

KAJIAN PENGENAAAN BIAYA DALAM PENGGUNAAN BARANG MILIK NEGARA

Rizky Dian Bareta¹, Yogi Dwiyanoro¹, Purwadhi Adhiputranto¹

¹Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Abstract

Civil servants have rights to get some facilities like pension insurance, health insurance, work accident insurance, and authorization to use the state assets. State assets that can be used by civil servants are state houses and state-owned motor vehicles. The use of the state facilities have some requirement, like position on the organization. However, there are some binding conditions between the state and civil servants who use state assets in the form of rights and obligations in the use of the state assets. This research uses normative research methods with statute approach. The regulations of the use of state assets regulate about costs that arising from their use like maintenance costs, operational costs, and tax costs. Maintenance costs and operational costs arise when the assets is operated. That means the costs incurred are in accordance with usage of state assets. However, State assets taxation costs incurred are not in line with usage of state assets. This can be possible because of the inconsistency between the period of residence permission and the tax year. So it becomes susceptible to injustice for the user. In addition, there are overlapping regulations that make the management of state property ineffective.

Abstrak

PNS berhak memperoleh fasilitas tertentu antara lain jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, serta fasilitas penggunaan aset negara. Aset negara yang dapat digunakan oleh PNS yaitu rumah negara dan kendaraan bermotor milik negara dengan syarat tertentu, misalnya jabatan. Namun terdapat juga syarat yang mengikat antara negara dan PNS yang menggunakan aset negara berupa hak dan kewajiban dalam penggunaan BMN tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan mengenai penggunaan BMN menjelaskan bahwa terdapat biaya-biaya yang timbul dalam penggunaannya yaitu biaya pemeliharaan, biaya operasional (daya dan jasa), dan biaya pajak atas BMN. Biaya pemeliharaan dan biaya operasional timbul ketika BMN tersebut dioperasikan. Dalam arti bahwa biaya yang timbul sesuai dengan hak penggunaan atas BMN. Biaya perpajakan BMN, timbul tidak sejalan dengan hak penggunaan. Hal tersebut dapat dimungkinkan karena ketidakselarasan antara jangka waktu izin penghunian dan jangka waktu tahun pajak BMN, sehingga menjadi rentan terjadi ketidakadilan bagi penghuninya. Selain itu adanya tumpang tindih peraturan yang membuat pelaksanaan pengelolaan barang milik negara menjadi tidak efektif.

Kata Kunci: pegawai negeri, barang milik negara, pajak, fasilitas, biaya

JEL Classification: H82, K11, Z18

PENDAHULUAN

Perubahan paradigma dalam pengaturan mengenai PNS sejak dimulainya masa reformasi ditandai dengan disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Meskipun undang-undang tersebut tidak serta merta mengganti seluruh aturan kepegawaian, namun undang-undang tersebut menjadikan sebuah era baru tentang kepegawaian di Republik Indonesia. Meskipun pada masa reformasi telah terbit Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, namun undang-undang tersebut dianggap hanya sebagai jembatan sebelum ditetapkan undang-undang yang baru.

Bagian umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa "dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, negara membutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN menjadi tumpuan perwujudan tujuan negara tersebut kemudian secara konkret disebutkan

dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa "untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik merupakan tugas dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Tugas pemerintahan dilaksanakan ASN dalam rangka menyelenggarakan fungsi umum pemerintahan yang antara lain berupa pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dapat dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat sebagai bagian dari tujuan bernegara".

Berkenaan dengan hal tersebut, dalam menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, ASN tentu berhak mendapatkan fasilitas-fasilitas yang diperlukan. Beberapa fasilitas tersebut antara lain fasilitas jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, serta fasilitas dalam hal penggunaan aset negara.

Barang milik negara yang dapat digunakan oleh PNS antara lain rumah negara dan kendaraan bermotor milik negara. Meskipun dalam pelaksanaannya terdapat beberapa ketidakadilan dalam penggunaan fasilitas negara tersebut.

Dalam penggunaan Barang milik negara oleh PNS bukan merupakan aset yang diberikan secara cuma-cuma, tanpa ada syarat yang mengikat. Penggunaan Barang milik negara tersebut dapat dilakukan dengan syarat-syarat tertentu, misalnya jabatan. Di lain pihak terdapat syarat mengikat antara negara dan PNS yang menggunakan aset negara berupa hak dan kewajiban dalam penggunaan Barang milik negara tersebut.

Berkaitan dengan barang milik negara berupa kendaraan negara dan rumah negara yang dapat digunakan oleh PNS, secara empiris terdapat perbedaan dalam perlakuannya. Salah satu perbedaan perlakuan dalam penggunaan barang milik negara antara lain adalah mengenai biaya operasional penggunaannya yang terdiri dari biaya pemeliharaan, penggunaan daya/jasa, dan biaya perpajakan atas aset tersebut.

Biaya pemeliharaan adalah biaya yang timbul akibat dari pemeliharaan sebuah aset. Pemeliharaan itu sendiri menurut Indrawati (2014) adalah sebuah kegiatan atau tindakan untuk memastikan bahwa aset dimaksud selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan serta dapat memberi manfaat atau dapat digunakan. Pemeliharaan tersebut dilakukan terhadap sebuah aset tanpa mengubah, menambah atau mengurangi bentuk ataupun konstruksi asal, sehingga pencapaian penggunaan barang sesuai dengan persyaratan yang ditentukan, baik dari sisi unit pemakaian maupun dari sisi keindahan.

Biaya penggunaan daya/jasa dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi

Anggaran diartikan sebagai langganan daya dan jasa berupa listrik, telepon, dan air.

Secara umum, pengaturan mengenai aset negara tersebut baik objek atau aset negara mana yang dapat digunakan sebagai fasilitas negara oleh PNS, syarat, hak, dan kewajiban pengguna fasilitas negara, maupun operasionalisasi dari fasilitas tersebut diatur secara terpisah antara Menteri PUPR, Menteri PAN RB, dan Menteri Keuangan selain terdapat pengaturan dalam tingkat peraturan pemerintah.

Namun pengaturan teknis baik dari Menteri PUPR, Menteri PAN RB, dan Menteri Keuangan yang memiliki kaitan dengan penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas negara bagi PNS tersebut bersifat parsial dan tidak menyeluruh yang membuat pelaksanaannya menimbulkan kebingungan. Akibatnya, pelaksanaan dari peraturan-peraturan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Pelaksanaan dari pembebanan biaya atas operasional fasilitas negara tersebut lebih bersifat logika berpikir dari pejabat-pejabat yang berwenang ketimbang berdasarkan sebuah aturan baku yang jelas. Akibatnya pembebanan biaya atas operasional fasilitas negara tersebut memiliki perlakuan yang berbeda-beda tergantung pemahaman masing-masing *stakeholder* terkait.

Stakeholder terkait tersebut beranggapan bahwa pembebanan fasilitas negara tersebut dibebankan kepada pengguna barang milik negara tanpa kecuali dengan asumsi bahwa PNS sebagai pengguna barang milik negara tersebut memiliki transaksi sewa

menyewa atas barang milik negara tersebut, sehingga pembebanan biaya secara keseluruhan dibebankan kepada PNS pengguna. Namun di lain pihak, terdapat *stakeholder* yang memiliki pemahaman bahwa pembebanan biaya atas barang milik negara tersebut selayaknya menjadi beban negara, mengingat bahwa PNS tersebut bukan dalam posisi menyewa melainkan pinjam pakai. Hal tersebut berarti bahwa penguasaan barang milik negara tersebut masih dalam penguasaan negara secara sepenuhnya.

Perundang-undangan dianggap sebuah jalan tengah antara perwujudan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Kebijakan dalam pencapaian keadilan dituangkan dalam sebuah hukum positif yang menjamin sebuah kepastian hukum. Hal tersebut sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara Hukum". Hal tersebut berarti bahwa seluruh tindakan negara Indonesia berlandaskan pada sebuah hukum positif untuk menjamin kepastian pelaksanaan pencapaian keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang artinya bahwa secara normatif, peraturan dibuat untuk dapat dijalankan sebagaimana mestinya dan menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan.

Hal tersebut berarti bahwa hukum yang dibuat harus dapat memberikan sebuah kepastian, yang artinya hukum tersebut tidak tumpang tindih, hukum juga harus memberikan kemanfaatan, yang berarti harus sesuai dengan permasalahan yang terjadi di masyarakat, serta harus memberi

keadilan bagi seluruh pelaku yang berada di dalam lingkungnya.

Penelitian ini akan membahas keterkaitan antar peraturan untuk mendapatkan sebuah gambaran secara utuh pengaturan yang mengatur mengenai penggunaan barang milik negara bagi fasilitas PNS, khususnya mengenai pembebanan atas biaya-biaya yang timbul dalam operasionalisasi barang milik negara oleh PNS sebagai fasilitas tersebut. Penelitian ini akan menjabarkan satu per satu peraturan yang terkait sehingga dapat memberi gambaran yang jelas dalam pelaksanaan penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas bagi PNS secara utuh, dan memetakan kemungkinan substansi-substansi yang bersifat *status quo* karena belum terdapat pengaturan dalam peraturan atau peraturan yang bersifat tumpang tindih.

Berdasarkan dari uraian di atas, kajian ini akan membahas mengenai:

1. Bagaimana ketentuan yang mengatur mengenai barang milik negara yang dijadikan fasilitas bagi PNS?
2. Bagaimana pembebanan atas biaya-biaya yang timbul dalam operasionalisasi barang milik negara yang digunakan oleh PNS sebagai fasilitas?

TINJAUAN LITERATUR

Secara prinsip hukum ada untuk memberi kepastian kepada masyarakat dimana hukum difungsikan untuk kepentingan-kepentingan yang berbeda atas manusia satu dengan manusia lain dengan harapan bahwa hukum akan dapat memberikan kesejahteraan. Hukum sendiri kemudian

secara utuh mengatur segala tingkah laku dan aktifitas manusia, baik hubungan antara manusia dengan manusia, manusia dengan badan hukum, maupun manusia dengan lingkungan (alam). Gustav Radbruch menyatakan bahwa "hukum dalam pencapaiannya tidak lepas dari keadilan, kepastian, dan kemanfaatan". Harapannya bahwa dengan hukum dapat terjalin pencapaian cita dari manusia sebagai subjek hukum. Eksistensi hukum yang dimaksud ialah hukum secara utuh, baik hukum yang bersifat pasif yang diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan, maupun hukum yang bersifat aktif seperti hakim dalam pengadilan.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kedekatan dengan substansi pembahasan, yaitu mengenai barang milik negara, antara lain:

- a. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang merupakan penelitian kualitatif dengan lebih fokus pada implementasi pengelolaan barang milik daerah dengan didasarkan pada 1 (satu) aspek peraturan, yaitu berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Penelitian ini membahas secara keseluruhan dari siklus pengelolaan barang milik daerah mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya. Penelitian ini tidak membandingkan dengan
- peraturan-peraturan lain untuk mendapatkan sudut pandang lain dari ketentuan pengelolaan barang milik negara/daerah.
- b. Implementasi Kebijakan Sewa Barang Milik Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Studi Kasus di Polresta Kota Pontianak) merupakan penelitian kualitatif yang memberi gambaran mengenai pemindahan kekuasaan barang milik negara yang dilakukan satuan kerja ke pihak ketiga melalui kegiatan sewa menyewa. Penelitian ini lebih difokuskan pada 1 (satu) aspek peraturan, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Penelitian ini merupakan penelitian yang meneliti implementasi kegiatan sewa menyewa antara negara dan pihak ketiga. Sehingga subjek dalam penelitian ini bukan PNS.
- c. Implementasi Pengelolaan Barang Milik Negara di Pengadilan Tinggi Agama Manado merupakan penelitian yang lebih difokuskan mengenai kepatuhan pada administrasi pencatatan barang milik negara, serta penggunaan akun pemeliharaan pada barang milik negara yang telah dilakukan pencatatan tersebut.

1. Teori Kepastian Hukum

Arrasjid (2008) menjelaskan ajaran dari Radbruch bahwa tujuan hukum selalu mengarah pada keadilan,

kepastian, dan kemanfaatan. Banyak ahli yang menganggap bahwa keadilan dan kepastian tidak akan pernah dapat tercapai secara bersama-sama. Kepastian hukum adalah kepastian dari aturan hukum itu sendiri, bukan kepastian atas tindakan dari pelaksanaan hukumnya. Tujuan hukum sesuai pendapat dari Van Kant adalah untuk menjaga kepentingan masing-masing individu sehingga kepentingan tersebut tidak terganggu. Berdasarkan pendapat dari Van Kant tersebut, Utrecht kemudian menyampaikan pendapat perlunya sebuah kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam pelaksanaannya di masyarakat, sehingga hukum tersebut dapat menjamin kepentingan masing-masing individu sesuai pendapat dari Van Kant tersebut.

Otto yang diterjemahkan oleh Moeliono (2003) menjabarkan mengenai kepastian Hukum dapat dicapai apabila dalam situasi dimana:

- a. Adanya peraturan yang jelas, konsisten, serta dapat diperoleh dengan mudah.
- b. Penguasa sebagai penerap undang-undang dapat menerapkan undang-undang tersebut dengan taat dan dilaksanakan secara konsisten.
- c. Warga negara melakukan penyesuaian atas tingkah laku terhadap peraturan yang berlaku.
- d. Hakim dalam peradilan yang mandiri dan tidak berpihak dapat menerapkan aturan hukum secara konsisten dalam menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Keputusan peradilan dilaksanakan secara konkrit.

Kansil (1979) menjelaskan bahwa asas kepastian hukum adalah asas yang

mengutamakan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan sebagai asas utama dalam setiap penyelenggaraan pada sebuah negara hukum. Asas tersebut menjadi sebuah syarat mutlak yang harus diterapkan dalam setiap kebijakan dalam negara hukum. Tanpa adanya asas tersebut, pelaksanaan kebijakan tentu akan menimbulkan banyak masalah di kemudian hari karena dianggap tidak adanya penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Keadilan sendiri dianggap berasal dari Tuhan Yang Maha Esa, manusia sendiri kemudian diberi kemampuan untuk merasa dan menilai sebuah keadaan yang dinilai sebagai sebuah keadilan.

Asas kepastian ini memiliki arti bahwa hukum yang dibuat harus jelas, tidak memberi pengaturan yang sumir serta tidak tumpang tindih. Pengaturan mengenai penggunaan barang milik negara yang dilakukan oleh banyak pihak, yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR, dan Kementerian PAN RB sekiranya dapat saling bersinergi untuk memberikan kepastian hukum.

2. Teori Keadilan

Friedrich (2004) menjelaskan mengenai Pemahaman bahwa hukum diposisikan sebagai alat yang digunakan sebagai pencapaian keadilan. Dalam pencapaian keadilan tersebut merupakan proses yang dinamis dengan memakan banyak waktu. Dalam upaya pencapaian keadilan tersebut seringkali dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum, salah satu kekuatan tersebut adalah peneranan tatanan politik dalam pengaktualisasiannya.

Kemudian Huijbers (1995) menjelaskan mengenai sejarah hukum alam sejak zaman Socrates sampai Francois Geny tetap mempertahankan keadilan sebagai tujuan utama dari hukum karena dalam teori hukum alam bahwa hukum merupakan perwujudan cara pencarian sebuah keadilan.

Friedrich (2004) menjelaskan pandangan Aristoteles dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric* juga berbicara mengenai keadilan. *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric* berisi mengenai filsafat umum hasil pemikiran Aristoteles yang dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya dalam pencarian keadilan, hal tersebut sesuai pendapat Aristoteles "karena hukum hanya bisa dibentuk dalam kaitannya dengan keadilan".

Hal tersebut berarti bahwa sebuah hukum, idealnya adalah memberikan keadilan bagi seluruh pihak, terutama bagi para pelaku yang berada di dalamnya karena hukum merupakan sebuah alat untuk mencapai keadilan itu sendiri.

Keadilan kemudian dibedakan lagi menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berlaku ke dalam sebuah hukum publik, sedangkan keadilan korektif berlaku dalam hukum perdata dan hukum pidana. Namun baik keadilan distributif maupun keadilan korektif memiliki paham kesamaan atau kesetaraan dan pemahaman yang hanya dipahami dalam kerangkanya. Keadilan distributif memiliki paham bahwa hak atas sebuah prestasi yang diberikan secara rata. Keadilan korektif terdapat ketidaksetaraan sebagai bagian dari sebab lain seperti pelanggaran, kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Lebih lanjut bahwa pendapat Aristoteles mengenai keadilan distributif yang dijelaskan oleh Friedrich (2004) mengarah pada distribusi hak atau kekayaan yang secara bebas bisa didapatkan dalam masyarakat dengan mengesampingkan "pembuktian" matematis. Hal tersebut berarti bahwa pendapat Aristoteles bahwa distribusi hak atau kekayaan didasarkan nilai atau prestasi seseorang yang berlaku di kalangan masyarakat. Distribusi yang adil adalah sebuah distribusi yang sesuai dengan hak atau prestasinya di lingkungan masyarakat.

Rawls menyatakan bahwa susunan dasar masyarakat akan selalu mengalami ketimpangan. Imbasnya akan selalu ada yang mengalami keuntungan dan ada yang mengalami kurang untung atau kerugian. Oleh karena itu maka diperlukan adanya sebuah keadilan. Berkenaan dengan hal tersebut maka hukum yang berfungsi sebagai pengaturan dalam susunan dasar masyarakat harus mengatur sedemikian rupa berdasarkan dua prinsip menurut Tanya (2010), yaitu:

1. Adanya kebebasan untuk mendapat hak dan akses yang sama baik akses mengenai kebutuhan pokoknya maupun kebutuhan-kebutuhan lainnya berupa kekayaan, kekuasaan, harga diri dan lain sebagainya.
2. Prinsip perbedaan (*the difference principle*) adalah perbedaan sosial dan perbedaan ekonomi yang diatur dengan memberikan manfaat secara proporsional paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Dan prinsip persamaan atas kesempatan (*the principle of fair*

equality of opportunity) adalah pemberian kesempatan yang sama bagi setiap individu (mulai dari yang paling tidak beruntung sampai ke yang paling beruntung) dalam pencapaian kesejahteraan, pendapatan, dan kekuasaan.

Dalam konteks penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas PNS ini adalah bahwa dalam sebuah negara hukum dimana hukum menjadi panglima tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum yang terbentuk tersebut sudah seharusnya tidak hanya mencerminkan sebuah kepastian tapi juga harus mewujudkan keadilan bagi para penggunanya.

3. Teori Perundang-Undangan

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut merupakan sebuah amanat yang tercantum di dalam konstitusi negara Republik Indonesia. Hal tersebut kemudian menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi (supreme) sehingga kemudian sering disebut dalam istilah supremasi hukum. Supremasi hukum sendiri kemudian harus sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Hal tersebut kemudian negara hukum diharuskan menuangkan kebijakan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan serta berdasarkan konstitusi negara tersebut sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusi dalam negara hukum adalah konstitusi yang bercirikan gagasan konstitusionalisme yaitu adanya pembatasan atas kekuasaan dan jaminan hak dasar warga negara.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara implisit memberikan petunjuk sebuah

pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya memberikan kepastian hukum, namun juga dapat memberi manfaat, serta mencerminkan sebuah prinsip keadilan.

METODOLOGI PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif, penelitian dilakukan dengan melakukan analisis meliputi beberapa hal seperti asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

Seperti halnya dalam penelitian ilmiah, dalam penelitian hukum normatif juga memerlukan sumber data sebagai bahan analisisnya seperti:

- a. Sumber hukum primer, merupakan bahan-bahan yang sifatnya mengikat atas masalah-masalah yang akan diteliti. Contohnya adalah Pancasila, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta, yurisprudensi dan sumber lainnya.

Sumber hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- 1) UUD 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan;
- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1952 tentang Peraturan Kendaraan Dinas Sipil;

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1961 tentang Peraturan Kendaraan Bermotor Milik Negara Untuk Dinas-Dinas Sipil;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 Tentang Rumah Negara;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- 11) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/87/M.PAN/8/2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan Dan Disiplin Kerja;
- 12) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara;
- 13) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang Klasifikasi Anggaran; dan
- 14) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.02/2019

tentang Standar Biaya Masukan Tahun 2020.

- b. Sumber hukum sekunder, merupakan bahan yang berisi penjelasan dari sumber hukum primer itu sendiri. Contohnya adalah rancangan undang-undang, naskah akademik, hasil penelitian, karya ilmiah dari para peneliti dan lain sebagainya. Sumber hukum sekunder berupa hasil penelitian dan karya ilmiah dari peneliti lain yang digunakan dalam penelitian ini selanjutnya akan ditulis secara lengkap dalam daftar pustaka penelitian ini.
- c. Sumber hukum tersier, merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tambahan yang berfungsi untuk memberikan penjelasan yang berhubungan dengan sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia hukum, majalah, media massa dan internet. Seperti halnya pada sumber hukum sekunder, sumber hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini secara lengkap akan ditulis dalam daftar pustaka penelitian ini.

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, sehingga penelitian ini lebih difokuskan pada sistematika hukum yang terbentuk atas peraturan-peraturan yang telah diinventarisir pada sumber-sumber data. Penelitian ini akan menganalisis keterkaitan antar peraturan yang merupakan sumber hukum primer sebagai objek utama penelitian sehingga didapatkan sebuah benang merah ketentuan yang mengatur mengenai barang milik negara yang digunakan PNS sebagai

fasilitas. Penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori terkait sehingga diharapkan akan dapat menjadi masukan untuk menjadikan sebuah peraturan yang mencerminkan sebuah keadilan dan kepastian hukum.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Substansi ketentuan yang mengatur mengenai barang milik negara yang dijadikan fasilitas bagi PNS

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil secara eksplisit mengatur bahwa salah satu hak PNS adalah penggunaan fasilitas. Namun dalam pengaturan mengenai fasilitas PNS diatur tersendiri.

Dalam penggunaan aset negara, terdapat 2 (dua) aset negara yang lazim digunakan oleh PNS, yaitu rumah negara dan kendaraan bermotor milik negara. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara menjelaskan bahwa "Rumah negara adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri". Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1961 tentang Peraturan Kendaraan Bermotor Milik Negara Untuk Dinas-Dinas Sipil menyatakan "Yang dimaksud dengan kendaraan bermotor milik negara ialah kendaraan bermotor milik Negara, yang dipergunakan oleh instansi sipil".

a) Rumah Negara

Pengaturan mengenai rumah negara yang berlaku saat ini cukup beragam, mulai dari tataran peraturan pemerintah sampai dengan peraturan menteri yang membidangnya. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara sebagaimana telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 Tentang Rumah Negara. Pengaturan mengenai rumah jabatan tersebut kemudian diatur kembali secara rinci melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara.

Rumah negara digolongkan menjadi 3 golongan, yaitu rumah negara golongan I, rumah negara golongan II, dan rumah negara golongan III.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara memberi pengaturan bahwa "Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus bertempat tinggal di rumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut". Mengenai penetapan status rumah negara tersebut yang tercantum dalam Pasal 12 peraturan pemerintah tersebut mengatur bahwa "penetapan status dilakukan oleh pimpinan instansi masing-masing", sedangkan mengenai pembinaan yang diatur dalam Pasal 24 Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah

Negara tertulis bahwa "Pembinaan atas rumah negara golongan I dilakukan oleh Menteri Pekerjaan Umum".

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara mengatur bahwa "Rumah negara yang mempunyai fungsi secara langsung melayani atau terletak dalam lingkungan suatu kantor instansi, rumah sakit, sekolah, perguruan tinggi, pelabuhan udara, pelabuhan laut dan laboratorium/balai penelitian ditetapkan menjadi Rumah Negara Golongan I".

Dalam hal persyaratan penghunian Rumah Negara Golongan I, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara menjelaskan bahwa "syarat-syarat penghuniannya antara lain:

- b. menduduki jabatan di lingkungan instansi yang bersangkutan sesuai dengan tersedianya rumah jabatan dilingkungan instansi tersebut;
- c. mendapatkan surat izin penghunian dari Pimpinan Instansi atau pejabat yang ditunjuk olehnya;
- d. membuat surat pernyataan untuk mentaati kewajiban dan larangan; dan
- e. untuk rumah negara yang berbentuk rumah susun sudah mempunyai perhimpunan penghuni rumah susun yang ditetapkan Pimpinan Instansi".

Pengertian Rumah Negara Golongan II menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara adalah "Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila telah berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara". Seperti halnya rumah negara golongan I, Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara mengatur mengenai pembinaan dan penetapan status bahwa dalam hal pembinaan atas rumah negara golongan II dilakukan oleh Menteri Pekerjaan Umum, sedangkan penetapan status dilakukan oleh pimpinan instansi.

Dalam peraturan pemerintah tersebut diatur bahwa Rumah Negara Golongan II yang berfungsi sebagai mess/asrama sipil dan ABRI tidak dapat dialihkan statusnya menjadi Rumah Negara Golongan III.

Persyaratan penghunian Rumah Negara Golongan II dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara menjelaskan bahwa "syarat-syarat penghuniannya antara lain:

- a. berstatus pegawai negeri;
- b. mendapatkan surat izin penghunian dari Pejabat Eselon I atau pejabat yang ditunjuk;
- c. membuat surat pernyataan untuk mentaati kewajiban dan larangan;
- d. belum pernah membeli atau memperoleh fasilitas rumah

- dan/atau tanah dari negara berdasarkan peraturan yang berlaku;
- e. tidak sedang menghuni Rumah Negara Golongan II lainnya atau Rumah Negara Golongan III atas nama suami-isteri; dan
- f. untuk rumah negara yang berbentuk rumah susun sudah mempunyai perhimpunan penghuni yang ditetapkan Pimpinan Instansi.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara mengatur bahwa pengertian rumah Negara Golongan III adalah "Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya". Selanjutnya peraturan pemerintah tersebut juga mengatur mengenai Pembinaan dan penetapan status rumah negara golongan III yang dilakukan oleh Menteri Pekerjaan Umum.

Pasal 11 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara menyebutkan "Persyaratan penghunian Rumah Negara Golongan III sebagai berikut:

- a. pegawai negeri, pensiunan pegawai negeri, janda/duda pegawai negeri janda/duda pahlawan, pejabat negara atau janda/duda pejabat negara. Dalam hal penghuni telah meninggal dunia, surat izin penghunian diberikan kepada anak sah yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. mendapatkan surat izin penghunian dari Direktur Penataan Bangunan dan Lingkungan atau pejabat yang ditunjuk, atau Kepala Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Teknis Provinsi yang membidangi rumah negara untuk rumah negara yang terletak di luar DKI Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi;
- c. membuat surat pernyataan untuk mentaati kewajiban dan larangan;
- d. belum pernah membeli atau memperoleh fasilitas rumah dan/atau tanah dari negara berdasarkan peraturan yang berlaku;
- e. tidak menghuni Rumah Negara Golongan II lainnya;
- f. untuk rumah negara yang berbentuk rumah susun sudah mempunyai perhimpunan penghuni yang ditetapkan Pimpinan Instansi".

Dalam menghuni rumah negara, penghuni mempunyai kewajiban dan larangan sebagai penghuni rumah negara. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara menyebutkan bahwa "kewajiban penghuni rumah negara antara lain:

1. menempati rumah negara selambat-lambatnya dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak Surat Izin Penghunian diterima;
2. membayar sewa rumah negara yang besarnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

3. memelihara dan memanfaatkan rumah negara sesuai dengan fungsinya;
4. membayar pajak-pajak, retribusi dan lain-lain yang berkaitan dengan penghunian rumah negara; membayar biaya pemakaian daya listrik, telepon, air, dan/atau gas;
5. mengosongkan dan menyerahkan rumah beserta kuncinya kepada Pejabat yang berwenang selambat-lambatnya dalam jangka waktu 2 (dua) bulan sejak diterima pencabutan Surat Izin Penghunian; dan
6. mengajukan permohonan pengalihan hak paling lambat 1 (satu) tahun sejak ditetapkan menjadi Rumah Negara Golongan III”.

Larangan penghuni rumah negara berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara, antara lain:

- 1) mengubah sebagian atau seluruh bentuk rumah tanpa izin tertulis dari instansi yang bersangkutan;
- 2) menyerahkan sebagian atau seluruh rumah kepada pihak lain;
- 3) menggunakan rumah tidak sesuai dengan fungsi yang ditetapkan; dan
- 4) menghuni rumah negara dalam satu kota/daerah yang sama bagi masing-masing suami/isteri yang berstatus pegawai negeri.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diartikan bahwa fasilitas rumah negara baik golongan I, golongan II, dan

golongan III dapat digunakan oleh pegawai negeri dengan syarat-syarat tertentu yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

b) Kendaraan Bermotor Milik Negara

Kendaraan bermotor milik negara atau yang lebih sering disebut kendaraan dinas, diatur pertama kalinya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1952 tentang Peraturan Kendaraan Dinas Sipil. Peraturan tersebut muncul karena permasalahan yang timbul karena adanya variasi peraturan tentang kendaraan bermotor dinas yang berlaku di berbagai daerah sangat berlainan. Di samping tindakan tersebut, oleh karena jumlah kendaraan bermotor yang digunakan oleh Kementerian Negara dan badan Pemerintahan Sipil di luar lingkungan sesuatu Kementerian dengan jumlah yang sangat besar, sehingga secara logika pengeluaran negara yang digunakan sebagai biaya pemeliharaan kendaraan bermotor tersebut menjadi beban yang cukup berat bagi keuangan Negara. Hal tersebut yang kemudian menjadi latar belakang dilakukannya tindakan-tindakan dalam penghematan pemakaian dan pembatasan jumlah kendaraan milik Negara.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1952 anggaran untuk pembelian serta pembiayaan eksploitasi kendaraan bermotor mengangkut orang dipusatkan dalam anggaran Kementerian Keuangan. Akibat dari pemusatan ini, maka pembelian dan pengurusan kendaraan-kendaraan bermotor yang berada dalam pengawasan dan pemakaian Kementerian-Kementerian dan Kantor-kantor daerahnya, langsung menjadi

tanggung jawab Menteri Keuangan selaku Menteri yang mengawasi dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran Kementerian Keuangan.

Dalam Peraturan Presiden ini kepada Kementerian-Kementerian diberikan keleluasaan untuk mencantumkan dalam anggaran belanja jumlah yang diperlukan untuk pembelian dan eksploitasi kendaraan-kendaraan yang dibutuhkan.

2. Pembebanan atas biaya-biaya yang timbul dalam operasionalisasi barang milik negara yang digunakan oleh PNS sebagai fasilitas

Biaya pemeliharaan barang milik negara dalam rangka mempertahankan barang milik negara tersebut dapat dijabarkan antara lain berupa biaya pemeliharaan, biaya operasional (daya dan jasa), dan biaya perpajakan atas BMN.

a) Beban Biaya Pemeliharaan dan Biaya Operasional

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjelaskan bahwa "Pengelola Barang, Pengguna Barang, atau Kuasa Pengguna Barang bertanggung jawab atas pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah yang berada di bawah penguasaannya". Lebih lanjut dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, "Biaya pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah". Hal tersebut berarti bahwa secara umum biaya operasional

serta biaya pemeliharaan atas barang milik negara dibebankan secara keseluruhan pada APBN/APBD.

Namun berbeda perlakuan terhadap barang milik negara jika statusnya disewakan atau digunakan oleh pihak lain. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menjelaskan bahwa BMN dapat dimanfaatkan dalam bentuk:

- a. Sewa;
- b. Pinjam Pakai;
- c. Kerja Sama Pemanfaatan;
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Beberapa mekanisme pemanfaatan BMN oleh pihak lain, hanya dalam pengaturan mengenai sewa yang secara eksplisit menyebutkan mengenai kewajiban biaya operasional dan pemeliharaan serta dalam konteks tulisan ini yang dimungkinkan dalam penggunaan oleh pihak ketiga dimana pihak ketiga tersebut adalah PNS berupa penggunaan dengan sistem sewa. Dalam pengaturan mengenai penyewaan BMN diatur lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban antara penyewa dan negara sebagai pemilik BMN. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan bahwa "Sewa Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan berdasarkan perjanjian, yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. para pihak yang terikat dalam perjanjian;
- b. jenis, luas atau jumlah barang, besaran Sewa, dan jangka waktu;

- c. tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu Sewa; dan
- d. hak dan kewajiban para pihak”.

Namun sewa barang milik negara/daerah dalam hal ini merupakan kegiatan sewa menyewa yang dilakukan melalui perjanjian antara kedua belah pihak. Penempatan rumah negara dalam konteks ini adalah PNS yang dapat menggunakannya merupakan PNS yang mendapatkan izin penghunian berdasarkan ketetapan kuasa pengguna barang. Meskipun menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara terdapat kewajiban penghuni untuk melakukan pemenuhan kewajiban atas biaya operasional dan pemeliharaan selama izin penghunian tersebut.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.02/2019 tentang Standar Biaya Masukan Tahun 2020 menyebutkan bahwa Satuan biaya pemeliharaan dan operasional kendaraan dinas merupakan satuan biaya yang digunakan untuk perencanaan kebutuhan biaya pemeliharaan dan operasional kendaraan dinas yang digunakan untuk mempertahankan kendaraan dinas agar tetap dalam kondisi normal dan siap pakai sesuai dengan peruntukannya”. Peruntukan biaya pemeliharaan tersebut diatur dalam peraturan menteri yang sama, menyebutkan bahwa “Satuan biaya tersebut sudah termasuk biaya bahan bakar namun belum termasuk biaya pengurusan

Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) yang besarnya mengacu pada ketentuan yang berlaku”.

Berdasarkan uraian di atas dapat diartikan baik kendaraan negara/kendaraan dinas maupun rumah negara mempunyai perlakuan yang serupa dalam hal pembiayaannya. Secara umum, seluruh biaya dalam rangka operasional dan pemeliharaan atas rumah negara dan kendaraan dinas dapat dibebankan kepada APBN/APBD. Hal berbeda terjadi jika terjadi perikatan sewa menyewa BMN antara PNS sebagai pihak yang menyewa dan negara sebagai pihak yang menyewakan. Kewajiban dalam PP yang mengatur mengenai pengelolaan BMN menyebutkan bahwa tanggung jawab penyewa sebatas pada biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara secara implisit menjelaskan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/87/M.PAN/8/2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan Dan Disiplin Kerja bahwa biaya bahan bakar dalam rangka operasional kendaraan dinas ditanggung oleh negara.

Secara umum biaya pemeliharaan dan operasional tersebut timbul saat BMN dimaksud digunakan. Jika BMN digunakan, maka akan timbul biaya-biaya yang menjadi efek dari penggunaannya. Namun jika BMN tidak digunakan biaya-biaya yang menjadi efek dari penggunaan tersebut tidak akan timbul.

Dari peraturan-peraturan tersebut, terdapat pengaturan secara eksplisit bahwa kewajiban pemenuhan biaya

pemeliharaan dan biaya operasional dari barang milik negara dibebankan kepada Negara, kecuali barang milik negara tersebut disewakan kepada pihak lain. Namun, terdapat ketidakkonsistenan pengaturan antara Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara mengenai dasar penghunian rumah negara untuk PNS.

b) Biaya Perpajakan

Pajak-pajak yang berkaitan dengan barang milik negara, dalam kajian ini, adalah:

- 1) Pajak Bumi dan Bangunan untuk rumah negara; dan
- 2) Pajak Kendaraan Bermotor untuk kendaraan negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, yang menjadi "obyek dari Pajak Bumi dan Bangunan adalah bumi dan/atau bangunan. Subyek pajak dari PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan".

Pengaturan tersebut dapat diartikan bahwa yang menjadi obyek dari Pajak Bumi dan Bangunan adalah rumah negara. Subyek pajak dari Pajak Bumi dan Bangunan atas rumah negara tersebut dapat berarti instansi pemilik/negara sebagai pemilik.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, "obyek pajak dari pajak kendaraan bermotor adalah kepemilikan dan/atau penguasaan Kendaraan Bermotor. Subyek pajaknya adalah orang pribadi atau Badan yang memiliki dan/atau menguasai Kendaraan Bermotor".

Undang-undang tersebut dapat diartikan bahwa yang menjadi obyek dari pajak kendaraan bermotor adalah kendaraan negara/kendaraan dinas. Subyek pajak dari Pajak Kendaraan Bermotor atas kendaraan negara/kendaraan dinas tersebut berarti instansi pemilik/negara sebagai badan yang memiliki dan/atau menguasai kendaraan negara/kendaraan dinas dimaksud.

Dalam arti bahwa baik PBB maupun PKB secara obyek maupun subyek pajak dapat diartikan secara identik, dimana pajak tersebut timbul atas kepemilikan atau penguasaan atas sebuah obyek pajak. Kepemilikan dari rumah negara sudah barang tentu adalah negara, namun ketidakkonsistenan dasar penghunian PNS atas rumah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara menimbulkan kebingungan dalam pelaksanaannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum

Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara secara substansi memberikan pengaturan bahwa kewajiban perpajakan dibebankan kepada penghuni. Namun jika ditelaah lebih lanjut dengan membandingkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, sewa menyewa menurut Pasal 1548 KUHPerdata adalah "suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya". Hal tersebut berarti bahwa penguasaan berada di tangan penyewa, sehingga kewajiban pembayaran pajak tersebut dapat dibebankan kepada penyewa. Namun dalam kasus izin penghunian kepada PNS, merupakan sebuah *beschikking* yang tidak memenuhi unsur sewa menyewa menurut Pasal 1548 KUHPerdata, sehingga dapat diartikan penguasaannya masih dalam penguasaan Negara.

Selain hal tersebut, pengenaan atas pajak pada BMN berbeda dari pengenaan biaya operasional dan biaya pemeliharaan pada BMN. Pengenaan atas pajak pada BMN dapat diartikan tidak akan berbanding lurus antara biaya yang timbul dengan penggunaannya. Hal tersebut dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Adanya tahun pajak sebagai salah satu dasar pengenaan pajak terhutangnya.
Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan mengatur bahwa "tahun pajak adalah angka waktu satu tahun takwim. Saat yang menentukan pajak yang terhutang adalah menurut keadaan obyek pajak pada tanggal 1 Januari". Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa "Tahun Pajak adalah jangka waktu yang lamanya 1 (satu) tahun kalender, kecuali bila Wajib Pajak menggunakan tahun buku yang tidak sama dengan tahun kalender". Pajak terhutang dimulai tanggal 1 Januari, pajak tersebut dikenakan mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun berkenaan.
- 2) Penggunaan BMN oleh pejabat/pegawai yang berhak tidak terikat tahun pajak.
Dalam penggunaan BMN oleh pejabat/pegawai ditandai oleh sebuah otorisasi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 Tentang Rumah Negara, untuk menggunakan rumah negara terdapat syarat-syarat tertentu, salah satunya adalah surat izin penghunian yang sah. Penerbitan surat izin penghunian terdapat syarat-syarat formal lain seperti masa kerja dan SK jabatan yang tidak terikat dan tidak berhubungan dengan tahun pajak.

Salah satu elemen keadilan adalah harus bersifat restoratif: dalam suatu sistem yang berkeadilan, harus berisi kemungkinan serangan dari salah satu pihak secara tidak sah sehingga untuk meredam konflik harus diutamakan upaya pengembalian keadaan dengan sebagaimana diungkap Aristoteles: mengambil lebih dari apa yang didapat pelaku dan mengembalikan kepada korban. Selain itu keadilan juga harus bersifat menjamin persamaan perlakuan bagi semua (*fairness*) atau prinsip equality.

Konsekuensi sebagai negara hukum, secara mutatis mutandis memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan. Prinsip keadilan dalam negara hukum adalah pembentukan hukum dengan sebuah jalan tengah dari dua kepentingan. Kepentingan pertama adalah negara menjalankan kekuasaan otorisasi atau pemerintahan, tetapi di sisi lain kepentingan bahwa masyarakat sebagai warga negara harus mendapatkan perlindungan atas hak-haknya melalui sebuah prinsip keadilan hukum.

Hal tersebut berarti bahwa terjadi ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara yang berpotensi menimbulkan kebingungan dalam pemenuhan

kewajiban perpajakan atas rumah negara. Pengaturan pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 mengatur untuk membebaskan biaya perpajakan rumah negara kepada penghuni, yang artinya hal tersebut bertentangan dengan ketentuan obyek pajak pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

Selain itu, akan menimbulkan ketidakadilan dalam hal pengenaan kewajiban perpajakan atas rumah negara tersebut dibebankan kepada penghuni rumah negara tersebut.

Hukum yang berlaku idealnya selain memberikan kepastian, kemanfaatan, juga memberikan sebuah keadilan bagi seluruh pihak yang berada di dalamnya.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan memberikan pengaturan secara lengkap mengenai barang milik negara yang dapat digunakan sebagai fasilitas oleh PNS, antara lain adalah rumah negara dan kendaraan bermotor milik negara. Dalam pelaksanaannya penggunaan barang milik negara menimbulkan biaya-biaya yang harus dibayarkan. Dalam paparan diatas, dapat diidentifikasi bahwa biaya-biaya dimaksud antara lain biaya pemeliharaan, biaya operasional (daya dan jasa), dan biaya pajak atas BMN. Pengaturan mengenai pembebanan biaya-biaya tersebut secara eksplisit telah diatur dalam peraturan-peraturan yang mengatur mengenai penggunaan barang milik negara.

Biaya pemeliharaan dan biaya operasional timbul ketika BMN tersebut dioperasikan. Dalam arti bahwa biaya-biaya atau kewajiban yang timbul sesuai dengan hak penggunaan atas BMN. Biaya perpajakan atas BMN yang timbul menjadi tidak selaras dengan hak penggunaan. Hal tersebut dapat dimungkinkan karena ketidakselarasan antara jangka waktu izin penghunian dan jangka waktu tahun pajak BMN.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara dimana salah satu kewajiban penyewa adalah pajak serta retribusi memiliki potensi ketidakadilan bagi penyewanya. Peraturan tersebut tidak selaras dan tidak harmonis dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah memberikan penjelasan mengenai hak dan kewajiban atas pengelolaan barang milik negara baik saat disewakan maupun tidak.

Ketentuan lain yang tidak harmonis pada peraturan-peraturan yang mengatur mengenai pengelolaan barang milik negara, yaitu bahwa PNS yang menempati rumah negara mendapatkan izin penghunian, sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, tidak dikenal terminologi izin penghunian, melainkan kegiatan sewa menyewa. KUHPerdata menjelaskan bahwa kegiatan izin penghunian dan perjanjian sewa menyewa mempunyai kekuatan hukum dan unsur-unsur yang berbeda. Perbedaan tersebut juga berimplikasi pada kebingungan pembebanan

perpajakan atas rumah negara. Hal tersebut dikarenakan adanya perbedaan siapa yang menguasai obyek pajak dimaksud sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

Kesimpulan dari peraturan-peraturan yang mengatur mengenai penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas PNS belum memberikan sebuah kepastian hukum dan mencerminkan keadilan.

2. Saran

Berdasarkan paparan dan kesimpulan di atas, Penulis memberi rekomendasi dalam kajian ini adalah penyelarasan pengaturan-pengaturan dalam pengelolaan barang milik negara, sehingga Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 22/PRT/M/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan, Pendaftaran, Penetapan Status, Penghunian, Pengalihan Status, Dan Pengalihan Hak Atas Rumah Negara dapat diselaraskan dengan peraturan-peraturan yang secara hierarkis berada di atasnya, meskipun tidak menutup kemungkinan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 juga perlu adanya perbaikan.

Perbaikan ketentuan dalam penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas PNS tersebut antara lain penegasan penggunaan terminologi sewa dan izin penghunian, serta penentuan hak dan kewajiban dari PNS terkait.

Pengaturan yang dilakukan tersebut masih perlu dibuat secara lebih detil dan jelas mengingat dalam tataran pelaksanaannya masih mengalami multitafsir atas ketentuan-ketentuan

yang belum diatur dalam peraturan terkait.

IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang hanya meneliti dari sisi peraturan-peraturan yang terkait dengan melakukan analisis deskriptif atas masing-masing peraturan dan melakukan harmonisasi antar peraturan tersebut untuk mendapatkan sebuah benang merah dari ketentuan penggunaan barang milik negara sebagai fasilitas PNS. Penelitian ini dapat dikembangkan lagi untuk penelitian yang bersifat socio legal dengan lebih memasukkan unsur empiris yang terjadi pada pelaksanaan peraturannya untuk mendapatkan efektifitas dari peraturan-peraturan terkait.

Penelitian ini hanya meneliti untuk aset-aset negara yang menjadi fasilitas bagi pegawai negeri. Penelitian ini tidak mencakup penelitian untuk aset-aset negara selain rumah negara dan kendaraan bermotor milik negara. Penelitian ini dapat lebih dikembangkan untuk aset negara lainnya.

REFERENSI

- Arrasjid, C. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Friedrich, C. J. (2004). *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Gunawan, T. (2015). *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*. Yogyakarta: Genta Press.
- Gunawan, T. J. (2017). Menuju Hukum Pidana yang Berkeadilan Berdaya Jera, Restoratif, dan Responsif. *Penataran Dosen dan Praktisi Hukum Pidana Tingkat Nasional 2017*. Surabaya.
- Huijbers, T. (1995). *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah, cet VIII*. Yogyakarta: Kanisius.
- Indrawati, I. (2019). Pemeliharaan dan Penghapusan Mobil Dinas. Dikases pada 30 April 2019 dari <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/168-artikel-pengembangan-sdm/14119-pemeliharaan-dan-penghapusan-mobil-dinas>.
- Kansil, C. (1979). *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Otto, J. M. (2003). *Kepastian Hukum di Negara Berkembang, terjemahan Tristani Moeliono*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 1961 *Peraturan Kendaraan Bermotor Sipil*. 27 April 1961. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1952 *Peraturan Kendaraan Bermotor Sipil*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1952 Nomor 61. Jakarta.
- Prasetyo, U. F. (2006). *Teori Keadilan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tanya, B. L., Simanjuntak, Y. N., & Hage, M. Y. (2010). *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 *Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Jakarta.

Utama, Y. J. (n.d.). Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa. *Pidato pengukuhan Guru Besar Yos Johan Utama.*