

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tahun 2006 merupakan babak baru dalam sejarah pengelolaan kekayaan Negara Republik Indonesia pada umumnya dan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) pada khususnya, karena pada Tahun 2006 tersebut terbit Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai kelanjutan dari 3 (tiga) paket undang-undang yang telah lahir sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, telah dibentuk pula satu unit organisasi setingkat eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengelolaan kekayaan Negara yakni Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN).<sup>1</sup>

Paradigma baru pengelolaan kekayaan Negara yang ditandai dengan reformasi hukum di bidang pengelolaan kekayaan Negara, yaitu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38

---

<sup>1</sup>Media Kekayaan Negara, *Roadmap Strategic Assets Management*, Edisi No. 09 Tahun III/2012, hal 16

Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, menjadikan berubahnya peran Direktorat Jenderal Kekayaan Negara dari aset administrator menjadi aset manager.<sup>2</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, maka pada Tahun 2014 diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan berlaku sejak ditetapkan tanggal 24 April 2014.

Latar belakang dari penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 antara lain karena adanya dinamika pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah terkait dengan sewa, kerjasama pemanfaatan dan BMN luar negeri yang harus diperlakukan secara khusus. Selain itu adanya multitafsir terhadap ketentuan dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 terkait Badan Layanan Umum (BLU), Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), dan kasus-kasus yang muncul dalam pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah serta adanya temuan pemeriksaan BPK yang menuntut pemerintah untuk menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Annual Report Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Tahun 2013, hal. 146

<sup>3</sup>Media Kekayaan Negara, *Public-Private Partnership*, Edisi No. 17 Tahun V/2014

Sebelum reformasi keuangan negara, kebijakan pengelolaan BMN diatur dalam *Indonesische Comptabiliteits Wet (ICW)*/UU Perbendaharaan Indonesia Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara RI Tahun 1968 Nomor 53 TLN Nomor 2860), Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 470/KMK.01/1994 tentang Tata Cara Penghapusan dan Pemanfaatan Barang milik/kekayaan negara, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara. Dari sisi peraturan, ketentuan-ketentuan tersebut masih banyak kelemahannya terutama dibidang sistem perundang-undangan masih bersifat partial belum integral dan menyeluruh, masing-masing peraturan berdiri sendiri tidak merupakan suatu kesatuan sehingga tidak ada kaitannya antara peraturan yang dibawah dengan yang diatasnya dalam suatu pokok permasalahan kebijakan pengelolaan BMN.

Kebijakan pengelolaan BMN sebelum reformasi keuangan negara memberikan dampak keadaan/kondisi riil dalam pengelolaan BMN antara lain sebagai berikut :

1. Adanya dikotomi antara pengelolaan uang dengan pengelolaan barang;
2. Kurangnya *concern* dalam pengelolaan barang dibandingkan pengelolaan uang;
3. *Point of view* pengelolaan barang umumnya masih terbatas pada pengadaan, pemanfaatan dan penghapusan;
4. Pengelolaan aset cenderung *cost oriented* daripada *benefit oriented*;
5. Prosedur pembukuan aset belum memenuhi kaidah standar akuntansi publik;

6. Pencatatan nilai dalam Laporan Keuangan (Neraca) belum mencerminkan nilai wajar dan/atau tidak sesuai kondisi riil;
7. Belum memadainya peraturan tentang pengelolaan barang untuk memenuhi perkembangan kebutuhan dalam praktek;
8. Kurangnya pengetahuan dan kemampuan SDM pengelola barang;
9. Kurangnya dukungan sistem informasi dalam pengelolaan aset.

Kondisi diatas menimbulkan beberapa permasalahan dalam pengelolaan BMN yaitu:

1. Pengelolaan aset, terutama penggunaan, pemanfaatan, pemindahtangan dan penghapusan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku:
  - a. Belum/tidak memenuhi syarat dan/atau prosedur yang ditetapkan
  - b. Tanpa persetujuan/ijin pejabat yang berwenang
  - c. Tidak melalui proses tender/lelang
  - d. Harga/tarif tidak wajar
  - e. Hasil penerimaan tidak disetor ke rekening kas negara
2. Adanya aset-aset yang berlebih dan/atau idle belum digunakan dan/atau dimanfaatkan secara optimal
3. Ketidakjelasan status kepemilikan dan/atau status penggunaan aset
4. Sengketa kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan aset antar instansi pemerintah pusat, antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, atau antara pemerintah pusat/daerah dengan pihak lain
5. Gugatan dari pihak lain atas kepemilikan dan/atau penguasaan aset oleh pemerintah pusat dan/atau daerah

6. Okupasi/penguasaan aset negara/daerah oleh pihak lain
7. Berkurangnya/hilangnya aset milik negara/daerah
8. Disatu pihak banyak kementerian lembaga yang mempunyai/menguasai tanah dan/atau bangunan yang berlebihan dan idle sedangkan dilain pihak masih ada Kementerian/Lembaga yang membutuhkan/kekurangan tanah dan/atau bangunan.

Untuk memperkuat kebijakan dalam pengelolaan BMN, sejak reformasi keuangan, negara melalui DJKN menetapkan *Roadmap Strategic Assets Management* dengan tujuan akhir adalah terciptanya *Strategic Assets Management* dengan *ultimate goal*-nya, aset negara sebagai indikator penting dalam pelaksanaan anggaran yang efektif. *Roadmap* yang dilaksanakan oleh DJKN ini digolongkan menjadi 3 periode yaitu sebagai berikut:

a. Periode penertiban dan pembenahan (2007-2009)

Dalam periode ini dilaksanakan penertiban dan pembenahan terhadap BMN yang digunakan oleh Kementerian/Lembaga melalui inventarisasi dan Penilaian (IP) BMN. Ada 4 tujuan utama penertiban BMN yang ingin dicapai, yaitu:

1. Melakukan pemuktahiran pembukuan BMN pada Sistem Informasi Manajemen Akuntansi Keuangan Barang Milik Negara (SIMAK BMN)
2. Mewujudkan penatausahaan BMN diseluruh satuan kerja (satker) instansi pemerintah pusat
3. Menyajikan koreksi nilai aset tetap neraca awal 2004 pada laporan keuangan Kementerian/Lembaga

4. Melakukan tindak lanjut penatausahaan dan Pengelolaan BMN yang tertib dan optimal

b. Periode utilisasi dan persiapan (2010-2012)

Dalam rangka persiapan optimalisasi BMN, perlu terlebih dahulu diketahui berapa sebenarnya BMN yang digunakan untuk tugas dan fungsi serta penunjangnya (utilisasi). Faktor penting pelaksanaan suksesnya utilisasi antara lain adanya sertifikat BMN berupa tanah dan/atau kelengkapan dokumen kepemilikan BMN lainnya selain tanah dan/atau bangunan. Apabila dokumen tersebut telah dilengkapi, maka kewajiban Pengguna Barang selanjutnya meminta agar ditetapkan status penggunaannya untuk tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga.

Dalam periode utilisasi dan persiapan, walau masih ada yang perlu diperbaiki, upaya dan kerja keras pengelola dan pengguna barang kiranya perlu diapresiasi. Dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, terdapat kenaikan yang signifikan atas pencapaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh K/L. Apabila dibandingkan dengan Tahun 2006 yang lalu, LKKL yang mendapatkan opini WTP hanya tujuh K/L atau 8,6% dari total 81 K/L, sedangkan pada Tahun 2011 meningkat menjadi 67 K/L atau 77% dari total 87 K/L.

c. Periode optimalisasi (mulai 2013)

Setelah periode utilisasi dan persiapan, periode selanjutnya adalah bagaimana BMN dapat dioptimalisasikan. Optimalisasi membutuhkan basis data BMN

yang akurat. Dengan basis data yang akurat, maka apapun bentuk pengelolaan BMN akan dengan mudah dapat dilaksanakan. Pemanfaatan BMN idle oleh pengelola maupun pemanfaatan dan pemeliharaan BMN sesuai ketentuan, menjadi bagian penting dari optimalisasi pengelolaan BMN.

Integrasi antara perencanaan anggaran dan perencanaan BMN dalam rangka efektifitas dan efisiensi pengeluaran APBN juga disiapkan dalam periode ini mengingat di tahun-tahun mendatang kecenderungan belanja modal akan terus naik. Integrasi menjadi alat yang bisa mem-filter atau memastikan bahwa perencanaan BMN Kementerian/Lembaga sudah benar-benar optimal, sesuai kebutuhan dan anggaran yang tersedia. Jika hal ini dilaksanakan di tahun-tahun mendatang, maka lambat laun tugas dan fungsi DJKN sebagai pengelola barang akan semakin efektif, serta memberikan warna dan kontribusi terhadap pengelolaan anggaran.

Isu sentral dalam sistem pengelolaan BMN adalah pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara didasarkan pada asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 disebutkan bahwa pengelolaan Barang Milik Negara meliputi :

a. perencanaan kebutuhan dan penganggaran dan pengadaan

Perencanaan Barang Milik Negara merupakan kegiatan yang dilaksanakan untuk menghubungkan antara ketersediaan Barang Milik Negara sebagai hasil pengadaan yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan keuangan negara. Perencanaan Barang Milik Negara harus dapat mencerminkan kebutuhan riil Barang Milik Negara

pada Kementerian/Lembaga, sehingga dapat dijadikan dasar dalam penyusunan rencana kebutuhan Barang Milik Negara pada rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga.

Perencanaan Barang Milik Negara selanjutnya akan menjadi dasar dalam Perencanaan Kebutuhan, penganggaran, dan pengadaan Barang Milik Negara. Rencana kebutuhan Barang Milik Negara disusun dengan mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan dengan mekanisme pembelian (solusi aset), Pinjam Pakai, Sewa, sewa beli (solusi non aset) atau mekanisme lainnya yang dianggap lebih efektif dan efisien sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Negara.

b. Penggunaan Barang Milik Negara

Barang Milik Negara yang sedang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan. Barang Milik Negara harus ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang. Barang Milik Negara yang telah ditetapkan status penggunaannya pada Pengguna Barang dapat dialihkan status penggunaannya kepada Pengguna Barang lainnya atau digunakan sementara oleh Pengguna Barang lainnya.

c. Pemanfaatan dan Pemindahtanganan

Barang Milik Negara berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tidak sedang dimanfaatkan wajib diserahkan kepada Pengelola Barang. Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan Barang Milik Negara dan untuk mendukung pengelolaan keuangan Negara.

d. pengamanan dan pemeliharaan;

Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara dilaksanakan secara bersama-sama oleh Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pengamanan Barang Milik Negara dilaksanakan untuk terciptanya tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum dalam pengelolaan Barang Milik Negara.

e. Penilaian;

Penilaian Barang Milik Negara dilaksanakan dalam rangka mendapatkan nilai wajar. Penilaian Barang Milik Negara dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah, Pemanfaatan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara. Dalam kondisi tertentu, Barang Milik Negara yang telah ditetapkan nilainya dalam neraca Pemerintah Pusat, dapat dilakukan Penilaian kembali.

f. Pemusnahan

Pemusnahan Barang Milik Negara dilakukan dalam hal Barang Milik Negara sudah tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, atau alasan lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemusnahan Barang Milik Negara harus mempertimbangkan tidak adanya unsur kerugian bagi Negara dan kesejahteraan masyarakat.

g. Penghapusan;

Penghapusan Barang Milik Negara merupakan kegiatan akhir dari pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara, sebagai upaya untuk membersihkan pembukuan dan laporan Barang Milik Negara dari catatan atas Barang Milik Negara yang sudah tidak berada dalam penguasaan Pengelola Barang/Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dengan selalu memperhatikan asas-asas dalam pengelolaan Barang Milik Negara.

#### h. Penatausahaan

Penatausahaan Barang Milik Negara meliputi kegiatan pembukuan, Inventarisasi, dan pelaporan. Tertibnya Penatausahaan Barang Milik Negara dapat sekaligus mewujudkan pengelolaan Barang Milik Negara yang tertib, efektif, dan optimal. Penatausahaan Barang Milik Negara dilaksanakan dengan berpedoman pada kebijakan umum Penatausahaan Barang Milik Negara yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Hasil Penatausahaan Barang Milik Negara digunakan dalam rangka penyusunan neraca Pemerintah Pusat/Daerah, Perencanaan Kebutuhan, pengadaan dan pemeliharaan Barang Milik Negara yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian/Lembaga/ satuan kerja perangkat daerah dan perencanaan Barang Milik Negara.

#### i. pembinaan, pengawasan dan pengendalian

Pembinaan, pengawasan dan pengendalian Barang Milik Negara dilaksanakan baik oleh pengelola barang maupun pengguna barang/kuasa pengguna barang sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing

Lingkup pengelolaan Barang Milik Negara ini merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Prinsip umum dalam hal penggunaan Barang Milik Negara adalah bahwa penggunaan Barang Milik Negara dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan Pengguna Barang wajib menyerahkan Barang Milik Negara berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya kepada Pengelola Barang.

Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 246/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara, menyatakan bahwa Penetapan Status Penggunaan (PSP) Barang Milik Negara meliputi seluruh Barang Milik Negara. Dikecualikan untuk ditetapkan status penggunaan Barang Milik Negara adalah terhadap Barang Milik Negara berupa:

- a. Barang persediaan;
- b. Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP);
- b. Barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan;
- a. Barang yang berasal dari dana dekonsentrasi dan dana penunjang tugas pembantuan, yang direncanakan untuk diserahkan;
- b. Bantuan Pemerintah Yang Belum Ditetapkan Statusnya (BPYBDS); dan
- c. Aset Tetap Renovasi (ATR).

Salah satu tujuan dalam Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara pada Kementerian/Lembaga adalah dalam rangka akuntabilitas pengelolaan pengelolaan Barang Milik Negara dengan tetap menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dan kepastian hak, wewenang serta tanggung jawab Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai Pengguna Barang dalam melaksanakan penyelenggaraan tugas dan fungsinya. Sehingga

dengan demikian penggunaan Barang Milik Negara tidak boleh diluar tugas dan fungsinya.<sup>4</sup> Penetapan status penggunaan mutlak harus dilaksanakan karena merupakan salah satu proses awal pengelolaan sebelum dilakukan pengelolaan lainnya seperti pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan.

Terkait permasalahan Pengelolaan Barang Milik Negara khususnya terhadap penggunaan Barang Milik Negara maupun penetapan status penggunaan Barang Milik Negara dapat dipetakan beberapa aspek yaitu:

1. Aspek hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya;
2. Aspek kepatuhan dan ketaatan baik *stakeholder* baik pengelola barang maupun pengguna barang dalam melaksanakan ketentuan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut;
3. Aspek kejelasan prosedur dan tata kerja dalam proses penggunaan Barang Milik Negara maupun penetapan status penggunaan;
4. Aspek pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Aspek lainnya antara lain berupa sarana dan prasarana yang mendukung dalam bentuk teknologi informasi dan Komunikasi;

Hal penting yang perlu digarisbawahi adalah apabila penggunaan BMN maupun penetapan status penggunaannya sudah optimal maka manfaatnya adalah tidak

---

<sup>4</sup> Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam hal ini khususnya keterbukaan dan transparansi (*openness dan transparency*), tanggung gugat (*accountability*), superemasi hukum (*rule of law*), profesionalisme dan kompetensi, daya tanggap (*responsiveness*), efisiensi dan efektivitas, dan kemitraan dengan dunia usaha swasta dan pemerintah (Disarikan dari 14 prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik, Bappenas (2007).

terhambatnya Kementerian/Lembaga selaku Pengguna Barang untuk dapat meningkatkan potensi penerimaan Negara melalui pemanfaatan BMN, dalam bentuk Sewa, Pinjam Pakai, Kerjasama Pemanfaatan, Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna maupun Kerjasama Penyediaan Infrastruktur.

Pada saat ini, optimalisasi penerimaan negara melalui pemanfaatan BMN belum menjadi perhatian utama Kementerian/Lembaga. Hal ini tidak terlepas dari belum adanya kesadaran (*Awareness*) dari para pengurus BMN di tingkat Kementerian/Lembaga untuk melakukan penataan Barang Milik Negara melalui ketentuan yang benar karena kurangnya pemahaman terhadap ketentuan yang berlaku. Kontras dengan hal tersebut, adanya pemanfaatan justru dapat menjadi masalah bagi Kementerian/Lembaga yang telah melakukan pemanfaatan Barang Milik Negara tanpa persetujuan Menteri Keuangan, karena dinilai tidak memberikan kontribusi yang maksimal bagi negara serta tidak adanya kepatuhan (*compliance*) terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di bidang pengelolaan Barang Milik Negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul **“Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara Dalam Rangka Optimalisasi Penerimaan Negara”**.

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Masalah**

Dari latar belakang permasalahan, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan, yaitu:

- a. Bagaimana regulasi Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- b. Bagaimana pelaksanaan Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara dalam rangka optimalisasi penerimaan negara di Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu?

## **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini adalah

- a. Ruang lingkup keilmuan

Ruang lingkup penelitian ini termasuk dalam bidang hukum kenegaraan.

- b. Ruang lingkup kajian

Ruang lingkup kajian, dibatasi pada pengelolaan Barang Milik Negara di lingkungan Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu terkait penetapan status penggunaan dalam rangka optimalisasi penerimaan negara.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Dari beberapa masalah yang dapat diidentifikasi di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis regulasi pengaturan mengenai Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Menganalisis pelaksanaan Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara dalam rangka optimalisasi penerimaan negara di Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu.

## **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

### **a. Kegunaan Teoritis**

- 1) Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan, seperti upaya pengembangan wawasan keilmuan, perbandingan hukum, teori hukum, model guna pengembangan ilmu hukum, pada khususnya dalam hukum tata negara tentang pengelolaan Barang Milik Negara pada Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu.
- 2) Dapat dijadikan sebagai referensi awal untuk menelaah lebih dalam lagi mengenai pelaksanaan penetapan status penggunaan Barang Milik Negara.

### **b. Secara Praktis**

Secara praktis, penulisan tesis ini diharapkan:

- 1) Bagi aparatur pemerintah diharapkan hasil penelitian ini menjadi masukan dan pedoman dalam melakukan pengelolaan Barang Milik Negara khususnya terkait Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara.
- 2) Bagi masyarakat untuk lebih mengenal, memahami, dan mempelajari lebih dalam mengenai ketentuan-ketentuan hukum dalam pengelolaan Barang Milik Negara.

## **D. Kerangka Pemikiran**

## 1. Kerangka Teoritis

Teori adalah serangkaian praposisi atau keterangan yang saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi yang mengemukakan penjelasan atas suatu gejala.<sup>5</sup> Sedikitnya terdapat tiga unsur dalam suatu teori. *Pertama*, penjelasan tentang hubungan antara berbagai unsur dalam suatu teori. *Kedua*, teori yang menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari suatu yang umum dan abstrak menuju suatu yang khusus dan nyata. *Ketiga*, adalah bahwa teori memberikan penjelasan atas gejala yang dikemukakannya. Fungsi dari teori dalam suatu penelitian adalah untuk memberikan pengarahannya kepada penelitian yang dilakukan.<sup>6</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, oleh karenanya kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya, penelitian ini berusaha untuk memahami pengelolaan Barang Milik Negarasecara yuridis, artinya memahami objek penelitian sebagai kaidah hukum atau isi kaidah hukum yang ditentukan dalam yurisprudensi dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah pengelolaan BMN khususnya terkait penetapan status penggunaan BMN. Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran dan teori para ahli, tesis ilmu hukum dari para penulis terdahulu di bidang hukum ketatanegaraan, sistem dalam pengelolaan BMN, yang menjadi bahan perbandingan dan pegangan teoritis, yang merupakan masukan eksternal bagi penulisan tesis ini.

---

<sup>5</sup>Sutan Remy Sjahdeni, 2009. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (Jakarta: CV Pustaka Utama Grafiti Pers), hal. 8.

<sup>6</sup>Duane R. Monette, 1986. *Applied Social Research* (New York: Holt, Rinehart, and Winston Inc.), hal. 27.

Pendekatan sistem terhadap pengelolaan Barang Milik Negara akan lebih sempurna apabila ditambahkan unsur lain dari sistem hukum yaitu budaya hukum. Menurut Lawrence M. Friedmann, sistem hukum terdiri dari 3 unsur yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>7</sup> Jika hukum merupakan *social engineering*, maka salah satu syarat agar pembuatan hukum itu dapat dilihat sebagai suatu sarana *social engineering*, adalah adanya pemikiran yang sistematis mengenai kemungkinan keberhasilan sarana yang dipakai serta dengan memperhitungkan akibat-akibat yang diperkirakan akan timbul.

Dalam sistem pengelolaan Barang Milik Negara terdapat kegiatan penggunaan. Penggunaan Barang Milik Negara adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Negara yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Penggunaan Barang Milik Negara secara tepat, efektif dan optimal untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dilaksanakan dalam rangka akuntabilitas pengelolaan Barang Milik Negara dengan tetap menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Legalitas dalam penggunaan Barang Milik Negara, setiap Barang Milik Negara yang digunakan oleh Kementerian/Lembaga harus ditetapkan status penggunaannya. Penetapan status penggunaan Barang Milik Negara ditetapkan Pengelola Barang. Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara adalah Pengelola Barang Milik Negara yang salah satu kewenangannya menetapkan status penguasaan dan penggunaan Barang Milik Negara.

---

<sup>7</sup>Lawrence M. Friedmann, *American Law*, (New York-London: W.W Norton & Company, 1984), hal.5-6

Kewenangan Pemerintah, menurut Asas Legalitas adalah kewenangan dan tindakan hukum pemerintah yang selalu didasarkan atas hukum yang berlaku. Artinya setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Asas legalitas ini berkaitan dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapat persetujuan dari wakil rakyat dan memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada Undang-Undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Dalam negara hukum demokratis, tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam Undang-Undang.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara

dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>8</sup>

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan samadengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>9</sup> Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.<sup>10</sup>

## 1. Kerangka Konseptual

Untuk mencegah perbedaan penafsiran atau pemahaman terminologi yang digunakan, lebih dulu perlu dijelaskan beberapa definisi dari terminologi yang berkaitan dengan pengelolaan BMN.

Konsepsi adalah suatu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara lain abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi

---

<sup>8</sup>SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal. 154.

<sup>9</sup>Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 1170

<sup>10</sup>*Ibid*, hal. 172

yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus,<sup>11</sup> yang disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu, dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Oleh karena itu, dalam rangka penelitian ini, perlu dirumuskan serangkaian definisi operasional sebagai berikut:

- a. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- b. Pengelola Barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara (Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- c. Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan Penggunaan Barang Milik Negara (Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- d. Kuasa Pengguna Barang adalah kepala satuan kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang untuk menggunakan barang yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya (Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- e. Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Negara/Daerah pada saat tertentu (Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);

---

<sup>11</sup>Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998), hal.3

- f. Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Negara yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- g. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara dengan tidak mengubah status kepemilikan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- h. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- i. Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan Barang Milik Negara (Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014);
- j. Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya (Pasal 1 angka 23 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014)
- k. Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014)
- l. Penerimaan umum adalah penerimaan negara bukan pajak yang berlaku umum pada kementerian negara/lembaga yang berasal dari pemanfaatan atau

pemindahtanganan Barang Milik Negara yang tidak termasuk dalam jenis penerimaan negara bukan pajak yang dapat digunakan/diperhitungkan untuk membiayai kegiatan tertentu oleh instansi bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang penerimaan negara bukan pajak (Pasal 1 angka 10 PMK No. 96/PMK.06/2007);

m. Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu adalah salah satu instansi vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Direktur Jenderal Kekayaan Negara, sesuai Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.01/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Masalah**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian normatif empiris dengan pendekatan kualitatif. Metode penelitian normatif empiris menggunakan data sekunder dan dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*). Untuk memperoleh data yang diperlukan guna penulisan ini maka digunakan kedua metode penelitian yaitu metode penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.<sup>12</sup>

Untuk melengkapi data yang dibutuhkan dalam penelitian, dilakukan wawancara ”*Interview*” yaitu cara untuk memperoleh data dan informasi dilakukan dengan

---

<sup>12</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet III ( Jakarta, UI Press, 1986), hal. 12

berkomunikasi langsung dengan pihak-pihak yang terkait dengan objek penelitian dan pengamatan ”*Observation*” yang ada kaitannya dengan penulisan tesis ini.

Metode yang digunakan adalah dengan menggunakan metode yang logis dan sistematis, metodologi adalah berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodus* yang artinya cara kerja untuk memahami obyek sasaran ilmu yang bersangkutan<sup>13</sup>. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative dan empiris, yaitu penelitian yang berdasarkan pada penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. Selanjutnya untuk melengkapi data dari penelitian kepustakaan, dilakukan penelitian lapangan. Laporan hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran dan uraian yang bersifat deskriptif analitis.

Pendekatan masalah dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan studi langsung ke lapangan dalam hal ini Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Lampung dan Bengkulu dalam pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara.

## **2. Sumber dan Jenis Data**

Sumber dan jenis data yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1) Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan caramelakukan pengamatan maupun wawancara dengan para responden di Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu yaitu:

- a. Kepala Bidang Pengelolaan Kekayaan Negara

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *opcit*, 1986 hal. 68

- Pada Kanwil DJKN Lampung dan Bengkulu : 1 Orang
- b. Kepala Seksi Pengelolaan Kekayaan Negara  
Pada Bidang Pengelolaan Kekayaan Negara : 3 Orang
- c. Staf pada Bidang Pengelolaan Kekayaan Negara : 2 Orang

dengan alasan responden tersebut dapat memberikan data yang diperlukan dalam penelitian ini.

## 2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data tambahan yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang ada. Data sekunder dalam penelitian ini yaitu:

### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini bersumber dari:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- 4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 246/PMK.06/2014 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara
- 5) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 4/PMK.06/2015 Tentang Pendelegasian Kewenangan Dan Tanggung Jawab Tertentu Dari Pengelola Barang Kepada Pengguna Barang
- 6) Keputusan Menteri Keuangan Nomor KMK-218/KM.6/2013 Tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Menteri Keuangan Yang Telah

Dilimpahkan Kepada Direktur Jenderal Kekayaan Negara Kepada Pejabat di Lingkungan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Untuk Dan Atas Nama Menteri Keuangan Menandatangani Surat Dan/Atau Keputusan Menteri Keuangan

**b) Bahan Hukum Sekunder**

Bahan Hukum Sekunder antara lain berupa kertas kerja Penetapan Status Penggunaan BMN, dokumen wasdal BMN, dokumen SOP.

**c) Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, jurnal hukum, buku literature hukum, dan lain-lain.

**4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data**

**1) Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur studi kepustakaan dan studi lapangan seperti berikut:

**a) Studi Kepustakaan**

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu salah satu prosedur yang melibatkan serangkaian kegiatan membaca, memahami dan mengutip dari buku atau literatur hukum serta melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen dan informasi lain yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

**b) Studi Lapangan**

Data primer diperoleh melalui studi lapangan yaitu prosedur yang dilakukan secara langsung terhadap responden melalui wawancara (*interview*) sebagai cara dalam memperoleh data serta informasi yang terkait dengan permasalahan. Dalam wawancara materi-materi yang akan ditanyakan telah dipersiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman bagi penulis agar responden bebas memberikan jawaban-jawaban berupa uraian-uraian.

## **2) Prosedur Pengolahan Data**

Untuk mempermudah dalam menganalisis data yang telah diperoleh pengolahan data dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- 1) Editing, dalam hal data yang didapat akan diperiksa kelengkapan, kejelasan, serta relevansinya dengan penelitian yang dilakukan;
- 2) Klasifikasi data, dalam data yang didapat berupa data mentah yang harus di klasifikasi kedalam beberapa hal yang sesuai dengan kegunaan penelitian ini;
- 3) Evaluating, data yang didapat diperiksa dan diteliti untuk dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya untuk digunakan dalam penelitian.

## **5. Analisis Data**

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini, digunakan analisis kualitatif karena dalam penelitian ini bertujuan untuk menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh kesimpulan. Dalam penarikan kesimpulan dilakukan metode deduksi yaitu penarikan kesimpulan dari keadaan yang bersifat umum.

## **F. Sistematika Penulisan**

Format penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (Empat) yang tersusun sebagai berikut:

## **I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang pendahuluan yang memuat latar belakang, permasalahan dan ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran serta metode penelitian. Susunan seperti ini dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang, permasalahan dan ruang lingkup dalam penetapan status penggunaan BMN dan tujuan dan kegunaan penelitian serta bagaimana kerangka pemikiran dan metode dalam melakukan penelitian ini

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi tentang tinjauan pustaka yang menjelaskan Teori Negara Hukum, Teori Kewenangan, dan pengelolaan aset negara. Bab ini dimaksudkan untuk memperkuat penelitian ini melalui teori-teori dan pendapat para ahli yang mendukung hasil penelitian.

## **III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang regulasi penetapan status penggunaan Barang Milik Negara dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan penetapan status penggunaan Barang Milik Negara dalam rangka optimalisasi penerimaan negara di Kantor Wilayah DJKN Lampung dan Bengkulu. Bab ini dimaksudkan untuk memaparkan membahas hasil penelitian yang diperoleh penulis.

## **IV. PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian dan saran. Bab ini dimaksudkan untuk menyampaikan kesimpulan penelitian dan memberikan saran dan masukan kepada pihak yang berkepentingan.