

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Barang Milik Negara (BMN)

Barang Milik Negara adalah segala sesuatu yang diperoleh atas beban Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang Milik Negara yang selanjutnya disebut BMN terdiri atas banyak jenis antara lain persediaan, tanah, bangunan, aset tetap lainnya, aset tak berwujud, dan lain sebagainya. Barang Milik Negara dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Barang Milik Negara menjadi hal yang penting dan wajib untuk dikelola dengan sebaik mungkin karena berpengaruh terhadap kekayaan negara. Dalam praktiknya Barang Milik Negara digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan aturan yang berlaku serta diharapkan menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh masyarakat. Barang Milik Negara berperan sebagai aset yang produktif dan bermanfaat untuk memberikan pengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat, namun masih banyak pihak yang belum menyadari peran dan potensi BMN. Oleh karena itu, diperlukan kesadaran bahwa BMN merupakan sumber daya penting bagi pemerintah dan

masyarakat yang harus dikelola dengan baik, terutama dari segi keamanan (Supiati, 2016).

2.2 Konsep Dasar Pengelolaan BMN

2.2.1 Landasan Hukum Pengelolaan BMN

Pengelolaan BMN merupakan langkah yang dilakukan agar Barang Milik Negara tidak digunakan secara sembarangan tetapi mengikuti ketentuan yang berlaku dan berkekuatan hukum tetap sehingga setiap BMN selalu berada dalam kondisi yang baik dan siap untuk digunakan juga dimanfaatkan. Pengelolaan BMN tidak dilakukan secara sembarangan tetapi mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah diatur sebelumnya. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 menjadi dasar hukum atas pengelolaan Barang Milik Negara. BMN yang dikelola dengan baik mencerminkan nilai dari suatu negara oleh karena itu setiap pengelolaan harus mengacu kepada Peraturan Pemerintah yang berkaitan. Tidak hanya mampu mencerminkan keadaan suatu negara, pengelolaan BMN yang baik juga penting sebagai bentuk rasa tanggung jawab atas penggunaan uang negara karena berkaitan langsung dengan nilai BMN yang nantinya akan disajikan pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Untuk memperoleh opini yang baik atas Laporan Keuangan tersebut diperlukan pengawasan yang maksimal atas pelaksanaan pengelolaan BMN. Pelaksanaan pengelolaan BMN pada setiap satuan kerja memang akan sangat mempengaruhi nilai dari BMN itu sendiri, maka untuk

memperoleh hasil yang maksimal diperlukan juga peningkatan kualitas pada pengelolaan BMN. Dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 telah diatur hal-hal penting mengenai tata cara pengelolaan barang serta asas-asas yang harus dipenuhi oleh pengelola barang dalam melaksanakan pengelolaan BMN. Demi mewujudkan negara tertib aturan serta memberikan citra baik atas pengelolaan BMN, setiap pihak yang terlibat dalam pengelolaan BMN wajib memahami isi dari PP 27 Tahun 2014 juga penyesuaian-penyesuaian pada PP Nomor 28 Tahun 2020 yang memuat seluruh ketentuan umum dalam melaksanakan pengelolaan BMN. Dengan demikian setiap pengelolaan BMN dapat terlaksana secara maksimal serta setiap tujuan dalam pengelolaan BMN dapat dicapai. Pengamanan BMN di lingkungan Kementerian Keuangan juga diatur dalam KMK 21 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara di Lingkungan Kementerian Keuangan. KMK ini memuat berbagai bentuk upaya pengamanan dari sisi administrasi, fisik, dan hukum. Upaya pengamanan tersebut dijelaskan dengan rinci dan mendetail, sehingga setiap penguasa barang memiliki kewajiban untuk melakukan pengamanan sesuai dengan aturan tersebut. Hal ini memungkinkan pengamanan dilakukan dengan tepat sasaran dan mewujudkan BMN yang dikelola dengan tertib sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku. Instansi vertikal Kementerian Keuangan juga telah dihimbau untuk melakukan pengelolaan atas setiap BMN yang dikuasai untuk memastikan aset negara terjaga

dengan baik dan dalam kondisi yang layak untuk digunakan mendukung operasional pelayanan.

2.2.2 Asas –asas Pengelolaan BMN

Dalam melakukan pengelolaan BMN terdapat beberapa asas-asas yang harus dipenuhi agar pengelolaan berjalan sesuai dengan ketentuan dan memberikan hasil yang maksimal. Asas-asas tersebut yaitu:

a. Fungsional

Yaitu agar setiap pengambilan keputusan dan pemcahan masalah yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Negara dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang, serta para kepala daerah yang berwenang sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing.

b. Kepastian Hukum

Pengelolaan Barang Milik Negara harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundan-undangan yang sah agar setiap hal yang dihasilkan berkekuatan hukum dan diakui dengan jelas.

c. Transparansi

Pengelolaan Barang Milik Negara harus dilaksanakan secara transparan. Masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi dan sangat berhak menerima informasi yang detail terkait pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara.

d. Efisiensi

Penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Negara diharapkan mampu mendorong penggunaan dan pemanfaatan BMN sesuai dengan standar yang telah ditetapkan sehingga mampu menciptakan kesesuaian antara rencana dan realisasi serta mewujudkan penggunaan BMN yang tepat dan optimal.

e. Akuntabilitas

Pengelolaan BMN tidak hanya diharapkan berjalan transparan tetapi juga akuntabel sehingga setiap bentuk kegiatannya dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Pertanggungjawaban juga menjadi hal yang penting karena mampu meningkatkan kepercayaan rakyat terhadap kinerja pemerintah juga mampu mendorong minat masyarakat untuk ikut berperan aktif dalam mendukung setiap program yang diselenggarakan oleh pemerintah.

f. Kepastian Nilai

Pengelolaan BMN harus didukung dengan ketepatan jumlah dan nilai BMN yang bersangkutan sehingga nantinya dapat digunakan dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN juga mempengaruhi penyusunan neraca Pemerintah pusat.

Setiap pengelola BMN wajib memahami asas-asas yang berlaku untuk menunjang kegiatan pengelolaan yang akan dilakukan sehingga setiap bentuk kegiatannya dapat berjalan sesuai dengan peraturan dan memenuhi setiap asas yang telah ditetapkan.

2.2.3 Siklus Pengelolaan BMN

Pengelolaan BMN tidak dilakukan secara sembarangan tetapi disesuaikan dengan siklus pengelolaan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Setiap tahapan dalam siklus tersebut saling berkaitan dan mampu mewujudkan hasil yang baik apabila dijadikan acuan dalam pengelolaan BMN. Siklus tersebut terdiri dari:

a. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Perencanaan kebutuhan merupakan kegiatan merumuskan secara rinci daftar kebutuhan Barang Milik Negara dengan mempertimbangkan barang yang sudah ada sebelumnya manfaat yang akan diperoleh dari pengadaan barang baru. Dalam merumuskan kebutuhan barang tentu dilakukan penganggaran untuk mewujudkan rencana pengadaannya. Perencanaan kebutuhan BMN harus berpedoman kepada SBSK (Standar Barang Standar Kebutuhan) yang telah ditetapkan. Pada tahapan ini segala kebutuhan akan dituangkan dalam keluaran berupa Rencana Kebutuhan Barang Milik Negara yang selanjutnya disebut RKBMN, merupakan dokumen yang memuat perencanaan BMN selama periode 1 (satu) tahun. RKBMN menjadi hal yang penting karena sangat berpengaruh terhadap keputusan pengadaan BMN. Nantinya RKBMN akan didiskusikan oleh pengguna barang dan pengelola barang baru kemudian dihasilkan keputusan yang menjadi dasar penentuan langkah selanjutnya.

b. Pengadaan

Pengadaan adalah tahapan yang dilakukan apabila RKBMN telah disetujui dan dinilai dapat menghasilkan suatu manfaat yang maksimal.

c. Penggunaan

Setelah dilakukan pengadaan, BMN wajib digunakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam tahapan ini, Pengguna Barang melakukan pengelolaan dan penatausahaan atas Barang Milik Negara untuk mendukung tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan.

d. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah bentuk pendayagunaan BMN yang tidak sedang digunakan (*idle*) untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi suatu instansi. Dalam tahapan ini, setiap BMN akan diamati dan dinilai kemudian dicari alternatif penggunaan yang dianggap sesuai dan mampu mengoptimalkan manfaat dari BMN tersebut. Pemanfaatan terdiri dari beragam jenis diantaranya Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan, Bangun Guna Serah, Bangun Serah Guna, dan Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

e. Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan BMN merupakan upaya untuk menjaga kondisi fisik, kelengkapan administrasi, dokumen hukum dari suatu BMN untuk menghindari adanya klaim kepemilikan dari orang lain. Pengamanan

dilakukan oleh Kuasa Pengguna Barang untuk menjamin keadaan BMN yang dikuasainya. Selain itu terdapat juga pemeliharaan BMN yang dilakukan untuk memastikan setiap BMN berada dalam kondisi baik dan dapat digunakan semaksimal mungkin.

f. Penilaian

Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini/nilai atas suatu objek penilaian berupa BMN. Penilaian BMN dilakukan oleh penilai yang sudah bersertifikasi dan memiliki kompetensi yang sesuai. Ada banyak hal yang melatarbelakangi penilaian BMN, penilaian dalam rangka pemanfaatan adalah yang paling banyak ditemui. Penilai Pemerintah akan melakukan penilaian untuk menentukan opsi pemanfaatan yang sesuai atas suatu BMN, tidak jarang pula dilakukan penilaian untuk mengetahui nilai wajar dari BMN yang akan dimanfaatkan dengan mekanisme sewa.

g. Pemindahtanganan

Pemindahtanganan merupakan kegiatan pengalihan kepemilikan BMN kepada pihak lain. Terdapat empat jenis pemindahtanganan yang dapat dilakukan yaitu Penjualan, Tukar menukar, Hibah, dan Penyertaan Modal Pusat. Pemindahtanganan dilakukan apabila suatu BMN dianggap dapat menunjang tugas dan fungsi dari suatu satuan kerja dan menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi instansi tersebut. Beberapa bentuk pemindahtanganan dapat menghasilkan penggantian dalam bentuk uang seperti contoh penjualan, selain itu

dapat juga memperoleh penggantian berupa barang lewat mekanisme tukar menukar.

h. Pemusnahan

Pemusnahan merupakan tindakan memusnahkan fisik ataupun kegunaan dari suatu BMN. Pemusnahan dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Pengelola Barang dan Pengguna Barang. Pemusnahan dilakukan apabila BMN tidak lagi dapat digunakan, dimanfaatkan, dan dipindahtangkan atau dapat juga dilakukan karena terdapat alasan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pemusnahan dapat dilakukan dengan dibakar, dihancurkan, ditimbun, ditenggelamkan, dan dirobohkan.

i. Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus BMN dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk melepaskan tanggung jawab dari Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang atas keperluan administrasi maupun fisik barang-barang yang sudah tidak lagi berada dalam penguasaannya.

j. Penatausahaan

Penatausahaan merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, serta pelaporan BMN. Penatausahaan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pembukuan dilakukan dengan mencatat barang ke dalam daftar barang sesuai

untuk kemudian memperoleh identitas berupa nomor urut pendaftaran, kemudian inventarisasi dilakukan dengan mengelompokkan barang sesuai kategorinya lalu dicatat pada buku inventarisasi dan kemudian dilaporkan, pelaporan atas BMN disampaikan dalam beberapa bentuk laporan.

k. **Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian**

Merupakan kegiatan yang dilakukan guna mewujudkan tertib administrasi, tertib fisik, dan tertib hukum pada pengelolaan BMN. Kegiatan ini harus dilaksanakan secara konsisten untuk mencapai pengelolaan yang efektif dan efisien.

2.3 Konsep Dasar Pengamanan BMN

Pengamanan Barang Milik Negara (BMN) meliputi tiga jenis kegiatan yaitu pengamanan administrasi, fisik, dan hukum. Setiap bentuk pengamanan memiliki tujuan yang sama hanya saja dibagi menjadi tiga sesuai kebutuhan dari masing-masing BMN yang ada.

2.3.1 Pengamanan Administrasi

Pengamanan administrasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk menjamin BMN dari segi administrasi yaitu pembuatan dokumen-dokumen resmi dari setiap BMN. Dokumen ini nantinya diperlukan untuk membuktikan kepemilikan atas suatu BMN serta membantu penyelesaian sengketa atas suatu BMN apabila diperlukan nantinya. Pada umumnya dalam pengamanan administrasi ada beberapa dokumen penting yang harus diurus seperti Sertifikat atas tanah, BPKB, STNK, Izin Mendirikan

Bangunan (IMB), Perjanjian sewa menyewa, Perjanjian pinjam pakai, dan sebagainya. Pengamanan administratif meliputi:

1. Pembukuan

Yaitu kegiatan pendaftaran dan pencatatan BMN ke dalam daftar barang yang ada pada Pengguna Barang ataupun Pengelola Barang. Pembukuan dilakukan dengan tertib serta mencakup pencatatan terkait beragam transaksi perolehan BMN juga transaksi perubahan dan transaksi penghapusan yang semuanya harus memiliki sumber yang jelas dan berkekuatan hukum. Selain itu dalam tahap ini juga dilakukan pengarsipan dokumen-dokumen yang dimiliki BMN seperti dokumen kepemilikan dan dokumen pendukung lainnya.

2. Inventarisasi

Inventarisasi merupakan kegiatan yang meliputi pendataan, pencatatan pada kertas kerja, dan pelaporan hasil pendataan BMN. Pendataan ini meliputi saldo awal periode dan akhir periode, bentuk perolehan BMN (hibah, pembelian, pembatalan penghapusan, dll...), perubahan BMN (perubahan kondisi, revaluasi,...). Dalam inventarisasi setiap BMN dicatat pada kertas kerja sesuai kategori dan kode barangnya agar tercipta data yang mudah untuk dikelola.

3. Pelaporan

Pelaporan adalah kegiatan penyampaian data dan informasi yang dilakukan oleh unit pelaksana penatausahaan BMN. Pelaporan dilakukan secara periodik maupun non periodik dalam beberapa bentuk

laporan berbeda tergantung pada kebutuhannya. Pelaporan yang disampaikan harus akuntabel dan sesuai dengan kondisi BMN di lapangan.

2.3.2 Pengamanan Fisik

Pengamanan fisik adalah salah satu dari tiga jenis bentuk pengamanan BMN. Dalam pengamanan fisik, para penguasa barang berfokus untuk menjaga kualitas barang serta bertujuan untuk mencegah penurunan fungsi barang akibat campur tangan pihak lain yang tidak berwenang. Dalam melakukan pengamanan fisik, BMN akan dilengkapi dengan berbagai objek pengaman seperti pagar, papan pembatas, papan tanda kepemilikan, CCTV, pemberdayaan satpam, dan perangkat lainnya yang mampu mencegah pihak lain. Pengamanan fisik dilakukan untuk mengurangi risiko BMN terkena masalah, sebagai contoh apabila ada tanah negara yang dibiarkan terlantar maka sewaktu-waktu akan ada orang asing yang melakukan klaim atas tanah tersebut kemudian bermaksud untuk mendirikan bangunan, hal tersebut dapat dihindari dengan memasang perangkat-perangkat pengamanan pada BMN. Hal ini jelas dilakukan agar BMN tidak mengalami kerusakan karena sebab yang tidak jelas.

2.3.3 Pengamanan Hukum

Pengamanan dalam aspek hukum dilakukan agar setiap BMN terjaga, terlindungi, dan terjamin secara hukum sehingga dapat terhindar dari potensi masalah hukum. Hal ini dilakukan sebagai tindakan untuk mencegah masalah sengketa, klaim kepemilikan, dan berbagai jenis

masalah lainnya yang berkaitan dengan hukum. Pengamanan secara hukum dilakukan dengan memastikan setiap BMN memiliki dokumen yang lengkap seperti Sertifikat Tanah a.n. Pemerintah Republik Indonesia c.q. Kementerian Keuangan untuk menjamin tanah milik negara, STNK dan BPKB untuk kendaraan, serta akta jual beli atau hibah sebagai bentuk legalisasi perolehan BMN. Dengan demikian setiap BMN dapat terhindar dari masalah hukum, tidak hanya itu upaya litigasi maupun non litigasi juga dapat dilakukan terhadap BMN yang disengketakan oleh pihak lain.

2.4 Pengamanan BMN Berupa Tanah dan/atau Bangunan

Pengamanan BMN meliputi semua jenis BMN yang ada seperti tanah, bangunan, tanah dan bangunan, kendaraan bermotor, dan lainnya. Jenis pengamanan yang diberlakukan bagi setiap BMN berbeda-beda tergantung pada kebutuhannya. Apapun jenis pengamanan yang diterapkan, semuanya itu dilakukan semaksimal mungkin untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Pengamanan dilakukan oleh para pihak yang menguasai BMN dengan mengikuti aturan yang berlaku agar segala sesuatunya tepat sasaran.

2.4.1 Pengamanan BMN Berupa Tanah

Pada BMN berupa tanah ada beberapa jenis pengamanan yang harus dilakukan. Dari segi administrasi, penguasa barang harus mengurus dokumen-dokumen penjamin tanah seperti dokumen perolehan tanah agar diketahui secara jelas asal-usul tanah tersebut. Bentuk komprehensif dari pengamanan administrasi adalah dengan memastikan setiap dokumen dicatat dan diamankan dengan baik (Rivandi & Muhammad, 2021)

Pengamanan fisik yang dapat dilakukan atas tanah adalah penetapan batas tanah untuk memisahkan tanah milik negara dengan milik pihak lainnya, selain itu dapat juga didirikan papan tanda kepemilikan pada tanah agar pemiliknya dapat diketahui secara jelas. Masih merupakan pengamanan fisik, tanah milik pemerintah diamankan dengan menetapkan batasan dan memasang pembatas di setiap sisi tanah. Selain itu dari segi hukum, tanah harus memiliki Sertifikat Kepemilikan a.n. Pemerintah Republik Indonesia c.q. Kementerian Keuangan untuk menjamin statusnya secara hukum dan menghindari klaim dari pihak ketiga. Selain itu, sertifikat juga dapat digunakan sebagai bukti hukum apabila tanah terlibat sengketa. Sertifikasi atas tanah dilakukan untuk memastikan tanah legal. Sertifikasi BMN berupa tanah dilakukan secara tripartit antara Kementerian Keuangan sebagai pengelola barang, Kementerian ATR/BPN sebagai penanggung jawab yang memiliki wewenang untuk menerbitkan sertifikat dan Kementerian/organisasi lain sebagai pengguna Barang (Rivandi & Muhammad, 2021).

2.4.2 Pengamanan BMN Berupa Bangunan

Pengamanan BMN berupa bangunan dapat dilakukan lewat berbagai cara, dimulai dari pengamanan administrasi yaitu kelengkapan IMB (izin mendirikan bangunan) serta dokumen-dokumen kepemilikan lainnya yang sah. Segala bentuk dokumen yang berkaitan dengan bangunan wajib disimpan dan ditatausahakan sesuai ketentuan yang berlaku. Hal tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa setiap bangunan dalam keadaan terjamin secara administrasi. Pengamanan fisik bangunan dapat dilakukan dengan mendirikan

pagar serta identitas bangunan agar dapat dikenali oleh masyarakat luas, kemudian dketatkan dengan pemasangan CCTV, *metal detector*, penyediaan alat pemadam kebakaran, pembatasan akses masuk, dan pemberdayaan tenaga satpam untuk menghindari tindakan-tindakan menerobos masuk dari pihak asing yang berpotensi membahayakan banyak pihak. Kemudian dapat memastikan legalitas dokumen IMB dan hak pakai bangunan sebagai upaya pengamanan dari segi hukum. Selain itu, BMN berupa bangunan juga dapat diamankan lewat program Asuransi BMN yang diatur dalam PMK Nomor 97 Tahun 2019. Asuransi BMN ditujukan untuk mengurangi risiko kerugian negara apabila terjadi kejadian yang tidak diinginkan dan berdampak pada gedung ataupun bangunan (Artanti, 2021). Dengan adanya asuransi setiap BMN dapat terjamin secara fisik dan juga sebagai bentuk mitigasi akan adanya kejadian di luar dugaan. Asuransi BMN sendiri sudah dirasakan manfaatnya saat kejadian banjir di Jakarta pada tahun 2020 ketika Kementerian Keuangan menerima pembayaran klaim asuransi atas kerusakan BMN.

Rumah Negara merupakan salah satu BMN yang juga berupa bangunan. Upaya yang pengamanan yang dapat dilakukan atas rumah negara sama seperti pengamanan pada umumnya, pengamanan tersebut terbagi atas tiga tahap yaitu pengamanan administrasi, fisik, dan hukum. Yang menjadikan pengamanan antara bangunan berupa gedung kantor dengan rumah negara adalah para penghuni rumah negara harus memiliki Surat Izin Penghunian (SIP) sebagai dasar untuk menggunakan rumah negara.