

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Aset

Setiap entitas pelaporan, baik sektor privat maupun sektor publik pasti menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Laporan keuangan yang lazim disusun adalah neraca, laporan arus kas, laporan laba rugi, dan catatan atas laporan keuangan. Dalam basis akrual laporan keuangan yang berbentuk neraca disebut sebagai laporan posisi keuangan. Laporan posisi keuangan ini terdiri dari 3 (tiga) pos utama, yaitu aset, kewajiban, dan ekuitas. Surya (2012, 6) memberikan pengertian aset merupakan sumber daya yang dikuasai oleh perusahaan sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi di masa depan diharapkan diperoleh perusahaan.

Godfrey, et al. (2010, 228) mengutip pernyataan *International Accounting Standards Board (IASB)*, *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements* paragraf 29 menjelaskan definisi aset sebagai berikut: “*an asset is a resource controlled by the entity as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the entity*”. Definisi aset tersebut diartikan sebagai sebuah sumber daya yang dikendalikan oleh entitas sebagai hasil dari transaksi atau kejadian masa lalu dan diharapkan mempunyai manfaat ekonomi di masa depan yang diharapkan mengalir kepada entitas tersebut.

Dalam akuntansi sektor publik, aset sebagaimana dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 01 Paragraf 8 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah mempunyai pengertian sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Bagi pemerintah, manfaat ekonomi masa depan yang dapat diharapkan dari suatu aset adalah berguna bagi kegiatan operasional yang dapat memberikan potensi aliran penerimaan negara atau efisiensi pengeluaran negara.

Pada pemerintah pusat, aset sering disebut sebagai Barang Milik Negara (BMN). Ruang lingkup BMN mengacu pada pengertian berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. BMN didefinisikan sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Pengertian tersebut awalnya hanya membatasi pada BMN yang berwujud sebagaimana penjelasan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Seiring dengan pengelolaan BMN yang semakin berkembang dan kompleks, pengertian BMN tidak hanya membatasi pada BMN yang berwujud, tetapi juga melingkupi BMN yang tidak berwujud sebagai kelompok BMN selain tanah dan/atau bangunan. Ruang lingkup sebagaimana dimaksud tersebut diakomodir dalam PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai pengganti PP Nomor 6 Tahun 2006 yang dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan pengelolaan BMN saat ini.

Selain dapat diperoleh melalui beban APBN, berdasarkan Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 2014, BMN dapat berasal dari perolehan lainnya yang sah, antara lain diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

B. Manajemen Aset

Pengertian yang sangat beragam mengenai manajemen aset tergantung dari sudut pandang oleh peneliti terkait manajemen aset. Siregar (2006, 517) mengutip pernyataan Britton, Connellan, Croft (1989) yang menyebutkan bahwa *Asset Management* adalah “*define good asset managemnt in term of measuring the value of properties (asset) in monetary term and employing the minimum amount of expenditure on its management*”. Sementara itu, definisi manajemen aset menurut Hadinata (2011, 6) adalah suatu proses yang sistematis dan terstruktur yang mencakup seluruh siklus hidup aset. Sementara itu menurut Sugama (2013, 15), secara definitif manajemen aset adalah ilmu dan seni untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan, menginventarisasi, melakukan legal audit, menilai, mengoperasikan, memelihara, membaharukan atau menghapuskan hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisien dengan berdasarkan pada pengelolaan aset fisik.

Terpenuhinya penyediaan pelayanan secara efektif dan efisien oleh suatu entitas organisasi dapat dicapai dengan melakukan manajemen aset. Hariyono (2007, 7) menyatakan beberapa hal yang menjadi cakupan manajemen aset antara lain panduan pengadaan, penggunaan, penghapusan aset, dan pengaturan risiko dan biaya yang terkait selama siklus hidup aset. Implementasi yang efektif dari prinsip-prinsip manajemen aset dapat mengarahkan biaya-biaya penyediaan pelayanan kepada: penurunan permintaan terhadap aset baru dengan mengadopsi solusi non-aset, memaksimalkan potensi manfaat dari aset-aset yang telah ada (*existing asset*), serta menghapuskan aset yang dianggap sudah tidak memiliki manfaat dengan proses yang cepat supaya tidak membebani biaya penyimpanan dan pemeliharaan.

C. Pengelolaan Barang Milik Negara

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menteri Keuangan selaku pembantu Presiden dalam pemerintahan mendapat pelimpahan kekuasaan dari Presiden untuk bertindak selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara yang salah satu kewenangannya adalah menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan BMN.

Pengelolaan BMN adalah kegiatan yang dilakukan atas BMN yang merupakan siklus logistik mulai dari perencanaan kebutuhan dan penganggaran sampai dengan pengawasan dan pengendalian sebagaimana PP Nomor 27 Tahun 2014 pasal 3 ayat (2). Pengelolaan BMN tidak hanya menjadi tanggung jawab Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang, melainkan juga menjadi tanggung jawab Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang. Kewenangan dan tanggung jawab Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang dalam pengelolaan BMN sebagaimana PP Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan BMN/D lebih ditekankan untuk menjadi *asset manager*. Pengelolaan BMN sebagaimana diatur dalam PP tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan BMN yang dilaksanakan oleh Kuasa Pengguna Barang, Pengguna Barang, dan Pengelola Barang sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
2. Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan BMN harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan.
3. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan BMN harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

4. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan BMN diarahkan agar BMN digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
5. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan BMN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
6. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan BMN harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN serta penyusunan Neraca Pemerintah.

Ruang lingkup mengenai pengelolaan BMN yang dinyatakan dalam PP tersebut meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

D. Optimalisasi Barang Milik Negara

Optimalisasi aset mempunyai pengertian yang berbeda-beda dari berbagai peneliti. Optimalisasi aset dapat dicapai dalam tiga langkah yaitu memastikan aset beroperasi pada kapasitas maksimum dan efisien, investasi atas aset dalam seluruh siklus hidupnya untuk meminimalkan total biaya, dan menghasilkan pendapatan tambahan dari aset tersebut jika memungkinkan (Audier, Bard, dan Robieux, 2014). Sementara itu, Hadinata (2011, 6) menyatakan bahwa untuk mencapai manfaat optimal dari sebuah aset, diperlukan pengelolaan yang baik atas siklus hidup aset tersebut.

Pengelolaan BMN *idle* bertujuan untuk meningkatkan optimalisasi BMN. BMN yang terindikasi *idle* yang di Kementerian Keuangan akan dioptimalkan untuk memenuhi kebutuhan akan BMN tersebut di satuan kerja Kementerian Keuangan yang membutuhkan atau dialihkan status penggunaannya kepada Kementerian/Lembaga lain. Tujuan pengelolaan BMN *idle* untuk optimalisasi sehingga diharapkan mengurangi beban anggaran untuk pengadaan aset yang baru. Manfaat lain dalam manajemen BMN yang terindikasi *idle* yaitu Pengguna Barang dapat melakukan pemanfaatan BMN untuk meningkatkan PNBP.

E. Barang Milik Negara Yang Terindikasi Tidak Digunakan Dalam Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Pemerintah (*Idle*)

Beragam literatur yang ada menyebut aset *idle* sebagai *vacant property*, *vacant land*, atau *underutilized asset*. *The General Service Administration Federal Property Management Regulation* dalam Mori (2004, 7) memberikan definisi mengenai *vacant property* dan *underutilized*. *Vacant property* didefinisikan sebagai “*an entire property or portion of property that is not occupied or used for current program purposes of the accountable agency or property that is occupied in caretaker status only*.” Sementara itu, *underutilized* didefinisikan sebagai:

“*an entire property or portion of property that is used only at irregular periods or intermittently by the accountable agency or property that is being used for the agency's current program purposes that can be satisfied with only a portion of the property*.”

Vacant land tidak hanya mencakup lahan tidur atau terlantar atau tanah yang pernah memiliki struktur bangunan di atasnya, tetapi juga tanah dengan bangunan yang terbengkalai, ditinggalkan, terlantar, sebagian hancur atau dihancurkan menurut Bowman dan Pagano (2004, 7). Dari beragam pengertian tersebut BMN yang terindikasi tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi (*idle*) kementerian/lembaga belum mempunyai pengertian yang secara tepat. Dalam PMK Nomor 71/PMK.06/2016, BMN yang tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, yang selanjutnya disebut BMN *idle*, adalah BMN berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/lembaga.

Kriteria BMN *idle* sebagaimana dalam PMK 71/PMK.06/2016 adalah BMN yang sedang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga, atau BMN yang digunakan tetapi tidak sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Sementara itu, BMN yang tidak termasuk dalam kriteria BMN *idle* adalah BMN yang telah direncanakan untuk digunakan oleh Kementerian/Lembaga yang bersangkutan sebelum berakhirnya tahun ketiga, atau

BMN telah direncanakan untuk dimanfaatkan sebelum berakhirnya tahun kedua, terhitung sejak BMN tersebut terindikasi sebagai BMN *idle*.

Berdasarkan kriteria dimaksud, bahwa BMN dinyatakan sebagai BMN terindikasi *idle* ketika BMN berupa tanah dan/atau bangunan tersebut terindikasi tidak sedang digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan juga terindikasi tidak digunakan sesuai tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Informasi mengenai BMN dapat dinyatakan sebagai BMN yang terindikasi *idle* dapat diperoleh melalui hasil pelaksanaan pengawasan dan pengendalian oleh Pengelola Barang, laporan dari Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang, hasil penertiban BMN, Laporan Barang Pengguna/Kuasa Pengguna Semesteran dan Tahunan, Laporan Rekapitulasi Hasil Inventarisasi dari Kementerian/Lembaga, laporan hasil audit aparat pengawas fungsional pemerintah, informasi dari media massa, baik cetak maupun elektronik, dan/atau laporan masyarakat.

F. Penelitian Terdahulu

Telah dilakukan beberapa penelitian terdahulu yang meneliti terkait dengan penelitian yang akan penulis lakukan mengenai BMN yang terindikasi *idle*, antara lain:

1. Jusmin, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (2013) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Manajemen Aset terhadap Tingkat Optimalitas Aset Tetap (Tanah Dan Bangunan) Pemerintah Kota Baubau. Tujuan penelitian Jusmin adalah untuk menganalisis pengaruh inventarisasi aset, legal audit aset, penilaian aset, serta pengawasan dan pengendalian aset terhadap tingkat optimalitas aset tetap (tanah dan bangunan) Pemerintah Daerah di Kota Baubau. Hasil penelitian ini diantaranya adalah terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara inventarisasi aset terhadap tingkat optimalitas aset tetap dan terdapat pengaruh yang positif antara pengawasan dan pengendalian aset terhadap optimalitas aset tetap.
2. Margaret Louise Smith, University of Pennsylvania, Philadelphia (2014) melakukan penelitian dengan judul *No Property Left Behind: An Exploration of Abandoned Property Policies*. Penelitian bertujuan untuk mengetahui kebijakan

dalam mengatasi aset yang terbengkalai. Simpulan dari penelitian ini adalah kebijakan yang digunakan dalam mengatasi aset yang terbengkalai yaitu penegakan aturan, penghentian penggunaan, *receivership*, *land banking*, dan pembongkaran strategis.

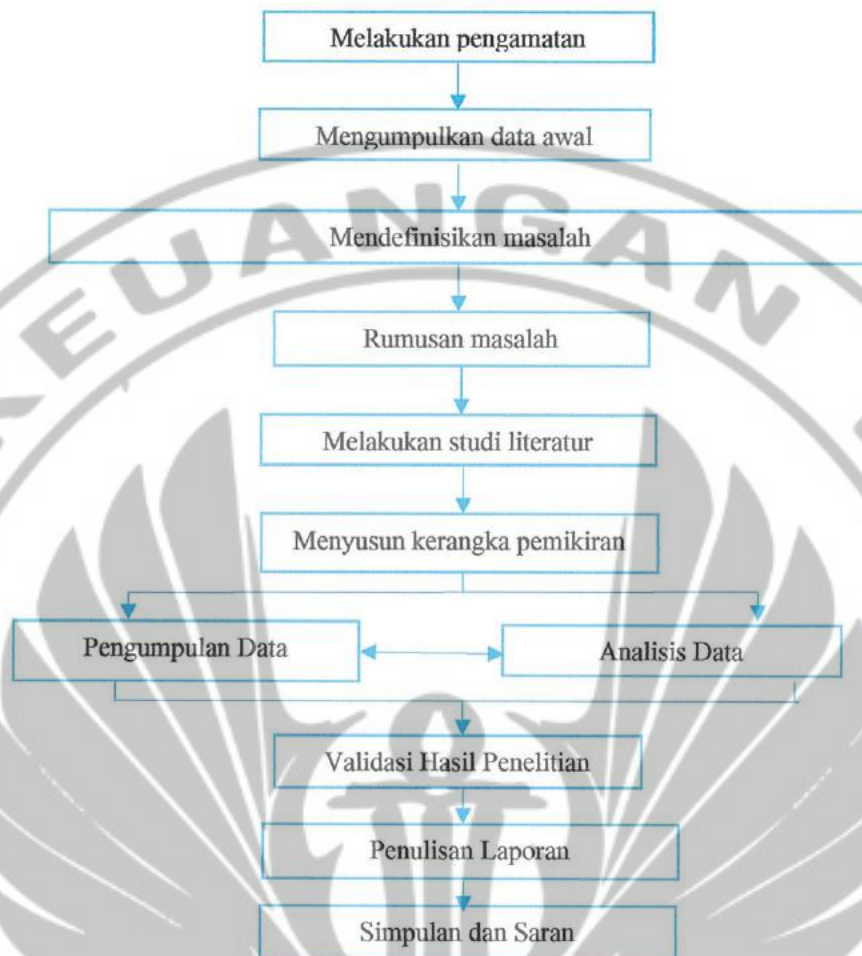
3. Anita Dwi Indriyani, Politeknik Keuangan Negara STAN, Tangerang Selatan (2015) melakukan penelitian dengan judul Analisis Atas Pengelolaan BMN Yang Tidak Digunakan Untuk Penyelenggaraan Tugas Dan Fungsi Kementerian/Lembaga. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui proses pelaporan, mekanisme penyerahan, dan cara mengoptimalkan BMN *idle* di lingkup Pengelola Barang. Simpulan dari penelitian ini adalah pelaporan BMN *idle* yang dilakukan Pengelola Barang sudah sesuai dengan peraturan dan fokus utama pengelolaan BMN *idle* oleh Pengelola Barang adalah untuk penggunaan BMN yang menunjang dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang maupun pemerintah daerah.

Penelitian ini dilaksanakan sebagai tindak lanjut atas saran dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Anita Dwi Indriyani (2015). Penelitian-penelitian sebelumnya dilakukan terhadap proses pengelolaan BMN *idle* pada lingkup Pengelola Barang. Dalam pengelolaan BMN secara umum, Pengelola Barang memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang berbeda daripada Pengguna Barang, begitu juga dalam pengelolaan BMN *idle*. Belum adanya penelitian mengenai pengelolaan BMN *idle* pada lingkup Pengguna Barang, sehingga pelaksanaan penelitian ini untuk mendapatkan gambaran atas pengelolaan BMN terindikasi *idle* pada Pengguna Barang, terutama Pengguna Barang Kementerian Keuangan.

G. Kerangka Alur Pemikiran

Kerangka alur pemikiran dalam penelitian ini berguna untuk memberikan gambaran penelitian dan juga sebagai panduan dalam melaksanakan penelitian. Kerangka alur pemikiran ini dapat dilihat sebagai seperti gambar II.1.

Gambar II.1 Kerangka Alur Pemikiran



Sumber: diolah sendiri.