

BAB II

KEWENANGAN TNI MENGELOLA ASET NEGARA

2.1. Kewenangan Tentara Nasional Indonesia

2.1.1. Definisi Kewenangan Menurut Teori

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, istilah “kewenangan atau “wewenang dapat ditemukan baik dalam konsep hukum publik maupun hukum privat. wewenang atau kewenangan (bevoegdheid) pada prinsipnya merupakan kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Pada dasarnya, wewenang merupakan yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik (Rokhim, 2013)

Menurut Ateng Syafrudin ada pengertian yang berbeda antara wewenang dan kewenangan. Menurutnya, kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum (Syafrudin, 2000)

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa kewenangan adalah suatu pelimpahan atau pemberian sebagian atau kekuasaan kepada suatu lembaga atau instansi tertentu untuk melakukan suatu tindakan hubungan hukum sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Guna mendukung tugas dan fungsi demi lancarnya penyelenggaraan pemerintahan.

2.1.2. Kewenangan Berdasarkan Undang-Undang TNI

Menurut Undang-Undang No.34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, dalam rumusan pasal 76 dijelaskan bahwa dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, sejak berlakunya undang-undang ini, pemerintah harus mengambilalih seluruh aktivitas bisnis TNI baik langsung maupun tidak langsung (Presiden Republik Indonesia M. S., 2004).

Amanat pasal 76 UU TNI tersebut diimplementasikan dengan peraturan presiden nomor 43 tahun 2009 tentang pengambilalihan aktivitas bisnis Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut PP Nomor 43 Tahun 2009) di dalam pasal 2,4 dan 8 PP No 43 Tahun 2009, diatur mengenai aktivitas bisnis TNI (Presiden Republik Indonesia S. B., 2009)

Dari penjelasan di atas sangat jelas bahwa TNI tidak mempunyai kewenangan dalam melakukan bisnis baik langsung maupun tidak langsung dalam mengelola dan memanfaatkan barang milik negara dalam penguasaannya, selain itu pasal 2 huruf (d) UU TNI juga menjelaskan jati

diri TNI sebagai tentara yang profesional, tidak berpolitik praktis dan dilarang berbisnis. karena secara keseluruhan UU TNI mengatur tugas pokok Tentara Nasional Indonesia dalam menjaga kedaulatan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, pemerintah juga sungguh-sungguh dalam menata barang milik negara dalam lingkungan TNI, sehingga barang milik negara tersebut dapat digunakan untuk mendukung tugas pokok TNI dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa mengubah status kepemilikan.

2.1.3. Kewenangan Berdasarkan Menteri Keuangan

Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 54/PMK.06/2015 Tentang Penataan Pemanfaatan Barang Milik Negara di lingkungan Tentara Nasional Indonesia, dijelaskan pengelola barang adalah Menteri Keuangan, sedangkan pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan BMN di lingkungan TNI yaitu Menteri Pertahanan. Kuasa pengguna barang adalah kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh pengguna barang yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Ruang lingkup peraturan ini meliputi penataan atas pemanfaatan BMN di lingkungan TNI yang sudah dilaksanakan tetapi belum memperoleh persetujuan Menteri keuangan (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2015)

Pemanfaatan BMN di lingkungan TNI tersebut harus diajukan harus diajukan oleh Pengguna Barang untuk memperoleh persetujuan Menteri Keuangan. Persetujuan mana hanya berlaku untuk sisa waktu

pemanfaatan yang tertuang dalam perjanjian, disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pemanfaatan BMN. Persetujuan ini menjadi dasar bagi Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang untuk melakukan perjanjian, perubahan perjanjian (amandemen), dan atau penambahan perjanjian (addendum) pemanfaatan BMN dengan mitra pemanfaatan, yang dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak persetujuan Menteri Keuangan diberikan (Zulmawan, 2017)

Berdasarkan uraian di atas, Menteri Keuangan selaku Pengelola barang mempunyai kewenangan penuh terhadap Penataan Pemanfaatan Barang Milik Negara di lingkungan TNI. Sehingga apabila Barang Milik Negara tersebut akan dikelola dan dimanfaatkan oleh TNI, maka TNI melalui Menteri Pertahanan harus mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada Menteri Keuangan untuk memperoleh persetujuan dalam pemanfaatan dalam mengelola BMN tersebut, sehingga akan tercapai optimalisasi penerimaan negara.

2.1.4. Pemilihan Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Negara

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 54/PMK.06/2015 pasal 5 menyebutkan :

1. Pemanfaatan BMN di lingkungan TNI hanya dapat dilakukan oleh pengguna barang dengan pihak ketiga.
2. Pihak ketiga sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), yang menjadi mitra pemanfaatan meliputi :
 - a. Swasta;
 - b. Pemerintah Daerah;
 - c. Badan Usaha Milik Negara;
 - d. Badan Usaha Milik Daerah;

- e. Badan Hukum lainnya, antara lain Perseroan terbatas, koperasi dan yayasan; atau
 - f. Unit penunjang kegiatan penyelenggara pemerintah negara.
2. Pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat melaksanakan pemanfaatan atas objek pemanfaatan yang sama dengan pihak ketiga lainnya (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2015)

Berdasarkan pasal 5 Peraturan Panglima TNI Nomor 49 Tahun 2015 menyebutkan bahwa :

1. Pihak yang dapat melaksanakan Pemanfaatan BMN adalah Pengguna Barang atau Pejabat Pengguna BMN.
2. Mitra Pemanfaatan BMN meliputi:
 - a. Pemerintah daerah;
 - b. BUMN;
 - c. BUMD;
 - d. Unit penunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan / Negara ; dan
 - e. Badan hukum lainnya (TNI, 2015)

Kerjasama pemanfaatan barang milik negara adalah suatu bentuk pendayagunaan BMN/BMD oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya (Zulmawan, 2017)

Dari uraian penjelasan di atas, baik peraturan menteri keuangan dan peraturan panglima TNI. Keduanya telah mengatur pihak-pihak yang dapat melakukan pemanfaatan BMN di lingkungan TNI. Dengan adanya kerjasama pemanfaatan BMN tersebut diharapkan dapat mencegah

terjadinya penggunaan oleh pihak lain secara tidak sah dan dari kerjasama tersebut dapat memberikan pemasukan secara optimal ke kas penerimaan negara.

2.1.5. Pengamanan aset

Tanah dan bangunan yang dipakai Kemhan/TNI diperoleh dari:

- a. Eks peninggalan pemerintah belanda (KNIL Belanda), berdasarkan UU No.86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan milik Belanda.
- b. Eks peninggalan pemerintah jepang (DAI NIPPON) penguasaan tanah secara historis bala tentara jepang.
- c. Pembelian/pengadaan/pengalihan hak atas tanah perorangan.
- d. Berdasarkan pelepasan hak secara Cuma – Cuma oleh pemiliknya (hibah).
- e. Tanah dan bangunan Eks asing/Cina.
- f. Tanah dan/atau bangunan okupasi (Nurhajizah, 2013)

Guna melindungi tanah atau bangunan yang dimiliki agar tidak diserobot, dikuasai dan diperjualbelikan oleh pihak – pihak yang tidak bertanggung jawab perlu dilakukan tindakan-tindakan pengamanan, yaitu:

1. Inventarisasi

Inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik Negara, termasuk didalamnya adalah tanah dan bangunan yang dipakai atau dikuasai oleh TNI. Inventarisasi tersebut wajib dilakukan dan dilaporkan oleh kuasa pengguna, pengguna barang milik Negara dan dilaporkan secara hierarki kepada menteri keuangan RI selaku pengelola barang milik Negara. Tujuan daripada inventarisasi

adalah untuk penyusunan rencana pemerintah, perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan barang milik Negara setiap tahun untuk digunakan sebagai bahan penyusunan rencana anggaran, pengamanan administrative terhadap barang milik Negara dan selanjutnya dapat digunakan sebagai bahan yuridis jika tanah dan bangunan tersebut akan disertifikatkan (terhadap tanah dan bangunan yang belum disertifikatkan).

2. Penguasaan fisik

Penguasaan fisik terhadap suatu tanah atau bangunan termasuk cara yang tepat dan aman untuk melindungi hak milik tanah dari penguasaan illegal pihak lain. penguasaan tanah milik TNI dapat dilakukan dengan membuat bangunan, memagar, membuat pos penjagaan, menempatkan personel (pasukan) secara terus menerus, memasang papan nama dan memasang papan pengumuman larangan masuk.

3. Pengumpulan data yuridis

Yang dimaksud data yuridis adalah surat – surat tanah atau surat – surat yang berkaitan dengan tanah yang kita miliki atau kuasai sebagai alas hak yang sah, surat – surat tersebut dapat berupa :

- a. Sertifikat hak
- b. Akta jual beli dari PPAT
- c. Surat keputusan pemberian hak dari pejabat yang berwenang
- d. Akta pemindahan hak yang dibuat kepala adat/kepala desa/kelurahan

- e. Akta pemindahan hak dari PPAT
- f. Risalah lelang
- g. Pethok pajak bumi/girik/ketitir dan verponding Indonesia
- h. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh kantor pelayanan PBB
- i. Kuitansi, bukti pembayaran, beria acara ganti rugi
- j. Akta hibah
- k. Bentuk –bentuk lain alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sepanjang berkaitan dengan tanah yang kita miliki atau kita kuasai (Maryono, 2013)

Berkenaan dengan riwayat status tanah dalam penguasaan Tentara Nasional Indonesia (TNI) menyebutkan bahwa sebagian besar tanah yang dikuasai dan dikelola oleh TNI diperoleh dari bekas peninggalan zaman kolonial hindia belanda dan masa pendudukan bala tentara jepang. Selain itu, perolehan tanah juga didapat dari pembelian oleh Negara melalui APBN dan hibah dari masyarakat. Guna melindungi barang milik Negara khususnya (tanah) dari penguasaan liar, maka TNI melakukan beberapa cara dalam melakukan pengamanan. Salah satunya adalah dengan melakukan inventarisasi atau pendataan terhadap luas lahan (tanah) baik yang sudah bersertifikat maupun yang belum bersertifikat.

Selain itu, pengamanan aset tersebut juga dilakukan dengan cara pengamanan fisik, yaitu dengan cara memasang pagar pembatas, mendirikan pos penjagaan (penempatan personil TNI), serta memasang papan nama disekitar area tersebut. Diharapkan dengan cara pengamanan ini, dapat mengurangi gesekan yang terjadi antara TNI dan warga masyarakat sipil dalam pengakuan terhadap barang milik Negara (tanah) dalam penguasaan Tentara Nasional Indonesia.

2.2. Pengelolaan Aset TNI

Untuk mewujudkan pemanfaatan barang milik Negara di lingkungan Tentara Nasional Indonesia khususnya tanah supaya tertib dan akuntabel, pada tanggal 17 Maret 2015 Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 54/PMK.06/2015 Tentang Penataan Pemanfaatan Barang Milik Negara di lingkungan Tentara Nasional Indonesia (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2015).

Dengan dikeluarkannya PermenKeu No.54/PMK.06/2015 tersebut, diharapkan dalam setiap penatalaksanaan aset milik Negara di lingkungan TNI dapat dilakukan secara tegas dan sesuai prosedur. Dengan adanya PerMenKeu No.54/PMK.06/2015 semua izin dalam pemanfaatan barang milik Negara di lingkungan TNI harus mendapat persetujuan dari MenKeu selaku pengelola barang. Dengan adanya aturan ini diharapkan tidak ada lagi penyimpangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan barang milik Negara di lingkungan TNI.

2.2.1. Pengertian sewa

Sewa adalah pemanfaatan BMN/BMD oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Sewa BMN/BMD dilaksanakan terhadap :

- a. BMN yang berada pada pengelola barang.
- b. BMN berupa tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh pengguna barang kepada Gubernur/Bupati/Walikota.
- c. BMN yang berada pada pengguna barang.

- d. BMD berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang, atau
- e. BMD selain tanah dan/atau bangunan (Zulmawan, 2017)

Dari uraian diatas, pengertian sewa adalah suatu perjanjian yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dengan jangka waktu sewa paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang dengan menerima imbalan uang tunai. Barang yang disewakan dapat berupa tanah dan/atau bangunan.

2.2.1.1 Pengertian pinjam pakai

Pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada pengelola barang. Pinjam pakai BMN/BMD ini dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali (Zulmawan, 2017).

Berdasarkan uraian diatas, pinjam pakai adalah suatu penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu sesuai perjanjian dengan tanpa menerima imbalan. Disini dapat dilihat dengan jelas bahwa pinjam pakai hanya dapat dilakukan oleh instansi pemerintahan.

2.2.1.2 Pengertian kerjasama pemanfaatan barang milik Negara

Kerjasama pemanfaatan (KSP) adalah suatu bentuk pendayagunaan BMN/BMD oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka

peningkatan penerimaan Negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya (Zulmawan, 2017).

Berdasarkan penjelasan diatas, kerjasama pemanfaatan BMN/BMD merupakan salah satu bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pengguna barang/pejabat pengguna BMN dengan pihak ketiga sebagai mitra. Kerjasama tersebut dilaksanakan guna mengoptimalkan daya guna dan hasil guna BMN/BMD sehingga mampu meningkatkan penerimaan Negara/penerimaan daerah.

2.2.1.3 Hak pengelolaan dan dasar hukum

Seiring dengan lahirnya Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara dan peraturan pemerintah nomor 27 tahun 2014 tentang pengelolaan barang milik Negara. Dimungkinkan adanya perbuatan hukum TNI atas tanah berupa pengelolaan, berupa :

- a. perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b. pengadaan;
- c. penerimaan, penyimpanan dan penyaluran;
- d. penggunaan;
- e. penatausahaan;
- f. pemanfaatan;
- g. pengamanan dan pemeliharaan;
- h. penilaian;
- i. penghapusan;
- j. pemindahtanganan;
- k. pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- l. pembiayaan dan
- m. tuntutan ganti rugi (Susanta, 2013)

Dalam melaksanakan pengelolaan aset Kementerian Pertahanan/Aset TNI mengenai pemanfaatan barang milik

Negara khususnya berupa tanah. Ternyata TNI mempunyai hak dalam mendayagunakan atau memanfaatkan asset tanah TNI yang tidak digunakan dalam mendukung tugas pokok dan fungsi TNI untuk dikerjasamakan dengan pihak lain dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun serah guna, bangun guna serah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan tanah TNI dilaksanakan oleh pengguna barang (dalam hal ini Panglima TNI) dengan mendapat persetujuan pengelola barang (dalam hal ini Menteri Pertahanan).

2.2.1.4 Hak pakai TNI sebagai lembaga institusi

Berdasarkan pasal 41 - 43 Undang – Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 jo Pasal 39 – 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak guna usaha, Hak guna bangunan dan Hak pakai atas tanah, TNI sebagai lembaga intitusi hanya mempunyai hak pakai atas tanah. Mengenai yang dapat mempunyai hak pakai diatur dalam pasal 43 UUPA jo pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 1996, yaitu :

- a. warga Negara Indonesia;
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. departemen, lembaga pemeruntahan non departemen, dan pemerintahan daerah;
- d. badan – badan keagamaan dan sosial;
- e. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- f. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- g. perwakilan Negara asing dan perwakilan internasional.

Dengan melihat ketentuan diatas maka TNI sebagai lembaga atau institusi masuk dalam kelompok atau huruf (c) yaitu sebagai Lembaga Non Departemen. Sehingga TNI hanya dapat diberikan hak pakai apabila tanah itu digunakan untuk kepentingan TNI dan jangka waktunya adalah tidak terbatas (Susanta, 2013).

Dari uraian diatas, TNI sebagai lembaga atau institusi tidak diperbolehkan untuk memiliki tanah dengan status hak milik. Karena bertentangan dengan Undang – Undang dan peraturan yang berlaku. Namun sebagai warga Negara Indonesia, setiap anggota TNI boleh mempunyai tanah dengan status hak milik.

2.2.2. Bentuk kerjasama

Pengertian kerjasama adalah suatu bentuk perpaduan kegiatan yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih, baik pihak perorangan, badan hukum atau bentuk lainnya (Zulmawan, 2017).

Sedangkan menurut Pamudji dalam bukunya yang berjudul “Kerjasama Antar Daerah” menjelaskan bahwa pada hakekatnya kerjasama mengindikasikan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis untuk mencapai tujuan yang bersama (Pamudji, 1985).

Dari uraian penjelasan diatas, pada dasarnya kerjasama adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk tujuan tertentu dengan cara pengelolaan, pemanfaatan sehingga dari kerjasama tersebut bisa menghasilkan suatu penerimaan hasil atau pendapatan yang maksimal.

2.2.2.1 Tentara Nasional Indonesia dengan Pemerintah

Berdasarkan pasal 5 Peraturan Panglima TNI Nomor 49 Tahun 2015, pengelolaan aset negara yang berbentuk tanah, mensyaratkan bahwa TNI sebagai kuasa pengguna tanah harus bekerjasama dengan pihak-pihak yang telah ditentukan oleh perundang-undangan, salah satunya yaitu bekerjasama dengan Pemerintah.

Pemanfaatan barang milik Negara sebagai bagian dari pengelolaan barang milik Negara juga diatur dalam peraturan menteri keuangan Nomor 54/PMK.06/2015 yang meliputi tata cara penggunaan, pemanfaatan, pengadministrasian, serta manfaat sewa yang diterima dari aset tersebut. Selain itu, pengelolaan barang milik Negara juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 mengenai bentuk-bentuk pemanfaatan yang dapat berupa sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna dan kerjasama penyediaan infrastruktur. Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut, diharapkan pemanfaatan barang milik Negara dapat tertata dengan tertib, terarah dan akuntabel, serta dapat memberikan manfaat atau hasil pemasukan yang optimal bagi penerimaan negara. Yang mana, hasil dari pemanfaatan barang milik Negara akan digunakan untuk mensejahterakan masyarakat.

2.2.2.2 Tentara Nasional Indonesia dengan badan hukum

Sebagaimana yang diatur dalam Bab II pasal 2 Peraturan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara Berupa Tanah Dan/Atau Bangunan Di Lingkungan Tentara Nasional Indonesia. Pemanfaatan BMN yang dapat dilaksanakan oleh TNI hanya dapat dilakukan dalam bentuk :

- a. Sewa;
- b. Pinjam pakai; dan
- c. Kerjasama pemanfaatan (TNI, 2015)

Sewa di lingkungan TNI dilaksanakan terhadap BMN berupa :

- a. Tanah dan/atau bangunan (untuk sebagian atau seluruhnya).
- b. Selain tanah dan /atau bangunan.

BMN di lingkungan TNI hanya dapat disewakan sepanjang BMN tersebut berada dalam kondisi tidak dilakukan penggunaan dan atau tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan Negara oleh pengguna barang/kuasa pengguna barang. Jangka waktu sewa BMN paling lama 5 (lima) tahun sejak ditanda tangani perjanjian dan dapat diperpanjang dengan persetujuan dari menteri keuangan (Zulmawan, 2017).

Berdasarkan uraian diatas, ada beberapa bentuk kerjasama yang dilakukan oleh TNI dengan Badan Hukum lainnya, seperti : PT, Koperasi, dan Yayasan. Pemanfaatan BMN yang dapat dikerjasamakan oleh TNI kepada pihak ketiga adalah dengan cara sewa, pinjam pakai dan kerjasama pemanfaatan dengan jangka waktu

yang sudah di sepakati. Pemanfaatan BMN dapat dilaksanakan sepanjang tidak merugikan Negara dan tidak mengganggu tugas pokok dan fungsi TNI. Diharapkan dengan adanya pemanfaatan BMN ini dapat meningkatkan penerimaan Negara dan mencegah penggunaan BMN oleh pihak lain secara tidak sah.

2.3. Prosedur pelaksanaan kewenangan pengelolaan aset

Berdasarkan teori kewenangan, didalam tatanan hukum publik, wewenang mempunyai arti yang sangat penting karena wewenang merupakan dasar bertindak bagi pejabat, badan atau lembaga Negara. Sesuai dengan pendapat Marbun yang menyatakan bahwa kewenangan berarti kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang – undangan kepada badan atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan, utamanya adalah tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum, baik bersifat eksternal maupun internal. Selain itu, kewenangan selalu dibatasi oleh isi atau substansi, waktu dan wilayah sehingga pelaksanaan wewenang harus tunduk pada batasan-batasan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti asas-asas hukum.

Marbun menjelaskan, kewenangan memiliki tiga sifat atau karakter yaitu kewenangan fakultatif, kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Kewenangan fakultatif adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau lembaga Negara yang peraturan dasarnya tidak menentukan adanya kewajiban bagi badan atau lembaga untuk menerapkan kewenangan tersebut. Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau

lembaga Negara yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan itu digunakan. Kewenangan bebas (diskresioner) adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau lembaga Negara yang peraturan dasarnya memberikan ruang kebebasan kepada badan atau lembaga terkait untuk menafsirkan dan menentukan isi suatu putusan atau kebijakan.

Berdasarkan teori responsif, pelopor hukum responsif Nonet dan Zelznick menjelaskan bahwa hukum harus berada dengan sifat keterbukaan. Keterbukaan yang dimaksud adalah hukum harus selalu berkembang dan mengikuti zaman. Hal yang dituntut dari keterbukaan hukum itu adalah pelaku peran utama hukum seperti para aparatur hukum agar senantiasa fleksibel terhadap kebutuhan perkembangan (Bo'a, 2018).

Dari uraian penjelasan diatas, kewenangan merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum. Pada pelaksanaannya wewenang juga harus tunduk pada peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

2.3.1. Berdasarkan peraturan menteri keuangan

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 54/PMK.06/2015 dalam pemanfaatan barang milik Negara di lingkungan TNI, dijelaskan bahwa Menteri Keuangan selaku pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan BMN. Sebagaimana yang diatur dalam Bab II

mengenai Penataan, dalam pasal 4 dijelaskan bahwa pemanfaatan BMN di lingkungan TNI harus memperoleh persetujuan dari Menteri Keuangan selaku pengelola barang.

Persetujuan dari Menteri Keuangan tersebut menjadi dasar bagi pengguna barang/kuasa pengguna barang untuk melakukan perjanjian, perubahan perjanjian (amandemen), dan/atau penambahan perjanjian (addendum) pemanfaatan BMN dengan mitra pemanfaatan BMN. Dalam Pasal 31 dijelaskan tata cara permohonan pemanfaatan BMN, yaitu pengguna barang mengajukan permohonan persetujuan pemanfaatan BMN di lingkungan TNI kepada pengelola barang dengan melampirkan berkas-berkas yang diperlukan (Menteri Keuangan Republik Indonesia, 2015).

Di dalam peraturan ini, Menteri Keuangan selaku pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dalam melakukan pengelolaan BMN. Peraturan Menteri ini bertujuan untuk menata secara tertib pemanfaatan BMN di lingkungan TNI yang sudah dilaksanakan tapi belum memperoleh persetujuan dari Menteri Keuangan. Diharapkan dengan adanya peraturan ini pemanfaatan BMN dapat tertata dengan tertib dan tidak menyimpang pelaksanaannya. Sehingga dari pemanfaatan BMN tersebut dapat diperoleh hasil yang maksimal untuk memasukkan kas umum Negara.

2.3.2. Prosedur Pelaksanaan Kewenangan Pengelolaan Aset Negara

Berdasarkan Menteri Pertahanan

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 62 Tahun 2014 disebutkan bahwa pengguna barang adalah Menteri Pertahanan sebagai

pejabat yang berwenang atas penggunaan BMN di lingkungan Kemhan dan TNI. Dalam pasal 27 disebutkan kewenangan Menteri Pertahanan selaku pengguna barang, yaitu :

- a. Menetapkan kebijakan umum KSP BMN di lingkungan Kemhan dan TNI;
- b. Mengajukan usulan KSP BMN kepada pengelola barang;
- c. Menetapkan keputusan pelaksanaan KSP BMN;
- d. Melaksanakan KSP BMN di lingkungan Kemhan dan TNI;
- e. Melimpahkan sebagian wewenang Pengguna barang kepada Kuasa Pengguna Barang; dan
- f. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian (Indonesia, 2014)

Berdasarkan uraian diatas, Menteri Pertahanan selaku pengguna barang telah memberikan aturan yang cukup jelas mengenai kewenangan Menteri Pertahanan dalam menetapkan kebijakan dalam kerjasama pemanfaatan BMN dengan mitra KSP BMN.

2.3.3. Berdasarkan Undang-Undang Nasionalisasi

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nasionalisasi Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda. Pemerintah Indonesia sebagai Pemerintah yang berdaulat yang bertanggung jawab atas rakyatnya berwenang dalam mengambil tindakan-tindakan serta kebijakan terhadap pengambilalihan perusahaan-perusahaan belanda yang ada di Indonesia. Dengan demikian tujuan menasionalisasikan perusahaan-perusahaan peninggalan milik belanda untuk memperkokoh ekonomi Negara Indonesia.

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, semua objek yang dikenakan nasionalisasi dikelola dan dikuasai oleh Negara Indonesia.

Sehingga dengan demikian dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia pada umumnya.

2.4. Diskresi dari peraturan /freies ermessen

2.4.1. Pengertian Diskresi

Dalam Undang-Undang administratif pemerintahan yang diatur dalam ketentuan pasal 1 angka 9, mengartikan bahwa diskresi adalah sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas, diskresi adalah kebebasan pejabat publik dalam mengambil suatu keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mematuhi taat asas dan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan tetap adanya pertanggungjawaban baik secara moral maupun secara hukum.

2.4.2. Alasan-alasan diskresi

Yang menjadi dasar alasan untuk diskresi adalah keputusan dan /atau tindakan pejabat publik yaitu meliputi :

- a. diskresi merupakan pengecualian dari adanya asas legalitas, yang mengharuskan pejabat publik dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan sesuai peraturan perundang-undangan.
- b. Adanya kewenangan tindakan hukum dan/atau tindakan faktual dalam administrasi pemerintahan.
- c. Penilaian suatu pejabat publik terhadap situasi/kondisi tertentu atau keadaan mendesak untuk memberikan solusi terhadap suatu permasalahan, dan melancarkan suatu penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Adanya stagnasi Pemerintahan.
- e. Memberikan kepastian hukum.

- f. Terdapat unsur kebijakan yang diberikan kepada pejabat publik dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan.
- g. Meskipun ada ruang kebebasan penafsiran dalam melakukan diskresi keputusan dan/atau tindakan, pejabat public harus memperhatikan tujuan diskresi.
- h. Taat asas, yaitu batas atas dan batas bawah (hierarkis peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik).
- i. Diskresi keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat publik dapat dipertanggung jawabkan secara hukum, baik kepada atasan atau institusi dan kepada masyarakat.
- j. Bentuk pertanggung jawaban diskresi dan/atau tindakan pejabat publik adalah dengan adanya pengujian secara hukum dalam suatu proses peradilan secara administratif (Susilo, 2015).

Berdasarkan alasan-alasan diskresi diatas, mejelaskan bahwa diskresi yang dilakukan oleh pejabat publik dalam melakukan atau mengambil suatu keputusan dan/atau kebijakan. Sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, tindakan diskresi yang dilakukan oleh pejabat publik dilakukan demi lancarnya penyelenggaraan pemerintahan dan bisa dipertanggung jawabkan secara hukum.

2.5. Analisa kewenangan pengelolaan aset barang milik negara

Berdasarkan Bab 1 pasal 3 ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah, menjelaskan bahwa pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan beratnggungjawab menetapkan kebijakan dalam pengelolaan barang milik Negara/daerah. Pejabat pengelola barang milik Negara adalah Menteri Keuangan, yang bertugas membuat kebijakan, mengatur dan menetapkan pedoman pengelolaan barang milik Negara.

Berdasarkan uraian diatas, menteri keuangan selaku pengelola barang memberikan pelimpahan kewenangan terhadap Menteri Pertahanan untuk mengelola barang milik Negara di lingkungan kemhan dan TNI. Dalam pengelolaan tersebut, menteri keuangan menetapkan pedoman dan mengatur serta membuat kebijakan-kebijakan dalam pengelolaan barang milik Negara tersebut. Sebagai pengguna barang, Menteri Pertahanan harus bertanggung jawab terhadap menteri keuangan selaku pengelola barang terhadap status barang yang dikelola.

2.5.1. Analisa Penentuan Aset

Guna memenuhi kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/Satuan kerja atas ketersediaan barang milik Negara yang ada sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Pasal 9 ayat 1 merupakan salah satu dasar bagi Kementerian/Lembaga/Satuan kerja dalam pengusulan penyediaan anggaran untuk kebutuhan baru dan angka dasar serta penyusunan rencana kerja dan anggaran. Yang berpedoman pada standar barang, standar kebutuhan dan standar harga.

Dari uraian diatas, dalam menentukan aset yang akan digunakan atau dikelola, sebelumnya harus memberikan keterangan bahwa kementerian/Lembaga/Satuan kerja membutuhkan anggaran atau ketersediaan barang milik Negara untuk digunakan di lingkungan kerjanya kepada Menteri Keuangan selaku pengelola barang. Sehingga Menteri Keuangan dapat memberikan atau menentukan aset mana yang akan

dilimpahkan terhadap Kementerian/Lembaga/Satuan kerja tersebut untuk mendukung tugas dan fungsi perangkat kerja tersebut.

2.5.2. Analisa Pemilihan Kerjasama Barang Milik Negara

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan dan pasal 5 Peraturan Panglima TNI, pemanfaatan barang milik Negara di lingkungan TNI hanya dapat dilakukan oleh pengguna barang dengan pihak ketiga. Pihak ketiga yang dimaksud yaitu disebut sebagai Mitra. Pemanfaatan BMN di lingkungan TNI dalam pelaksanaannya dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu dimanfaatkan dengan cara sewa, kerjasama pemanfaatan dan bangun guna serah atau bangun serah guna.

Sedangkan menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Pertahanan No.62 Tahun 2014, kerjasama yang dilakukan oleh pengguna barang dengan Mitra dalam pemanfaatan BMN dilaksanakan karena tidak tersedianya anggaran pendapatan dan belanja Negara untuk memenuhi biaya operasional pemeliharaan/perbaikan yang diperlukan terhadap BMN tersebut, selain itu kerjasama pemanfaatan yang dilaksanakan juga bertujuan untuk meningkatkan penerimaan Negara dan mengamankan BMN dari penguasaan liar atau penggunaan secara illegal oleh masyarakat tertentu. Dengan adanya aturan diatas tersebut, diharapkan kerjasama yang dilaksanakan oleh pengelola barang atau pengguna barang dapat memberikan pemasukkan yang optimal ke kas umum Negara. Sehingga dari kerjasama tersebut mampu memberi manfaat bagi penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kemhan dan TNI.

2.5.3. Analisa Pengamanan Aset

Dalam mengamankan aset Negara khususnya tanah di lingkungan TNI dari penguasaan liar dan penggunaan secara tidak sah, TNI telah melakukan berbagai upaya dalam menjaga seluruh keamanan aset tersebut. Cara-cara yang digunakan TNI meliputi inventarisasi data aset, penguasaan fisik, dan pengumpulan data-data yuridis. Diharapkan dari pengamanan tersebut dapat meminimalkan sengketa atau gesekan dengan warga masyarakat dalam kepemilikan tanah aset tersebut.

Ketentuan lain dalam pengamanan aset BMN juga diatur dalam Bab II pasal 2 dan pasal 3 Peraturan Menteri Pertahanan No. 34 Tahun 2015, yang mana dijelaskan bahwa pengawasan dan pengendalian dilakukan terhadap BMN dan pelaksanaan pengelolaan BMN. Dengan adanya tindakan yang dilakukan TNI dalam menjaga pengamanan aset dari penguasaan liar serta Permenhan No 34 Tahun 2015 Tentang Pengawasan dan Pengendalian Barang Milik Negara di Lingkungan KemHan dan TNI, menunjukkan bahwa pemerintah serius dalam menjaga barang milik Negara khususnya tanah. dengan demikian, diharapkan tindakan yang dilakukan oleh TNI dan Menteri Pertahanan dalam menjaga aset Negara bisa maksimal dan menghindarkan konflik antara TNI dengan warga masyarakat mengenai klaim tanah dalam penguasaannya.

2.5.4. Analisa Tentang Kewenangan TNI Dalam Pengelolaan Aset Negara

Dalam rangka mendukung kelancaran tugas dalam penggunaan BMN di lingkungan Kemhan dan TNI berdasarkan keputusan Menteri

Pertahanan Nomor : KEP/1023/M/X/2015 Tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Kepada Kuasa Pengguna Barang Khususnya Pada Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara di Lingkungan Kementerian Pertahanan Dan Tentara Nasional Indonesia. Dalam keputusan Menteri Pertahanan tersebut dijelaskan bahwa Menteri Pertahanan selaku pengguna barang melimpahkan sebagian wewenangnya kepada kuasa pengguna barang, dalam hal :

- a. Permohonan penetapan status penggunaan atas BMN sesuai kewenangan pengelola barang.
- b. Permohonan status penggunaan atas BMN sesuai kewenangan Pengguna barang.

Berdasarkan keputusan Menteri Pertahanan diatas, guna memperlancar tugas dalam pelaksanaan penggunaan BMN. TNI sebagai kuasa pengguna barang diberikan sebagian wewenang oleh Menteri Pertahanan dalam mengelola aset Negara yang berada dalam penguasaannya, yaitu dalam pengelolaan dan pemanfaatan. Kewenangan tersebut diberikan untuk mendukung tugas dan fungsi TNI sebagai alat pertahanan Negara. Dalam pelimpahan wewenang tersebut, Menteri Pertahanan juga harus memperoleh persetujuan dari Menteri Keuangan selaku pengelola barang. Sehingga dalam pelaksanaannya, baik Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan dan TNI dalam penggunaan dan pemanfaatan barang milik Negara tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan.