan hasil penelitian sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian BOT memiliki sifat ganda, namun dominasi hukum tata usaha negara lebih menonjol karena adanya kewenangan pemerintah, pengawasan, dan pembatasan kebebasan berkontrak melalui regulasi. Oleh karena itu, BOT tidak dapat dipahami semata-mata sebagai kontrak privat, melainkan sebagai perjanjian dengan karakter publik yang menuntut keseimbangan antara kepastian hukum perdata dan kepentingan umum. Temuan ini memberikan kontribusi normatif untuk memahami posisi hukum BOT dalam sistem hukum Indonesia.



PENGANTAR

Pengelolaan aset daerah merupakan salah satu aspek strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena berkaitan langsung dengan optimalisasi pelayanan publik dan peningkatan pendapatan daerah. Keterbatasan kapasitas fiskal dalam praktiknya, dan manajerial pemerintah daerah mendorong penggunaan skema kerja sama dengan pihak swasta sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur. Salah satu bentuk kerja sama yang paling banyak digunakan adalah perjanjian *Build-Operate-Transfer* (BOT), yaitu pola kerja sama di mana pihak swasta membangun dan mengoperasikan suatu aset dalam jangka waktu tertentu sebelum kemudian menyerahkannya kembali kepada pemerintah daerah.¹

Secara normatif, skema BOT memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah karena memungkinkan pemanfaatan aset tanpa harus mengeluarkan pembiayaan besar di awal. Namun demikian, BOT juga memunculkan persoalan yuridis yang kompleks karena melibatkan pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik dan badan usaha sebagai subjek hukum privat dalam satu hubungan hukum kontraktual.² Dalam konteks ini, BOT tidak dapat dipahami hanya sebagai kontrak bisnis biasa, melainkan sebagai instrumen hukum yang berada pada irisan antara hukum perdata dan hukum administrasi negara.³

Perjanjian BOT Dalam perspektif hukum perdata, memenuhi unsur-unsur perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan, objek tertentu, dan causa yang halal. Asas kebebasan berkontrak sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1338 KUH Perdata memberikan ruang bagi para pihak untuk menentukan isi dan bentuk perjanjian BOT sesuai dengan kepentingannya.⁴ Namun, kebebasan tersebut tidak bersifat absolut, karena pemerintah daerah terikat oleh kewajiban konstitusional untuk menjaga kepentingan umum dan melindungi aset negara.

Di sisi lain, dari sudut pandang hukum administrasi negara, perjanjian BOT tidak dapat dilepaskan dari rezim pengelolaan barang milik daerah yang diatur secara ketat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Regulasi ini menempatkan BOT sebagai salah satu bentuk pemanfaatan aset daerah yang harus melalui prosedur administratif tertentu, mulai dari perencanaan, persetujuan kepala daerah, penilaian aset, hingga pengawasan pelaksanaan kerja sama.⁵

¹ Vanny Aryanti, and Siti Nurbaiti, "Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian BOT (Build Operate Transfer) Yang Dibatalkan Secara Sepihak Oleh Pemegang Hak Atas Tanah (Studi Kasus : Putusan No.97/PK/PDT/2017)" *Jurnal Hukum Adigama* 1, no. 1 (2018): 1781-1805.

² Adrian Sutedi, *Hukum Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

³ Anita Kamilah, *Bangun Guna Serah (Build Operate And Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian Dan Hukum Publik)*, (Bandung: Keni Media, 2012).

⁴ Ika Yuliyanti, and Budi Santoso, "Analisis Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) Pada Pembangunan Aset Milik Daerah." *Notarius* 16, no. 2 (2023): 839-849.

⁵ Anita Kamilah. *Op. Cit.*

Sehingga, BOT tidak hanya tunduk pada norma perdata, tetapi juga pada kewenangan publik dan regulasi administratif.

Kondisi tersebut melahirkan karakteristik hukum BOT yang bersifat sui generis, yaitu memiliki sifat ganda yang tidak sepenuhnya dapat diklasifikasikan sebagai perjanjian privat maupun tindakan administrasi negara murni.⁶ Karakter sui generis dalam praktik, ini sering menimbulkan ketidakjelasan mengenai rezim hukum yang dominan, terutama ketika terjadi sengketa antara pemerintah daerah dan mitra swasta. Apakah sengketa BOT harus diselesaikan berdasarkan prinsip hukum perdata atautkah tunduk pada prinsip hukum administrasi negara menjadi persoalan yang terus diperdebatkan.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas perjanjian BOT dari aspek efisiensi ekonomi, pembagian risiko, dan kepastian hukum. Namun, kajian yang secara khusus menelaah karakteristik sui generis BOT dengan membandingkan secara sistematis ketentuan KUH Perdata dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 masih relatif terbatas.⁷ Padahal, pemahaman yang tepat mengenai karakter hukum BOT sangat penting untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah maupun pihak swasta.⁸ Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis karakteristik sui generis perjanjian BOT dalam pengelolaan aset daerah serta menentukan kecenderungan rezim hukum yang mendominasi perjanjian tersebut dalam sistem hukum Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus pada analisis norma hukum yang mengatur perjanjian Build-Operate-Transfer dalam pengelolaan aset daerah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan untuk mengkaji KUH Perdata dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, serta pendekatan konseptual untuk menganalisis doktrin mengenai hukum perjanjian dan hukum administrasi negara. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintah dalam pembangunan aset daerah saat ini marak menggunakan sistem perjanjian BOT dengan perusahaan swasta sebagai pelaksana proyek. Proyek BOT di pemerintahan Indonesia awalnya dimulai sejak tahun 1995 yaitu proyek Paiton I (proyek listrik tenaga batu bara). Pemerintah melaksanakan perjanjian BOT dengan mekanisme Build Own Operate (BOO), dimana mekanisme ini memiliki ketentuan berupa “take or pay”.⁹ Kontrak pertama disepakati untuk 30 tahun namun setelah ada negosiasi kontrak diperbarui menjadi 40 tahun setelah pembangunan pabrik selesai, dalam hal ini perjanjian BOT menganut unsur perjanjian berupa unsur essentialia dan juga asas kebebasan berkontrak.

Kerja sama antara pemerintah daerah dengan perusahaan swasta dalam bentuk perjanjian BOT pada akhirnya menimbulkan hubungan hukum di antara keduanya.

⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 2005).

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006).

⁸ Andjar Pachta Wirana, *Penelitian Tentang Aspek-aspek Hukum Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT)*, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995).

⁹ Vanny Aryanti, and Siti Nurbaiti, *Op. Cit.*

Perjanjian BOT atau kontrak pembangunan aset daerah tersebut termasuk dalam kontrak privat sehingga mampu mengikat kedua pihak secara personal terhadap hal-hal yang sudah diperjanjikan namun tidak melanggar ketentuan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota bahwa perjanjian yang sah berlaku bagi pihak-pihak yang membuat. Ini menunjukkan bahwa perjanjian memiliki sifat privat karena dibuat oleh dua pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, perjanjian BOT yang dibuat pemerintah daerah dengan swasta termasuk dalam hukum publik dan hukum privat.¹⁰

Pemerintah daerah dalam mengelola urusan pemerintah menggunakan instrumen hukum perdata khususnya hukum kontrak disebut juga dengan kontraktualisasi, namun pada praktiknya terdapat hukum privat dan hukum publik yang menyertai perjanjian BOT oleh pemerintah dan pihak swasta.¹¹ Perjanjian BOT yang dibuat pemerintah memiliki karakteristik berbeda dengan kontrak umumnya karena posisi pemerintah sebagai badan publik namun mengikuti asas perjanjian yang melibatkan dua pihak sehingga mengikat secara perorangan (hukum privat). Adanya kontraktualisasi dalam ranah hukum publik dan privat tersebut berdampak pada keabsahan perjanjian yang sudah disepakati, pelaksanaan kontrak hingga penegakan hukumnya.¹²

Perjanjian BOT antara Pemerintah Daerah dengan pihak Swasta dalam pengelolaan aset milik daerah, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus, sehingga pelaksanaannya didasarkan pada perjanjian umum dan aturan tentang pengelolaan aset negara/daerah seperti di bawah ini:¹³ a) KUHPerdota Perjanjian BOT mengacu pada asas-asas perjanjian pada umumnya yaitu sebagaimana terdapat pada Pasal 1320 tentang syarat sahnya perjanjian, Pasal 1338 tentang kebebasan berkontak dan Pasal 1234 tentang prestasi. Isi perjanjian BOT terdapat prestasi yang telah disepakati yang mana salah satu pihak berhak atas prestasi dan pihak lain berkewajiban untuk memenuhi prestasi (Puspitasari & Santoso, 2018);¹⁴ b) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Perjanjian adalah salah satu bagian terpenting dari hukum perdata. Perjanjian sebagai salah satu sumber perikatan merupakan suatu hubungan hukum kekayaan atau harta benda antara dua orang atau lebih yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi. Perjanjian BOT antara pemerintah daerah dengan pihak swasta dalam pengelolaan aset daerah meski tidak memiliki pengaturan secara khusus namun dapat didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai wujud pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara khususnya Pasal 49 ayat (6) bahwa terkait dengan pedoman secara teknis dan administrasi terhadap pengelolaan barang milik negara atau daerah diatur melalui peraturan pemerintah yang secara khusus.¹⁵

Pasal 1 PP Nomor 27 Tahun 2014 menyebutkan bahwa bangun guna serah merupakan upaya memanfaatkan barang yang dimiliki oleh negara kepada pihak swasta dengan membangun sarana atau fasilitas tertentu dalam waktu tertentu yang disepakati namun

¹⁰ Ika Yuliyanti, and Budi Santoso, *Op. Cit*

¹¹ Anita Kamilah, *Op.Cit.*

¹² Alemu Dessu Derebe, *et.al, Op. Cit.*

¹³ Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2019).

¹⁴ Ridwan HR, *Op. Cit*

¹⁵ Adrian Sutedi, *Op. Cit.*

harus dikembalikan kepada negara setelah masa kesepakatan berakhir. Kemudian Pasal 27 menjelaskan bahwa pemanfaatan barang negara tersebut dapat berupa penyewaan, peminjaman untuk dipakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah, bangun serah guna maupun dalam bentuk kerja sama penyediaan infrastruktur tertentu.¹⁶

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan daerah untuk melaksanakan perjanjian BOT dengan pihak swasta dalam pengelolaan aset daerah yaitu diatur dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 363 ayat (1) yaitu pemerintah daerah dapat melakukan kerja sama untuk peningkatan kesejahteraan penduduknya dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas layanan publik serta saling menguntungkan.¹⁷ Kerja sama yang dilakukan pemerintah daerah ini dapat dalam berbagai bentuk sebagaimana diatur ayat (2) yaitu kerja sama dengan daerah lain, pihak ketiga dan lembaga yang berasal dari luar negeri sesuai ketentuan perundang-undangan. Pihak ketiga sebagai pihak yang dipilih oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan pengelolaan aset daerah ini diatur pada Pasal 366 ayat (1) guna peningkatan nilai tambah yang mampu meningkatkan pendapatan asli daerah.

Pengaturan perjanjian BOT antara pemerintah daerah dengan pihak swasta belum memiliki dasar hukum yang jelas karena hanya diatur dalam KUHPerdara khususnya Pasal 1320 tentang syarat sahnya perjanjian, Pasal 1338 tentang kebebasan berkontak dan Pasal 1234 tentang prestasi; Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika ketentuan tersebut masih bersifat umum padahal, perjanjian BOT yang melibatkan pemerintah dan pihak swasta mempunyai karakteristik yang berbeda dengan kontrak privat pada umumnya sehingga berdampak adanya percampuran hukum privat dan publik.¹⁸

Perjanjian *Build-Operate-Transfer* (BOT) dalam pengelolaan aset daerah merupakan instrumen kerja sama yang lahir dari kebutuhan pemerintah daerah untuk mengoptimalkan pemanfaatan aset tanpa harus mengeluarkan pembiayaan besar di awal. Secara konseptual, BOT dibentuk melalui kesepakatan antara pemerintah daerah dan pihak swasta, sehingga sekilas tampak sebagai perjanjian keperdataan biasa. Namun, kedudukan pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik menyebabkan hubungan hukum dalam BOT tidak dapat dipahami secara sederhana sebagai hubungan privat yang setara,¹⁹ dalam praktiknya, pemerintah daerah tidak hanya bertindak sebagai pemilik aset, tetapi juga sebagai pemegang kewenangan publik yang terikat pada prinsip kepentingan umum. Hal ini membedakan BOT dari kontrak bisnis murni yang lazim terjadi antar subjek hukum privat. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap BOT harus mempertimbangkan dualisme rezim hukum yang bekerja secara bersamaan.²⁰

¹⁶ Subekti, *Op. Cit.*

¹⁷ Helen Primadianti Sulistyningrum, "Karakteristik Perjanjian Build Operate Transfer (Bot) Sebagai Bentuk Perjanjian Innominate." *Lex Lata* 2, no. 1 (2020): 342-366, <https://doi.org/10.28946/lexl.v2i1.1105>

¹⁸ Algabili, Muhammad Zea, Budi Santoso, and Hendro Saptono, "Pelaksanaan Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) Dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi Pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya)", *Diponegoro Law Journal* 5.4 (2017): 1-18.

¹⁹ Andjar Pachta Wirana, *Op. Cit.*

²⁰ Rahmat Ramadhani, and Ramlan., "Perjanjian Build Operate and Transfer (Bot) Lapangan Merdeka Medan Dalam Pandangan Hukum Admistrasi Negara Dan Hukum Bisnis." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2019): 255-270. <https://doi.org/10.30596/dll.v4i2.3182>.

Dari sudut pandang hukum perdata, perjanjian BOT memenuhi unsur-unsur sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Kesepakatan para pihak tercermin dalam penandatanganan kontrak, kecakapan hukum dipenuhi oleh pemerintah daerah dan badan usaha, objek perjanjian berupa pemanfaatan aset daerah bersifat tertentu, serta causa perjanjian tidak bertentangan dengan hukum. Selain itu, asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUH Perdata memberikan legitimasi bagi para pihak untuk menentukan jangka waktu kerja sama, pembagian keuntungan, serta hak dan kewajiban masing-masing pihak. BOT secara formal dapat dikualifikasikan sebagai perjanjian keperdataan. Namun demikian, penerapan asas kebebasan berkontrak dalam BOT tidak bersifat absolut karena adanya pembatasan yang berasal dari regulasi publik.

Pembatasan kebebasan berkontrak dalam perjanjian BOT merupakan konsekuensi dari kedudukan pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik. Pemerintah daerah tidak dapat bertindak sepenuhnya bebas sebagaimana subjek hukum privat karena terikat pada prinsip legalitas dan akuntabilitas publik. Setiap tindakan hukum pemerintah daerah harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Pembatasan dalam perjanjian BOT, tampak pada kewajiban pemerintah daerah untuk memperoleh persetujuan kepala daerah, melakukan penilaian aset, serta melaksanakan mekanisme pemilihan mitra secara transparan. Ketentuan-ketentuan ini secara nyata membatasi ruang negosiasi kontraktual dan menunjukkan bahwa BOT tidak dapat diposisikan sebagai kontrak privat biasa.

Perjanjian BOT dalam perspektif hukum administrasi negara, merupakan instrumen pelaksanaan kewenangan pemerintahan dalam pengelolaan aset daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 secara tegas mengatur bahwa pemanfaatan barang milik daerah, termasuk melalui skema BOT, harus dilakukan berdasarkan keputusan administratif dan berada di bawah pengawasan pemerintah.

Keterikatan BOT pada regulasi administratif menunjukkan bahwa perjanjian tersebut merupakan bagian dari tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*).²¹ Pemerintah daerah memiliki kewenangan pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan BOT, bahkan dapat mengakhiri kerja sama secara sepihak apabila mitra swasta melanggar ketentuan atau kepentingan umum terancam. Karakter ini menegaskan dominasi unsur hukum administrasi negara dalam BOT.

Gabungan antara unsur perdata dan unsur administrasi negara menjadikan perjanjian BOT memiliki karakteristik sui generis. BOT tidak sepenuhnya tunduk pada hukum perdata karena adanya pembatasan kebebasan berkontrak dan dominasi kewenangan publik. Sebaliknya, BOT juga tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan administrasi negara murni karena dibentuk melalui mekanisme perjanjian.²²

Karakter sui generis ini tercermin dari struktur kontrak BOT yang memuat klausul-klausul administratif, seperti kewajiban menjaga fungsi pelayanan publik, larangan pengalihan hak tanpa persetujuan pemerintah, serta mekanisme pengawasan berkelanjutan. Klausul-klausul tersebut tidak lazim ditemukan dalam kontrak privat biasa dan menunjukkan watak publik dari perjanjian BOT. Karakter sui generis BOT berimplikasi langsung pada mekanisme penyelesaian sengketa. Sengketa BOT tidak selalu dapat diselesaikan dengan pendekatan wanprestasi sebagaimana kontrak perdata biasa. Sengketa

²¹ Ika Yuliyanti, and Budi Santoso, *Op. Cit*

²² Ridwan HR, *Op. Cit*.

BOT dalam kondisi tertentu, juga menyentuh aspek kewenangan administratif dan kepentingan umum, sehingga pendekatan hukum administrasi negara menjadi relevan. Ketidakjelasan rezim hukum yang berlaku dalam sengketa BOT berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi mitra swasta maupun pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemahaman yang tepat mengenai karakter sui generis BOT sangat penting agar penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara proporsional dan adil.

Berdasarkan analisis perbandingan antara KUH Perdata dan PP Nomor 28 Tahun 2020, dapat disimpulkan bahwa meskipun BOT dibentuk melalui perjanjian, dominasi hukum administrasi negara lebih menonjol dalam pelaksanaannya. Kewenangan pemerintah daerah, mekanisme pengawasan, serta pembatasan kontraktual menunjukkan bahwa BOT lebih dekat dengan perjanjian publik daripada kontrak privat murni. Dengan demikian, perjanjian BOT harus dipahami sebagai instrumen hukum publik yang menggunakan mekanisme perjanjian sebagai sarana pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Penegasan ini penting untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah kekeliruan dalam memahami kedudukan hukum BOT dalam sistem hukum Indonesia.

KESIMPULAN

Perjanjian Build-Operate-Transfer dalam pengelolaan aset daerah memiliki karakteristik sui generis karena memadukan unsur hukum perdata dan hukum administrasi negara. Meskipun dibentuk melalui perjanjian yang tunduk pada KUH Perdata, pelaksanaannya lebih dominan dipengaruhi oleh rezim hukum administrasi negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Dominasi tersebut tercermin dari kewenangan pemerintah daerah, pengawasan administratif, serta pembatasan asas kebebasan berkontrak demi kepentingan umum. Oleh karena itu, BOT tidak dapat dikualifikasikan sebagai kontrak privat murni, melainkan sebagai perjanjian publik yang menuntut keseimbangan antara kepastian hukum perdata dan perlindungan kepentingan publik.

REFERENSI

- Adrian Sutedi, *Hukum Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Algabili, Muhammad Zea, Budi Santoso, and Hendro Saptono, "Pelaksanaan Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) Dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi Pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya)", *Diponegoro Law Journal* 5.4 (2017): 1-18.
- Andjar Pachta Wirana, *Penelitian Tentang Aspek-aspek Hukum Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT)*, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1995.
- Anita Kamilah, *Bangun Guna Serah (Build Operate And Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian Dan Hukum Publik)*, Bandung: Kemi Media, 2012.
- Helen Primadianti Sulistyaningrum, "Karakteristik Perjanjian Build Operate Transfer (Bot) Sebagai Bentuk Perjanjian Innominate." *Lex Lata* 2, no. 1 (2020): 342-366, <https://doi.org/10.28946/lexl.v2i1.1105>.

- Ika Yuliyanti, and Budi Santoso, "Analisis Perjanjian Build Operate and Transfer (BOT) Pada Pembangunan Aset Milik Daerah." *Notarius* 16, no. 2 (2023): 839-849.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2019.
- Rahmat Ramadhani, and Ramlan., "Perjanjian Build Operate and Transfer (Bot) Lapangan Merdeka Medan Dalam Pandangan Hukum Adminsitrasi Negara Dan Hukum Bisnis." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2019): 255-270. <https://doi.org/10.30596/dll.v4i2.3182>.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006).
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2005.
- Vanny Aryanti, and Siti Nurbaiti, "Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian BOT (Build Operate Transfer) Yang Dibatalkan Secara Sepihak Oleh Pemegang Hak Atas Tanah (Studi Kasus : Putusan No.97/PK/PDT/2017)" *Jurnal Hukum Adigama* 1, no. 1 (2018): 1781-1805.