

ASPEK HUKUM PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA PERWAKILAN REPUBLIK INDONESIA DI LUAR NEGERI

Khania Nirmala Pratidina

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, Indonesia

email: pratidinakhania@gmail.com

Article Info

Article History:

Submitted: 26 November 2024

Revised: 4 October 2025

Published: 6 October 2025

Keywords:

State Property; Representatives of Foreign Countries; Representatives of the Republic of Indonesia

Kata Kunci:

Barang Milik Negara; Perwakilan Negara Asing; Perwakilan Republik Indonesia

DOI:

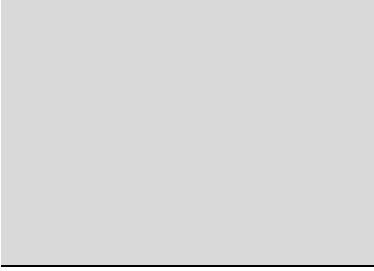
<http://dx.doi.org/10.1966/1p.v3i2.9079>

Abstract

The utilization of State Property owned by ministries/institutions is not a new thing in the national asset management system, but in its development, a problem was found that there are State Properties owned by Representatives of the Republic of Indonesia abroad that have not been utilized optimally in matters outside their duties and functions to support diplomatic activities abroad. This research is a normative juridical research that focuses on literature study regarding the regulation of the use of state property by Representatives of Foreign Countries in international law provisions and how Indonesian national law provisions regulate the utilization of State Properties owned by Representatives of the Republic of Indonesia abroad for commercial activities. Based on the research, it can be concluded that the utilization of State Properties owned by Representatives of Foreign Countries for commercial activities is contrary to international law, especially the Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 and the Vienna Convention on Consular Relations 1963. However, there are exceptions that provide space for Representatives of Foreign Countries, namely if of course with the consequence that the State Properties releases its privileges such as immunity and tax exemption. In national legal provisions, the management of State Properties abroad is regulated in Minister of Finance Regulation Number 271/PMK.06/2015 and Minister of Foreign Affairs Regulation Number 5 of 2016, but both regulations have not accommodated the use of State Properties for Representatives of the Republic of Indonesia abroad.

Abstrak

Pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN) yang dimiliki oleh kementerian/lembaga bukan merupakan hal baru dalam sistem tata kelola aset nasional, namun pada perkembangannya ditemukan permasalahan bahwa terdapat BMN yang dimiliki oleh Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang belum dimanfaatkan secara maksimal dalam hal di luar tugas dan fungsinya mendukung kegiatan diplomasi di luar negeri. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang berpusat pada studi kepustakaan mengenai pengaturan penggunaan BMN oleh Perwakilan Negara Asing dalam ketentuan hukum internasional serta bagaimana ketentuan hukum nasional Indonesia mengatur mengenai pemanfaatan BMN yang dimiliki oleh Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk kegiatan yang bersifat komersial. Berdasarkan penelitian dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan BMN milik Perwakilan Negara Asing untuk kegiatan komersial merupakan hal yang bertentangan dengan hukum internasional khususnya *Vienna Convention on Diplomatic Relation* 1961 dan *Vienna Convention on Consular Relation* 1963. Namun terdapat



pengecualian yang memberikan ruang kepada Perwakilan Negara Asing, yaitu apabila tentunya dengan konsekuensi bahwa BMN tersebut melepaskan *privileges* yang dimiliki seperti imunitas dan pembebasan pajak. Dalam ketentuan hukum nasional, pengelolaan BMN di luar negeri diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 271/PMK.06/2015 dan Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2016, namun kedua peraturan tersebut belum mengakomodir pemanfaatan BMN bagi Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

1. PENDAHULUAN

Optimalisasi aset barang milik negara (BMN) sebagai salah satu sumber pendapatan yang dapat mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan isu hangat yang menarik perhatian pemerintah. Selain perlu adanya inovasi sumber alternatif yang dapat membantu meningkatkan penerimaan negara, berdasarkan data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2016 pemanfaatan BMN terhadap penerimaan negara belum dapat berjalan secara optimal dengan realisasi pendapatan hanya sebesar Rp 1,05 Triliun.¹ Aset-aset yang paling potensial untuk dimanfaatkan ialah aset-aset yang tidak digunakan atau berlebih. Selain itu, aset yang penggunaannya belum optimal dapat dilakukan identifikasi untuk memaksimalkan potensi pemasukan atas aset tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, hingga saat ini belum ada peraturan yang secara khusus mengatur bagaimana penggunaan BMN di Perwakilan RI untuk aktivitas lainnya selain daripada menjalankan tugas dan fungsi diplomatik dan konsuler. Namun dalam perkembangannya, terdapat BMN yang berstatus *idle* di luar negeri karena tidak digunakan untuk mendukung kegiatan yang berkaitan dengan diplomasi. Sehingga muncul wacana pemanfaatan terhadap BMN tersebut baik yang berupa tanah dan/atau bangunan sebagai salah satu sarana sumber pendapatan bagi negara.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum internasional dan nasional Indonesia mengatur mengenai pemanfaatan BMN yang dimiliki oleh Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk kegiatan yang bersifat komersial.

2. METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif di mana penulis akan melakukan penelitian hukum yang dititikberatkan pada studi kepustakaan. Studi kepustakaan berfokus pada peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan penggunaan BMN dan juga peraturan perundang-undangan yang berlaku secara internasional mengenai penggunaan BMN. Selain itu dalam penelitian ini akan menggunakan wawancara terbatas kepada ahli di bidang yang berkaitan dengan permasalahan hukum tersebut untuk mendapatkan informasi dan penjelasan terkait permasalahan dalam penelitian penulis.

¹ Surya Hadi Purnama, "Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara: Potensi dan Kontribusinya terhadap Penerimaan Negara" (Jakarta, 2017), 2. *Media Kekayaan Negara*.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian, telah ditemukan praktik penggunaan BMN yang dimiliki oleh Perwakilan Negara Asing di Indonesia yang digunakan dalam kegiatan komersial di antaranya Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta yang memiliki dua pusat kebudayaan yang dikenal sebagai *Erasmus Huis* (EH) dan *Erasmus Taalcentrum* (ET) atau saat ini lebih dikenal sebagai *Erasmus Training Centre* (ETC). Dalam kesehariannya, EH merupakan pusat kebudayaan yang menyelenggarakan berbagai bentuk kegiatan seperti *screening film*, konser, dan kegiatan lainnya sedangkan ET merupakan pusat pelatihan bahasa Belanda yang dibuka untuk khalayak umum. Pada pembentukannya, ET dibentuk menggunakan badan hukum Indonesia berupa Yayasan Bahasa dan Edukasi Belanda Erasmus sesuai dengan Akta Notaris Aryanti Arstisan, S.H., M.Kn. Nomor 64 tanggal 31 Maret 2016 yang kemudian akta pendirian tersebut telah disetujui pendiriannya oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui surat Nomor AHU-019644.AH.01.04 tanggal 8 April 2016. Keduanya berlokasi di dalam premis Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta.

Praktik tersebut di atas, juga terjadi di luar negeri, seperti di New Delhi, India dimana Kedutaan Besar Amerika Serikat di New Delhi memiliki sebuah *club* yaitu *American Community Support of Association* (ACSA) yang terletak di dalam premis kedutaan. Pemerintah India pada tahun 2014 mengindikasikan adanya kegiatan komersial yang dilakukan oleh *club* tersebut tidak hanya kepada para diplomat, ekspatriat maupun warga lokal India. ACSA diketahui memiliki sejumlah fasilitas seperti penyewaan tempat olahraga, kegiatan penjualan *liquor* dan *wine* serta kegiatan jual-beli komoditas eksotis. Untuk bergabung dalam *club* tersebut dikenakan biaya keanggotaan. Hal ini tentunya mendapat protes keras dari otoritas setempat yang kemudian menyampaikan teguran kepada Kedutaan Besar Amerika Serikat di New Delhi untuk menghentikan operasional *club* yang terletak di dalam lingkungan premis tersebut.

3.1 Analisa Pengaturan Hukum Internasional atas Pemanfaatan BMN yang Berupa *Property* dalam Bentuk Tanah dan/atau Bangunan yang Dimiliki oleh Suatu Perwakilan Negara Asing di Luar Negeri untuk Kegiatan yang Bersifat Komersial

Dalam hukum internasional, istilah barang milik negara lebih banyak dikenal sebagai aset negara atau dalam beberapa literatur sering juga disebut sebagai aset publik. Dalam salah satu literatur atau kamus bahasa, aset negara lebih umum dikenal dengan istilah aset publik atau *public property*. Dalam *Black's law dictionary*, *public property* didefinisikan sebagai "*state or community owned property not restricted to any individual's use or possession*".² Sedangkan *private property* didefinisikan sebagai "*state or community owned property not restricted to any individual's use or possession*".³

Atau dapat pula dikatakan bahwa aset negara didefinisikan sebagai segala bentuk kekayaan yang berwujud, benda bergerak (*movable*), benda tidak bergerak (*immovable*), berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*) yang mayoritas keseluruhannya dimiliki oleh Negara. Pada konteks ini, negara diartikan sebagai keseluruhan organ pemerintahan, baik dalam tingkatan pemerintah pusat sampai

² "Public Property," The Law Dictionary, accessed November 22, 2024, <https://thelawdictionary.org/public-property/>.

³ "Private Property," The Law Dictionary, accessed November 22, 2024, <https://thelawdictionary.org/private-property/>.

dengan pemerintah daerah yang memiliki kapasitas dan kewenangan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berkaitan dengan aset negara, penting untuk diketahui mengenai status hukum dari sebuah aset negara, di mana status hukum ini berimplikasi pada imunitas yang dimiliki olehnya terutama dari tindakan baik eksekusi. Dalam hukum internasional tidak ada definisi mengenai aset negara. Berdasarkan beberapa konvensi internasional, misalnya *European Convention on State Immunity* 1972 (selanjutnya disebut sebagai *ECSI* 1972) meskipun mengatur mengenai imunitas atas aset negara, konvensi ini tidak memberikan definisi secara spesifik apakah yang dimaksud dengan aset negara.⁴ Selain itu, *Foreign Sovereign Immunities Act* 1976 (selanjutnya disebut sebagai *FSIA* 1976) milik Amerika Serikat juga tidak mendefinisikan aset negara meskipun dalam aturan tersebut mengatur mengenai imunitas terhadap aset negara.

Sedangkan disebutkan pada pasal 2 huruf (b) *UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Properties*:⁵

“(b) “State” means:

- (i) *the State and its various organs of government;*
- (ii) *constituent units of a federal State or political subdivisions of the State, which are entitled to perform acts in the exercise of sovereign authority, and are acting in that capacity;*
- (iii) *agencies or instrumentalities of the State or other entities, to the extent that they are entitled to perform and are actually performing acts in the exercise of sovereign authority of the State;*
- (iv) *representatives of the State acting in that capacity;”*

Dalam kaitannya dengan aset negara atau lebih umum dikenal pada peraturan perundang-undangan nasional dengan BMN, BMN milik Perwakilan RI di luar negeri terikat dengan ketentuan pengaturan yang ada pada *Vienna Convention on Diplomatic Relation* 1961 (VCDR 1961) dan *Vienna Convention on Consular Relation* 1963 (VCCR 1963) dalam kapasitas Perwakilan RI sebagai entitas diplomatik. Berdasarkan ketentuan VCDR 1961 maupun VCCR 1963, entitas diplomatik diberikan kekebalan atau imunitas baik terhadap misi dari perwakilan asing yang meliputi personil, dokumen, sampai dengan aset-aset negara asing yang dimiliki oleh perwakilan asing tersebut di negara penerima meskipun ada perbedaan pemberian *privileges* yang diberikan kepada perwakilan diplomatik dan perwakilan konsuler, sebagaimana disebutkan pada:⁶

- “1. *The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.*
2. *The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.*

⁴ Sefriani. “Status Hukum Aset Perusahaan Negara Dalam Hukum Internasional.” *Mimbar Hukum* 24, no. 3 (Oktober 2012): 377–569. <https://doi.org/10.22146/jmh.16116>.

⁵ UN Convention on Jurisdictional Immunity of the States and Their Properties 2004, art. 2(b).

⁶ Article 1, section I, *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (VCDR) 1961. “The premises of the mission are the buildings or parts of buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used for the purposes of the mission including the residence of the head of the mission.”

3. *The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.*"⁷

Selain itu, VCCR 1963 memberikan pengaturan kekebalan terhadap perwakilan asing yang berstatus perwakilan konsuler yang juga mencakup aset-aset yang dimilikinya seperti premis perwakilan konsuler:⁸

*"The consular premises, their furnishings, the property of the consular post and its means of transport shall be immune from any form of requisition for purposes of national defence or public utility. If expropriation is necessary for such purposes, all possible steps shall be taken to avoid impeding the performance of consular functions, and prompt, adequate and effective compensation shall be paid to the sending State."*⁹

Sehingga berdasarkan kedua konvensi tersebut secara tidak langsung memaknai bahwa aset negara yang dimiliki oleh suatu perwakilan asing antara lain dapat berupa gedung atau bangunan, tanah, dokumen serta benda-benda lain yang berada di dalam suatu premis diplomatik maupun premis konsuler. Secara khusus dalam dunia diplomasi terjadi pembahasan apakah memungkinkan bagi suatu entitas diplomatik dan konsuler dalam hal ini perwakilan negara asing di suatu wilayah negara penerima dapat memanfaatkan aset yang dimilikinya pada wilayah tersebut untuk kegiatan lain di luar menjalankan misi diplomatik dan konsuler, sebagai contoh dalam aktivitas yang bersifat komersial dan menghasilkan nilai ekonomi. Pembahasan mengenai sejauh mana penggunaan aset negara yang dimiliki oleh suatu perwakilan negara asing juga perlu memperhatikan batasan tujuan suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas diplomatik dan konsuler dalam menggunakan aset yang dimilikinya.

Guna menentukan *nature* dari apakah suatu tindakan negara merupakan tindakan yang dilakukan untuk kepentingan publik (*jure imperii*) atau merupakan tindakan yang dilakukan untuk kegiatan komersial (*jure gestionis*) tidak dapat dipisahkan dengan dengan berlakunya konsep imunitas negara. Pemberlakuan prinsip imunitas ini timbul atas dasar persamaan kedudukan negara di mana setiap negara memiliki kedaulatannya masing-masing dan tidak tunduk terhadap negara lainnya serta berkedudukan sama di hadapan hukum internasional.¹⁰ Pada dasarnya terdapat dua jenis imunitas yang dimiliki oleh suatu negara yaitu imunitas atas yurisdiksi dan imunitas atas eksekusi. Dengan adanya persamaan kedudukan dan kedaulatan yang sama bagi setiap masing-masing negara atau lebih dikenal dengan istilah "*par in parem non habet imperium*", melahirkan konsep imunitas absolut di mana dalam salah satu literatur dikatakan bahwa "*even the most egregious, knowing, and*

⁷ Article 22, *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (VCDR) 1961.

⁸ Article 1, section j, *Vienna Convention on Consular Relations* (VCCR) 1963. "'Consular premises' means the buildings or parts of buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used exclusively for the purposes of the consular post."

⁹ Article 31, section 4, *Vienna Convention on Consular Relations* (VCCR) 1963.

¹⁰ Julianto Jover Kalalo. "Penyelesaian Sengketa Terhadap Kasus Imunitas Negara Melalui ICJ (International Court of Justice)/Mahkamah Internasional." *Jurisprudentie* 3, no. 2 (2016): 99. https://web.archive.org/web/20180430052631id_/http://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/Jurisprudentie/article/viewFile/2818/2662.

malicious acts of government, producing perhaps incalculable harm to constitutional rights, nonetheless can create no liability as a matter of law".¹¹

sehingga dapat dikatakan bahwa secara mutlak negara tidak dapat digugat di hadapan forum pengadilan negara lainnya.¹²

Pada perkembangannya konsep pemberian imunitas kepada negara-negara mengalami perkembangan. Imunitas yang diberikan kepada negara tidak lagi sepenuhnya mutlak namun beralih menjadi imunitas terbatas/restriktif. Hal ini disebabkan berkembangnya doktrin tindakan negara di mana tindakan negara dibedakan menjadi dua yaitu *acta jure imperii* dan *acta jure gestionis*.¹³ *Acta jure imperii* merupakan tindakan negara yang berkaitan dengan kedaulatan negara semata, sedangkan *acta jure gestionis* adalah tindakan negara yang berhubungan dengan hal-hal yang bersifat komersial.¹⁴ Pada prakteknya untuk membedakan kategori *jure imperii* dan *jure gestionis* cukup sulit untuk dilakukan, namun sebagai salah satu contoh Amerika Serikat membuat klasifikasi tindakan-tindakan negara berdasarkan *subject matter*-nya antara lain tindakan-tindakan administrasi seperti pengusiran warga negara asing, tindakan-tindakan untuk angkatan bersenjata, tindakan pengaturan ekonomi dipandang sebagai bagian dari tindakan *jure imperii* tanpa memperhatikan tujuan atau sifat tindakan.¹⁵ Sehingga tindakan negara tersebut tidak dapat dituntut pada suatu forum pengadilan. Sedangkan pada *jure gestionis*, mengingat tindakan yang masuk dalam kategori ini adalah hal-hal yang bersifat keperdataan dan komersial maka berimplikasi pada negara dapat dituntut di depan forum pengadilan negara asing.

Berdasarkan *UN Convention on Jurisdictional Immunity*, definisi kegiatan komersial di antaranya:¹⁶

- "(i) Any commercial contract or transaction for the sale of goods or supply of services;
- (ii) Any contract for a loan or other transaction of a financial nature, including any obligation of guarantee or of indemnity in respect of any such loan or transaction;
- (iii) Any other contract or transaction of a commercial, industrial, trading or professional nature, but not including a contract of employment of persons."

dalam peraturan lainnya, *commercial activity*¹⁷ diartikan sebagai:

"Either a regular course of commercial conduct or a particular commercial transaction or act. The commercial character of an activity shall be determined by reference to the nature of the course of conduct or particular transaction or act, rather than by reference to its purpose."

¹¹ Michelle Visser. "Sovereign Immunity and Informant Defectors: The United States Refusal to Protect Its Protectors." *Stanford Law Review* 58 (2005): 674. <http://www.stanfordlawreview.org/wp-content/uploads/sites/3/2010/04/visser.pdf>.

¹² Martin Dixon, *Textbook on International Law*, Fourth Edition (London: Blackstone Press Limited, United Kingdom, 2000), 174.

¹³ Sefriani, "Imunitas Negara Asing di Forum Pengadilan Nasional dalam Kasus pelanggaran HAM Berat: Studi kasus Putusan European Court on Human Right dalam Al-Aldasni vs The United Kingdom 21 November 2001," *Jurnal Hukum* 11 no. 26 (Mei 2004): 131-151, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/4960>.

¹⁴ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Rajawali Press, 1991, 155.

¹⁵ *Ibid.*, 169-171.

¹⁶ Article 2, *UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property* 2004.

¹⁷ Article 28, section 1603(d), *United States Code*.

Selain itu, Pemerintah Kanada juga memberikan pengertian *commercial activity* yang cukup komprehensif di mana dijelaskan bahwa kegiatan komersial merupakan setiap transaksi, tindakan, perilaku tertentu maupun kegiatan regular yang karena sifatnya bersifat komersial yang dilakukan oleh negara asing. Lebih lanjut, yang dikategorikan sebagai negara asing termasuk di antaranya:¹⁸

- a. "Penguasa suatu negara, kepala negara, maupun organ pemerintah di bawah pemerintah pusat seperti pemerintah daerah atas suatu negara yang bertindak dalam kapasitas publik;
- b. Setiap pemerintah negara asing termasuk setiap organ pemerintah yang tercakup di dalamnya
- c. Setiap bagian dari pemerintah kota dan pemerintah daerah yang memegang kekuasaan politik dari suatu negara asing."

Sehingga dari beberapa definisi tersebut di atas, kegiatan komersial dapat disimpulkan sebagai suatu aktivitas setiap transaksi atau kegiatan yang secara sifat maupun tujuannya masuk dalam kapasitas suatu entitas asing sebagai "*private person*". Salah satu contoh yang mengemuka dalam dunia diplomasi adalah perseteruan yang terjadi antara India dan Amerika Serikat pada tahun 2014 di mana diketahui Pemerintah Amerika Serikat memiliki sebuah klub yang berada di dalam premis kedutaan Amerika Serikat di New Delhi yang bernama *American Community Support Association* (ACSA) yang memiliki restoran, kolam renang, lapangan bola, akses terhadap minuman beralkohol yang dikenakan pajak serta bowling untuk diplomat-diplomat Amerika yang berada di wilayah tersebut. Namun pihak pemerintah India mengindikasikan adanya pelanggaran Pasal 41 ayat (3) VCDR 1961 di mana premis misi diplomatik hanya dapat digunakan untuk fungsi misi diplomatik sesuai dengan ketentuan hukum internasional maupun perjanjian bilateral di antara keduanya.¹⁹ Diketahui, Kedutaan Amerika Serikat di New Delhi melakukan kegiatan komersial di mana melakukan pungutan biaya keanggotaan dan memberikan akses kepada para ekspatriat non-diplomat dan warga setempat untuk bergabung dalam klub tersebut.

Contoh lainnya penggunaan BMN yang dimiliki oleh Perwakilan Negara Asing di negara penerima ialah pembentukan Erasmus Taalcentrum (ET) yang merupakan institusi yang menyediakan pelatihan bahasa Belanda yang terletak menyatu di dalam premis Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta. Namun ET tersebut diketahui memiliki status badan hukum berbentuk Yayasan dengan nama Yayasan Bahasa dan Edukasi Belanda berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0019644.AH.01.04 Tahun 2016. Dalam melaksanakan kegiatannya, ET juga menarik biaya kursus yang dikenakan kepada para penggunanya, tentunya hal ini sudah bertentangan dengan ketentuan dalam VCDR 1963 meskipun dalam misi diplomatik terdapat unsur pertukaran dan pengenalan kebudayaan maupun bahasa namun elemen yang perlu mendapatkan perhatian adalah adanya kegiatan komersial yang dilakukan yaitu dalam biaya yang dikenakan oleh institusi ET kepada para penggunanya.

¹⁸ "Interpretasi atas *Canadian State Immunity Act*, R.S.C., 1985, c. S-18." Accessed via <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-18/page-1.html#h-440054>.

¹⁹ "India Tuntut Kedubes AS Akhiri Penggunaan Fasilitas untuk Non-Diplomat." Januari 2014. Last accessed November 22, 2024. <https://www.voaindonesia.com/a/india-tuntut-kedubes-as-akhiri-penggunaan-fasilitas-untuk-non-diplomat/1825663.html>.

3.2. Analisa Ketentuan Hukum Indonesia mengenai Penggunaan BMN yang Berupa Tanah dan/atau Bangunan yang Dimiliki oleh Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri untuk Kegiatan yang Bersifat Komersial

Berbeda dengan pengaturan mengenai aset negara dalam hukum internasional, pada pengaturan hukum nasional, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan secara spesifik barang milik negara sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau perolehan lainnya yang sah.²⁰ Pemerintah juga mengatur pengelolaan BMN melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, di mana dalam ketentuan ini merincikan bagaimana perolehan suatu barang menjadi BMN yang antara lain:

- 1) Melalui perolehan hibah/sumbangan;
- 2) Perolehan sebagai pelaksanaan dari perjanjian;
- 3) Perolehan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- 4) Perolehan yang didasarkan pada putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.

Lebih lanjut Pasal 3 ayat (1) juga memberikan pengaturan terhadap bagaimana pengelolaan atas suatu BMN. Berkaitan dengan BMN atau istilah yang lebih lazim disebut aset negara dalam hukum internasional, terdapat tiga kategori pembedaan pengelolaan yang diatur oleh hukum nasional, yaitu:

- 1) Aset yang dikelola sendiri oleh pemerintah, yang lazim disebut BMN sebagai contoh tanah dan bangunan milik kementerian/lembaga;
- 2) Aset yang dikelola oleh pihak lain atau dikenal dengan istilah kekayaan negara yang dipisahkan seperti pada contoh penyertaan modal negara berupa saham pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun kekayaan awal pada Badan Hukum Milik Negara yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah.
- 3) Aset yang dikuasai oleh negara yang merupakan kekayaan potensial, bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara sebagai kekuasaan tertinggi misalnya pertambangan, aset nasionalisasi dan cagar budaya.

Sebagai peraturan perundang-undangan turunan, Peraturan Pemerintah tersebut telah menjadi acuan dalam pengelolaan BMN yang optimal, efektif dan efisien sesuai dengan asas fungsional dan asas kepastian hukum. Menteri Keuangan selaku pejabat yang diberi kewenangan sebagai pengelola BMN memiliki kewenangan dalam pendelegasian pengelolaan dan pemanfaatan BMN Pengguna Barang atau Kuasa Pengguna Barang yang diatur pada suatu Peraturan Menteri Keuangan.²¹ Dalam hal pemanfaatan BMN di dalam negeri, Kementerian Keuangan telah menerbitkan pedoman melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara. Pada Pasal 1 angka (11) pemanfaatan didefinisikan sebagai "Pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan/atau optimalisasi BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan."

Namun pengaturan ini belum dapat mengakomodir pemanfaatan BMN yang dikelola oleh Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri. Pengaturan mengenai BMN

²⁰ Article 1, section 10, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.

²¹ Article 4, *Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

di luar negeri masih sangat terbatas yaitu menggunakan PMK Nomor 271/PMK.06/2015 tentang Tata Cara Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara Pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri serta Peraturan Menteri Luar Negeri (Permenlu) Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penggunaan, Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara di Kementerian Luar Negeri sebagai rujukan. Pada perkembangannya, pembentukan PMK No. 271/PMK.06/2015 didasari oleh berkembangnya praktik tata kelola pemerintahan dalam pengaturan dan pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab atas penggunaan BMN oleh Perwakilan RI di luar negeri yang sebelumnya telah diatur dalam PMK Nomor 169/PMK.06/2010 tentang Tata Cara Penghapusan Barang Milik Negara pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Kedua PMK ini merupakan dasar pendelegasian kewenangan dan tanggung jawab dari Menteri Keuangan selaku pengelola barang kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna barang yang membawahi atau membidangi Perwakilan RI, dalam hal ini Menteri Luar Negeri untuk melaksanakan tugas pengelolaan atas BMN yang dimilikinya.²² Adapun dalam pelaksanaan kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan BMN tersebut, secara fungsional dilakukan oleh Sekretaris Jenderal/Sekretaris Kementerian/Sekretaris Utama yang berada pada Kementerian Luar Negeri. Lebih lanjut, pendelegasian sebagian kewenangan dan tanggung jawab oleh Menteri Luar Negeri selaku pimpinan yang membawahi Perwakilan RI di luar negeri juga dapat diberikan kepada kuasa pengguna barang atau pejabat yang ditunjuk yang bertugas pada perwakilan RI yang bersangkutan yang merupakan atase teknis yang bertugas pada perwakilan dimaksud.²³ Pada pelaksanaannya, kuasa pengguna barang yang juga merupakan kepala Perwakilan RI dapat meneruskan sebagian kewenangan dan tanggung jawabnya atas pengelolaan BMN kepada pejabat diplomatik atau pejabat pelaksana kerumahtanggaan Perwakilan RI.²⁴

Berkaitan dengan penggunaan BMN Perwakilan RI di luar negeri, PMK Nomor 271 Tahun 2015 memberikan batasan-batasan sebagaimana disebutkan pada Pasal 9 yaitu penggunaan BMN pada perwakilan dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi perwakilan terkait. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengaturan yang ada dalam PMK ini sejalan dengan konsep penggunaan *premises* dan *property* yang diatur dalam VCDR 1961 dan VCCR 1963. Adapun bentuk-bentuk penggunaan BMN Perwakilan RI yang diatur meliputi penggunaan sementara BMN, pengalihan status penggunaan BMN, dan penetapan status penggunaan BMN untuk dioperasikan oleh pihak lain.²⁵ Meskipun Pasal 9 pada PMK dimaksud memberikan batasan penggunaan atas BMN Perwakilan RI, dalam pasal lainnya memberikan ruang kepada pengguna barang yang membawahi perwakilan RI untuk melakukan upaya penggunaan lainnya yaitu:²⁶

- (1) Pengguna barang yang membawahi Perwakilan mengupayakan untuk memaksimalkan Penggunaan BMN pada Perwakilan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Perwakilan.
- (2) Dalam hal BMN pada Perwakilan tidak digunakan secara maksimal untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Perwakilan sebagaimana

²² Article 4, section 1, *Peraturan Menteri Keuangan No. 271/PMK.06/2015 tentang Tata Cara Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara Pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri*.

²³ *Ibid.*, Article 6.

²⁴ *Ibid.*, Article 6 section 3.

²⁵ *Ibid.*, Article 10.

²⁶ *Ibid.*, Article 12.

dimaksud pada ayat (1), Pengguna Barang melakukan upaya penggunaan lainnya, yaitu melalui **penggunaan sementara** dan **alih status penggunaan BMN.**"

Berdasarkan pasal tersebut di atas, ada hal menarik yaitu PMK ini memberikan batasan terhadap penggunaan BMN Perwakilan RI yang sesuai dengan tugas dan fungsinya namun juga memberikan ruang untuk upaya penggunaan lainnya, namun tidak memberikan pengaturan mengenai pemanfaatan BMN. Dalam hal ini pemanfaatan diartikan sebagai pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian/lembaga dan atau optimalisasi BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan. Sehingga PMK ini belum dapat mengakomodir pemanfaatan BMN Perwakilan RI yang berstatus *idle* atau tidak digunakan untuk melaksanakan tugas dan fungsi Perwakilan RI di luar negeri.

Dalam upaya pelaksanaan pendelegasian tersebut di atas, diterbitkanlah Permenlu Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan dan Penghapusan Barang Milik Negara di Kementerian Luar Negeri. Permenlu ini menjadi satu-satunya yang dimiliki oleh Kementerian Luar Negeri yang menjadi pedoman dalam pengelolaan BMN. Pada Permenlu Nomor 5 Tahun 2016, pengaturan yang diberikan tidak secara spesifik menyebutkan mengenai istilah pemanfaatan BMN namun hanya mendefinisikan dan mengatur mengenai penggunaan BMN, yaitu "Kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan BMN yang sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja bersangkutan."²⁷

Perlu digarisbawahi bahwa penggunaan yang dimaksud dalam definisi di atas hanya terbatas pada pelaksanaan tugas dan fungsi satuan kerja yang bersangkutan. Sehingga Permenlu ini dapat dikatakan lebih banyak mengatur terhadap penggunaan BMN yang berada di dalam internal Kementerian Luar Negeri dan belum dapat sepenuhnya menjangkau BMN yang berada dalam pengelolaan Perwakilan RI selaku kuasa pengguna barang di luar negeri. Dengan adanya klausul "sesuai dengan tugas dan fungsi", tentu saja aturan ini memerlukan adanya penyesuaian guna mengakomodir perkembangan isu pemanfaatan BMN di Perwakilan RI yaitu pemanfaatan BMN yang dapat berupa tanah atau bangunan yang tidak digunakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi.

3.3 Praktik Pemanfaatan BMN Perwakilan RI di Los Angeles

Berkaitan dengan pemanfaatan BMN Perwakilan RI di luar negeri, saat ini Kementerian Luar Negeri bersama dengan Perwakilan RI tengah melakukan inventarisir BMN yang berstatus tidak digunakan oleh Perwakilan RI. Hal ini merupakan salah satu bentuk meningkatkan tata Kelola pemerintahan yang baik serta meningkatkan akuntabilitas pengelolaan serta pertanggungjawaban BMN yang dimiliki oleh Perwakilan RI selaku satuan kerja yang berada di bawah Kementerian Luar Negeri. BMN Perwakilan RI merupakan alat bantu operasional dalam menjalankan *core business* Kementerian Luar Negeri dalam menjalankan diplomasi.

Salah satu hasil inventarisasi BMN Perwakilan RI yang berstatus *idle*, yaitu lahan kosong yang dimiliki oleh Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Los Angeles sejak tahun 1982 yang terletak di 3569 W 6th Street, Los Angeles, California 90020. Lahan kosong ini hingga saat ini belum digunakan secara optimal oleh KJRI Los Angeles karena seluruh

²⁷ Article 1, section 5, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara di Kementerian Luar Negeri.

kegiatan yang berkaitan dengan fungsi diplomasi dan kekonsuleran berpusat pada gedung premis KJRI Los Angeles yang beralamat di 3457 Wilshire Blvd, Los Angeles, California 90010. Oleh karena itu KJRI Los Angeles melakukan inisiasi telaah terkait bagaimana memanfaatkan lahan kosong tersebut menjadi BMN yang secara aktif digunakan dan menghasilkan suatu pemasukan bagi negara. Proses penjajakan pemanfaatan BMN milik entitas diplomatik tentunya melibatkan otoritas setempat yaitu Pemerintah Kota Los Angeles dan *Office for Foreign Mission* pada *Department of State* yang merupakan Kementerian Luar Negeri Pemerintah Amerika Serikat.

Adapun proses negosiasi kepada *Department of State* didasarkan pada penerapan ketentuan VDDR 1961 dan VCDR 1963 di mana KJRI Los Angeles merupakan perwakilan negara asing yang berada di teritori Amerika Serikat. Seperti diketahui bahwa dalam dua ketentuan tersebut telah diatur bagaimana penggunaan premis diplomatik yang tidak hanya terbatas pada gedung namun juga aset-aset lainnya untuk kepentingan pelaksanaan tugas dan fungsi diplomatik dan konsuler. Selain itu hal lain yang perlu menjadi pertimbangan adalah peraturan setempat yaitu *Foreign Sovereign Immunities Act 1972* yang mengatur mengenai entitas diplomatik yang berada di wilayah Amerika Serikat untuk menjalankan misi diplomatik dan konsulernya.

Secara paralel, KJRI Los Angeles juga bekerja sama dengan pihak Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) melakukan *feasibility studies* terkait potensi bisnis dan nilai ekonomi yang dapat dihasilkan dari lahan kosong yang dimiliki oleh KJRI Los Angeles yang dapat dijadikan dasar pemanfaatan BMN. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan oleh LMAN, didapatkan hasil bahwa salah satu potensi bisnis bernilai ekonomi yang memungkinkan terhadap lahan tersebut adalah pendirian *House of Indonesia* yang berbentuk hotel dengan konsep dasar untuk keperluan promosi perdagangan, pariwisata dan investasi Indonesia dengan skema 20% (dua puluh persen) dan 80% (delapan puluh persen) digunakan untuk kegiatan komersial. Adapun *House of Indonesia* didasarkan pada pertimbangan antara lain:

1. Hotel dan *shopping mall* kecil, merupakan media promosi yang terintegrasi dan efektif bagi berbagai produk barang dan jasa Indonesia seperti *furniture*, linen, kerajinan tangan, spa, masakan tradisional Indonesia hingga pariwisata Indonesia;
2. Dapat digunakan sebagai fasilitas *training* bagi siswa sekolah pariwisata maupun memberikan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Indonesia di kota Los Angeles;
3. Lokasi lahan kosong milik KJRI Los Angeles ini berada pada Kawasan yang strategis bagi wisatawan mancanegara karena relatif dekat dengan destinasi wisata di Los Angeles seperti Hollywood, Beverly Hills, Downtown LA dan Universal Studio dengan akses transportasi umum yang beragam dan mudah dijangkau.

Adapun proses negosiasi dan perizinan yang dilakukan oleh KJRI Los Angeles kepada *Department of State* telah memperoleh hasil positif yakni diperbolehkannya pemanfaatan lahan kosong yang merupakan salah satu aset entitas diplomatik dan konsuler untuk dapat digunakan secara komersial melalui nota diplomatik pada bulan Agustus 2019. Namun demikian terdapat beberapa batasan yang ditetapkan oleh Pemerintah Amerika Serikat terhadap permintaan tersebut yaitu:

1. Pelepasan imunitas secara sebagian pada aset yang digunakan untuk kegiatan komersial;
2. Penggunaan aset tidak dapat sepenuhnya untuk kegiatan komersial, dengan perbandingan 80% digunakan untuk kepentingan komersial sedangkan 20%

harus digunakan untuk kepentingan misi konsuler atau misi-misi yang relevan sesuai dengan tugas dan fungsi Perwakilan Konsuler yaitu KJRI Los Angeles;

3. Pada aset yang digunakan untuk tujuan komersial tersebut, akan mengikuti peraturan perpajakan yang berlaku di negara bagian aset tersebut berada.

Untuk melaksanakan rencana tersebut, pada Januari 2020 KJRI Los Angeles bekerja sama dengan LMAN Kementerian Keuangan mengadakan perjanjian kerja sama untuk mendapatkan jasa *advisory* optimalisasi aset. Ruang lingkup pekerjaan dalam perjanjian ini adalah pemberian jasa konsultasi berupa analisis kelayakan bisnis terhadap rencana pengembangan lahan dimaksud untuk keperluan promosi ekonomi dan budaya Indonesia dan memberikan masukan rekomendasi kebijakan pengembangan aset yang lebih efektif dan efisien.

4. KESIMPULAN

Pengaturan mengenai pemanfaatan BMN oleh Perwakilan Negara Asing di luar negeri diatur dalam hukum internasional, terutama dalam VCDR 1961 dan VCCR 1963, yang memberikan kekebalan diplomatik terhadap BMN yang digunakan untuk tujuan diplomatik dan kekonsuleran. BMN tersebut tidak dapat disita, dieksekusi, atau dikenakan pajak oleh negara penerima. Namun, kekebalan ini tidak bersifat absolut. Keberlakuan kekebalan dipengaruhi oleh sifat tindakan yang dilakukan oleh Perwakilan Negara Asing. Jika tindakan tersebut berkaitan dengan kepentingan umum (*juri imperii*), maka kekebalan tetap berlaku. Sebaliknya, jika tindakan tersebut bersifat komersial (*juri gestionis*), kekebalan tersebut tidak berlaku sepenuhnya. Dengan demikian, kekebalan diplomatik yang melekat pada BMN tergantung pada jenis perbuatan yang dilakukan oleh Perwakilan Negara Asing.

Sedangkan merujuk pada ketentuan hukum nasional, pemanfaatan BMN telah diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, tetapi terbatas pada BMN yang dikelola oleh instansi pemerintah di dalam negeri. Untuk BMN yang dimiliki oleh Kementerian Luar Negeri, terdapat peraturan spesifik, yaitu PMK Nomor 271/PMK.06/2015 dan Permenlu Nomor 5 Tahun 2016. Namun, pengaturan ini lebih fokus pada pengelolaan internal Kementerian Luar Negeri sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja terkait. BMN yang berada di bawah Perwakilan RI di luar negeri tidak sepenuhnya terjangkau oleh peraturan tersebut, terutama untuk pemanfaatan yang bersifat komersial atau mendatangkan keuntungan. Dengan demikian diperlukan pengaturan khusus untuk mengakomodasi pemanfaatan BMN bagi Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri melalui pengaturan lebih lanjut dalam Permenlu No. 5 Tahun 2016 sehingga terdapat kepastian hukum pemanfaatan BMN bagi Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Apabila tidak diatur lebih lanjut maka terkesan terjadi pembiaran hukum dan hal itu berarti berpotensi terjadinya penyimpangan dalam praktek pemanfaatan BMN bagi Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

REFERENSI

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 271/PMK.06/2015 tentang Tata Cara Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penggunaan, Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Negara di Kementerian Luar Negeri.

Buku

Huala, Adolf. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: Rajawali Press, 1991.

Dixon, Martin. *Textbook on International Law*, Fourth Edition. London: Blackstone Press Limited, United Kingdom, 2000.

Purnama, Surya Hadi. *Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Negara: Potensi dan Kontribusinya terhadap Penerimaan Negara*. Jakarta: Media Kekayaan Negara, 2017.

Artikel Jurnal

Kalalo, Julianto Jover. "Penyelesaian Sengketa Terhadap Kasus Imunitas Negara Melalui ICJ (International Court of Justice)/Mahkamah Internasional." *Jurisprudentie* 3, no. 2 (2016): 98–109.
https://web.archive.org/web/20180430052631id_/http://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/Jurisprudentie/article/viewFile/2818/2662.

Sefriani. "Imunitas Negara Asing di Forum Pengadilan Nasional dalam Kasus Pelanggaran HAM Berat: Studi Kasus Putusan European Court on Human Right dalam *Al-Aldasni vs The United Kingdom* 21 November 2001." *Jurnal Hukum* 11, no. 26 (Mei 2004): 131–151. <https://journal.uin.ac.id/IUSTUM/article/view/4960>.

Sefriani. "Status Hukum Aset Perusahaan Negara dalam Hukum Internasional." *Mimbar Hukum* 24, no. 3 (Oktober 2012): 377–569. <https://doi.org/10.22146/jmh.16116>.

Visser, Michelle. "Sovereign Immunity and Informant Defectors: The United States Refusal to Protect Its Protectors." *Stanford Law Review* 58 (2005): 663–698.
<http://www.stanfordlawreview.org/wp-content/uploads/sites/3/2010/04/visser.pdf>.

Perjanjian Internasional

European Convention on State Immunity 1972.

Foreign Sovereign Immunities Act 1976.

Montevideo Convention on Rights and Duties of the States 1933.

UN Convention on Jurisdictional Immunity of the States and Their Properties 2004.

Vienna Convention on Diplomatic Relation 1961.

Vienna Convention on Consular Relation 1963.

United States Code.

Internet

“India Demands the US Embassy Stop Using Facilities for Non-Diplomats,” January 2014, last accessed November 22, 2024, <https://www.voaindonesia.com/a/india-tuntut-kedubes-as-akhiri-penggunaan-fasilitas-untuk-non-diplomat/1825663.html>.

“Interpretation of the Canadian State Immunity Act RCS., 1985, c. S-18,” accessed via <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-18/page-1.html#h-440054>

The Law Dictionary. “Private Property.” Accessed November 22, 2024. <https://thelawdictionary.org/private-property/>.

The Law Dictionary. “Public Property.” Accessed November 22, 2024. <https://thelawdictionary.org/public-property/>.