

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Melimpahnya Barang Milik Negara (BMN) yang tersebar di penjuru negeri tidak terlepas dari sejarah berdirinya bangsa Indonesia sejak zaman penjajahan. Hal itu dapat dikatakan mengingat banyaknya bangunan atau infrastruktur yang dibangun pada era kolonial tersebut oleh bangsa penjajah untuk mendukung aksi invasinya di Indonesia. Namun, setelah bangsa Indonesia merdeka pada tahun 1945, bangunan tersebut akhirnya diambil alih kepemilikan dan pengelolaannya oleh Pemerintah Indonesia sehingga statusnya menjadi BMN.

Bukti konkrit terkait bahwa BMN yang ada saat ini sebagian kecil berasal dari peninggalan penjajah adalah banyaknya bangunan cagar budaya seperti benteng, museum, gedung berarsitektur Belanda, dan lain sebagainya. Bahkan Istana Negara Jakarta yang digunakan oleh Presiden Republik Indonesia dari masa ke masa sebagai tempat istirahat sekaligus kantor pemerintahan merupakan salah satu BMN hasil peninggalan penjajah (Belanda). Mengutip dari buku *“Dari Lorong-lorong Istana Presiden”* karya Dermawan (2019), dijelaskan bahwa Istana Negara yang berada di Jakarta dibangun pada tahun 1796 oleh Jacob Andries van Braam, seorang mantan residen untuk Surakarta pada masa itu. Bangunan ini digunakan sebagai

rumah kediamannya sampai Inggris menduduki Indonesia tahun 1811. Hingga akhirnya setelah mengalami berbagai polemik penguasaan oleh berbagai bangsa penjajah, bangunan ini dikuasai oleh Indonesia di tahun 1950 dan disebut sebagai Istana Negara oleh Presiden Soekarno.

Mengenai banyaknya BMN yang berasal dari peninggalan penjajah, Pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya agar aset tersebut tidak *idle* atau bahkan mengganggu tugas dan fungsi Pemerintah Indonesia sebagai tingkat pusat pemerintahan. Oleh karena itu pemerintah pusat menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk mengelola aset peninggalan penjajah yang berada pada daerahnya masing-masing selama tidak ada undang-undang khusus yang menyebabkan aset tersebut harus dikelola pemerintah pusat.

Hal ini terkait dengan adanya istilah desentralisasi. Istilah ini muncul dan diselenggarakan bertepatan dengan status pengelolaan kasus BMD yang akan ditinjau. Wicaksono (2012) menyebutkan bahwa pada prinsipnya, sejak revolusi kemerdekaan (1945-1949), telah dilakukan upaya untuk menyelenggarakan desentralisasi Indonesia melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Kebijakan ini kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Memasuki tahap demokrasi parlementer (1950–1959), menyusul integrasi pelaksanaan desentralisasi, diundangkan undang-undang pertama tahun 1957 tentang prinsip-prinsip pemerintahan daerah.

Secara sederhana desentralisasi memiliki maksud bahwa pemerintah pusat menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada daerah. Desentralisasi tidak hanya

dimaknai sebagai penyerahan kewenangan secara politik dan administratif tetapi juga penyerahan kewenangan dari sektor fiskal (Runiawati, 2017). Dalam hal ini terkait pengelolaan BMN menjadi BMD yang ruang lingkupnya berada pada pengelolaan keuangan daerah.

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut (Pasal 1 PP Nomor 12 Tahun 2019). Sejalan dengan pengertian tersebut, Khusaini (2018) mengartikan bahwa keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) yang dimanfaatkan untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam ruang lingkup keuangan daerah terdapat istilah BMD yang menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, BMD diartikan sebagai semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Menurut (Tumarar et al, 2015) BMD didefinisikan sebagai bagian dari aset Pemerintah Daerah yang digunakan atau dimanfaatkan untuk menunjang berjalannya tugas dan fungsi dari masing-masing instansi pemerintah. Aset daerah merupakan salah satu jenis sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya apabila pengelolaannya dilakukan secara tepat (Anartany & Suseno, 2018). Kemudian, jika didefinisikan secara objektif BMD merupakan aset yang kepemilikan dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah daerah.

Terkait aset peninggalan penjajah di atas, biasanya aset tersebut digunakan oleh pemerintah daerah setempat untuk menunjang fasilitas pemerintahan, pendidikan, kesehatan, dan objek wisata. Namun, ada kalanya aset tersebut sudah tidak mumpuni lagi untuk digunakan karena tuntutan zaman. Sehingga pemerintah daerah dalam hal ini membangun BMD baru yang lebih baik dan efektif dari segi kegunaannya. Akibatnya, banyak aset daerah hasil peninggalan masa penjajah menjadi terbengkalai dan menjadi BMD *idle*. BMD *idle* merupakan BMD yang tidak digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi K/L/Pemda terkait.

Peristiwa terbengkalainya aset tersebut salah satunya terjadi di Kebumen yaitu berupa bangunan bekas Rumah Sakit Umum Daerah. Mengutip dari situs *website* RSUD dr. Soedirman Kebumen, BMD ini merupakan bangunan berarsitektur Belanda yang didirikan pada tahun 1912 sebagai salah satu *Zending Hospitaal* pada masa itu. Kemudian sejak awal kemerdekaan pada tahun 1950 an bangunan ini dikelola oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dan digunakan sebagai Rumah Sakit Umum Daerah sampai dengan tahun 2014. Pernyataan ini sejalan dengan diberlakukannya istilah desentralisasi yang telah disebutkan di atas.

Rumah sakit lama ini memiliki luas sekitar 2,9 hektar dan sebagian bangunan telah dialihfungsikan sebagai Rumah Singgah Dosaraso, yaitu tempat rehabilitasi orang dalam gangguan jiwa di bawah naungan Dinas Sosial dan PPKB Kebumen. Kemudian sisanya menjadi gedung terbengkalai yang tidak terawat.

Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Kebumen melakukan upaya optimalisasi aset tadi dengan melakukan berbagai skema pemanfaatan BMD supaya aset teroptimalkan seluruhnya. Dijelaskan dalam Permendagri Nomor 19 Tahun

2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, bahwa pemanfaatan merupakan kegiatan mendayagunakan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Tujuan pemanfaatan barang milik daerah adalah optimalisasi pemanfaatan barang milik daerah guna mendorong peningkatan penerimaan daerah, mengurangi beban APBD khususnya bidang pemeliharaan dan meningkatkan pendapatan masyarakat (Tumarar et al, 2015). Pemanfaatan BMD memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) serta meningkatkan fasilitas publik (Runiawati, 2017).

Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam hal ini telah melakukan beberapa kajian terkait skema pemanfaatan yang paling tepat untuk dilakukan. Dijelaskan dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah bahwa ada beberapa bentuk skema pemanfaatan BMD seperti sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, BGS/BSG, dan kerja sama penyediaan infrastruktur. Runiawati (2017) menjelaskan pada skema pemanfaatan, Savas macam bentuk pemanfaatan dikenal dengan istilah *the spectrum of public and private partnership* yang dikategorikan menjadi 3 jenis fasilitas, yaitu fasilitas yang ada, fasilitas yang membutuhkan investasi untuk ekspansi atau rehabilitasi, serta fasilitas yang baru akan dibangun. Pada jenis fasilitas yang ada, model privatisasinya dilakukan dengan dijual, sewa, dan kontrak/perjanjian operasional dan pemeliharaan. Selanjutnya pada fasilitas yang membutuhkan investasi untuk ekspansi atau rehabilitasi, model privatisasi adalah dengan *Lease-Build-Operate*

(LBO) atau *Buy-Build-Operate* (BBO) dan *wrap around addition* dimana perusahaan swasta menyewa atau membeli fasilitas dari pemerintah, beroperasi di bawah kesepakatan dan membayar biaya tertentu. Sedangkan pada fasilitas yang akan baru dibangun, model privatisasi dilakukan dengan cara *Build-Transfer-Operate* (BTO), *Build-Operate-Transfer* (BOT) dan *Build Own Operate* (BOO).

Akan tetapi dalam pelaksanaannya terjadi banyak permasalahan seperti perdebatan antara Pemerintah Kabupaten Kebumen dengan DPRD selaku pemberi persetujuan. Perlu diketahui juga sebelumnya, bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memiliki wewenang serta tugas sebagai pengelola barang Kabupaten Kebumen adalah Sekretariat Daerah Kabupaten Kebumen yang dalam tugas dan fungsinya dilimpahkan kepada Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kabupaten Kebumen.

Dari penjelasan di atas tersebut, akhirnya BMD tadi tetap tidak teroptimalkan seluruhnya dan hanya sebagian saja yang berhasil dimanfaatkan. Pemanfaatan yang berhasil dilakukan tersebut meliputi satu bangunan dari sekian banyak bangunan pada area eks RSUD Kebumen. Bentuk skema pemanfaatan yang berhasil dilakukan pada bangunan tersebut adalah pinjam pakai.

Sehubungan dengan hal ini, Penulis tertarik untuk membuat Karya Tulis dengan meninjau pemanfaatan BMD yang sudah terealisasi berupa bangunan bekas RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai. Peninjauan ini meliputi implementasi pemanfaatan BMD dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang menaunginya serta mengetahui kendala yang dapat menghambat jalannya proses

pemanfaatan BMD ini yang berakibat pada ketidakefisienan dalam pengelolaan BMD.

Hasil peninjauan implementasi pemanfaatan BMD ini diharapkan dapat memberikan hasil analisa yang dapat digunakan oleh Penulis sebagai media pembelajaran serta bahan pengambilan keputusan di masa yang akan datang. Penulis menuangkan hasil peninjauan tersebut dalam Karya Tulis Tugas Akhir ini dengan judul “Tinjauan Atas Pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) Berupa Bangunan Eks RSUD Kebumen Dalam Bentuk Pinjam Pakai”.

1.2 Rumusan Masalah

Dasar yang dijadikan sebagai rumusan masalah Penulis terkait Karya Tulis Tugas Akhir ini yaitu:

1. Apa yang melatarbelakangi terjadinya lingkup pengelolaan BMD berupa pemanfaatan aset Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai?
2. Bagaimana proses implementasi pemanfaatan pada Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai?
3. Apa saja dampak dari pemanfaatan aset Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai terhadap subjek yang terlibat?
4. Apa saja yang menjadi hambatan atau halangan skema pemanfaatan Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai beserta upaya penyelesaiannya?
5. Apa saja upaya optimalisasi pemanfaatan yang ada hingga saat ini dan kendalanya pada Eks RSUD Kebumen?

1.3 Tujuan Penelitian

Menurut rumusan masalah di atas, tujuan akhir yang ingin dicapai oleh Penulis dalam Karya Tulis Tugas Akhir ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya lingkup pengelolaan BMD berupa pemanfaatan aset Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai.
2. Untuk mengetahui upaya optimalisasi pemanfaatan yang ada hingga saat ini pada Eks RSUD Kebumen.
3. Untuk mengetahui tinjauan implementasi pemanfaatan pada Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai.
4. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari pemanfaatan aset Eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai terhadap subjek yang terlibat.
5. Untuk mengetahui hambatan atau halangan optimalisasi pemanfaatan Eks RSUD Kebumen, khususnya dalam bentuk pinjam pakai serta upaya penyelesaiannya.

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Ruang lingkup penulisan ini merupakan tinjauan atas pemanfaatan BMD berupa bangunan eks RSUD Kebumen. Karya tulis ini nantinya berisikan seputar pemanfaatan BMD berupa bangunan eks RSUD Kebumen dalam bentuk pinjam pakai. Selain itu nantinya seiring membahas hal yang disampaikan tadi akan dibahas pula terkait definisi, klasifikasi, hasil pendataan, dan pelaporan terkait pengoptimalan manfaat aset bangunan eks RSUD Kebumen. Isu-isu terkait hal yang menghambat pengoptimalan manfaat aset terkait juga akan menjadi bahan tulisan

dan sebisa mungkin karya tulis ini akan memberikan jawaban atas permasalahan yang ada.

1.5 Manfaat Penulisan

Manfaat yang diperoleh dari penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini berupa

1. Memberikan ilmu kepada penulis tentang bagaimana mengimplementasikan mata kuliah BMN saat perkuliahan ke dalam sebuah karya tulis yang nyata.
2. Memberikan pengetahuan serta wawasan kepada penulis maupun pembaca mengenai skema pemanfaatan aset BMN/D.
3. Memberikan pengetahuan kepada penulis dan pembaca terkait proses pemanfaatan BMD sesuai dengan administrasi peraturan yang telah ada.
4. Memberikan setidaknya jawaban atas permasalahan yang dihadapi terkait optimalisasi pemanfaatan BMD berupa bangunan eks RSUD Kebumen

1.6 Sistematika Penulisan

Penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir ini akan Penulis bagi dalam lima bab utama dan beberapa subbab pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pertama yaitu pendahuluan yang berisikan mengenai gambaran umum Karya Tulis Tugas Akhir ini. Bab ini terdiri dari beberapa subbab yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan, ruang lingkup, serta manfaat dari penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab kedua yaitu landasan teori yang berisikan mengenai penjelasan teori yang menunjang bahasan dari Karya Tulis Tugas Akhir ini. Teori-teori mengenai BMN/D dan optimalisasi pemanfaatannya akan dipaparkan dalam bab ini. Selain itu juga, bab ini memberikan penjelasan mengenai teori runtutan pengelolaan keuangan daerah sampai dengan pemanfaatan BMD dalam bentuk pinjam pakai sebagai lingkup pengelolaannya. Uraian proses pemanfaatan aset daerah mulai dari perencanaan hingga pelaksanaannya saat ini beserta dengan data aktual pendukung juga akan dijelaskan pada bab ini.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Pada bab ketiga ini yaitu metodologi penelitian yang berisikan mengenai metode yang digunakan Penulis dalam Karya Tulis Tugas Akhir ini. Terdapat subbab mengenai metode yang digunakan dalam mengumpulkan data serta gambaran umum dari objek penulisan. Dalam pembahasan metode pengumpulan data akan dijelaskan mengenai metode kualitatif yang digunakan oleh Penulis yaitu observasi, wawancara, hingga pemaparan studi dokumen.

Kemudian bab ini juga berisikan paparan mengenai Badan Pengelola Keuangan dan Pendapatan Daerah Kabupaten Kebumen secara rinci berupa deskripsi umum, visi misi, struktur organisasi, serta tugas dan fungsi dari setiap bidang yang ada; bahasan analisis atas pemanfaatan aset pemda sebagai topik penulisan Karya Tulis Tugas Akhir serta penjabarannya secara terstruktur. Dimulai dari asal mula perolehan aset bangunan eks RSUD Kebumen, alasan pemerintah daerah Kabupaten Kebumen melakukan suatu proses pemanfaatan terhadap bangunan eks RSUD Kebumen, latar belakang terjadinya pemanfaatan atas aset daerah tersebut, proses

implementasi pemanfaatan yang dilakukan pada bangunan eks RSUD Kebumen, langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam menyelesaikan persoalan yang timbul dari pemanfaatan aset daerah tersebut, serta dampak yang terjadi ditinjau dari berbagai aspek atas pemanfaatan bangunan eks RSUD Kebumen. Bab ini juga merupakan analisis dari hasil yang Penulis peroleh dari observasi dan wawancara yang telah dilakukan sebelumnya

BAB IV KESIMPULAN

Pada bab ini semua yang telah Penulis dapatkan dan tuliskan pada bab sebelumnya akan disatukan menjadi sebuah benang merah atau intisari yang menjawab beberapa rumusan masalah yang telah ada. Selain itu pada bab ini juga terdapat saran dari Penulis sebagai buah pemikiran yang diharapkan dapat membantu menjawab atau bahkan menyelesaikan permasalahan yang dihadapi mengenai pemanfaatan aset daerah berupa bangunan eks RSUD Kebumen.