

## PEMANFAATAN ASET BARANG MILIK DAERAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR KETENAGALISTRIKAN DALAM PRESFEKTIF NEGARA HUKUM

<sup>1</sup>Tonny Ferdinanto, <sup>2</sup>Marjan Miharja, <sup>3</sup>I Gusti Agung Ngurah Agung

<sup>1,2,3</sup>Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM

[tonnyferdinanto@gmail.com](mailto:tonnyferdinanto@gmail.com), [marjan@iblam.ac.id](mailto:marjan@iblam.ac.id), [gusti@gmail.com](mailto:gusti@gmail.com)

### ABSTRACT

*Land procurement for the purposes of Electricity Infrastructure Development (PIK) comes from the community as the owner of land rights, but the need for land is currently increasing while the land area is not increasing, so the solution to fulfill the PIK interests is PLN can use idle land/regional property. in each Regional Province. However, when PLN uses Regional Property (BMD) land in the context of providing Electricity Infrastructure Development, the Regional Government applies a Provincial Regulation using a lease mechanism while PLN for the interest of electricity infrastructure development refers to and is subject to Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition. for Development in the Public Interest, Law Number 30 of 2009 concerning Electricity and Government Regulation No. 25 of 2021 concerning Implementation of the Energy and Mineral Resources Sector by using a mechanism to provide compensation for land rights or compensation to holders of land rights. Conditions like this, according to the hierarchy or order of laws and regulations in Indonesia, the position of this Provincial Regulation is under a Law/Government Regulation in Lieu of Law, so that there is a conflict between high and low laws and regulations (Lex superior derogat inferiori leg). The approach method used in this research is normative legal research.*

**Keywords:** *Electricity Infrastructure, Legislation, Regional Property*

### ABSTRAK

Pengadaan tanah bagi keperluan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan (PIK) berasal dari masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah, namun kebutuhan tanah saat ini semakin meningkat sementara luas tanah tidak bertambah, sehingga solusi untuk memenuhi kepentingan PIK tersebut PLN bisa menggunakan tanah/lahan Barang Milik Daerah yang *idle* disetiap Provinsi Daerah. Namun disaat PLN penggunaan lahan Barang Milik Daerah (BMD) dalam rangka penyediaan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan, pihak Pemerintah Daerah menerapkan Peraturan Daerah Provinsi menggunakan mekanisme sewa sedangkan PLN untuk kepentingan pembangunan infrastruktur Ketenagalistrikan, merujuk dan tunduk kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral dengan menggunakan mekanisme memberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi kepada pemegang hak atas tanah. Kondisi seperti ini yang menurut hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, posisi Peraturan Daerah Provinsi ini dibawah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sehingga terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah (*Lex superior derogat legi inferiori*). Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

**Kata Kunci:** *Barang Milik Daerah, Infrastruktur Ketenagalistrikan, Perundang-undangan*

## PENDAHULUAN

Listrik merupakan kebutuhan utama yang sangat berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi di suatu daerah. Seriring dengan kondisi ekonomi yang terus tumbuh maka kebutuhan listrik akan terus meningkat. Komitmen PLN untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan investasi di Indonesia melalui penyediaan infrastruktur kelistrikan menjadi fokus utama PLN saat ini. Hal ini dilakukan berkaitan dengan mendukung Program Strategis Nasional (PSN) yang sudah dicanangkan oleh Pemerintah. Proyek Strategis Nasional ditetapkan pertama kali oleh Presiden RI Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia No 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang merupakan proyek-proyek infrastruktur Indonesia yang dianggap strategis dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan pembangunan di daerah. Salah satu program Proyek Strategis Nasional adalah Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan (PIK).

Program tersebut didukung oleh Pemerintah yaitu dengan cara memberikan penugasan kepada PT PLN untuk menyelenggarakan PIK sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden No. 4 tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan ("Perpres No. 4 Tahun 2016 PIK"), didalam butir b disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan PIK sebagaimana dimaksud dalam huruf a, Pemerintah Pusat menugaskan kepada PT PLN dengan memberikan dukungan berupa penjaminan, percepatan perizinan dan non-perizinan, penyediaan energi primer, tata ruang, penyediaan tanah dan penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi. Sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, Pasal (2) tentang Ketenagalistrikan, dinyatakan bahwa "Pembangunan Ketenagalistrikan bertujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan berkelanjutan". Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, menyebutkan sasaran "Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak" (Bagir Manan, 1992).

Atas dasar ketentuan perundang-undangan tersebut di atas, PLN, merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berkewajiban secara institusional maupun konstitusional untuk melistriki seluruh wilayah Republik Indonesia dengan kualitas, mutu dan harga yang optimal, sehingga seluruh rakyat Indonesia bisa mendapatkan kesempatan meningkatkan kualitas hidup dengan memanfaatkan energi listrik. PIK adalah kegiatan perencanaan, pengadaan dan pelaksanaan dalam rangka penyediaan Infrastruktur Ketenagalistrikan sedangkan infrastuktur ketengalistrikan adalah segala hal yang berkaitan dengan pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, gardu induk, dan sarana pendukung lainnya yang lahannya harus dipersiapkan (Amiroeddin Sjarif, 1997).

Bercermin dari kebutuhan tersebut, maka kesiapan lahan menjadi salah satu faktor penting dan utama dalam keberhasilan PLN untuk melaksanakan

pembangunan. Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur Ketenagalistrikan diatur dalam ketentuan perundang-undangan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Aidul Fitriciada Azhari, 2007), yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan mekanisme penggantianannya sesuai aturan yang tercantum pada Pasal 9 ayat (2) sebagai berikut;

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.”

Dan juga menggunakan 2 (dua) mekanisme sebagaimana diatur pada ketentuan Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan Pasal 30 ayat (1) sebagai berikut;

“Penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dilakukan dengan memberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain Peraturan perundangan diatas juga ditegaskan dengan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Pasal 30 ayat (1) sebagai berikut;

“Penggunaan tanah oleh pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum dalam melaksanakan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dilakukan setelah memberikan Ganti Rugi Hak atas Tanah atau Kompensasi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Namun saat penggunaan lahan Barang Milik Daerah (BMD) dalam rangka penyediaan Infrastruktur Ketenagalistrikan, pihak Pemerintah Daerah menggunakan Peraturan Daerah Provinsi menggunakan mekanisme sewa kepada pihak PLN sebagaimana contoh yang diatur pada ketentuan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah. Menurut hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn dan perubahannya posisi Peraturan Daerah Provinsi ini dibawah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sehingga terdapat pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah (*Lex superior derogat legi inferiori*).

Adapun permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana PT PLN (Persero) mendapatkan penggunaan tanah Barang Milik Daerah untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik mengacu kepada Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 157 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah bisa disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan?
2. Bagaimana pengaturan PT PLN (Persero) mendapatkan penggunaan tanah Barang Milik Daerah untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik dalam prespektif Hirarki Peraturan Perundang-undangn dalam Negara Hukum?

Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui arah kebijakan dan langkah hukum yang diambil oleh PT PLN (Persero) untuk mendapatkan penggunaan tanah Barang Milik Daerah untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik mengacu kepada Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 157 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah bisa disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan untuk mengetahui dan mengkaji desain hukum untuk pengaturan PT PLN (Persero) mendapatkan penggunaan tanah Barang Milik Daerah untuk melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik dalam prespektif Hirarki Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Hukum (B. Arief Sidharta, 2004).

Kajian teoritik asas *lex superior derogat legi inferiori* pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan serta Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang berkaitan dengan penggunaan tanah Barang Milik Daerah.

## METODE PENELITIAN

Peneliti melakukan pencarian data sekunder pada berbagai media bacaan perpustakaan. Karena data sekunder yang digunakan peneliti diambil dari hukum primer, penelitian ini tidak hanya menggunakan hukum domestik tetapi juga hukum internasional. Sumber sekunder berupa bahan-bahan yang memberikan informasi atau permasalahan yang berkaitan dengan isi sumber primer dan pelaksanaannya digunakan untuk memperkuat klaim penelitian ini (Soekanto, Soerjono. 1986).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Penggunaan tanah untuk pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik.

Sesuai dengan amanah Pasal (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009, tentang Ketenagalistrikan dinyatakan bahwa “Pembangunan Ketenagalistrikan bertujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan berkelanjutan”. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, menyebutkan sasaran “Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak”. Atas dasar ketentuan perundang-undangan tersebut di atas, PT PLN (Persero) “PLN”, merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berkewajiban secara institusional maupun konstitusional untuk melistriki seluruh wilayah Republik Indonesia dengan kualitas, mutu dan harga yang optimal, sehingga seluruh rakyat Indonesia bisa mendapatkan kesempatan meningkatkan kualitas hidup dengan memanfaatkan energi listrik.

Membangun infrastruktur Ketenagalistrikan meliputi pembangkit, transmisi dan gardu induk adalah bagian dari tugas penting PLN. Pembangunan Infrastruktur

Ketenagalistrikan tersebut merupakan kepentingan umum, atau kepentingan bangsa negara dan masyarakat Indonesia, yang oleh karenanya harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prasyarat keberhasilan pembangunan infrastruktur Ketenagalistrikan adalah tersedianya lahan yang berstatus clean and clear, untuk dimanfaatkan sebagai lokasi Pembangunan tersebut (Noesita Indriani Et al, 2015).

Bercermin dari kebutuhan tersebut, maka kesiapan lahan menjadi salah satu faktor penting dan utama dalam keberhasilan PLN untuk melaksanakan pembangunan. Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur Ketenagalistrikan diatur dalam ketentuan perundang-undangan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya yang diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Sebagai rujukan pelaksanaan teknis, juga telah diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, yaitu pengadaan tanah untuk keperluan pemerintah dan pengadaan tanah untuk keperluan swasta. Pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah dibagi atas pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan bukan kepentingan umum (misalnya kepentingan komersial). Selanjutnya pengadaan tanah bagi kepentingan swasta bisa pula digolongkan atas kepentingan komersial dan bukan komersial, yakni yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial (Undang-undang No. 2 tahun 2012)

Pengadaan tanah yang dalam pelaksanaannya harus berdasarkan asas Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian, Keterbukaan, Kesepakatan, Keikutsertaan, Kesejahteraan, Keberlanjutan dan Keselarasan. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memuat beberapa perubahan fundamental dalam kegiatan pengadaan tanah, diantaranya bahwa pembangunan untuk kepentingan umum menjadi salah satu dasar bagi pemerintah untuk melegitimasi dalam pengadaan tanah. Oleh karena itu, filosofi pengadaan tanah dalam ranah ini, adalah bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum, dan bagi pihak pemegang hak atas tanah wajib melepaskan tanahnya yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Meskipun demikian, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, serta dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maka pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mempunyai



landasan hukum yang kuat karena diatur dalam sebuah undang-undang, adapun istilah pengadaan tanah termuat dalam Pasal 1 angka 2 UU tersebut menyatakan bahwa Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah. Dan objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah atau lainnya yang dapat dinilai. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Dan pengaturan penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik telah diatur dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagai berikut;

“Penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dilakukan dengan memberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain Peraturan perundangan diatas juga ditegaskan mekanisme mendapatkan lahan untuk pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum dalam melaksanakan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik pada Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral Pasal 30 ayat (1) sebagai berikut;

“Penggunaan tanah oleh pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik untuk kepentingan umum dalam melaksanakan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dilakukan setelah memberikan Ganti Rugi Hak atas Tanah atau Kompensasi kepada pemegang hak atas tanah, bangunan, dan tanaman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

## **Pengaturan Pemanfaatan aset Barang Milik Daerah.**

### **a) Dasar Hukum Pemanfaatan Barang Milik Daerah**

Undang-undang sebagai payung hukum pengelolaan barang milik daerah adalah Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Selanjutnya Undang-undang ini ditindaklanjuti dengan aturan turunannya untuk mengatur lebih detil mengenai pengelolaan barang milik daerah yaitu dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Hal-hal yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut adalah kriteria pemanfaatan dan ketentuan rinci mengenai bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah yang sudah tertuang pada Bab VI mulai pasal 26 sampai dengan pasal 41 dan untuk mewujudkan pemanfaatan Barang Milik Negara dalam rangka penyediaan infrastruktur yang tertib, terarah, adil, dan akuntabel serta terselenggaranya pengelolaan Barang Milik Negara yang efisien, efektif, dan optimal

maka diterbitkannya pedoman yang tertuang didalam suatu Peraturan Menteri. Peraturan Menteri yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 dibedakan menjadi dua, untuk mengatur terkait barang milik negara diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Menteri Keuangan sedangkan untuk barang milik daerah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Kewenangan yang diberikan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk mengeluarkan kebijakan terkait pengelolaan barang milik daerah, oleh sebab itu dibentuklah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah untuk selanjutnya disebut Permendagri No. 19 Tahun 2016, untuk mengatur secara rinci terkait tatacara pengelolaan barang milik daerah yang merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Adapun ruang lingkup yang diatur pada Pasal 2 Permendagri No. 19 Tahun 2016 ialah:

- 1) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran,
- 2) Pengadaan
- 3) Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran;
- 4) Penggunaan
- 5) Penatausahaan;
- 6) Pemanfaatan;
- 7) Pengamanan dan pemeliharaan;
- 8) Penilaian;
- 9) Penghapusan;
- 10) Pemindahtanganan;
- 11) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- 12) Pembiayaan; dan
- 13) Tuntutan ganti rugi.

Berdasarkan ruang lingkup yang disebutkan di atas, dalam Permendagri No. 19 Tahun 2016 terdapat aturan mengenai pemanfaatan, pemanfaatan yang di maksud adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Pemanfaatan di dalam Permendagri No 19 Tahun 2016 terdiri atas lima bentuk kegiatan pemanfaatan yaitu:

- 1) Sewa
- 2) Pinjam Pakai
- 3) Kerja sama Pemanfaatan (KSP)
- 4) Barang Guna Serah/ Barang Serah Guna (BGS/B
- 5) Kerja sama Pemanfaatan Insfratraktur (KSPI).

Lima bentuk kegiatan pemanfaatan yang disebutkan di atas dalam penerapannya dilakukan berdasarkan keputusan atau persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota atau pengelola barang, yang dituangkan dalam perjanjian masing-masing kegiatan pemanfaatan dengan ketentuan aturan yang berbeda-beda sesuai dengan tujuan masing-masing kegiatan pemanfaatan tersebut.

Pemanfaatan Barang Milik Daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah juga diturunkan dalam Peraturan Daerah Provinsi. Namun bentuk kegiatan pemanfaatannya menggunakan mekanisme sewa sebagaimana contoh yang diatur pada ketentuan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah. Dalam Peraturan Gubernur ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum penyelenggaraan sewa Barang Milik Daerah yang tertib, terarah, adil dan akuntabel guna mewujudkan pengelolaan Barang Milik Daerah yang efisien, efektif dan optimal. Peraturan Gubernur ini mengatur tata cara pelaksanaan sewa atas Barang Milik Daerah yang berada pada Pengelola dan/atau pada Pengguna dengan ruang lingkup pengaturan tata cara pelaksanaan sewa Barang Milik Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 5 meliputi:

- 1) Mitra sewa;
- 2) Objek sewa;
- 3) Jangka waktu sewa;
- 4) Perhitungan tarif sewa;
- 5) Komponen faktor penyesuaian sewa
- 6) Tata cara pelaksanaan sewa;
- 7) Perpanjangan jangka waktu sewa;
- 8) Pengamanan dan pemeliharaan objek sewa;
- 9) Penatausahaan;
- 10) Pengawasan dan pengendalian sewa; dan
- 11) Ganti rugi dan sanksi administratif.

Untuk mitra sewa Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a meliputi:

- 1) Badan Usaha Milik Negara;
- 2) Badan Usaha Milik Daerah;
- 3) swasta;
- 4) unit penunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan/negara; dan
- 5) badan hukum lainnya.

#### **b) Kebijakan Pemanfaatan Barang Milik Daerah**

Kewenangan penetapan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah termasuk di dalamnya aspek pemanfaatan, berada ditangan Kepala Daerah. Lebih lanjut dalam pasal 78 Permendagri No 19 Tahun 2016, diatur mengenai kebijakan Pemanfaatan Barang Milik Daerah, yaitu:

- 1) Pemanfaatan barang milik daerah dilaksanakan oleh:
  - a) Pengelola Barang dengan persetujuan Gubernur/ Bupati/Walikota, untuk barang milik daerah yang berada dalam penguasaan Pengelola Barang; dan
  - b) Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk barang milik daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang, dan selain tanah dan/atau bangunan.
- 2) Pemanfaatan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan daerah dan kepentingan umum.



- 3) Pemanfaatan barang milik daerah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 4) Pemanfaatan barang milik daerah dilakukan tanpa memerlukan persetujuan DPRD.

**c) Bentuk-bentuk Pemanfaatan Barang Milik Daerah**

Bentuk-bentuk pemanfaatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 81 Permendagri No 19 Tahun 2016 ada 5 yaitu: sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun serah guna (BSG) atau bangun guna serah (BGS) serta Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI).

**1) Sewa**

Pengertian sewa adalah pemanfaatan Barang Milik Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan menerima imbalan uang tunai. Dari pengertian tentang sewa tersebut ada tiga kata kunci yang dapat digaris bawahi yaitu pemanfaatan barang milik daerah, dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.

Dalam kata kunci pertama dan kata kunci kedua dapat disimpulkan adanya jangka waktu yang ditetapkan dalam sewa ini. Jangka waktu ini dinyatakan dalam perjanjian guna memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah terutama untuk mereview sekaligus mengevaluasi pelaksanaan sewa menyewa ini.

**2) 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. Salah satu tujuan dari pemanfaatan barang milik daerah adalah optimalisasi pendayagunaan barang milik daerah yang menganggur (idle). Bentuk pemanfaatan pinjam pakai merupakan salah satu upaya guna memanfaatkan barang milik daerah sehubungan dengan atau untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam bentuk pemanfaatan pinjam pakai, tidak ada imbalan baik berupa uang maupun barang dari pihak yang dipinjam. Setelah masa pinjam pakai itu selesai (paling lama dua tahun dan dapat diperpanjang) maka barang milik daerah tersebut harus sudah dikembalikan ke pengelola barang. Hal ini harus dituangkan dalam surat perjanjian pinjam pakai barang milik daerah.

**3) Kerja sama Pemanfaatan**

Kerja sama pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan daerah bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya (Zainal Asikin, 2013).

**4) Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna**

Bangun Guna Serah adalah pemanfaatan Barang Milik 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.

**5) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.**

Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur adalah kerja sama antara Pemerintah dan Badan Usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur yang selanjutnya disingkat KSPI adalah kerjasama antara pemerintah dan badan usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena adanya keterbatasan anggaran, sehingga pemerintah tidak dapat bergantung pada APBN – APBD saja. Pembangunan infrastruktur berskema Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI) dapat dijadikan sebagai salah satu solusi atau terobosan yang dipertimbangkan.

### **Pertentangan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah dengan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.**

Pengadaan tanah/lahan bagi keperluan pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan berasal dari masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah, namun ada isu sentral yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, bahwa kebutuhan tanah semakin meningkat sementara luas tanah tidak bertambah, sehingga untuk kepentingan umum, Pemerintah (PLN) dimungkinkan bisa memanfaatkan lahan Barang Milik Daerah yang idle disetiap Provinsi Daerah. Namun saat PLN penggunaan lahan Barang Milik Daerah (BMD) dalam rangka penyediaan Infrastruktur Ketenagalistrikan, pihak Pemerintah Daerah menerapkan Peraturan Daerah Provinsi menggunakan mekanisme sewa seperti pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah sedangkan PLN sebagai pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk melaksanakan Pengadaan tanah dilakukan dengan mekanisme memberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi kepada pemegang hak atas tanah sehingga telah terjadi pertentangan antara Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 serta Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 yang menimbulkan implikasi hukum.

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 digunakan istilah *rechtsstaat* diantara dua kurung setelah kata “Negara Berdasarkan Atas Hukum”. Setelah amandemen ke 4 sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, oleh Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 digunakan istilah “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, (Marjan Miharja, 2020). Dimana dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasar pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*) (Kusnadi, K,2019).

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superiorderogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya dibawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Kepastian hukum untuk penyelesaian penentuan penggunaan tanah Barang Milik Daerah dalam rangka pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan dapat diterapkan asas *lex superior derogat legi inferiori* (hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah). Didalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah merupakan produk Peraturan Daerah Provinsi yang dimana hierarkinya/tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral. Sehingga kedudukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 merupakan *Lex superior* (hukum yang lebih tinggi), namun dikarenakan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tidak mengatur pemanfaatan barang milik daerah dengan skema memberikan ganti rugi atau kompensasi sehingga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 yang telah mengatur Penggunaan tanah dengan memberikan ganti rugi atau kompensasi menjadi satu-satunya *Lex superior* (hukum yang lebih tinggi) dengan mengesampingkan Peraturan Daerah Provinsi (Peraturan Gubernur) sebagai *Legi inferiori* (hukum yang lebih rendah).

Asas ini sesuai dengan teori tangga peraturan perundang-undangan atau *Stufenbau der Rechtsordnung* yang menyatakan bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan atau norma terletak pada peraturan atau norma yang lebih tinggi. Karena itu peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang menjadi dasar kekuatan mengikatnya. Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan yang lebih rendah dikesampingkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

#### **Upaya dalam mengatasi terjadinya pertentangan terhadap Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 dengan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah**

Adanya Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah menyebabkan terjadinya pertentangan terhadap pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang kedudukannya berada diatas Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral. Pertentangan yang terjadi terhadap pengaturan pemanfaatan Barang Milik Daerah pasca berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 menimbulkan beberapa masalah hukum yaitu:

1. Disfungsi hukum, aturan terkait pemanfaatan lahan Barang Milik Daerah yang tidak dapat memberikan Penggunaan tanah kepada pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang hendak membangun infrastruktur ketenagalistrikan;
2. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
3. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;

4. Tidak adanya kepastian hukum bagi pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik; dan

5. Terlambatnya proses Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi terjadinya pertentangan pengaturan izin gangguan pasca berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 yaitu dengan kembali melihat pada asas hukum nasional. Dalam hal ini asas yang paling tepat digunakan adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang memiliki arti dimana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini jelas berlaku karena pemanfaatan aset barang milik daerah yang telah diatur oleh Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 dianggap tidak sesuai dengan aturan yang diatur dalam Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan yang mengatur ketentuan Penggunaan tanah oleh pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016.

Upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengatasi terjadinya pertentangan pengaturian pemanfaatan aset/lahan barang milik daerah pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 adalah mengubah atau menambahkan pasal peraturan perundang-undangan yang bertentangan oleh lembaga atau instansi yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga melalui dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Bentuk pertentangan terhadap pengaturan pemanfaatan Barang Milik Daerah setelah berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 yaitu inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan. Inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan memiliki arti dimana peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah bertentangan dengan Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yang mengatur ketentuan Penggunaan tanah oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik. Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 juga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral yang mengatur ketentuan terkait Penggunaan tanah oleh pemegang Perizinan Berusaha untuk kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, dan bertentangan yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi pertentangan yang telah terjadi yaitu dilakukan dengan cara kembali melihat pada asas hukum nasional. Asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* adalah asas yang paling tepat,

dimana Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat mengesampingkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016.

Merujuk pada kesimpulan dan pembahasan yang telah Penulis kemukakan sebelumnya, maka dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Karena terkait Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan untuk kepentingan umum, peraturan yg inline adalah Undang-undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, maka PLN tetap menggunakan mekanisme memberikan ganti rugi atau kompensasi untuk penggunaan tanah Barang Milik Daerah.
2. Penyelesaian adanya pertentangan Undang-undang dengan Peraturan Daerah Provinsi dalam Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori bisa dilakukan oleh dua lembaga melalui dua model kewenangan cara menghapus atau mengubah seluruh ketentuan dengan cara dapat dilakukan uji materi Judicial review Peraturan Daerah Provinsi (Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Daerah) oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriciada Azhari, *Kedudukan Piagam Jakarta: Tinjauan Hukum Ketatanegaraan, Profetika Jurnal Studi Islam*, Vol. 9, No. 1, Januari 2007.
- Amiroeddin Sjarif, 1997. *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya)*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Arifin Mochtar, Zainal, *Perihal Menata Regulasi, Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, hlm. 539.
- B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, Dalam Jentera (Jurnal Hukum) Rule of law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, Edisi 3, November 2004.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.
- Cindyva Thalia Mustika, Suprpto, Achmad Faisha, *Penerapan Asas Lex Superior Derogat Legi Inferior dalam Penyelesaian sengketa Informasi Publik*, Banua Law Review, Volume 3 Issue 1, April 2021.
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1971.
- HR., Ridwan, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, Jakarta.
- <https://advokatkonstitusi.com/manifestasi-teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan-mashab-positivisme-di-indonesia>.
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Proyek\\_Strategis\\_Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Proyek_Strategis_Nasional), diakses tanggal 18 Mei 2022.
- <https://kppip.go.id/proyek-strategis-nasional/>, diakses tanggal 20 Mei 2022.



<https://www.scribd.com/document/497961827/Buku-Listrik-untuk-Kehidupan-yang-Lebih-Baik>, diakses tanggal 20 Mei 2022

Insa Ansari, Muhammad, *Penugasan Pemerintah pada Badan usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan Dalam Perspektif Hukum Korporasi*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Volume 4, Nomor 3, 2017, hlm. 555-561.

M. Hadjon, Philipus, *Jurnal Yuridika, Tentang Wewenang*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Volume 4, Nomor 3, 2017, hlm. 555-561.

M. Luthfi Husni, *Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem*, Jurnal Yusticia Fakultas Hukum Universitas Darul 'Ulum Jombang, Vol. 8 No. 1, 18 Agustus 2019, hlm. 31-40.

M. Muslih, *Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)*, Legalitas Edisi Juni 2013 Volume IV Nomor 1.

Marjan Miharja, 2020, *Transformasi Nilai Ketuhanan Dalam Pancasila Terhadap Pembentukan Hukum Tertulis Di Indonesia (Ringkasan Disertasi)*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya, Jakarta.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta.

Taufik H. Simatupang, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pengawasan Perwalian Di Indonesia (Lintas Sejarah Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional)*, Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Vol. 20 No. 2, Juni 2020: hlm.221-232.

Zainal Asikin, *Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dan Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur Publik*, Mimbar Hukum, Vol.25 No. 1, 1 Februari 2013, hlm. 55-67.