

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH NUSATENGGARATIMUR DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENGELOLAAN ASET TANAH

Fadly Afand Djafar

Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum
Universitas Nusa Cendana
email :zone_fadly@ymail.com

Abstract

This research aims to study the regional authority of East Nusa Tenggara Province in land assets management. The method research uses normative juridical, with the prescriptive approach. The research results conclude that the regional authority of East Nusa Tenggara Province in land assets is based on The Government Regulation No.6/2006 No.38/2008 jo No.27/2014 about The Management of State Property/Region; The Regulation of Minister of Home Affairs No.17/2007 about Technical Guidelines for Management of Regional Property and The Regional Regulation No.3/2008 about The Management of Regional Property. The management of land asset can be optimized through land rental.

Keywords: The Regional Authority, Management, Land.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kewenangan daerah khususnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam pengelolaan aset daerah berupa aset tanah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yuridis normatif dengan pendekatan preskriptif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kewenangan daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur harus sesuai dengan PP No.6/2006 jo PP No.38/2008 jo PP No.27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah; Permendagri No.17/2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah serta Perda No.3/2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Optimalisasi pengelolaan aset tanah dapat dilakukan melalui sewa.

Kata kunci: Kewenangan Daerah, Pengelolaan, Tanah.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Sejak adanya pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil usaha BUMD dan pendapatan asli daerah lainnya. Untuk itu pemanfaatan aset daerah digunakan untuk memberikan nilai tambah pendapatan bagi daerah. Hal ini juga berlaku bagi Provinsi Nusa Tenggara

Timur (NTT).

Aset Pemerintah Provinsi NTT meliputi: a). tanah eks Gedung SPG lama depan SMU Negeri I Kupang, Jalan Cak Doko Kupang, dengan luas tanah 6.959 m². Sertipikat No.8 /1999. b). tanah milik pemerintah Provinsi NTT yang terletak di depan GOR Oepoi Kupang, Jalan W.J. Lalamentik, luas tanah 3.000 m², sertipikat No. 370/1985, dan c). tanah rumah dinas perindustrian dan perdagangan Provinsi NTT yang terletak di Jalan El. Tari No. 16; luas tanah: 1.600 m².¹

¹ Aries Prasetyo, 2011, *Laporan Optimalisasi Pengelolaan Aset Provinsi NTT*, Kerjasama Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Prov NTT dengan LPPM UNWIRA, hlm 6.

Pemerintah daerah harus mempersiapkan instrumen terlebih dahulu untuk melakukan pengelolaan aset berupa aturan hukum karena untuk pelaksanaannya harus jelas sehingga pemerintah dalam pelaksanaannya tidak menyimpang. Hal ini sejalan dengan pengertian hukum menurut Hans Kelsen, yang mengatakan bahwa hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia.² Berdasarkan pengertian itu, hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Sistem inilah yang akan membingkai seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan aset daerah. Pada prinsipnya peran hukum sebagai sentral untuk melaksanakan sesuatu dan sebagai rambu-rambu.

Kenyataannya, sering terjadi pengelolaan barang milik daerah khususnya tanah dan bangunan belum dilakukan secara optimal. Dari kenyataan tersebut maka dipandang perlu mengkaji bagaimana kewenangan daerah dalam optimalisasi pengelolaan aset tanah?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan *preskriptif* (memberikan rekomendasi tentang penataan hukum).³ Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menjawab permasalahan mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam optimalisasi pengelolaan aset tanah.

3. Kerangka Teori

Kewenangan seringkali disebut wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah Hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun

dalam hukum privat.⁴ Konsep hukum kita mengenal istilah kewenangan atau wewenang digunakan dalam konsep hukum publik.

Berbeda dengan pendapat di atas, Soerjono Soekanto menguraikan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang dengan menyatakan bahwa "setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan kewenangan adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat".⁵

Lutfi Efendi dalam Soerjono Soekanto berpendapat bahwa cara memperoleh wewenang dapat melalui atribusi, delegasi atau mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tersebut. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan lainnya. Mandat adalah cara memperoleh wewenang dalam hal organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁶

Berkaitan dengan istilah aset, menurut Aris Prasetyo, pengertian aset dapat ditinjau dari empat aspek yaitu: (a). pengertian aset ditinjau dari aspek manajemen dan evaluasi (*management and evaluation*); (b). pengertian aset dari aspek kepentingan (*interest*); (c). pengertian aset dari aspek keuangan dan akuntansi (*financial and accounting*) dan (d). pengertian aset dari aspek hukum (*law*). Salah satu pengertian aset dari aspek manajemen dan evaluasi (*management and evaluation*) adalah sesuatu yang dimiliki secara sah dan mampu meningkatkan nilai secara berkelanjutan melalui program pemberdayaan dan pengembangan sumber daya. Suatu aset di dalamnya melekat kewajiban (*obligation*) dan hak (*rights*) publik.⁷ Aset memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi pelayanan: fungsi ini direalisasikan melalui pengalihan status penggunaan, di mana barang milik negara/daerah dialihkan penggunaannya kepada instansi

² Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, hlm 3.

³ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, hlm 22.

⁴ Phillipus M. Hadjon, tanpa tahun, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 20.

⁵ Soerjono Soekanto, 2003, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 91

⁶ Soerjono Soekanto, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama Cetakan Kedua, Malang, Balai Publishing, hlm. 77.

⁷ Aris Prasetyo, *Laporan Optimalisasi Pengelolaan Aset Provinsi NTT*, *op.cit*, hlm 16

- pemerintah lainnya untuk digunakan dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- b. Fungsi budgeter: fungsi ini direalisasikan melalui pemanfaatan dan pemindah-tanganan. Pemanfaatan dimaksud dilakukan dalam bentuk sewa, kerjasama pemanfaatan, pinjam pakai, bangun guna serah dan bangun serah guna. Untuk pemindah-tanganan dilakukan dalam bentuk penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal negara/daerah;
 - c. Fungsi pelaporan: berkenaan dengan inventarisasi, penatausahaan dan akuntansi aset yang mengarah kepada laporan kegiatan pemerintah daerah yang dicantumkan dalam neraca.

B. Pembahasan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Mengelola Aset Daerah

Secara umum kewenangan dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana tujuan negara yang diwakili oleh pemerintah adalah untuk mensejahterakan rakyat dengan cara mengelola kekayaan yang ada. Untuk itu, Miriam Budiardjo menegaskan bahwa negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat, sesuai dengan tujuan akhir bagi setiap negara yaitu untuk menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).⁸

Penjelasan tersebut menunjukkan peran penting pemerintah dalam mensejahterakan rakyat, tak terkecuali Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi NTT. Pemda mempunyai kewenangan untuk mengoptimalkan aset yang ada, yang belum dikelola secara baik sehingga aset tersebut memiliki nilai ekonomis dan dapat menjadi sumber pendapatan

daerah (PAD). PAD tersebut akan dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk program-program pembangunan pemerintahan.

Kewenangan Pemda NTT untuk mengelola dan mengoptimalkan aset daerah ditunjang dengan regulasi teknis antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- c. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

2. Nilai Aset dan Analisis Pasar

Nilai aset pada tiga lokasi yang ada di Kota Kupang Provinsi NTT yakni:

- a. Nilai tanah berdasarkan harga pasar di sekitar Jl. Cak Doko mengalami kenaikan sekitar 100% sampai dengan 600% per tahun. Harga tersebut sangat jauh berbeda dengan harga tanah yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak NTT yakni berkisar Rp. 262.000 s.d Rp. 408.000 / m². ?? Jika menilai tanah dengan NJOP, maka nilai ini tidak akurat karena tidak sesuai dengan harga pasar tanah pada saat ini.
- b. Harga tanah sepanjang Jl. El Tari berkisar antara Rp. 700.000 s.d Rp. 900.000/ m².

⁸ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm 45.

Harga tersebut sangat jauh berbeda dengan harga tanah yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak NTT yakni berkisar Rp. 223.000 s.d Rp. 262.000/m². Hal ini disebabkan karena lokasinya strategis, aksesibilitasnya tinggi sehingga mudah dijangkau dari arah mana saja. Jika menilai tanah dengan NJOP, maka nilainya tidak akurat karena tidak sesuai dengan harga pasar tanah pada saat ini.

- c. Harga tanah di sekitar GOR Oepoi berkisar antara Rp. 750.000 s.d Rp 1.000.000/m². Harga tersebut sangat jauh berbeda dengan harga tanah yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak NTT yakni berkisar Rp 262.000 s.d Rp 408.000. Jika menilai tanah dengan NJOP, maka nilainya tidak akurat karena tidak sesuai dengan harga pasar tanah pada saat ini.

Sesuai dengan Perda Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 12 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2030 dan Perda Kota Kupang No. 10 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Kupang No.6 Tahun 2000 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Kupang, lokasi-lokasi tersebut cocok dimanfaatkan untuk pembangunan ruko, token maupun kase. Peruntukan tersebut menjadi tujuan prioritas utama karena lokasinya strategis, sarana dan prasarana yang memadai, dan memiliki aksesibilitas yang bagus. Kelurahan-kelurahan dimana tanah itu berada mempunyai peluang pasar yang baik dan layak bagi para pengembang (investor), pengelola gedung (manajemen) serta pemilik untuk mengembangkan usaha di bidang ruko, token maupun kase. Pemanfaatan secara benar tanah dan properti di ketiga lokasi tersebut karena secara fisik memungkinkan, secara legal diizinkan, dan secara finansial memungkinkan akan menghasilkan nilai yang tertinggi.

3. Pengaturan Pengelolaan Aset Daerah yang Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan

Bentuk pemanfaatan barang milik daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Sewa

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka (11) PP No.27 Tahun 2014, sewa adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Pemanfaatan barang milik negara/ daerah dengan penyewaan sesuai dengan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 29 PP No.27 Tahun 2014.

b. Pinjam Pakai

Pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada pengelola barang (Pasal 1 angka (12) PP No.27 Tahun 2014). Pengaturan tentang pinjam pakai diatur dalam Pasal 30 PP No.27 Tahun 2014.

c. Kerjasama Pemanfaatan

Kerjasama pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/ pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya (Pasal 1 angka (13) PP No.27 Tahun 2014). Kerjasama pemanfaatan diatur dalam Ketentuan Pasal 31 hingga Pasal 33 PP No.27 Tahun 2014.

d. Bangun Guna Serah Dan Bangun Serah Guna

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 angka (14) PP No.27 Tahun 2014). Pengaturan tentang bangun guna serah dan bangun

guna serah diatur dalam Ketentuan Pasal 34 hingga Pasal 37 PP No.27 Tahun 2014.

Lebih lanjut mengenai mitra bangun serah guna barang milik negara dilaksanakan dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 37 ayat (1) yakni mitra bangun serah guna harus menyerahkan objek bangun serah guna kepada pengelola barang segera setelah selesainya pembangunan; Mitra bangun serah guna dapat mendayagunakan barang milik negara tersebut sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam surat perjanjian; Setelah jangka waktu pendayagunaan berakhir, objek bangun serah guna terlebih dahulu diaudit oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah sebelum penggunaannya ditetapkan oleh pengelola barang. Sementara itu untuk tata cara pelaksanaan bangun serah guna milik daerah adalah mitra bangun serah guna harus menyerahkan objek bangun serah guna kepada gubernur/ bupati/ walikota segera setelah selesainya pembangunan; Mitra bangun serah guna dapat mendayagunakan barang milik daerah tersebut sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam surat perjanjian; Setelah jangka waktu pendayagunaan berakhir, objek bangun serah guna terlebih dahulu diaudit oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah sebelum penggunaannya ditetapkan oleh gubernur / bupati/ walikota.

Dari uraian di atas, pemanfaatan yang dapat mengoptimalkan aset daerah adalah sewa-menyewa. Sewa-menyewa dapat dikatakan sebagai suatu perjanjian dimana dengan perjanjian itu pihak yang satu mengikat dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lain kenikmatan dari sesuatu barang, selama suatu waktu tertentu dengan pembayaran sesuatu harga yang oleh pihak terakhir disanggupi pembayarannya.⁹ Pihak yang menyewa diwajibkan untuk (1). menyerahkan barang yang disewakan itu kepada si penyewa; (2). memelihara barang yang disewakan sedemikian, hingga barang itu dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksud; (3). memberikan si penyewa kenikmatan yang tenteram dari barang yang disewakan selama berlangsungnya persewaan.¹⁰ Bagi si penyewa ada kewajiban utama,

ialah memakai barang yang disewakan sebagai barang seorang “bapak rumah yang baik” (artinya: merawat seakan-akan itu barang kepunyaan sendiri) sesuai dengan tujuan yang diberikan pada barang itu menurut perjanjian sewanya dan juga membayar harga sewa pada waktu-waktu yang telah ditentukan.¹¹

Jika penyewa memakai barang sewaan untuk suatu keperluan yang lain dari tujuannya, atau suatu tujuan yang dapat menimbulkan kerugian kepada pihak yang menyewakan, maka dapat dimintakan pembatalan sewanya (Pasal 1561 BW). Menurut Pasal 1553 BW, dalam sewa menyewa itu resiko mengenai barang yang disewakan dipikul oleh si pemilik barang. Peraturan tentang resiko dalam sewa-menyewa, ketentuan Pasal 1553 secara tegas menyatakan bahwa apabila barang yang disewa itu musnah karena sesuatu peristiwa yang terjadi diluar kesalahan salah satu pihak, perjanjian sewa menyewa gugur demi hukum. Keuntungan yang diterima dari pemanfaatan berupa sewa menyewa adalah menambah pemasukan untuk penerimaan asli daerah (PAD) dan aset akan terjaga dengan baik.

C. Simpulan

Kewenangan Pemda Provinsi NTT untuk mengoptimalkan pengelolaan aset tanah dapat berupa a).sewa-menyewa, b). pinjam pakai, c). kerjasama pemanfaatan dan d).sewa bangun guna serah dan bangun serah guna. Bentuk yang paling menguntungkan adalah sewa. Keuntungan pemanfaatan barang milik daerah dengan menggunakan sewa-menyewa adalah dapat menambah pemasukan PAD dan aset dapat terjaga dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Prasetyo, Aries, Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Prov NTT dengan LPPM UNWIRA, 2011, *Laporan Optimalisasi Pengelolaan Aset Provinsi NTT*,

⁹ R. Subekti, 1995, *Aneka Hukum Perjanjian*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 39

¹⁰ P. N. H Simanjuntak, 2005, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm 358.

¹¹ *Ibid.*

- Kerjasama Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Prov NTT dengan LPPM UNWIRA.
- Budiardjo, Miriam, 2008, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel
- Mahmud, Marzuki, Peter, 2008, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- M. Hadjon, Philipus, tanpa tahun, *Tentang Wewenang*, Makalah, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Simanjuntak, P. N. H, 2005, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Djambatan.
- Subekti, R. 1995, *Aneka Hukum Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjono, 2003, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama Cetakan kedua, Malang: Balai Publishing.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- KUUH Perdata
- Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
jo Peraturan Pemerintah No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.