

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Tanah

Tanah merupakan media penampung seluruh kegiatan makhluk hidup, khususnya manusia. Pengertian tanah menurut (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016b) adalah salah satu bagian dari permukaan bumi atau lapisan bumi yang terletak di bagian paling atas. Selanjutnya, (Ramadhani, 2021) mendefinisikan tanah sebagai lapisan bumi yang memiliki kekayaan alam untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik secara individu, maupun berkelompok. Adapun definisi tanah menurut (Mulyana, 2019) adalah aset/properti yang memiliki keunikan dan karakter khusus pada kegunaan dan kelangkaan/*scarcity* nya. (Sugandhy & Hakim, 2008), mendefinisikan tanah sebagai tempat berlangsungnya berbagai kegiatan, namun jumlahnya terbatas sehingga diperlukan penyediaan, penataan, dan peruntukan yang terkonsep untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa tanah adalah bagian paling atas dari permukaan bumi dengan jumlah terbatas yang berfungsi sebagai tempat berlangsungnya berbagai kegiatan makhluk hidup.

2.2 BMN *idle*

Pengadaan BMN dilakukan untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Apabila suatu BMN yang dikuasai Pengguna Barang tidak digunakan untuk melaksanakan tugas K/L selama beberapa waktu atau digunakan tetapi tidak sesuai dengan tugas K/L, BMN tersebut termasuk BMN *idle*.

Pengertian BMN *idle* menurut (Pemerintah Indonesia, 2016) adalah Barang Milik Negara yang tidak digunakan sesuai dengan tugas Kementerian/Lembaga. BMN *idle* tersebut dapat berupa tanah dan/atau bangunan milik Kementerian/Lembaga. Keberadaan BMN *idle* dapat menyebabkan pengelolaan BMN tidak efektif dan efisien. Hal tersebut disebabkan oleh aset yang dimiliki tidak dapat menghasilkan nilai tambah yang optimal dan terus menghasilkan beban biaya perawatan selama berada di tangan pengguna barang.

2.3 Optimalisasi aset

Seiring berkembangnya zaman, jumlah kepadatan penduduk di suatu wilayah terus bertambah. Hal tersebut berbanding lurus dengan permintaan masyarakat atas aset tetap berupa tanah sebagai tempat tinggal dan melaksanakan aktivitas. Sayangnya, kenaikan jumlah permintaan masyarakat atas tanah tidak diimbangi dengan ketersediaan tanah. Sementara itu, masih banyak ditemui tanah kosong *idle* atau yang sudah tidak dioperasikan oleh pemiliknya karena tidak memberikan manfaat dan keuntungan yang optimal. Keadaan inilah yang mengharuskan pemanfaatan aset dilakukan secara optimal agar sisa tanah yang ada dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Definisi optimalisasi menurut (Siahaan et al., 2019) adalah sebuah usaha untuk menyelesaikan beberapa masalah dengan mencari solusi yang paling baik berdasarkan tolak ukur tertentu. Adapun pengertian optimalisasi aset adalah metode kerja dalam mengelola aset yang berguna untuk memaksimalkan potensi lokasi, nilai, fisik, jumlah/volume, legalitas, dan ekonomi yang dimiliki suatu aset, Sutrisno (2004, dikutip dalam Suciyani, 2013). Optimalisasi aset dilakukan pada aset-aset yang tidak digunakan maksimal sesuai peruntukannya sehingga menjadi aset *idle*, (Siregar, 2004).

Pengelolaan aset yang optimal dilakukan agar aset tersebut memiliki nilai tertinggi sehingga penggunaannya menghasilkan manfaat yang maksimal. Agar dapat menghasilkan keuntungan tertinggi, proses pengoptimalan aset harus dapat memaksimalkan potensi yang dimiliki aset tersebut atau paling tidak meminimalkan biaya yang diperlukan atas hambatan-hambatan dalam pengelolaannya. Hal ini sejalan dengan pendapat (Siregar, 2004) yang mengatakan bahwa pengelolaan aset yang optimal perlu memaksimalkan ketersediaan aset, memaksimalkan penggunaan aset, dan meminimalkan biaya kepemilikan. Dengan demikian, optimalisasi aset dapat diartikan sebagai usaha dalam mengelola aset yang tidak sesuai peruntukannya dengan cara memaksimalkan potensi aset dan meminimalkan biaya pengelolaan sehingga dapat menghasilkan keuntungan tertinggi.

2.4 Analisis ekonomi dan demografi

Istilah ekonomi menurut Sukirno dalam (Marit et al., 2021) adalah informasi yang berkaitan dengan keadaan ketidakseimbangan antara kemampuan faktor-

faktor produksi untuk memproduksi barang dan jasa dan keinginan konsumen untuk membeli barang dan jasa. Adapun pengertian demografi menurut Mantra (2003, dikutip dalam Alma, 2019) adalah ilmu yang mempelajari struktur dan kependudukan di suatu daerah. Dengan demikian, pengertian analisis ekonomi dan demografi adalah kajian yang berguna untuk mengetahui hubungan antara produsen dan konsumen, serta struktur kependudukan di suatu daerah.

Terdapat beberapa analisis ekonomi dan demografi yang dilakukan terhadap objek penelitian menurut (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2013) dalam Keputusan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 184/KN/2013 antara lain:

1. tingkat pertumbuhan ekonomi;
2. tingkat inflasi; dan
3. jumlah dan komposisi penduduk.

Hasil dari analisis ekonomi dan demografi diharapkan dapat memberikan gambaran tentang karakteristik ekonomi dan kependudukan di suatu daerah sehingga dapat mendukung alternatif penggunaan yang diusulkan terhadap objek penelitian.

2.5 Analisis pasar

Pasar merupakan kata benda/*nomina* yang artinya tempat orang melakukan jual beli, (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016a). Arti pasar menurut (Hamali & Eka Sari Budihastuti, 2017) adalah wadah yang mempertemukan pembeli dan penjual atau tempat pertemuan permintaan dan penawaran dalam membentuk suatu harga. Selanjutnya, (Halim, 2018) mendefinisikan pasar sebagai tempat orang-orang yang memiliki daya beli untuk bertransaksi guna mencukupi kebutuhan dan keinginan membeli suatu barang atau jasa. Dengan demikian, pasar

adalah wadah bagi sekumpulan orang yang ingin melakukan kegiatan jual beli untuk mencukupi kebutuhan dan keinginan atas suatu barang atau jasa.

Pasar yang dimaksud dalam KTTA ini adalah pasar properti yang menunjukkan permintaan atas kebutuhan tertentu dan penawaran properti yang tersedia di suatu daerah sehingga dibutuhkan sebuah analisis pasar untuk mengidentifikasi penggunaan properti yang menghasilkan nilai tertinggi dan terbaik. Analisis pasar menurut (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2013) adalah analisis yang digunakan pada faktor-faktor di pasar properti yang mempengaruhi permintaan dan penawaran atas objek analisis. Analisis pasar berguna untuk mengidentifikasi kelayakan potensi pasar bagi *existing property* berdasarkan penggunaan tertentu yang diajukan pada suatu tempat di masa yang akan datang, (Prawoto, 2015). Menurut Keputusan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 184/KN/2013 analisis pasar atas Objek Analisis dibagi menjadi 6 bagian, yaitu

1. analisis penggunaan properti;
2. analisis permintaan properti;
3. analisis penawaran properti;
4. analisis keseimbangan pasar properti;
5. analisis target pasar properti; dan/atau
6. analisis SWOT pasar.

Analisis pasar atas lokasi lahan yang telah dilakukan dapat mengerucutkan usulan alternatif penggunaan menjadi usulan yang menghasilkan nilai tertinggi dan terbaik yang kemudian akan dilanjutkan ke analisis HBU.

2.6 Konsep analisis highest and best use

Salah satu cara mengoptimalkan pemanfaatan aset *idle* adalah dengan melakukan analisis *Highest and Best Use* (HBU). Analisis HBU atau penggunaan tertinggi dan terbaik (PTT) menurut (Appraisal Institute, 2013) adalah “*the reasonably probable and legal use of vacant land or an improved property that is physically possible, appropriately supported, and financially viable and that results in the maximum value*” atau alternatif penggunaan yang rasional dan sah secara hukum dari suatu lahan kosong atau properti yang telah dikembangkan yang memungkinkan secara fisik, didukung dengan tepat, layak secara keuangan, dan memberikan nilai tertinggi. Adapun Standar Penilaian Indonesia (2013, dikutip dalam Mulyana, 2019), mendefinisikan HBU sebagai penggunaan properti yang paling memungkinkan dan optimal, yang secara fisik dimungkinkan, telah dipertimbangkan secara memadai, diizinkan secara hukum, layak secara finansial, dan menghasilkan nilai tertinggi bagi properti tersebut. Menurut (Prawoto, 2015), pengertian *Highest and Best Use* adalah kemungkinan yang wajar dan legal untuk menggunakan lahan atau properti yang telah dikembangkan, yang secara fisik memungkinkan, memiliki dukungan peraturan yang sesuai, layak secara keuangan dan menghasilkan nilai maksimal. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, analisis HBU dapat diartikan sebagai alternatif penggunaan paling rasional atas suatu lahan maupun properti yang telah dikembangkan, yang memungkinkan secara fisik, diizinkan secara hukum, layak secara finansial, dan memberikan nilai tertinggi.

Pengaplikasian analisis HBU dapat diterapkan pada lahan kosong atau pada properti yang dikembangkan. Hal tersebut dijelaskan oleh (Prawoto, 2015) dalam buku berjudul “Teori dan Praktek Penilaian Properti Edisi Ketiga” yang bertuliskan sebagai berikut:

1. Analisis HBU atas tanah kosong dapat dilakukan dengan mengambil tanah kosong atau tanah yang dianggap kosong dengan membongkar bangunan yang ada. Dengan menggunakan analisis HBU, dapat diketahui peruntukan terbaik untuk tanah tersebut.
2. Analisis HBU pada properti yang telah dikembangkan. Misalnya, sebuah pusat perbelanjaan yang awalnya ramai, namun beberapa tahun kemudian menjadi sepi pengunjung. Berdasarkan hal tersebut, analisis HBU berguna untuk menentukan peruntukan terbaik dari pusat perbelanjaan tersebut untuk dipertahankan, direnovasi, atau diganti dengan bangunan lain.

Penerapan analisis HBU atas suatu lahan atau properti yang dikembangkan harus memenuhi beberapa aspek atau kriteria tertentu untuk mendapatkan peruntukan terbaiknya. Beberapa kriteria tersebut dijelaskan oleh (Appraisal Institute, 2002) dalam buku *“The Dictionary of Real Estate Appraisal Fourth Edition”* yang bertuliskan *“The four criteria that highest and best use must meet are legal permissibility, physical possibility, financial feasibility, and maximum productivity”*. Sejalan dengan hal tersebut, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) melalui Keputusan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 184/KN/2013 tentang Pedoman Analisis Penggunaan Tertinggi dan Terbaik berupa Tanah atau Tanah berikutan Bangunan menjelaskan bahwa analisis HBU atas tanah kosong dan/atau tanah berikutan bangunan harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu diizinkan secara hukum, dimungkinkan secara fisik, layak secara keuangan, dan memberikan produktivitas tertinggi. Dengan demikian, suatu properti dapat

dikatakan *highest and best use* apabila memenuhi empat aspek atau kriteria, yaitu aspek legal, aspek fisik, aspek finansial, dan aspek produktivitas maksimal.

2.6.1 Aspek legal

Aspek legal merupakan tahap awal dalam melakukan analisis HBU. Pada tahap ini, properti akan dikaji agar dapat menentukan alternatif pengembangan yang diizinkan secara hukum. Atribut yang terdapat dalam aspek legal menurut Fanning (2014, dikutip dalam Rahmadewi, 2021), yaitu:

1. peraturan pembangunan seperti *zoning*, aturan intensitas bangunan, dan batasan penggunaan;
2. *property rights* yang berarti hak kepemilikan atas suatu properti; dan
3. *public policy and market delineation*, yaitu peraturan dan kebijakan di suatu wilayah.

Pembagian atribut aspek legal menurut (Prawoto, 2015), adalah peruntukan (*zoning*), aturan mengenai bangunan, situs bangunan bersejarah, dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan lingkungan. Terdapat pula ketentuan mengenai *private restrictions* yang umumnya terdapat dalam peraturan daerah (perda), seperti garis sempadan bangunan (GSB), koefisien dasar bangunan (KDB), koefisien lantai bangunan (KLB), koefisien dasar hijau (KDH), dan ketinggian bangunan, Hidayati & Harjanto (2003, dikutip dalam Santoso, 2021). Adapun penjelasan mengenai atribut *private restrictions* dalam peraturan yang diterbitkan oleh (Pemerintah Kota Surabaya, 2017) adalah sebagai berikut:

1. garis sempadan bangunan (GSB) adalah batas yang tidak boleh dilampaui oleh denah bangunan menuju arah Garis Sempadan Pagar, yang telah ditetapkan dalam rencana kota
2. koefisien dasar bangunan (KDB) adalah persentase perbandingan antara luas seluruh lantai dasar bangunan dengan luas lahan/tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan
3. koefisien lantai bangunan (KLB) merupakan persentase perbandingan antara luas seluruh lantai bangunan dengan luas lahan/tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan
4. koefisien daerah hijau (KDH) merupakan persentase perbandingan antara luas seluruh ruang terbuka di luar bangunan yang diperuntukkan bagi pertamanan/penghijauan dengan luas lahan/tanah perpetakan/daerah perencanaan yang dikuasai sesuai rencana tata ruang dan rencana tata bangunan dan lingkungan
5. ketinggian bangunan merupakan tinggi suatu bangunan dinyatakan dalam meter yang dihitung mulai dari muka tanah sampai elemen tertinggi bangunan atau hasil perkalian antara jumlah lantai bangunan dengan tinggi per lantai bangunan 3 (tiga) meter sampai 5 (lima) meter, kecuali pada bangunan yang tidak terpengaruh Kawasan Keselamatan Operasional Penerbangan (KKOP) maka ketinggian bangunan dihitung dari muka tanah sampai dengan tinggi lantai bangunan (tanpa memperhitungkan struktur atap).

2.6.2 Aspek fisik

Tahap kedua dalam melakukan analisis HBU adalah mempertimbangkan aspek fisik. Pada tahap ini, properti ditinjau untuk memastikan alternatif pengembangan yang direncanakan layak secara fisik. Aspek fisik yang dapat mempengaruhi pengembangan tanah menurut (Prawoto, 2015), adalah ukuran, bentuk, daerah, kemiringan, aksesibilitas dan risiko alami daerah.

Aspek fisik untuk lahan kosong yang akan dianalisis adalah bentuk lahan, ukuran lahan, luas, ketinggian, serta garis bentuk lahan, sedangkan aspek fisik pada properti yang dikembangkan adalah luas, desain, dan kondisi properti, Hidayanti & Harjanto (2003, dikutip dalam, Akmaludin & Christono, 2013). Adapun (Wijaya & Utomo, 2017), menyimpulkan bahwa aspek fisik yang akan dianalisis adalah karakteristik pada lokasi properti, aksesibilitas, serta sarana dan prasarana yang memadai untuk mengembangkan properti yang direncanakan.

2.6.3 Aspek finansial

Analisis aspek finansial merupakan tahap lanjutan setelah alternatif penggunaan properti sah secara hukum dan layak secara fisik untuk mengetahui kelayakan secara keuangan atas alternatif penggunaan lahan. Analisis ini mengukur dan memperkirakan setiap potensi *highest and best use* dengan memperhatikan biaya operasi, tingkat kekosongan, pendapatan bersih, dan tingkat pengembalian investasi selama waktu tertentu, (Harjanto & Hidayati, 2013). Sementara itu, (Prawoto, 2015), menekankan pengertian aspek finansial sebagai analisis yang menentukan alternatif penggunaan properti itu layak secara keuangan yang dapat digunakan sebagai

income producing property yang berpotensi tinggi dengan cara membandingkan nilai manfaat atau keuntungan yang didapat dibandingkan dengan pengeluarannya.

Dalam tahap ini, alternatif penggunaan yang direncanakan akan dianalisis proyeksi laba rugi dan arus kas serta kelayakan proyek tersebut. Menurut (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2013) dalam Kepdirjen Nomor 184/KN/2013 tentang Pedoman Analisis Penggunaan Tertinggi dan Terbaik berupa Tanah atau Tanah berikut Bangunan, Analisis proyeksi laba rugi dan arus kas terdiri dari :

1. analisis investasi awal (*initial outlay*);
2. analisis pendapatan;
3. analisis beban; dan/atau
4. analisis *capital expenditures*.

Adapun analisis kelayakan proyek akan disusun dengan proyeksi laporan laba rugi dan arus kas yang didiskontokan terdiri dari beberapa komponen sebagai berikut:

1. analisis *net present value* (NPV) atau perkiraan arus kas untuk mengetahui nilai sekarang dari hasil perhitungan selisih antara pendapatan dan beban yang akan diterima di masa depan dari setiap alternatif penggunaan
2. analisis *internal rate of return* (IRR) untuk mengetahui tingkat pengembalian yang dihasilkan dari setiap alternatif penggunaan
3. analisis *payback period* (PP) untuk mengetahui jangka waktu yang dibutuhkan untuk pengembalian modal dari setiap alternatif penggunaan dengan menggunakan *cash inflow* yang telah dihasilkan.

Setelah proyeksi laba rugi dan analisis kelayakan proyek dilakukan, tahapan yang terakhir adalah menentukan alternatif terbaik yang memenuhi persyaratan aspek keuangan. Alternatif penggunaan yang memenuhi aspek finansial ini merupakan alternatif penggunaan yang layak untuk dikembangkan dan dapat dilanjutkan ke aspek produktivitas maksimum, (Wijaya & Utomo, 2017).

2.6.4 Aspek produktivitas maksimal

Tahapan terakhir dalam analisis *Highest and Best Use* adalah memilih salah satu dari alternatif penggunaan yang ada untuk mendapatkan properti dengan produktivitas maksimum. Suatu alternatif penggunaan dipilih dan diterima apabila memiliki nilai NPV positif dan paling tinggi, memiliki tingkat IRR yang lebih besar daripada biaya modal, dan memiliki nilai PP terpendek. Dengan demikian, opsi penggunaan properti yang dipilih diharapkan dapat memberikan potensi keuntungan yang maksimal dibandingkan opsi penggunaan properti yang lain.