

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai fungsi penting untuk membangun masyarakat, khususnya masyarakat Indonesia.<sup>1</sup> Tanah juga memiliki banyak sekali fungsi untuk masyarakat umum, dimulai dari sebagai lahan untuk membangun tempat tinggal, dasar untuk dibangunnya lapangan pekerjaan, bahkan hingga dijadikan tempat untuk bercocok tanam atau bertani dan berkebun mengingat Indonesia merupakan negara agraris yang mayoritas penduduknya bermata pencaharian sebagai petani, karena begitu banyaknya pula tanah subur yang ada di Indonesia yang cocok untuk ditanami berbagai produk pertanian ataupun perkebunan. Indonesia juga merupakan negara agraris dengan pertanian sebagai basis utama perekonomian nasionalnya dan juga merupakan negara agraris terbesar ketiga setelah India dan Republik Rakyat Cina.<sup>2</sup>

Pentingnya fungsi tanah tersebut membuat hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan perlu untuk diatur, khususnya di Indonesia agar fungsi tanah tersebut benar-benar bermanfaat bagi masyarakat luas secara adil dan makmur. Dengan begitu, di Indonesia diatur kebijakan nasional dalam bidang pertanahan sehubungan dengan pelaksanaan pembangunan nasional sebagaimana termuat

---

<sup>1</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2017), hlm. 1.

<sup>2</sup> Ni Putu Riska Aryawati, Made Kembar Sri Budhi, "Pengaruh Produksi, Luas Lahan, dan Pendidikan Terhadap Pendapatan Petani dan Alih Fungsi Lahan Provinsi Bali", *E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana*, Vol. 7, No. 9, September 2018, hlm. 1919.

dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Penjelasan resmi dari pasal tersebut adalah bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah untuk kemakmuran rakyat, bukanlah untuk kemakmuran orang perseorangan, dan disini negara hanyalah pemegang kewajiban untuk mengatur kepemilikan atas tanah dan juga memimpin penggunaannya sehingga semua tanah yang ada dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>4</sup>

Selain tujuan utamanya untuk kemakmuran rakyat, tanah juga merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan nasional, karena dari tanah-tanah itulah maka selanjutnya akan dibangun berbagai macam infrastruktur untuk menunjang kemakmuran rakyat dan tentunya juga yang akan meningkatkan perekonomian negara. Pembangunan nasional yang dimaksud berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya UU SPPN) adalah:

“Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.”

Pembangunan nasional itu sendiri disusun dalam suatu sistem perencanaan yang dalam Pasal 1 angka 3 UU SPPN dijelaskan sebagai berikut:

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.”

---

<sup>3</sup> Irene Eka Sihombing, *Loc.Cit* (Note 1).

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hlm. 173.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional ada berbagai ragam, dari mulai yang jangka panjang, hingga pelaksanaannya dengan jangka menengah, dan pelaksanaan teknisnya dalam bentuk perencanaan tahunan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya RPJP) pada dasarnya merupakan dokumen perencanaan pembangunan untuk periode yang panjang sesuai dengan namanya yakni 20 (dua puluh) tahun. Dalam dokumen tersebut tentunya akan tercakup rencana pembangunan Indonesia selama 20 (dua puluh) tahun sekali secara garis besar namun tentunya juga berisikan target-target besar pula yang harus diusahakan untuk dipenuhi dalam jangka waktu periode tersebut.

Lalu, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (selanjutnya RPJM) merupakan dokumen perencanaan pembangunan untuk periode lima tahun. Dalam RPJM tentunya akan dijabarkan rencana-rencana pembangunan yang secara garis besar telah ditetapkan RPJP dan diatur secara lebih lengkapnya untuk periode lima tahun sekali. Setelah RPJPM, akan ada perencanaan yang lebih teknis lagi yakni Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (RKP) yang merupakan dokumen perencanaan tahunan, atau untuk periode satu tahun. Dalam RKP tentunya perencanaan pembangunan nasional akan lebih teknis karena berisikan target pembangunan setiap tahunnya yang harus dipenuhi.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 4, angka 5, dan angka 8 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Dengan begitu, tanah yang pada dasarnya diperuntukan untuk seluas-luasnya kemakmuran rakyat juga merupakan salah satu sarana untuk mendukung pembangunan nasional, yakni dengan cara pembangunan infrastruktur di tanah-tanah tersebut demi kepentingan rakyat, dimulai dari kepentingan tempat tinggal, lapang pekerjaan, dan lain sebagainya.

Namun, dalam realitanya pembangunan infrastruktur tersebut tidak selalu berjalan lancar karena menghadapi berbagai hambatan dan tantangan, salah satunya yang berkaitan dengan anggaran negara yang tidak mencukupi mengingat banyaknya kebutuhan di bidang lain pula selain infrastruktur. Kurangnya anggaran tentu menyebabkan terhambatnya pembangunan infrastruktur yang dapat berdampak terhadap banyak hal, salah satunya berdampak pada tanah-tanah yang tidak produktif.

Untuk meminimalisir hal tersebut, maka perlu dicari solusi yang tepat untuk permasalahan yang ada, salah satunya adalah dengan cara *Build Operate Transfer* (BOT) yang merupakan perjanjian kerja sama yang melibatkan pemerintah sebagai pihak yang menguasai tanah dan juga pihak swasta sebagai pihak yang membiayai untuk mengembangkan tanah tersebut menjadi hal yang lebih produktif baik itu untuk tempat pariwisata atau tempat-tempat lainnya sesuai dengan kebutuhan dan kebijakan yang ada.

Pemerintah dalam hal ini sebagai pemegang hak atas tanah atau sebagai pihak yang menguasai tanah memberikan hak kepada pihak swasta yang menjadi investor untuk mendirikan bangunan selama masa perjanjian berlaku dan kembali mengalihkan atau mengembalikan kepemilikan bangunan tersebut kepada

pemegang hak atas tanah setelah masa perjanjian berakhir, selama perjanjian masih berlaku maka pihak swasta selaku investor diberikan hak konsesi untuk mengelola bangunan tersebut untuk mengambil manfaat ekonominya, atau dapat juga dengan cara pembagian keuntungan sebagaimana telah disepakati dalam perjanjian.<sup>6</sup>

BOT dalam Bahasa Indonesia dikenal juga dengan istilah Bangun Guna Serah (BGS). Secara yuridis, BGS tersebut diatur salah satunya di dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya PP Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah) yang berbunyi:

“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 berakhir jangka waktunya.”

Metode BOT hingga saat ini sebenarnya telah banyak dilakukan di berbagai wilayah di Indonesia dengan tujuan bahwa perjanjian kerjasama dengan metode BOT dapat meningkatkan dan meratakan perekonomian Indonesia.<sup>7</sup> Salah satu contoh perjanjian kerjasama dengan metode BOT yang paling banyak dilakukan di Indonesia adalah dalam hal pembangunan jalan tol, misalnya pembangunan jalan tol lingkaran luar atau *Jakarta Outer Ring Road (JORR)* seksi W1 (Kebon Jeruk

---

<sup>6</sup> Budi Santoso, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model BOT*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), hlm. 9.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 6.



– Penjaringan) dan jalan tol Bogor Ring Road yang dibiayai oleh Bank Mandiri, serta proyek jalan tol Cinere – Jagorawi yang juga dibiayai oleh Bank Mandiri dan juga BCA.<sup>8</sup> Dengan begitu metode ini dapat dikatakan merupakan salah satu alternatif atau solusi yang baik bagi pemanfaatan tanah-tanah tidak produktif yang ada di Indonesia agar dapat lebih menunjang pembangunan nasional yang akan berdampak pula pada perekonomian nasional.

Saat ini juga terdapat cukup banyak permasalahan berkaitan dengan tanah selain permasalahan mengenai tanah-tanah tidak produktif yang belum dimanfaatkan. Terdapat permasalahan lain yang berkaitan dengan tanah-tanah yang ada di wilayah pecahan kabupaten/kota, di mana misalnya ada suatu wilayah kabupaten yang baru melakukan pemekaran wilayah menjadi wilayah kabupaten dan kota. Dalam hal tersebut, tidak jarang terjadi akan ada tanah-tanah yang merupakan aset ‘gono-gini’ antara wilayah kabupaten dan juga kota sehingga cukup membingungkan dalam hal kepemilikannya.

Salah satu contoh dari pemekaran wilayah tersebut adalah Kota Tasikmalaya, Jawa Barat yang dibentuk pada tahun 2001 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Tasikmalaya (selanjutnya UU Pembentukan Kota Tasikmalaya).<sup>9</sup> Kota Tasikmalaya merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Barat, lebih tepatnya di bagian tenggara Provinsi Jawa Barat yang

---

<sup>8</sup> Latif Adam, *Analisis Model Kebijakan Kerja Sama Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur*, (Jakarta: LIPI Press, 2014), hlm. 75.

<sup>9</sup> Sejarah Kota Tasikmalaya, [diakses dari Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum melalui website <https://jdih.tasikmalayakota.go.id/home/profil/sejarah> pada tanggal 5 April 2022 pukul 15.15 WIB].

pada mulanya hanya sebuah kabupaten, namun seiring dengan perkembangan terjadilah pemekaran dari Kabupaten Tasikmalaya menjadi Kota Tasikmalaya.<sup>10</sup>

Dari pemekaran wilayah yang ada tentu ada banyak dampak positif yang didapatkan, diantaranya dapat dilakukannya optimalisasi potensi yang ada di tiap wilayah dengan lebih fokus lagi baik itu oleh pemerintah kota maupun pemerintah kabupatennya, namun dampak positif tentunya tidak akan terlepas pula dari dampak negatif yang ada, di mana hasil pemekaran tersebut juga bisa berdampak terhadap munculnya tanah-tanah tidak produktif yang berefek menjadi tidak optimalnya pemanfaatan aset di suatu wilayah karena adanya ‘gono-gini’ antar kota maupun kabupaten berkaitan dengan tanah yang merupakan aset itu sendiri. Suatu tanah bisa jadi saat ini berlokasi di Kota Tasikmalaya sebagai wilayah hasil pemekaran, namun secara aset adalah masih milik Kabupaten Tasikmalaya sebagai wilayah induknya. Hal tersebut tentu menimbulkan permasalahan yang perlu diselesaikan demi mengoptimalkan pemanfaatan aset di tiap daerah kabupaten/kota, khususnya di Kota dan Kabupaten Tasikmalaya itu sendiri.

Dengan adanya permasalahan tersebut, maka perlu dicari pula solusinya yang paling tepat agar pihak wilayah induk tetap dapat mendapatkan keuntungan atas aset ‘gono-gini’ nya berupa tanah, namun juga pihak wilayah pemekaran tetap mendapat keuntungan pula atas tanah yang kini berada di wilayahnya. BOT dapat menjadi salah satu solusi atau alternatif atas permasalahan tersebut sehingga baik

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

pihak wilayah induk maupun wilayah pemekaran dapat tetap mendapatkan pemasukan daerah sesuai dengan porsinya.

Selain itu, manakala aset berupa tanah tersebut tidak produktif karena kurangnya anggaran untuk membangun di atas tanah-tanah yang ada, maka perjanjian kerjasama BOT dengan pihak swasta selaku investor atau pemberi biaya adalah hal yang solutif juga untuk dilakukan agar tanah-tanah produktif namun berbagai pihak baik pemerintah kabupaten/kota tetap diuntungkan, namun pihak swasta juga tetap mendapat keuntungan dari hasil investasi tanahnya. Selain itu, dengan melakukan BOT pihak swasta selaku investor juga memiliki peluang besar untuk ikut berpartisipasi dalam bidang usaha yang awalnya hanya ditangani pemerintah, di mana hal tersebut merupakan salah satu bentuk ekspansi atas usahanya.<sup>11</sup>

Permasalahan belum selesai hanya sampai disitu saja, melainkan saat ini peraturan mengenai BOT di berbagai wilayah juga sangat mungkin untuk berbeda-beda sehingga setiap kabupaten atau kota juga dapat memiliki peraturan yang berbeda berkaitan dengan perjanjian kerjasama BOT ini. Selain itu, saat ini masih banyak juga kekosongan hukum yang berkaitan dengan BOT yang berdampak menimbulkan persoalan hukum pula antara pemerintah dan pihak swasta apabila tidak dikaji lebih lanjut.<sup>12</sup> Dengan adanya permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama BOT di wilayah pecahan kabupaten/kota,

---

<sup>11</sup> Budi Santoso, *Op.Cit* (Note 6), hlm. 19.

<sup>12</sup> Zaenal Asikin, "Perjanjian BOT Antara Pihak Pemerintah Daerah dengan Investor dalam Pembangunan Infrastruktur", (Fakultas Hukum Unram, 2011).



maka penulis tertarik untuk meneliti dan membahas lebih lanjut permasalahan ini dalam tesis dengan judul “**PEMANFAATAN TANAH DI WILAYAH KABUPATEN TASIKMALAYA YANG DIMEKARKAN MENJADI KOTA DENGAN METODE *BUILD OPERATE TRANSFER* (BOT).**”

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pemanfaatan tanah di wilayah Kabupaten Tasikmalaya yang dimekarkan menjadi kota?
2. Bagaimana kendala serta solusinya dalam penerapan perjanjian kerjasama *Build Operate Transfer* (BOT) yang dilakukan terhadap tanah-tanah di Kabupaten dan Kota Tasikmalaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk menggambarkan dan menganalisis pemanfaatan tanah di wilayah Kabupaten Tasikmalaya yang dimekarkan menjadi kota.
2. Untuk menggambarkan dan menganalisis kendala dan solusi dalam penerapan perjanjian kerjasama *Build Operate Transfer* (BOT).

## 1.4 Kegunaan Penelitian

### 1. Dari Segi Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya, dan bidang pertanahan serta bidang kenotariatan pada khususnya, terutama yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama BOT antara pemerintah dan pihak swasta, yang mana perjanjiannya dibuat oleh Notaris.

### 2. Dari Segi Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pula dari segi praktis, dan juga diharapkan dapat memberikan masukan terhadap pihak-pihak terkait untuk hal yang berkaitan dengan perjanjian kerjasama BOT antara pemerintah dan pihak swasta yang dapat meminimalisir adanya tanah-tanah yang tidak produktif, khususnya setelah diadakannya pemekaran suatu wilayah.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini akan berisikan latar belakang atas permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut oleh penulis, yakni permasalahan mengenai tanah-tanah yang tidak produktif setelah adanya pemekaran Kabupaten Tasikmalaya menjadi Kota Tasikmalaya yang permasalahannya akan disingkat dan difokuskan dalam dua rumusan masalah, serta akan dipaparkan pula tujuan dan kegunaan dari pembahasan materi ini.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini akan berisikan teori-teori yang berkaitan dengan pembahasan, khususnya pembahasan lebih lanjut mengenai pemanfaatan tanah tidak produktif yang dapat diselesaikan salah satunya dengan sebuah perjanjian kerjasama BOT yang umumnya dilakukan oleh pihak pemerintah maupun swasta.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini berisikan metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian tesis ini, di mana diantaranya akan dibahas mengenai jenis penelitian, sifat penelitian, sumber data yang berkaitan juga dengan bahan hukum, serta cara penarikan kesimpulan atas penelitian ini.

## **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab ini akan berisikan analisis lebih mendalam berkaitan dengan pembahasan dalam tesis ini mengenai pemanfaatan tanah-tanah tidak produktif sebagai dampak dari pemekaran wilayah di Kabupaten Tasikmalaya menjadi Kota Tasikmalaya dengan metode BOT sekaligus menjawab permasalahan-permasalahan yang telah dibatasi dalam rumusan masalah berdasarkan teori serta data-data yang didapatkan dalam proses penelitian tesis ini.

## **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini akan berisikan kesimpulan atas hasil penelitian sekaligus juga saran yang akan diusulkan oleh penulis terkait permasalahan yang ada, yakni permasalahan terkait tanah-tanah tidak produktif setelah adanya pemekaran suatu wilayah.

