

OPTIMALISASI PEMANFAATAN SEWA BARANG MILIK NEGARA UNTUK MENINGKATKAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

Feldha Shastiana Putri

feldhaasp@gmail.com

Lilis Ardini

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA) Surabaya

ABSTRACT

State revenue is gained from taxation revenue, non-tax state revenue, and grant income. Besides, the Directorate General of State Assets gave its contribution in the form of an increase of Non-Tax State Revenues from the use of assets. While, this research aimed to analyze the optimalization of utilizing state assets in order to increase non-tax state revenue. The research was qualitative. Moreover, the data were primary and secondary; with interview of 4 key informants as its instrument during 2016-2018. Meanwhile, the population was Surabaya Office of State Assets and Auction Services (KPKNL). Furthermore, in data analysis, it was included data collection, reduction, display and conclusion drawing/verification. The research result concluded the utilization of state assets in order to increase non-tax state revenue at the Office of the State Assets and Auction Services in Surabaya was not optimal. This was proven by the large number of Work Units which tend to have sectoral ego (self-belonging). Additionally, there were still assets that were not used (idle), not used as intended purposes (under used), and not in accordance with the duties and functions (highest and best used), rental rates which were considered high, databases were less efficient, and there was no law on state assets yet.

Keywords: optimalization, utilization of assets, non-tax state revenue

ABSTRAK

Pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Tidak terkecuali Direktorat Jenderal Kekayaan Negara memberikan kontribusi dalam bentuk peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak dari pemanfaatan aset. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis optimalisasi pemanfaatan aset negara untuk meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Data yang digunakan adalah data primer melalui wawancara dengan 4 *key informan*, dan data sekunder selama tahun 2016-2018. Objek penelitian ini adalah Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya. Aktivitas dalam analisis data meliputi *data collection* (pengumpulan data), *data reduction* (reduksi data), *data display* (penyajian data), dan *conclusion drawing/verification* (penarikan kesimpulan/verifikasi). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan aset negara untuk peningkatan penerimaan negara bukan pajak di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Surabaya belum optimal, terbukti dengan masih banyak Satuan Kerja cenderung memiliki sikap ego sektoral merasa aset tersebut miliknya, masih banyak aset yang tidak digunakan (*idle*), tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan (*under used*), dan tidak sesuai dengan tugas dan fungsi (*highest and best used*), tarif sewa dinilai tinggi, *database* yang kurang efisien, serta belum adanya Undang-undang kekayaan negara.

Kata kunci: optimalisasi, pemanfaatan aset, penerimaan negara bukan pajak

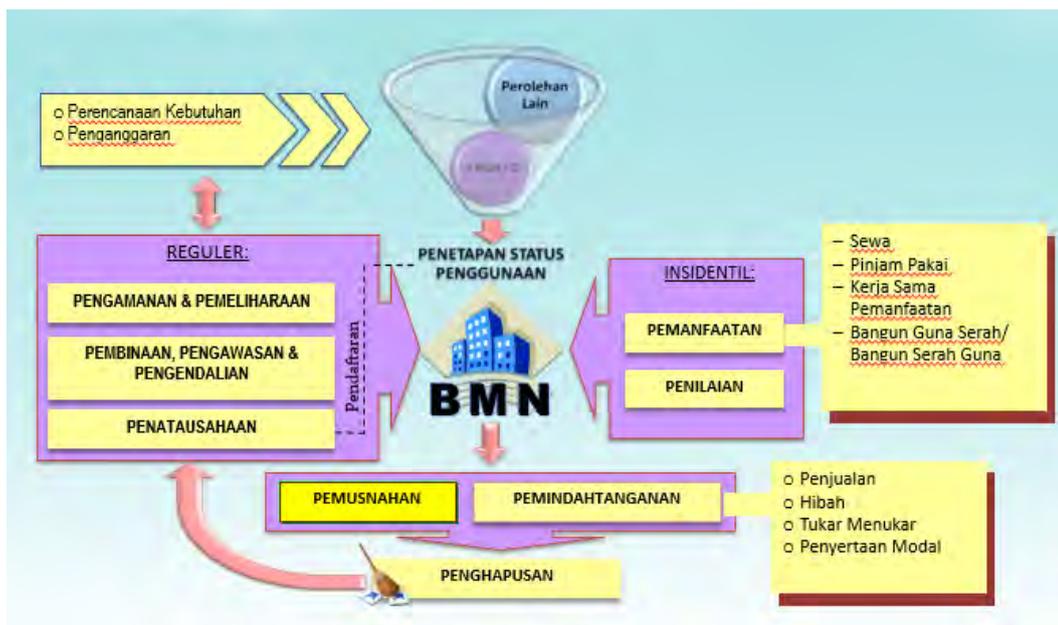
PENDAHULUAN

Bentuk dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah dari pengelolaan keuangan negara yang merupakan instrumen bagi pemerintah untuk mengatur penerimaan

dan pengeluaran negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, serta prioritas pembangunan secara umum. Unsur pendapatan negara diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Di Indonesia, pajak merupakan penerimaan negara terbesar yaitu sebesar 85% pendapatan negara yang diperoleh dari pajak. Memang di Indonesia pendapatan negara yang terbesar berasal dari pajak. Namun, tidak semua orang mengetahui bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak juga merupakan penyumbang pendapatan negara, walaupun hasil yang diperoleh tidak sebesar pendapatan yang diterima dari pajak dan cukai (Amallia, 2015). Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBPN adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara (UU. No 9 Tahun 2018 pasal 1 tentang Ketentuan Umum Penerimaan Negara Bukan Pajak).

Salah satu objek PNBPN yaitu pengelolaan Barang Milik Negara. Aset Negara/Barang Milik Negara (BMN) mempunyai peranan langsung untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan output dari pertumbuhan ekonomi dan potensi daya saing suatu negara (Park *et al.*, 2016). Pengelolaan aset negara yaitu untuk pengendalian belanja negara dan penyokong penerimaan negara. Pentingnya manajemen aset bagi pemerintah dan besarnya pengeluaran negara terkait dengan manajemen aset tersebut, maka menjadi keharusan bagi pemerintah untuk melakukan pengelolaan aset/barang milik negara secara profesional, efektif dan mengedepankan aspek-aspek ekonomis agar pengeluaran biaya dapat tepat penggunaan, tepat sasaran, tepat penerapan dan tepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Kementerian Negara/Lembaga pasal 1 yaitu Barang Milik Negara 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. Atas BMN *idle* dapat didayagunakan dengan pemanfaatan BMN melalui pelaksanaan sewa BMN. Apabila tidak didayagunakan maka pengguna barang wajib menyerahkan BMN *idle* kepada pengelola barang yang dijelaskan pada pasal 2 PMK Nomor 71/PMK.06/2016. Adanya kebijakan di atas ialah untuk menjamin keberlangsungan pengelolaan BMN. Dimana dalam pengelolaan BMN hanya diperoleh serta dipergunakan jika suatu entitas memang benar membutuhkannya. Jika barang-barang milik negara yang dimiliki tersebut ternyata tidak dibutuhkan lagi, maka untuk barang tersebut harus dilakukan pengelolaan tindak lanjut agar daya gunanya tetap optimal. Selain itu dapat menghasilkan pendapatan untuk menyumbang pendapatan Negara untuk menambah dana APBN dari sisi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Wijaya dan Hamidah (2017) menyebutkan bahwa berdasarkan *international best practice*, pengelolaan aset pada umumnya di sektor swasta ataupun pemerintahan meliputi kegiatan utama yaitu: perencanaan (*planning*), perolehan (*acquisition*), pemanfaatan (*utilization*), penghapusan (*disposal*), dan pemantauan (*monitoring*) terhadap semua tahapan tersebut. Berdasarkan PP 27 tahun 2014 apabila diurutkan dapat dilihat pada gambar 1: (1) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, (2) Pengadaan, (3) Penggunaan, (4) Pemanfaatan, (5) Pengamanan dan pemeliharaan, (6) Penilaian, (7) Pemindahtanganan, (8) Pemusnahan, (9) Penghapusan, (10) Penatausahaan, dan (11) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.



Gambar 1
Siklus Pengelolaan BMN
Sumber: Slide sosialisasi PP 27 Tahun 2014, DJKN

Permasalahan yang sering muncul diantaranya adalah ketidaksesuaian antara kebutuhan aset dengan kinerja Kementerian/Lembaga dalam pengadaan, pengalokasian aset, dan penggunaan kembali aset yang sudah ada. Permasalahan lain yang sering ditemui adalah banyaknya aset yang tidak digunakan (*idle*), aset yang belum digunakan secara optimal untuk pelayanan (*underused*), serta banyak aset belum digunakan sesuai *Highest and Best Use* (*underutilize*) (Hariyanto dan Made, 2018). Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi belum optimalnya pengelolaan aset negara di Indonesia antara lain ialah konsep manajemen aset negara yang masih baru dan belum matang, sumber daya manusia pengelola, dampak periode waktu pelaksanaan manajemen aset, disfungsi peran pengguna aset, pelayanan yang masih belum optimal, serta tidak adanya legalisasi sebagian besar kepemilikan aset. Kota Surabaya sebagai salah satu Kota besar di Indonesia, pemanfaatan barang milik negara khususnya dalam bentuk sewa masih memiliki permasalahan sampai sekarang ini. Masih banyak yang melakukan sewa-menyewa namun belum ada persetujuannya sehingga hasil dari sewa-menyewa tersebut tidak masuk dalam penerimaan negara. Serta banyak barang milik negara yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan fungsinya. Banyak Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja ataupun masyarakat di Kota Surabaya yang belum paham tentang pemanfaatan dalam bentuk sewa ini.

Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya merupakan instansi vertikal dibawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) yang menyediakan pelayanan di bidang lelang, penilaian, kekayaan negara, dan piutang negara. Salah satu tugas KPKNL Surabaya yaitu melaksanakan pelayanan di bidang Kekayaan Negara sebagai *assets manager* atau pengelola aset negara secara efektif, efisien, dan optimal. KPKNL harus mampu dalam mengoptimalkan pengelolaan aset yang salah satunya dapat dilakukan melalui pemanfaatan aset. Mengingat pentingnya pemanfaat aset dalam keterlibatannya secara langsung dalam penambahan pemasukan negara melalui PNB. Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana mengoptimalkan pemanfaatan sewa barang milik negara untuk meningkatkan penerimaan negara bukan pajak pada KPKNL Surabaya.

TINJAUAN TEORITIS

Aset

Aset Negara menurut UU No.4 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN dan/atau berasal dari perolehan lainnya yang sah seperti hibah, ketentuan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan perjanjian/kontrak, dan keputusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Pada UU No.1 Tahun 2004 menyatakan bahwa aset negara memiliki makna yang lebih sempit dari "kekayaan negara" dalam istilah hukum, tetapi mengandung makna yang lebih luas dari "aset tetap" yang biasa digunakan dalam istilah akuntansi (Hadiyanto, 2009). Aset adalah sesuatu barang yang mempunyai nilai ekonomi, nilai komersial, atau nilai tukar yang dimiliki oleh organisasi, badan usaha, instansi, ataupun individu (Siregar, 2004). Sedangkan Hariyono (2007) mendefinisikan aset merupakan benda yang tercakup dalam kekayaan organisasi, instansi, ataupun individu, yang terdiri dari benda tidak dan bergerak, baik yang tidak berwujud (*intangible*) maupun berwujud (*tangible*). Pelaksanaan Pemanfaatan Aset Negara atau dalam kata lain Pelaksanaan Sewa BMN, hal yang utama ialah subjek dari pelaksanaan sewa karena merupakan pihak yang terlibat dari pelaksanaan sewa tersebut. Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57/PMK.06/2016 tentang tata cara pelaksanaan sewa BMN dijelaskan pada pasal 6 ayat (1) objek sewa meliputi BMN berupa tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan/atau bangunan yang berada pada pengelolaan barang/penggunaan barang.

Manajemen Aset

Park *et al.* (2016) menyebutkan bahwa manajemen aset merupakan proses pengambilan keputusan yang rasional dengan tujuan memuaskan permintaan pelayanan aset berbagai pihak yang meliputi berbagai infrastruktur yang mempertimbangkan peningkatan hasil dan penekanan biaya. Manajemen aset adalah proses berkelanjutan dalam usaha untuk meningkatkan ketersediaan, reliabilitas, keamanan, dan umur hidup aset yang terdiri dari sistem, proses, peralatan, dan fasilitas (Davis, 2007). Menurut Kaganova dan McKellar (2006), manajemen aset adalah suatu proses dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan berkaitan dengan akuisisi, penggunaan, dan penghapusan real properti. El-Akruti *et al.* (2013) menyatakan, jika salah satu elemen di manajemen aset tersebut hilang akan berdampak negatif pada kualitas, hasil usaha, biaya, dan produktivitas. Hal tersebut jika terjadi pada sebuah negara, maka akan terjadi kerugian besar. Siregar (2004) mendefinisikan manajemen aset sebagai cara untuk mengoptimalkan penggunaan aset dengan tujuan memperoleh keuntungan pelayanan dan keuntungan finansial sehingga dalam proses pengelolaan aset harus meminimalkan biaya kepemilikan, mengoptimalkan ketersediaan aset, dan penggunaan aset. Manajemen aset bukan hanya sekedar aktivitas operasional saja tetapi juga termasuk pengembangan strategi untuk pencapaian tujuan suatu organisasi. Sebagai sistem pendukung penting untuk suatu organisasi, fungsi manajemen aset sangat penting dalam pengambilan keputusan strategis dan membangun jalan baru untuk kegiatan yang lebih efektif, efisien dan optimal sesuai sasaran dan tujuan suatu organisasi.

Idle Assets

Menurut Susanto (2009:52), *Idle Assets* merupakan sumber daya yang tidak terpakai, namun aset ini dapat diubah menjadi sumber daya yang produktif. Terdapat wewenang untuk memutuskan pemanfaatan *Idle Assets* ini berada di tangan pemimpin, sebagai contoh tanah atau gedung yang tidak digunakan dapat dijual atau direnovasi. *Idle Assets* merupakan pengungkapan yang dilakukan apabila terdapat sejumlah bahan aset yang menyusut

sepenuhnya, akan tetapi aset tersebut masih dipakai dengan sejumlah bahan berada pada depresiasi yang tidak sedang digunakan secara produktif (Graham, 2011:180).

Adapun tahapan-tahapan pengelolaan aset yakni meliputi aktifitas sebagai berikut: (1) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran yaitu kegiatan seluruh kebutuhan milik daerah untuk menghubungkan pengadaan barang sebelumnya dengan keadaan yang sedang berjalan yang dapat dijadikan dasar dalam melakukan tindakan pemenuhan kebutuhan selanjutnya. (2) Pengadaan yaitu aktivitas yang dilakukan sebagai pemenuhan kebutuhan barang daerah dan jasa. (3) Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, dalam proses ini tidak hanya dilakukan oleh pejabat dalam menangani aset milik daerah. Penyaluran merupakan kegiatan yang digunakan untuk menyalurkan atau mengirimkan barang milik daerah dari gudang ke unit kerja pemakai. (4) Penggunaan yaitu seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pemegang kuasa sebagai pengelola dan menatausahakan barang milik daerah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bersangkutan. (5) Penatausahaan yaitu seluruh kegiatan yang di dalamnya meliputi pembukuan, inventarisasi dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (6) Pemanfaatan yaitu pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD, barang tersebut meliputi sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun serah guna yang tidak mengubah status kepemilikannya. (7) Pengamanan dan pemeliharaan yaitu seluruh kegiatan meliputi tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administratif, dan upaya hukum. Pemeliharaan merupakan kegiatan agar seluruh barang milik daerah selalu dalam keadaan baik dan dapat digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. (8) Penilaian yaitu suatu proses kegiatan penelitian yang selektif berdasarkan data atau fakta yang objektif dengan metode atau teknis tertentu untuk memperoleh nilai barang milik daerah. (9) Penghapusan yaitu tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan diikuti surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk pembebasan pengguna dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang dalam penguasanya. (10) Pemindahtanganan yaitu pengalihan kepemilikan barang milik daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan yang dilakukan dengan cara dijual, ditukar, atau disertakan sebagai modal Pemerintah Daerah. (11) Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian dalam tahap ini diperlukan agar tidak mudah dilakukan manipulasi pengguna aset, karena aset daerah memiliki banyak ragam dan kepentingannya dilaksanakan oleh pejabat pengelola aset. (12) Pembiayaan, tahap ini diperlukan sebagai pembiayaan keseluruhan aset milik daerah dalam rangka pembelian atau pemeliharaan. (13) Tuntutan ganti rugi, setiap aset yang hilang tahap ini dilakukan, baik dilakukan oleh bendahara maupun pejabat atau pegawai berdasarkan kelalaiannya, hal tersebut dilakukan agar aset tetap terjaga dengan baik.

Terkait aset yang dimiliki Kementerian/Lembaga atau Satker banyak aset yang menganggur, juga terdapat aset yang digunakan sesuai fungsi. Untuk itu terdapat banyak tahapan pengelolaan aset di atas, sehingga aset yang dikatakan *idle* dapat berfungsi atau digunakan untuk pihak pengguna yang lebih membutuhkan. Tentu terdapat prosedur pada masing-masing tahapan tersebut.

Teori Institusional

Zucker (1987) berpendapat bahwa berdasarkan teori institusional, organisasi dipengaruhi oleh berbagai macam faktor (tekanan) baik lingkungan eksternal seperti pemerintah/negara maupun lingkungan internal organisasi itu sendiri. Organisasi semakin mirip dengan lingkungannya karena fenomena yang terjadi dalam lingkungannya dan semakin homogen dengan organisasi lainnya. Pada awalnya mengadopsi inovasi untuk meningkatkan kinerja, namun seiring pada perkembangannya yaitu untuk mendapatkan legitimasi pada proses homogenisasi tersebut. DiMaggio dan Powell (1983) mengidentifikasi adanya tiga mekanisme *institutional isomorphism* yang menyebabkan perubahan, yaitu *coercive isomorphism*, *mimetic*

isomorphism, dan *normative isomorphism*. *Coercive isomorphism* terjadi akibat tekanan-tekanan formal dan informal yang diterima oleh organisasi. *Mimetic isomorphism* terkait dengan organisasi yang meniru organisasi lainnya. Proses *mimetic* karena adanya ketidakpastian yang dihadapi organisasi sehingga menimbulkan desakan yang kuat untuk melakukan peniruan (*imitation*). Bagian ketiga *institutional isomorphism* yang berasal dari *normative isomorphism* yang muncul dari profesionalisasi. Menurut DiMaggio dan Powell (1983), profesionalisme disandarkan pada pendidikan formal yang berasal dari perguruan tinggi merupakan salah satu aspek profesionalisasi yang penting bagi *isomorphism*. Teori institusional berarti melihat bahwa institusi sebagai kumpulan dari struktur, aturan, standar dan prosedur yang berlaku di masyarakat. Teori ini mampu menciptakan kode etik dan standar dalam menentukan perilaku individu. Sehingga dipandang terdapat adanya hubungan-hubungan antar lembaga untuk mencapai tujuan. Penelitian ini menggunakan Teori Institusional berupaya untuk membahas institusionalisasi pengoptimalan aset melalui pengelolaan aset yang benar dalam organisasi KPKNL. Untuk mencapai efisiensi secara ekonomis, manajemen aset berperan penting bagi pemerintah baik pemerintah daerah maupun pusat. Manfaat optimum dapat tercapai apabila terdapat manajemen aset yang baik.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Surjaweni (2015:56) menyebutkan bahwa APBN merupakan rencana keuangan yang dibuat pemerintah setiap tahun, disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), isi dari APBN memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember) yang ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pendapatan Negara adalah hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah.

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Pasal 1 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang PNBP, Penerimaan Negara Bukan pajak yang selanjutnya disingkat PNBP adalah pungutan yang dibayar oleh orang pribadi atau badan dengan memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung atas layanan atau pemanfaatan sumber daya dan hak yang diperoleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang menjadi penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan dan hibah dan dikelola dalam mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara. Adapun objek PNBP terdiri dari: (1) Pemanfaatan sumber Daya Alam dalam bentuk pemanfaatan bumi, air, udara, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara. (2) Pelayanan merupakan segala bentuk penyediaan barang, jasa, atau pelayanan administratif yang menjadi tanggung jawab Pemerintah, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan merupakan pengelolaan atas kekayaan negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang dijadikan penyertaan modal negara atau perolehan lain yang sah. (4) Pengelolaan Barang Milik Negara merupakan kegiatan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lain yang sah. (5) Pengelolaan Dana merupakan pengelolaan atas dana pemerintah yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau perolehan lain yang sah untuk tujuan tertentu. (6) Hak Negara Lainnya merupakan hak negara selain dari Pemanfaatan Sumber Daya Alam, Pelayanan, Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Pengelolaan Barang Milik Negara, pengelolaan Dana, dan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yaitu dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan

kegiatan usahanya harus dengan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah. PNBPN yang dipungut oleh Instansi Pemerintah dengan peraturan perundang-undangan tersebut kemudian disetorkan ke kas negara dan wajib dilaporkan secara tertulis oleh Satuan Kerja kepada Menteri Keuangan (DJKN) dalam bentuk laporan Realisasi PNBPN.

Pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN)

Pasal 1 PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bahwa Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. 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. Ruang lingkup pemanfaatan yaitu optimalisasi BMN dan pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga. Pemanfaatan BMN tidak mengubah status kepemilikan BMN itu sendiri, dan juga dalam pemanfaatan BMN dilakukan dengan memperhatikan kepentingan negara dan kepentingan umum. Biaya pemeliharaan dan pengamanan BMN serta biaya pelaksanaan yang berkaitan dengan pemanfaatan BMN dibebankan kepada mitra pemanfaatan. Penerimaan negara yang berasal dari pemanfaatan BMN merupakan penerimaan negara yang wajib disetorkan seluruhnya ke rekening Kas Umum Negara.

Optimalisasi Pemanfaatan Aset Negara

Zendrato dan Purnawan (2012) mengungkapkan bahwa tujuan yang utama untuk dicapai dalam proses manajemen aset adalah : (1) Tersajikannya informasi yang akurat dan benar tentang kondisi aset sebenarnya, meliputi aspek legal, fisik, nilai, pajak, serta atribut aset lainnya; (2) Informasi ini selanjutnya akan diolah atau diproses dan hasilnya akan direkomendasikan untuk strategi pemanfaatan aset secara lebih efisien; (3) Tercapainya tertib administrasi terhadap pengelolaan data aset (pencatatan, penambahan perubahan, serta penghapusan); (4) Tercapainya perangkat pendukung untuk memberikan kemudahan proses pengambilan keputusan khususnya dalam pelaksanaan pemanfaatan dan optimalisasi aset. Berdasarkan pendapat dimaksud, tujuan akhir dari manajemen aset adalah optimalisasi pemanfaatan aset negara.

Dalam konteks manajemen aset, saat ini terjadi perubahan paradigma DJKN sebagai aset administrator berubah menjadi aset manager. Peranan DJKN sebelumnya fokus pada penguatan laporan keuangan pemerintah kini mengalami perubahan fokus menjadi penguatan pada APBN. Berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bentuk pemanfaatan aset Negara terdiri dari sewa, pinjam pakai, KSP (Kerjasama Pemanfaatan), Bangun Guna Serah (BGS) atau Bangun Serah Guna (BSG). Sewa adalah penyerahan hak penggunaan aset negara kepada pihak ketiga oleh pengelola barang/pengguna barang apabila telah mendapat ijin dari DJKN berdasarkan dengan surat perjanjian, dalam jangka waktu paling lama 5 tahun dan proses sewanya dapat di perpanjang, serta dengan penentuan tarif sewa yang telah ditetapkan oleh DJKN, kemudian hasil sewa tersebut harus disetor ke kas negara dalam bentuk PNBPN. Pinjam Pakai adalah peminjaman aset negara yang dilakukan berdasarkan surat perjanjian antara pemerintah pusat dengan pemda atau antar pemda, dalam jangka waktu paling lama dua tahun dan proses tersebut dapat diperpanjang.

Kerjasama Pemanfaatan (KSP), adalah pendayagunaan aset negara oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan PNBPN dan sumber pembiayaan lainnya.

Tujuan KSP adalah untuk optimalisasi pemanfaatan aset negara yang belum/tidak dipergunakan, meningkatkan penerimaan negara, dan mengamankan aset negara (mencegah penggunaan aset Negara tanpa didasarkan pada ketentuan yang berlaku). Syarat-syarat KSP ini diantaranya tidak mengubah status aset Negara. Mitra KSP ini diwajibkan menyeteror kontribusi tetap dan pembagian keuntungan pendapatan dari KSP aset tersebut. Sedangkan Bangun Serah Guna (BSG) atau Bangun Guna Serah (BGS) adalah merupakan pemanfaatan tanah milik pemerintah pusat oleh pihak lain dengan mendirikan bangunan berikut fasilitasnya. Pendirian bangunan diikuti dengan penyerahan kepada Pengelola Aset untuk kemudian digunakan oleh pihak lain selama jangka waktu tertentu, dan setelah habis jangka waktu kontrak aset, tanah beserta bangunan berikut fasilitasnya tersebut diserahkan kembali kepada Pengelola Barang. Tujuan melakukan BSG/BGS ini adalah untuk menyediakan bangunan dan fasilitasnya dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, yang dana pembangunannya tidak tersedia dalam APBN.

Pendekatan Kualitatif

Metode penelitian kualitatif merupakan sebuah metode yang menekankan pada aspek pemahaman lebih mendalam terhadap suatu masalah dari pada melihat sebuah permasalahan. Penelitian kualitatif adalah sebuah penelitian riset yang sifatnya deskripsi, cenderung menggunakan analisis dan lebih menampakkan proses maknanya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik studi kasus, yaitu pemanfaatan aset negara di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui untuk mengetahui dan menganalisis optimalisasi pemanfaatan sewa barang milik negara untuk meningkatkan penerimaan negara bukan pajak pada KPKNL Surabaya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik studi kasus di KPKNL Surabaya selaku pengelola aset negara. Data dikumpulkan melalui observasi serta wawancara dengan 4 *key informan* yaitu kepala seksi dan staf bagian pengelolaan kekayaan negara. Aktivitas dalam analisis data dalam penelitian ini meliputi *data collection* (pengumpulan data), *data reduction* (reduksi data), *data display* (penyajian data), dan *conclusion drawing/verification* (penarikan kesimpulan/verifikasi).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Data Kementerian/Lembaga Pemanfaatan BMN KPKNL Surabaya

Pada penelitian ini, untuk mengetahui kesadaran Kementerian/Lembaga atau Satker dalam melaporkan pemanfaatan aset yaitu dengan melihat jumlah Kementerian/Lembaga yang aktif. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.01/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, wilayah kerja KPKNL Surabaya meliputi 6 (enam) Kota/Kabupaten yaitu Kota madya Surabaya, Kabupaten Gresik, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Tuban, Kabupaten Bojonegoro, dan Kabupaten Nganjuk.

Tabel 1
Data Kementerian/Lembaga Pemanfaatan BMN KPKNL Surabaya

No	Tahun	K/L Terdaftar	K/L Aktif	K/L Pasif
1	2016	779	414	365

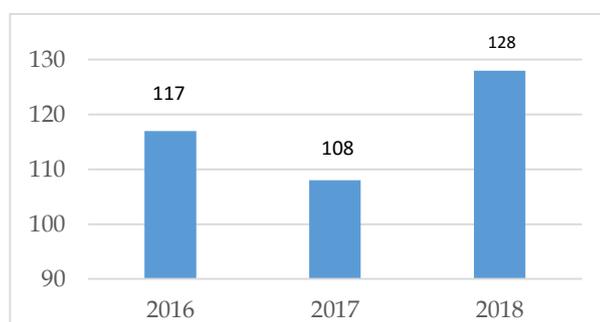
2	2017	779	491	288
3	2018	779	613	166

Sumber: Data Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara diolah, Tahun 2016-2018

Dari informasi tersebut, dapat diketahui bahwa dari tahun ke tahun terdapat peningkatan jumlah Kementerian/Lembaga atau Satker yang mulai memiliki kesadaran untuk melaporkan adanya pemanfaatan sewa kepada pihak pengelola yaitu KPKNL Surabaya dilihat dari banyaknya permohonan sewa. Melihat dari upaya yang telah dilakukan oleh DJKN yaitu melakukan sosialisasi, *workshop*, maupun mendatangi Satker guna mengidentifikasi aset yang sekiranya dimanfaatkan oleh pihak ketiga secara tidak sah dan memberi saran kepada Satker agar mengajukan ijin pemanfaatan kepada KPKNL, dikarenakan aset tersebut milik negara. Hal ini dapat mempengaruhi tingkat kesadaran serta pemahaman Kementerian/Lembaga.

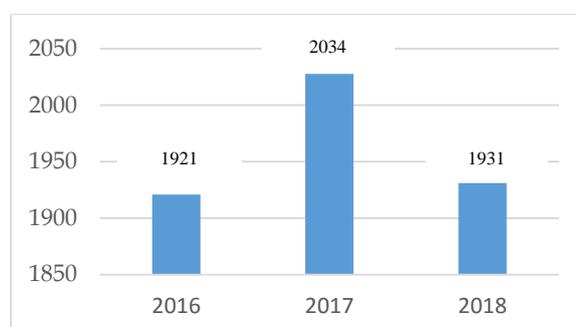
Data Realisasi Belanja Modal dan Aset Tetap Pada Pemerintah Pusat

Pengadaan tanah dan infrastruktur oleh pemerintah dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 menunjukkan adanya peningkatan pemberian pelayanan publik. Namun hal tersebut dapat membuat anggaran belanja negara pada pos belanja modal dan pemeliharaan semakin membengkak. Transparansi dan akuntabilitas pemerintah dapat dilihat dari penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Pengelolaan BMN secara riil ditunjukkan dari kualitas penyajian BMN pada Neraca LKPP. Realisasi belanja modal dan jumlah aset tetap pada pemerintah pusat pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 terdapat pada Gambar 2 dan Gambar 3.



Gambar 2
Realisasi Belanja Modal Pada Pemerintah Pusat Tahun 2016 - 2018
(Dalam Triliun Rupiah)

Sumber: Data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat diolah, Tahun 2016 - 2018



Gambar 3
Nilai Aset Tetap Pada Neraca Pemerintah Pusat 31 Desember 2016 - 2018
(Dalam Triliun Rupiah)

Sumber: Data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat diolah, Tahun 2016 - 2018

Berdasarkan hasil penelitian, peran pemerintah sangat tinggi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang berarti anggaran akan ditekankan pada peningkatan pelayanan publik agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Data Realisasi Pemanfaatan Aset Negara

Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa nilai perolehan pengelolaan BMN khususnya dalam bentuk sewa. Hal ini dapat berpengaruh terhadap penerimaan negara yaitu PNBPN. Dari hal tersebut dapat digunakan sebagai pedoman kedepan bagi KPKNL Surabaya untuk diadakannya evaluasi, koreksi, dan juga inovasi lebih lanjut sebagai peningkatan mutu pelayanan masyarakat serta peningkatan kinerja.

Tabel 2
Data Realisasi Pemanfaatan Aset Negara

No.	Tahun	Aset	Realisasi Sewa	Persentase (%)
1	2016	1.921.790.000.000	1.979.767.100	0,1
2	2017	2.034.800.000.000	301.965.216.320	14,8
3	2018	1.931.050.000.000	23.330.477.174	1,2

Sumber: Data Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara diolah, Tahun 2016-2018

Berdasarkan Tabel 2, PNBPN yang berasal dari pengelolaan BMN yaitu sewa, sampai saat ini realisasinya sangat kecil. Data Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) menunjukkan bahwa realisasi sewa mengalami peningkatan 14,8% pada tahun 2017 yaitu sebesar Rp 301.956.216.320. Namun pada tahun 2018 realisasi sewa mengalami penurunan 1,2% yaitu sebesar Rp 23.330.477.174.

PNBPN hasil pemanfaatan aset seperti sewa dan aktivitas pengelolaan BMN lainnya yang masih terlalu kecil dibandingkan nilai aset tetap secara keseluruhan menunjukkan minimnya optimalisasi pemanfaatan aset negara. Adanya peningkatan atau penurunan tersebut dikarenakan oleh banyak faktor, tidak selalu dengan meningkatnya Satker yang telah melapor, tetapi terdapat beberapa Kementerian/Lembaga atau Satker yang dalam mengajukan sewa tidak menyetujui besarnya nilai wajar sewa yang ditetapkan oleh KPKNL Surabaya selaku pengelola aset, karena dianggap tinggi oleh beberapa Satker selaku pengguna barang sehingga surat permohonan sewa secara otomatis tidak dapat ditindaklanjuti kembali dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak persetujuan diterbitkan dan hasil dari penyewaan BMN tersebut tidak masuk dalam PNBPN.

Pembahasan

Prosedur Pemanfaatan Aset Negara

Menurut Pasal 1 UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan berasal dari perolehan yang sah lainnya. Batasan pengertian barang-barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah adalah: (1) Barang perolehan dari hibah/sumbangan atau yang sejenisnya. (2) Barang perolehan sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak. (3) Barang perolehan berdasarkan ketentuan undang-undang. (4) Barang perolehan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mendapat kekuatan hukum tetap. Menurut Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 pengertian Barang adalah setiap benda

baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh Pengguna Barang. Namun demikian, pengertian Barang pada manajemen pengelolaan barang milik negara sesuai Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 hanya dibatasi yang berwujud (*tangible*). Pengertian atau batasan "Negara" dalam kata "Barang Milik Negara (BMN)" adalah pemerintah Republik Indonesia, yang dimaksudkan ialah kementerian negara/lembaga. Pengertian lembaga yaitu Lembaga Negara/Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Negara dan batasan "Daerah" adalah Gubernur/WaliKota/Bupati selaku Kepala Pemerintahan Daerah.

Sewa merupakan pemanfaatan BMN oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57/PMK.06/2016 tentang tata cara pelaksanaan sewa barang milik negara menyebutkan bahwa pemanfaatan adalah pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi (Tusi) Kementerian/Lembaga dan/atau optimalisasi BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan. Kuasa Pengguna Barang yang dimaksud yaitu kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang untuk menggunakan barang yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Semua bentuk pengelolaan BMN untuk pemanfaatan berupa tanah atau bangunan harus melakukan ijin kepada pengelola aset yaitu DJKN. Dari pihak penyewa biasanya akan mengajukan permohonan kepada Satker, kemudian Satker yang akan meneruskan permohonan kepada KPKNL Surabaya untuk memferivikasi dokumen yang sudah memenuhi syarat atau belum. Dalam hal ini bertujuan untuk mencegah pihak lain secara tidak sah dalam penggunaan BMN. Jangka waktu untuk Sewa BMN paling lama 5 (lima) tahun. Pelaksanaan sewa dapat dilakukan untuk sebagian atau keseluruhan objek BMN. Kontribusi kepada penerimaan negara yaitu berupa nilai perolehan sewa. Tarif/besaran Sewa ditetapkan oleh pengelola barang yaitu Seksi Penilaian pada KPKNL Surabaya. Tim Penilai merupakan pihak yang melakukan penilaian secara independen berdasarkan kompetensi yang dimilikinya. Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Negara/Daerah pada saat tertentu. Tim penilai akan turun ke lapangan untuk survey pembanding dalam menentukan nilai pasar yang harus sesuai dengan nilai wajar sewa.

Dari hasil penilaian tersebut, kemudian membuat surat persetujuan sewa dari Satker tersebut bahwa KPKNL telah menyetujui objek lokasi BMN dengan luas yang ditentukan, dalam jangka waktu tertentu, dan dengan tarif sewa yang telah ditetapkan sesuai nilai wajar kepada pemohon. Selanjutnya surat persetujuan dari DJKN yang akan dijadikan Satker untuk membuat semacam perjanjian sewa diantara Satker dengan penyewa. Dari nilai perolehan sewa tersebut secara sekaligus dibayar dimuka dengan cara menyetorkannya ke rekening Kas Umum Negara. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Riza selaku Kepala Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara KPKNL Surabaya mengatakan bahwa:

"Memang optimalisasi BMN secara aturan harus dimanfaatkan dalam bentuk sewa untuk aset-aset yang tidak digunakan untuk tupoksi Satker itu bisa di sewakan. Jadi biasanya secara umum pihak penyewa bersurat kepada Satker, jadi disitu ada dokumen-dokumen di PMK tentang sewa. Intinya dia mengajukan penawaran harus tujuannya untuk apa, dalam jangka waktu berapa, dan dia mengajukan terkait BMN tanah dan bangunan sesuai dengan PP No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN untuk pemanfaatan BMN berupa tanah dan bangunan harus dengan ijin pengelola dalam hal ini DJKN. dari pihak KL sudah punya inisiatif sendiri untuk menyewakan, istilahnya kita nggak perlu ngobrak kalua dia punya aset nganggur mau disewakan atau tidak. Karena disini rata-rata Satker sudah memahami aturan itu istilahnya sudah pro aktif. Karena terus terang permohonan sewa yang datang ke kami itu sudah sangat-sangat banyak."

Dari wawancara di atas dapat dibuktikan dengan Tabel 2 yang menunjukkan adanya peningkatan bahwa Kementerian/Lembaga atau Satker saat ini sudah memiliki kesadaran dan pemahaman dalam prosedur pemanfaatan barang milik negara untuk mengajukan ijin sewa kepada pihak pengelola yaitu KPKNL Surabaya. Peningkatan kesadaran dan pemahaman Satker dapat dilihat dari banyaknya permohonan sewa yang masuk.

Analisis Optimalisasi Pemanfaatan Aset Negara

Berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bentuk pemanfaatan aset negara terdiri dari sewa, pinjam pakai, KSP (Kerja Sama Pemanfaatan), Bangunan Serah Guna (BSG), atau Bangunan Serah Guna (BSG). Sewa merupakan salah satu bentuk pemanfaatan aset, oleh karena itu setiap Kementerian/Lembaga harus mampu memahami peraturan terbaru tentang tata cara sewa sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bentuk peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari pemanfaatan aset.

Terkait fungsi DJKN yang awalnya sebagai administrator kini berubah sebagai manajer aset. Sehingga bukan sekedar mencatat aset negara, tapi sudah berkembang paradigma tersebut sebagai manajer aset. Seluruh pengelolaan aset dikelola oleh DJKN, aset negara yang dikuasai Kementerian/Lembaga seluruhnya harus tertuju di DJKN.

Saat ini APBN sebagai *revenue center* dengan penerimaan aset masih didominasi oleh penerimaan pajak, hal ini diharapkan adanya kontribusi penerimaan dari DJKN melalui pemanfaatan aset negara. Sehingga ada penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang masuk ke kas negara. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Eko selaku staff Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara KPKNL Surabaya mengatakan bahwa:

“Terkait prosedur pemanfaatan adalah salah satu pengelolaan aset. Bagaimana aset itu dalam wacana Ibu Menteri yaitu aset jangan sampai tidur, aset itu *zero idle*, aset harus bekerja, tidak boleh aset tidak optimal. Untuk sekarang masih belum optimal. Diantaranya ada pihak ketiga menyewa sebidang tanah kepada Satker tetapi tidak melapor kepada kami. Contoh saja SUTOS adalah hotel, *mall* dan tempat kuliner makanan disitu. Itu adalah tanah milik angkatan TNI AD yang saat ini masih tarik ulur belum optimalnya pemanfaatan disitu. Lalu Universitas Hangtuh memakai aset negara tapi sampai sekarang juga belum optimal prosedurnya, ijinnya sampai sekarang belum selesai. Begitu juga banyak baliho-baliho di jalan itu belum ada persetujuan dari kami, saya katakan belum optimal untuk pemanfaatan ini. Kemudian yang jadi permasalahan besar di Indonesia ini pertama adalah aset tersebut itu aset idle. Kalau saya kelompokkan ada 3 (tiga), pertama aset *idle*, terus *under used* tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan atau tidak sesuai dengan tuisi, terus tidak sesuai dengan *highest and best used*. Saya contohkan aset *idle* itu aset yang mangkrak tidak dipelihara, sedangkan KL lain harusnya bisa memakai itu. Unsur manfaatnya kita adalah *saving cost*. Kalau satker tidak melakukan pemanfaatan dengan baik harusnya ada *punishment*, tapi tidak ada di peraturan sekarang, *reward* harusnya diatur juga.”

Dari hasil wawancara tersebut dapat dilihat pada Tabel 3 dan dapat di analisis bahwa prinsipnya adalah aset harus produktif dalam artian tidak menganggur dengan cara digunakan sesuai tugas dan fungsi (Tuisi), karena tujuan dari pengadaan barang milik negara adalah untuk melakukan layanan kepada masyarakat. pengelolaan aset negara memberikan acuan bahwa aset negara harus lebih produktif dan *zero idle* dengan digunakan semaksimal mungkin, dimana setiap unit aset dikelola baik untuk Tuisi maupun optimalisasi PNBP.

Terdapat permasalahan besar yaitu pertama adanya aset yang *idle* atau aset yang tidak digunakan, kedua *under used* ialah tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan, dan ketiga *highest*

and best used atau tidak sesuai dengan tusi. Tentu tidak mudah untuk mencapai penerimaan dari PNBP yang terus meningkat. Adanya beberapa faktor kendala yang membuat ketidakefektifan tersebut. Diantaranya yaitu pemanfaatan di wilayah KPKNL Surabaya masih terdapat beberapa Satker yang belum mengajukan izin permohonan sewa kepada pihak pengelola. Satker telah menetapkan tarif sewa sendiri, kemudian melakukan perjanjian sewa sepihak dengan penyewa. Beberapa permasalahan di Surabaya seperti SUTOS (Surabaya *Town Square*) yang dijadikan *mall*, hotel, dan tempat kuliner namun sampai saat ini belum adanya penyelesaian permohonan sewa. Universitas Hangtuh juga memakai aset negara, namun sampai sekarang juga ijinnya belum selesai, sehingga perolehan sewa tidak masuk ke kas negara.

Di Indonesia saat ini belum terdapat Undang-undang Kekayaan Negara yang mengatur tentang *reward and punishment* mengenai Kementerian/Lembaga yang asetnya telah disewakan kepada pihak ketiga. Dimisalkan Satker akan mendapat insentif (*Reward*), dalam artian dapat sekian persen dari nilai perolehan sewa untuk kebutuhan belanja modal, sehingga Satker lebih semangat untuk mengajukan permohonan sewa kepada KPKNL Surabaya. Sedangkan untuk Satker yang tidak melaporkan permohonan sewa akan dikenakan *punishment*.

Terkait aset *idle*, Satker cenderung memiliki sikap ego sektoral dimana kurang untuk dapat berkoordinasi karena merasa memiliki aset tersebut dan tidak mau menyerahkan ke Satker lain. Satker akan berpikir bahwa tidak ada untungnya bagi mereka dan justru menambah persoalan, dan Satker merasa untuk mengurus persyaratan sewa tersebut begitu rumit.

Kekuatan hukum yang ada saat ini mengenai pemanfaatan BMN di DJKN masih lemah yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan terhadap prosedur yang ada. Belum adanya ketegasan secara tertulis dalam Undang-undang yang kuat. Peraturan yang ada dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara hanya berisi mengenai pemindahtanganan, dan aturan turunan berada di PP No 27.

Peran KPKNL Surabaya dalam mengoptimalkan aset negara dengan bertindak tegas untuk masalah ini. Aset negara dalam hal ini berwujud *cost saving*, yaitu suatu aset di Kementerian/Lembaga atau Satker yang tidak digunakan agar kemudian dialihkan statusnya kepada Kementerian lain, sehingga pemerintah tidak perlu mengeluarkan biaya. Cara mengelola aset tersebut dengan adanya pemanfaatan sewa, sehingga aset dapat digunakan Satker lain yang membutuhkan. Disitulah negara banyak mengalami kerugian akibat aset milik negara yang tidak dikelola dengan semestinya.

Sedangkan menurut Bapak Teddy selaku staff Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara KPKNL Surabaya mengatakan bahwa:

“Aset itu dikatakan *idle* jika tidak digunakan selama 3 tahun, atau digunakan tapi tidak sesuai tusi. Misalnya ada gedung kantor dipakai untuk main *billiard*, sepeda motor/mobil plat merah tapi Sabtu Minggu dipakai jalan-jalan. Kita melakukan WASDAL, tujuannya kita datengi satker, kita identifikasi aset-aset tersebut.”

Terbukti masih banyak Satker yang ada dengan yang melaksanakan sewa BMN sangat jauh berbeda. Subjek dari pelaksanaan sewa BMN tersebut masih kurang memiliki kesadaran yang membuat belum optimal. Ruang lingkup pemanfaatan yaitu optimalisasi BMN dan pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi (Tusi) Kementerian/Lembaga atau Satker. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak Satker yang belum menggunakan asetnya dengan baik.

Berdasarkan hasil yang telah diperoleh, objek sewa BMN yang ada di KPKNL Surabaya berupa tanah/bangunan dan selain tanah/bangunan. Pihak KPKNL sendiri tentu tidak dapat mengetahui Satker mana saja yang memiliki aset *idle*. Terkadang mendapat laporan dari masyarakat, namun hal itu sangat jarang. Sehingga hanya mengharap laporan dari Satker

lain dan kesadaran Satker dalam melaporkan BMN *idle*, agar KPKNL Surabaya dapat mengambil tindak lanjut ke lapangan.

Selanjutnya menurut Bapak Alfian selaku staff Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara KPKNL Surabaya mengatakan bahwa:

“Database belum optimal soalnya masih nunggu Satker yang input di SIMAN namanya. Kalau nggak input, database kosong kan. Itu yang bikin tidak optimal. Di SIMAN kita ngandalkan Satker yang input. Kita input surat persetujuan berapa kali. Satker input di surat pengajuan masuk ke kita, kita input lagi ke lampiran persetujuan. Tujuan uda disampaikan ke Satker, satker input ke SIMAN. Itu 4 kali input yang bikin tidak optimal.”

Alat bantu bagi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) dalam mengelola aset negara dalam hal ini Barang Milik Negara (BMN) adalah Sistem Informasi Manajemen Aset Negara (SIMAN). Aplikasi ini melakukan tugas pengelolaan BMN yaitu untuk membantu proses perencanaan, penetapan status, penatausahaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan aset negara yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi yang dapat diakses oleh pengelola dan pengguna. Mengingat bahwa sangat banyak jumlah BMN yang dikelola dan tersebar di banyak lokasi. Maka tujuan SIMAN yaitu melengkapi data BMN untuk kebutuhan manajemen aset dan dalam proses pengelolaan BMN dapat dimonitor secara online oleh pengguna dan pengelola.

Database SIMAN tersebut tidak instan karena data dasar SIMAN berasal dari SIMAK BMN yang dilengkapi dengan atribut aset antara lain identitas aset, fasilitas pendukung, riwayat perolehan/kepemilikan, riwayat pengelolaan, riwayat pemeliharaan, riwayat penilaian, riwayat pemakai, dan riwayat mutasi. *Database* SIMAN harus dilengkapi oleh pengguna maupun pengelola agar data tersebut lengkap. Ini merupakan tugas pengguna dan pengelola BMN. Dalam hal pengelolaan aset dalam bentuk sewa memiliki prosedur yang panjang sehingga membuat pihak pengguna barang (Satker) harus melakukan beberapa kali tahap input. Sedangkan pihak pengelola tidak dapat melanjutkan prosedur sewa jika belum adanya input dari Satker.

Teknologi Informasi tentu tidak kalah pentingnya karena semua perihal didasarkan atas data. Jika sumber daya manusia pengelola sudah baik, prosedur sudah dilakukan dengan sesuai, serta kebijakan pemerintah sudah tertera, namun jika sumber data tidak berjalan dengan baik maka akan membuat tidak optimal. Dalam mengambil keputusan pasti akan mengacu pada informasi atau *database*. Tentu dengan adanya alat bantu aplikasi tersebut diharapkan menghasilkan informasi yang lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Kemudian berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Riza selaku Kepala Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara KPKNL Surabaya mengatakan bahwa:

“Upaya kami yaitu terdapat Wasdal, juga ada PMK tentang pengawasan dan pengendalian. Jadi itu bisa dilakukan secara insidental bisa juga secara tahunan. Contoh kasus satker ini sudah menyewakan sebagian tanah, tapi tidak pernah dilaporkan, ini kalau di aturan kami secara insidental punya wewenang untuk melakukan peninjauan ke lapangan. Itu bisa dari informasi masyarakat, bisa juga inisiatif kami sendiri. Jadi misal ada informasi ada satker menyewakan tanpa seijin pengelola kami bisa ke lapangan, tentunya ada surat tugas otomatis di backup dengan dasar peraturan itu bisa kami memberikan semacam surat kepada satker bahwa berdasarkan peninjauan lokasi terdapat indikasi bmn yang disewakan tanpa ijin.”

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 244/PMK.06/2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian BMN berisi tentang pengawasan dan pengendalian (Wasdal) BMN yang terbagi dalam 3 level, yaitu Kantor Pelayanan Kekayaan

Negara dan Lelang (KPKNL), Kanwil DJKN, dan Kantor Pusat DJKN. Pada level KPKNL dapat melaksanakan wasdal BMN yang lebih luas dibandingkan dengan level di atasnya, karena KPKNL merupakan bagian pengelola barang yang lebih dekat dengan Satker/kuasa pengguna barang. Kuasa pengguna barang sendiri merupakan tumpuan utama dari pengawasan dan pengendalian BMN. Kewenangan utama dari pengelola barang yaitu melakukan pemantauan, investigasi, dan kewenangan melakukan audit dalam rangka menjalankan pengawasan dan pengendalian BMN.

Pemantauan terbagi dua yaitu pemantauan periodik dan pemantauan insidental. Pemantauan periodik dilakukan secara rutin setahun sekali yaitu paling lama akhir bulan April untuk KPKNL melakukan pemantauan periodik. Paling lama akhir bulan Mei untuk Kanwil DJKN melakukan pemantauan periodik. Sedangkan Kantor Pusat DJKN melakukan pemantauan periodik paling lama akhir bulan Juni. Sedangkan Pemantauan insidental dapat dilakukan sewaktu-waktu. Dasar pemantauan insidental yaitu dengan adanya laporan dari masyarakat atau berita di media massa. Pemantauan insidental ini hanya dilakukan oleh KPKNL, apabila Kantor Pusat DJKN atau Kanwil DJKN menerima laporan masyarakat atau berita media massa, maka informasi tersebut diteruskan ke KPKNL terdekat.

Terdapat 3 (tiga) kemungkinan hasil investigasi, yaitu (1) ternyata tidak ada penyimpangan, (2) ada penyimpangan namun tidak ada indikasi kerugian negara, dan (3) ada penyimpangan dengan indikasi kerugian negara. Jika ternyata tidak ada penyimpangan, maka kegiatan investigasi selesai. Jika dari hasil investigasi ditemukan adanya hal-hal penyimpangan oleh kuasa pengguna barang atau Satker dan tidak terdapat indikasi kerugian negara, maka pengelola barang (KPKNL/Kanwil DJKN/DJKN) akan mengirimkan surat permintaan penertiban BMN kepada Satker. Dalam hal hasil investigasi terdapat indikasi kerugian negara, kepala KPKNL/kepala kanwil DJKN melaporkan kepada Direktur Jenderal Kekayaan Negara.

Perihal hasil investigasi terdapat indikasi kerugian negara, DJKN atas nama Menteri Keuangan dapat meminta aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan audit. Aparat pengawasan intern pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian/lembaga atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Perlunya tindak tegas dari DJKN sebagai manajer aset dalam kegiatan Wasdal harus diperkuat.

Berdasarkan dari hasil penelitian, terdapat faktor belum optimalnya pengelolaan aset negara dalam bentuk sewa BMN di KPKNL Surabaya ini dimana Satker cenderung memiliki sikap ego sektoral yaitu kurang untuk dapat berkoordinasi karena merasa memiliki aset tersebut dan tidak mau menyerahkan ke Satker lain. Satker juga akan berpikir bahwa tidak ada untungnya bagi mereka dan justru menambah persoalan, dan Satker merasa untuk mengurus persyaratan sewa yang begitu rumit. Kesadaran dari Satuan Kerja untuk melakukan permohonan sewa atas aset *idle* yang dimilikinya sangat dibutuhkan agar dapat optimal. Terkait masih banyak adanya aset yang *idle* atau aset yang tidak digunakan, *under used* ialah tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan, dan *highest and best used* atau tidak sesuai dengan tusi. Dalam hal ini Satker menganggap tarif sewa yang ditetapkan oleh Tim Penilai dianggap terlalu, sehingga masih banyak yang memilih melakukan pemanfaatan aset secara tidak sah. Dalam mengambil keputusan pasti akan mengacu pada informasi atau *database*. Tentu dengan adanya alat bantu aplikasi SIMAN diharapkan menghasilkan informasi yang lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun perundang-undangan terkait Kekayaan Negara masih lemah, belum adanya hukum tertulis mengenai *reward and punishment* untuk aset *idle*. Jika hanya mengandalkan laporan permohonan sewa dari Saker namun tidak diimbangi dengan ketegasan hukum, maka negara akan mengalami banyak kerugian. Tentu upaya dari DJKN adalah meningkatkan Wasdal (Pengawasan dan Pengendalian) sehingga diharapkan mampu mengurangi permasalahan yang ada untuk mencapai optimalisasi pemanfaatan aset negara.

Dalam hal ini APBN yang diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat guna mencapai pertumbuhan ekonomi, mencapai stabilitas perekonomian, meningkatkan pendapatan nasional serta prioritas pembangunan secara umum.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan pada penyajian data dan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa Pemanfaatan Sewa Barang Milik Negara untuk Meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya belum optimal, terbukti dengan: (1) Prosedur pelaksanaan sewa BMN sudah mulai kooperatif, dilihat dari banyaknya Kementerian/Lembaga atau Satker yang melaporkan adanya sewa dalam tiga tahun terakhir berarti sudah memiliki kesadaran dan pemahaman dalam prosedur pemanfaatan barang milik negara untuk mengajukan ijin sewa kepada pihak pengelola yaitu KPKNL Surabaya. Namun subjek sewa (Satker) masih banyak terkait aset *idle*, cenderung memiliki sikap ego sektoral dimana kurang untuk dapat berkoordinasi karena merasa memiliki aset tersebut dan tidak mau menyerahkan ke Satker lain. Satker akan berpikir bahwa tidak ada untungnya bagi mereka dan justru menambah persoalan, dan Satker merasa untuk mengurus persyaratan sewa yang begitu rumit. (2) Objek sewa BMN di KPKNL Surabaya terdapat adanya aset yang *idle* atau aset yang tidak digunakan, *under used* ialah tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan, dan *highest and best used* atau tidak sesuai dengan tuis. (3) Penetapan besaran atau tarif sewa yang ditetapkan oleh Tim Penilai dianggap terlalu tinggi oleh Satker sehingga masih banyak yang memilih melakukan pemanfaatan aset secara tidak sah. (4) DJKN belum memiliki basis data yang komprehensif untuk membantu meninjau kondisi terkini kinerja pemanfaatan aset. Data yang terstruktur dan sistematis belum tersedia untuk kepentingan pengelolaan pemanfaatan BMN. (5) Dalam hal regulasi belum adanya Undang-undang Kekayaan Negara yang mengatur tentang *reward and punishment* mengenai Kementerian/Lembaga yang asetnya telah disewakan kepada pihak ketiga secara tidak sah tanpa melakukan ijin pada pihak pengelola aset (KPKNL).

Saran

Pemanfaatan Sewa Barang Milik Negara untuk Meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Surabaya yang belum optimal maka saran peneliti agar berjalan dengan lebih baik sebagai berikut: (1) Sebaiknya Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) lebih ditingkatkan dalam melakukan sosialisasi, *workshop*, maupun mendatangi Satker guna memberikan pemahaman terkait aset *idle* yang tidak dimanfaatkan dalam bentuk sewa maka akan ditarik oleh pengelola barang dikarenakan aset tersebut milik negara. (2) Objek sewa yang dimiliki Kementerian/Lembaga terkait aset yang *idle* atau aset yang tidak digunakan, *under used* ialah tidak dipakai sesuai yang diperuntukkan, dan *highest and best used* atau tidak sesuai dengan tuis sebaiknya diserahkan kepada KPKNL Surabaya untuk dikelola dan diberikan kepada Satker lain yang lebih membutuhkan. (3) Besaran atau tarif sewa yang dianggap terlalu tinggi sebaiknya diturunkan nilainya agar banyak pihak yang menyewa sehingga pihak pengelola mudah dalam memenuhi PNBP. (4) Sebaiknya lebih memperkuat *database* dimana data-data aset yang akan diinput oleh pengguna agar dilakukan verifikasi dan validasi terlebih dahulu oleh DJKN sebagai pengelola dan apabila Satker tidak melakukan input, maka secara otomatis Satker tidak dapat melakukan pengelolaan aset lainnya. Serta memberikan bimbingan mengenai aplikasi SIMAN kepada Satker sehingga *database* yang dihasilkan lebih akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. DJKN harus memiliki basis data yang komprehensif untuk membantu meninjau kondisi terkini kinerja pemanfaatan aset. Data yang terstruktur dan

sistematis harus tersedia untuk kepentingan pengelolaan pemanfaatan BMN. (5) Sebaiknya terdapat Undang-undang Kekayaan Negara yang mengatur tentang *reward and punishment*. Dimisalkan Satker akan mendapat insentif (*Reward*), dalam artian dapat sekian persen dari nilai perolehan sewa untuk kebutuhan belanja modal, sehingga pihak pengguna barang lebih semangat untuk melaporkan ijin terkait sewa kepada pengelola barang. Serta terdapat *punishment* bagi Kementerian/Lembaga yang asetnya telah disewakan kepada pihak ketiga secara tidak sah tanpa melakukan ijin pada pihak pengelola aset (KPKNL, karena aset negara mengalami banyak kerugian dari hal tersebut. (6) Pengawasan dan pengendalian merupakan salah satu langkah yang dapat digunakan untuk memperbaiki pengelolaan pemanfaatan. DJKN sebagai pengelola pemanfaatan dapat berperan aktif dengan melakukan Wasdal secara berkala untuk pengecekan pemanfaatan yang belum dilaporkan. Kegiatan pengawasan dan pengendalian (Wasdal) sebaiknya diperkuat sesuai dengan misi DJKN yaitu mewujudkan optimalisasi penerimaan, efisiensi pengeluaran dan efektifitas pengelolaan kekayaan negara sehingga dapat berkontribusi dalam pendapatan negara untuk menambah dana APBN dari sisi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

DAFTAR PUSTAKA

- Amallia, Meita. 2015. Analisis Sistem PNBP Untuk Meningkatkan Efektivitas Kinerja Pada KPPN Surabaya I. *Jurnal Ilmu dan Riset Akuntansi (JIRA)* 3(12):4. 2015. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Indonesia (STIESIA). Surabaya.
- Davis, J. 2007. What is Asset Management and Where do you start? *American Water Works Association. Journal*, 99(10): 26.
- DiMaggio, P., dan Powell. 1983. The iron cage revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- El-Akruti, K., Dwight, R., dan Zhang, T. 2013. The Strategic role of Engineering Asset Management. *International Journal of Production Economics* 146(1): 227-239.
- Graham, L. 2011. *Accountant's Handbook*, eleventh Edititon. John Wiley. New Jersey. Canada.
- Hadiyanto. 2009. Era Baru Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi ("Strategic Asset Management": Kontribusi Pengelolaan Aset Negara dalam Mewujudkan APBN yang Efektif dan Optimal). *Kompas*.
- Hariyanto, E. B., dan I.M. Narsa. 2018. Strategic Assets Management: Fokus Pemanfaatan Aset Negara Dengan Pendekatan Resource Based View (RBV). *Jurnal Akuntansi Syariah* 1(1): 113-129.
- Hariyono, T. 2007. *Modul Diklat Teknis. Manajemen Aset Daerah*. Jakarta.
- Kaganova, O., dan McKellar, J. 2006. *Managing government property assets: international experiences: The Urban Insitute*. Washington.
- Kementerian Keuangan. 2018. "LKPP". diakses melalui <https://www.kemenkeu.go.id/media/12590/lkpp-2018.pdf> pada tanggal 30 November pukul 11.00 WIB.
- Park, S., Park, S. I., dan Lee, S.H. 2016. Strategy on sustainable infrastructure asset management. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 62: 710-722. Korea.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 57/PMK.06/2016 *Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara*.
- Peraturan Pemerintah Rebulik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 *Pengelolaan Barang Milik Negara*.
- Siregar, D. D. 2004. *Manajemen Aset*. Gramedia. Jakarta.
- Surjaweni. 2015. *Akuntansi Sektor Publik*. Pustaka Baru Press. Yogyakarta.
- Susanto. 2009. *Superleadership Leading Others to Lead*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 *Perbendaharaan Negara*.

- _____. Nomor 9 Tahun 2018 *Ketentuan Umum Penerimaan Negara Bukan Pajak*.
- _____. Nomor 20 Tahun 2019 *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*.
- Wijaya, T. N., dan Hamidah. 2017. *Institusionalisasi Paradigma Revenue Center Untuk Pengelolaan Aset Negara Yang Optimal*. *Jurnal Media Riset Akuntansi, Auditing & Informasi* 17(2): 173-190.
- Zendrato, R. R., dan M. E. Purnawan. 2012. *Manajemen Aset Tanah dan Bangunan Pasca Pemekaran Wilayah Kabupaten Nias Tahun 2010*.
- Zucker, L. G. 1987. *Institutional Theories of Organization*. *Annual review of sociology*, 13(1):443-464.