

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Dalam sambutan pada acara *roadshow* Program Transformasi Kelembagaan Kementerian Keuangan pada tanggal 20 Maret 2016 di Gedung Keuangan Negara Bandung, Menteri Keuangan Bambang P.S. Brodjonegoro menyatakan bahwa selain memperbaiki administrasi Barang Milik Negara dan memastikan data Barang Milik Negara jelas dan lengkap, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) harus menjadi *revenue center*. DJKN dituntut agar lebih inovatif dalam mengelola aset untuk menghasilkan penerimaan negara dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Menteri Keuangan menyampaikan bahwa saat ini masih banyak aset yang *underutilize, idle*, dan pemakaiannya kurang optimal.

Mengacu pada *Commonwealth Property Management Guidelines* (2009), terdapat 5 (lima) prinsip dasar dalam pengelolaan aset properti yang efektif dan efisien, yaitu:

1. *Value for money*

Pengelolaan aset harus berdasarkan analisis biaya dan manfaat untuk masing-masing aset baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

2. *Property management planning*

Pengelolaan aset harus dibuat rencana pemanfaatan atas aset baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

3. *Efficient and effective design*

Pengelolaan aset mempertimbangkan pemanfaatan aset untuk menunjang

tugas pokok dan fungsi suatu lembaga negara secara efektif dan efisien.

#### 4. *Appropriate accountability measure*

Pengelola aset harus mempunyai *Standard Operating Procedure* (SOP) untuk memastikan bahwa pengelolaan aset dilakukan secara transparan, terdokumentasi, serta selaras dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah.

#### 5. *Cooperative commonwealth management*

Terdapat informasi yang memadai atas rencana penggunaan aset Negara pada setiap lembaga Negara terkait.

Sedangkan dalam pengelolaan aset properti di Amerika Serikat yang mengacu pada *Executive Order for Real Property Asset Management* (2004) disebutkan beberapa prinsip dasar dalam pengelolaan aset properti, yaitu:

- a. mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (*support agency missions and strategic goal*);
- b. menggunakan tolok ukur yang lazim dilakukan baik sektor pemerintah maupun swasta (*use public and commercial benchmark and best practice*);
- c. menyelenggarakan analisis biaya dan manfaat suatu aset (*employee life cycle cost benefit analysis*);
- d. mendorong pemanfaatan aset secara optimal (*promote full and appropriate utilization*);
- e. melepaskan aset yang tidak dimanfaatkan (*disposes unneeded asset*);
- f. menyelenggarakan pengukuran kinerja aset (*employee balance performance measure*);
- g. mengedepankan kepuasan layanan kepada masyarakat (*advance customer satisfaction*); dan
- h. penyediaan tempat kerja yang aman, tertib dan sehat (*provide safe, secure and healthy workplaces*).

Sebagai salah satu sumber utama penerimaan negara, PNBPN yang berasal dari pemanfaatan aset mengalami peningkatan setiap tahunnya. Sebagai gambaran atas peningkatan tersebut dapat dilihat pada data yang diperoleh dari Laporan

Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 sebagaimana tabel I.1 berikut (dalam rupiah):

Tabel I.1 PNBP yang Berasal dari Pemanfaatan Aset

Akun	TA 2010	TA 2011	TA 2012	TA 2013	TA 2014
Pendapatan Sewa Tanah, Gedung, Bangunan	122.592.983.407	146.379.986.926	199.768.666.357	211.622.555.598	236.064.564.613
Pendapatan Sewa Peralatan dan Mesin	3.855.865.338	4.032.068.912	41.261.940.524	29.039.633.746	16.610.124.790
Pendapatan Sewa Jalan, Irigasi, Jaringan	-	-	1.491.636.660	771.226.420	2.518.765.505
Pendapatan dari KSP Tanah, Gedung, Bangunan	-	-	245.943.085	2.763.478.526	2.103.278.555
Pendapatan dari KSP Peralatan dan Mesin	-	-	43.000	1.200.000	347.500
Pendapatan dari KSP Jalan, Irigasi, Jaringan	-	-	23.606.250	35.653.377	50.000
Pendapatan dari BGS	-	-	36.210.000	930.000	25.333.000
Pendapatan dari BSG	-	-	-	-	-
Pendapatan dari Pemanfaatan BMN Lainnya	21.052.008.937	36.398.719.890	28.393.913.890	46.994.081.212	36.019.921.814
Pendapatan Sewa (Total)	147.500.857.682	186.810.775.728	271.221.959.766	291.228.758.879	293.342.385.777
Peningkatan (Penurunan)	-	39.309.918.046	84.411.184.038	20.006.799.113	2.113.626.898

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan. 2011-2015. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2010-2014 (*Audited*).

Berdasarkan tabel I.1 dapat diketahui bahwa dalam rentang waktu lima tahun terakhir sejak tahun 2010 sampai dengan 2014, pendapatan yang dihasilkan dari pemanfaatan terus mengalami peningkatan. Kenaikan pendapatan terbesar dari pemanfaatan aset terjadi pada tahun 2012 yang meningkat sebesar Rp84.411.184.038,00 dari tahun 2011. Peningkatan signifikan terjadi pada sewa peralatan dan mesin dari yang sebelumnya Rp4.032.068.912,00 menjadi Rp41.261.940.524,00.

Sebagai *asset manager*, DJKN harus menerapkan *strategic asset management* dalam pengelolaan kekayaan negara secara menyeluruh dan terpadu. Penerapan strategi tersebut dilakukan melalui setiap kegiatan dalam siklus pengelolaan BMN agar dalam setiap kegiatan dapat bersinergi dan berjalan optimal. Pengelolaan yang dilakukan bukan hanya mencatat dan menjaga aset,

tetapi juga dapat mengukur tingkat pengembalian atas aset secara andal. Selama umur ekonomisnya, aset yang ada harus dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin. Kapasitas yang dimiliki aset harus dapat dioptimalkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selain itu, penerapan *strategic asset management* juga dapat berperan dalam penguatan APBN.

Pengelolaan BMN berperan dalam menciptakan APBN yang efektif dan optimal. Langkah yang dapat ditempuh antara lain meningkatkan PNBPN melalui optimalisasi kekayaan negara, efisiensi pengeluaran melalui penghematan belanja modal dan belanja pemeliharaan aset negara, serta peningkatan pembiayaan dalam negeri melalui PMN dan *underlying* SUKUK. Kekayaan negara dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2014 yang telah diaudit oleh BPK adalah sebesar Rp3.910.922.331.111.792,00. Perkembangan nilai aset tetap dapat dilihat pada tabel I.2 sebagai berikut (dalam rupiah):

Tabel I.2 Aset Tetap yang Dikelola DJKN

Jenis Aset Tetap	Data LBMN pada LKPP				
	TA 2010	TA 2011	TA 2012	TA 2013	TA 2014
Tanah	565.285.893.727.659	799.062.941.390.530	996.368.391.905.900	1.040.133.036.754.080	944.073.538.847.177
Peralatan dan Mesin	156.220.826.045.295	182.424.429.459.802	237.545.176.510.585	282.725.972.387.683	331.124.215.626.404
Gedung dan Bangunan	137.987.647.777.601	150.963.232.507.670	171.262.251.814.765	191.197.303.687.608	210.856.678.936.592
Jalan, Irigasi, Jaringan	301.803.911.892.267	346.443.268.369.488	379.902.040.163.751	423.321.135.559.654	476.194.458.092.017
Aset Tetap Lainnya	8.009.160.462.225	11.607.019.883.044	14.788.313.792.887	38.658.892.020.473	49.880.178.396.699
Konstruksi Dalam Pengerjaan	44.778.307.769.649	63.098.664.943.530	95.882.147.202.004	119.104.905.615.716	116.456.071.547.660
Jumlah Aset Tetap	1.214.085.747.674.700	1.553.599.556.554.060	1.895.748.321.389.890	2.095.141.246.025.210	2.128.585.141.446.550
Peningkatan (Penurunan)	-	339.513.808.879.368	342.148.764.835.828	199.392.924.635.322	33.443.895.421.335

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan. 2011-2015. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2010-2014 (*Audited*).

Berdasarkan tabel I.2 dapat diketahui bahwa nilai aset tetap terus mengalami peningkatan sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014. Peningkatan nilai aset tetap tertinggi terjadi pada tahun 2012 yang meningkat sebesar Rp342.148.746.835.829,00 dari tahun 2011. Nilai tersebut belum termasuk Barang Milik Daerah (BMD) dan kekayaan negara dikuasai. Aset tetap tersebut terdiri dari BMN yang digunakan maupun tidak digunakan untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga atau berstatus *idle*. Untuk BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/lembaga (*idle*)

dapat dilihat pada tabel I.3 sebagai berikut (dalam rupiah):

Tabel I.3 BMN *Idle* Tahun Anggaran 2010 s.d 2014

Uraian BMN idle	TA 2010	TA 2011	TA 2012	TA 2013	TA 2014
Tanah	-	-	-	12.415.802.000	23.131.552.500
Gedung dan Bangunan	-	-	-	3.588.709.220	7.016.111.605
Total	-	-	-	16.004.511.220	30.147.664.105
Peningkatan (Penurunan)	-	-	-	16.004.511.220	14.143.152.885

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan. 2011-2015. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (*Audited*).

Berdasarkan tabel I.3 diketahui bahwa nilai BMN *idle* pada tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 88% dari tahun 2013 atau meningkat sebesar Rp14.143.152.885,00. Sedangkan untuk tahun anggaran 2010 sampai dengan 2012 tidak diperoleh data BMN *idle* atau karena sampai dengan laporan disusun belum ada BMN *idle* yang diserahkan kepada Pengelola Barang atau pengelolaan BMN *idle* belum diimplementasikan.

Dengan adanya potensi kekayaan negara yang sedemikian besar baik dari segi nilai dan jumlahnya, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara selaku *asset manager* diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara dalam rangka penguatan APBN. Untuk itu diperlukan analisis mengenai penerimaan yang berasal dari pengelolaan aset oleh DJKN yang akan diuraikan dan dapat diidentifikasi masalah yang perlu diangkat dalam penelitian ini, yaitu “ANALISIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK MELALUI PENGELOLAAN ASET OLEH DIREKTORAT JENDERAL KEKAYAAN NEGARA”.

## B. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian terhadap pengelolaan aset oleh DJKN mencakup:

1. Objek penelitian adalah PNBPN yang dihasilkan melalui pengelolaan aset oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.
2. Fokus penelitian adalah peran DJKN sebagai *asset manager* dalam meningkatkan PNBPN yang berasal dari pengelolaan aset.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian ini. Pertanyaan penelitian yang ingin dijawab dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana kontribusi PNBP dari aset yang dikelola DJKN terhadap APBN?
2. Apakah PNBP yang diperoleh DJKN melalui pengelolaan aset telah optimal?

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui persentase kontribusi PNBP dari aset yang dikelola DJKN terhadap APBN.
2. Untuk mengetahui langkah-langkah yang dapat dilakukan DJKN dalam mengoptimalkan PNBP dari pengelolaan aset.

### **E. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terkait pengelolaan BMN agar dapat dilakukan secara optimal serta sebagai rujukan bagi peneliti lain untuk penelitian selanjutnya.

2. Bagi Organisasi

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengelolaan BMN serta bahan masukan bagi kebijakan DJKN dalam optimalisasi penggunaan BMN.

### **F. Sistematika Pembahasan**

Penelitian ini disusun dalam lima bab, yang terdiri dari sub-sub bab berikut:

#### **BAB I           PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

#### **BAB II         LANDASAN TEORI**

Bab ini menjabarkan tentang kerangka teori yang bersifat umum dan kerangka teori yang lebih khusus dan hasil studi literatur yang dilakukan penulis.

**BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini berisi alasan menggunakan metode kualitatif, alasan menggunakan metode non studi kasus, sumber data penelitian dan informan, instrumen penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data beserta pengujian keabsahan data.

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan, menjabarkan gambaran objek yang diteliti, struktur, profil serta pembahasan dan diskusi hasil analisis data.

**BAB V SIMPULAN DAN SARAN.**

Mengemukakan simpulan berupa sintesis dari berbagai temuan penelitian dan pembahasan, implikasi dan saran bila ada serta implikasi berupa rekomendasi kebijakan terkait hasil penelitian.

