

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Manajemen Aset

Aset dapat didefinisikan sebagai item, barang, atau entitas yang memiliki potensial atau nilai aktual bagi suatu organisasi. ISO 55000 mendefinisikan aset sebagai *“something with potential value to an organization and for which the organization has a responsibility.”* Sedangkan definisi aset sesuai dengan Lampiran I.08 Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 tentang Akuntansi Aset Tetap PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan adalah 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 non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset negara atau disebut juga BMN berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/D adalah barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perolehan lainnya yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan, pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, ketentuan peraturan perundang-undangan, atau putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Tujuan utama dari strategi manajemen aset adalah untuk menciptakan dan mempertahankan portofolio aset yang optimal dan efisien.

ISO 55000 pada tahun 2014 mendefinisikan manajemen aset sebagai kegiatan terkoordinasi sebuah organisasi untuk mendapatkan nilai dari aset. Manajemen aset sektor publik atau biasa disebut pengelolaan BMN/D sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Royal Institution of Chartered Surveyors (2008) memberikan gambaran mengenai *asset manager* yaitu:

- a. *asset manager* berperan dan bertanggungjawab atas kesuksesan rencana dan strategi manajemen aset;
- b. *asset manager* didorong untuk mengembangkan informasi yang diperoleh dari berbagai tempat;
- c. *asset manager* harus mereview apakah semua elemen kunci dalam manajemen aset tercermin dalam organisasi;
- d. *asset manager* dapat menggunakan rasio-rasio keuangan yang relevan untuk digunakan;
- e. pada level tinggi, berhubungan dengan level korporasi dan mengembangkan hubungan berkelanjutan yang kuat dengan pengembang kebijakan dan pengambil keputusan;
- f. penting bagi *asset manager* untuk terkait dengan pembuat keputusan dan menyediakan penjelasan ringkas mengenai aset lancar dan isu mendatang perihal aset dalam memberikan informasi untuk pengambilan keputusan.

Sebagai *asset manager* DJKN memiliki Inisiatif Strategis Manajemen Aset yang terdiri dari:

- 1) inventarisasi dan penilaian SDA, bertujuan untuk memperbaiki kebijakan inventarisasi dan penilaian serta data dan sistem pelaporan potensi fiskal SDA untuk meningkatkan akurasi pencatatan SDA;
- 2) digitalisasi pengelolaan aset, bertujuan untuk membuat pengelolaan aset dan portofolio dalam bentuk digital;

- 3) optimalisasi aset oleh Kementerian/Lembaga (K/L), bertujuan untuk menegakkan regulasi, pandangan dan proses untuk mengelola aset melalui K/L;
- 4) optimalisasi aset milik Bendahara Umum Negara (BUN), bertujuan untuk mengoptimalkan jenis aset tertentu yang berada di bawah tanggung jawab Kemenkeu langsung;
- 5) maksimalisasi *return on asset*, bertujuan untuk melaksanakan kajian portofolio aset tahunan untuk memastikan portofolio aset teroptimalkan;
- 6) portofolio aset, bertujuan untuk melaksanakan kajian portofolio aset setiap tahun untuk memastikan bahwa portofolio aset teroptimalkan.

B. Pengertian Pendekatan Pengelolaan Aset Terpadu

Australian Asset Management Collaborate Group (2012) memberikan definisi mengenai Pendekatan Terpadu pada Sistem Pengelolaan Aset yang Strategis (*Integrated Strategic Asset Management*) yaitu menggabungkan unsur-unsur ekonomi, *engineering*, teknologi, kelestarian alam, dan kemanusiaan untuk membentuk sebuah pendekatan terpadu dan holistik dalam pengadaan dan pemeliharaan bangunan aset. Pendekatan ini mengakui bahwa kombinasi dari unsur-unsur tersebut mempengaruhi pengelolaan aset secara kesatuan, yang mana pedoman ini menelusuri peran, hubungan, dan ketergantungan antara unsur-unsur tersebut. Pendekatan terpadu ini mempunyai fokus jangka panjang untuk membentuk suatu sistem pengelolaan aset dan infrastruktur yang berupa satu kesatuan, namun tidak menelantarkan pertimbangan operasional. Pedoman ini bertujuan untuk menyediakan dasar dari pengambilan keputusan dan implementasi sistem pengelolaan aset.

C. Pengertian Optimalisasi Aset

Canadian Global Information (2015) mendefinisikan optimalisasi sebagai tindakan, proses, atau metode dalam menghasilkan sesuatu yang sepenuhnya sempurna, berfungsi atau seefektif mungkin. Optimalisasi aset merupakan proses kerja manajemen aset dalam rangka pemanfaatan aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan aset. Agar penggunaan aset dapat dioptimalkan harus dicari faktor penyebab tidak optimalnya pemanfaatan aset tersebut meliputi aspek legal, fisik, nilai ekonomi dan faktor lainnya. Optimalisasi aset diharapkan dalam waktu singkat akan

menghasilkan penggunaan dan pemanfaatan aset yang efektif dan efisien.

Menurut CGI, terdapat beberapa manfaat optimalisasi aset namun tidak terbatas pada hal-hal di bawah ini saja, yaitu:

- a. analisis keuangan dan perencanaan manajemen aset yang terintegrasi untuk level pelayanan yang ditargetkan: pendekatan ini akan membantu dalam memperoleh manfaat ekonomi yang diinginkan dalam keterbatasan dana dan kapasitas;
- b. manajemen risiko yang lebih baik: risiko dalam pembuatan keputusan dapat diminimalisir karena pembuat keputusan diberikan kemungkinan informasi yang benar dan dalam waktu yang tepat;
- c. pandangan yang terkoordinasi dan menyeluruh atas aset: *asset manager* memperoleh pandangan secara holistik baik informasi yang terdahulu maupun rencana di masa yang akan datang mengenai aset, kebijakan perawatan dan investasi, historis dan perkiraan perlakuan terhadap aset, dan hubungan antar keseluruhan elemen tersebut. *Asset manager* dapat lebih mudah mengerti hubungan antara anggaran dan risiko kegagalan aset apabila manajemen risiko dan analisis finansial diterapkan pada infrastruktur manajemen aset;
- d. optimalisasi proses pembuatan keputusan: kemungkinan-kemungkinan maupun faktor-faktor penentu yang relevan dapat diperoleh;
- e. operasi dan perawatan: yang merupakan bagian besar dari manajemen aset, dan pendekatan secara holistik memperkenankan kebijakan inspeksi, perawatan, dan investasi yang terintegrasi;
- f. kasus bisnis: menyediakan argumen yang kuat untuk memberikan alasan nilai investasi yang diperlukan;
- g. perbandingan alternatif rencana: dapat diperoleh banyak alternatif secara cepat dan mudah serta dapat diperbandingkan untuk mengidentifikasi kemungkinan terbesar dalam mencapai tujuan seperti nilai kini terendah dari kebutuhan investasi, menyediakan nilai awal aset, dan memperbaiki keandalan.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara selaku *asset manager* berperan aktif dalam optimalisasi pengelolaan aset. Dalam rangka optimalisasi aset BMN/D telah disusun PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/D untuk memastikan aset

dimanfaatkan secara penuh oleh Kementerian/Lembaga (K/L). Peraturan ini menempatkan tanggung jawab optimalisasi aset kepada K/L selaku Pengguna.

Diharapkan timbulnya *sense of ownership* bagi K/L serta memastikan pemanfaatan secara penuh terhadap BMN yang digunakan, seperti:

- 1) K/L harus membeli aset melalui metode yang disetujui;
- 2) K/L akan bertanggung jawab untuk aset yang dimilikinya;
- 3) K/L harus memenuhi panduan dan IKU utilisasi aset Kemenkeu;
- 4) K/L harus melaporkan aset yang tidak termanfaatkan;
- 5) K/L akan diizinkan untuk menyimpan sebagian dari hasil divestasi aset.

D. Hasil Penelitian Sebelumnya

Penelitian sebelumnya yang relevan dengan tema yang penulis ambil dalam penelitian ini antara lain:

1. Agung Krisindarto, Universitas Diponegoro, Semarang pada tahun 2012 dengan judul “Pengelolaan Aset Tanah Milik Pemerintah Kota Semarang”. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui pengelolaan aset tanah oleh Pemkot Semarang. Kesimpulan dari penelitian tersebut yaitu:

Berdasarkan hasil analisis dapat diketahui diperoleh 2 (dua) permasalahan terkait belum optimalnya pengelolaan aset tanah di Kota Semarang yakni:

- a. pelaksanaan dalam siklus pengelolaan aset yang belum dilaksanakan secara optimal;
 - b. Pemerintah Kota Semarang belum memiliki dan menjalankan strategi terkait optimasi aset.
2. Wida Oktavia Suciyani, Universitas Diponegoro, Semarang pada tahun 2013 dengan judul “Optimasi Pemanfaatan Aset Pemerintah Yang Dapat Dilakukan Sebagai Upaya Revitalisasi Kawasan Alun-Alun Kota Bandung”. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui upaya yang dapat dilakukan dalam rangka optimasi pemanfaatan aset pemerintah dalam rangka revitalisasi alun-alun kota Bandung. Kesimpulan yang dapat diperoleh dari penelitian tersebut sebagai yaitu berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan pada aset pemerintah yang berada di Kawasan Alun-alun Kota Bandung, telah diketahui bahwa dari 4 (empat)

aset yakni Masjid Raya Bandung, Taman Alun-alun Bandung, Gedung KAA, dan Kawasan palaguna, terdapat satu aset yang memiliki potensi untuk dilakukan optimasi pemanfaatan yakni pada aset Kawasan Palaguna. Hal itu dikarenakan aset tersebut pada saat ini masih menganggur/*idle*, sehingga perlunya dilakukan optimasi pemanfaatan agar dapat berfungsi secara efektif dan efisien. Agar dapat mengetahui potensi aset yang *idle* tersebut, maka dilakukan identifikasi dan analisis yang didasarkan pada arah pengembangan yang ditinjau dari 3 (tiga) sudut pandang, meliputi: kebijakan Pemerintah Kota Bandung, PD. Jawi selaku pengelola aset, dan para pedagang yang masih menyewa kios di Kawasan Palaguna sebanyak 11 pedagang

3. Olga Kaganova dan George E. Peterson, *The Urban Institute Center on International Development and Governance* pada tahun 2010 dengan judul “*Integrating Land Financing into Subnational Fiscal Management*”. Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui integrasi pembiayaan atas tanah ke dalam kerangka manajemen fiskal yang lebih luas untuk pemerintahan. Kesimpulan penelitian tersebut yaitu: *land finance* telah menjadi sumber pendanaan yang penting bagi infrastruktur nasional. Tidak hanya transaksi atas tanah yang meningkatkan pendapatan tetapi juga konversi atas kelebihan tanah ke dalam infrastruktur dapat meningkatkan pertumbuhan kota dengan cara yang efisien.
4. F. Frederic Deng, University at Albany, New York pada tahun 2003 dengan judul “*Public Land Leasing and the Changing Roles of Local Government in Urban China*”. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui hubungan antara *land reform* perkotaan dengan perubahan aturan pemerintah lokal dalam perekonomian perkotaan dengan karakteristik desentralisasi fiskal dan pemisahan pasar tenaga kerja BUMN dan perusahaan swasta. Kesimpulan penelitian tersebut yaitu *land reform* perkotaan di China yang berdasarkan sewa tanah publik telah merubah pemandangan perkotaan dalam skala besar.
5. Jieming Zhu dan Loo-Lee Sim, National University of Singapore pada tahun 2005 dengan judul “*Transitional Institution for the Emerging Real Estate Market in Urban China*”. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui bagaimana

institusi sosialis atas kepemilikan tanah rakyat berkembang menjadi bentuk baru yang konsekuensinya membentuk pasar tanah perkotaan. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah kemunculan pasar tanah perkotaan di China terbentuk oleh hak properti yang tidak jelas. Kompetisi atas sumber daya mengintensifkan negosiasi antara negara pusat dan lokal untuk derajat desentralisasi yang merupakan awal reformasi. Ketidakjelasan hak atas properti negara meningkat dari persaingan yang semakin berlarut-larut menjadi keuntungan bagi penduduk lokal.

6. George E. Peterson, World Bank Policy Research Working Paper pada tahun 2006 dengan judul "*Land Leasing And Land Sale As An Infrastructure-Financing Option*". Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui bagaimana sewa tanah dan penjualan tanah dapat digunakan sebagai pilihan pembiayaan infrastruktur. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah dengan strategi yang tepat, *land lease* dan *land sale* dapat menjadi sumber pendanaan infrastruktur. Tentunya dengan memperhatikan risiko fiskal dan pilihan kebijakan yang diambil.
7. Olga Kaganova, The Urban Institute Center on International Development and Governance pada tahun 2010 dengan judul "*Public Land and Property Asset Management in Warsaw: Strategic Opportunities*". Tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk mengetahui potensi tanah perkotaan dan properti aset untuk pendanaan berbasis tanah atas investasi sebagaimana isu berkembangnya manajemen strategi tanah dan properti perkotaan, termasuk risiko yang berhubungan dengan aset dan kesempatan untuk berkembang melampaui krisis keuangan. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah Kota Warsawa dapat memperoleh keuntungan yang besar dengan beralih pada pengelolaan yang lebih sistemik dan strategis atas tanah dan properti aset. Terutama seperti pengalihan yang mengacu pada:
 - a. Keuntungan finansial pada dua sisi anggaran (*revenues dan expenses*) dan di kedua bagian penganggaran (*current dan capital*); serta
 - b. Hasil positif bagi pengembangan wilayah perkotaan dan kualitas pemandangan perkotaan.

Berdasarkan penelitian terdahulu dapat diketahui bahwa pemanfaatan aset secara maksimal dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu wilayah. Diperlukan strategi dan manajemen yang baik serta pemahaman atas risiko seperti hak atas aset dan risiko fiskal. Dengan manajemen aset yang baik akan dapat menghemat pengeluaran dan meningkatkan pendapatan serta memiliki *multiplier effect* terhadap pertumbuhan sektor lainnya.

E. Definisi Operasional

1. Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Pengelola Barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.
3. Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan Barang Milik Negara/Daerah.
4. Penerimaan Negara Bukan Pajak

Pada dasarnya penerimaan negara terbagi atas dua jenis yaitu penerimaan perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Menurut Undang-undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNBP adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. PNBP yang dikelola oleh Kementerian/Lembaga (tidak termasuk pendapatan Badan Layanan Umum) dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu:

a. PNBP Fungsional

Pada kementerian negara /lembaga juga terdapat PNBP yang bersifat fungsional yaitu penerimaan yang berasal dari hasil pungutan Kementerian Negara/Lembaga atas jasa yang diberikan sehubungan dengan tugas pokok dan fungsinya dalam melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat. Penerimaan fungsional tersebut terdapat pada sebagian besar Kementerian Negara/Lembaga. Akan tetapi, macam dan ragamnya berbeda antara satu Kementerian Negara/Lembaga dengan Kementerian Negara/Lembaga lainnya tergantung kepada jasa pelayanan yang diberikan oleh

masing-masing Kementerian Negara/Lembaga. Menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak disebutkan bahwa kelompok PNBPN Fungsional meliputi jenis-jenis penerimaan sebagai berikut:

- 1) penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
- 2) penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- 3) penerimaan dari hasil-hasil kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah;
- 4) penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah;
- 5) penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- 6) penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah;
- 7) penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

b. PNBPN Umum

Pada dasarnya setiap Kementerian Negara/Lembaga memiliki PNBPN yang bersifat umum yaitu PNBPN yang tidak berasal dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. PNBPN umum merupakan PNBPN yang berlaku umum di semua Kementerian Negara/Lembaga. Yang termasuk dalam PNBPN umum sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran PNBPN antara lain:

- 1) penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara;
- 2) penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara;
- 3) penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro);
- 4) penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan);
- 5) penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah;
- 6) penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang;
- 7) penerimaan pengembalian belanja tahun anggaran lalu.

Berdasarkan sumbernya, PNBPN dapat dikelompokkan menjadi penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), PNBPN lainnya (PNBPNL), Pendapatan Laba Bagian BUMN (Div), dan Pendapatan BLU (pBLU) atau dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{PNBPN APBN} = \sum(\text{SDA} + \text{Div} + \text{PNBPNL} + \text{pBLU})$$

a. Penerimaan Sumber Daya Alam

Terdiri atas pendapatan sumber daya alam (SDA) migas yang diperoleh dari bagian bersih pemerintah atas kerjasama pengelolaan sektor hulu migas dan SDA non-migas yang diperoleh dari hasil pertambangan umum, kehutanan, perikanan, dan panas bumi.

b. Pendapatan bagian laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Merupakan imbalan kepada pemerintah pusat selaku pemegang saham BUMN (*return on equity*) yang dihitung berdasarkan persentase tertentu terhadap laba bersih (*pay-out ratio*). Pendapatan ini diklasifikasikan ke dalam kelompok perbankan dan nonperbankan.

c. PNBP Lainnya

Meliputi berbagai jenis pendapatan yang dipungut oleh Kementerian Negara/Lembaga atas produk layanan yang diberikan kepada masyarakat. Pungutan dilakukan oleh instansi pemerintah atas dasar Peraturan Pemerintah tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP pada Kementerian/Lembaga tertentu.

d. Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)

Diperoleh atas produk layanan instansi pemerintah yang diberikan kepada masyarakat. Perbedaan dengan PNBP Lainnya terletak pada pendapatan yang diperoleh melalui mekanisme BLU ini dapat langsung digunakan oleh instansi yang bersangkutan. Selain itu, jenis dan tarif PNBP BLU tidak ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah melainkan Peraturan Menteri Keuangan.

5. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

6. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah.

F. Kerangka Penelitian

Dalam penelitian terdapat kerangka penelitian yang berfungsi sebagai gambaran untuk keseluruhan penelitian. Kerangka penelitian ini juga dapat sekaligus berfungsi sebagai panduan yang digunakan oleh peneliti dalam pelaksanaan penelitian.

Dengan adanya panduan tersebut peneliti diharapkan dapat lebih fokus sehingga memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data dan informasi yang relevan dengan penelitian yang dilakukan. Peneliti menyusun dan mengikuti langkah-langkah yang telah dirumuskan ke dalam bagan sederhana sehingga lebih mudah untuk dipahami untuk selanjutnya dapat diimplementasikan dalam kegiatan penelitian. Dengan adanya pemahaman dan konsep yang memadai mengenai penelitian yang diambil, penelitian diharapkan dapat selesai tepat waktu serta dapat memberikan hasil optimal sesuai dengan yang diharapkan serta dapat memberikan berkontribusi dan bermanfaat baik bagi organisasi maupun bagi akademis. Kerangka penelitian dalam penelitian ini dapat disajikan dalam gambar II.1.

Gambar II.1 Kerangka Penelitian



Sumber: Diolah oleh penulis

Tahap-tahap yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. mengumpulkan data mengenai aset-aset yang berada dalam pengelolaan DJKN sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 256/PMK.05/2015 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Transaksi Khusus baik jenis aset maupun nilainya yang terdapat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 dan Laporan Keuangan Konsolidasian Bendahara Umum Negara (LKBUN) serta data pada unit terkait di DJKN;
2. menganalisis kegiatan dalam siklus pengelolaan BMN yang berpotensi menghasilkan PNBP;
3. mempelajari literatur mengenai mekanisme aset-aset tersebut dalam menghasilkan PNBP sesuai peraturan terkini;
4. menentukan langkah-langkah yang dapat diambil dalam mengoptimalkan PNBP sesuai mekanisme dan karakteristik aset-aset tersebut.