

ALTERNATIF SOLUSI PENDAYAGUNAAN BARANG MILIK NEGARA YANG TIDAK PRODUKTIF PADA KANTOR WILAYAH BPN PROVINSI PAPUA MELALUI BANGUN GUNA SERAH

ALTERNATIVE SOLUTION FOR UTILIZING NON-PRODUCTIVE STATE OWNED AT THE REGIONAL OFFICE BPN PROVINCE OF PAPUA USING BUILD OPERATE TRANSFER

Raymond Yosef Silow

Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua, Jayapura, Indonesia

Korespondensi: raymond.silow@gmail.com

ABSTRAK

Pemanfaatan barang milik negara (BMN) merupakan langkah Pemerintah dalam mengoptimalkan aset sehingga dapat lebih bernilai guna, tidak membebani APBN serta alih-alih memberikan dampak positif terhadap penerimaan Negara. Adakalanya BMN berupa tanah atau bangunan yang dikuasai Pemerintah tidak mempunyai nilai guna, yang terjadi justru membebani dari segi biaya operasional. Tujuan penulisan adalah untuk mengetahui dan mengkaji model kemitraan bangun guna serah (BGS) sebagai alternatif solusi pembiayaan dan pendayagunaan aset BMN yang tidak produktif serta memberikan gambaran umum tentang tata cara pelaksanaan sekaligus aspek administrasinya. Metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Data yang dipergunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung sumbernya. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumenter atau studi kepustakaan. Sebagai alternatif pembiayaan dan pendayagunaan terhadap BMN yang kurang produktif, BGS sangat relevan untuk diimplementasikan pada lokasi lama Kantor Pertanahan Kota Jayapura. Tentu dengan berprinsip bahwa komitmen kerja sama tersebut harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, demi hasil yang terukur serta faktor efektifitas dan efisiensi menjadi kunci keberhasilannya dari pelaksanaan perjanjian BGS.

Kata kunci : bangun guna serah, barang milik negara, Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua

ABSTRACT

The Use of State-Owned Assets (BMN) is a way of Government to optimizing assets so that it has more value to be use, not being a burden to State budget and instead have a good impact on State Revenues. Sometimes there's also a situation when the BMN are in the form of land or buildings who's in possessions of government but also has no use value, meanwhile it will only burdening the costs of operational. The purpose of this article is to find out and examine the Bangun Guna Serah partnership model as an alternative solution for financing and utilizing unproductive BMN assets and to provide a general overview of implementation procedures as well as administrative aspects. A methods in this research is doctrinal, namely using normative research methods. The data that used is secondary data, which is a data obtained indirectly from the sources. Data collection is carried out using documentary studies or literature studies. Finances alternative and the utilization of state property that are less productive, transfer agreement is very relevant to be implemented on old location of land offices Jayapura city. With a certain principle that those partnership commitment must be done with full responsibility, for the sake of measureable results and also effectiveness factors with efficiency are the key to be successful of implementing the agreement of transfer.

Keywords : built operate transfer, state-owned assets, Regional Office of BPN Province of Papua

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau berasal dari perolehan lain yang sah merupakan pengertian dari barang milik negara/daerah (BMN/D). Adapun maksud “perolehan lain yang sah” selanjutnya dirinci dalam 4 (empat) bagian, yaitu

1. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya;
2. diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak;
3. diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; dan
4. diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Per hari ini, pengelolaan BMN semakin berkembang dan kompleks, bahkan cenderung masih terkendala dan belum dapat dilaksanakan secara optimal karena praktik pengelolaannya belum dapat diimplementasikan sebagaimana amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disingkat PP 27/2014) *juncto*. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disingkat PP 28/2020). Secara definisi, pengelolaan BMN sangatlah luas sebagaimana dalam Pasal 3 ayat (2) PP 27/2014, namun fokus penulisan artikel ini terbatas hanya ke dalam 2 ruang lingkup yaitu penggunaan dan pemanfaatan BMN.

Setidaknya terdapat 2 (dua) prinsip penggunaan barang milik negara, *pertama*, BMN yang sedang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan. *Kedua*, BMN dapat dialihkan status penggunaannya kepada pengguna barang lainnya atau digunakan sementara oleh pengguna barang lainnya. Poinnya adalah BMN harus ditetapkan terlebih dahulu status penggunaannya pada pengguna barang.

Pemanfaatan maupun pemindahtanganan BMN dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan BMN dan sebagai dukungan terhadap pengelolaan keuangan Negara. Pada

prinsipnya, pemanfaatan BMN dapat dilakukan selama tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi K/L serta tidak mengubah status kepemilikan pada BMN yang dimanfaatkan. Sebagaimana Pasal 27 ayat (1) dan (2) PP 28/2020, bentuk pemanfaatan BMN dapat berupa: sewa; pinjam pakai; kerja sama pemanfaatan; bangun guna serah atau bangun serah guna; kerja sama penyediaan infrastruktur; kerja sama terbatas untuk pembiayaan infrastruktur.

Bentuk pemanfaatan ke-empat, yaitu bangun guna serah akan menjadi tema sentral penulisan artikel ini. Dalam pasal 1 angka 14 dan 15 PP 27/2014 memberikan pengertian tentang bangun guna serah dan bangun serah guna sekaligus yang membedakan diantara keduanya.

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.

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.

Sebagaimana disebutkan di awal bahwa pemanfaatan BMN merupakan bentuk dukungan terhadap pengelolaan keuangan Negara, hal ini berarti BMN berupa tanah dan/atau bangunan seharusnya dapat bermanfaat dan memberikan keuntungan/*income/benefit* bagi pengguna barang maupun kuasa pengguna barang melalui penerimaan negara bukan pajak (PNBP) maupun pendapatan lainnya yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penggunaan maupun pemanfaatannya, aset BMN dapat dibedakan atas aset yang produktif dan yang tidak produktif. Yang dimaksud produktif adalah aset yang saat ini berfungsi/digunakan sesuai dengan peruntukannya. Misalnya kantor/rumah dinas/asrama pegawai yang masih aktif digunakan, sedangkan yang tidak

produktif maksudnya adalah aset BMN yang menjadi beban bagi suatu kantor karena menimbulkan biaya-biaya operasional seperti biaya pemeliharaan maupun biaya langganan lainnya.

Sebagai contoh aset yang tidak produktif yang paling relevan saat ini dalam pantauan Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua adalah lokasi kantor lama Kantor Pertanahan Kota Jayapura. Kebetulan kantor sudah berpindah lokasi sebagai akibat pembangunan gedung kantor baru dan terhadap kantor lama sudah ditinggalkan kosong selama \pm 4 tahun. Selama itu pula Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura selaku kuasa pengguna barang harus “menyisihkan” anggaran secara khusus untuk biaya operasional berupa pemeliharaan dan biaya langganan pada kantor lama. Tentu hal tersebut akan membebani daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) tahun berjalan, khususnya anggaran operasional. Untuk itu penggunaan anggaran operasional didalam pelaksanaannya pun harus dapat memenuhi prinsip efisiensi dan akuntabel.

Berbicara mengenai alokasi anggaran operasional yang ditetapkan setiap tahunnya sangatlah terbatas. Dan harus pula disiasati dengan penggunaan anggaran yang “tepat guna” supaya dimaksimalkan pemanfaatannya. Sehingga dengan kondisi tersebut, mendayagunakan BMN dengan cara memaksimalkan potensi sumber dana yang dapat diperoleh, merupakan suatu urgensi yang harus ditempuh untuk menyikapinya.

Sehingga atas penjelasan tersebut, penulisan ini selanjutnya akan membahas mengenai salah satu langkah pendayagunaan BMN yang tidak digunakan dan optimalisasi BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan, yang mana dalam hal ini tanah dan/atau bangunan Kantor Pertanahan Kota Jayapura lama untuk diajukan sebagai *pilot project* implementasi bentuk pemanfaatan BMN melalui mekanisme bangun guna serah.

B. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Mengacu pada pokok masalah seperti yang telah diuraikan, maka tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji

1. Bangun guna serah sebagai alternatif solusi pembiayaan dan pendayagunaan aset BMN yang tidak produktif;

2. memberikan gambaran tentang tata cara pelaksanaan sekaligus mengetahui aspek administrasi bentuk pemanfaatan BMN dengan model kemitraan BGS dalam pembangunan aset milik Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Sedangkan penulisan ini diharapkan akan bermanfaat untuk:

1. Secara teoritis, untuk memberikan gambaran tentang potensi bangun guna serah sebagai alternatif kontrak kerja sama/kemitraan dengan pihak swasta dalam pembangunan aset milik pemerintah yang menggunakan dan memanfaatkan BMN sebagai objek kerja samanya;
2. Secara praktis, memberikan solusi atas aset BMN yang tidak produktif pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura agar dapat lebih optimal penggunaan dan pemanfaatannya serta peluang pendapatan yang akan diperoleh melalui penerimaan negara bukan pajak (PNBP) umum.

II. METODE

A. Jenis Penelitian

Metode penelitian menggunakan metode penelitian normatif, sehingga data yang dipergunakan adalah data. Adapun bahan dan cara pengumpulan data tersebut dilakukan sebagai berikut.

1. Studi kepustakaan, yaitu dengan cara mengumpulkan data melalui penelusuran peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan isu/masalah penelitian, buku-buku tentang pendapat, teori, dalil-dalil hukum termasuk skripsi, tesis maupun disertasi, arsip-arsip dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian.
2. Penelitian lapangan, dalam rangka mendukung data sekunder yang berfungsi untuk mengecek kebenaran atau fakta-fakta yang berkaitan dengan penelitian yang diangkat, maka dilakukan juga wawancara serta validasi atas data-data yang diperoleh. Adapun yang menjadi subjek penelitian, terdiri atas pejabat di lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua dan Kantor Pertanahan Kota Jayapura,

sedangkan objek penelitian meliputi daftar aset/inventaris BMN dan DIPA.

B. Metode Pendekatan

Dalam mengkaji isu dalam penulisan ini, digunakan teknik pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang menelaah beberapa peraturan perundang-undangan serta regulasi yang relevan dengan isu yang diteliti, sebagai berikut

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU);
5. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
6. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara;
7. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara;
8. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 470/KMK.01/1994 tentang Tata Cara Penghapusan dan Pemanfaatan Barang Milik/Kekayaan Negara;
9. Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan terhadap Pihak-Pihak yang Melakukan Kerja sama dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah (*Built Operate and Transfer*);
10. Surat Edaran Direktorat Jenderal Pajak Nomor SE-38/PJ.4/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan atas Penghasilan sehubungan dengan Perjanjian Bangun Guna Serah.

C. Analisis Data

Di dalam penelitian normatif, maka pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan tertulis. Sistematisasi berarti, membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan tertulis tersebut, untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Pengertian Bangun Guna Serah

Seiring dengan perkembangan zaman, jenis kontrak semakin beraneka ragam, ada yang merupakan kombinasi antara tipe kontrak tradisional/konvensional dengan yang modern, namun banyak pula yang merupakan produk yang benar-benar baru salah satunya *built operate transfer (BOT)*.

Jika diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia, maka *built operate transfer (BOT)* adalah bangun guna serah sebagaimana tercantum dan secara spesifik diatur pertama kali di dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan terhadap Pihak-Pihak yang Melakukan Kerja Sama dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah (*Built Operate And Transfer*) jo. Surat Edaran (SE) Dirjen Pajak No. Se-38/Pj.4/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan atas Penghasilan sehubungan dengan Perjanjian Bangun Guna Serah (Seri PPh Umum Nomor 17).

Pasal 1 Keputusan Menteri Keuangan Nomor 248/KMK.04/1995 menyebutkan bangun guna serah adalah bentuk perjanjian kerja sama yang dilakukan antara pemegang hak atas tanah dengan investor, yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memberikan hak kepada investor untuk mendirikan bangunan selama masa perjanjian bangun guna serah, dan mengalihkan kepemilikan bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah selama masa bangun guna serah berakhir.

Sekalipun bangun guna serah (selanjutnya disingkat BGS) merupakan terjemahan dari *built operate transfer (BOT)*, namun substansi yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah definisi

BGS sebagaimana diatur dalam PP 27 Tahun 2014, sedangkan definisi BOT lainnya diperlukan untuk memperkaya wawasan penulis dikarenakan referensi yang tersedia lebih banyak yang menekankan pada perspektif BOT.

Maria Sumardjono mendefinisikan BOT sebagai perjanjian antara dua pihak, di mana pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan di atasnya oleh pihak kedua, dan pihak kedua berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu, dengan memberikan *fee* atau tanpa *fee* kepada pihak pertama, dan pihak kedua wajib mengembalikan tanah beserta bangunan di atasnya dalam keadaan dapat dan siap dioperasikan kepada pihak pertama setelah jangka waktu operasional berakhir.

Dari beberapa pengertian di atas, umumnya tahapan BGS terdiri dari 4 tahap. Pertama, penyerahan aset berupa tanah/bangunan oleh pemerintah kepada swasta melalui perjanjian. Kedua, tahap pembangunan di mana di atas tanah milik pemerintah tersebut dibangun infrastruktur oleh swasta. Ketiga, tahap operasional, di mana pihak swasta mengoperasikan infrastruktur dan memperoleh penggantian/keuntungan atas investasinya dalam konsensi waktu yang telah disepakati. Keempat, tahap penyerahan atas tanah dan infrastruktur di atas tanah tersebut, di mana pada tahap akhir ini, swasta menyerahkan tanah dan juga kepemilikan infrastruktur kepada pemerintah, setelah berakhirnya masa konsesi.

Berdasarkan Pasal 59 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara (selanjutnya disingkat PMK No. 115/2020), pihak-pihak lain yang dapat menjadi mitra pemerintah dalam perjanjian bangun guna serah (pasal 59 ayat 2) antara lain; badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, swasta (kecuali perorangan), atau badan hukum lainnya.

B. Implementasi Bangun Guna Serah

Proyek pembangunan pemerintah yang menggunakan skema BGS adalah sistem penyediaan air minum (SPAM) Semarang Barat dengan masa kerja sama selama 25 tahun setelah proyek beroperasi secara komersial. Proyek senilai Rp 1,15 triliun tersebut resmi beroperasi secara komersial mulai 22 Mei 2021.

Proyek ini merupakan kerja sama Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Kota Semarang, PDAM Tirta Moedal serta PT Air Semarang Barat (ASB).

Kerja sama BGS antara PT Hotel Indonesia Natour (Persero) dan PT Cipta Karya Bumi Indah (CKBI) - PT Grand Indonesia (GI) yang merupakan wujud kemitraan strategis antara BUMN dan swasta. Dari skema kerja sama ini telah mengeluarkan total investasi Rp. 5,5 T dalam proyek tersebut. Negara juga mendapatkan pemasukan dari kewajiban pembayaran pajak penghasilan dari pendapatan atas sewa yang perhitungannya adalah 10% dari total pendapatan Grand Indonesia. Sejak dilakukan kerja sama BGS, PT HIN mendapatkan penerimaan berupa kompensasi BOT sebesar Rp. 134 M atau rata-rata Rp. 10,3 M /tahun. Kompensasi ini bahkan diklaim lebih besar dari nilai manfaat tanah, apalagi aset atau modal saham HIN tidak dilepaskan dan HIN akan memperoleh kembali obyek BGS pada akhir masa kerja sama dalam kondisi layak operasional.

Proyek pembangunan kembali Pasar Turi Surabaya akibat kebakaran pada tahun 2007. Pemerintah Kota Surabaya menyerahkan fasilitas berupa tanah kosong eks gedung Pasar Turi yang telah dikosongkan kepada PT Gala Bumiperkasa. Kemudian PT Gala Bumiperkasa membangun gedung dan dapat memanfaatkannya selama 25 tahun (masa beroperasi). Setelah berakhirnya jangka waktu, bangunan dan pengelolaannya akan diserahkan kembali kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Skema perjanjian BGS juga dimanfaatkan oleh PT Pembangunan Jaya Ancol dan PT Sea World Indonesia (dahulu bernama PT Laras Tropika Nusantara) dalam pembangunan dan pengelolaan wahana Undersea World yang dibuat sejak dibuat 21 September 1992 dan berakhir 4 Juni 2014. Saat ini perjanjian sudah selesai setelah 20 tahun, aset Sea World pun kini menjadi milik Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta sebagai pemegang saham mayoritas dari PT Pembangunan Jaya Ancol.

Dari beberapa contoh penerapan perjanjian BGS di atas, Pemerintah dalam hal ini memiliki kepentingan yang lebih condong kepada pendayagunaan atas BMN serta terwujudnya bangunan infrastruktur demi memenuhi kewajibannya dalam rangka mensejahterakan rakyat. Kepentingan sektor swasta

lebih cenderung kepada mendapatkan keuntungan dan pengembalian nilai atas investasi. Selain demi dua kepentingan tersebut, perjanjian BGS tersebut juga menyangkut kepentingan masyarakat luas. Untuk itu, perjanjian BGS yang dirancang oleh para pihak harus memperhatikan kepentingan publik dan ketentuan yang berlaku. “Kesejahteraan rakyat disini dicerminkan oleh tersedianya sarana prasarana yang dibutuhkan masyarakat dan terciptanya lapangan

kerja baru, dimana dalam penyusunan kontrak BGS para pihak wajib mempertimbangkan kepentingan rakyat nantinya, sehingga dalam kontrak BGS harus memuat mengenai tanggung jawab sosial.

C. BMN berupa Tanah dan/atau Bangunan pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua

Tabel berikut merupakan daftar BMN berupa tanah dan/atau bangunan di lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua.

Tabel 1 BMN berupa Tanah/Bangunan pada Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua

NO	KODE SATKER	SATUAN KERJA	BIDANG TANAH YANG DIMILIKI				
			JUMLAH	LUAS (M ²)	KET. MILIK/ PENGUASAAN	Milik ATR/ BPN	Milik PEMDA
1	432345	Kanwil BPN Provinsi Papua	4	1.404 (Rumah Dinas)		√	-
				300 (Rumah Dinas)		√	-
				198 (Rumah Dinas)		√	-
				26.125 (Bangunan Kantor)		√	-
2	432351	Kantah Kab Jayapura	2	3.000 (gedung kantor)		√	
				984 (bangunan kantor lama)	Dikuasai Adat	√	
3	432360	Kantah Kab Jayawijaya	3	2.923 (Rumah Dinas)		√	-
				2.006		√	-
				802		√	-
4	432376	Kantah Kab Biak Numfor	3	1.880 (Rumah Dinas)		√	
				752 (Rumah Dinas)		√	
				3.460 (Bangunan Kantor)		√	
5	432382	Kantah Kab Nabire	1	2.770 (Bangunan Kantor)		√	-
6	432391	Kantah Kab Kepulauan Yapen	1	1.848 (Bangunan Kantor)		√	
7	432433	Kantah Kab Merauke	3	500 (mess karyawan)		√	-
				2.844 (Gedung Kantor)		√	-
				5.000 (Bangunan Kantor)		√	-
8	561580	Kantah Kota Jayapura	2	2.120 (Bangunan Kantor Lama)		√	-
				2.500 (Bangunan Kantor Baru)		√	-
9	606233	Kantah Kab Mimika	1	5.000 (Bangunan Kantor)		√	-
10	662698	Kantah Kab Paniai	1	1680 (Bangunan Kantor)	Pemerintah Kab Paniai		√
11	662703	Kantah Kab Puncak Jaya					
12	675598	Kantah Kab Keerom	1	5000 (Bangunan Kantor)		√	
13	681663	Kantah Kab Sarmi	1	9998 (Bangunan Kantor)		√	

Sumber: Subbagian Keuangan dan Barang Milik Negara Kanwil BPN Papua

Dari Tabel 1, terlihat bahwa setidaknya terdapat 6 (enam) satuan kerja yang memiliki lebih dari 1 BMN. Beberapa satuan kerja memiliki aset berupa *mess/asrama* pegawai maupun bangunan lainnya yang hingga saat ini masih difungsikan sesuai dengan peruntukannya. Namun terdapat juga aset yang sampai dengan saat ini menghadapi permasalahan yaitu dikuasai atau diduduki oleh oknum masyarakat adat akibat perpindahan Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura sejak tahun 2000 silam. Berkaca dari pengalaman tersebut merupakan faktor yang juga melatarbelakangi tema penelitian ini. "Lakukan inventarisasi dan tertibkan penggunaan seluruh aset BMN" adalah salah satu komitmen Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua yang disampaikan pada saat serah terima jabatan pada tahun 2020 yang lalu.

Terdapat satuan kerja yang memiliki lebih dari 2 (dua) BMN berupa tanah/bangunan yang keduanya adalah bangunan kantor. Salah satunya sudah tidak difungsikan dikarenakan konsentrasi kantor sudah berpindah ke lokasi kantor baru sehingga kantor lama tersebut menjadi aset BMN yang kurang produktif dan sekaligus merupakan objek yang paling potensial dalam rangka implementasi pemanfaatan BMN melalui bangun guna serah dalam penelitian ini, yaitu Kantor Pertanahan Kota Jayapura yang lama.

D. Bangun Guna Serah sebagai Solusi Pembiayaan yang bersifat Budgeting

Pemerintah dalam hal ini telah melaksanakan pemanfaatan BMN sejak tahun 1994 dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 470/KMK.01/1994 tentang Tata Cara Penghapusan dan Pemanfaatan Barang Milik/Kekayaan Negara. Tujuannya ketika itu ialah pemanfaatan BMN dapat menjadi alternatif sumber penerimaan negara. Namun faktanya, BMN belum dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan negara, hal ini dikarenakan keterbatasan dana untuk mengupayakan pemanfaatan BMN tersebut melalui sumber pembiayaan baik dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Terbatasnya dana pemerintah tersebut, dijembatani melalui kebijakan perjanjian pemerintah dengan Investor/swasta.

Adapun tujuan diikutsertakannya pihak swasta ke dalam proyek pemerintah berangkat dari suatu pemahaman bahwa pembangunan nasional tidak lagi dapat dilakukan dengan mengandalkan pembiayaan dari pemerintah sendiri (baik melalui APBN dan APBD). Disini, kerja sama antara pemerintah dan swasta merupakan perwujudan keseimbangan interaksi diantara 3 (tiga) elemen, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Disini peran serta masyarakat dan swasta merupakan mitra strategis pemerintah dalam manajemen kebijakan publik.

Salah satu alternatif atau skema pembiayaan yang dapat dilakukan adalah dengan mengundang pihak swasta untuk berpartisipasi dalam pengadaan proyek pemerintah melalui skema perjanjian bangun guna serah (BGS). Pelaksanaan BGS juga dapat dimaknai sebagai alternatif untuk membangun proyek-proyek infrastruktur atau mengembangkan aset milik pemerintah dengan mengandalkan inisiatif serta pendanaan dari pihak investor/swasta.

Berdasarkan Pasal 58 PMK 115/ 2020, BGS dilakukan dengan pertimbangan:

1. pengguna barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan Negara untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi
2. tidak tersedia atau tidak cukup tersedianya dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

Selain memberikan manfaat atas penyerahan hasil berupa gedung, bangunan, sarana dan fasilitasnya setelah berakhirnya masa konsesi, BGS juga berpotensi memberikan pendapatan/kontribusi tahunan. Disebutkan dalam Pasal 65 ayat (1) PMK No. 115/2020, besaran kontribusi tahunan sebagaimana tersebut dengan mempertimbangkan; penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah, nilai wajar BMN yang menjadi objek BGS, dan kelayakan bisnis mitra BGS.

Selanjutnya diatur di dalam ayat (2) sampai dengan ayat (6), kontribusi tahunan dan hasil BGS pun tak lepas dari penerapan prinsip pengelolaan BMN yaitu akuntabilitas dan kepastian nilai. Nilai wajar BMN dan kelayakan bisnis mitra BGS/BSG sebagaimana dimaksud dihitung oleh penilai pemerintah atau penilai publik. Besaran kontribusi tahunan dihitung oleh tim yang dibentuk oleh

pengelola barang. Adapun besaran kontribusi tahunan pelaksanaan BGS dapat meningkat setiap tahunnya dengan memperhatikan estimasi tingkat inflasi.

Jangka waktu pengoperasian BGS paling lama 30 tahun dihitung sejak perjanjian ditandatangani, paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari hasil BGS harus digunakan langsung oleh pengguna barang untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan (Pasal 69 ayat 1 PMK No. 115/2020). Selama jangka waktu pengoperasian BGS/BSG, mitra wajib membayar kontribusi awal dan kontribusi tahunan melalui penyeteroran ke rekening kas umum negara sebagai penerimaan negara dari pelaksanaan BGS. Penerimaan negara dari pemanfaatan BMN merupakan penerimaan negara yang wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum negara, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Presiden (Pasal 3 ayat 7 Perpes 38/2015).

BGS di dalam kerangka proyek kemitraan antara Pemerintah dengan Swasta sejatinya merupakan hubungan simbiosis mutualisme, artinya sesuai dengan konsep BGS tidak ada pihak yang akan dirugikan, setidaknya justru BGS menguntungkan dari sisi pemerintah karena:

1. BGS tidak membenani APBN/APBD sehingga dapat mengurangi jumlah pinjaman pemerintah;
2. paling sedikit 10% (sepuluh persen) dari hasil BGS masih dapat digunakan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan;
3. terdapat kontribusi tahunan yang dibayarkan pihak swasta/Investor sebagai penerimaan negara;
4. dengan BGS mengalihkan resiko terhadap konstruksi, pembiayaan dan pengoperasian dari pemerintah kepada sektor swasta;
5. mencegah kepemilikan aset berupa tanah dan/atau diokupasi oleh masyarakat;
6. diperolehnya fasilitas baru setelah berakhirnya jangka waktu konsesi BGS.

Namun demikian, disamping dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah, BGS jika tidak dikelola dengan prinsip kehati-hatian juga dapat pula merugikan pemerintah, contohnya sebagai berikut:

1. pemerintah kehilangan monopoli atas aset tersebut dan menyerahkan monopolinya kepada swasta. Hal tersebut bukan berarti bahwa Pemerintah melepaskan dan menyerahkan begitu saja seluruh proyek infrastruktur kepada Swasta. Pemerintah hanya melepaskan hak eksklusifnya.
2. terkadang Pemerintah masih dilibatkan dalam masalah pencemaran atau kerusakan lingkungan akibat pembangunan oleh Swasta yang melanggar AMDAL (analisis mengenai dampak lingkungan). Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan perhitungan yang matang sebelum melaksanakan kerja sama pola BGS dengan pihak swasta.
3. potensi hilangnya aset pada pelaksanaan pola BGS antara lain disebabkan:
 - a. pencatatan dan pengelolaan aset yang buruk di mana tanah milik pemerintah tidak tercatat di daftar aset dan neraca BMN, perjanjian BGS yang asli atau bahkan fotokopinya saja tidak jelas tempat penyimpanannya dan siapa yang menyimpan;
 - b. perjanjian BGS yang dibuat memiliki banyak kelemahan dari segi substansi yang merugikan pemerintah.

Kedua penyebab ini berpotensi menjadi penyebab yang ketiga, yaitu itikad tidak baik dari pejabat yang berwenang dan/atau pihak swasta melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan hilangnya aset milik pemerintah. Sehingga untuk meminimalisir hal-hal tersebut, dibutuhkan pendekatan kombinasi aspek ekonomi dan hukum untuk mencegah kemungkinan negatif proyek BGS dengan mengedepankan prinsip saling menguntungkan yang dituangkan di dalam klausul perjanjian BGS yang akan ditandatangani bersama antara pemerintah dan investor/swasta.

E. Bangun Guna serah sebagai Pendayagunaan Aset BMN

Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/lembaga dan/atau optimalisasi barang BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan. Dari definisi tersebut dapat ditekankan adanya upaya dari pemerintah untuk memanfaatkan BMN yang tidak digunakan sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara.

Pemerintah pada umumnya memiliki aset/BMN dalam bentuk tanah pada lokasi-lokasi yang sangat strategis akan tetapi pengembangannya terhambat oleh kurangnya biaya pengelolaan/pembangunan, hal mana demi dapat terlaksananya sebagai *profit center* berdasarkan prinsip simbiosis mutualisme yang telah disampaikan diatas.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan mengenai pemanfaatan BMN berdasarkan Pasal 3 PMK 115/2020, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Pemanfaatan BMN dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara;
2. Pemanfaatan BMN dilakukan dengan memperhatikan kepentingan negara dan kepentingan umum;
3. Pemanfaatan BMN dilakukan dengan tidak mengubah status kepemilikan BMN;
4. Penerimaan negara dari Pemanfaatan BMN merupakan penerimaan negara yang wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum negara, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya;
5. BMN yang menjadi objek pemanfaatan BMN dilarang dijaminkan atau digadaikan;
6. Mitra pemanfaatan BMN dilarang mendayagunakan BMN selain untuk peruntukan pemanfaatan BMN sesuai perjanjian.

Sedikit berbeda dengan bentuk pemanfaatan BMN lainnya (sewa maupun kerja sama pemanfaatan dan penyediaan infrastruktur) yang obyeknya dapat diperlakukan terhadap sebagian atau seluruh tanah, sedangkan objek pada perjanjian BGS meliputi seluruh tanah. Namun demikian, bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan bangun guna serah harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah pusat/daerah paling sedikit 10% (sepuluh persen). Ini artinya kelak dalam *master plan* pembangunan yang diperjanjikan di antara pemerintah dengan investor/swasta harus memuat tentang klausula penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan di dalam lokasi yang menjadi objek BGS. Dengan kata lain, selain sebagai *profit center* dan bersifat komersil, fungsi pemerintahan tidak serta merta hilang.

Di Indonesia, telah ada aturan yang spesifik mengatur tentang hal tersebut yaitu Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerja sama pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disingkat Perpres No. 38/2015). Kerja sama pemerintah dan badan usaha yang selanjutnya disebut sebagai KPBU adalah kerja sama 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 diantara para pihak (Pasal 1 angka (6) Perpres No. 38/2015). Secara garis besar tujuan dan prinsip dalam penyediaan infrastruktur (KPBU) sebagaimana diurai dalam tabel 2.

Tabel 2 Tujuan dan Prinsip KPBU

Tujuan KPBU (Pasal 3 Perpes No. 38/2015)	Prinsip KPBU (Pasal 4 Perpes No. 38/2015)
1. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengeralan dana swasta.	Kemitraan, yakni kerja sama antara pemerintah dengan badan usaha dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan persyaratan yang mempertimbangkan kebutuhan kedua belah pihak.
2. Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu.	Kemanfaatan, yakni penyediaan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah dengan badan usaha untuk memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.
3. Menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat.	Bersaing, yakni pengadaan mitra kerja sama badan usaha dilakukan melalui tahapan pemilihan yang adil, terbuka, dan transparan, serta memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat.
4. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna.	Pengendalian dan pengelolaan risiko, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur dilakukan dengan penilaian risiko, pengembangan strategi pengelolaan, dan mitigasi terhadap risiko.
5. Memberikan kepastian pengembalian investasi badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada badan usaha.	Efektif, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mampu mempercepat pembangunan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur. Efisien, yakni kerja sama penyediaan infrastruktur mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui dukungan dana swasta.

Sumber: Pasal 3 dan 4 Perpes No. 38/2015

Terdapat setidaknya 19 (sembilan belas) jenis Infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial yang dapat dikerjakan samakan sebagaimana tabel 3:

Tabel 3 19 Jenis Infrastruktur Ekonomi dan Sosial yang Dapat Dikerja samakan

Jenis Infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial (Pasal 5 ayat 2 Perpres 38/2015)	
1. infrastruktur transportasi	11. infrastruktur konservasi energi
2. infrastruktur jalan	12. infrastruktur fasilitas perkotaan
3. infrastruktur sumber daya air dan irigasi	13. infrastruktur fasilitas pendidikan
4. infrastruktur air minum	14. infrastruktur fasilitas sarana dan prasarana olahraga, serta kesenian
5. infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat	15. infrastruktur kawasan
6. infrastruktur sistem pengelolaan air limbah setempat	16. infrastruktur pariwisata
7. infrastruktur sistem pengelolaan persampahan	17. infrastruktur kesehatan
8. infrastruktur telekomunikasi dan informatika	18. infrastruktur lembaga pemasyarakatan
9. infrastruktur ketenagalistrikan	19. infrastruktur perumahan rakyat
10. infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan	

Sumber: Pasal 5 ayat 2 Perpres 38/2015

Dewasa ini, program KPBU semakin diminati *stakeholders* dalam melaksanakan proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia. Dengan skema ini, pemerintah dapat membagi tugasnya dengan pihak investor/swasta dalam hal penyelenggaraan penyediaan infrastruktur. KPBU diyakini juga sebagai suatu langkah percepatan yang komprehensif guna menciptakan iklim investasi, mendorong keikutsertaan badan usaha/swasta dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perpes No. 38/2015 sebagaimana tersebut dalam tabel 2.

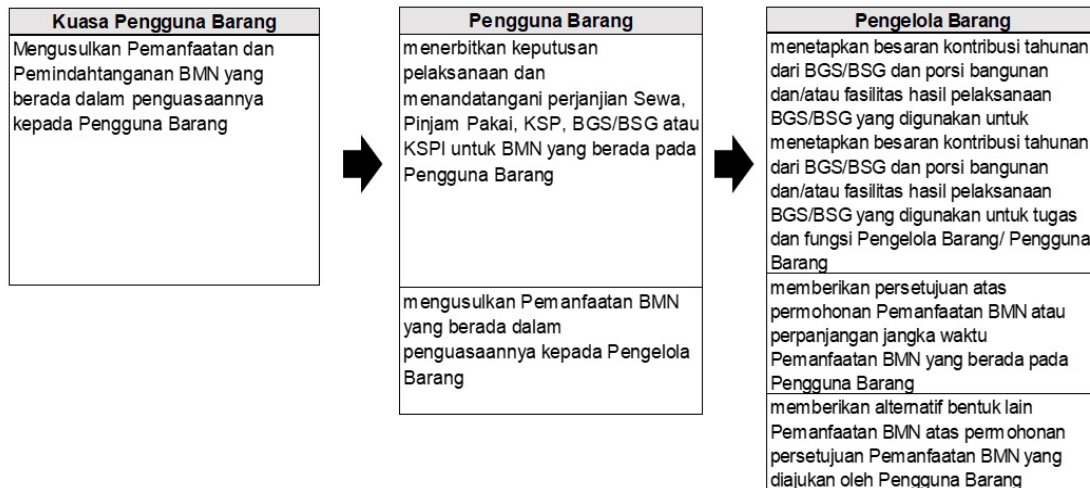
F. Tata Cara Pelaksanaan Perjanjian BGS antara Pemerintah dengan Badan Usaha/Swasta

Sebelum menguraikan secara lebih rinci tata cara pelaksanaan BGS BMN, perlu dipahami kembali pejabat-pejabat pengelola BMN terkait dengan tugas dan wewenangnya, antara lain: Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah pengelola bmn; menteri/pimpinan lembaga selaku pimpinan kementerian/lembaga adalah pengguna bmn; dan

kepala kantor dalam lingkungan kementerian/ lembaga adalah kuasa pengguna BMN dalam lingkungan kantor yang dipimpinnya. Dalam penjelasan Pasal 7 PP 27/2014 tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Kepala Kantor adalah pemimpin dari unit yang mempunyai anggaran daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) dalam lingkungan kementerian/ lembaga. termasuk kepala kantor dalam hal ini antara lain sekretaris jenderal,

inspektur jenderal, direktur jenderal, kepala kantor wilayah, dan kepala kantor satuan kerja.

Pasal 7 ayat (2) huruf f menyebutkan bahwa kuasa pengguna barang (dalam hal ini kepala kantor) berwenang mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN yang berada dalam penguasaannya kepada pengguna barang. Berikut adalah gambaran umum pengusulan pemanfaatan BMN sebagaimana dimaksud.



Sumber: PP No. 27/2014

Gambar 6 Gambaran Umum alur Pemanfaatan BMN

BMN berupa tanah yang berada pada pengguna barang dapat dilakukan BGS melalui 2 (dua) cara, antara lain: inisiatif pengguna barang dan permohonan dari pihak lain (melalui proposal/studi kelayakan).

Inisiatif pengguna barang atas pelaksanaan BGS BMN disampaikan dalam bentuk surat permohonan pelaksanaan BGS yang ditujukan kepada pengelola barang atau calon mitra BGS dapat menyusun proposal/studi kelayakan/analisis kelayakan bisnis proyek BGS. Dijelaskan lebih lanjut calon mitra BGS yang berstatus pemrakarsa/pemohon BGS, dapat

diberikan kompensasi antara lain (Pasal 63 PMK 115/2020): 1) tambahan nilai sebesar 10% (sepuluh persen); 2) hak untuk melakukan penawaran terhadap penawar terbaik (*right to match*), sesuai dengan hasil penilaian dalam proses tender; dan 3) pembelian prakarsa BGS/BSG oleh pemenang tender, termasuk hak kekayaan intelektual yang menyertainya. Mengenai permohonan dan/atau tata cara pelaksanaan BGS BMN diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara, sebagaimana tabel 3.

Tabel 4 Permohonan Persetujuan BGS kepada Pengelola Barang

No	Substansi Permohonan Persetujuan BGS kepada Pengelola Barang	
	Mandatory	Komplementer
1.	Latar belakang permohonan.	1. Data bmn yang diajukan untuk dilakukan BGS.
2.	Rencana peruntukan BGS/BSG.	2. Data pemohon BGS (dalam hal permohonan BGS yang diajukan oleh permohonan dari pihak lain.
3.	Jangka waktu BGS/BSG.	3. Proposal BGS.
4.	Usulan besaran kontribusi tahunan.	4. Data BMN yang akan dilakukan BGS.
5.	Usulan persentase hasil BGS yang digunakan langsung untuk tugas dan fungsi pemerintahan.	5. Surat pernyataan dari pengguna barang yang memuat bahwa: BMN yang akan dilakukan BGS tidak sedang digunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga; dan pelaksanaan BGS BMN tidak akan mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian/lembaga
		6. Informasi lainnya berkaitan dengan usulan BGS, antara lain informasi mengenai: rencana umum tata ruang wilayah dan penataan kota Bukti kepemilikan atau dokumen yang dipersamakan.

Sumber: Pasal 127 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014.

G. Aspek Administratif Kantor Pertanahan Kota Jayapura Lama sebagai Calon Lokasi BGS Paling Potensial

Menentukan bentuk kontrak yang akan digunakan merupakan salah satu kebijakan yang dapat diambil pemerintah termasuk dalam hal ini kebijakan untuk menggandeng pihak swasta. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta dalam suatu kerja sama pemanfaatan BMN misalnya, tentu akan menimbulkan akibat hukum seperti adanya prestasi-prestasi yang harus dipenuhi oleh para pihak. Untuk itu dibutuhkan pengetahuan yang cukup bagi pemerintah pusat (Kementerian ATR/BPN) dan/atau daerah (Kantor Wilayah BPN) untuk melaksanakannya. Pelaksanaan yang salah akan membawa kerugian baik bagi pemerintah sendiri maupun bagi masyarakat termasuk juga investor/swasta.

Sebagai pengelola BMN, dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura merupakan kuasa pengguna barang sebagaimana dalam Pasal 7 PP 27/2014, dijelaskan lebih lanjut Pasal 7 ayat (2) huruf f menyebutkan bahwa kuasa pengguna barang berwenang mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN yang berada dalam penguasaannya kepada pengguna barang, artinya usulan kepala kantor untuk memanfaatkan BMN melalui skema BGS diajukan ke Menteri ATR/BPN selaku pengguna barang.

Kementerian ATR/BPN sebagai pemegang hak pakai. Pasal 59 huruf c PP 18/2021 menyatakan bahwa pemegang hak pakai berhak melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal mana dapat dipahami bahwa mengubah penggunaan dari sebelumnya berupa kantor menjadi calon proyek bangunan BGS adalah maksud hak yang dijamin oleh peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud.

Dengan menjabarkan kedua sudut pandang tersebut, diperoleh suatu *legal standing* atau kedudukan hukum Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura baik sebagai kuasa pengguna barang maupun Kementerian ATR/BPN selaku pemegang hak pakai yang berkaitan dengan perjanjian bangun guna serah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 36 ayat (5) PP No. 28/2020, BGS dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang paling sedikit memuat: a. para pihak yang terikat dalam perjanjian; b. objek bangun guna serah; c. jangka waktu pelaksanaan bangun guna serah; d. jangka waktu pengoperasian hasil bangun guna serah; dan e. hak dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian.

Perjanjian pelaksanaan BGS ditandatangani oleh mitra BGS dengan pengelola barang maupun pengguna barang (tergantung BMN berada pada

penguasaan siapa). Perjanjian sebagaimana dimaksud dituangkan dalam bentuk akta notariil dengan jangka waktunya adalah paling lama 30 tahun sejak perjanjian BGS ditandatangani, dimana jangka waktu tersebut hanya berlaku untuk 1 kali perjanjian dan tidak dapat dilakukan perpanjangan (Pasal 61 ayat 2 PMK 115/2020).

Pasal 64 ayat 2 dan 3 PMK 115/2020) mengatur tentang penandatanganan perjanjian pelaksanaan BGS dilakukan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal ditetapkannya keputusan pelaksanaan BGS oleh Pengelola Barang (untuk BMN yang berada pada pengelola barang) atau tanggal diterbitkannya surat persetujuan oleh pengelola barang (untuk BMN yang berada pada pengguna barang). Selama masa konsesi dapat dilakukan perubahan kepemilikan atas mitra BGS sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan dan/atau apabila terdapat perubahan materi perjanjian BGS harus mendapat persetujuan dari pengelola barang.

Pemilihan mitra BGS dilaksanakan melalui tender (Pasal 62 PMK 115/2020), namun terdapat pengecualian pada ketentuan sebagaimana dimaksud dimana pemilihan mitra BGS dapat dilakukan penunjukan langsung terhadap BGS tertentu yang ditetapkan oleh Pengelola Barang. Calon mitra BGS dapat menyusun proposal/studi kelayakan/analisis kelayakan bisnis proyek BGS.

Dengan mewujudkan BGS Kantor Pertanahan Kota Jayapura lama, selain tidak membebani APBN, khususnya alokasi anggaran peningkatan sarana dan prasarana sebaliknya justru berpotensi memberikan pendapatan/*income* berupa kontribusi tahunan sebagai akibat pelaksanaan BGS. Hal mana jika mengacu pada alokasi anggaran belanja modal selama 5 (lima) tahun kebelakang di lingkungan Kanwil BPN Papua dapat terlihat bahwa ketersediaan dana melalui APBN sangatlah terbatas sebagaimana tabel 5.

Tabel 5 Alokasi Anggaran Belanja Modal dalam rangka Sarana dan Prasarana Tahun 2020-2024 Kanwil BPN Papua

Tahun Anggaran	Alokasi Anggaran Belanja Modal (Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Kementerian ATR/BPN) di lingkungan Kanwil BPN Papua
2020	Rp. 7.982.308.000,- (terkena refocusing)
2021	Rp. 8.085.058.000,- (alokasi 2020 yang terkena refocusing kembali dianggarkan ditambah pengaduan perangkat pengolahan data komunikasi)
2022	Rp. 0,-
2023	Rp. 3.101.071.000,-
2024	Rp. 0,-

Sumber: Subbagian Perencanaan Evaluasi dan Pelaporan Kanwil BPN Papua

Selama jangka waktu pengoperasian BGS, mitra wajib membayar kontribusi tahunan melalui penyeteroran ke rekening kas umum negara sebagai penerimaan negara. Pada Kementerian ATR/BPN dikenal 2 (dua) jenis penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yaitu umum dan fungsional. Sesuai pasal 14 PP 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) disebutkan bahwa pendapatan BLU salah satunya dapat bersumber dari hasil kerja sama BLU dengan pihak lain dan/ atau hasil usaha lainnya. Kontribusi tahunan dari mitra BGS yang dimaksud akan menjadi pemasukan PNBP jenis umum. Adapun yang lebih dari itu adalah *benefit* BGS atau unsur serah yaitu pada saat masa perjanjian/konsesi berakhir, bangunan beserta segala fasilitas yang ada di atas BMN tersebut menjadi milik Kementerian ATR/BPN untuk kemudian dikelola swadaya oleh pengguna barang.

Terhitung sejak April 2019, Kantor Pertanahan Kota Jayapura sudah berpindah lokasi kantor, sehingga meninggalkan kantor lama selama ± 4 tahun dan terus membebani biaya operasional dalam DIPA Kantor Pertanahan Kota Jayapura, karena ibarat "rumah tangga yang memiliki 2 dapur", sedangkan

sumber pembiayaannya hanya pada 1 (satu) DIPA. Dikatakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura yang dikonfirmasi oleh Kepala Subbagian Tata Usaha dalam suatu kesempatan, terdapat keinginan untuk melepaskan pembiayaan operasional kantor kota pertanahan kota Jayapura yang lama agar *ditakeover* Kantor Wilayah BPN Provinsi Papua. Menurut penulis, hal tersebut bukan

tidak bisa dilakukan hanya saja tidak menyelesaikan masalah secara komprehensif, artinya solusi tersebut bersifat temporer dengan memindahkan “beban” pembiayaan operasional tersebut ke Kantor Wilayah. Solusi temporer lainnya adalah dengan mengusulkan anggaran operasional kepada Biro Perencanaan dan Kerja sama pada waktu perencanaan penganggaran, yang mana solusi tersebut sudah dilakukan selama 2 (dua) tahun belakangan.

Tabel 6 Biaya Operasional pada Kantor Pertanahan Kota

No	Uraian	Volume	Harga Satuan	Jumlah
1.	Biaya Langganan Listrik	1 Tahun	186.188.000	186.188.000
2.	Biaya Pemeliharaan Bangunan Gedung	1.382 m ²	97.001	134.055.000
3.	Biaya Pemeliharaan Halaman Kantor	1.800 m ²	10.000	18.000.000

Sumber: DIPA Kantor Pertanahan Kota Jayapura Tahun Anggaran 2024

Lokasi Kantor Pertanahan lama Kota Jayapura bisa dikatakan sangat strategis, karena berada di tengah-tengah pusat Kompleks Kantor Gubernur yang juga menjadi tempat CFD (*car free day*) pada saat akhir pekan, sehingga lokasi tersebut ramai didatangi pengunjung baik yang berolahraga pagi/sore maupun yang juga ingin menikmati jajanan dengan pemandangan pantai Dok II. Hal mana menjadi salah satu faktor pengungkit, jika lokasi kantor tersebut dimanfaatkan untuk sarana pendukung aktifitas warga, penulis mengusulkan agar ketika BMN tersebut disetujui untuk dilakukan

perjanjian BGS, maka pembangunan sarana olahraga akan menjadi pilihan utama, tentunya didasari atas pertimbangan olahraga merupakan suatu hal yang menjadi minat bagi sebagian besar warga Kota Jayapura.

Dari contoh penerapan perjanjian BGS dengan obyek BMN yang telah dijelaskan di awal pembahasan, skema BGS antara Pemerintah Kota Surabaya dan PT Gala Bumiperkasa dalam memanfaatkan lokasi bekas kebakaran Pasar Turi sangat mirip karakteristiknya dengan konsep pemanfaatan BMN yang akan diusulkan pada Kantor Pertanahan Kota Jayapura lama.



Gambar 7 Kondisi Kantor Pertanahan Kota Jayapura

Kantor Pertanahan lama Kota Jayapura juga saat ini sedang difungsikan sebagai Kantor Sekretariat PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) berdasarkan Surat Direktur Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah Kementerian ATR/BPN Nomor: 1371/SRT-700/X/2018 tanggal 31 Oktober 2018 perihal Pembentukan Sekretariat PPNS Daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan komitmen Kanwil BPN Papua untuk menyediakan tempat berkumpulnya bagi PPNS Penataan Ruang Provinsi Papua. Selain itu, terdapat koperasi di lokasi yang sama. Hal ini tidak perlu dikhawatirkan karena telah diakomodir dalam Pasal 36 ayat (4) PP 28/2020 menyatakan bahwa dalam jangka waktu pelaksanaan BGS, bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan BGS harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah pusat/daerah paling sedikit 10% (sepuluh persen). Ini artinya kelak dalam *master plan* pembangunan yang diperjanjikan di antara pemerintah dengan swasta harus memuat tentang klausul penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan di dalam lokasi yang menjadi obyek BGS. Dengan kata lain, selain sebagai *profit center* dan bersifat komersil, fungsi pemerintahan tidak serta merta hilang dalam hal ini pelaksanaan tugas dan fungsi dari kesekretariatan PPNS tersebut.

IV. KESIMPULAN

Sebuah perjanjian dimana pemerintah sebagai salah satu subyeknya, tidak dapat dipersamakan dengan perjanjian yang hanya melibatkan pihak swasta maupun perjanjian antara orang dengan orang. Dikarenakan pemerintah merupakan perwujudan badan hukum publik, menimbulkan konsekuensi bahwa berbagai kebijakan yang ditempuh harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Hal ini bermakna sekalipun perjanjian BGS yang dibuat oleh pemerintah dan swasta bersifat privat, namun tetap terkandung didalamnya yaitu kepentingan publik.

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur sebagai bentuk pemanfaatan BMN melalui skema BGS memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak atau dapat dikatakan merupakan hubungan simbiosis mutualisme. Keuntungan tersebut baik bagi pemerintah selaku pemilik BMN juga bagi pihak swasta selaku pihak yang akan menginvestasikan

dananya. Dari sisi swasta dapat melakukan pembangunan untuk melakukan kegiatan usaha tanpa sebelumnya harus memiliki lahan atau tanah dan memperoleh kompensasi atas investasinya tersebut pada saat tahap pengoperasian. Dari sisi pemerintah, BGS ini bukan saja tidak akan mengganggu dana yang tersedia dalam APBN maupun APBD, tetapi juga dapat berpengaruh pada peningkatan pendapatan negara, baik pada saat pembangunan, pengoperasian saat masa konsesi, dan terlebih pada saat penyerahan proyek infrastruktur saat berakhirnya jangka waktu.

Oleh karena itu, mendayagunakan BMN dengan cara memaksimalkan potensi sumber dana yang dapat diperoleh, merupakan suatu urgensi yang harus ditempuh dewasa ini. Sebagai alternatif pembiayaan dan pendayagunaan terhadap BMN yang kurang produktif, BGS sangat relevan untuk diimplementasikan pada lokasi lama Kantor Pertanahan Kota Jayapura. Tentu dengan berprinsip bahwa komitmen kerja sama yang dituangkan ke dalam suatu perjanjian BGS haruslah mengandung asas proporsionalitas di antara risiko dan manfaat, karena dalam hal ini masing-masing pihak memiliki *bargain* yang seimbang serta faktor efektivitas dan efisiensi menjadi kunci keberhasilannya dari pelaksanaan perjanjian BGS.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku dan Skripsi

- Hadi Adha, Lalu. (2017). Kontrak BOT sebagai Perjanjian Kebijakan (*Beleidovereenkomst*). Skripsi Sarjana, Universitas Mataram.
- Kamilah, Anita. (2013). *Bangun Guna Serah (Build Operate Transfer/BOT) Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah (Perspektif Hukum Agraria, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik)*. Keni Media.
- Mukti, Fajar, et al. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Nawawi, Hadar. (2005). *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Santoso, Budi. (2008). Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur dengan Model *Build Operate and Transfer*. Genta Press.
- Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia (UI-Press).
- Sumardjono, Maria S.W. (2008). Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Penerbit Kompas.
- Suteki, et al. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*. PT Raja Grafindo Persada.
- Zalikha, Cut. (2019). Pelaksanaan Perjanjian Kerja sama Build Operate and Transfer (BPT) dalam Pembangunan dan Pengelolaan Lapangan Merdeka sebagai Tempat Usaha (Studi di Pemerintahan Kota Medan). Skripsi Sarjana, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Jurnal
- Algabili, Muhammad Zea, et al. (2016), *Pelaksanaan Perjanjian BOT dalam Pembangunan Aset Milik Pemerintah Daerah (Studi pada Proyek Pembangunan dan Pengelolaan Pasar Turi Kota Surabaya*. Diponegoro Law Journal. Volume 5 Nomor 4.
- Disemadi, Hari Sutra, et al. (2019). *Kontrak Build Operate Transfer Sebagai Sarana Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha. Vol. 5 No. 2.
- Kamilah, Anita. (2020). *Penerapan Asas Proporsionalitas Dalam Pemanfaatan Aset Negara Melalui Model Build Operate And Transfer/Bot*. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 3.
- Santoso, Urip. (2014). *Perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan Perseroan Terbatas*. Mimbar Hukum. Volume 26 Nomor 1.
3. Koran dan Majalah online
- Kejagung Diminta Adil dan Proporsional Kasus Grand Indonesia, (2016, Maret 22). Thread Kaskus. <https://www.kaskus.co.id/thread/>
- Mahardi, Gilang. (2016, Maret 24). BOT GI Menguntungkan Negara, Mengapa Jadi Kasus Pidana?. Kompasiana. <https://www.kompasiana.com/gilangmahardi/>
- Prajitno, Fadjar. (2012, September 21) Build Operate Transfer (BOT) dan Potensi Kehilangan Aset Pemerintah Daerah. wordpress.com. <https://gegaukblog.wordpress.com/>
- Putro Jati, Gentur. (2015, Februari 18). Aset Dikembalikan ke Jaya Ancol, Sengketa Sea World Berakhir. cnnindonesia. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/>
- Riyanto, Agus. (2018, Juni 29). BOT Sebagai Strategi Pembiayaan Investor Swasta Dalam Proyek Pembangunan Pemerintah (binus.ac.id). <https://business-law.binus.ac.id/2018/06/29/>
- Winarto, Yudo. (2021, Mei 24). Proyek SPAM Semarang senilai Rp 1,15 triliun selesai dikerjakan. Majalah Kontan. <https://regional.kontan.co.id/news/>