

Analisis Kebijakan Mengenai Aset dan Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD)



Wahyudi Kumorotomo, PhD

Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik

Fisipol, UGM

2012

www.kumoro.staff.ugm.ac.id

Mengapa Aset dan BMD Mangkrak (*Idle*)?

Kasus di Wonogiri



- Terminal Type A Giri-Adipura Wonogiri seluas 21.140 m² mangkrak.
- Akan dipindah ke terminal yang baru di Krisak, Selogiri (dana Rp 11 M, luas hanya 6.000 m²).
- Selain lahan terminal, Pemda memiliki lahan tanah nganggur dan sebagian disewakan ke pihak ketiga (2.021 bidang), aset gedung dan monumen (25.685 unit).
- Terminal Induk Giri Adi Pura masih ditempati → terdapat 53 kios pedagang dan puluhan los, tempat mandi cuci kakus (MCK) 4 unit, mushola 1 unit, kantor UPT Terminal 1 unit, UPT parkir 1 unit, gedung TPR 1 unit, tower pengawas satu unit sudah tidak berfungsi.
- Membangun tanpa rencana? Memindahkan tanpa memperhitungkan kapasitas?

Pasar Brang Rea, Provinsi NTB



- Pasar Brang Rea di desa Tepas di Mataram, NTB, telantar.
- Akses jalan rusak, kawasan pasar banyak ditumbuhi semak.
- DPPKA Pemprov sudah menyerahkan ke Desa, tetapi Pemerintah Desa tidak bisa mengelolanya.
- Kini ratusan blok los pasar tak dihuni. Sebagian digunakan oleh warga untuk kandang kambing.
- Membangun tanpa rencana pemanfaatan (?)

Rusunawa Tambora di DKI Jakarta



- 43 blok atau 4.180 unit rumah susun sewa (Rusunawa) mangkrak, tidak berpenghuni.
- Penghuni Rusunawa diutamakan warga yang terkena pembebasan lahan serta masyarakat berpenghasilan dibawah Rp 2,5 juta per bulan.
- Kepemilikan: 20 blok milik Dirjen Cipta Karya Kementerian Pekerjaan Umum, 16 blok milik Pemprov DKI, 5 blok milik Kemenpera dan 2 blok milik Real Estate Indonesia (REI).
- Yang milik Pemprov DKI Jakarta menunggu Perda yang mengatur tentang tarif, masih dibahas di DPRD.
- Niat baik tidak didukung dengan langkah manajemen aset yg baik dan proses perumusan kebijakan yang terencana (?)

Kerugian dari Aset yg Tidak Dikelola

1. Nilai aset akan menurun karena biaya langsung (mis: pajak)
2. Penyusutan (depresiasi)
3. Kesempatan yg hilang (*missing opportunities*) dari warga sebagai pengguna fasilitas publik
4. Kemungkinan *negative externalities*, pemanfaatan oleh pendompleng atau orang yg tak bertanggungjawab.
5. Kerugian reputasi Pemerintah Daerah (dipandang tidak kompeten, tidak peduli, atau tidak cerdas).

Tabungan vs. Investasi

Tabungan	Investasi
Perspektif Rumah-Tangga: <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="117 468 846 596">• Sisa dari pendapatan dan pengeluaran sekarang	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="987 468 1773 596">• Pembelian barang investasi dan surat berharga
Perspektif Bisnis: <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="117 732 942 939">• Laba yg ditahan; laba setelah dikurangi pembagian dividen dan pembayaran	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="987 732 1705 939">• Pembangunan gedung, pabrik, peralatan, mesin, bahan baku
Perspektif Pemerintah: <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="117 1080 823 1359">• Surplus dan pendapatan setelah dikurangi pengeluaran yg tertera dalam anggaran	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="987 1080 1773 1359">• Pembangunan sarana dan prasarana; jalan, jembatan, sekolah, taman, sarana telekomunikasi, dsb.

Mengapa orang lebih memilih menabung ketimbang investasi?

Empat golongan perumus kebijakan aset:

1. Penghindar risiko
2. Mempercayakan aset dan uang kepada *fund-manager*
3. Penjudi; investasi untung-untungan, tanpa perhitungan
4. Investor; melakukan investasi secara sadar, mengetahui pilihan yg tersedia, jenis risiko yg dihadapi dan semua rekam-jejak instrumen investasi.

Benarkah Dasar Hukum Manajemen Aset Kurang Lengkap?

- UU No.17/2003 ttg Keuangan Negara
- UU No.1/2004 ttg Perbendaharaan Negara
- PP No.6/2006 → PP No.38/2008 ttg Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- PMK No.96/06/2007 ttg Tatacara Pelaksanaan, Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan BMN
- Permendagri No.17/2007 ttg Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah
- Perda → Apa jenis regulasi yg diperlukan?

Isu Kebijakan Mengenai Aset (1)

1. Lingkup kebijakan begitu luas dan definisinya tidak seragam (bersinggungan dengan masalah perencanaan daerah, pengadaan barang & jasa, keuangan daerah, dan politik anggaran).
2. Secara kelembagaan, urusan aset di Pemda berlain-lainan (DBGAD di Jogja, DPPKA di Solo, DPKAD di Sleman, dsb).
3. Kualitas manajemen aset sangat tergantung kepada visi Bupati/Walikota.
4. Pengalaman aparat Pemda dalam pemanfaatan aset melalui PPP (*Public-Private-Partnership*) masih sangat terbatas.

Isu Kebijakan Mengenai Aset (2)

5. Kepala Dinas lebih berperan sebagai “pengguna anggaran” dan bukan sebagai “pengguna barang”.
6. Salah tafsir dan multi-interpretasi mengenai pemanfaatan aset untuk “kepentingan umum”.
7. Lima jenis pemanfaatan barang menurut ketentuan (**sewa, pinjam-pakai, kerjasama pemanfaatan, BOT, BTO**) tidak selalu bisa diterapkan dalam kerjasama dg swasta.
8. Penilaian aset (*asset valuation*) kurang profesional, tidak didukung kemampuan SDM yg memadai.

Kepentingan Umum

(Penjelasan ps.46 ayat 3 butir d, PP 38/2008)

1. jalan umum, jalan tol, rel kereta api, saluran air minum/air bersih dan/ atau saluran pembuangan air;
2. waduk, bendungan, dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
3. rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
4. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api atau terminal;
5. peribadatan; pendidikan atau sekolah;
6. pasar umum;
7. fasilitas pemakaman umum;
8. fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
9. pos dan telekomunikasi;
10. sarana olahraga;
11. stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya untuk lembaga penyiaran publik;
12. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
13. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
14. rumah susun sederhana;
15. tempat pembuangan sampah;
16. cagar alam dan cagar budaya; pertamanan;
17. panti sosial;
18. pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik.

Multi-tafsir ttg Kepentingan Umum

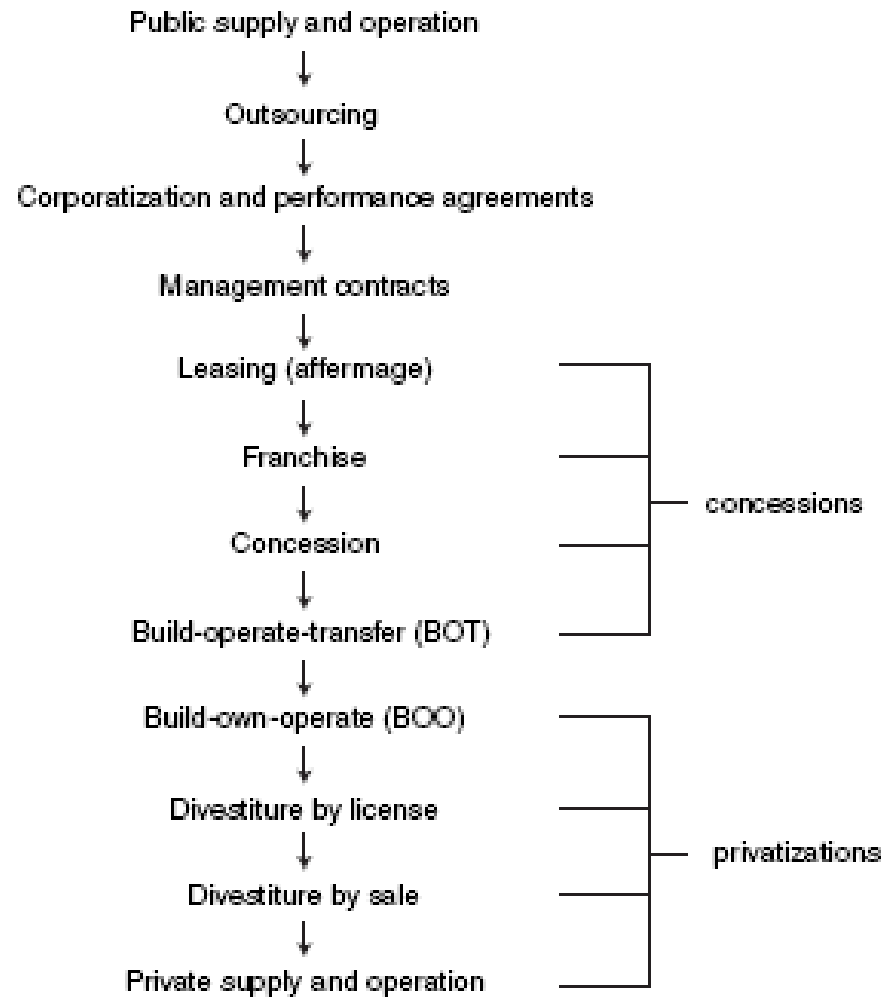
- Seorang anggota DPRD Kota Tegal meminta ps.58 ayat 2 butir c Permendagri No.17/2007 dicabut. “Pemindahtanganan BMD tidak memerlukan persetujuan DPRD jika diperuntukkan kepentingan umum”.
- Tidak adanya persetujuan DPRD memunculkan peluang “konflik kepentingan” dari Kepala Daerah (?)

Bentuk-bentuk Konflik Kepentingan

1. Aji mumpung (*self-dealing*); memanfaatkan kedudukan politis untuk kepentingan yg sempit, sistem nepotisme, dsb.
2. Menerima/memberi suap (*bribery, embezzlement, graft*).
3. Menyalahgunakan pengaruh pribadi (*influence peddling*); memanfaatkan pengaruh untuk kepentingan karir atau bisnis yg sempit.
4. Pemanfaatan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi.
5. Pemanfaatan informasi rahasia; mengacaukan kedudukan formal dengan keuntungan yg diperoleh secara informal.
6. Loyalitas ganda (*outside employment, moonlighting*); menggunakan kedudukan dalam pemerintahan untuk investasi pribadi.
7. Persaingan dengan perusahaan sendiri (*post-employment*): melakukan kegiatan bisnis yang curang dengan perusahaan yang pernah mempekerjakan.



Figure 2.10 Types of Private Participation in Infrastructure



Source: Guasch 2004.

Masalah Pinjam-Pakai

- Ps.1 (10) PP 6/2006: Def: penyerahan penggunaan barang antara Pempus-Pemda dan antar Pemda tanpa imbalan, setelah jangka waktu ttt diserahkan kembali.
- Ps.23 (2) PP 6/2006: jangka waktu paling lama 2 tahun
- Ps.35(1) Permendagri 17/2007: “dpt dipinjam-pakaikan utk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah” →
Penjelasan: “pendayagunaan BMD yg tidak dipergunakan, sesuai Tupoksi SKPD”.
- Persoalan dlm praktik: yg biasa dipinjampaikan adalah tanah, bangunan & kendaraan dinas; biasanya masih baru dan diperuntukkan ke pejabat.
- Mis: Nissan X-Trail untuk Kapolres dan Kajari Pangkalpinang; Nissan X-Trail untuk Muspida di kota Jogja (?)

Kasus Generik (1)

- Sebuah kota mengontrak swasta utk memberi pelayanan penanganan sampahnya utk beberapa tahun.
- Pihak swasta membangun sebuah pabrik daur ulang sampah dan mengoperasikannya.



- Yang menarik dari pabrik tsb: desainnya bagus, tp relatif efisien, juga pemeliharaannya relatif efisien, dan pengoperasiannya juga efisien & efektif.
- Itu semua karena pihak swasta mengejar keuntungan (margin dari nilai kontrak dikurangi biaya).



Kasus Generik (2)



- Kalau pabrik daur ulang sampah tsb dibangun dan dikelola Pemda, belum tentu akan cost-effective.
- Maka biasanya (tdk semua begitu): kerjasama pemerintah dan swasta dalam pelayanan publik dapat mengurangi biaya, sedangkan standar pelayanan dapat dijaga (diharuskan terjaga).
- Gerakan ini dinamakan: PPP (*Public-Private Partnership*) atau PFI (*Private Finance Initiative*)



Pengertian PPP (1)

A PPP is an agreement between a government and a private firm under which the private firm delivers an asset, a service, or both, in return for payments. These payments are contingent to some extent on the long-term quality or other characteristics of outputs delivered.



Pengertian PPP (2)

PPP (atau KPS: Kerjasama Pemerintah dan Swasta) dapat diartikan sebagai:

Suatu pengaturan dimana pihak swasta berpartisipasi dalam, atau memberi dukungan kepada, atau membangun infrastruktur, dan atau memberikan layanan kepada publik atas nama Pemerintah.

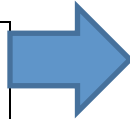
Biasanya pelayanan publik oleh swasta tsb berjangka waktu tertentu saja, setelah habis kontrak, maka pelayanan tsb dilakukan/ dilanjutkan oleh Pemerintah.



Macam Mekanisme PPP

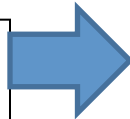
Antara lain (hanya utk memberi gambaran jenis PPP):

Pemerintah
hanya punya
lahan



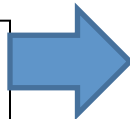
Lahan dipinjamkan ke pihak swasta utk jangka waktu tertentu dan pihak swasta membangun fasilitas dan memberikan layanan ke publik (pada lahan/fasilitas tsb).

Pemerintah
tidak punya
lahan



Pihak swasta membeli lahan, membangun fasilitas layanan publik dan mengoperasikannya (atas nama Pemerintah) untuk jangka waktu tertentu (dan menerima imbalan dari Pemerintah secara bertahap, atau berhak menarik retribusi/fee dari publik atas pelayanan tsb sebagai pengganti biaya pembangunan dan pengoperasian).

Pemerintah
punya lahan &
bangunan



Pihak Pemerintah membangun fasilitas, kemudian diserahkan ke swasta untuk dioperasikan utk jangka waktu tertentu (misal berdasar “profit-sharing”).



Esensi PPP

- **Esensi PPP: Pemerintah tidak membeli aset, tapi membeli layanan berdasar ketentuan dan kondisi/persyaratan tertentu.**
- Layanan tsb merupakan tugas Pemerintah, tapi dilaksanakan oleh swasta (contoh: layanan jalan tol, layanan bandara).
- **Pembelian layanan publik dari pihak swasta ini didasarkan pertimbangan bila dilakukan oleh pihak swasta akan lebih hemat, tanpa mengorbankan kualitas layanan dan tanpa terlalu membebani masyarakat yang dilayani (tarif layanan dikendalikan Pemerintah).**



Jadi...

Mengapa pejabat Pemda takut membangun komitmen investasi?

Mengapa aset yg berlimpah dan potensial itu dibiarkan mangkrak?

Kenapa kerjasama Pemda-swasta sering gagal?