

## Pengelolaan Tanah Aset Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pengelolaan Kebun Binatang Surabaya)

Donny Ferdiansyah Sanjaya

raynarsanjaya@gmail.com

Universitas Airlangga

### **Abstract**

*The existence of various problems that arise in the management of the Surabaya Zoo, inspiring Surabaya City Government tried to attend to overcome this by establishing the Surabaya City Regional Regulation Number 19 of 2012 concerning the Surabaya Zoo Animal Park Regional Company, as a regional company authorized to manage the Surabaya Zoo. After that on August 13, 2014, the Minister of Forestry issued Decree No. SK.677 / Menhut-II / 2014 which states that granting permits as a Conservation Institution in the Form of Zoos to PD. Surabaya Zoo Park in East Java Province. However, on October 20, 2016, the Jakarta State Administrative Court through Decision Number: 57 / G / LH / 2016 / PTUN. Jkt, which included one of the ruling, stated that the Decree of the Minister of Forestry of the Republic of Indonesia was canceled S.677 / Menhut-II / 2014 concerning Granting Permits as a conservation institution in the form of zoos to PD. Surabaya Zoo Animal Park in East Java Province August 13, 2014. As for the formulation of the problem in this study are: (1) The meaning of the management of land assets owned by the regional government. (2) Decision ratio Ratio of State Administrative Court Number: 57 / G / LH / 2016 / PTUN. Jkt. The results of this study are expected to provide legal certainty to the Surabaya Zoo Animal Park Company to manage the Surabaya Zoo, where Surabaya Zoo is basically an asset of the Surabaya City Government.*

**Keywords:** Management; Surabaya zoo; Government Assets.

### **Abstrak**

Adanya berbagai masalah yang muncul dalam pengelolaan Kebun Binatang Surabaya, menggugah Pemerintah Kota Surabaya untuk hadir mengatasi hal ini dengan menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Kebun Binatang Surabaya, sebagai perusahaan daerah yang berwenang untuk mengelola Kebun Binatang Surabaya. Selanjutnya pada tanggal 13 Agustus 2014 Menteri Kehutanan mengeluarkan Keputusan No. SK.677 / Menhut-II / 2014 yang menyatakan bahwa pemberian izin sebagai Lembaga Konservasi dalam Bentuk Kebun Binatang kepada PD. Taman Kebun Binatang Surabaya di Provinsi Jawa Timur. Namun, pada 20 Oktober 2016, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan Nomor: 57 / G / LH / 2016 / PTUN. Jkt, yang termasuk salah satu putusan, menyatakan bahwa Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia dibatalkan S.677 / Menhut-II / 2014 tentang Pemberian Izin sebagai lembaga konservasi dalam bentuk kebun binatang untuk PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya di Provinsi Jawa Timur 13 Agustus 2014. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Makna pengelolaan aset tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah. (2) Rasio Putusan Rasio Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 57 / G / LH / 2016 / PTUN. Jkt. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum kepada Perusahaan Kebun Binatang Kebun Binatang Surabaya untuk mengelola Kebun Binatang Surabaya, dimana Kebun Binatang Surabaya pada dasarnya merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya.

**Kata Kunci:** Manajemen; Kebun Binatang Surabaya; Aset Pemerintah.

**Pendahuluan**

Manusia sebagai makhluk sosial harus menjunjung tinggi keberadaan manusia yang lainnya baik terkait hak dan kewajiban. Tidak hanya harus berinteraksi dengan sesamanya, manusia juga perlu berinteraksi dengan alam sekitarnya terlebih untuk menjaga dan merawat alam sekitarnya. Hal ini diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (yang selanjutnya disebut UUDNRI 1945) pasal 33 ayat (3) yang berbunyi, " Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Negara sebagai penguasa merupakan cerminan dari rakyat harus melaksanakan pasal ini, dan rakyat harus membantu terlaksananya pasal ini. Kekayaan alam bisa terdiri dari banyak hal mulai dari air, mineral, tanah dan segala yang terkandung didalam tanah, fauna, satwa, tambang, dan semua hal yang berasal dari alam. Hal ini dikarenakan kekayaan alam baik hayati dan non-hayati memiliki kedudukan yang sama yaitu sebagai makhluk hidup dan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Kebun Binatang Surabaya yang selanjutnya disebut KBS sebagai salah satu lembaga konservasi flora dan fauna, yang mana telah menjadi ikon dan simbol kebesaran Kota Surabaya sejak awal berdiri. Apalagi, kebun binatang yang menjadi kebanggaan warga surabaya ini pernah mendapat predikat kebun binatang terbesar se-asia tenggara. Namun, beberapa waktu belakangan, KBS mengalami banyak masalah seperti aspek hukum, ketenagakerjaan, keuangan, kematian satwa, kepengurusan, dan sebagainya. Hal ini tentu menjadi ironi sekaligus perhatian serius bagi banyak pihak karena KBS selain sebagai tempat berlindungnya flora dan fauna, juga sebagai wahana rekreasi keluarga baik dalam lingkungan kota Surabaya, banyak kota di jawa timur dan beberapa masyarakat di luar jawa timur.

Adanya berbagai masalah yang timbul di atas pemerintah mencoba hadir untuk mengatasinya dengan menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya, sebagai perusahaan daerah yang berwenang untuk mengelola Kebun Binatang Surabaya. Setelah itu perusahaan daerah mengajukan izin Lembaga

Konservasi kepada Menteri Kehutanan agar dapat melakukan studi lingkungan, melakukan pembangunan infrastruktur sekurang-kurangnya kantor pengelola, fasilitas kesehatan, dan sarana pemeliharaan specimen koleksi sesuai site plan dan melaporkan kemajuan proses pengelolaan Kebun Binatang Surabaya.

Bahwa pada tanggal 13 Agustus 2014, Menteri Kehutanan telah mengeluarkan surat keputusan No. SK.677/Menhut-II/2014 yang menyatakan pemberian izin sebagai Lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang kepada PD. Taman Kebun Binatang Surabaya di Provinsi Jawa Timur. Namun, pada tanggal 20 Oktober 2016, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan Nomor: 57/G/LH/2016/PTUN.JKT. jo Putusan Banding Nomor: 18/B/LH/2017/PT.TUN.JKT. jo Putusan Kasasi Nomor: 443 K/TUN/LH/2017, yang pokoknya di dalam salah satu amarnya : Menyatakan batal Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. S.677/Menhut-II/2014 tentang Pemberian Izin sebagai lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang Kepada PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya di Propinsi Jawa Timur tanggal 13 Agustus 2014. Hal tersebut tentunya akan menimbulkan kekosongan hukum pengelolaan Kebun Binatang Surabaya dikarenakan dalam amar putusan hakim TUN dalam perkara No: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt hanya menyatakan batal SK Nomor: SK.677/Menhut-II/2014 tidak pula memerintahkan untuk menerbitkan keputusan terkait pihak mana yang berwenang untuk mendapatkan Izin sebagai lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya

aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>1</sup>

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :<sup>2</sup>

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis;
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan;
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).

Kepastian memiliki arti “ketentuan atau ketetapan”, sedangkan jika kata kepastian digabungkan dengan hukum menjadi kepastian hukum yang memiliki arti perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo, merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum yang artinya, bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang atau dapat diartikan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian pembahasan diatas, maka dalam penulisan tesis ini penulis fokus membahas mengenai dasar hukum pertimbangan Majelis Hakim TUN dalam perkara No: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt yang menyatakan batal SK Nomor: SK.677/Menhut-II/2014 tidak pula memerintahkan untuk menerbitkan keputusan terkait pihak mana yang berwenang untuk mendapatkan Izin sebagai lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang. Sehingga perlu dilakukan tinjauan ulang terkait keabsahan (legalitas) pengelolaan Kebun Binatang Suarabaya. Berdasarkan uraian latar belakang yang telah terjabarkan di atas, maka secara spesifik isu hukum dalam penelitian ini akan dibagi ke dalam dua bagian, yakni:

1. Makna pengelolaan tanah aset milik pemerintah daerah;
2. Ratio decidendi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt.

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Kencana 2008).[158].

<sup>2</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah* (Kanisius 2007).[163].

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar* (Liberry 2007).[145].

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian menggunakan tipe penelitian Doctrinal Research, dimana dimulai dengan mengumpulkan norma hukum dari sumbernya, menganalisis hubungan antar norma hukum, menjelaskan bidang-bidang yang sulit, dan memberikan prediksi mengenai perkembangan ke depan (futuristic) tentang norma-norma hukum tersebut di bagian kesimpulan tulisan. Norma-norma hukum tersebut dapat ditemui dalam peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, pemerintahan, serta ilmu perundang-undangan. Adapun pendekatan masalah yang digunakan adalah Pertama, Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) dengan cara menjawab rumusan masalah yang diajukan berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, baik yang berupa legislasi maupun regulasi.

Dalam hal ini perlu untuk dipahami tentang hirarki dan asas – asas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penulisan tesis ini akan ditelaah lebih lanjut ketentuan terkait pengelolaan tanah aset pemerintah daerah (studi kasus pengelolaan Kebun Binatang Surabaya). Kedua, Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach) yaitu dengan cara memahami konsep-konsep hukum yang dikemukakan oleh sarjana hukum melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Ketiga, Pendekatan kasus (case approach) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi untuk menganalisa pengelolaan tanah aset pemerintah daerah (studi kasus pengelolaan Kebun Binatang Surabaya). Keempat, Pendekatan historis (historical approach) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi khususnya terkait pengelolaan tanah aset pemerintah daerah (studi kasus pengelolaan Kebun Binatang Surabaya).

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam tesis ini adalah dengan melakukan inventarisasi bahan hukum baik bahan hukum primer maupun sekunder untuk kemudian diidentifikasi dan selanjutnya digunakan dalam menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini. Terhadap sumber bahan

hukum baik primer maupun sekunder dilakukan analisis dengan cara deskriptif yaitu bahan hukum yang telah di inventarisir tersebut dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dibahas dan dianalisis dan kemudian ditarik suatu kesimpulan yang pada akhirnya sesuai dengan rumusan masalah. Sehingga dengan demikian hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara sistematis.

## **Makna Pengelolaan Tanah Aset Milik Pemerintah Daerah**

### **Aset Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan kehidupan bernegara, pemerintah senantiasa dituntut untuk memberikan kesejahteraan sosial masyarakatnya. Pemerintah harus senantiasa memberikan respon positif kepada dinamika perkembangan kehidupan di masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan tersebut. Sentralisasi kekuasaan yang memberikan kewenangan dalam menjalankan tindakan pemerintahan hanya pada pemerintah pusat sangat menyulitkan adanya pemerataan kesejahteraan di masyarakat. Oleh karenanya untuk menjamin setiap masyarakat mendapatkan pelayanan pemerintahan yang sama maka diusung adanya desentralisasi dan otonomi daerah, dengan adanya otonomi daerah maka setiap daerah mempunyai kesempatan untuk membangun dan mengembangkan daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Era ekonomi tujuan utama pembangunan daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat daerah dan seluruh warga negara secara merata dan berimbang. Untuk mencapai kesejahteraan ini pemerintah daerah harus memenuhi empat aspek agar daerah dapat tumbuh menjadi daerah yang berkesinambungan dan berfungsi, aspek-aspek tersebut adalah *livable, good governance and management, financially sustainable*.<sup>4</sup>

Konsep pembagian kewenangan ini merupakan amanat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

---

<sup>4</sup> Aras Aira, ‘Peran Manajemen Aset Dalam Pembangunan Daerah’, (Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan 2014). 17 .[22].

Berdasarkan hal ini maka negara merupakan organisasi kekuasaan yang nantinya dengan adanya pembagian kekuasaan maka daerah mempunyai kewenangan penuh untuk menjalankan urusan pemerintahan daerahnya tersebut.

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan Negara untuk menjalankan roda pemerintah. Dalam definisi diatas tampak bahwa teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah maupun alat perlengkapan Negara lainnya untuk melakukan kewenangannya dalam bidang hukum publik maupun privat.<sup>5</sup>

Pengaturan mengenai pembagian kekuasaan ini bukanlah merupakan hal yang baru di Indonesia. Para pembentuk undang-undang sudah lama menyadari pentingnya pembagian kekuasaan ini, mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas dan sangat sulit untuk dijalankan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Hal ini terlihat pada pengaturan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang mulai sejak lama telah memberikan pembagian kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah. Pengaturan pembagian kekuasaan ini pertama kali diatur melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang membagi kekuasaan dengan sistem otonomi riil dan seluas-luasnya. Selanjutnya pengaturan mengenai pembagian kekuasaan terus di perbaharui dan disesuaikan dengan kondisi negara Indonesia dengan pengaturan yang terakhir melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan sistem otonomi seluas-luasnya yang membagi urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintahan absolut, konkuren dan tugas pembantuan.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Sedangkan definisi otonomi daerah diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem

---

<sup>5</sup> Emanuel Sujatmoko, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah* (PT. Revka Petra Media 2016).[2].

negara kesatuan republik Indonesia.

Pada dasarnya aset pemerintah daerah ini sama dengan aset negara. hal ini dikarenakan adanya pandangan bahwa keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara. adapun mengenai hal ini terdapat perbedaan pandangan diantara para ahli. Mengenai keuangan daerah Arifin P. Soeria Atmadja menjelaskan bahwa:

“...sejalan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, kekuasaan pengelolaan keuangan/kekayaan daerah tidak dikuasakan, akan tetapi, diserahkan oleh pemerintah pusat kepada gubernur/bupati/walikota. Dengan demikian, pemerintah pusat tidak dapat lagi menarik kekuasaan yang telah diserahkan kepada daerah, hal demikian disebabkan saat penyerahan tersebut telah terjadi transformasi hukum, dari status hukum keuangan negara menjadi status hukum keuangan daerah”.<sup>6</sup>

Pendapat Arifin P. Soeria Atmadja ini membedakan antara keuangan negara dengan keuangan daerah karena dianggap telah adanya penyerahan keuangan dari pusat kepada daerah sehingga dalam hal ini terjadi perubahan status hukum karenanya.

Aset baik aset negara maupun aset daerah dalam pengaturannya disebut dengan barang milik negara dan barang milik daerah. Barang milik negara berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/daerah (selanjutnya disebut PP 27 Tahun 2014) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan barang milik daerah berdasarkan Pasal 1 angka 2 PP 27 Tahun 2014 menyatakan bahwa barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Maka perbedaan yang mendasar dari barang milik negara dan daerah adalah sumber perolehannya, dimana barang milik negara diperoleh atau didanai dari APBN sedangkan barang milik daerah di perolehannya didanai oleh APBD. Terkait kesesuaian dengan topik pembahasan dalam tesis ini maka akan lebih detail dibahas mengenai barang milik daerah. Berkaitan dengan pembahasan dalam tesis ini yaitu mengenai pengelolaan tanah aset pemerintah kota Surabaya dalam kasus

---

<sup>6</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Prespektif hukum; Teori, Kritik, dan Praktik* (Raja Grafindo Persada 2009).[78].

pengelolaan Kebun Binatang Surabaya. Adapun disini perlu di telaah apa sajakah yang menjadi aset pemerintah kota Surabaya terkait kasus dalam pembahasan tesis ini. Pertama, masalah Tanah Kebun Binatang Surabaya. Mengenai hal ini maka perlu dianalisis mengenai status tanah Kebun Binatang Surabaya. Tanah KBS pada mulanya adalah tanah hibah. Namun juga ada beberapa bagian tanah yang statusnya adalah tanah sewa. Seiring berjalannya waktu, tepatnya pada tanggal 21 Mei 1974 terbit Instruksi Walikota daerah Kotamadya Surabaya Nomor 7804/225. Th 1874 tentang Inventarisasi Tanah-Tanah Dalam Penguasaan Pemerintah Daerah Kotamadya Surabaya, yang mana dalam peraturan tersebut disebutkan mengenai kepemilikan tanah Kebun Binatang Surabaya sebagai salah satu aset Pemerintah Kota Surabaya. Artinya disini bahwa status hak atas tanah Kebun Binatang Surabaya saat itu sebenarnya adalah tanah negara.

Pada tanggal 7 September 2001, tanah tersebut didaftarkan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kantor Pertanahan Kota Surabaya atas nama Pemerintah Kota Surabaya sehingga terbitlah Hak Pakai No. 2 atas tanah negara bekas eig No. 12323 seb dan bekas Hak Pakai No. 8/K.Darmo daftar isian tanggal 27-2-2001 No. 1657/2001 dan Sertipikat Tanah Hak Pakai No.3 BPN Kantor Pertanahan Kota Surabaya atas nama Pemerintah Kota Surabaya atas tanah bekas eig No. 12323 seb daftar isian 26-10-1999 No. 11.751/99. Selanjutnya pada tanggal 12 September 2001 Kepala Kanwil BPN Jatim menerbitkan Keputusan Kepala Wilayah BPN Propinsi Jatim No. 100-530.2-35-2001 tentang Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Negara atas nama Pemerintah Kota Surabaya yang berkedudukan di Surabaya. Hal ini menunjukkan bahwa sejak saat itu lahan Kebun Binatang Surabaya berstatus sebagai hak pakai atas nama Pemerintah Kota Surabaya.

Hak pakai berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian

pengolahan tanah. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungit hasil” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.<sup>7</sup> Adapun konsekuensi adanya keputusan pemberian hak pakai atas tanah Kebun Binatang Surabaya adalah bahwa Pemerintah Kota Surabaya berhak menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Dari uraian diatas dapat dimengerti bahwa Tanah Kebun Binatang Surabaya merupakan aset tidak bergerak Pemerintah Kota Surabaya yang perolehannya didasarkan atas dasar ketentuan undang-undang yaitu berupa hak pakai.

Kedua mengenai aset Kebun Binatan Surabaya. Dalam analisis ini dibedakan mengenai aset tanah dan non tanah karena adanya asas pemisahan horizontal dalam pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia. Asas pemisahan horiozontal ini adalah suatu asas yang memisahkan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada diatasnya. Asas pemisahan horizontal ini pengaturannya dapat ditemukan dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>8</sup> Sehingga mengacu pada hal ini dalam pembahasan ini dibedakan mengenai aset tanah dan non tanah.

### **Pengelolaan Aset Pemerintah Daerah**

Daerah sebagai suatu bagian yang terintegrasi dengan pemerintah pusat dimana atas adanya asas desentralisasi, daerah berhak untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki daerah. Bahwa dalam menyerahkan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentunya tidak akan efektif jika tidak diiringi dengan diberikannya aset yang dapat mendukung pelaksanaan kewenangan tersebut oleh daerah. Hal ini juga di dukung dengan adanya pengeturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 melalui

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Kencana Prenadamedia Group 2013).[119].

<sup>8</sup> *ibid.*[65].

Pasal 279 bahwa pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembiayaan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah. Sehingga dalam hal ini daerah dapat melakukan pengelolaan keuangan daerahnya tersebut. Selain itu juga diatur dalam Pasal 285 Undang-Undang 23 Tahun 2014 dimana daerah dapat mempunyai sumber pendapatan daerah sendiri. Penyerahan sumber keuangan kepada daerah ini merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi. Dengan ini maka daerah dapat mempunyai aset / barang milik daerah nya sendiri.

Bentuk tanggung jawab daerah atas aset yang dimilikinya maka daerah wajib untuk melakukan pengelolaan aset daerah tersebut. Ini merupakan langkah untuk mengoptimaliasi fungsi aset daerah agar dapat menyokong tugas dan fungsi pemerintahan sehingga dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Pengelolaan Barang khususnya Milik Daerah yang baik tentunya akan memudahkan penatausahaan asset daerah dan merupakan sumberdaya penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk dapat mengelola aset secara memadai dan akurat. Dalam hal pengelolaan aset, pemerintah daerah harus menggunakan pertimbangan aspek perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan atau penggunaan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan tuntutan ganti rugi aset daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi pemerintah daerah yang bersangkutan.

Kata pengelolaan dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan. Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian dimana hal itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu. Dikatakan manajemen adalah suatu proses

perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif.

Definisi pengelolaan barang milik daerah terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Pengaturan pengelolaan barang milik daerah merupakan amanat Pasal 307 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: Pasal 307

1. Barang milik Daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan.
2. Pelaksanaan pengadaan barang milik daerah dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan Daerah berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Barang milik Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dapat dihapus dari daftar barang milik Daerah dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, disertakan sebagai modal daerah, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Barang milik Daerah sebagaimana pada ayat (1) dan ayat (3) tidak dapat dijadikan tanggungan atau digadaikan untuk mendapatkan pinjaman.

Selanjutnya mengenai pengelolaan ini juga telah diatur secara tersendiri dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 ini, memberikan perubahan paradigma baru yang memunculkan optimisme baru best practices dalam penataan dan pengelolaan aset daerah yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan di masa mendatang. Pengelolaan aset daerah yang profesional dan modern dengan mengedepankan prinsip good governance di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat/stakeholder. Pengelolaan aset dalam pengertian PP 27

Tahun 2014 bukan merupakan sebuah langkah administrative semata, melainkan lebih maju berfikir dalam menangani aset negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset.

Pemerintah daerah dapat memiliki barang /aset sebagai konsekuensi dirinya yang merupakan badan hukum publik. Menurut Philipus M. Hudjon menjelaskan bahwa “badan –badan yang bersifat hukum publik, seperti halnya antara lain negara, povinsi, kotapraja dan wilayah pengairan (*polder; waterschappen*) berbadan hukum berdasarkan hukum publik (badan hukum publik). Dengan demikian, mereka dapat mempunyai hak-hak milik dan hak-hak lainnya secara sama dan dibawah asas pembatasan-pembatasan serta syarat-syarat serupa, seperti halnya warga dan badan-badan hukum perdata. Suatu badan hukum publik dapat pula menjual, menyewakan, menyewakan tanah, memanfaatkan tanah pekarangan, dan sebagainya”.<sup>9</sup>

Barang milik daerah adalah semua kekayaan baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lainnya yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.<sup>10</sup>

Pembahasan tesis ini terkait pengelolaan barang milik daerah, yaitu mengenai pengelolaan tanah Kebun Binatang Surabaya yang merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya. Sebagai aset daerah Surabaya maka Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kewajiban dalam melakukan pengelolaan untuk mengoptimalkan aset tanah Kebun Binatang Surabaya tersebut sehingga dapat menjadi aset yang lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam menyokong kegiatan pemerintahan kota Surabaya.

Pengelolaan barang milik daerah berdasarkan PP 27 Tahun 2014 dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas,

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hudjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. (Gajah Mada University Press 2011). [180].

<sup>10</sup> Artauli Elysabeth L.M., *Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2008). [35].

dan kepastian nilai. Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut dengan Perda Surabaya Nomor 14 Tahun 2012) memberikan pengaturan yang sama mengenai asas dalam melakukan pengelolaan barang milik daerah ini.

Berdasarkan Penjelasan Perda Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 yang dimaksud dengan asas-asas tersebut adalah sebagai berikut. Pertama asas fungsional, yang dimaksud dengan asas fungsional adalah pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing. Kedua, asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Ketiga asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar. Keempat asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal. Kelima asas akuntabilitas, yakni setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Keenam asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketetapan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan Neraca Pemerintah Daerah.

Tetapi dalam pelaksanaan penggunaan barang milik daerah tidaklah semudah dan sesederhana penggunaan barang milik instansi swasta. Selain telah diatur secara rijit menggunakan peraturan perundang-undangan, penggunaannya harus hati-hati, tepat sasaran dan bertanggung jawab karena dalam pelaksanaannya sarat dengan potensi konflik kepentingan. Hal ini disebabkan antara lain<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bheni Yuliyanto, *Pengelolaan Administrasi Tanah-Tanah Aset Pemerintah Guna Mendapatkan Kepastian Hukum di Kabupaten Wonogiri* (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2009).[6].

1. Belum lengkapnya data mengenai jumlah, nilai, kondisi dan status kepemilikannya;
2. Belum tersedianya database yang akurat dalam rangka penyusunan neraca pemerintah;
3. Pengaturan yang ada belum memadai dan terpisah-pisah;
4. Kurang adanya persamaan persepsi dalam hal pengelolaan BUMN/D.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) PP 27 Tahun 2014, pengelolaan barang milik daerah mencakup dalam hal:

- a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b. Pengadaan;
- c. Penggunaan;
- d. Pemanfaatan;
- e. Pengamanan dan pemeliharaan;
- f. Penilaian;
- g. Pemindahtanganan;
- h. Pemusnahan;
- i. Penghapusan;
- j. Penatausahaan; dan
- k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Mengenai ruang lingkup pengelolaan barang milik daerah ini, Perda Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 memberikan perluasan ruang lingkup sehingga menjadi sebagai berikut:

- a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- b. Pengadaan;
- c. Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran;
- d. Penggunaan;
- e. Penatausahaan;
- f. Pemanfaatan;
- g. Pengamanan dan pemeliharaan;
- h. Penilaian;
- i. Penghapusan;
- j. Pemindahtanganan;
- k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- l. Pembiayaan; dan
- m. Tuntutan ganti rugi.

Pembahasan tesis ini berawal dari kewenangan pengelolaan Kebun Binatang Surabaya yang pada mulanya ada pada Perkumpulan KBS atau yang kemudian berganti nama menjadi Perkumpulan Taman Flora dan Satwa Surabaya (PTFSS). Kewenangan pengurusan Kebun Binatang Surabaya oleh PTFSS ini dilakukan atas

adanya izin konservasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan berdasarkan Keputusan Dirjen Perlindungan Hukum dan Konservasi Alam No. 13/Kpts/DJ-IV/2002 tentang Pengakuan KBS sebagai Lembaga Konservasi Eksitu Satwa Liar. Dalam perkembangannya, terjadi konflik internal dalam tubuh perkumpulan yang mengakibatkan terganggunya proses pengurusan dan pengelolaan Kebun Binatang Surabaya yang ditandai dengan banyaknya satwa Kebun Binatang Surabaya yang mati baik karena sakit, umur yang sudah tua, serta kurang terawatnya satwa-satwa tersebut. Terlebih satwa-satwa yang mati tersebut tidak pernah dilaporkan kepada Direktur Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan Keputusan Dirjen Perlindungan Hukum dan Konservasi Alam No. 13/Kpts/DJ-IV/2002. Atas dasar hal ini maka Kementerian Kehutanan Direktur Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam mengeluarkan surat perintah tugas no. PT.27/IV-KKH/2010 untuk adanya pengambilalihan dan pengelolaan sementara Kebun Binatang Surabaya per 22 Februari 2010. Kemudian pada tanggal 28 April 2010 dilakukan pembentukan Tim Manajemen melalui SK No. 75/IV-SKK/2010.

Bahwa untuk menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh PTFSS maka pada tanggal 20 Agustus 2010 dikeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. SK. 471/Menhut-IV/2010 tentang Pencabutan Keputusan Dirjen Perlindungan Hutan Dan Pelestarian Alam No. 13/KPTS/DJ-IV/2002 tanggal 30 Juli 2002 tentang Pengakuan PTFSS Sebagai Lembaga Konservasi Eksitu Satwa Liar. Dengan ini maka PTFSS tidak lagi diakui sebagai lembaga konservasi atau dengan kata lain PTFSS tidak lagi memiliki izin lembaga konservasi dan manajemen pengelolaan atas Kebun Binatang Surabaya beralih ke Tim Pengelola Sementara KBS yang dibentuk melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.472/Menhut-IV/2010 dengan masa kerja 1 (satu tahun) dan kemudian diperpanjang pada tahun berikutnya melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 281/Menhut-IV/2011 yang kemudian diperpanjang lagi pada tahun selanjutnya melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK. 106/Menhut-IV/2012. Sementara itu atas adanya keputusan menteri kehutanan yang mencabut izin penelolaan dari PTFSS maka PTFSS menggugat melalui Pengadilan Negeri Surabaya. Atas adanya polemik yang

berkepanjangan ini maka Pemerintah Kota Surabaya berkehendak untuk mengelola Kebun Binatang Surabaya atas dasar bahwa setidaknya secara yuridis Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemegang sah hak atas tanah Kebun Binatang Surabaya. Dengan ini maka Pemerintah Kota Surabaya mengajukan permohonan izin lembaga konservasi kepada Menteri Kehutanan dan oleh karena ini dikeluarkan Surat dari Menteri Kehutanan No. 378/Menhut-IV/2013 perihal Izin Lembaga Konservasi KBS tertanggal 3 Juli 2013 yang berisi:

1. Menteri Kehutanan mendukung Permohonan izin lembaga konservasi atas nama Perusahaan Daerah Taman Satwa KBS;
2. Sambil menunggu izin lembaga konservasi dan pemantapan pengelolaan KBS maka Perusahaan Daerah Taman Satwa KBS dapat melakukan pengelolaan KBS, dengan catatan:
  - a. Menyertakan pengelola teknis professional di bidang konservasi;
  - b. Lahan diperuntukkan bagi KBS dan bukan untuk hal lain;
  - c. Pelaksanaan harus koordinasi dengan Balai Besar KSDA Jatim dan Tim Pengelola Sementara KBS terkait pengelolaan satwa.

Selanjutnya keluarlah Surat Keputusan Menteri Kehutanan Direktur Perlindungan dan Konservasi Alam No S.346/IV/KKH/2013 perihal penyelesaian permasalahan KBS yang berisi:

- a. Kesepakatan mengenai pengelolaan bersama KBS oleh Balai besar KSDA Jatim, Tim Pengelola Sementara KBS dan PD Taman Satwa KBS sampai terbitnya izi lembaga konservasi KBS secara definitif;
- b. Perlu disusun rencana kerja;
- c. Tahapan pelaksanaan keiatan harus dilaporkan kepada Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementrian Kehutanan.

Atas fakta hukum yang demikian maka Surat dari Menteri Kehutanan No. 378/Menhut-IV/2013 tidak dapat dikategorikan sebagai izin lembaga konservasi karena sifatnya yang hanya merupakan dukungan. Namun kata dapat dalam surat keputusan tersebut membawa dampak bahwa Perusahaan Daerah Taman Satwa KBS mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan KBS dengan syarat

yang telah dicantumkan dalam keputusan. Selanjutnya adanya surat keputusan menteri kehutanan nomor SK.677/MENHUT/II/2014 yang menyatakan pemberian izin sebagai Lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang kepada PD. Taman Kebun Binatang Surabaya di Provinsi Jawa Timur.

Bahwa terlepas dari masalah pengelolaan Kebun Binatang Surabaya. Seperti yang telah dijelaskan dalam sub bab sebelumnya dimana tanah kebun binatang Surabaya merupakan aset sah dari pemerintah kota Surabaya sehingga untuk pengelolaan aset tanah maka pemerintah Surabaya mempunyai hak secara penuh untuk melakukan pengelolaan asetnya sebagaimana dalam PP 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan diperkuat melalui Perda Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Atas adanya permasalahan mengenai pengelolaan karena aset bangunan yang merupakan milik dari PTFSS dan satwa yang dikuasai langsung oleh negara, maka dikarenakan pembahasan dalam tesis ini mengenai Pengelolaan tanah "ASET" Pemerintah Kota Surabaya yakni adalah Tanah Kebun Binatang Surabaya maka pengelolaan atas tanah tersebut secara hukum dengan alas hak yang sah berada pada Pemerintah Kota Surabaya sesuai PP 27 Tahun 2014.

### **Status Asset Kebun Binatang Surabaya**

Berkaitan dengan subjek Hak Pakai atas tanah negara ini, A.P. Parlindungan menyatakan bahwa ada Hak Pakai yang bersifat publikrechtelijk, yang tanpa right of disposal (artinya yang tidak boleh dijual ataupun dijadikan jaminan utang), yaitu Hak Pakai yang diberikan untuk instansi-instansi Pemerintah seperti sekolah, perguruan tinggi negeri, kantor pemerintah dan sebagainya, dan Hak Pakai yang diberikan untuk perwakilan asing, yaitu Hak Pakai yang diberikan untuk waktu yang tidak terbatas dan selaman pelaksanaan tugasnya, ataupun Hak Pakai yang diberikan untuk usaha-usaha sosial dan keagamaan juga diberikan untuk waktu yang tidak tertentu dan selama melaksanakan tugasnya.<sup>12</sup> Dengan demikian hak

---

<sup>12</sup> A.P. Parlindungan, '*Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*' (Mandarmaju 1989).[34].

pakai di atas tanah Negara a.n. Pemkot Surabaya yang digunakan sebagai lahan KBS tersebut sudah tepat dan sesuai dengan prosedur yang ada karena didahului dengan terbitnya keputusan pemberian hak tersebut, yaitu Pemkot Surabaya berhak menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya. Berdasarkan waktu penggunaannya, selanjutnya barang milik daerah dibedakan menjadi dua jenis, yaitu barang inventaris dan barang habis pakai. Barang inventaris adalah seluruh barang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang penggunaannya lebih dari satu tahun dan dicatat serta didaftar dalam Buku Inventaris. Sedangkan barang habis pakai adalah barang yang dimiliki oleh Pemerintah daerah yang penggunaannya kurang dari satu tahun.<sup>13</sup> Sedangkan berdasarkan jenisnya berdasarkan Pasal 5 ayat 3 Permendagri Nomo 19 Tahun 2016, membedakan antara barang milik daerah yang berwujud dan tidak berwujud.

Aset pemerintah berdasarkan golongannya maka terdapat enam golongan serta aset lainnya, yaitu sebagai berikut <sup>14</sup>:

1. Golongan Tanah;
2. Golongan Peralatan dan Mesin;
3. Golongan Gedung dan Bangunan;
4. Golongan Jalan, Irigasi dan Jaringan;
5. Golongan Aset Tetap Lainnya;
6. Golongan Konstruksi dan Pengerjaan;
7. Golongan Aset Lainnya.

Bahwa memang hak atas tanah Kebun Binatang Surabaya merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya, namun tidak serta merta Pemerintah Kota Surabaya dapat melakukan pengelolaan atas segala sesuatu yang berada di atas tanahnya, dalam kasus ini adalah Kebun Binatang Surabaya. Untuk dapat mengelola Binatang, diperlukan izin khusus, yaitu Izin Lembaga Konservasi. Hak Pakai yang dimiliki Pemerintah Surabaya berbeda dengan Izin Lembaga Konservasi.

---

<sup>13</sup> Aditya Rizaldi Amien, '*Pengelolaan Aset Tetap Dalam Rangka Peningkatan Keandalan Laporan Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten Madiun*' Skripsi (Fakultas Hukum Universitas Airlangga).[13].

<sup>14</sup> M. Yusuf, '*Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*', (Salemba Empat 2010).[1].

**Status Aset Non Tanah Kebun Binatang Kota Surabaya**

Mengenai aset non tanah sendiri akan dibedakan lagi mengenai aset hewan dan non hewan, yaitu nantinya untuk memudahkan pengklasifikasian status hukum atas kedua aset tersebut. Atas aset hewan, maka dalam pengaturan Buku II KUH Perdata tentang Hukum Benda disebutkan bahwa hewan termasuk dalam benda bergerak. Dalam hal ini, meskipun subjek hukum memiliki hak milik atas benda tertentu, tidak serta merta mereka berhak mengalihkan benda-benda tersebut di luar ketentuan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal ini maka harus di mengerti bahwa konservasi adalah langkah-langkah pengelolaan tumbuhan dan/ atau satwa liar yang diambil secara bijaksana dalam rangka memenuhi kebutuhan generasi saat ini dan generasi yang masa mendatang. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan 2 Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.31/Menhut-II/2012 tentang Lembaga Konservasi, disebutkan bahwa kebun binatang sebagai konservasi untuk kepentingan umum, yakni konservasi *ex-situ* sebagai konservasi tumbuhan dan/atau satwa yang dilakukan diluar habitat alaminya, maka dalam hal ini penguasaan adalah pada negara.

Mengenai aset non hewan, maka dalam hal ini aset non hewan dalam Kebun Binatang Surabaya adalah kepemilikan dari Perkumpulan KBS, meskipun saat ini izin lembaga konservasi ada pada Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini karena, pertama bahwa senyatanya perkumpulan KBS tersebut masih ada dan eksis. Yang kedua, adanya teori yang ada dalam hukum perdata, bahwa hapusnya “hak publik” dalam kaitannya dengan izin tidak serta merta menghapuskan hak-hak keperdataan yang dimiliki oleh individu/badan hukum, kecuali hapusnya hak tersebut diperintahkan oleh undang-undang.

**Pengelolaan Kebun Binatang Surabaya oleh Pemerintah Kota Surabaya**

Berikut akan penulis jelaskan kronologis pengelolaan Kebun Binatang Surabaya oleh Pemerintah Kota Surabaya agar mempermudah untuk memahami permasalahan yang terjadi:

- a. Kebun Binatang Surabaya pertama kali didirikan berdasarkan SK Gubernur

- Jenderal Belanda tanggal 31 Agustus 1916 No. 40 dengan nama Soerabaiasche Planten-en Dierentuin (Kebun Botani dan Binatang Surabaya) atas jasa seorang jurnalis bernama H.F.K. Kommer yang memiliki hobi mengumpulkan binatang;
- b. Pada tanggal 30 Juli 2002, terbit Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor: 13/Kpts/DJ-IV/2002 tentang Pengakuan Kebun Binatang Surabaya sebagai Lembaga Konservasi Eksitu Satwa Liar dengan masa berlaku hingga 30 Juli 2032. Sejak pendirian dan terhitung sampai tanggal 20 Agustus 2010, KBS dikelola oleh Perkumpulan;
  - c. Pada Bulan Februari 2003 diadakan Rapat Umum Anggota Luar Biasa dalam rangka pergantian kepengurusan perkumpulan dan selanjutnya hingga kurun waktu s/d tahun 2010 telah terjadi pergantian kepengurusan beberapa kali dalam tubuh PTFSS, akibat adanya perselisihan antar pengurus;
  - d. Ditjen PHKA Kementerian Kehutanan bersama Pemerintah Kota Surabaya dan Perkumpulan Kebun Binatang Se-Indonesia (PKBSI) telah melakukan beberapa langkah strategis untuk menyelesaikan permasalahan internal KBS antara kubu Stanny Subakir dan Basuki pada tanggal 7 Januari 2010 di Tretes dan tanggal 18 Februari di Jakarta. Kedua pertemuan tersebut tidak membuahkan perdamaian diantara kedua belah pihak;
  - e. Dalam rangka untuk meminimalisasi dampak yang terjadi akibat konflik tersebut, Dirjen PHKA mengeluarkan Surat No : S.94/IV-KKH/2010 tanggal 19 Februari dan Surat Perintah Tugas Nomor : PT.27/IV-KKH/2010 tanggal 22 Februari. Melalui surat tersebut maka pengelolaan KBS dilaksanakan oleh Tim Manajemen KBS Sementara yang terdiri dari wakil-wakil Ditjen PHKA, Balai Besar KSDA Jawa Timur, Pemerintah Kotamadya Surabaya dan PKBSI;
  - f. Mengingat konflik internal kepengurusan perkumpulan KBS tidak selesai, maka Menteri Kehutanan mencabut izin lembaga konservasi atas nama KBS dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.471/Menhut-IV/2010 Tanggal 20 Agustus 2010 tentang Pencabutan Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Nomor 13/KPTS/DJ-IV/2012

tentang Pengakuan Kebun Binatang Surabaya sebagai Lembaga Konservasi Eksitu Satwa Liar;

- g. Untuk kelanjutan pengelolaan sementara KBS, Kementerian Kehutanan telah menetapkan Tim melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. SK 472/Menhut-IV/2010, tanggal 20 Agustus 2010 tentang Pembentukan Tim Pengelola Sementara Kebun Binatang Surabaya. Keanggotaannya terdiri dari unsur Kementerian Kehutanan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kota Surabaya dan PKBSI;
- h. Pada bulan April 2011, Dirjen PHKA dan Tim Pengelola Sementara KBS melakukan audiensi dengan Walikota Surabaya untuk mendiskusikan kelanjutan pengelolaan KBS yang lebih baik. Dalam pertemuan tersebut, Walikota menyampaikan keinginannya untuk mengelola KBS. Sebagai tindak lanjut dari pertemuan tersebut, Dirjen PHKA menyampaikan surat kepada Walikota Surabaya No. S.364/IV-KKH/2011 tanggal 5 Agustus 2011 dengan inti surat menyarankan menggandeng investor putra daerah potensial untuk pengelolaan KBS dan segera menyampaikan permohonan izin paling lambat 2 bulan;
- i. Mengingat belum adanya pemohon/investor sebagai calon pemegang izin definitif KBS, maka keberadaan Tim Pengelola Sementara KBS diperpanjang sampai dengan adanya izin definitif melalui SK. 281/MENHUT-IV/2011 tanggal 18 Agustus 2011 dan SK.106/Menhut-IV/2012 tanggal 17 Februari 2012;
- j. Pada tanggal 3 Juli 2012, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan Perda Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya;
- k. Pada tanggal 13 Maret 2013, PD Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya dengan Surat Nomor 001/KBS.3/2013 telah mengajukan izin Lembaga Konservasi kepada Menteri Kehutanan;
- l. Pada tanggal 11 Februari 2014 Menteri Kehutanan dengan surat No. S.94/Menhut-II/2014 memberikan persetujuan izin prinsip Lembaga Konservasi dalam bentuk Kebun Binatang, dengan kewajiban:

1. Melakukan studi lingkungan;
  2. Melakukan pembangunan infrastruktur sekurang-kurangnya kantor pengelola, fasilitas kesehatan, dan sarana pemeliharaan specimen koleksi sesuai site plan;
  3. Melaporkan kemajuan proses sebagaimana angka 1 dan 2 di atas;
- m. Berdasarkan hasil evaluasi dari BBKSDA Jawa Timur sesuai surat No. S.244/BBKSDA.JAT-2.2014 tanggal 20 Mei 2014 perihal hasil evaluasi pemenuhan kewajiban persetujuan prinsip dan rekomendasi Izin Lembaga Konservasi atas nama PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya, menyatakan:
1. PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya telah menyusun kajian lingkungan dalam bentuk dokumen pengelolaan lingkungan hidup (DPLH) yang telah mendapat persetujuan Kepala Badan Lingkungan Hidup Pemerintah Kota Surabaya No. 660.1/410/436.7.2/2014 tanggal 7 April 2014;
  2. Telah dilakukan evaluasi dan pemeriksaan kesiapan sarana dan prasarana pengelolaan Kebun Binatang Surabaya, baik yang telah ada, yang diperbaiki, maupun sarana baru yang dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan No. BA.257/BBKSDA.JAT-4.3/2014 tanggal 19 Mei 2014;
- n. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh BBKSDA Jawa Timur diatas, Direktur Utama PD. TSKBS dengan Surat No. 406/Ext/PDTS/VI/2014 tanggal 17 Juni 2014 kepada Direktur Jenderal PHKA menyampaikan bahwa pemenuhan kewajiban permohonan Izin Lembaga Konservasi telah terpenuhi;
- o. Pada tanggal 7 Juli 2014 melalui surat Direktur Jenderal PHKA No. 468/IV-Set/2014, PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya berdasarkan penilaian administrasi dan administrasi dapat diberikan izin sebagai lembaga konservasi dalam bentuk kebun binatang;
- p. Pada tanggal 13 Agustus 2014, Menteri Kehutanan mengeluarkan surat keputusan No. SK.677/Menhut-II/2014, tentang Pemberian Izin sebagai Lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang kepada PD. Taman Kebun Binatang Surabaya di Provinsi Jawa Timur;

- q. Pada tanggal 20 Oktober 2016, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan No: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt yang salah satu amarnya berisi putusan menyatakan batal Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. S.677/Menhut-II/2014 tentang Pemberian Izin sebagai lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang Kepada PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya di Propinsi Jawa Timur tanggal 13 Agustus 2014;

Dasar hukum pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt. terkait Pembatalan SK.677/Menhut-II/2014 dalam Pengelolaan Kebun Binatang Surabaya. Berdasarkan uraian kronologis sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bab pembahasan sebelum ini, dapat diketahui bahwa terhadap pengelolaan Kebun Binatang Surabaya terdapat Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt yang diputus pada tanggal 20 Oktober 2016. Putusan tersebut tentunya akan memberikan implikasi yuridis terhadap Pengelolaan Kebun Binatang Surabaya yang telah berjalan selama ini.

Adapun yang menjadi obyek sengketa Putusan PTUN Nomor: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt adalah Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : SK.677/Menhut-II/2014 tentang Pemberian Izin Sebagai Lembaga Konservasi Dalam Bentuk Kebun Binatang Kepada PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya di Propinsi Jawa Timur, tanggal 13 Agustus 2014. Selanjutnya, para pihak yang berperkara dalam sengketa TUN diantaranya adalah Yayasan Taman Flora dan Satwa Surabaya (dh Perkumpulan Taman Flora dan Satwa Surabaya) selaku Penggugat, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia selaku Tergugat dan Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya selaku Tergugat II Intervensi. Adanya Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : SK.677/Menhut-II/2014 adalah sebagai dasar yang sah Perusahaan Daerah (PD) Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya yang merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mengelola Kebun Binatang Surabaya.

Berdasarkan pertimbangan hakim diatas, diketahui bahwa majelis hakim TUN mengharapkan bahwa dalam pengelolaan Kebun Binatang Surabaya

diperlukan sinergi atau kerja sama antara pengelola lama Kebun Binatang Surabaya dengan PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya. Hal tersebut bertentangan dengan rasio legis dikeluarkannya Surat Keputusan Nomor: SK.677/Menhut-II/2014, yaitu untuk menghindari dampak yang terjadi akibat konflik internal yang berlarut-larut oleh pengurus KBS yang lama yang menyebabkan banyaknya satwa yang mati dan tidak terurusnya Kebun Binatang Surabaya.

Upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan dalam perkara No: 57/G/LH/2016/PTUN.Jkt yang telah inkraact tersebut adalah mengajukan adalah mengajukan upaya hukum luar biasa yaitu Peninjauan Kembali. Alasan Peninjauan Kembali berdasarkan ketentuan Pasal 67 UU No.14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung jo UU RI No 3 Tahun 2009 di antaranya sebagai berikut:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

### **Kesimpulan**

Bahwa makna pengelolaan tanah aset milik pemerintah daerah merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk memanfaatkan tanah aset milik daerah yang ada secara efektif dan efisien. Berkaitan dengan Kebun Binatang Surabaya, tanah Kebun Binatang Surabaya merupakan aset tidak bergerak milik Pemerintah Kota Surabaya yang perolehannya didasarkan atas dasar ketentuan undang-undang yaitu berdasarkan Hak Pakai No. 2 atas tanah negara bekas eig No. 12323 seb dan bekas

Hak Pakai No. 8/K.Darmo daftar isian tanggal 27-2-2001 No. 1657/2001 dan Sertipikat Tanah Hak Pakai No.3 BPN Kantor Pertanahan Kota Surabaya atas nama Pemerintah Kota Surabaya atas tanah bekas eig No. 12323 seb daftar isian 26-10-1999 No. 11.751/99.

Dasar hukum pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melalui Putusan Nomor: 57/G/LH/2016/PTUN.JKT. jo Putusan Banding Nomor: 18/B/LH/2017/PT.TUN.JKT. jo Putusan Kasasi Nomor: 443 K/TUN/LH/2017, yang pokoknya di dalam salah satu namanya: Menyatakan batal Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. S.677/Menhut-II/2014 tentang Pemberian Izin sebagai lembaga konservasi dalam bentuk kebun binatang kepada PD. Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya di Propinsi Jawa Timur. Bahwa putusan Majelis Hakim membatalkan pemberian izin terkait pengelolaan Kebun Binatang Surabaya mengakibatkan ketidakpastian hukum kepada PD. Taman Kebun Binatang Surabaya terhadap status pengelolaan Kebun Binatang Surabaya, sehingga tujuan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pelaksanaan pemerintahan dalam suatu Negara untuk memanfaatkan aset tersebut tidak dapat tercapai baik.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Prespektif hukum; Teori, Kritik, dan Praktik* (Raja Grafindo Persada 2009).

A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* (Mandarmaju 1989).

Aditya Rizaldi Amien, *'Pengelolaan Aset Tetap Dalam Rangka Peningkatan Keandalan Laporan Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten Madiun'* Skripsi (Fakultas Hukum Universitas Airlangga).

Artauli Elysabeth L.M., *Perjanjian Sewa Menyewa Barang Milik Daerah* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2008).

Emanuel Sujatmoko, *Bentuk Hukum Kerjasama Antar Daerah* (PT. Revka Petra Media 2016).

M. Yusuf, *Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan*

*Keuangan Daerah Terbaik* (Salemba Empat 2010).

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Kencana 2008).

Philipus M. Hudjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*.(Gajah Mada University Press 2011).

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar* (Liberry 2007).

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah* (Kanisius 2007).

Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Kencana Prenadamedia Group 2013).

### **Jurnal dan Tesis**

Aras Aira, 'Peran Manajemen Aset Dalam Pembangunan Daerah' (Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan 2014).

Bheni Yuliyanto, 'Pengelolaan Administrasi Tanah-Tanah Asset Pemerintah Guna Mendapatkan Kepastian Hukum di Kabupaten Wonogiri' (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2009).

**HOW TO CITE:** Donny Ferdiansyah Sanjaya, 'Pengelolaan Tanah Aset Pemerintah Daerah (Studi Kasus pengelolaan Kebun Binatang Surabaya)' (2019) Vol. 2 No. 1 Media Iuris.

**--Halaman ini sengaja dikosongkan--**