

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Manajemen

Pengelolaan dapat diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu. Menurut Adisasmita (2014, 21) mengemukakan bahwa “pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen”. Secara etimologi, pengelolaan berasal dari kata “kelola” (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kemudian Siagian (2013, 117) menyatakan bahwa “pengelolaan merupakan aktifitas dalam hal pengadaan kebutuhan secara kuantitas, penggunaan sesuai dengan kepentingan, penyimpanan dan penyaluran, pemeliharaan dan penginventarisasian serta pemanfaatan”.

Soekanto (dalam Adisasmita 2014, 22) mengemukakan bahwa “pengelolaan dalam administrasi merupakan suatu proses yang dimulai dari proses perencanaan, pengaturan, pengawasan, penggerak sampai dengan proses terwujudnya tujuan”. Sebagaimana Moekijat (dalam Adisasmita 2014, 21) juga mengemukakan bahwa “pengelolaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, petunjuk, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan”.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa istilah pengelolaan memiliki pengertian yang sama dengan manajemen, dimana pengelolaan merupakan bagian dari proses manajemen karena di dalamnya harus diperhatikan mengenai proses kerja yang baik, mengorganisasikan suatu pekerjaan, mengarahkan dan mengawasi sehingga apa yang diharapkan dapat terlaksana dengan baik.

Menurut G.R. Terry (dalam Hasibuan 2016, 2-3) berpendapat:

Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling performed to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources. Artinya, manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya.”

James A.F. Stoner (dalam Suhardi 2018, 23) menyatakan:

Management is the process of planning, organizing, actuating and controlling the efforts of organization members and using all other organizational resources to active stated organizational goals. Artinya, manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan terhadap usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh banyak ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen merupakan seni dan ilmu untuk mendayagunakan sumber daya yang dimiliki melalui perencanaan, pengorganisasian, pengarahan serta pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

G. R. Terry (dalam Hasibuan 2016, 38) menegaskan bahwa fungsi manajemen meliputi *planning, organizing, actuating, dan controlling*. Berdasarkan uraian tersebut, dalam proses manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi harus didukung oleh fungsi-fungsi manajemen, yaitu:

1. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan, fungsi-fungsi lainnya tidak dapat berjalan. Terry (dalam Suhardi 2018, 41) berpendapat bahwa perencanaan adalah pememilihan dan menghubungkan fakta-fakta, membuat serta menggunakan asumsi yang berkaitan

dengan masa datang dengan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan tertentu yang diyakini diperlukan untuk mencapai suatu hasil tertentu. Dalam konteks organisasi, perencanaan dapat diartikan sebagai suatu proses menetapkan tujuan dan sasaran, menentukan pilihan-pilihan tindakan yang akan dilakukan dan mengkaji cara-cara terbaik untuk mencapai tujuan masa depan yang telah ditetapkan sebelumnya (Amirullah dan Budiyo 2004, 91).

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian merupakan proses penyusunan “struktur organisasi” yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya.

Terry (dalam Hasibuan 2016, 119) berpendapat:

Organizing is the establishing of effective behavioral relationship among persons so that they may work together efficiently and gain personal satisfaction in doing selected tasks under given environmental conditions for the purpose of achieving some goal or objective. Pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang, sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan dengan demikian memperoleh kekuasaan pribadi dalam hal melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

3. Pengarahan (*Actuating*)

George R. Terry (dalam Suhardi 2018, 152) mengemukakan bahwa *actuating* merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sehingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran organisasi dan sasaran anggota-anggota organisasi tersebut karena para anggota memiliki suatu keinginan tertentu yang ingin diraihnya juga.

4. Pengawasan (*Controlling*)

Menurut Terry (dalam Hasibuan 2016, 242) mengemukakan bahwa pengawasan adalah proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apabila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Suhardi (2018, 43-44) menegaskan bahwa fungsi perencanaan adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan sebagai penentu arah;
- b. Mengurangi ketidakpastian;
- c. Meminimalisir pemborosan;
- d. Menetapkan standar untuk pengendalian/pengawasan.

Fungsi dari sebuah proses pengorganisasian menurut Suhardi (2018, 113) adalah sebagai berikut:

a. *Appropriateness*

Organisasi harus dapat mempermudah proses pencapaian tujuan.

b. *Adequacy*

Organisasi harus dapat mempermudah pemecahan masalah.

c. *Efectiveness*

Organisasi harus dapat mewadahi proses usaha dan proses manajemen untuk pencapaian keberhasilan.

d. *Efficiency*

Organisasi harus mendapatkan hasil yang maksimal dengan pengorbanan yang minimal.

Suhardi (2018, 153) menjelaskan secara umum terkait fungsi pengarahan, yaitu:

- a. Mempengaruhi orang-orang, agar bersedia melakukan apa yang diinginkan atau apa yang tidak diinginkan;
- b. Menaklukkan daya tolak seseorang. Apabila terdapat anggota organisasi yang tidak mau mengerjakan tugasnya, melalui fungsi pengarahan ini sebagai solusinya.
- c. Membuat orang dapat mengerjakan tugasnya dengan baik. Melalui fungsi pengarahan ini pula dapat membuat orang mengerjakan pekerjaan dengan baik.

Manajemen sangat diperlukan untuk mengelola sumber daya yang dimiliki oleh sebuah organisasi di dalam melaksanakan kegiatannya. Manajemen menjadi penting karena manajemen yang baik dapat membuat organisasi mencapai tujuan dan cita-citanya dengan lebih efektif dan efisien. Demikian pula dengan pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang, apabila ingin mencapai pengelolaan dengan baik maka pihak pengelola juga memerlukan manajemen yang baik.

2.2 Manajemen Aset/Barang Milik Daerah

Menurut Sugiyama (2013, 15) berdasarkan pada pengelolaan aset fisik, secara definitif manajemen aset adalah ilmu dan seni untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan,

menginventarisasi, melakukan legal audit, menilai, mengoperasikan, memelihara, membaharukan atau menghapuskan hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisien. Kemudian menurut Britton dkk. (dalam Siregar 2004, 517) berpendapat: *Asset Management is define good asset management in term of measuring the value of properties (asset) in monetary term and employing the minimum amount of expenditure on its management.*

Menurut Siregar (2004, 518) dalam dunia internasional manajemen aset telah berkembang cukup pesat, namun di Indonesia hal ini khususnya dalam konteks pengelolaan aset pemerintah daerah sepenuhnya belum dipahami oleh para pengelola daerah. Manajemen aset meliputi inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimasi aset dan pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset).

Secara lebih spesifik dijelaskan oleh Siregar (2004, 518-520) adalah sebagai berikut:

1. Inventarisasi Aset

Proses kerja yang dilakukan dalam inventarisasi adalah pendataan, kodefikasi atau *labelling*, pengelompokkan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset. Inventarisasi aset terdiri dari dua aspek, yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain.

2. Legal Audit

Legal audit merupakan satu lingkup kerja yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan ataupun pengalihan aset.

3. Penilaian Aset

Penilaian aset merupakan suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Biasanya kegiatan tersebut dilakukan oleh konsultan penilaian yang independen. Manfaat dari penilaian aset biasanya digunakan oleh para pemilik aset/properti baik individu atau organisasi untuk dilakukan pengembangan dan optimasi aset, sehingga aset yang dimiliki menghasilkan pendapatan (*income*).

4. Optimalisasi Aset

Optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan nilai ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Pada tahap ini aset-aset yang memiliki potensi untuk dioptimalkan dilakukan analisis potensi dari aspek fisik, legal, finansial dan produktivitas tertinggi sehingga hasilnya akan mendapatkan alternatif pengembangan untuk optimasi aset yang menguntungkan bagi pemilik aset baik individu atau organisasi.

5. Pengawasan dan Pengendalian

Salah satu sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja pengawasan dan pengendalian aset adalah pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). SIMA menyediakan informasi mengenai aset seperti potensi, masalah, nilai aset, fungsi, legal aset dan lain-lain. Pemetaan aset yang dibuat dalam SIMA memudahkan pemilik aset melakukan penataan dan pendataan, dan mendukung untuk melakukan pengambilan keputusan atas aset. Selain itu, SIMA juga bermanfaat bagi para pemilik modal untuk kerjasama dalam hal penanaman modal, apakah mendatangkan keuntungan atau kerugian, dan berapa besar keuntungan yang akan diterima di waktu yang akan datang dan dalam perkembangannya SIMA menjadi sangat dibutuhkan jika melihat banyaknya aset dan potensi aset yang memungkinkan untuk dioptimalkan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah pasal 2, maka pengelolaan barang milik daerah adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran

Perencanaan kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan barang milik daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang. Perencanaan kebutuhan barang milik daerah disusun dengan memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi SKPD serta ketersediaan barang milik daerah yang ada.

2. Pengadaan

Pengadaan adalah kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang milik daerah dan jasa. Pengadaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel.

3. Penggunaan

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam mengelola dan menatausahakan barang milik daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan. Barang milik daerah ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan dapat dioperasikan oleh pihak lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan.

4. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan/atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

5. Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administrasi dan hukum. Pengamanan dititikberatkan pada penertiban/pengamanan secara fisik dan administrasi sehingga barang milik daerah dapat dimanfaatkan secara optimal serta terhindar dari penyerobotan, pengambilan atau klaim dari pihak lain. Pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan untuk menjaga kondisi dan memperbaiki

semua barang milik daerah agar selalu dalam keadaan baik dan layak serta siap digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna.

6. Penilaian

Penilaian adalah suatu proses kegiatan penilaian yang selektif didasarkan pada data/fakta yang objektif dan relevan dengan menggunakan metode/ teknik tertentu untuk memperoleh nilai barang milik daerah. Penilaian barang milik daerah dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah daerah, pemanfaatan, atau pemindahtanganan.

7. Pemindahtanganan

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah. Barang milik daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggara tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan. Bentuk pemindahtanganan barang milik daerah meliputi penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal pemerintah daerah.

8. Pemusnahan

Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan barang milik daerah.

9. Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik daerah 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.

10. Penatausahaan

Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

11. Pembinaan, Pengendalian dan Pengawasan

Fungsi pembinaan, pengendalian dan pengawasan sangat penting untuk menjamin tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan pengelolaan barang milik daerah dan menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah. Pengendalian dan pengawasan dilakukan oleh pengguna barang melalui pemantauan dan penertiban, maupun pengelola barang melalui pemantauan dan investigasi.

2.3 Prinsip Dasar Pengelolaan Barang Milik Daerah

Soleh dan Rochmansjah (2015, 151) memberikan penjelasan terkait pengelolaan/manajemen aset daerah bahwa pengelolaan/manajemen aset meliputi beberapa tahapan yaitu: perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, pendistribusian (termasuk penyimpanan), penggunaan, pemeliharaan dan penghapusan. Setiap tahap, mulai dari perencanaan kebutuhan hingga penghapusan aset daerah harus diketahui dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui DPRD.

Secara sederhana dijelaskan bahwa pengelolaan kekayaan (aset) daerah meliputi tiga prinsip utama, yakni:

1. Perencanaan

Untuk melaksanakan kewenangan wajib maupun kewenangan pilihan, pemerintah daerah memerlukan barang atau kekayaan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Untuk itu pemerintah daerah perlu membuat perencanaan kebutuhan aset yang digunakan sebagai rujukan dalam pengadaan aset daerah. Berdasarkan rencana tersebut, pemerintah daerah kemudian mengusulkan anggaran pengadaannya. Setiap pembelian barang atau aset baru harus dicatat dan terdokumentasikan dengan baik dalam sistem database kekayaan daerah.

Selanjutnya, kekayaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu:

- a. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahannya. Contohnya adalah tanah, hutan, tambang, gunung, danau, pantai dan laut.
- b. Kekayaan yang akan dimiliki baik yang berasal dari aktivitas pemerintah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan dan barang modal lainnya.

Perencanaan daerah harus membuat perencanaan yang tepat terhadap dua jenis kekayaan tersebut. Perencanaan juga meliputi perencanaan terhadap aset yang belum dimanfaatkan atau masih berupa aset potensial. Perencanaan yang dilakukan harus memperhatikan tiga hal, yaitu: (1) Melihat kondisi daerah dimasa lalu; (2) Aset yang dibutuhkan untuk masa sekarang; dan (3) Perencanaan kebutuhan aset dimasa yang akan datang. Oleh karena itu, perlu dibuat perencanaan strategis baik

yang bersifat jangka pendek, menengah dan jangka panjang mengenai pengelolaan aset daerah.

2. Pelaksanaan

Kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD harus melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan kekayaan milik daerah. Selain biaya operasional dan pemeliharaan, hal lain yang juga penting untuk diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah pengadaan biaya lain misalnya biaya asuransi kerugian untuk setiap kekayaan yang dibeli atau diadakan.

Pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

- a. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legality*) terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
- b. Akuntabilitas proses (*process accountability*) terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah.
- c. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

3. Pengawasan (*Monitoring*)

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Dalam hal ini masyarakat dan DPRD serta auditor internal sangat penting. Keterlibatan auditor internal dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistensi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan standar yang berlaku. Auditor internal juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan menyangkut pengakuan aset (*recognition*), pengukurannya (*measurement*) dan penilaiannya (*evaluation*). Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam setiap fungsi pengelolaan/manajemen aset daerah. Sistem dan teknik pengawasan perlu ditingkatkan agar masyarakat tidak mudah diketahui oleh oknum-oknum yang hendak menyalahgunakan kekayaan milik daerah.

Soleh dan Rochmansjah (2010, 157) mengungkapkan agar pelaksanaan pengelolaan aset daerah dapat dilakukan dengan baik dan benar sehingga dapat dicapai efektivitas dan efisiensi pengelola aset daerah hendaknya berpegang teguh pada azas-azas sebagai berikut:

- a. Azas fungsional yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing;
- b. Azas kepastian hukum yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;

- c. Azas transparansi yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
- d. Azas 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. Azas akuntabilitas yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Azas 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.

2.4 Pengertian Aset/Barang Milik Daerah

Pengertian barang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah segala sesuatu yang berwujud atau berjasad. Sejalan dengan hal tersebut, M. Yusuf dalam bukunya yang berjudul 8 Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik (2011, 137) “menyatakan bahwa barang adalah harta kekayaan, aset negara, atau daerah sebagai segala benda, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah”.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, menurut Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bahwa barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan

oleh pengguna barang. Sejalan dengan pengertian yang disampaikan, semuanya memiliki persamaan arti yaitu barang adalah benda yang berwujud maupun tidak berwujud yang memiliki manfaat yang penting bagi pengguna barang tersebut.

Siregar (2004, 178) mengemukakan bahwa aset adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economy value*), nilai komersial (*comersial value*), atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki badan usaha, instansi atau individu (perorangan). Kemudian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, 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 dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Menurut Soleh dan Rochmansjah (2010, 158) yang dimaksud dengan:

Aset/barang milik daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.

Agar pengelolaan barang milik daerah dapat dilakukan dengan baik dan benar, maka pejabat daerah yang diserahi tugas untuk mengelola barang/aset daerah harus memiliki pengertian yang sama dan menggunakan dasar hukum pengelolaan yang sama pula. Dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah

bahwa barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Berdasarkan uraian di atas penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan aset/barang milik daerah adalah harta atau kekayaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang berasal dari APBD maupun yang berasal dari perolehan lainnya yang sah baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat diukur dalam satuan uang, memiliki nilai, serta diharapkan dapat memberikan manfaat ekonomi atau sosial dimasa depan bagi pemerintah maupun masyarakat yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah bahwa yang dimaksud sebagai barang milik daerah sebagai berikut:

1. Barang Milik Negara/Daerah meliputi:
 - a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah; dan
 - b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
 - b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
 - c. barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau

- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

2.5 Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah

Dalam pengelolaan barang milik daerah, kepala daerah sebagai pemegang kuasa pengelolaan barang milik daerah berwenang dan bertanggungjawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah. Hal ini lebih lanjut dibahas dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan ketentuan sebagai pemegang kuasa pengelolaan barang milik daerah, Kepala Daerah dibantu oleh:

1. Sekretaris Daerah selaku pengelola barang;
2. Kepala SKPD selaku pejabat penatausahaan barang;
3. Kepala SKPD selaku pengguna barang;
4. Pejabat penatausahaan pengguna barang;
5. Pengurus barang pengelola;
6. Pengurus barang pengguna;
7. Pengurus barang pembantu.

Pasal 9 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah disebutkan bahwa kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah memiliki kewenangan dan bertanggung jawab sebagai berikut:

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;

- b. Menetapkan penggunaan, pemanfaatan, atau pemindahtanganan barang milik daerah;
- c. Menetapkan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan barang milik daerah;
- d. Menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah;
- e. Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Menyetujui usul pemindahtanganan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
- g. Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan; dan
- h. Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah dalam bentuk kerjasama penyediaan infrastruktur.

Dari pernyataan di atas bahwa kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan barang milik daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan yang mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran barang milik daerah serta mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan pembinaan dan pelaksanaan dalam pengelolaan barang milik daerah.

Kemudian dalam pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah dijelaskan bahwa sekretaris daerah selaku pengelola barang, berwenang dan bertanggung jawab:

- a. Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan barang milik daerah;
- b. Meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah;

- c. Mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- d. Mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah;
- e. Mengatur pelaksanaan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah; dan
- g. Melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah.

Dalam hal ini, kepala daerah dibantu oleh sekretaris daerah selaku pengelola barang sebagai koordinator yang bertanggungjawab atas terselenggaranya koordinasi dan sinkronisasi pengelolaan barang milik daerah.

Pasal 11 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah disebutkan bahwa kepala SKPD mempunyai fungsi pengelolaan barang milik daerah selaku pejabat penatausahaan barang yang bertanggungjawab mengkoordinir penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah yang ada pada semua pengguna barang. Kepala SKPD selaku pejabat penatausahaan barang berwenang dan bertanggungjawab, sebagai berikut:

- a. membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan barang milik daerah kepada pengelola barang;

- b. membantu meneliti dan memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah kepada pengelola barang;
- c. memberikan pertimbangan kepada pengelola barang atas pengajuan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- d. memberikan pertimbangan kepada pengelola barang untuk mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan barang milik daerah;
- e. memberikan pertimbangan kepada pengelola barang atas pelaksanaan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh Gubernur/Bupati/Walikota atau DPRD;
- f. membantu pengelola barang dalam pelaksanaan koordinasi inventarisasi barang milik daerah;
- g. melakukan pencatatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan dari pengguna barang yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui pengelola barang, serta barang milikm daerah yang berada pada pengelola barang;
- h. mengamankan dan memelihara barang milik daerah sebagaimana dimaksud pada huruf g;
- i. membantu pengelola barang dalam pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah; dan

j. menyusun laporan barang milik daerah.

2.6 Hasil Penelitian yang Relevan

Untuk menunjang penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan pustaka terhadap beberapa hasil penelitian terdahulu. Beberapa penelitian ini memiliki relevansi yaitu terkait dengan pengelolaan barang milik daerah guna sebagai acuan dan bahan kajian untuk melakukan penelitian ini lebih lanjut.

1. Irawanti, R. Enny. 2018. *Pengelolaan Aset Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Indragiri Hilir periode 2009-2014*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau.

Penelitian yang pertama penulis anggap relevan berjudul Pengelolaan Aset Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Indragiri Hilir periode 2009-2014. Permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini adalah tidak dikembalikannya aset bergerak seperti motor, mobil, laptop dan ipad sebagai fasilitas penunjang kerja semasa menjabat oleh anggota DPRD yang sudah selesai menjabat. Adapun metode yang digunakan penelitian terdahulu adalah penelitian deskriptif dengan analisis kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan aset daerah di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir belum maksimal. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kurangnya pemahaman anggota DPRD mengenai proses pengelolaan aset, tidak ada koordinasi dalam hal pengelolaan aset daerah oleh pihak-pihak terkait pengelolaan aset daerah, terbatasnya kemampuan aparatur pemerintah DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam pengelolaan pendapatan, keuangan dan aset daerah, belum sempurnanya sistem dan prosedur pengelolaan keuangan dan aset daerah pada DPRD Kabupaten

Indragiri Hilir, masih kurangnya tenaga ahli di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang profesional yaitu terkait pengelolaan aset daerah. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah terletak pada fokus penelitian dan teori. Penelitian terdahulu fokus penelitiannya adalah pengelolaan pada aset bergerak sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan oleh penulis fokusnya adalah pengelolaan pada aset tidak bergerak yaitu tanah. Teori yang digunakan peneliti terdahulu adalah pengelolaan barang milik negara/daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sedangkan teori yang digunakan penulis saat ini adalah manajemen aset yang dikemukakan oleh Doli Siregar yang terdiri dari inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimasi aset dan pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). Persamaan antara kedua penelitian ini terletak pada metode penelitian yaitu deskriptif kualitatif dan teknik pengumpulan data seperti wawancara dan dokumentasi.

2. **Indriana, Dini. 2016. *Pengelolaan Barang Milik Daerah (Suatu Studi Tentang Penatausahaan Kendaraan Dinas Operasional di Lingkungan Pemerintah Kota Singkawang)*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Kerjasama Universitas Tanjungpura dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.**

Penelitian yang kedua penulis anggap relevan berjudul Pengelolaan Barang Milik Daerah (Suatu Studi Tentang Penatausahaan Kendaraan Dinas Operasional di Lingkungan Pemerintah Kota Singkawang). Permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini adalah penatausahaan kendaraan dinas operasional

di lingkungan Pemerintah Kota Singkawang yang belum optimal. Adapun metode penelitian yang digunakan peneliti terdahulu adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian terdahulu adalah kegiatan pembukuan yaitu pencatatan khusus kendaraan dinas operasional *ex Sambas* masih belum optimal, tidak diketahuinya keberadaan dan kondisi fisiknya karena dibawa oleh pegawai yang utasi atau pensiun, keterbatasan dan kurang terlatihnya pengurus barang dalam mencatat dan menginventarisasi aset sehingga sering terlambatnya dalam menyerahkan Laporan Pengguna Barang. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan penulis lakukan adalah terletak pada fokus penelitian dan teori. Fokus pada penelitian terdahulu adalah penatausahaan kendaraan dinas operasional di lingkungan Pemerintah Kota Singkawang sedangkan pada penelitian ini adalah pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang. Teori yang digunakan peneliti terdahulu adalah manajemen aset yang dikemukakan oleh Doli Siregar dan penatausahaan berdasarkan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah sedangkan teori yang digunakan penulis adalah manajemen aset yang dikemukakan oleh Doli Siregar yang terdiri dari inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimasi aset dan pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). Persamaan antara kedua penelitian ini terletak pada metode penelitian yaitu deskriptif kualitatif dan teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi.

2.7 Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka pikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting (Sugiyono 2011, 60). Pengelolaan barang milik negara/daerah merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah melalui produk hukumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola setiap aset daerah yang ada secara optimal serta dapat dipertanggungjawabkan keberadaannya.

Namun, kenyataan yang ada mengenai pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang oleh Badan Keuangan Daerah Kota Singkawang terjadi ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut mengakibatkan beberapa permasalahan yang terjadi seperti ketidakjelasan keberadaan atau letak aset tanah yang dibuktikan dengan sedikitnya pemasangan plang sebagai tanda kepemilikan, sehingga penyajian informasi aset tanah Pemerintah Kota Singkawang menjadi kurang informatif. Selain itu, sebanyak 1.411 aset tanah Pemerintah Kota Singkawang belum memiliki bukti kepemilikan yaitu sertifikat tanah dan berdasarkan data Bidang Aset per 31 Juli 2021 terdapat 619 bidang tanah milik Pemerintah Kota Singkawang masih belum dimanfaatkan.

Pada penelitian ini, peneliti ingin mengetahui tentang bagaimana pengelolaan barang milik daerah khususnya aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang maka digunakan teori yang dikemukakan oleh Siregar (2004, 518-520) mengenai manajemen aset sebagai berikut:

1. Inventarisasi Aset

Pada penelitian ini akan dibahas mengenai inventarisasi aset secara fisik maupun yuridis/legal yang meliputi pendataan, pengelompokan dan pembukuan/administrasi oleh Badan Keuangan Daerah khususnya Sub Bidang Pendayagunaan Aset dalam mengurus pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang guna mengetahui apakah sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

2. Legal Audit

Pada penelitian ini akan dibahas mengenai prosedur penguasaan atas kepemilikan aset tanah, hambatan dalam pengelolaan aset tanah, solusi atas berbagai hambatan yang dihadapi oleh Sub Bidang Pengamanan dan Pemindahtanganan serta strategi untuk menyelesaikan permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan aset tanah.

3. Penilaian Aset

Pada penelitian ini akan dibahas berkenaan dengan informasi dari kegiatan penilaian aset tanah untuk mengetahui nilai ekonomi yang ada pada setiap aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang.

4. Optimalisasi Aset

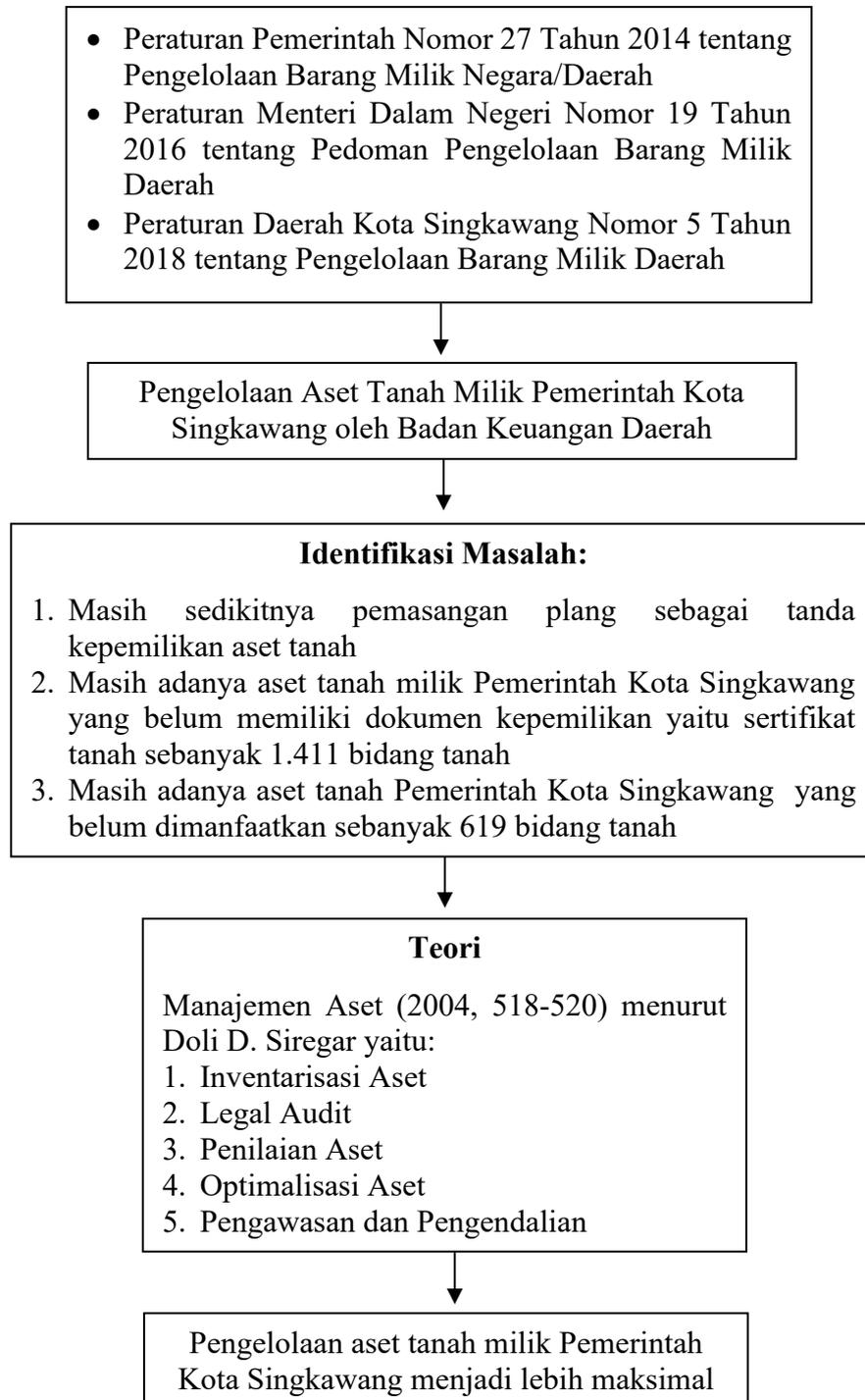
Pada penelitian ini akan dibahas mengenai pengembangan atau pemanfaatan pada aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Singkawang berdasarkan analisis potensi dari aspek fisik, legal, finansial dan produktivitas untuk mengetahui apakah kegiatan tersebut terlaksana dan terorganisir dengan baik.

5. Pengawasan dan Pengendalian

Pada penelitian ini akan dibahas mengenai SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset) dalam menyediakan informasi tentang aset khususnya aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang oleh Sub Bidang Pengamanan dan Pemindahtanganan guna mengetahui sejauh mana penerapan SIMA di Badan Keuangan Daerah serta manfaat yang diberikan dalam hal pengawasan dan pengendalian aset tanah

Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang oleh Badan Keuangan Daerah Kota Singkawang, perlu adanya upaya untuk memperbaiki pengelolaannya yang diharapkan Badan Keuangan Daerah Kota Singkawang mampu mewujudkan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Alur kerangka pikir penelitian yang digunakan dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2.1
Kerangka Pikir Penelitian



2.8 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian merupakan penjabaran dari rumusan permasalahan. Apabila seorang peneliti telah dapat menjawab semua pertanyaan penelitian, berarti jawaban atas pertanyaan pada rumusan permasalahan telah didapatkan jawabannya.

Adapun pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana inventarisasi aset dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang?
2. Bagaimana legal audit dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang?
3. Bagaimana penilaian aset dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang?
4. Bagaimana optimalisasi aset dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang?
5. Bagaimana pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Singkawang?