

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Visi Pembangunan hukum di Indonesia mewujudkan negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 33 UUD 1945 dalam Perubahan Keempat menyatakan sebagai berikut:<sup>1</sup>

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 tersebut telah secara jelas menyatakan cabang-cabang produksi yang penting, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Namun, pada masa pemerintahan Presiden Megawati tindakan privatisasi aset negara banyak dilakukan, baik terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pasal 33.

perusahaan negara lainnya. Padahal tindakan tersebut tidak selamanya menguntungkan bagi pemerintah maupun rakyat Indonesia. Bahkan sebaliknya, dengan privatisasi aset negara oleh pribadi maupun asing ini dapat merugikan bangsa. Bila deviden yang dulunya dihasilkan BUMN sebagian besar langsung masuk kas negara, dengan beralihnya kepemilikan aset, secara otomatis pemerintah hanya akan mendapat pemasukan dari pajak. Padahal nilai nominal yang diperoleh dari pajak masih terlalu kecil, jika dibandingkan dengan pemasukan BUMN saat masih di bawah kendali pemerintah sendiri.

Tindakan privatisasi aset negara ini masih banyak dilakukan hingga saat ini, karena longgarnya aturan di bidang tersebut. Pemilikan swasta atas aset negara tidak hanya dilakukan terhadap BUMN maupun perusahaan-perusahaan milik pemerintah melalui privatisasi, tetapi juga pemilikan oleh swasta terhadap aset negara oleh pejabat negara, melalui pengalihan aset negara menjadi milik pribadi oleh mantan pejabat maupun pihak ketiga. Kendala lain yang dihadapi kementerian dalam pengelolaan aset terkait kepemilikan antara lain masalah sertifikasi kepemilikan dan gugatan hukum atas aset.

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang *Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya* sebagai dasar hukum yang melindungi aset negara sekarang ini dinilai sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan yang ada. Undang-Undang tersebut dinilai memberikan kelonggaran terhadap pihak-pihak yang ingin memiliki aset negara, khususnya aset tidak bergerak seperti tanah dan/atau bangunan.

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 hanya mengatur aset negara dalam arti sempit, yaitu tanah milik negara yang dialihkan kepada pihak ketiga, sehingga tidak menyangkut aset negara dalam bentuk lain. Aset negara dalam pengertian yuridis-normatif adalah semua barang yang

dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, seperti hibah/sumbangan, pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, ketentuan undang-undang, atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>2</sup> Dalam konsep teori, sebagaimana dikemukakan J. Prodhoun, aset negara adalah aset yang berada pada lingkup ranah publik (*public prive*), sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan secara publik.

Secara yuridis-normatif, aset negara itu terbagi atas tiga sub-aset negara, yaitu:

- 1) yang dikelola sendiri oleh pemerintah disebut Barang Milik Negara (BMN), misalnya tanah dan bangunan Kementerian/Lembaga, mobil milik Kementerian/Lembaga;
- 2) dikelola pihak lain disebut kekayaan negara yang dipisahkan, misalnya penyertaan modal negara berupa saham di BUMN, atau kekayaan awal di berbagai badan hukum milik negara (BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah berdasarkan UU pendiriannya.
- 3) dikuasai negara berupa kekayaan potensial terkait dengan bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai negara selaku organisasi tertinggi, misalnya, tambang, batu bara, minyak, panas bumi, aset nasionalisasi eks-asing, dan cagar budaya.

Secara teoritis, khususnya analisis ekonomi yang berbasiskan pada hukum,<sup>3</sup> ada beberapa aliran teori yang dapat dijadikan rujukan

---

<sup>2</sup>Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

<sup>3</sup>Analisis ekonomi atas hukum (*the economic analysis of Law*) merupakan rekonstruksi perilaku ekonomi yang didukung dengan ketentuan hukum. Pemahaman konsep analisis ekonomi atas hukum pada dasarnya mencerminkan teori yang memperkirakan dampak ketentuan hukum terhadap tindakan ekonomi. Konsep tindakan ekonomi ini tidak hanya berada pada tataran mikro, tetapi makro sebagaimana tindakan ekonomi publik yang ditetapkan negara. Dengan kata lain, analisis ekonomi atas hukum merupakan standar hukum normative untuk

pembahasan mengenai aset negara. Sementara dalam telaah kultur filsafat hukum,<sup>4</sup> pembahasan tersebut dapat diidentifikasi sebagai diskursus antara postpragmatisme dan neo-konservatisme. Postpragmatisme<sup>5</sup> memandang aset negara adalah keseluruhan aset yang dimiliki negara dan harus dipertanggungjawabkan negara dalam hal ini pemerintah terhadap rakyatnya melalui parlemen yang tercermin dalam penggunaan anggaran pendapatan dan belanja negaranya. Namun, neo-konservatisme<sup>6</sup> mendefinisikan aset negara sebagai konsep kepunyaan dan penguasaan negara dalam lapangan hukum apapun, baik yang berada pada pengaturan publik maupun pengaturan privat.

Adanya perbedaan pandangan ini pada dasarnya menunjukkan diskursus rasionalitas dalam mengidentifikasi aset negara. Neo-konservatisme melacak aset negara sebagai seluruh kekayaan negara di manapun, sehingga menumbuhkan kesadaran yang bersifat konkret dan substantif bagi penganut ini yang menyatakan aset negara ada di mana-

---

mengevaluasi suatu kebijakan atau hukum ekonomi yang ditetapkan negara. Sebagai bahan diskusi dapat dibaca referensi Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law and Economics* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1997), p. 3-4.

<sup>4</sup>Kultur filsafat seringkali menjadi ideologi yang menjadi faktor determinasi suatu keputusan atau tindakan. Lihat M.D.A. Freeman, *Introduction to Jurisprudence* (London: Sweet & Maxwell Ltd., 2001). P. 2-4.

<sup>5</sup>Istilah postpragmatisme diadopsi dari postmodernisme yang digagas oleh Habermas sebagai bentuk pencerahan atas institusi negara yang menggagas dan mengidealkan sebuah alat negara yang berfungsi pada pemenuhan kebutuhan publik rakyat dan ditujukan untuk merealisasikan tujuan kenegaraan dan kemasyarakatan. Postpragmatisme memandang alat negara merupakan administrasi negara yang rasional yang menjalankan wewenangnya atas kebutuhan rasional atas peran negara, peran pemerintah, dan peran masyarakat. Lihat F. Budi Hardiman, *Melampaui Positivisme dan Modernitas* (Jakarta: Kanisius, 2003), hal. 162. Sebagai bahan diskusi terkait lihat juga historis-filosofis lembaga audit dalam A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law and the Constitution* (London: McMillan and Co., 1952), p. 354-357.

<sup>6</sup>Neokonservatisme dimaknai sebagai aliran filosofis yang mengadaptasi konsep mazhab hukum alam dari Hobbes yang menghendaki hukum sebagai wujud ketertiban dan kemauan yang dikehendaki beberapa kelompok, khususnya yang dimiliki negara. Aliran neokonservatisme memandang negara sebagai institusi mahakuasa terhadap warganegaranya. Oleh sebab itu, negara yang direpresentasikan oleh alat-alat negara hanya mengejar kepunyaannya dengan menghiraukan kepunyaan lain. Lihat konsepsi ini dalam Freeman, *op.cit.*, p. 146-147.

mana. Hal ini berarti rasionalitas neo-konservatisme memandang aset negara bersumber, berasal, dan berkembang dari negara.<sup>7</sup> Ada semangat serba negara dan mahanegara di dalamnya. Pandangan ini cenderung mereduksi pemahaman badan hukum sebagai subyek hukum mandiri.

Tesis neo-konservatisme yang menyatakan aset negara ada di mana-mana mengingatkan pada hipotesis kedaulatan negara<sup>8</sup> yang menyatakan negara sebagai representasi kekuasaan tertinggi. Ada tiga indikator tesis paham neokonservatisme dalam memahami aset negara, yaitu negara sebagai faktor kekuasaan tertinggi dalam lapangan hukum publik dan hukum privat, campur tangan organ negara terhadap mekanisme pemeriksaan aset, dan menguatnya pengaruh birokrasi negara dalam pemeriksaan sektor privat.<sup>9</sup> Jika ketiga indikator tersebut dipertahankan terus, yang terjadi adalah tirani negara dalam lapangan hukum pengelolaan kekayaan negara.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup>Hal ini terkait dengan teori diferensiasi fungsi, yaitu aset yang difungsikan untuk maksud kepentingan publik dan pelayanan publik, serta manfaat publik merupakan aset negara. Namun, fungsi aset yang dimaksudkan sebagai usaha mencari laba, menemukan inovasi baru demi keuntungan, dan dipertanggungjawabkan secara berbeda bukanlah aset negara. Negara merupakan badan hukum publik murni yang fungsi publiknya adalah melayani kepentingan publik dan anggarannya ditopang dengan kekuasaan dan legitimasi hukum publik. Lihat (siapa pengarangnya), "Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah," (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010).

<sup>8</sup>Kedaulatan negara versi Thomas Hobbes merupakan refleksi terbaik untuk penguatan alat negara untuk memantau kepunyaan publik dan kepunyaan privat. Pandangan Hobbes mendeskripsikan penolakan hak individu dalam lapangan kekayaan privat, sehingga negara adalah pendukung hak dan kewajiban yang ideal dalam melakukan tatanan tertib hukum. Lihat konsepsi *leviathan* yang dikemukakan Hobbes dalam Freeman, *op.cit.*, p. 146-148.

<sup>9</sup>Penguatan peranan negara dalam lapangan kekayaan dapat dikategorikan sebagai *overloaded government* di mana peranan pemerintahan negara mengambil alih peranan sektor swasta dan sektor masyarakat. Dalam kondisi ini alat-alat negara mengembangkan intervensi aktif dalam sektor ekonomi dan kekayaan, sehingga peraturan perundang-undangannya merefleksikan kepentingan negara secara umum. Dalam konteks ini dapat dibahas paparan David Held, *Models of Democracy* (Oxford: Blackwell Publisher Ltd., 1997), p. 339.

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 Tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* yang mengatur, pengelolaan aset negara berada pada penguasaan Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara, sedangkan pimpinan kementerian/lembaga negara merupakan pengguna barang milik negara, dan pejabat satuan kerja sebagai kuasa pengguna barang milik negara.

Berbeda dengan pengaturan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 yang komprehensif mengatur barang milik negara/daerah, dalam Undang-Undang (UU) Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang *Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin* yang berhak atau kuasanya adalah tidak kuatnya sanksi bagi orang yang mengalihkan aset negara secara tidak sah, sanksinya hanya diancam hukuman Rp. 5.000,- atau pidana penjara maksimal 3 bulan. Masalah tanah dan/atau bangunan milik negara tidak diatur secara khusus dalam undang-undang ini mengingat pentingnya pengamanan aset negara berupa barang tidak bergerak. Pengaturan tersebut dibutuhkan, karena ada kecenderungan dewasa ini rumah milik negara yang dikuasai dan/atau dipindahtangankan kepada pihak lain tanpa dasar hukum dan prosedur yang jelas. Ketiadaan pengaturan mengenai tanah dan/atau bangunan milik negara memudahkan pihak tertentu yang tidak bertanggung jawab menguasai bahkan memindahtangankan aset negara menjadi milik pribadi.

Oleh karena dasar itulah, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM menganggap perlu melakukan analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan tentang aset negara dengan mengaitkan pada UU Nomor 51 Prp Tahun 1960.

---

<sup>10</sup>Tindakan ini dapat dikategorikan sebagai konglomerasi negara dalam lapangan hukum kekayaan. Lihat Benvebiste, *op.cit.*, hal. 129.

## **B. Pokok Permasalahan**

1. Apakah masih relevan diberlakukan sekarang ini substansi UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang *Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau kuasanya*?
2. Bagaimana konsep pengaturan yang terintegrasi guna melindungi aset negara dari kemungkinan pemindahtanganan dan penggunaannya secara melawan hukum?
3. Perlukah sanksi yang lebih berat kepada pihak yang melakukan pemindahtanganan dan penggunaan aset negara secara melawan hukum?

## **C. Maksud dan Tujuan**

Maksud dilakukannya kegiatan ini adalah mengidentifikasi dan menginventarisasi masalah dalam UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 saat ini, apakah masih relevan diberlakukan atau tidak dalam sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban kekayaan negara dewasa ini, dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya. Selanjutnya menganalisis dan mengevaluasi semua permasalahan tersebut dengan memperhatikan perkembangan hukum kebutuhan masyarakat saat ini.

Tujuan kegiatan ini adalah untuk memberikan rekomendasi atau masukan bagi penyempurnaan dan pembaruan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aset negara.

## **D. Ruang Lingkup**

Adapun ruang lingkup dalam kegiatan Analisa dan Evaluasi peraturan perundang-undangan Tentang Aset negara, yaitu UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 dan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, baik secara horisontal maupun vertikal. Pembahasan dibatasi pada pencegahan pemindahtanganan dan penggunaan aset negara secara

melawan hukum, baik yang dilakukan oleh pejabat pemerintah maupun oleh masyarakat umum. Permasalahan yang muncul dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban aset negara tersebut dan alternatif solusi dan rekomendasi yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah tersebut.

#### **E. Metode**

Metode pendekatan yang digunakan dalam kegiatan analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan tentang aset negara dikaitkan dengan {UU No. 51 Prp Tahun 1960}, yaitu yuridis-normatif dengan menekankan pada tipe deskriptif, sebagai suatu metode yang berusaha menggambarkan tindakan pengambilalihan dan penggunaan aset negara secara melawan hukum, baik yang dilakukan oleh pejabat pemerintah maupun masyarakat umum, dan permasalahan hukum yang muncul. Selain itu, metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu melakukan studi dokumen dari data sekunder berupa bahan-bahan hukum tertulis, baik bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait maupun bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmiah, artikel-artikel di majalah, internet, koran, jurnal dan sebagainya.

#### **F. Jadwal Kegiatan**

Pelaksanaan kegiatan tim ini dilaksanakan sejak Januari 2010 sampai dengan Desember 2010, dengan susunan jadwal kegiatan adalah sebagai berikut:

- a. penyusunan personalia dan pembuatan proposal (Januari s/d Maret 2010);
- b. pengumpulan data (April s/d Mei 2010);
- c. pengelolaan data (Juni s/d Juli 2010);
- d. analisa dan evaluasi data (Agustus s/d September 2010);
- e. penyusunan laporan akhir (Oktober s/d November 2010);



f. penyerahan laporan akhir (Desember 2010).

## **G. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan menghasilkan laporan dengan sistematika penelitian yang merepresentasikan susunan keilmuan dan kepakaran personalia di dalam penelitian ini dikaitkan dengan tujuan penulisan.

### **BAB I PENDAHULUAN**

Akan disampaikan (A) Latar Belakang, (B) Pokok Permasalahan, (C) Maksud dan Tujuan, (D) Ruang Lingkup, (E) Metode, (F) Jadwal Kegiatan, (G) Sistematika Penulisan, (H) Susunan Personalia.

### **BAB II PENGATURAN ASET NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Akan diuraikan : (A) Pengertian, (B) Tata Kelola Aset Negara (Tanah), (C) Peraturan Perundang-undangan yang meliputi: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (2) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara* (3) PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D)* dan PP yang terkait (4) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang *Pengelolaan BMN* dan Peraturan Menteri yang terkait.

### **BAB III ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TENTANG ASET NEGARA**

Akan diuraikan (A) Analisis dan Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Aset Negara yang meliputi benda tak bergerak dan benda bergerak; (B) Analisis dan Evaluasi Kebijakan Praktek Penata Usahaan, Penilaian, Penggunaan, Pemeliharaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan

Pemindahtanganan Aset Negara benda tak bergerak dan benda bergerak; (C) Analisis dan Evaluasi atas Akuntabilitas Pengelolaan Aset Negara; (D) Analisis dan Evaluasi Pengelolaan Aset Daerah. (E) Struktur dan Komposisi Aset Negara(khususnya aset tetap berupa tanah) dalam Mewujudkan Sistem Pengelolaan Kekayaan Negara yang Terintegrasi. (F) Relevansi UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 guna Mewujudkan Pengelolaan Aset Negara yang Baik dan Terintegrasi.

#### BAB IV PENUTUP

Disampaikan (A) Kesimpulan dan (B) Rekomendasi.

#### H. Susunan Personalia

Keanggotaan Tim Analisa dan Evaluasi peraturan perundang-undangan tentang Aset Negara (UU Nomor 51 Prp Tahun 1960)

Ketua : Dr. Dian Puji N Simatupang, S.H., M.H.

Sekretaris : Melok Karyandani, S.H.

Anggota : 1.. Wigati Partosedono ,S.H., LL.M.  
2. Topan Sani, S.H., CFE.  
3. Dr. Purnama T Sianturi, S.H., M.Hum.  
4. Aisyah Lailiyah,S.H., M.H.  
5. Jamilus, S.H., M.H.  
6. Dadang Iskandar, S.Sos.

Anggota Sekretariat:

1. Supriyadi
2. Darti

## **BAB II**

### **PENGATURAN ASET NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **A. Pengertian Aset Negara**

##### **1. Aset**

Berdasarkan perspektif ilmu ekonomi mendefinisikan aset negara secara komprehensif, diantaranya, Sprague yang menyatakan aset yang dimiliki perusahaan harus memiliki nilai dan perusahaan dapat menikmati/memanfaatkan nilai tersebut. Paton mendefinisikan aset sebagai kekayaan baik dalam bentuk fisik atau bentuk lainnya yang memiliki nilai bagi suatu entitas. Sementara itu, Vatter lebih merinci lagi dengan meninjau aset dari sisi manfaat yang dihasilkan dengan mendefinisikan aktiva sebagai manfaat ekonomi masa yang akan datang dalam bentuk potensi jasa yang dapat diubah, ditukar atau disimpan.

Dalam perkembangan dewasa ini beberapa lembaga perekonomian juga memberikan definisi mengenai aset yang disesuaikan dengan perkembangan ilmu pengetahuan. Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) juga memberikan definisi aset sebagai manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset, yang potensi aset tersebut memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak, arus kas dan setara kas kepada perusahaan. Sejalan dengan itu, *Financial Accounting Standard Board* pada 1980 mendefinisikan aset sebagai manfaat ekonomi yang mungkin terjadi di masa mendatang yang diperoleh atau dikendalikan oleh suatu entitas tertentu sebagai akibat transaksi atau peristiwa masa lalu.

Definisi aset menurut Standar Akuntansi Pemerintahan lebih luas lagi dan komprehensif, yaitu sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu

dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan yang diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Banyaknya definisi mengenai aset tersebut menunjukkan tidak jauh berbeda satu sama lainnya. Dengan demikian, dapat dirumuskan karakteristik umum aset sebagai berikut:

1. Adanya karakteristik manfaat di masa mendatang.
2. Adanya pengorbanan ekonomi untuk memperoleh aset.
3. Berkaitan dengan entitas tertentu.
4. Menunjukkan proses akuntansi.
5. Berkaitan dengan dimensi waktu.
6. Berkaitan dengan karakteristik keterukuran.

Dengan mendasarkan pada karakteristik aset tersebut, pengakuan aset menurut IAI pada 2007 adalah berikut ini:

1. Aset diakui dalam neraca, kalau besar kemungkinan manfaat ekonominya di masa depan diperoleh perusahaan dan aset tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.
2. Aset tidak diakui dalam neraca, kalau pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya dipandang tidak mungkin mengalir setelah periode akuntansi berjalan. Sebagai alternatif transaksi semacam ini menimbulkan pengakuan beban dalam laporan laba rugi.<sup>11</sup>

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, definisi aset terdapat dalam RUU tentang *Perampasan Aset*. Dalam RUU tersebut

---

<sup>11</sup>Eddy Mulyadi Soepardi, "Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi", Makalah pada ceramah ilmiah FH Universitas Pakuan, 24 Januari 2009 hal. 6

diatur aset adalah semua benda bergerak atau benda tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, dan yang mempunyai nilai ekonomis, sedangkan hukum positif yang sekarang berlaku tidak menggunakan istilah 'aset', tetapi menggunakan istilah barang atau kekayaan. PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*, misalnya, menggunakan istilah 'barang' untuk "Barang Milik Negara".

## **2. Negara**

Pengertian atau batasan negara menurut hukum positif dalam penelitian ini ditujukan pada Pemerintah Republik Indonesia, dalam arti yang lebih spesifik adalah kementerian negara/lembaga. Pengertian lembaga adalah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 6 ayat (2) huruf b UU Nomor 17 Tahun 2003, yaitu lembaga negara dan lembaga pemerintah non kementerian negara.

## **3. Aset Negara**

PP Nomor 6 Tahun 2006, yang menggunakan istilah barang negara untuk aset negara mendefinisikan barang milik negara (BMN), yaitu semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berdasarkan pada definisi tersebut, aset negara yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006, yaitu semua benda bergerak atau benda tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, dan yang mempunyai nilai ekonomis, yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

BMN dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 berdasarkan pada UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*. Adapun yang

dimaksud BMN sesuai dengan Pasal 1 butir 10 UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. BMN dimaksud dapat berada di semua tempat, tidak terbatas hanya yang ada pada kementerian/lembaga, tetapi juga yang berada pada BUMN dan BUMN atau bentuk-bentuk kelembagaan lainnya yang belum ditetapkan statusnya menjadi aset negara yang dipisahkan. Sementara itu, terhadap BMN yang statusnya sudah ditetapkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan diatur secara terpisah dari ketentuan ini.

Untuk barang-barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN dapat lebih mudah identifikasinya sebagai bagian dari BMN. Sementara itu, untuk barang-barang yang berasal dari perolehan yang sah perlu adanya batasan yang lebih jelas, mana yang termasuk sebagai BMN. Dalam hal ini, batasan pengertian *barang-barang yang berasal dari perolehan yang sah adalah barang-barang yang menurut ketentuan perundang-undangan, ketetapan pengadilan, dan/atau perikatan yang sah ditetapkan sebagai Barang Milik Negara*.<sup>12</sup> .

#### **4. Jenis Aset Negara**

Menurut Pasal 2 PP Nomor 6 Tahun 2006, aset negara terdiri atas dua jenis, yaitu barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, yang meliputi:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;

---

<sup>12</sup> "Pengelolaan Barang Milik Negara (*State Property Management*)" disusun oleh Pokja RPP Pengelolaan BMN/D Pada KPMK, <http://pbmkn.perbendaharaan.go.id/Artikel/004.htm>

- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang, atau;
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

## **B. Tata Kelola Aset Negara (Tanah)**

### **1. Pengaturan aset negara (tanah)**

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, aset negara ada dua kelompok, yaitu kelompok pertama adalah aset negara yang dikuasai negara (bersifat publik), dalam hal ini negara bertindak sebagai penguasa, sedangkan pengelolaannya diserahkan kepada lembaga yang berwenang. Misalnya, dalam hal tanah, lembaga yang berwenang adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Jika aset mengenai hasil hutan, diserahkan pada Kementerian Kehutanan, sedangkan mengenai hasil laut, diserahkan kepada Kementerian Kelautan. Aset yang dikuasai negara bersumber pada Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Di samping itu, ada aset yang dikuasai negara, dan ada juga aset yang dimiliki Pemerintah. Aset negara yang dimiliki Pemerintah dibagi dua, yaitu aset yang tidak dipisahkan dan aset yang dipisahkan. Aset yang dipisahkan atau yang disebut Barang Milik Negara/Daerah adalah barang yang diperoleh/dibeli atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lain yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan

undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pengelolaan aset negara yang tidak dipisahkan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara* dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*, dan pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

Selain aset negara yang tidak dipisahkan tersebut, ada aset negara yang dipisahkan, yang disebut investasi pemerintah, yang terdiri penyertaan modal pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD), perseroan terbatas lainnya, dan badan hukum milik pemerintah lainnya. Landasan hukum pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan adalah UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*, UU Nomor 1 Tahun 2004 yang pelaksanaannya diatur dalam peraturan pemerintah mengenai pengelolaan investasi pemerintah sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 41 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 2004.

Pergantian pemerintahan pada era reformasi 1998 ikut mempengaruhi kebijakan pemerintah di bidang pertanahan demi mewujudkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal tersebut sangat mendesak mengingat sudah sejak lama terjadi penguasaan atas tanah aset negara oleh pihak yang tidak bertanggungjawab. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, usaha untuk melindungi aset negara (tanah) dari penguasaan pengguna yang tidak berhak, misalnya UU yang menjadi bahasan dalam kajian ini yaitu UU Nomor Prp 51 Tahun 1960.

Pasal 1 huruf (a) UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 mengatur, “tanah ialah (a) tanah yang langsung dikuasai oleh negara; (b) tanah yang tidak termasuk huruf a yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh



perseorangan atau badan hukum.” Adapun maksud tanah pada butir a dan butir b tersebut adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perseorangan.<sup>13</sup> Selain itu juga disebut dengan tanah negara dalam arti luas, yaitu tanah yang belum diberikan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 28, 37, 41, 47 dan 49 UU Nomor 5 Tahun 19tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. Para ahli membedakan tanah negara menjadi tiga, yaitu:<sup>14</sup>

- a) tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara, dalam pengertian hak menguasai dari negara untuk mengatur bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada suatu tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mempunyai kewenangan:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- b) tanah negara yang dimiliki oleh pemerintah yaitu tanah-tanah yang diperoleh pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan nasionalisasi, pemberian, penyerahan sukarela maupun melalui pembebasan tanah dan berdasarkan akta-akta peralihan hak.

---

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Edisi 2008, Cetakan kedua belas (Jakarta: Djambatan, 2008, hal.271)

<sup>14</sup> B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Cetakan Kedua (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005, hal.79-80).

c) tanah negara yang tidak dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta dan badan keagamaan atau badan sosial serta tanah-tanah yang dimiliki oleh perwakilan negara asing.

Jika dilihat dari status penguasaannya, tanah negara masih dibagi menjadi (1) tanah wakaf, (2) tanah hak pengelolaan, (3) tanah hak ulayat, (4) tanah hak kaum, (5) tanah hak kawasan hutan, dan (6) tanah lainnya yang tidak termasuk lima klasifikasi itu, yang penguasaannya ada pada BPN. Tanah negara mempunyai dua pengertian, yaitu (a) tanah negara dalam arti luas adalah tanah yang dikuasai BPN dan penguasaannya ada pada Kepala BPN dan (b) tanah negara dalam arti sempit adalah tanah yang dikuasai oleh kementerian dan lembaga dengan hak pakai yang merupakan aset/bagian dari aset negara dan penguasaannya ada pada Menteri Keuangan.<sup>15</sup>

Sebelum lahirnya UU Nomor 51 Prp Tahun 1960, telah ada berbagai peraturan lain yang sejenis mengatur penguasaan dan pendudukan tanah secara illegal, di antaranya UU Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang *Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat*, yang kemudian diubah dan ditambah menjadi UU Darurat Nomor 1 Tahun 1956 yang berlaku bagi tanah-tanah perkebunan, dan peraturan sejenis lainnya. Jika dilihat dari keberadaan peraturan yang pernah ada sebelum lahirnya UU Nomor 51 Prp Tahun 1960, banyak penguasaan tanah tanpa hak, sehingga untuk mengantisipasi dan menyelesaikan masalah yang mungkin muncul, diperlukan suatu tata kelola aset negara berupa tanah dalam bentuk yang dapat dipertanggungjawabkan dan mengikuti perkembangan zaman serta dilakukan dan ditangani oleh BPN. Hal ini berarti ada kejelasan mengenai lembaga yang bertanggungjawab, sistem

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 272

pengadministrasiannya yang jelas dan mudah dipahami, tata cara pelaporan sebagai pertanggungjawabannya serta dengan mengikuti ketentuan peraturan yang ada.

## **2. Lembaga dan pejabat pengelola aset negara (tanah).**

Tanah merupakan bagian dari aset yang dikuasai negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengatur, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.” Dengan demikian, pemegang kekuasaan tertinggi adalah bangsa Indonesia dalam suatu organisasi yang disebut negara. Sebagai perwujudan kebijakan negara dalam hal pengelolaan tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945, negara menerbitkan UUPA menjadi pijakan hukum bagi penyelenggaraan kebijakan pengelolaan tanah, di mana hak menguasai negara melahirkan kewenangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960, yaitu:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan tersebut, negara telah mengeluarkan peraturan bagi lembaga yang bertugas mengatur dan mengelola aset negara berupa tanah demi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang

*Badan Pertanahan Nasional*. Ketiga fungsi utama tersebut di atas, yang harus dijalankan oleh negara diberikan kepada BPN sebagai lembaga pemerintah yang berwenang untuk menangani pertanahan. Namun, pada kenyataannya hingga saat ini kelembagaan pertanahan belumlah optimal, antara lain dapat dilihat dari pengelolaan tanah yang ditangani oleh lebih dari satu lembaga, tetapi tidak terkoordinasi dengan baik. Pengelolaan administrasi tanah selama ini ditangani oleh Kementerian Kehutanan untuk tanah hutan dan BPN untuk tanah non hutan.<sup>16</sup> Di samping itu, dalam hal pengelolaan tanah, BPN juga bekerja sama dengan Kementerian Keuangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 huruf (i) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006.

### **3. Kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 menyatakan BPN adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, dan dipimpin oleh seorang Kepala. Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, Kepala BPN dibantu oleh Sekretaris Utama dan 5 (lima) Deputi serta Inspektur Utama. Kelima Deputi tersebut masing-masing adalah (Pasal 4) Deputi Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan, Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan masyarakat, Deputi Bidang Pengkajian dan penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Selanjutnya, menurut Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, dengan demikian lembaga Badan Pertanahan Nasional

---

<sup>16</sup> Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2009, hal.11)

merupakan organisasi tertinggi yang berwenang untuk melakukan penatausahaan tanah di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 3 yang menyatakan BPN menyelenggarakan fungsi:

- a) perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b) perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c) koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d) pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e) penyelenggaraan survey, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f) pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g) pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h) pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i) penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerjasama dengan Kementerian Keuangan;
- j) pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k) kerjasama dengan lembaga-lembaga lain;
- l) penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- m) pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- n) pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- o) pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p) penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;

- q) pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r) pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- s) pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t) pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u) fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengingat BPN melaksanakan tugas pengelolaan secara nasional, regional dan sektoral, Badan Pertanahan Nasional membentuk Kantor Wilayah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 Perpres Nomor 10 Tahun 2006.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas, BPN juga membutuhkan keterlibatan masyarakat, sehingga diperbolehkan mengangkat paling banyak tiga (3) orang staf khusus untuk membantu Kepala BPN dan bertugas memberikan saran dan pertimbangan. Staf khusus dapat berasal dari pegawai negeri maupun bukan pegawai negeri dan bertugas paling lama sama dengan jabatan Kepala BPN. Selanjutnya, dalam rangka pengelolaan tanah negara BPN bekerja sama dengan instansi lain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 huruf (i), yaitu "penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan."

#### **4. Menteri Keuangan/Kementerian Keuangan**

Kementerian Keuangan adalah kementerian yang membidangi urusan keuangan yang dipimpin oleh seorang Menteri. Keberadaan Kementerian Keuangan dalam pengelolaan tanah dilandasi oleh beberapa peraturan di antaranya adalah UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan PP Nomor 6 Tahun 2006. Penjelasan umum PP Nomor 6 Tahun 2006 menyatakan, "Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah pengelola barang milik negara." Pengertian pengelola barang menurut Pasal 3 PP Nomor 6 Tahun 2006 adalah "Pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah." Dengan demikian, pengelola berkaitan erat dengan orang/pejabat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2006.

#### **5. Kepala Daerah/Pemerintah Daerah**

Rujukan peraturan perundang-undangan mengenai lembaga/pejabat pengelola aset negara (tanah) adalah UU Nomor 1 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2006. Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 6 Tahun 2006, gubernur/bupati/walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Sementara itu, pejabat pengelola barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 (3) PP Nomor 6 Tahun 2006 adalah "sekretaris daerah adalah pengelola barang milik daerah."

#### **6. Pejabat Pembuat Akta Tanah.**

Di samping pejabat pemerintah yang telah disebutkan sebelumnya, ada pejabat lain yang turut serta melakukan kegiatan pengelolaan aset negara (tanah), yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah

(PPAT). PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.<sup>17</sup> Selain itu, ada yang disebut PPAT sementara dan PPAT khusus. PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Di sisi lain, PPAT khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan tanah, maka fungsi PPAT umum adalah membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu kepala kantor pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, dengan membuat akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan dalam pendaftaran Tanah.<sup>18</sup> PPAT wajib menyimpan dan memelihara kumpulan dokumen, yang biasa disebut Protokol PPAT, yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah<sup>19</sup> pendukung akta, arsip laporan, agenda, dan surat-surat lainnya.

---

<sup>17</sup>Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah*, PP No. 37 Tahun 1998, pasal 1.

<sup>18</sup>Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia, Jilid 2, (Jakarta: Prestasi Pustaka karya, 2004)*, hal. 67.

<sup>19</sup> Warkah adalah dokumen yang merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran tanah (Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1)



## 7. Pengelolaan aset negara (tanah)

Pengelolaan pertanahan meliputi tanah hak dan tanah negara. Tanah hak yang dikuasai oleh perseorangan maupun badan hukum dengan hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 16 UUPA, yaitu hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai. Sementara itu, tanah negara, menurut Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah* adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.<sup>20</sup> Demi tertib administrasi, aset negara (tanah) perlu dilakukan pengurusan secara administratif dengan tujuan untuk memudahkan bagi pemilik atau pengguna hak tanah tersebut, sehingga dapat mengurangi konflik yang mungkin terjadi di kemudian hari.

Pengertian pengelolaan menurut Pasal 3 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006 adalah suatu kegiatan yang meliputi: (a) perencanaan kebutuhan dan penganggaran; (b) pengadaan; (c) penggunaan; (d) pemanfaatan; (e) pengamanan dan pemeliharaan; (f) penilaian; (g) penghapusan; (h) pemindahtanganan; (i) penatausahaan; dan (j) pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi dan pengelolaan. Inventarisasi adalah kegiatan pendataan, pencatatan dan penghapusan. Pengelolaan dimaksud adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan terhadap barang milik negara (BMN).

Pengertian pengelolaan BMN, sejalan dengan tugas dan fungsi BPN, yang sejak berlakunya UUPA menjadi lembaga yang mengurus segala sesuatu mengenai pertanahan. Kegiatan pengelolaan dilakukan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, sebagai

---

<sup>20</sup> R. Raharjo, *Himpunan Istilah Pertanahan dan Yang Terkait*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008, hal.242-243).

pelaksanaan dari Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1960 yang menginstruksikan kepada pemerintah, agar seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah, yang bersifat *rechts kadaster*, bertujuan untuk menjamin kepastian hak atas tanah yang penyelenggaraan tugas dibebankan kepada jawatan pendaftaran tanah dengan berpedoman pada PP Nomor 10 Tahun 1961<sup>21</sup> (sekarang PP Nomor 24 Tahun 1997). Menurut Pasal 1 (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, "*Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya*". Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (Pasal 11).

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadic*. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan, sedangkan pendaftaran tanah secara *sporadic* dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan<sup>22</sup> Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

---

<sup>21</sup>Chomzah, *op.cit.*, hal 26

<sup>22</sup> Harsono, *op.cit.*, hal. 487.

- a) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud Pasal 19 huruf c UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b) Penyajian data fisik dan data yuridis, kegiatan penatausahaan pendaftaran pengumpulan dan pengolahan data fisik, kegiatan ini mencakup pengukuran dan pemetaan, pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas-batas bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah serta membuat surat ukur.
- c) Pembuktian hak dan pembukuannya, kegiatan ini mencakup pembuktian hak baru, pembuktian hak lama, dan pembukuan hak.
- d) Penerbitan sertifikat, sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak. Sertifikat juga merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan, ke dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.
- e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen, dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran, diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor pertanahan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum. Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan *microfilm*.<sup>23</sup>

Selain pendaftaran tanah, kegiatan pengelolaan lainnya adalah pemeliharaan dan pendaftaran tanah. Pemeliharaan dan pendaftaran

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal 505

tanah dilakukan jika terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar, misalnya (a) pemindahan hak yang disebabkan oleh telah terjadinya jual-beli, tukar menukar, hibah dan lain-lain, (b) pemindahan hak dengan lelang, (c) pemindahan hak karena pewarisan, (d) pemindahan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan dan koperasi, (e) jika terjadi pembebanan hak (hak tanggungan, hak guna bangunan, dsb). Disamping perubahan hak, maka perlu dilakukan pemeliharaan dan pendaftaran tanah jika terjadi perubahan data-data lainnya, yaitu: (a) jika ada perpanjangan jangka waktu hak atas tanah, (b) jika terjadi pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah, (c) jika ada pembagian hak bersama (rumah susun), (d) jika atas suatu pembebanan hak telah berakhir (hapusnya hak atas tanah dan hak milik rumah susun), (e) jika terjadi peralihan dan penghapusan hak tanggungan, (f) jika ada pemberitahuan putusan atau penetapan pengadilan, dan (g) jika pemegang hak berganti nama. Kegiatan pemeliharaan juga terjadi dalam hal ada permohonan dari pemegang hak atas tanah untuk diterbitkannya sertifikat baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak atau hilang, dan alasan lainnya.

Tata cara pengelolaan aset negara (tanah) yang menjadi tanggung jawab Kementerian Keuangan sebagai pengelola –BMN/D meliputi:

- a) perencanaan kebutuhan dan penganggaran. Perencanaan dimaksud disusun dalam rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja pemerintah daerah dengan memperhatikan kebutuhan BMN dan berpedoman pada standard barang, standard-kebutuhan dan standard harga yang ditetapkan

oleh pengelola barang, setelah berkoordinasi dengan instansi atau dinas teknis terkait.

- b) Pengadaan, dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c) Penggunaan, status penggunaan BMN ditetapkan oleh pengelola barang. Penetapan dilakukan dengan cara sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1), dimana pengguna barang melaporkan BMN yang diterimanya kepada pengelola barang disertai usul penggunaan, dan kemudian pengelola barang meneliti laporan tersebut dan menetapkan status penggunaannya. Penetapan status penggunaan tanah dan/atau bangunan dilakukan dengan ketentuan bahwa tanah dan/atau bangunan tersebut diperlukan untuk kepentingan penyelenggaraan tupoksi pengguna barang atau kuasa pengguna barang. Jika tanah dan/atau bangunan tidak digunakan lagi, maka wajib diserahkan kembali kepada pengelola barang. Tindak lanjut pengelolaan terhadap tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kembali tersebut meliputi: (i) ditetapkan penggunaannya untuk penyelenggaraan tupoksi instansi pemerintah lainnya, (ii) dimanfaatkan dalam rangka optimalisasi BMN, dan (iii) dipindahtangankan.
- d) Pemanfaatan, pemanfaatan BMN tanah dilaksanakan oleh pengelola barang. Bentuk pemanfaatan dapat berupa sewa, pinjam pakai, kejasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna.
- e) Pengamanan dan pemeliharaan, yang dimaksud dengan pengamanan adalah pengamanan terhadap BMN/D yang ada dalam penguasaan pengguna barang (menteri/pimpinan lembaga selaku

pimpinan kementerian negara/lembaga), yang meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum. (Pasal 32). Sedangkan kegiatan pemeliharaan barang adalah daftar hasil pemeliharaan yang dibuat oleh pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang, yang dibuat dalam satu tahun anggaran dan wajib dilaporkan kepada pengguna barang secara berkala.

- f) Penilaian, penilaian barang dilakukan menurut Standar Akutansi Pemerintahan (SAP) dan dibuat dalam rangka penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah, pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN/D. Penilaian terhadap BMN berupa tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh pengelola barang dan dapat melibatkan penilai independen.
- g) Penghapusan, kegiatan penghapusan BMN meliputi: (a) penghapusan dari daftar barang pengguna dan/atau kuasa pengguna, (b) penghapusan dari daftar BMN/D, dan dilakukan jika BMN/D sudah tidak berada dalam penguasaan pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang. Penghapusan wajib dilakukan dengan penerbitan Surat Keputusan Penghapusan (SKP) dari pengguna barang setelah mendapat persetujuan dari pengelola dan SKP dari pengguna barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota atas usul pengelola barang untuk BMD. Pelaksanaan penghapusan wajib dilaporkan kepada pengelola barang.
- h) Pemindahtanganan, bentuk-bentuk pemindahtanganan dapat berupa: (a) penjualan, (b) tukar-menukar, (c) hibah, dan (d) penyertaan modal pemerintah pusat/daerah. Pemindahtanganan tidak memerlukan persetujuan DPR jika tanah: sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota, diperuntukkan

untuk pegawai negeri, diperuntukkan bagi kepentingan umum, dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya, pemindahtanganan BMN tanah senilai diatas Rp.10.000.000.000 (sepuluh milyar) dilakukan oleh pengelola barang setelah mendapat persetujuan presiden, jika nilai tanah sepuluh milyar kebawah, maka cukup dilakukan oleh pengelola barang.

- i) Penatausahaan, kegiatan penatausahaan meliputi pembukuan, inventarisasi dan pelaporan. Pembukuan dimaksud adalah tindakan kuasa pengguna barang/pengguna untuk mendaftarkan dan mencatatkan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan ke dalam Daftar Kuasa Pengguna (DBKP)/Daftar Pengguna (DBP) menurut penggolongan dan kodifikasi barang, dan kemudian menyimpan dokumen kepemilikan tanah/bangunan yang berada dalam pengelolaannya. Dalam hal inventarisasi, pengguna barang melakukan inventarisasi BMN/D minimal sekali dalam lima tahun, untuk kemudian dilaporkan kepada pengelola barang selambat-lambatnya tiga bulan setelah selesai inventarisasi. Untuk pelaporan, maka pengelola barang harus menyusun Laporan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan semesteran dan tahunan. Hasil dari laporan dimaksud akan digunakan sebagai bahan penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah.
- j) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Pembinaan pengelolaan BMN dilakukan oleh Menteri Keuangan, dan BMD dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Tugas pengguna barang adalah melakukan pemantauan terhadap penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penatausahaan, pemeliharaan dan pengamanan BMN/D yang berada dalam penguasaannya.

Kewenangan untuk melakukan pemantauan dan investigasi atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan BMN/D ada pada pengelola barang, dan sebagai tindak lanjut, maka pengelola barang dapat minta aparat pengawas fungsional untuk melakukan audit terhadap pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN/D.

#### **8. Pelaporan aset negara (tanah)**

Tanah-tanah Negara dalam arti sempit harus dibedakan dengan tanah-tanah yang dikuasai oleh kementerian dan lembaga pemerintah non departemen lainnya dengan Hak pakai, yang merupakan aset atau sebagian kekayaan negara, yang penguasaannya ada pada Menteri Keuangan. Sedangkan penguasaan tanah-tanah negara dalam arti publik—sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 UUPA ada pada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>24</sup> Pasal 1 (26) PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyatakan bahwa menteri/pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggungjawab atas penggunaan barang kementerian negara/ lembaga yang bersangkutan. Pertanggungjawaban pada umumnya disampaikan dalam bentuk laporan.

Laporan merupakan bagian dari kegiatan penatausahaan yang dihasilkan dari proses inventarisasi dan pembukuan. Ketentuan mengenai pelaporan penggunaan –BMN/D diatur dalam Pasal 71 PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Laporan dibuat oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang dan pengelola barang. Laporan dibuat baik di tingkat pemerintah daerah maupun di tingkat pemerintah pusat dan dibuat

---

<sup>24</sup> B.F.Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, Tbk, 2005, hal.79).



secara berkala berupa laporan semesteran dan laporan tahunan. Kuasa pengguna, pengguna dan pengelola BMN/D adalah pejabat yang bertanggungjawab menyusun dan menyampaikan baik Laporan Barang Pengguna Semesteran (LBPS) maupun Laporan Barang Pengguna Tahunan (LBPT) terhadap barang yang berada dalam penguasaannya. Kuasa pengguna barang adalah kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh pengguna barang. Pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan BMN/D, sedangkan pengelola adalah pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan BMN/D. Pada tingkat pemerintah pusat, menteri/pimpinan lembaga selaku pimpinan kementerian negara/lembaga adalah pengguna barang milik negara, sedangkan pada tingkat pemerintah daerah, kepala satuan kerja perangkat daerah adalah pengguna barang milik daerah. Kuasa pengguna barang menyampaikan laporan yang dibuatnya kepada pengguna barang, sedangkan pengguna barang menyampaikan laporan yang disusunnya kepada pengelola barang. Disamping harus menyusun Laporan Barang Milik Negara/Daerah (LBMN/D) berupa tanah dan/atau bangunan, maka pengelola barang juga harus menghimpun LBPS dan LBPT yang dilaporkan oleh pengguna-BMN/D dan juga laporan yang disusun olehnya, yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah.

Jangka waktu pelaporan, menurut ketentuan Pasal 69 (3), jangka waktu pelaporan hasil inventarisasi BMN/D adalah tiga bulan setelah selesai inventarisasi. Inventarisasi BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun.

**9. Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 dikaitkan dengan Regulasi Pengelolaan Aset Negara (Tanah).**

Obyek tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 adalah meliputi tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia, baik itu merupakan tanah negara maupun tanah yang telah dilekati Hak-hak atas tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh badan hukum maupun perorangan. UU Nomor 17 Tahun 2003 tidak menyebutkan secara spesifik tentang tanah, melainkan menyebut tentang kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri oleh pihak lain yang dapat berupa uang, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menekankan pada penyebutan barang yang dapat diukur dalam satuan uang dan dalam beberapa pasalnya menyebutkan tentang tanah. PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah telah dengan jelas menyebutkan di berbagai pasalnya dan membedakan antara-BMN/D berupa tanah dan berupa bukan tanah. Definisi mengenai BMN/D yang dikemukakan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D atau dari perolehan yang sah. Dari kata dibeli dan diperoleh kiranya dapat dikatakan bahwa obyek tanah yang diatur oleh UU ini hanya tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan dan bukan meliputi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 51 Prp Tahun 1960.

Sehubungan dengan kegiatan pengelolaan, maka tindakan pelarangan dalam UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 dapat dikategorikan sebagai tindakan pengawasan dan pengendalian dalam rangka pengelolaan barang milik negara sebagaimana diatur dalam UU Nomor

17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006, mengingat Perpu tersebut menghendaki adanya suatu tindakan atas pendudukan illegal, yaitu tindakan pelarangan, pengosongan dan bahkan pemberian sanksi pidana. Perpu ini menghendaki adanya pemakaian aset negara berupa tanah yang teratur, badan hukum atau perorangan dapat menggunakan tanah hanya jika mereka berhak, yang tentunya diikuti oleh bukti-bukti yang mendukung hak-hak pendudukan, penggunaan maupun pemanfaatan atas tanah.

Mengenai pejabat yang berwenang dalam pengelolaan tanah, maka Perpu inipun sejalan dengan apa yang diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang melibatkan pemerintah pusat dan daerah, maka Perpu menghendaki keterlibatan pemerintah pusat (Menteri Agraria) maupun pemerintah daerah (dalam hal ini Bupati/Walikota/Kepala Daerah, untuk Daerah Tingkat I, Gubernur dan Penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah dan Penguasa Perang Daerah untuk daerah-daerah yang dalam keadaan dengan tingkatan darurat sipil, darurat militer dan keadaan perang untuk melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap pendudukan illegal atas tanah sebagaimana dinyatakan dalam pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 berikut:

*Pasal 3 (1): Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.*

*Pasal 5 (2): Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam ayat (1) pasal ini, maka Menteri Agraria dengan mendengar Menteri Pertanian, dapat pula mengambil*

*tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang dimulai sejak tanggal 12 Juni 1954.*

Dilihat dari hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka intisari pengaturan pelaksanaan pengelolaan aset negara (tanah) dalam Perpu Nomor 51 Tahun 1960 sangat tidak memadai dan belum mengikuti perkembangan jaman. Pengaturan pengelolaan aset negara (tanah) lebih memadai diatur dalam: Perpres Nomor 10 Tahun 2006 Tentang adan Pertanahan Nasional serta peraturan lain yang mengikutinya, UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2006.

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Berkaitan dengan masalah aset negara. Pasal 33 UUD 1945 secara jelas menyatakan bahwa<sup>25</sup> cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak seperti bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tentang aset negara ini, diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

#### **1. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.**

Dalam Pasal 1 angka 1 UU tersebut di atas menyatakan bahwa: Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

---

<sup>25</sup> Hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

Lebih lanjut dalam penjelasannya telah menyebutkan bahwa pengertian dan ruang lingkup keuangan negara melalui pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan<sup>26</sup>

## **2. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.**

Pasal 1 angka 1 UU tentang Perbendaharaan Negara ini menyatakan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dengan definisi tersebut jelas bahwa UU tentang perbendaharaan negara telah memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara.

## **3. PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.**

Perubahan paradigma baru pengelolaan barang milik negara /aset negara yang ditandai dengan dikeluarkannya PP Nomor 6 Tahun 2006 yang merupakan peraturan turunan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, telah memunculkan optimisme baru *best practices* dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih

---

<sup>26</sup>Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

tertib, akuntabel, dan transparan kedepannya. Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat /*stakeholder*.

Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006 adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara). Dewasa ini muncul banyak sekali permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN).

Permasalahan tersebut antara lain, terdapat perubahan dari beberapa peraturan perundang-undangan di bidang BMN, antara lain UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, UU Nomor 6 Tahun 2006, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara* dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 97/PMK.06/2007 tentang *Penggolongan dan Kodifikasi Barang Milik Negara*. Namun, pada dasarnya terdapat ciri yang menonjol dari produk-produk hukum tersebut yaitu meletakkan landasan hukum dalam bidang administrasi keuangan

negara dan melakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan perbendaharaan. Selain itu, sejalan dengan kebijakan nasional yaitu adanya otonomi daerah serta bergulirnya perubahan struktur kabinet yang memunculkan penghapusan suatu kementerian di satu sisi dan pendirian kementerian pada sisi yang lain membawa implikasi adanya mutasi BMN.

### **BAB III**

## **ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG ASET NEGARA**

#### **A. Analisis dan Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Aset Negara yang Meliputi Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak.**

Sebelum tahun 2006, pengelolaan BMN belum dilaksanakan dengan baik, negara kita belum memiliki sistem pengelolaan BMN yang *reliable*, yang bisa dipertanggungjawabkan dengan baik, transparan, dan akuntabel. Pemanfaatan BMN dari penatausahaan yang kurang baik itu berujung pada pemanfaatan BMN yang masih belum akuntabel dan belum transparan. Hal ini terlihat dari temuan BPK yang terkait penatausahaan dan pemanfaatan aset negara cukup banyak. Dalam LKPP 2004 dan neraca 2004, untuk neraca aset belum disajikan dengan nilai wajar, dilihat bahwa belum tertib secara fisik, belum tertib secara administrasi, belum tertib secara hukum.

Perubahan paradigma pengelolaan aset negara terjadi setelah terbitnya undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu dari UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Guna mendukung pengelolaan BMN yang lebih baik telah diterbitkan -PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) sebagai peraturan pelaksanaan UU dimaksud yang memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan selain menjadi Bendahara Umum Negara juga menjadi Pengelola BMN. Dengan perubahan paradigma dimaksud, kebijakan pemerintah bahwa Menteri Keuangan adalah Pengelola barang dan Menteri/Pimpinan Lembaga adalah Pengguna barang. Pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan



bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah. Pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan BMN/D. Dengan demikian pelaksana pengelolaan adalah Pengelola barang dan Pengguna barang.

Kebijakan mengenai aset negara khususnya BMN yang dituangkan dalam UU di bidang keuangan negara dan PP mengenai pengelolaan BMN dilaksanakan dengan berbagai Peraturan Menteri Keuangan (PMK), sehingga peraturan terkait pengelolaan aset negara khususnya BMN yaitu:

- 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008;
- 5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar;
- 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 97/PMK.06/2007 tentang Penggolongan dan Kodifikasi Barang Milik Negara;
- 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara;
- 8) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Pemerintah Pusat;
- 9) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.05/2009 tentang Tatacara Rekonsiliasi BMN dalam rangka Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat;

- 10) Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 51/PB/2008 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/ Lembaga;
- 11) Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 07/KN/2009 tentang Tatacara Rekonsiliasi Data Barang Milik Negara dalam rangka Penyusunan Laporan Barang Milik Negara dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat;

Pasal 1 angka 10 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 PP Nomor 6 Tahun 2006 menyatakan bahwa BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006, barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah meliputi :

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006, aset negara berupa BMN jenisnya sangat banyak, diantaranya barang dari hasil pembelian APBN, barang eks Kontrak Kerjasama Hasil di bidang migas, barang eks Badan Penyehatan Perbankan, barang rampasan berdasarkan putusan pengadilan, dan lainnya.

Sistem pengelolaan barang milik negara Pengelolaan BMN sebagaimana diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 dimaksud meliputi kegiatan :

1. perencanaan kebutuhan;
2. penganggaran;

3. pengadaan;
4. penggunaan;
5. pemanfaatan;
6. pengamanan dan pemeliharaan;
7. penilaian;
8. penghapusan;
9. pemindahtanganan;
10. penatausahaan;
11. pengawasan dan pengendalian.

Lingkup pengelolaan BMN tersebut merupakan siklus logistik yang sebagaimana diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat 6 UU Nomor 1 Tahun 2004, yang antara lain didasarkan pada pertimbangan siklus perbendaharaan.

Pokok-pokok pengaturan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 yang perlu diperhatikan yaitu:

### **1. Penggunaan**

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam mengelola dan menatausahakan-BMN/D yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan. Status penggunaan barang ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. barang milik negara oleh pengelola barang;
- b. barang milik daerah oleh Gubernur/Bupati/Walikota

### **2. Pengamanan dan pemeliharaan**

Pengelola barang, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib melakukan pengamanan-BMN/D yang berada dalam penguasaannya. Pengamanan -BMN/D pada ayat (1) meliputi:

- a) pengamanan administrasi;
- b) pengamanan fisik; dan
- c) pengamanan hukum.

BMN/D berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan. BMN/D berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia /pemerintah daerah yang bersangkutan. BMN selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pengguna barang. Bukti kepemilikan BMN/D wajib disimpan dengan tertib dan aman.

Penyimpanan bukti kepemilikan BMN berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan oleh pengelola barang. Penyimpanan bukti kepemilikan BMN selain tanah dan /atau bangunan dilakukan oleh pengguna barang/kuasa pengguna barang. Penyimpanan bukti kepemilikan BMD dilakukan oleh pengelola barang.

Pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang bertanggung jawab atas pemeliharaan BMN/D yang ada di bawah penguasaannya. Biaya pemeliharaan BMN/D dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah. Kuasa pengguna barang wajib membuat daftar hasil pemeliharaan barang yang berada dalam kewenangannya dan melaporkan /menyampaikan daftar hasil pemeliharaan barang tersebut kepada pengguna barang secara berkala.

### **3. Penilaian**

Penilaian BMN/D dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah, pemanfaatan, dan pemindahtanganan BMN/D. Penetapan nilai BMN/D dalam rangka penyusunan neraca

pemerintah pusat/daerah dilakukan dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Penilaian BMN berupa tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh pengelola barang, dan dapat melibatkan penilai independen yang ditetapkan oleh pengelola barang. Penilaian BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota, dan dapat melibatkan penilai independen yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Penilaian BMN/D dilaksanakan untuk mendapatkan nilai wajar, dengan estimasi terendah menggunakan NJOP. Hasil penilaian BMN/D ditetapkan oleh:

- a) Pengelola barang untuk BMN;
- b) Gubernur/Bupati/Walikota untuk barang milik daerah (BMD).

Penilaian barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh pengguna barang, dan dapat melibatkan penilai independen yang ditetapkan oleh pengguna barang. Penilaian BMD selain tanah dan/atau bangunan dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh pengelola barang, dan dapat melibatkan penilai independen yang ditetapkan pengelola barang. Penilaian BMN/D dilaksanakan untuk mendapatkan nilai wajar.

Hasil penilaian BMN/D ditetapkan oleh:

- a) pengguna barang untuk barang milik negara;
- b) pengelola barang untuk barang milik daerah.

Pengelolaan atas barang milik negara (BMN) yang baik menjadi keharusan dalam rangka keakuratan dan keandalan penyajian data BMN dalam Neraca Pemerintah Pusat pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

#### **4. Pemanfaatan**

Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMN/D yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah (SKPD), dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, dan bangun serah guna/bangun guna serah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Bentuk-bentuk pemanfaatan BMN/D berupa:

- a) sewa;
- b) pinjam pakai;
- c) kerjasama pemanfaatan;
- d) bangun guna serah dan bangun serah guna.

Mengenai rumah dinas, dengan inventarisasi dan penilaian dilakukan pemetaan terhadap pemanfaatan rumah dinas, secara umum dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu pemanfaatan rumah dinas sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan pemanfaatan rumah dinas yang tidak mengikuti aturan/ketentuan yang berlaku. Pada kondisi kedua banyak ditemukan pemanfaatan rumah dinas oleh pihak yang tidak berhak.

#### **5. Penghapusan**

Penghapusan adalah tindakan menghapus BMN/D dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan/atau kuasa pengguna

barang dan/atau pengelola barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.

Penghapusan BMN/D meliputi:

- a. penghapusan dari daftar barang pengguna dan/atau kuasa pengguna;
- b. penghapusan dari daftar BMN/D.

Penghapusan BMN/D, dilakukan dalam hal BMN/D dimaksud sudah tidak berada dalam penguasaan pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang; Penghapusan dengan penerbitan surat keputusan penghapusan dari:

- a. pengguna barang setelah mendapat persetujuan dari pengelola barang untuk BMN ;
- b. pengguna barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota atas usul pengelola barang untuk BMD.

Penghapusan BMN/D dari daftar BMN/D dilakukan dalam hal BMN/D dimaksud sudah beralih pemilikannya, terjadi pemusnahan atau sebab lain.

Penghapusan dilakukan dengan penerbitan surat keputusan penghapusan dari:

- a. pengelola barang untuk BMN ;
- b. pengelola barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati /Walikota untuk barang milik daerah.

Penghapusan BMN/D dengan tindak lanjut pemusnahan dilakukan apabila -BMN/D dimaksud:

- a. tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, dan tidak dapat dipindahtangankan;
- b. alasan lain sesuai ketentuan perundang-undangan.

Pemusnahan dilaksanakan oleh pengguna barang setelah mendapat persetujuan pengelola barang untuk BMN atau pengguna barang dengan surat keputusan dari pengelola barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota untuk barang milik daerah.

## **6. Pemindahtanganan**

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan—BMN/D sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah. Bentuk-bentuk pemindahtanganan sebagai tindak lanjut atas penghapusan-BMN/D meliputi:

- a. penjualan;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. penyertaan modal pemerintah pusat/daerah.

## **7. Penatausahaan**

Mengacu pada Pasal 1 butir 20 PP Nomor 6 Tahun 2006, penatausahaan BMN adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan BMN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. BMN yang telah diperoleh tersebut harus dicatat dan dilaporkan sesuai dengan asas-asas pengelolaan BMN, yaitu fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas dan kepastian nilai.

Penatausahaan BMN bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi dan mendukung tertib pengelolaan BMN yang meliputi penatausahaan pada Pengguna/Kuasa Pengguna barang dan Pengelola barang sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan BMN.



Output utama penatausahaan adalah terbitnya Laporan Barang Milik Negara (LBMN) sebagai media pertanggungjawaban pengelolaan BMN yang dilakukan oleh pengguna/pengelola barang dalam suatu periode tertentu, yang dapat digunakan sebagai sumber informasi dalam pengambilan keputusan masa depan (*prediction value*) terkait BMN. LBMN juga merupakan bahan untuk menyusun neraca pemerintah pusat yang menjadi bagian dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Oleh karena itu, kebijakan akuntansi BMN mengacu pada PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang merupakan prinsip-prinsip dasar pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan transaksi keuangan pemerintah yang berlaku umum.

Kebijakan Pemerintah mengenai pengelolaan aset negara yang meliputi benda tak bergerak dan benda bergerak telah tertuang dalam UU di bidang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan PP Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

#### **B. Analisis dan Evaluasi Kebijakan Praktek Penatausahaan, Penilaian, Penggunaan, Pemeliharaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan Aset Negara, Benda Tak Bergerak, dan Benda Bergerak.**

Mengingat besarnya kewenangan dan tanggung jawab Menteri Keuangan dalam melakukan pengelolaan BMN dimaksud, maka di Kementerian Keuangan telah dibentuk satu unit eselon I yang khusus

menangani pengelolaan kekayaan/aset negara termasuk BMN yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian RI. Kegiatan Penertiban BMN menuntaskan inventarisasi dan penilaian BMN di seluruh Kementerian Negara dan Lembaga (K/L) adalah kegiatan yang menjadi prioritas bagi DJKN pada awal-awal berdirinya direktorat jenderal ini.

Pemerintah juga berdasarkan Keppres 17 Tahun 2007 membentuk Tim Penertiban BMN untuk melakukan inventarisasi dan penilaian atas aset negara berupa BMN pada Kementerian dan Lembaga, yang diperpanjang oleh Presiden dengan menerbitkan Keppres 13 Tahun 2009, di mana batas waktu Penertiban BMN diperpanjang yang semula berlaku mulai tanggal 1 Agustus 2008 dan berakhir sampai dengan 31 Desember 2008, menjadi berakhir sampai dengan 31 Maret 2010. Tim diketuai oleh Menteri Keuangan dan sebagai wakilnya adalah Menteri Sekretaris Negara, anggotanya terdiri dari Jaksa Agung, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Negara BUMN, Menteri Pertahanan, Sekretaris Kabinet, Kepala BPKP dan Kapolri, sedangkan Sekretaris dijabat oleh Direktur Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan.

Tim Penertiban BMN mempunyai tugas merumuskan kebijakan dan strategi percepatan inventarisasi; mengkoordinasikan pelaksanaan inventarisasi, penilaian dan sertifikasi BMN di K/L; melakukan monitoring terhadap pelaksanaan inventarisasi, penilaian dan sertifikasi BMN yang dilakukan oleh K/L; dan menetapkan langkah-langkah penyelesaian permasalahan dalam rangka pengamanan BMN yang berada penguasaan K/L. Dalam menjalankan tugasnya, tim dibantu oleh satuan tugas (satgas) yang keanggotaannya, susunan organisasi, tugas dan alat kerjanya ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku Ketua Tim. Tugas satgas adalah

melakukan identifikasi permasalahan, inventarisasi dan evaluasi BMN, penyesuaian laporan K/L, sertifikasi dan pembangunan database BMN. Pelaksanaan tugas Tim dilakukan oleh DJKN.

Saat ini DJKN, sedang meletakkan pondasi sebagai *aset manager* pemerintah, dengan membangun perhatian dan kesadaran (*awareness*) dari setiap K/L agar dapat melaksanakan optimalisasi aset atau lebih dikenal dengan *The Highest and Best Use of Asset*. Setelah optimalisasi BMN ini dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, maka penganggaran aset yang efisien dan efektif dapat diwujudkan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Penertiban BMN yang dilakukan DJKN sesuai amanat PP 6 Tahun 2006 dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu:

1. ***tertib administrasi***. Setelah Inventarisasi dan Penilaian, setiap K/L harus menindaklanjuti hasil Inventarisasi dan Penilaian dengan rekonsiliasi secara berjenjang sesuai PMK nomor 102/PMK.06/2009 tentang Tata Cara Rekonsiliasi BMN Dalam Rangka Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, yakni (i) rekonsiliasi internal K/L antara unit akuntansi Barang/SIMAK BMN dan unit akuntansi keuangan/SAK, (ii) rekonsiliasi antara K/L dan DJKN selaku Pengelola barang, dan (iii) rekonsiliasi pada Bendahara Umum Negara (BUN) antara DJKN dengan Ditjen Perbendaharaan.
2. ***tertib hukum***. Terkait dengan tertib hukum, DJKN sudah menerbitkan aturan terkait dengan sertifikasi BMN. DJKN telah mengadakan sosialisasi terkait dengan terbitnya Peraturan Bersama Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.06/2009 dan Kepala BPN Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertifikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah. Dengan diadakannya sosialisasi ini, diharapkan seluruh K/L mempunyai kesamaan persepsi tentang makna dan urgensi

pensertifikatan BMN berupa tanah dalam rangka pengamanan aset sehingga dapat terwujud tertib hukum dalam pengelolaan BMN.

3. **tertib fisik** Setelah dua tertib tersebut dapat dilaksanakan maka dilaksanakan tertib terakhir yaitu tertib fisik.

Penertiban BMN didefinisikan sebagai kegiatan pengumpulan data BMN meliputi jenis, jumlah, nilai, berikut permasalahan dalam penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penatausahaan, pengamanan, dan pemeliharaan BMN serta tindak lanjut dalam rangka mewujudkan pengelolaan yang tertib dan akuntabel, baik secara administratif, teknis maupun hukum.

Jadi tujuan utama penertiban BMN adalah menginventarisasi dan mengamankan seluruh BMN pada K/L yang belum terinventarisasi dengan baik sesuai peraturan perundang-undangan, menyajikan nilai koreksi BMN pada laporan keuangan K/L per 31 Desember 2007 dan melakukan sertifikasi BMN atas nama Pemerintah Republik Indonesia.

Adapun obyek inventarisasi dan penilaian adalah seluruh BMN yang diperoleh sampai dengan 31 Desember 2007, meliputi: BMN yang belum dicatat atau disertifikasi atau digunakan/dimanfaatkan, BMN yang bersumber dari Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, BMN yang berasal dari kekayaan negara lain-lain (KNL), Barang Pemerintah Yang Belum Ditetapkan Statusnya (BPYBDS) dan aset lain yang berdasarkan peraturan perundangan ditetapkan sebagai BMN.

Output yang diharapkan dari penertiban BMN ditinjau dari aspek administratif, yuridis dan teknis sebagai berikut:

- a) aspek administratif, database BMN yang lengkap dan handal, dan nilai aset yang wajar dan akuntabel,

- b) aspek yuridis, kejelasan status hukum BMN dan hasil inventarisasi dan penilaian BMN menjadi dasar pensertifikatan BMN yang belum bersertifikat,
- c) aspek teknis, perencanaan aset secara terintegrasi dengan mengutamakan pengadaan melalui optimalisasi aset *idle*, penggunaan BMN oleh K/L sesuai kebutuhan, penerimaan negara dari pemanfaatan aset dan peningkatan pelayanan bagi masyarakat (digunakan untuk kepentingan umum).

Dengan *output* ini diharapkan dapat mencapai tujuan akhir penertiban BMN yang terangkum dalam 3T, yaitu tertib administrasi, tertib hukum dan tertib fisik.

Penertiban BMN yang dilakukan oleh DJKN, ditemukan kendala antara lain :

- a) Jumlah satuan kerja (satker) instansi vertikal yang banyak serta SKPD yang berubah-ubah;
- b) Jumlah satker yang menjadi target penertiban BMN lebih dari 20 ribu satker yang di dalamnya juga memuat SKPD yang menguasai BMN yang berasal dari dana DK/TP;
- c) Lokasi satker yang tersebar di pulau-pulau;
- d) Lokasi satker tersebar di wilayah/pulau yang sulit untuk dilalui, sehingga menimbulkan kesulitan tersendiri bagi pelaksanaan penertiban BMN;
- e) Tidak semua satker membuat SABMN.

Penertiban BMN, seyogyanya dapat dilakukan lebih cepat dan tepat apabila lebih dari 20 ribu satker yang menjadi target penertiban BMN mengaplikasikan Sistem Informasi Manajemen Akuntansi BMN

(SIMAK-BMN (dh. SABMN)). Walaupun pemerintah sudah membuat LKPP sejak tahun 2004, akan tetapi masih ditemukan sebagian besar satker tidak melaksanakan penatausahaan menggunakan SIMAK-BMN.

a) BMN properti khusus

Pada beberapa kasus, khususnya BMN milik Kementerian Pekerjaan Umum yang tersebar di seluruh Indonesia, seperti bendungan, jalan dan jembatan sulit untuk diberikan nilai wajarnya. Pendekatan yang paling tepat untuk memberikan nilai wajar pada BMN properti khusus ini adalah pendekatan biaya (*Cost Approach*), karena tidak mungkin dilakukan dengan pendekatan data pasar (*Market Data Approach*).

b) BMN dari dana Dekonsentrasi/Tugas Pembantuan (DK/TP)

BMN yang berasal dana DK/TP pada umumnya belum ditatausahakan sesuai dengan ketentuan. Terdapat SKPD yang menerima dana DK/TP lebih dari satu eselon pada satu K/L. Terdapat SKPD yang sifatnya *on/off*, dengan kata lain boleh jadi tahun lalu menerima dana DK/TP akan tetapi tahun berikutnya tidak lagi menerima atau sebaliknya.

c) BMN milik Departemen Pertahanan

Departemen Pertahanan memiliki struktur Pengelola Anggaran/Barang yang berbeda dengan K/L yang lain. Apabila di K/L lain terdapat satker/Kuasa Pengguna barang (KPB), maka di Kementerian Pertahanan kantor-kantor instansi vertikal/markas komando bukan sebagai KPB, melainkan seperti subsatker yang memiliki aplikasi penatausahaan BMN sendiri yang berbeda dari yang berlaku pada K/L lain.

Dari 74 K/L tersebut, 71 K/L telah selesai dilakukan Inventarisasi dan Penilaian pada seluruh satkernya. Sedangkan terdapat 3 K/L yang progresnya belum mencapai 100% karena terdapat beberapa kendala terkait penyelesaian inventarisasi dan penilaian antara lain karena :

- a) Terdapat satker yang dalam pelaksanaan inventarisasi dan penilaian satker dimaksud terdapat kekuranglengkapan data pendukung yang dibutuhkan oleh Tim Penertiban;
- b) Pelaksanaan inventarisasi dan penilaian pada satker yang ternyata dilaksanakan oleh pihak ketiga (*outsourcing*) sehingga memerlukan beberapa penyesuaian untuk dapat memenuhi standard dan ketentuan yang dipersyaratkan oleh Kementerian Keuangan;
- c) Terdapat 1.140 satker/subsatker dari 1.565 satker/subsatker yang telah dilaksanakan inventarisasi dan penilaian, akan tetapi karena dilakukan perubahan sistem pengkodean barang pada Sistem Informasi Manajemen Keuangan (SIMAK) Pengguna barang yang bersangkutan, mengakibatkan diperlukannya waktu dan upaya tambahan bagi Tim Penertiban Inventarisasi dan Penilaian untuk menyesuaikan dengan sistem yang ada pada SIMAK-BMN.

Selanjutnya hasil inventarisasi dan penilaian BMN tersebut dijadikan sebagai dasar koreksi atas nilai BMN yang telah disajikan pada Neraca Awal Pemerintah per 31 Desember 2004. Hasil pelaksanaan inventarisasi dan penilaian atas BMN yang dilakukan oleh Tim Penertiban bersama-sama dengan K/L menunjukkan bahwa dari total 22.619 satker yang menjadi target inventarisasi dan penilaian, sebanyak 22.506 satker telah dilakukan inventarisasi dan penilaian atau 98,4% dengan total nilai koreksi sebesar Rp409.274.152.965.644 sampai dengan tanggal 31 Maret 2010, yang sebelumnya Rp 363.735.295.478.025 menjadi Rp 773.009.448.443.669 (Laporan Intern Penertiban BMN 6 Mei 2010).

Penertiban BMN ini akhirnya membuahkan hasil. Pada tanggal 1 Juni 2009, BPK mengumumkan opini terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2009, yaitu Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Suatu opini di bawah opini terbaik Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Dari sisi aset tetap, penertiban BMN ini memberi andil dalam perbaikan opini BPK. Sebagaimana dikutip dari Siaran Pers BPK tanggal 1 Juni 2009, " Dalam tahun 2009 pemerintah telah melakukan perbaikan, berupa inventarisasi dan penilaian atas aset tetap yang diperoleh sebelum tahun 2005 yang telah mencapai 98%." Dengan peningkatan opini ini, berarti LKPP lebih bisa dipertanggungjawabkan (lebih akuntabel). Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas LKPP Tahun 2004, LKPP Tahun 2005, dan LKPP Tahun 2006, terdapat beberapa temuan yang terkait dengan Barang Milik Negara (BMN), antara lain: (i) BMN yang disajikan pada neraca belum dapat diyakini kewajarannya, (ii) Aset Tetap K/L belum disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, (iii) prosedur pencatatan dan pelaporan BMN tidak dilakukan sesuai dengan sistem akuntansi yang telah ditetapkan, dan (iv) sistem pengendalian intern pengelolaan atas BMN masih lemah.

Penertiban BMN menghasilkan input bagi pembuatan *database* Kekayaan Negara. Untuk keperluan APBN, sesuai amanat PP 6 Tahun 2006, maka Pengelola barang berkepentingan untuk mengintegrasikan perencanaan kebutuhan aset dan penganggarnya (*Integrated Asset Planning and Budgeting*). Dengan kata lain fungsi perencanaan, penganggaran, pengelolaan dan pertanggungjawaban aset adalah sebuah siklus yang tidak terpisahkan dalam pengelolaan BMN. Untuk itu DJKN selaku Pengelola barang perlu membuat standar kebutuhan barang yang diperlukan oleh K/L dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam membuat Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga (RKA-KL) ke depan, tidak hanya memperhitungkan berapa



anggaran yang dibutuhkan oleh K/L, akan tetapi juga memperhitungkan berapa BMN yang dibutuhkan oleh K/L. Dengan terintegrasinya perencanaan aset dan anggaran, diharapkan optimalisasi, efisiensi dan efektifitas pembiayaan APBN dapat segera terwujud.

Dari penertiban BMN dan praktek pengelolaan BMN yang dilaksanakan DJKN, ditemui berbagai kendala dan masalah, sebagai berikut:

**Masalah/Kendala Dalam Proses Pengelolaan BMN**

No	Pengelolaan	Masalah/Kendala
1	Penggunaan	<p>Adanya perbedaan penafsiran maupun kendala di lapangan dalam melakukan penetapan status penggunaan mengingat sebagaimana PMK Nomor 96/PMK.06/2007 Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Penggunaan BMN untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi dilakukan berdasarkan penetapan status penggunaan oleh Pengelola barang”.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hal yang menjadi permasalahan atau pertanyaan adalah:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Apakah ketentuan penetapan status penggunaan tersebut berlaku bagi seluruh BMN, baik yang diperoleh sebelum adanya PMK tersebut maupun setelahnya dan bagaimana status hukum terhadap BMN yang belum ditetapkan status penggunaannya;</li> <li>b. Apabila harus ditetapkan status penggunaan terhadap seluruh BMN, apakah hal tersebut tidak memperpanjang birokrasi mengingat pada dasarnya setiap tahun DJKN membuat LBMN yang telah diaudit serta menjadi bagian dari LKPP;</li> <li>c. Terhadap BMN berupa tanah sebagaimana lampiran I PMK tersebut, dalam hal penetapan status penggunaannya dipersyaratkan telah bersertifikat an. Pemerintah RI, hal tersebut menjadi kendala tersendiri mengingat untuk saat ini hampir seluruh BMN berupa tanah belum memenuhi persyaratan tersebut.</li> </ul> </li> </ul>

2	Pemeliharaan	<p>Dari hasil penertiban BMN diketahui beberapa hal berikut terkait pemeliharaan BMN:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Adanya indikasi biaya yang dikeluarkan untuk pemeliharaan BMN tidak tepat sasaran mengingat terdapat BMN dengan kondisi rusak berat juga diajukan untuk memperoleh biaya pemeliharaan. Sedangkan di sisi lain KPPN tidak melakukan pengecekan kondisi fisik terhadap BMN yang diajukan untuk memperoleh biaya pemeliharaan;</li> <li>b. Perlunya kajian lebih lanjut terkait besaran biaya pemeliharaan BMN yang lebih sesuai, mengingat banyak keluhan biaya yang ada tidak mencukupi khususnya untuk biaya pemeliharaan kendaraan bermotor dan gedung/bangunan;</li> </ol>
3	Pemanfaatan	<p>Pemanfaatan BMN terdiri dari sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan dan BGS/BSG</p> <p>Permasalahan terkait sewa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terkait penentuan nilai sewa sebagaimana diatur dalam Lampiran II A PMK-96/PMK.06/2007 terdapat permasalahan dalam pelaksanaannya. Seringkali nilai sewa yang dihasilkan dari penghitungan menggunakan rumus sewa tersebut tidak sesuai dengan kondisi di lapangan (kadang terlalu tinggi atau terlalu rendah), sebagai contoh penghitungan sewa tanah/bangunan untuk mesin ATM atau papan reklame/baliho bila menggunakan ketentuan tersebut maka dihitung hanya berdasarkan luas tanah dan/atau bangunan yang disewa (misal: 2x2 meter) sehingga menghasilkan nilai yang terlalu kecil dibanding nilai pasar.</li> <li>- Belum ada pengaturan terhadap sewa BMN yang terjadi secara insidental/tidak sepanjang tahun, misal sewa terhadap gedung serba guna untuk kegiatan dengan waktu terbatas.</li> </ul> <p>Permasalahan terkait kerjasama pemanfaatan (KSP):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diusulkan untuk kajian lebih lanjut terkait tatacara KSP sebagaimana lampiran IV PMK dimaksud sehingga tidak terjadi multitafsir serta menjadi kendala dalam pelaksanaannya, sebagai contoh aturan mengenai pembagian keuntungan yang</li> </ul>

		<p>wajib dibayar setiap tanggal 31 Maret tahun berikutnya, belum diatur mengenai apabila pihak ketiga belum memperoleh keuntungan;</p> <p>- Belum adanya petunjuk yang jelas terkait penetapan kontribusi tetap dan pembagian keuntungan dalam PMK Nomor 96/PMK.06/2007 maupun dalam aturan penilaian BMN.</p>
4	Penghapusan	<p>Terdapat perbedaan penafsiran terkait alur pelaksanaan penghapusan yang disebabkan adanya perbedaan pengaturan antara PP Nomor 6 Tahun 2006 dengan PMK Nomor 96/PMK.06/2007. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 45 PP Nomor 6 Tahun 2006 yang dapat diartikan bahwa pemindahtanganan merupakan tindak lanjut atas penghapusan BMN, sedangkan pada Pasal 9 ayat (4) PMK Nomor 96/PMK.06/2007 menyebutkan bahwa penghapusan BMN dilakukan dalam hal beralih kepemilikannya, dimusnahkan atau sebab-sebab lainnya.</p>
5	Pemindahtanganan	<p>Pemindahtanganan meliputi penjualan, tukar-menukar, hibah.</p> <p>Permasalahan penjualan: Terkait Pasal 13 ayat (1) pada PMK Nomor 96/PMK.06/2007 yang menyebutkan bahwa penilaian terhadap BMN selain tanah dan bangunan oleh tim dilakukan untuk mendapatkan nilai tertinggi diantara nilai pasar, nilai buku dikurangi penyusutan dan nilai yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Hal tersebut menimbulkan kesulitan dalam penerapannya, karena sebagaimana diketahui bahwa kegiatan penilaian suatu barang adalah untuk memperoleh nilai wajar atas barang tersebut. Permasalahan terjadi apabila nilai yang dihasilkan dari kegiatan penilaian lebih rendah dari salah satu atau kedua nilai lainnya.</p> <p>Permasalahan -tukar- menukar: Dalam PMK Nomor 96/PMK.06/2007 pelaksanaan tukar-menukar dilaksanakan dengan melalui tender dengan minimal lima peserta, dalam prakteknya hal ini banyak mengalami kendala terkait jumlah peserta tersebut. Untuk itu sebaiknya perlu</p>

		<p>dilakukan pengkajian terkait kemungkinan pemilihan mitra tukar menukar tidak harus melalui tender.</p> <p>Permasalahan Penggunaan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)  Pasal 39 ayat (3) PP Nomor 6 Tahun 2006 menyebutkan bahwa penilaian BMN/D dilaksanakan untuk mendapatkan nilai wajar, dengan estimasi terendah menggunakan NJOP. Hal ini menjadi kontradiktif mengingat di satu sisi penilaian dilakukan untuk memperoleh nilai wajar atas suatu BMN, namun di sisi lain “dibatasi” dengan adanya NJOP tersebut. Dalam praktek pengelolaan BMN hal tersebut menjadi kendala terutama dalam hal apabila terjadi hasil penilaian lebih kecil dibanding NJOP.</p>
--	--	--

Sumber: Direktorat BMN II DJKN Kementerian Keuangan

Khusus praktek pengelolaan BMN berupa tanah yang dilaksanakan DJKN, ditemui berbagai kendala dan masalah, sebagai berikut:

**Masalah/Kendala Dalam Proses Pengelolaan BMN  
Berupa Tanah/Bangunan**

<b>No</b>	<b>Pengelolaan</b>	<b>Masalah/Kendala</b>
1	Penggunaan	<p>Hampir tidak ada K/L yang mengusulkan penetapan status penggunaan tanah. Penyebabnya antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Kekurang pedulian K/L terhadap hal ini karena tidak ada sanksi yang memadai bagi K/L yang tidak mematuhi.</li> <li>2) Terkendala oleh proses sertifikasi tanah. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 6 Tahun 2006 diatur bahwa BMN berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia. Pada kenyataannya hal ini tidak dapat dilaksanakan karena Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak bersedia menerbitkan sertifikat atas</li> </ul> </li> </ol>

		<p>nama Pemerintah Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala BPN Nomor 186/PMK.06/2009 disebutkan Sertifikat Tanah akan diterbitkan "atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq Kementerian/ Lembaga..."</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahun 2010 belum dialokasikan dana untuk sertifikasi.</li> </ul>
2	Pemeliharaan	<p>a. Biaya pemeliharaan BMN boros, karena: Dalam kegiatan IP diketahui terdapat cukup banyak BMN berupa tanah yang tidak dimanfaatkan (idle). BMN idle tetap harus dijaga dan dipelihara. Dengan demikian, biaya pemeliharaan secara keseluruhan menjadi lebih besar dibanding jika BMN tersebut dimanfaatkan.</p> <p>b. Banyak orang mengeluhkan mutu sarana prasarana umum seperti jalan, jembatan, dsb. Persoalan ini dapat diduga disebabkan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Biaya pemeliharaan kurang; atau</li> <li>2) Biaya cukup tapi pemeliharaan tidak benar.</li> </ol>
3	Pemanfaatan	<p>a. Tidak ada pedoman rinci:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tatacara tender untuk pemilihan mitra, KSP, BGS/BSG</li> <li>2) Tatacara perhitungan kompensasi pada KSP, BGS/BSG</li> </ol> <p>b. Pengaturan tarif sewa tunggal. Tarif demikian tidak kondusif untuk menunjang penyelenggaraan tugas fungsi K/L karena mitra sewa tidak selalu <i>profit oriented</i>.</p> <p>c. Adanya peraturan yang hanya berlaku bagi Kementerian tertentu. Contoh PMK Nomor 23/PMK.06/2010.</p> <p>d. Di dalam PMK 96/2007 diatur bahwa kewenangan penghitungan nilai aset yang merupakan sebagian tanah/bangunan dan selain tanah/bangunan yang disewakan dan nilai sewa dilakukan oleh Tim K/L belum mempunyai Tenaga Penilai bersertifikat. Seringkali nilai yang diajukan oleh pengguna dalam usul pemanfaatan terlalu rendah.</p>

4	Penghapusan	Tidak diatur pembongkaran mendahului ijin. Sementara itu, hal ini sering segera dilakukan. Contoh: karena bencana alam atau peristiwa kecelakaan, bangunan menjadi rusak berat dan membahayakan keselamatan. Seharusnya bangunan yang demikian dapat langsung dibongkar setelah diperiksa dan dikeluarkan surat keterangan dari instansi kompeten (Dinas Pekerjaan Umum).
5	Pemindahtanganan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Peraturan tidak secara rinci mengatur tatacara pemilihan mitra.</li> <li>b. Keharusan tender untuk tukar menukar. Sementara tidak semuanya dapat dilakukan dengan tender. Contoh, tukar-menukar tanah berbatasan, tukar-menukar untuk mendapat akses jalan, tukar-menukar karena sungai pindah/dipindahkan.</li> <li>c. Tidak ada tata cara tukar-menukar untuk menyatukan BMN.</li> </ul>
6	Penatausahaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Terdapat cukup banyak BMN yang sesuai peraturan perundangan harus memiliki dokumen kepemilikan tidak didukung dokumen kepemilikan.</li> <li>b. Dokumen terkait BMN tidak lengkap.</li> <li>c. Tidak ada ruang penyimpanan dokumen.</li> <li>d. Belum ada peraturan tentang Tatacara Pengelolaan Dokumen BMN.</li> </ul>

Sumber Direktorat BMN I DJKN Kementerian Keuangan

Kendala-kendala yang ditemukan dalam praktek pengelolaan aset negara/BMN dimaksud akan diatasi dengan suatu rencana strategis dan

pembuatan peraturan-peraturan terkait untuk meluruskan semua kegiatan pengelolaan sesuai dengan jiwa PP Nomor 6 Tahun 2006.

### C. Analisis dan Evaluasi atas Akuntabilitas Pengelolaan Aset Negara

Pada tahun anggaran 2008 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia kembali **tidak menyatakan pendapat (*disclaimer*)** <sup>27</sup>atas

---

<sup>27</sup> Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern.

Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Penjelasan atas setiap jenis opini adalah sebagai berikut:

1. **opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*)**, opini wajar tanpa pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam semua hal yang material. Dengan kata lain, informasi keuangan yang disajikan dan diungkapkan dalam laporan keuangan dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Ini adalah opini yang dinyatakan dalam bentuk baku Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan.
2. **opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*)**, opini wajar dengan pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam semua hal yang material, *kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan*. Dengan kata lain, informasi keuangan yang disajikan dan diungkapkan dalam laporan keuangan "*yang tidak dikecualikan dalam opini pemeriksa*" dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.
3. **opini tidak wajar (*adversed opinion*)**, opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dan cukup, dalam semua hal yang material. Dengan kata lain, informasi keuangan yang disajikan dan diungkapkan dalam laporan keuangan *tidak* dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan; dan
4. **pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*)**, pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan. Dengan kata lain, pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material. Dengan demikian,

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2008. Ini berarti, selama lima tahun berturut-turut, 2004 - 2008, BPK telah memberikan opini *disclaimer* atas LKPP. Opini atas LKPP yang terus menerus buruk seperti ini menggambarkan bahwa perbaikan sistem keuangan negara belum terjadi secara menyeluruh pada semua Departemen/Lembaga Negara. Salah satu penyebabnya adalah karena belum adanya kesungguhan dan upaya yang mendasar, petunjuk maupun program terpadu dari pemerintah.

Terdapat **sembilan kelompok permasalahan** yang ditemukan BPK, berkaitan dengan pemberian opini *disclaimer* pada LKPP 2008, yaitu:

1. Belum adanya sinkronisasi UU Keuangan Negara Tahun 2003-2004 dengan UU Perpajakan dan UU PNPB ataupun ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang berlaku.
2. Masih adanya berbagai jenis pungutan yang tidak memiliki dasar hukum dan dikelola di luar mekanisme APBN. Terdapat pungutan sekitar Rp731 miliar oleh 11 kementerian/lembaga negara yang tidak ada dasar hukumnya.
3. Belum adanya keterpaduan antara Sistem Akuntansi Umum (SAU) yang diselenggarakan oleh Departemen Keuangan dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang diselenggarakan departemen/lembaga sehingga masih ada selisih antara keduanya. Dilaporkan adanya penerimaan perpajakan Rp3,43 triliun yang belum dapat direkonsiliasikan.

---

informasi keuangan yang disajikan dan diungkapkan dalam laporan keuangan *tidak* dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

Dengan pertimbangan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur serta harapan akuntabilitas dan transparansi publik, SPKN mengakui bahwa tingkatan kualitas kewajaran penyajian Laporan Keuangan adalah (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*). Pernyataan Standar Pemeriksa



4. Rekening liar belum terintegrasi dan terekonsiliasi dalam suatu *Treasury Single Account*. Kesalahan pembukuan masih terjadi, seperti kesalahan pembebanan pengakuan pendapatan PBB Migas dan Panas Bumi atas Kontraktor Kontrak Kerja Sama Rp5,33 triliun.
5. Inventarisasi aset negara di berbagai instansi pemerintahan berjalan sangat lambat dan penilaiannya belum seragam.
6. Belum ada program untuk menyatukan sistem teknologi informasi pemerintah.
7. Belum ada program yang mendasar untuk meningkatkan jumlah sumber daya manusia pemerintah dalam bidang pembukuan dan akuntansi.
8. Belum ada program mendasar untuk memberdayakan Inspektur Jenderal/Satuan Pengendalian Intern dan Bawasda dalam peningkatan mutu penyusunan laporan keuangan maupun pemberantasan korupsi;
9. Peranan BPKP tetap tidak jelas dalam pembangunan sistem akuntansi pemerintah maupun dalam pemberdayaan pengawas internal pemerintah.

Perubahan paradigma baru pengelolaan barang milik negara/aset negara yang ditandai dengan keluarkannya PP Nomor- 6 Tahun 2006 yang merupakan peraturan turunan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, telah memunculkan optimisme baru *best practices* dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan kedepannya. Pengelolaan aset negara yang professional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat/*stake-holder*.

Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006 adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset

negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara).

Dewasa ini muncul banyak sekali permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan BMN. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain yaitu terdapat perubahan dari beberapa peraturan perundang-undangan di bidang BMN, antara lain UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, PMK Nomor 20/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan BMN, dan PMK Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan BMN. Namun, pada dasarnya terdapat ciri yang menonjol dari produk-produk hukum tersebut yaitu meletakkan landasan hukum dalam bidang administrasi keuangan negara dan melakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan perbendaharaan. Selain itu, sejalan dengan kebijakan nasional yaitu adanya otonomi daerah serta bergulirnya perubahan struktur kabinet yang memunculkan penghapusan suatu kementerian di satu sisi dan pendirian kementerian pada sisi yang lain membawa implikasi adanya mutasi BMN.

#### **a. Pengendalian intern atas pengelolaan aset negara**

Walaupun sudah banyak kebijakan tentang sistem dan prosedur yang diterbitkan untuk mencegah penyalahgunaan aset negara, namun tampaknya hal itu masih belum cukup.—Aset tetap negara merupakan salah satu sektor yang paling strategis dalam pengelolaan keuangan negara. Pada umumnya nilai aset tetap negara paling besar dibandingkan akun lain pada laporan keuangan. Selain itu, keberadaannya sangat mempengaruhi kelancaran roda penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu, manajemen aset negara tidak bisa dipandang sebelah mata. Sistem Pengendalian Intern (SPI) atas pengelolaan aset tetap negara harus handal untuk mencegah penyimpangan yang dapat merugikan negara.

PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) telah menetapkan definisi yang tegas tentang aset. Dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan paragraf 60 (a) dan 61 diuraikan dengan jelas tentang definisi aset, yaitu bahwa:

*“Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.”*

Berdasarkan Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (paragraf 60), sesuatu harus memiliki nilai agar dapat dikategorikan sebagai aset. Nilai dari suatu aset harus diukur dan dinyatakan dalam satuan moneter (yakni rupiah), sehingga aset tersebut dapat diakui (*recognized*) dalam laporan keuangan.

Di Indonesia, manajemen aset diungkapkan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yang

menyebutkan: (1) pengelolaan BMN/D dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai, (2) Pengelolaan BMN/D meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Tujuan dan sasaran dari manajemen aset adalah untuk mencapai kecocokan/kesesuaian sebaik mungkin antara keberadaan aset dengan strategi entitas (organisasi) secara efektif dan efisien. Hal ini mencakup seluruh siklus hidup aset sejak perencanaan dan penganggaran hingga pembinaan, pengawasan dan pengendalian serta pengaturan risiko dan biaya yang terkait selama siklus hidup aset.

Maraknya kasus korupsi terkait aset tetap negara menunjukkan sistem pengendalian internnya masih lemah. Untuk itu setiap instansi pemerintah harus membangun sistem pengendalian intern (SPI) yang andal, hingga mampu mencegah terjadinya penyimpangan atau hambatan dalam pencapaian tujuan entitas. Seluruh komponen SPI pemerintah berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2008, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi serta monitoring atas pengelolaan aset negara harus dibangun secara memadai.

Sebagai pondasi bagi seluruh proses pengelolaan aset negara yang baik, setiap instansi pemerintah harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam organisasi (lingkungan pengendalian) yang mendorong perilaku (*behavior*) positif dan manajemen yang sehat. Utamanya adalah mendorong tersedianya seluruh pengelola aset negara yang memiliki kesadaran (*awareness*) yang kuat tentang pentingnya penegakan sistem pengendalian intern. Penciptaan ini dilakukan melalui penegakan

integritas dan nilai-nilai etika oleh seluruh pegawai, komitmen terhadap kompetensi setiap komponen organisasi, adanya kepemimpinan yang kondusif, tersusunnya struktur organisasi yang mendukung strategi pencapaian tujuan, adanya pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat, kebijakan yang sehat dalam pembinaan sumber daya manusia, adanya peran APIP yang efektif dan hubungan kerja yang baik antar instansi.

Selain adanya lingkungan pengendalian yang kondusif, setiap instansi pemerintah perlu melakukan penilaian risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan instansi. Dengan memperhatikan siklus hidup dan tujuan manajemen aset negara, risiko yang dapat diidentifikasi dalam pengelolaan aset negara, antara lain :

- a. Perencanaan dan penganggaran; Rencana pengadaan barang yang tidak mendukung strategi entitas/instansi dan anggaran pengadaan aset tidak realistis (terlalu besar/kecil).
- b. Pengadaan; Pengadaan aset yang terlalu mahal (inefisiensi)/*mark up* dan spesifikasi aset yang diperoleh tidak sesuai kebutuhan.
- c. Penggunaan; Aset tidak dapat digunakan, biaya operasional terlalu tinggi.
- d. Pemanfaatan; Pengadaan aset tidak bermanfaat, aset dimanfaatkan oleh yang tidak berhak dan kerjasama pemanfaatan aset negara merugikan negara
- e. Pengamanan dan pemeliharaan; Aset negara mengalami kerusakan, masa guna aset lebih rendah dari standar yang berlaku
- f. Penilaian; Aset tidak dapat diukur nilainya, nilai aset *overstated* atau *understated*.
- g. Penghapusan; Aset masih bermanfaat tapi sudah dihapuskan.
- h. Pemindahtanganan; Pelepasan aset dengan harga terlalu rendah.

- i. Penatausahaan dan pelaporan; Laporan aset tidak sinkron dengan laporan keuangan.
- j. Pengawasan, pembinaan dan pengendalian; Terjadi kegagalan dalam mitigasi risiko dan kegagalan mencegah penyimpangan.

Selanjutnya, risiko-risiko harus dimitigasi dan dicegah. Jika tidak, risiko-risiko tersebut dapat membawa konsekuensi yang sangat berat bagi setiap instansi yaitu timbulnya kerugian negara, bahkan tuntutan pidana korupsi terhadap pengelolanya. Mitigasi risiko dilakukan melalui aktivitas pengendalian yang terintegrasi.

Satu hal yang perlu diperhatikan adalah Sistem Pengendalian Intern (SPI) harus dibangun pada suatu titik yang optimal. SPI yang terlalu longgar akan meningkatkan probabilitas timbulnya risiko penyimpangan atau kegagalan. Sebaliknya, SPI yang terlalu ketat akan membuat proses bisnis menjadi lambat dan mahal. Membangun SPI tetap harus memperhatikan *cost and benefit*.

Oleh karena itu, risiko-risiko yang ada harus dinilai dan diranking. Proses ini pada umumnya menggunakan dua parameter, yaitu semakin besar kemungkinan timbulnya dan semakin besar dampaknya. Semakin tinggi nilai parameter tersebut, maka risiko tersebut semakin tinggi dan harus diprioritaskan untuk dicegah.

Pemerintah telah menerbitkan beberapa kebijakan untuk memastikan berkurangnya risiko yang telah diidentifikasi. Materi peraturan-peraturan tersebut mencakup proses reviu kinerja atas pengelolaan aset negara, pembinaan sumber daya manusia, pengendalian fisik atas aset, penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja, pemisahan fungsi, otorisasi atas transaksi dan kejadian penting, pencatatan yang akurat dan tepat waktu, pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya, akuntabilitas terhadap sumber daya dan

pencatatannya serta dokumentasi yang baik atas SPI serta transaksi dan kejadian penting.

Garis besar kebijakan tentang pengelolaan aset negara diatur dalam PP Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Untuk tingkat daerah, peraturan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Daerah.

Ketentuan-ketentuan di atas mengatur secara normatif pengelolaan aset negara dari proses perencanaan kebutuhan hingga pelaporan dan pengawasannya. Aktivitas Pengendalian tersebut disusun agar seluruh proses manajemen aset dapat berjalan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Visi pengelolaan aset negara kedepan adalah menjadi *the best state asset management on the world*. Tidak sekedar bersifat teknis administratif semata, melainkan sudah bergeser ke arah bagaimana berpikir layaknya seorang manajer aset yang harus mampu merumuskan kebutuhan barang milik negara secara nasional dengan akurat dan pasti, serta meningkatkan faedah dan nilai dari aset negara tersebut. Tantangan untuk mewujudkan visi tersebut tidaklah ringan, perlu kerja keras dari semua pihak mengingat problematika di seputar pengelolaan aset negara sekarang ini begitu kompleks. Oleh karena itu, pengelolaan aset negara harus ditangani oleh SDM yang profesional dan handal, dan mengerti tata peraturan perundangan yang mengatur aset negara. Penertiban BMN pada kementerian/lembaga negara yang sekarang lagi berjalan harus dijadikan momentum bersama untuk menginventarisir dan menata kembali aset negara yang selama ini masih belum tertangani dengan baik, agar penggunaan dan pemanfaatan aset negara sesuai dengan peruntukannya,

serta mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

#### **D. Analisis dan Evaluasi Pengelolaan Aset Daerah**

Salah satu dasar pemikiran diterbitkannya undang-undang otonomi daerah adalah agar masing-masing daerah dapat mengatur dan berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan juga diharapkan dapat meningkatkan daya saing serta memberdayakan sumber kehidupan yang terdapat di masing-masing daerah untuk kemakmuran masyarakat.

Namun demikian, ada pembatasan otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan diantaranya:

- 1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi: (a) politik luar negeri, (b) pertahanan, (c) keamanan, (d) yustisi, (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama.



Dalam kaitannya dengan tanah, maka tindakan pendaftaran tanah harus tetap melibatkan Badan Pertanahan Nasional dan kantor perwakilannya di daerah.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pengadministrasian tanah memerlukan biaya yang tinggi dan membebani pemerintah daerah, mengingat anggaran yang disediakan jauh dari cukup. Walaupun menurut UUPA bahwa pendaftaran tanah adalah merupakan kewajiban negara, akan tetapi ketersediaan keuangan negara tidak mencukupi sehingga tidak dapat melakukan pendaftaran tanah secara sistematik (pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan) . Oleh karena terbatasnya anggaran, maka kegiatan pendaftaran tanah hanya dapat dilakukan secara sporadik (pendaftaran tanah untuk pertama kali secara individual), yang berdampak pada banyaknya tanah terlantar. Tanah merupakan salah satu aset pemerintah daerah yang wajib dikelola dengan baik dan benar guna mendapatkan manfaat yang dapat menaikkan Pendapatan Asli Daerah.

#### **a. Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD)**

Pengelolaan BMD adalah rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang milik daerah yang ruang lingkupnya meliputi: (a) perencanaan kebutuhan dan penganggaran, (b) pengadaan, (c) penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, (d) penggunaan, (e) penatausahaan, (f) pemanfaatan, (g) pengamanan dan pemeliharaan, (h) penilaian, (i) penghapusan, (j) pemindahtanganan, (k) pembinaan, pengawasan dan pengendalian, (l) pembiayaan, dan (m) tuntutan ganti rugi, demikian menurut bunyi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Selanjutnya, Pasal 2 menyatakan bahwa Pengelolaan BMD sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan BMN. Pasal 3 mengatur mengenai sumber BMN, yang berasal (a) barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan (b) barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, yang meliputi (i) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis, (ii) barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, (iii) barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang, atau (iv) barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Untuk mengelola aset daerah, maka harus ada pengelola, yang dalam peraturan dimaksud adalah Pejabat Pengelola BMN, yaitu Kepala Daerah sebagai Pemegang kekuasaan. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, Kepala Daerah dibantu oleh Sekretaris Daerah sebagai Pengelola, Kepala Biro/Bagian Perlengkapan/Pembantu Pengelola barang, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)-Kepala Unit Kerja sebagai Pengguna/Kuasa Pengguna, Penyimpan Barang yang bertugas menerima, menyimpan dan menyalurkan BMD dan Pengurus Barang yang bertugas mengurus barang dalam pemakaian.

Sesuai dengan karakter dan kondisi wilayahnya, tiap-tiap daerah memiliki sumber daya yang berbeda yang dapat dioptimalkan pelayannya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Macam aset daerah tersebut diantaranya adalah: tanah, gedung/bangunan, kendaraan, alat-alat berat, kolam ikan, pasar-pasar tradisional dan sebagainya. Fokus pembahasan pada sesi ini adalah BMD yang berupa tanah. Untuk mengetahui secara pasti keberadaan aset daerah berupa tanah, maka perlu dilakukan pendataan administratif dan fisik secara

terus-menerus serta berkesinambungan, yang dalam peraturan dimaksud disebut sebagai kegiatan penatausahaan.

**Penatausahaan** BMD meliputi (a) Pembukuan, yaitu kegiatan pelaksanaan dan pencatatan BMD dalam Daftar Barang Pengguna (DBP) dan Daftar Barang Kuasa Pengguna (DBKP); (b) Inventarisasi, yaitu kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaksanaan pelaporan BMD dalam unit pemakaian; (c) pelaporan, adalah kegiatan sebagai tindak lanjut inventarisasi dan bentuk suatu pertanggungjawaban dalam format yang telah ditetapkan oleh Undang-undang.

**Pemanfaatan.** Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMD yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Jika BMD digunakan oleh pihak ketiga dengan cara yang benar yang bertujuan menguntungkan daerah, maka kerjasama dengan pihak ketiga dapat ditempuh dalam empat (4) bentuk sebagaimana Pasal 32 dengan tujuan untuk mendapatkan hasil yang maksimal, guna mendukung kelancaran tugas kedinasan dan memberikan layanan kepada masyarakat.

Bentuk pemanfaatan yang *pertama* adalah sewa yaitu pemanfaatan BMD oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang. Penyewaan tanah dan/atau bangunan dilakukan oleh pengelola setelah mendapat persetujuan dari Kepala Daerah, akan tetapi untuk tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang, dilaksanakan oleh pengguna barang setelah mendapat persetujuan pengelola barang. Jangka waktu sewa adalah 5 tahun dan dapat diperpanjang. Tata cara sewa wajib dituangkan dalam surat perjanjian sewa, dengan memuat sekurang-kurangnya (i) pihak-pihak terkait dalam perjanjian, (ii) luas, jangka waktu dan besaran sewa, (iii) tanggungjawab penyewa atas biaya operasional dan

pemeliharaan; (iv) persyaratan lain yang dianggap perlu. Besaran formula tarif sewa ditentukan oleh gubernur, bupati/walikota, dan hasil dari sewa tersebut disetor ke rekening kas daerah. Sewa tidak mengubah status kepemilikan.

Bentuk pemanfaatan yang *kedua* adalah pinjam pakai, dilaksanakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu dan tidak menerima imbalan, dan jika jangka waktu telah berakhir, maka wajib diserahkan kembali kepada pengelola barang. Jangka waktu pinjam pakai adalah 2 tahun dan dapat diperpanjang, dituangkan dalam surat perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat: pihak-pihak terkait dalam perjanjian, jenis, luas atau jumlah barang yang dipinjamkan dan jangka waktunya, tanggungjawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu peminjaman, persyaratan lain yang dianggap perlu dan biaya pemeliharaan yang ditanggung oleh peminjam.

Bentuk pemanfaatan yang *ketiga* adalah kerjasama pemanfaatan, dilaksanakan dalam rangka mengoptimalkan daya guna dan hasil guna BMD serta meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah. Dilaksanakan dalam jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang. Kerjasama Pemanfaatan wajib dituangkan dalam perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) dan hasilnya disetor ke rekening kas daerah. Bangun Guna Serah (BGS) dan Bangun Serah Guna (BSG), IMB untuk BSG/BGS harus atas nama pemerintah daerah. Penetapan mitra BSG/BGS dilaksanakan melalui tender dengan mengikut sertakan sekurang-kurangnya 3 peserta. Jangka waktu BSG/ BGS adalah 30 tahun. Hasil dari pelaksanaan BSG/BGS ditetapkan penggunaannya oleh pengelola barang untuk penyelenggaraan tupoksi. Biaya persiapan dan pelaksanaan BGS/BSG tidak dapat dibebankan pada APBD. Pemanfaatan dalam bentuk-bentuk tersebut di atas adalah tidak

mengubah status kepemilikan, dan bertujuan menguntungkan daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Pemanfaatan BMD berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelola setelah mendapat persetujuan kepala daerah.

**Pengamanan BMD.** Pengamanan BMD merupakan kegiatan/tindakan pengendalian dan penertiban dalam upaya pengurusan BMD secara fisik, administratif maupun tindakan hukum agar BMD dapat dimanfaatkan secara optimal serta terhindar dari penyerobotan, pengambilalihan dan klaim pihak lain. Pengamanan administrasi untuk barang tidak bergerak dapat berupa pembukuan, inventarisasi dan pelaporan. Pengamanan fisik dapat dilakukan dengan pemagaran, pemasangan tanda pemilikan dan penjagaan. Sedangkan pengamanan hukum dapat dilakukan dengan cara pendaftaran tanah untuk mendapat bukti kepemilikan yang sah, dan jika terjadi pelanggaran atau penyalahgunaan, maka perlu penerapan hukum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

**Pemeliharaan BMD.** Definisi pemeliharaan BMD adalah kegiatan atau tindakan agar semua barang selalu dalam kondisi baik dan siap digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Sasarannya adalah semua barang inventaris yang tercatat dalam buku inventaris. Penyelenggaraan pemeliharaan dapat berupa pemeliharaan: ringan, sedang dan berat. Pemeliharaan ringan: pemeliharaan yang dilakukan sehari-hari oleh unit pemakai/pengurus barang tanpa membebani anggaran. Pemeliharaan Sedang: pemeliharaan dan perawatan yang dilakukan secara berkala oleh tenaga terlatih yang mengakibatkan pembebanan anggaran, misalnya: pembayaran PBB secara rutin setiap tahun. Pemeliharaan Berat pelaksanaannya tidak dapat diduga dan memerlukan anggaran besar pula, dalam hal tanah, maka untuk

mengambil alih tanah yang diduduki/diserobot oleh pihak lain memerlukan biaya yang tinggi.

Tuntutan ganti rugi dikenakan terhadap pihak-pihak yang menyebabkan timbulnya kerugian negara/daerah dengan memberikan sanksi hukum sesuai dengan perbuatannya. Tuntutan ganti rugi tidak didasarkan pada persangkaan, tetapi dengan fakta dan data yang jelas.

Landasan hukum untuk melaksanakan Pengelolaan BMN diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- 2) PP Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- 3) PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah.
- 4) PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan barang milik daerah jo PP Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 Tahun 2006.
- 5) Keppres 80 Tahun 2003 tentang Pedoman dan tata cara Pengadaan barang dan jasa.
- 6) Kepmendagri Nomor 12 tahun 2003 tentang Pedoman Penilaian Barang Daerah.
- 7) Kepmendagri Nomor 153 tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan barang Daerah yang dipisahkan.
- 8) Kepmendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 9) PerMendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan lain-lain yang berkaitan.

Jika melihat dan menyimak peraturan yang ada, sepertinya semua hal tentang pengelolaan aset daerah sudah tertata rapi dari dulu hingga hilir dan tampaknya sudah dimengerti dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari hampir semua website pemerintahan daerah yang menampilkan Bagan Pengelolaan Aset

Daerah lengkap dengan visi, misi, strategi dan program kegiatan pengelolaan yang memadai. Akan tetapi dalam kenyataannya masih terjadi banyak masalah terutama mengenai pengelolaan aset daerah berupa tanah.

Mengenai masalah pengelolaan aset daerah berupa tanah, perlu diteliti lebih seksama faktor penyebabnya, apakah peraturan yang ada belum cukup, atau sumber daya manusianya yang belum mampu melaksanakan kegiatan pengelolaan, atau barangkali faktor lain, seperti minimnya anggaran yang tersedia. Masalah krusial terutama adalah dalam hal pengadministrasian dan pemanfaatan aset daerah berupa tanah, yang tercermin dengan seringnya terjadi berita tentang permasalahan aset pemerintah daerah yang berupa tanah di berbagai media cetak maupun elektronik, misalnya: adanya sertifikat ganda, penyerobotan, pendudukan illegal, aset hilang, dan lain-lain.

#### **b. Perbaikan dalam waktu dekat**

Setelah melihat uraian tersebut diatas, sebetulnya kegiatan pengelolaan BMD sebagaimana dinyatakan dalam Permendagri Nomor 17 tahun 2007 mempunyai kegiatan yang lengkap, dan tetap memiliki nuansa seperti manajemen aset pada umumnya, yang juga mencakup perencanaan, pengadaan, pengendalian, pengamanan dan seterusnya. Jika berbicara mengenai manajemen aset, maka tidak terlepas dari manajemen keuangan dan sangat terkait dengan administrasi pembangunan daerah, baik dari segi nilai aset, pemanfaatannya, pencatatannya dalam neraca tahunan daerah yang akan menjadi prioritas dalam pembangunan. Apabila peraturan sudah baik tetapi masih terdapat masalah, maka perlu diperhatikan sumberdaya manusianya karena tampaknya pengelolaan aset daerah yang begitu

besar dan bervariasi memerlukan keahlian tersendiri, dan barangkali kemampuan tersebut belum dimiliki oleh pemerintah daerah.

Untuk itu maka perlu ada pembenahan secara berkesinambungan dalam beberapa aspek sebagai berikut:

**1. Sumber Daya Manusia.** Sebaik dan sesempurna apapun peraturan perundang-undangan yang telah dibuat, efektivitasnya akan kembali kepada kemampuan dan kesiapan sumber daya manusia di dalam penerapannya. Dalam kaitannya dengan aset daerah berupa tanah, maka dituntut sumber daya manusia sebagai pengelola yang berkemampuan khusus, dari aparat penegak hukum dibutuhkan kewibawaan dan ketegasan dalam menegakkan hukum agar peraturan yang ada menjadi efektif. Dengan demikian dapat diminimalisir terjadinya penyalahgunaan aset daerah. Bagi pemerintah daerah kiranya harus peka terhadap kondisi sumber daya manusia yang dimilikinya dan oleh karena itu perlu untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusianya secara lebih profesional sehingga dapat menyelesaikan tugas-tugasnya dengan lebih cepat, efektif dan efisien.

**2. Anggaran.** Mengingat terbatasnya keuangan negara, diharapkan masing-masing pemerintah daerah dapat mengoptimalkan pendayagunaan dan pemanfaatan aset daerah yang berasal dari luar APBD atau pemanfaatan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah, sehingga mempunyai sumber keuangan yang memadai dan dapat digunakan untuk mendaftarkan aset tanah dan sekaligus memelihara, memanfaatkan dan mengamankannya. Lebih lanjut perlu ada perubahan dalam hal sistem penganggaran agar apa yang direncanakan harus betul-betul merupakan kebutuhan yang



diperlukan daerah sehingga anggaran dapat dimanfaatkan secara efektif dan bukan sebaliknya.

3. **Evaluasi.** Pemerintah daerah perlu secara berkala untuk mengadakan evaluasi terhadap kinerja aparatnya dan program kerja yang telah ditetapkannya. Dalam kaitannya dengan aset tanah, perlu dicermati adanya sertifikat ganda karena telah terjadi penyerobotan oleh pihak lain yang disebabkan tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikan tanah yang sah, tanah yang hilang karena tidak ada inventarisasi dan tidak diberi papan petunjuk atau sulit menentukan batas-batas tanah, atau pendudukan illegal yang terlalu lama didiamkan, yang semuanya diakibatkan oleh karena tidak dilakukan pengelolaan dengan baik.

**c. Perbaikan dimasa mendatang:**

Agar peraturan yang belum memadai dapat diperbaiki dan dapat diterapkan dengan maksimal, maka perlu mengkaji hasil evaluasi peraturan dan permasalahan serta hasil kinerja sebelumnya untuk dijadikan dasar membuat perbaikan regulasi dan perbaikan dalam pengelolaan di masa mendatang. Untuk itu perlu kiranya mempraktekkan dengan mengadopsi apa yang dikemukakan oleh pakar manajemen aset Doli D. Siregar yang disunting oleh Hemat Dwi Nuryanto<sup>28</sup>, yang menyatakan bahwa manajemen aset merupakan salah satu profesi atau keahlian yang belum sepenuhnya berkembang di lingkungan pemerintahan maupun di satuan kerja atau instansi. Manajemen aset mempunyai lima (5) tahapan kerja yang satu sama lain saling terkait, yaitu:

---

<sup>28</sup> Hemat Dwi Nuryanto, *Mengatasi Rabun Dekat Aset Daerah*, Artikel: September 2008

- (1) *Inventarisasi aset*, meliputi inventarisasi fisik dan yuridis. Aspek fisik meliputi bentuk, luas, lokasi, alamat dan lain-lain. Aspek yuridis meliputi status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain. Pada tahap ini harus dilakukan pendataan, kodifikasi atau labeling, pengelompokan dan pembukuan.
- (2) *Legal audit*. Ruang lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan solusi masalah legal.
- (3) *Penilaian aset*. Proses kerja untuk melakukan penilaian aset yang dikuasai, yang pada umumnya dikerjakan oleh konsultan. Hasil penilaian dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan dan informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.
- (4) *Optimalisasi Aset*. Proses kerja manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan aset dimaksud. Dalam tahapan ini aset-aset diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak.
- (5) *Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Aset*, Sebagai wahana untuk pengawasan dan pengendalian aset diupayakan transparansi dalam pengelolaan aset dapat terjamin, sehingga setiap penanganan terhadap suatu aset bisa termonitor dengan baik.

Tahapan-tahapan tersebut di atas telah sejalan dengan apa yang dikemukakan dalam Permendagri Nomor 17 tahun 2007 yang menyatakan bahwa pengelolaan BMN dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

- a) Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang pengelolaan BMN yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengelola barang, dan Kepala Daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggungjawab masing-masing.

- b) Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan.
- c) Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
- d) Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- e) Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
- f) Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintah Daerah.

Pada butir (c) Asas transparansi perlu pembenahan lebih lanjut yaitu dengan ditambah dukungan adanya informasi yang dapat diakses masyarakat secara elektronik dan hal tersebut perlu waktu dan anggaran yang tidak sedikit serta sumber daya manusia yang kapabel.

## **E. Struktur dan Komposisi Aset Negara (Khususnya Aset Tetap Berupa Tanah) dalam Mewujudkan Sistem Pengelolaan Kekayaan Negara yang Terintegrasi.**

### **1. Struktur dan Komposisi Aset Negara pada LBMN TA 2009 (*audited*)**

Terkait dengan kegiatan pengelolaan BMN tersebut, dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 telah ditetapkan bahwa Menteri Keuangan cq.

Direktur Jenderal Kekayaan Negara selaku Pengelola barang diharuskan secara periodik menyusun Laporan Barang Milik Negara Tahunan (LBMNT) dan Laporan Barang Milik Negara Semesteran (LBMNS). Laporan Barang Milik Negara (LBMN) dimaksud merupakan gabungan dari data seluruh BMN yang dihimpun berdasarkan data yang disampaikan oleh Kementerian Negara/Lembaga (K/L) selaku Pengguna barang. Pasal 71 PP Nomor 6 Tahun 2006 menyatakan bahwa Pengelola barang harus menyusun LBMN berdasarkan hasil penghimpunan Laporan Barang Pengguna Semesteran (LBPS) dan Laporan Barang Pengguna Tahunan (LBPT) dari Pengguna barang. Selanjutnya, dalam Pasal 72 diatur bahwa LBMN dimaksud digunakan sebagai bahan untuk menyusun neraca pemerintah pusat.

Berdasarkan LBMN, BMN diklasifikasikan ke dalam 9 (sembilan) golongan barang, yaitu barang bergerak, barang tidak bergerak, hewan, ikan dan tanaman, persediaan, konstruksi dalam pengerjaan, aset tak berwujud, dua golongan yang masih belum ditetapkan, dan Lain-lain. Masing-masing golongan barang tersebut terbagi atas bidang barang, yang kemudian terbagi lagi atas kelompok barang. Kelompok barang terbagi atas sub kelompok barang yang kemudian terbagi lagi atas sub-sub kelompok barang.

LBMNT TA 2009 (*audited*) disusun berdasarkan data BMN yang dihimpun dari LBPT pada 80 (delapan puluh) pengguna barang, yang terdiri atas LBPT TA 2009 (*audited*) dari 70 (tujuh puluh) K/L, LBPT TA 2009 (*unaudited*) dari 3 K/L dan 6 pengguna barang lainnya, yakni : Departemen Keuangan, Badan Pertanahan Nasional, Departemen Pekerjaan Umum, Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan, LPP-TVRI, LPP-RRI, Badan Pengusahaan Kawasan Sabang, Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, dan Otorita Asahan, dan LBPT TA 2008 dari Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi NAD–Nias yang

masa tugasnya telah berakhir pada tanggal 16 April 2009, sehingga nilai yang disajikan dalam LBMN adalah LBPT terakhir yang disampaikan ke DJKN.

LBPT tersebut di atas dihimpun oleh masing-masing pengguna barang berdasarkan jenjang pelaporan, yaitu jenjang struktural di bawahnya seperti eselon I, kantor wilayah, dan satuan kerja, termasuk satuan kerja Badan Layanan Umum (BLU), dan satuan kerja dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. LBMNT TA 2009 (*audited*) ini disusun dari LBPT (*audited*) yang dihasilkan melalui aplikasi SIMAK-BMN, kecuali untuk Departemen Pertahanan dan Otorita Asahan yang sampai saat ini masih menggunakan aplikasi yang berbeda dan belum mengimplementasikan aplikasi SIMAK BMN.

Nilai BMN per 31 Desember 2009 yang merupakan penjumlahan nilai BMN per 1 Januari 2009 (saldo awal) dan nilai mutasi BMN selama kurun waktu 1 Januari 2009 sampai dengan 31 Desember 2009. Nilai BMN per 31 Desember 2009 pada LBMNT TA 2009 (*audited*) adalah sebesar Rp1.059.370.191.002 terdiri dari nilai BMN intrakomptabel sebesar Rp1.057.484.185.267.150 dan ekstrakomptabel sebesar Rp1.886.005.735.083. BMN intrakomptabel ini disajikan pada LKPP sebagai persediaan, aset tetap, dan sebagian dari aset lainnya.

Sebaran nilai BMN gabungan (intrakomptabel dan ekstrakomptabel) TA 2009 jika diklasifikasikan ke dalam pos-pos perkiraan Neraca Pemerintah Pusat/Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, sebagian besar berada:

- a) tanah sebesar Rp467.517.823.745.021 (44,13%);
- b) jalan, irigasi, dan jaringan sebesar Rp205.207.614.630.325 (19,37%);
- c) peralatan dan mesin sebesar Rp150.108.322.101.992 (14,17%);

- d) gedung dan bangunan sebesar Rp125.954.108.006.491 (11,89%);
- e) Sisanya pada konstruksi dalam pengerjaan, persediaan, aset tetap lainnya, aset tak berwujud, aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintah, dan BMN tidak teridentifikasi, sebagaimana tabel terlampir.

### Nilai BMN Tahun Anggaran 2009 Per Perkiraan Neraca

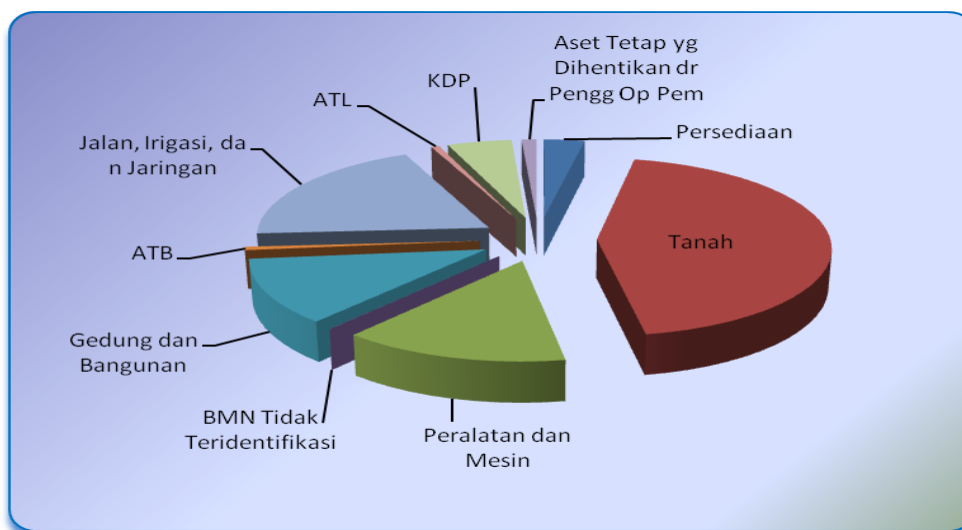
No	Uraian Neraca	Intrakomptabel		Ekstrakomptabel		Gabungan	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%
<b>I</b>	<b>Aset Lancar</b>						
1	Persediaan	33.109.788.199.586	3,13	-	-	33.109.788.199.586	3,13
	<b>Sub Jumlah ( 1 )</b>	<b>33.109.788.199.586</b>	<b>3,13</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>33.109.788.199.586</b>	<b>3,13</b>
<b>II</b>	<b>Aset Tetap</b>						
1	Tanah	467,517,685,030,976	44,21	138,714,045	0,01	467,517,823,745,021	44,13
2	Peralatan dan Mesin	149,412,996,782,975	14,13	695,325,319,017	36,87	150,108,322,101,992	14,17
3	Gedung dan Bangunan	125,166,163,865,277	11,84	787,944,141,214	41,78	125,954,108,006,491	11,89
4	Jalan, Irigasi dan Jaringan	205,019,759,541,549	19,39	187,855,088,776	9,96	205,207,614,630,325	19,37
5	Aset Tetap Lainnya	6,327,251,943,415	0,60	200,268,985,989	10,62	6,527,520,929,404	0,62
6	KDP	51,950,874,563,747	4,91	-	-	51,950,874,563,747	4,90
	<b>Sub Jumlah ( 2 )</b>	<b>1.005.394.731.727.94</b>	<b>95,07</b>	<b>1.871.532.249.0</b>	<b>99,23</b>	<b>1.007.266.263.976.9</b>	<b>95,08</b>

<b>III Aset Lainnya</b>							
1	Aset Tak Berwujud	6,599,159,546,099	0,62	984,468,970	0,05	6.600.144.015.069	0,62
2	Aset yang dihentikan dari penggunaan ops Pem	12,020,940,160,063	1,14	13,367,058,417	0,71	12.034.307.218.480	1,14
<b>Sub Jumlah ( 3 )</b>		<b>18.620.099.706.162</b>	<b>1,76</b>	<b>14.351.527.387</b>	<b>0,76</b>	<b>18.634.451.233.549</b>	<b>1,76</b>
<b>IV Lainnya</b>							
BMN Tidak							
1	Teridentifikasi	359.565.633.466	0,01	121.958.655	0,01	359.687.592.121	0,03
<b>Sub Jumlah ( 4 )</b>		<b>359.565.633.466</b>	<b>0,01</b>	<b>121.958.655</b>	<b>0,01</b>	<b>359.687.592.121</b>	<b>0,03</b>
<b>Total</b>		<b>1.057.484.185.267.150</b>	<b>100</b>	<b>1.886.005.735.083</b>	<b>100</b>	<b>1.059.370.191.002.240</b>	<b>100</b>

Sumber data: Ikhtisar Laporan Barang Milik Negara Tahunan 2009 (audited)

Lebih lanjut digambarkan dengan grafik berikut:

**Grafik 1**  
**BMN Gabungan (intrakomptabel dan ekstrakomptabel) per Perkiraan Neraca**



**Sumber data: Ikhtisar Laporan Barang Milik Negara Tahunan 2009 (audited)**

Salah satu tujuan penyusunan laporan BMN adalah sebagai bahan untuk penyusunan neraca pemerintah pusat. Oleh karena itu, agar relevan dengan tujuannya, maka pelaporan BMN, harus disajikan sesuai dengan kaidah-kaidah penyusunan neraca, yang antara lain dengan menyesuaikan penggolongan dan kodifikasi BMN berdasarkan PMK Nomor 97/PMK.06/2007 sebagaimana telah diuraikan di atas menjadi penggolongan sesuai dengan akun neraca sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar.

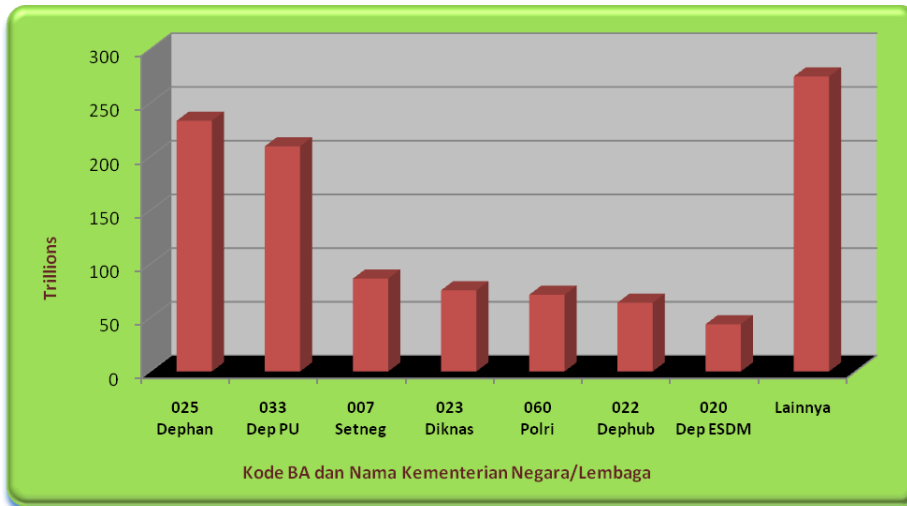
**2. Nilai BMN Per Kementerian/Lembaga (K/L) pada LBMN TA 2009 (audited)**



Sebaran nilai BMN pada masing-masing K/L per 31 Desember 2009 untuk K/L dengan nilai BMN di atas Rp40 triliun, dari yang terbesar adalah sebagai berikut :

**Grafik 7**

**BMN Gabungan (intrakomptabel dan ekstrakomptabel) per K/L**



Sumber data: Ikhtisar Laporan Barang Milik Negara Tahunan 2009 (audited)

**Tabel 5**

**K/L dengan Nilai BMN di atas Rp40 Triliun**  
**(dalam miliar rupiah)**

No	Kementerian/ Lembaga	Intrakomptabel		Ekstrakomptabel		Gabungan	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%
	Departemen						
1	Pertahanan	233.444,70	22,08	-	-	233.444,70	22,04
	Departemen						
2	Pekerjaan Umum	209.406,44	19,80	229,15	12,15	209.635,60	19,79
3	Sekretariat Negara	86.528,29	8,18	2,06	0,11	86.530,344	8,17
	Departemen						
4	Pendidikan Nas	75.418,50	7,13	189,15	10,03	75.607,64	7,14
5	Kepolisian Negara RI	71.372,31	6,75	124,11	6,58	71.496,41	6,75
	Departemen						
6	Perhubungan	63.983,92	6,06	38,54	2,04	64.022,45	6,04
7	Departemen ESDM	43.971,64	4,16	5,52	0,29	43.977,16	4,15
8	Lainnya	273.358,40	25,85	1.297,47	68,79	274.655,88	25,93
<b>Total</b>		<b>1.057.484,18</b>	<b>100</b>	<b>1.886.005,73</b>	<b>100</b>	<b>1.059.370,19</b>	<b>100</b>

Sumber data: Ikhtisar Laporan Barang Milik Negara Tahunan 2009 (audited)

### 3. Aset tetap berupa BMN golongan tanah pada LBMN TA 2009 (audited)

Jika diperhatikan struktur dan komposisi aset negara khususnya aset tetap berupa BMN golongan tanah, diperoleh gambaran sebagaimana tabel berikut:

Aset Tetap Berupa BMN Golongan Tanah pada LBMN TA 2009 (Audited)

Uraian	Satuan	Intrakomptabel		Ekstrakomptabel		Gabungan	
		Kuantitas	Nilai	kuantitas	Nilai	Kuantitas	Nilai
Tanah Persil	M2	5.972.978.668	321.086.270.936.71	302	138.714.045	5.972.978.970	321.086.409.650.762
Tanah Non Persil	M2	787.316.810	19.318.609.256.751			787.316.810	19.318.609.256.751
Lapangan	M2	4.871.402.005	53.793.701.950.899			4.871.402.005	53.793.701.950.899
Tanah (manual)			73.319.102.886.609				73.319.102.886.609

Sumber data: Ikhtisar Laporan Barang Milik Negara Tahunan 2009 (audited)

Berdasarkan tabel di atas, jenis tanah persil mempunyai luas meter persegi terbanyak dibandingkan tanah non persil, tanah lapangan, dan tanah (manual) yaitu sebanyak 5.972.978.970 m<sup>2</sup> dengan nilai Rp 321.086.409.650.762.

Dari pelaksanaan inventarisasi dan penilaian BMN di daerah maupun satker pada perwakilan RI di luar negeri, memang ditemukan permasalahan terkait pengelolaan aset Nnegara berupa tanah, sebagai berikut:

- a) masih terdapat banyak sekali yang belum disertifikatkan;
- b) pelaksanaan sertifikasi a.n. Pemerintah RI c.q. K/L atas BMN berupa tanah harus terus dilaksanakan. Dalam hal ini telah diterbitkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan Nomor: 186/PMK.06/2009 dan Kepala Badan Pertanahan Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertipikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah;-dan

- c) sedang dalam sengketa;;
- d) pemanfaatannya belum mengikuti ketentuan yang berlaku.

**4. Upaya mewujudkan sistem pengelolaan kekayaan negara yang terintegrasi BMN**

**a. Terkait dengan penatausahaan.**

Untuk saat ini lebih prioritas dalam rangka penyelesaian masalah terkait pelaksanaan penatausahaan BMN pada K/L, langkah strategis ini termasuk juga untuk BMN berupa tanah. Langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan sebagai berikut :

- 1) Pelaksanaan rekonsiliasi hasil penertiban dan rekonsiliasi penyusunan LBMN

Langkah yang dilakukan oleh pengelola barang dalam rangka meminimalisir perbedaan dan meningkatkan keakuratan dan keandalan data BMN K/L dalam penyusunan LBMN antara lain melalui pelaksanaan rekonsiliasi laporan BMN,

- 2) Pertemuan tripartit antara BPK, K/L, dan Kementerian Keuangan

Pelaksanaan pertemuan Tripartit antara BPK, K/L, dan Kementerian Keuangan (DJKN dan DJPB) dilakukan untuk membahas temuan-temuan yang terjadi terkait aset (termasuk BMN golongan tanah) dalam pelaksanaan pemeriksaan atas laporan keuangan K/L yang dilakukan oleh BPK, dan memastikan bahwa koreksi audit yang berpengaruh terhadap nilai BMN dapat ditindaklanjuti secara tepat melalui aplikasi SIMAK-BMN.

3) Penyediaan infrastruktur yang memadai dalam rangka pengelolaan dan penatausahaan BMN

Salah satu permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan penatausahaan BMN antara lain dikarenakan kurangnya infrastruktur yang memadai. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan infrastruktur berupa *hardware* di tingkat pengelola barang maupun pengguna barang serta pembangunan aplikasi rekonsiliasi dan aplikasi penyusunan LBMN di semua level penatausahaan BMN.

4) Pengembangan kapasitas dan kapabilitas SDM

Pengembangan kapabilitas SDM perlu dilakukan terus menerus, hal ini antara lain dilakukan melalui :

- Sosialisasi atas peraturan-peraturan terkait pengelolaan dan penatausahaan BMN, kebijakan akuntansi BMN, serta pelatihan atas aplikasi SIMAK BMN dan aplikasi persediaan, baik di lingkungan internal pengelola barang maupun di lingkungan K/L selaku pengguna barang.
- Mengintensifkan pelaksanaan pembinaan dan bimbingan teknis oleh DJKN selaku pengelola barang terkait dengan seluruh aspek penatausahaan BMN mulai tingkat satuan kerja/Koordinator Wilayah/Kantor Pusat K/L
- Membangun komunikasi dengan K/L pada tataran pengambil kebijakan.

5) Meningkatkan koordinasi antara K/L dan Kanwil/KPKNL terkait pelaksanaan pengelolaan dan penatausahaan BMN

Sebagai upaya dalam memperbaiki dan menyempurnakan pelaksanaan penatausahaan BMN oleh K/L, maka perlu

diselenggarakan rapat koordinasi BMN baik dengan K/L maupun dengan Kanwil/KPKNL untuk membahas permasalahan-permasalahan yang dihadapi, serta penyamaan persepsi terkait dengan pelaksanaan aturan terkait dengan BMN.

6) Pembentukan *help-desk* penatausahaan BMN

Guna membantu pemecahan permasalahan yang dihadapi oleh K/L terkait pelaksanaan penatausahaan BMN secara cepat, maka perlu dibentuk *help-desk* penatausahaan BMN yang dapat membantu K/L setiap saat, hal ini dapat dilakukan baik melalui telepon, faksimili, dan surat elektronik, maupun konsultasi langsung.

7) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan penatausahaan BMN

Guna menjaga dan meningkatkan kualitas laporan BMN yang disampaikan oleh K/L, perlu dilakukan monitoring dan evaluasi secara konsisten dan terus-menerus, sehingga data ketaatan pada aturan pelaksanaan terkait BMN dapat terus meningkat. Disamping itu, perlu dilakukan langkah-langkah lain sebagai penunjang keberhasilan pelaksanaan penatausahaan BMN, antara lain dengan dilakukannya pemeringkatan atas laporan BMN yang disampaikan oleh K/L serta adanya sistem *reward and punishment*.

8) Pelaksanaan penatausahaan BMN pada pengguna barang didukung dengan aplikasi SIMAK-BMN pada setiap tingkat unit penatausahaan (Unit Akuntansi Pengguna barang/UAPB, Unit Akuntansi Pengguna barang Eselon 1 (UAPB-E1), Unit Akuntansi Pengguna Barang –Wilayah (UAKPB-W) dan Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB). Akan tetapi,

dalam pelaksanaannya, belum semua K/L menggunakan aplikasi SIMAK-BMN dalam melakukan penatausahaan BMN.

**b. Terkait pengintegrasian sistem perencanaan kebutuhan BMN dengan penganggaran.**

Dalam rangka efisien, efektivitas dan optimalisasi APBN diperlukan perencanaan kebutuhan BMN yang terintegrasi dengan sistem penganggaran, sehingga mencerminkan kebutuhan riil BMN (Pasal 9, 10 PP Nomor 6 Tahun 2006). Upaya dimaksud juga menjadikan sistem pengelolaan kekayaan negara yang terintegrasi, yaitu dengan mengintegrasikan perencanaan kebutuhan BMN dengan sistem penganggaran, khususnya terkait dengan pembelanjaan BMN yang dilakukan oleh K/L.

**c. Terkait dengan sertifikasi**

Penertiban BMN yang dilakukan DJKN sesuai amanat PP 6 Tahun 2006 tujuannya tertib administrasi, tertib hukum dan tertib fisik.

Terkait dengan tertib hukum, DJKN sudah menerbitkan aturan terkait dengan sertifikasi BMN, menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala BPN Nomor 186/PMK.06/2009 dan Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertipikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah serta mengadakan sosialisasi. Semua BMN golongan tanah diharapkan memiliki sertifikat atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian/Lembaga, dan penyimpanan seluruh sertifikat dilakukan oleh pengelola barang. Dengan demikian terjadi pengamanan sekaligus tertib hukum dalam pengelolaan BMN golongan tanah.

## **F. Relevansi UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 Guna Mewujudkan Pengelolaan Aset Negara yang Baik dan Terintegrasi**

Wewenang yang diberikan negara untuk melakukan pengaturan aset negara, khususnya tanah sebenarnya lebih diarahkan untuk menguatkan kembali posisi kolektivitas perekonomian yang dipegang negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33–UUD 1945–yang memberikan jalan kepada negara untuk mengambil peran dalam penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dengan jalan tindakan hukum menguasai. Secara yuridis-historis, tafsiran tindakan hukum penguasaan negara terhadap bumi, air, dan kekayaan alam bukan dimaksudkan sebagai pemilikan negara, melainkan sebagai wujud pengaturan agar bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dapat didayagunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam perspektif yuridis, perbuatan hukum penguasaan sangat berbeda dengan pemilikan, kepunyaan, maupun penyerahan. Dalam konsep yuridis, penguasaan memiliki dimensi tertinggi tidak sekadar dan sebatas pada wujud milik, tetapi lebih daripada itu penguasaan adalah konsep publik di mana penguasaan tersebut melahirkan wewenang mengatur dan menentukan.<sup>29</sup> Perbuatan hukum penguasaan dalam segi hukum administrasi negara adalah perbuatan bersegi satu dari negara, di mana perbuatan ini tidak membutuhkan persetujuan lembaga manapun karena tercipta atribusi dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pemilikan memiliki dimensi hubungan keperdataan yang tidak mempunyai makna perbuatan hukum publik. Sebagai suatu bagian dari aturan hukum perdata, hak

---

<sup>29</sup>Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2001), hal. 67.



milik tidak melahirkan wewenang publik karena sifatnya yang lahir karena status hukum seseorang yang otonom.

Berbeda dengan penguasaan dan pemilikan yang berada pada dimensi publik dan privat, kepunyaan berada pada dimensi representasi atau perwakilan di mana seseorang disertai tugas atau tanggung jawab dalam melakukan sesuatu. Misalnya, keuangan dan kekayaan negara merupakan kepemilikan rakyat, sedangkan kepunyaannya atau penggunaannya dilakukan oleh negara melalui pemerintah. Konsekuensinya, negara sebagai pihak yang diserahkan tugas pengelola keuangan dan kekayaan negara harus melaporkan penggunaannya kepada pemiliknya, yaitu rakyat.

Di sisi lain, penyerahan merupakan bentuk perbuatan hukum yang berdimensi publik dalam kaitannya dengan penyerahan wewenang, dan berdimensi privat dalam kaitannya dengan penyerahan hak. Kedua penyerahan tersebut memiliki konsekuensi hukum dan tanggung jawab yang berbeda menyangkut subyek hukum dan aturan yang mengaturnya. Contoh pemahaman yang paling tepat untuk menggambarkan penyerahan dalam perbuatan publik adalah desentralisasi yang menciptakan otonomi daerah. Dalam konsep penyerahan wewenang dan urusan ini, daerah menjadi badan hukum publik yang menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya sesuai dengan batasan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan wewenang publik negara untuk melakukan pengaturan aset negara, khususnya tanah pada dasarnya merupakan wewenang jangka panjang mengingat dasar rujukan yuridis-filosofisnya pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan usaha itu sendiri oleh negara dalam proses implementasinya

memerlukan tahap-tahap pelaksanaan yang berjenjang dan diatur dengan undang-undang.

Selain itu, pengaturan aset negara, khususnya tanah yang dilakukan negara juga lebih merupakan terapi ekonomi menyeluruh terhadap adanya penyimpangan dalam penguasaan tanah tanpa hak. Dengan kata lain, pengaturan aset negara, khususnya tanah lebih bersifat "*necessary, but not sufficient*". Artinya, ketika negara melakukan pengaturan aset negara, khususnya tanah sebagai langkah pendukung agar tindakan tersebut dapat dilakukan untuk mendukung tertatanya pengelolaan aset negara secara baik dan terintegrasi.

Sebenarnya, upaya negara untuk pengaturan aset negara, khususnya tanah perlu diberikan kekuatan yuridis yang jelas dan pasti dalam produk peraturan perundang-undangan secara khusus, sehingga tidak parsial berada pada beberapa peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh sebab itu, tidak ada norma hukum yang menjabarkan secara konseptual yuridis mengenai pengaturan aset negara, khususnya tanah atas dasar melaksanakan Pasal 33 UUD 1945. Padahal, sudah menjadi seharusnya jika ketentuan tersebut diberikan pedoman untuk menghindari seminimal mungkin penafsiran dan pemaknaan ganda terhadapnya.

Pengaturan aset negara, khususnya tanah pada prinsipnya berarti negara melakukan perbuatan langsung terhadap pengamanan aset negara secara keseluruhan dengan maksud agar aset negara dapat diatur sedemikian sempurna. Oleh sebab itu, pengaturan aset negara, khususnya tanah negara tetap membutuhkan syarat-syarat legalitasnya yang ditetapkan dalam undang-undang yang lebih komprehensif dan faktual, dan parsial diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berserakan. Dengan kata lain, undang-

undang menjadi pendukung penting pengaturan aset negara, khususnya tanah yang baik dan terintegrasi.

Dengan lahirnya UU Nomor 51 Prp. Tahun 1960 adanya upaya negara untuk melakukan pengaturan mengenai aset negara khususnya dalam bidang pertanahan. UU Nomor 51 Prp. Tahun 1960 menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana (Pasal 2 dan 6),-tetapi tidaklah selalu harus dilakukan tuntutan pidana. Menurut Pasal 3 dan 5 dapat diadakan penyelesaian secara lain dengan mengingat kepentingan pihak-pihak bersangkutan dan rencana peruntukan serta penggunaan tanah bersangkutan. Misalnya, rakyat yang mendudukinya dapat dipindahkan ke tempat lain. Jika dipandang perlu, dapat perlu diadakan pengosongan dengan paksa. Pemerintah mengosongkan tanah bersangkutan, jika mengenai tanah perkebunan dan diberikan oleh Menteri Agraria/kepala BPN atau instansi yang ditunjuknya dan jika mengenai tanah-tanah lainnya, perintah tersebut diberikan oleh apa yang di dalam UU itu disebut "Penguasaan Daerah".

Pengosongan tanah yang bersangkutan tidak diperlukan perantara dan keputusan pengadilan (Pasal 4 dan Pasal 5 ayat 3). Sudah barang tentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana. Dengan demikian, tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah secara tidak sah tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, dengan mengingat faktor tempat, waktu, keadaan tanah, dan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan, bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah memerlukan tindakan-tindakan dalam cakupan luas, dengan bermacam-macam aspek, yang tidak saja terbatas pada bidang agraria

dan pidana melainkan juga bidang sosial, perindustrian, transmigrasi, dan lain-lainnya. Karena persoalannya tidak sama di semua daerah, maka titik berat kebijaksanaannya diserahkan kepada penguasa daerah, hingga dapat lebih diperhatikan segi-segi dan coraknya yang khusus, sesuai situasi dan kondisi daerah.

Adanya upaya pemerintah dalam pengelolaan aset negara harus berdasarkan adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam beberapa peraturan, pengaturan mengenai pengelolaan aset negara sudah disebutkan secara jelas. Salah satu contohnya dengan lahirnya UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin. Selain itu dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 adanya pasal yang menyebutkan bahwa BMN/D diperlukan bagi tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan. Dalam pasal selanjutnya menyatakan bahwa pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan harus mendapatkan persetujuan DPR dan/atau DPRD. Ini menandakan bahwa pengelolaan aset negara khususnya di bidang pertanahan menjadi suatu hal yang penting bagi penguasaan tanah oleh negara dalam rangka pemanfaatan bagi kehidupan rakyat.

Larangan pemakaian tanah izin sesuai ketentuan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 menjelaskan bahwa negara wajib melindungi aset-aset negara baik yang terlantar atau yang berada di tangan pihak lain untuk dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat. Implikasi dari ketentuan tersebut bahwa apabila adanya seseorang/badan hukum yang memakai tanah tanpa izin dikenakan sanksi pidana. Satu hal yang menjadi permasalahan yaitu apa yang dimaksud dengan tanah negara. UUD 1945 Pasal 33 menjelaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam lainnya dikuasai oleh dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa negara

yang menguasai seluruh tanah yang ada di Indonesia ini. Namun, rakyat dalam hal ini boleh mempergunakan sesuai dengan peruntukannya.

Selain itu, pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria belum secara tuntas bisa mengatasi persoalan yuridis pertanahan. Dinamika yang terjadi di masyarakat, dan juga masih adanya kelemahan dalam implementasinya, menjadi sebab belum dapat diwujudkan tujuan hukum agraria nasional. Menurut Aristoteles dan Aguinus Grotius tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat. Diperkuat oleh Caputo dalam teori *The Phenomenologi of Non-Appearing*, yang mengatakan bahwa apa yang tidak muncul ke permukaan, bukanlah kekosongan, tapi harus dimaknai sebagai bayang-bayang yang menggugah. Dalam konteks ini, kepastian hukum diartikan sebagai kerinduan yang tidak terkira, yang mesti diwujudkan dengan sepenuh hati.

Adanya pajak bumi dan bangunan yang dibayarkan rakyat kepada negara sebagai bentuk dari penguasaan negara atas tanah. Monopoli tersebut dimaksudkan agar seluruh rakyat dapat merasakan atau memanfaatkan tanah-tanah yang ada di Indonesia dalam rangka menghindari penguasaan tanah oleh satu orang atau beberapa orang yang menimbulkan ketimpangan di kalangan masyarakat.

Larangan penguasaan tanah tanpa izin merupakan suatu hal yang harus dilakukan oleh negara dalam rangka melindungi aset negara. Namun, keberadaan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin sudah tidak sesuai dengan kondisi zaman. Adanya beberapa peraturan yang mengatur mengenai pengelolaan aset negara khususnya tanah merupakan suatu hal yang tidak efektif. Apalagi dilihat bahwa keberadaan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 tidak lagi mendukung kehidupan berbangsa dan bernegara

saat ini. Selain itu, meskipun di dukung dengan UU lain yang mengatur mengenai pengelolaan aset negara, namun keberadaan UU yang khusus yang mengatur mengenai pengelolaan aset negara sangat dibutuhkan bagi keberlangsungan kehidupan bernegara.

Adanya gagasan pemerintah dalam rangka pengelolaan aset negara merupakan sebuah hal yang memang perlu dilakukan. Namun, dasar hukum atas pengelolaan aset negara masih parsial dan berada di beberapa peraturan perundang-undangan. Hal yang menjadi kesulitan khususnya bagi pemerintah dalam upaya melakukan pengelolaan aset negara. Oleh karena itu, adanya suatu undang-undang khusus mengenai aset negara merupakan suatu kepentingan saat ini. Apalagi Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 sudah tidak relevan lagi dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemerintah saat ini telah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Kekayaan Negara, yang substansinya mengatur mengenai aset negara atau kekayaan negara yang meliputi:

- a. Kekayaan Negara yang dikuasai, yaitu kekayaan negara yang dikuasai adalah kekayaan dimana melekat mandat hukum atau kewenangan negara untuk mengatur pengelolaannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atas darat, laut, udara, termasuk ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya
- b. Kekayaan Negara yang dimiliki Kekayaan negara yang dimiliki adalah kekayaan dimana melekat kepemilikan negara dalam bentuk barang milik negara dan kekayaan negara yang dipisahkan (domain privat). Kekayaan Negara Dimiliki terdiri dari Barang Milik Negara/Daerah, dan Kekayaan Negara yang Dipisahkan.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Naskah Akademik RUU Pengelolaan Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Departemen Keuangan, disampaikan pada *Focus Group Discussion* Naskah Akademik RUU Pengelolaan Kekayaan Negara, Jakarta 15 Desember 2009.

Dengan demikian, RUU Pengelolaan Kekayaan Negara mengatur seluruh jenis aset negara

Adanya gagasan pemerintah dalam rangka pengelolaan aset negara merupakan sebuah hal yang memang perlu dilakukan. Namun, dasar hukum atas pengelolaan aset negara masih parsial dan berada di beberapa peraturan perundang-undangan. Hal yang menjadi kesulitan khususnya bagi pemerintah dalam upaya melakukan pengelolaan aset negara. Oleh karena itu, adanya suatu Undang-undang khusus mengenai aset negara merupakan suatu kepentingan saat ini. Apalagi Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 sudah tidak relevan lagi dengan kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

- 1 Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin substansinya sudah tidak relevan lagi dengan kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini. Hal ini dikarenakan pengaturan pelaksanaan pengelolaan aset negara (tanah) dalam Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 sangat tidak memadai dan belum mengikuti perkembangan jaman. Pengaturan pengelolaan aset negara (tanah) lebih memadai diatur dalam: PP Nomor 26 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional serta peraturan lain yang mengikutinya, UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara , UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 6 tahun 2006 *tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.
- 2 Konsep pengaturan untuk melindungi aset negara adalah dengan adanya UU yang terintegrasi dan harmonis. Maksud dari integrasi dan harmonis disini adalah dengan adanya UU yang khusus mengatur mengenai aset negara. Sebagaimana diketahui bahwa pengaturan mengenai pengelolaan aset negara yang saat ini masih berlaku terdapat di dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Selain itu, UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman dan adanya peraturan perundang-undangan yang lain yang membahas mengenai aset negara tidak secara khusus mengatur mengenai aset negara.



- 3 Setiap ada pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum harus ada ganti rugi atau sanksi. Begitu juga, apabila terjadi pengambilan dan penggunaan aset negara secara melawan hukum perlu diberikan sanksi yang berat. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Dalam Pasal 82 PP tersebut menyatakan bahwa setiap kerugian negara/daerah akibat kelalaian, penyalahgunaan/ pelanggaran hukum atas pengelolaan BMN/D diselesaikan melalui tuntutan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam ayat selanjutnya dijelaskan bahwa setiap pihak yang mengakibatkan kerugian negara atau daerah dapat dikenai sanksi administratif dan pidana.

## **B. Rekomendasi**

Dari beberapa uraian di atas, Tim memberikan rekomendasi atas analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tentang aset negara ( UU Nomor 51 Prp Tahun 1960) yakni:

1. Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau kuasanya, karena tidak relevan lagi dengan perkembangan dewasa ini dan peraturan perundang-undangan selayaknya dicabut melalui undang-undang.
2. Pengaturan aset negara secara terintegrasi dan harmonis diwujudkan dengan membentuk undang-undang tentang Pengelolaan Kekayaan Negara yang merumuskan :
  - (1) pengaturan, asas, dan tujuan.
  - (2) Perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban.
  - (3) Pemanfaatan.

- (4) Ruang lingkup Kekayaan Negara.
  - (5) Institusi yang mengelola.
3. Sanksi pidana dan sanksi administrasi negara layak ditetapkan kepada pihak-pihak yang melalaikan kewajiban dalam pengelolaan kekayaan negara dan pihak yang menyebabkan kerugian negara dalam pengelolaan kekayaan negara.
  4. Perlu ada penelitian dan penyusunan Naskah Akademis tentang Pengelolaan kekayaan Negara dalam rangka harmonisasi dan sinergi tentang pengaturan kekayaan negara di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU DAN MAKALAH

- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*. Jilid 2 (Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2004).
- Cooter, Robert and Thomas Ulen. *Law and Economics* (Massachusetts: Addison-Wesley. 1997).
- Freeman, M.D.A. *Interoduction to Jurisprudence* (London: Sweet & Maxwell Ltd., 2001)
- Hardiman, F. Budi. *Melampaui Positivisme dan Modernitas* (Jakarta: Kanisius, 2003)
- Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law and the Constitution* (London: McMillan and Co., 1952).
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Edisi 2008. Cetakan keduabelas (Jakarta: Djambatan. 2008)
- Held,David. *Models of Democracy* (Oxford: Blackwell Publisher Ltd., 1997).
- Raharjo, R. *Himpunan Istilah Pertanahan dan Yang Terkait*. (Jakarta: Penerbit Djambatan 2008).
- Sihombing, B.F. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Cetakan Kedua (Jakarta: Penerbit Djambatan. 2005).
- \_\_\_\_\_ *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Cetakan kedua, (Jakarta: PT Toko Gunung Agung, Tbk, 2005)
- Simatupang, Dian Puji. "Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah." (Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010).
- Soepardi,Eddy Mulyadi. "Memahami Kerugian Keuangan Negara Sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi". Makalah pada ceramah ilmiah FH Universitas Pakuan, 24 Januari 2009.

Sutedi, Adrian. *Tinjauan Hukum Pertanahan*. Cetakan Pertama. (Jakarta: Pradnya Paramita. 2009)

Nuryanto, Hemat Dwi, Mengatasi Rabun Dekat Aset Daerah, Artikel: September 2008

Naskah Akademik RUU Pengelolaan Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Departemen keuangan, Jakarta 15 Desember 2009.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*

Indonesia. Undang-undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan *Negara*.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah*.

## DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A Latar Belakang .....	1
B Pokok Permasalahan .....	7
C Maksud dan Tujuan .....	7
D Ruang Lingkup .....	8
E Metode .....	8
F Jadwal Kegiatan .....	8
G Sistematika Penulisan .....	9
H Susunan Personalia. ....	10
<b>BAB II PENGATURAN ASET NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>11</b>
A Pengertian Aset Negara .....	11
B Tata Kelola Aset Negara (Tanah) .....	15
C Peraturan Perundang-undangan .....	36
<b>BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TENTANG ASET NEGARA .....</b>	<b>40</b>
A Analisis dan Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Aset Negara yang meliputi Benda Tidak Bergerak dan Benda Bergerak .....	40
B Analisis dan Evaluasi Kebijakan Praktek Penatausahaan, Penilaian, Penggunaan, Pemeliharaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Aset Negara Benda Tak Bergerak dan Benda Bergerak. ....	49
C Analisis dan Evaluasi atas Akuntabilitas Pengelolaan Aset Negara .....	63
D Analisis dan Evaluasi Pengelolaan Aset Daerah .....	71

E Struktur dan Komposisi Aset Negara (Khususnya ..... Aset Tetap berupa Tanah) dalam Mewujudkan Sistem Pengelolaan Kekayaan Negara yang Terintegrasi.	83
F Relevansi UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 Guna Mewujudkan Pengelolaan Aset Negara yang Baik dan Terintegrasi. ....	95
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	103
A Kesimpulan .....	103
B Rekomendasi. ....	104

Daftar Pustaka

Lampiran

**LAPORAN AKHIR  
TIM ANALISA DAN EVALUASI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG ASET NEGARA  
(UU No. 51 Prp TAHUN 1960)**

**Disusun oleh Tim Kerja  
Di Bawah Pimpinan**

**Dr. DIAN PUJI N SIMATUPANG, S.H.,MH.**

**KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
TAHUN 2010**

