

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Manajemen Aset

Yusuf (2015: 33) menyatakan bahwa siklus pengelolaan aset adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam manajemen aset. Sugiama (2013) menyatakan bahwa manajemen aset adalah ilmu dan seni untuk memandu pengelolaan kekayaan mencakup proses perencanaan kebutuhan, pengadaan, menginventarisasi, legal audit, penilaian, operasi, pemeliharaan, rejuvenasi, atau menghapus aset hingga pengalihan aset secara efektif dan efisien.

Tahapan manajemen aset adalah langkah-langkah yang harus dijalankan untuk mengelola aset atau barang milik daerah agar dapat digunakan serta dimanfaatkan secara optimal. Menurut Siregar (2020: 518) Manajemen pengelolaan aset dapat dibagi dalam lima tahapan kerja, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, dan pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset).

2.1.2 Definisi Barang Milik Daerah

Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 menyatakan bahwa Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik daerah meliputi aset yang dimiliki pemerintah baik berupa aset tetap maupun aset lancar. Sementara, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari manfaat ekonomi 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 menyediakan jasa bagi masyarakat umum. Dari dua pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa aset atau barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh dengan bersumber dari APBN yang bertujuan untuk dimanfaatkan sebagai sarana atau prasarana kesejahteraan masyarakat.

2.1.3 Klasifikasi Barang Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menjelaskan bahwa Aset tetap/barang milik daerah sering merupakan suatu bagian utama aset pemerintah, dan karenanya signifikan dalam penyajian neraca. Yang termasuk dalam aset tetap pemerintah adalah:

- a Aset tetap yang dimiliki oleh entitas pelaporan namun dimanfaatkan oleh entitas lainnya, misalnya instansi pemerintah lainnya, universitas, dan kontraktor.
- b Hak atas tanah.

Golongan/klasifikasi aset atau barang milik daerah adalah a) Tanah; b) Peralatan dan Mesin; c) Gedung dan Bangunan; d) Jalan, Irigasi dan Jaringan; e) Aset Tetap Lainnya; f) Konstruksi dalam Pengerjaan

1 Tanah

Menurut Yusuf (2015: 13) “Tanah merupakan aset pemerintah yang sangat vital dalam operasional pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.” Tanah juga merupakan aset yang termasuk sulit dalam pengelolaannya. Hal ini dikarenakan adanya keberagaman jenis status dan peruntukkan tanah milik pemerintah. Nilai tanah yang cenderung berubah tiap tahunnya juga menyebabkan permasalahan pada pencatatan nilai aset di neraca sehingga diperlukan penilaian dan pencatatan ulang terhadap aset tanah milik pemerintah.

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap adalah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Tanah diakui pertama kali sebesar biaya perolehan yang mencakup harga pembelian atau biaya pembebasan tanah, biaya yang dikeluarkan dalam rangka memperoleh hak, biaya pematangan, pengukuran, penimbunan, dan biaya lainnya yang dikeluarkan maupun yang masih harus dikeluarkan sampai tanah tersebut siap dipakai.

2 Peralatan dan Mesin

Menurut Yusuf (2015: 14) Peralatan dan mesin adalah aset yang sangat terkait dengan operasional internal pemerintahan, baik untuk operasional pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, walaupun pemerintah daerah yang berperan dalam pengelolaannya. Peralatan dan Mesin berperan untuk menunjang operasional pemerintah agar berjalan efektif dan efisien sehingga akan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Peralatan dan Mesin mencakup mesin-mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik, inventaris kantor, dan peralatan lainnya yang nilainya signifikan dan masa manfaatnya lebih dari 12 (dua belas) bulan dan dalam kondisi siap pakai. Kondisi siap pakai berarti nilai aset tersebut sudah termasuk biaya perolehan sampai aset tersebut siap digunakan. Biaya perolehan peralatan dan mesin adalah semua pengeluaran dalam rangka memperoleh peralatan dan mesin tersebut sampai siap pakai. Biaya yang dikeluarkan seperti biaya angkut, biaya instalasi, dan biaya lainnya. Golongan peralatan dan mesin ada 9 yaitu:

- a Alat-alat besar
- b Alat-alat angkutan
- c Alat-alat bengkel dan alat ukur
- d Alat-alat pertanian/peternakan
- e Alat-alat kantor dan rumah tangga
- f Alat-alat studio dan komunikasi
- g Alat-alat kedokteran
- h Alat-alat laboratorium
- i Alat-alat keamanan

3 Gedung dan Bangunan

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang bangunan gedung, Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil konstruksi yang menyatu dengan kedudukannya, sebagian atau seluruhnya atas dan/atau di dalam tanah dan/atau berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan budaya, maupun kegiatan khusus.

Sama seperti tanah dan peralatan dan mesin, gedung dan bangunan juga diakui sebesar biaya perolehan, yaitu biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh gedung dan bangunan sampai siap pakai, antara lain harga pembelian atau biaya konstruksi, termasuk biaya pengurusan IMB (Izin Mendirikan Bangunan), notaris, dan pajak. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021, Mengemukakan bahwa:

Bangunan Gedung adalah hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Selain bangunan berbentuk gedung, ada pula bangunan yang berbentuk non gedung seperti Menara telekomunikasi, reklame *billboard* dan megatron, anjungan tunai mandiri (ATM), *sculpture*/tugu, monumen, tiang bendera, aksesoris jalan, jembatan, kolam renang, bangunan pengolah air, dinding penahan tanah/pagar, dan pelataran parkir.

4 Jalan, Irigasi dan Jaringan

Jalan, irigasi, dan jaringan termasuk dalam infrastruktur. Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan, jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan untuk lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di bawah permukaan tanah dan/atau air, serta di atas permukaan air. Sedangkan irigasi menurut PP Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi adalah usaha penyediaan, pengaturan, dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang jenisnya meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak. Selanjutnya adalah jaringan, jaringan dapat berupa jaringan air minum, jaringan telepon, jaringan listrik, dan jaringan gas. Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, jalan, irigasi, dan jaringan mencakup jalan, irigasi, dan jaringan yang dibangun oleh

pemerintah serta dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai.

5 Aset Tetap Lainnya

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010, aset tetap lainnya adalah aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok aset tetap yang lain, yang diperoleh dan dimanfaatkan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Aset tetap lainnya dicatat sebesar biaya perolehan yaitu seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut sampai siap pakai.

6 Konstruksi dalam Pengerjaan

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 08 tentang Konstruksi Dalam Pengerjaan, konstruksi dalam pengerjaan adalah aset-aset yang sedang dalam proses pembangunan sehingga belum dapat dicatat ke dalam golongan aset tetap. Aset tersebut akan diklasifikasikan ke dalam pencatatan aset tetap apabila telah selesai pengerjaannya. Ketentuan mengenai konstruksi dalam pengerjaan diatur dalam PSAP Nomor 08 yang berisi prinsip dan rincian perlakuannya. Konstruksi aset dapat dikerjakan oleh kontraktor ataupun secara swakelola.

2.1.4 Tahapan Pengelolaan Barang Milik Daerah

Tahapan pengelolaan barang milik daerah adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengelola atau memajemen aset/barang milik daerah agar dapat berguna dan bermanfaat secara optimal. Pengelolaan aset daerah diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2020 yang kemudian ditindaklanjuti oleh Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Peraturan mengenai pengelolaan barang milik daerah di Sumatera Selatan diatur dalam Perda Sumsel Nomor 2 Tahun 2018. Menurut Siregar (2020: 518) tahapan dalam manajemen aset adalah 1) Inventarisasi Aset; 2) Legal Audit Aset; 3) Penilaian Aset; 4) Optimalisasi Aset; 5) Pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset)

2.1.4.1 Inventarisasi Aset

Inventarisasi menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik daerah. Menurut Siregar (2020: 518) terdapat dua aspek dalam inventarisasi aset. Yang pertama yaitu inventarisasi fisik seperti bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat, dan lain-lain dan yang kedua inventarisasi yuridis/legal yaitu status penguasaan aset dan masalah legalitas aset”.

Dalam proses inventarisasi aset, perlu dilakukan kegiatan inventarisasi asal-usul aset, hal ini karena jumlah aset yang dimiliki oleh pemerintah tergolong banyak sehingga membutuhkan inventarisasi yang baik dan teratur serta sesuai dengan peraturan yang berlaku. Yusuf (2015: 29) menyatakan bahwa asal-usul aset setidaknya terdiri dari lima sumber yaitu:

- 1 Aset yang berasal dari pengadaan, aset tersebut dapat berasal dari pembelian yang dilakukan oleh panitia pengadaan SKPD. Ketentuan pengadaan aset telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
- 2 Aset yang berasal dari penyerahan para pengembang perumahan dan permukiman, Penyerahan aset tersebut harus melalui tim verifikasi yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah yang diatur pada Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan utilitas Perumahan serta Permukiman.
- 3 Aset yang berasal dari hibah masyarakat, aset tersebut contohnya seperti hibah tanah dari masyarakat untuk pembangunan sekolah dasar.
- 4 Aset yang berasal dari pemerintah kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota atau dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota, sumber aset tersebut berlandaskan dari pelaksanaan otonomi daerah yaitu kewajiban pemerintah memberikan perhatian kepada pemerintahan dibawahnya. Pedoman pemberian aset ini diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006.
- 5 Aset yang berasal dari perubahan desa menjadi kelurahan, aset tersebut terbentuk karena adanya perubahan status dari desa menjadi kelurahan, dengan berubahnya status tersebut maka aset yang dimiliki oleh desa harus berubah status kepemilikannya menjadi milik kelurahan dan menjadi bagian dari pelaksanaan otonomi desa.

Berdasarkan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, inventarisasi merupakan kegiatan atau

tindakan untuk melakukan perhitungan, pengurusan, penyelenggaraan, pengaturan, pencatatan data dan pelaporan barang milik daerah dalam unit pemakaian. Hasil dari kegiatan inventarisasi tersebut akan menghasilkan Buku Inventaris yang memuat catatan kekayaan daerah yang bersifat kebendaan, baik bergerak maupun tidak bergerak. Dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dijelaskan bahwa Pengguna Barang melakukan inventarisasi barang milik daerah paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Aset berupa persediaan dan konstruksi dalam pengerjaan inventarisasinya dilakukan setiap tahun. Begitu pula dengan aset tanah dan/atau bangunan yang harus dilakukan inventarisasi paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

2.1.4.2 Legal Audit

Siregar (2020: 519) mengemukakan bahwa legal Audit adalah suatu lingkup kerja manajemen aset 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 atau pengalihan aset. Permasalahan legalitas yang kerap ditemui pada barang milik daerah adalah lemahnya status hak penguasaan aset, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor, dan lain-lain.

2.1.4.3 Penilaian Aset

Menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, penilaian terhadap aset/barang milik daerah dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah daerah, pemanfaatan, atau pemindahtanganan. Penilaian dikecualikan untuk pemanfaatan dalam bentuk pinjam pakai dan pemindahtanganan dalam bentuk hibah. Penilaian harus berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Penilaian dilakukan oleh petugas yang berwenang dan dalam hal ini adalah Penilai Pemerintah atau Penilai Publik yang telah ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota.

Menurut Siregar (2020: 519) “Penilaian adalah suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai”. Penilaian biasanya dikerjakan oleh konsultan penilaian yang independen. Hasil dari nilai tersebut akan dimanfaatkan

untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual. Proses penilaian penting dilakukan karena berpengaruh terhadap nilai aset di neraca yang akan berdampak pada proses penggunaan dan pemanfaatan aset. Berdasarkan standar akuntansi pemerintahan, aset dinilai sebesar harga perolehan untuk aset yang diperoleh setelah adanya neraca awal, sedangkan aset yang diperoleh setelah adanya neraca awal dinilai dengan nilai wajar. Harga perolehan adalah biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut sampai siap digunakan, termasuk biaya transportasi, biaya uji coba, dan lain-lain.

2.1.4.4 Pengawasan dan Pengendalian

Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan barang milik daerah dilakukan oleh Pengguna Barang melalui pemantauan dan penertiban dan/atau oleh Pengelola Barang melalui pemantauan dan investigasi. Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, “Pengawasan merupakan usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan/atau kegiatan, apakah dilakukan sesuai peraturan perundang undangan”. Sementara, pengendalian adalah usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan dan pengendalian penting dilakukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah secara optimal dan tertib administrasi. Tujuan dari dilaksanakannya pengawasan dan pengendalian adalah untuk mencegah terjadinya penyelewengan wewenang dalam pengelolaan barang yang akan berdampak pada tidak optimalnya pemanfaatan potensi aset. Pengawasan dan Pengendalian terhadap barang milik daerah harus dilakukan oleh setiap satuan kerja pemerintah yang melaksanakan kegiatan pengelolaan barang milik daerah.

Yusuf (2015: 187) menyatakan bahwa “Rencana Strategis (Renstra) masing-masing SKPD merupakan arah yang ditetapkan SKPD sebagai dasar pengendalian manajemen”. Sedangkan tugas-tugas setiap tahun disusun dalam

bentuk rencana kerja (Renja) sebagai dasar pengendalian tugas/kegiatan tahunan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran lima tahunan. Dengan adanya dokumen RPJMD, Renstra SKPD, serta Renja Tahunan SKPD, pengendalian dan pengawasan pelaksanaan kegiatan akan dengan mudah dilakukan.

2.1.4.5 Optimalisasi Aset/Barang Milik Daerah

2.1.4.5.1 Definisi Optimalisasi Barang Milik Daerah

Menurut Siregar (2020: 519) “Optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut”. Kegiatan mengoptimalkan aset bertujuan untuk menjadikan aset bernilai guna yang lebih dan bekerja secara optimal sehingga dapat mendukung operasional pemerintah dengan maksimal guna memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.

2.1.4.5.2 Upaya Optimalisasi Barang Milik Daerah

Salah satu upaya untuk mengoptimalkan potensi dari barang milik daerah adalah dengan melakukan pemanfaatan terhadap barang milik daerah tersebut. Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, mengemukakan bahwa:

Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Pemanfaatan dilakukan selama tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah daerah. Bentuk pemanfaatan barang milik daerah menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1 Sewa

Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007, sewa adalah pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan menerima imbalan uang tunai. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa kegiatan sewa yang dilakukan akan memberikan manfaat berupa uang yang diterima dari penyewa. Barang milik daerah

yang disewakan tidak akan merubah status kepemilikan barang tersebut dan jangka waktu penyewaan asalah paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang. Barang milik daerah yang dapat disewa berupa: 1) Tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Gubernur/Bupati/Walikota; 2) Sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang dan/atau; 3) Selain tanah dan/atau bangunan. Sementara pihak-pihak yang dapat menyewa barang milik daerah yaitu BUMN, BUMD, Swasta dan Badan Hukum Lainnya.

2 Pinjam Pakai

Menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, Pinjam pakai dilaksanakan dengan dua pertimbangan yaitu: 1) mengoptimalkan barang milik daerah yang belum/tidak dilakukan penggunaan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang, dan; 2) menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dari dua pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa barang milik daerah yang dapat dipinjam pakaikan adalah barang yang tidak atau belum digunakan dalam kegiatan operasional pemerintah yang bersangkutan. Pinjam pakai dilaksanakan antar pemerintah pusat dan daerah atau antar pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Objek dalam kegiatan pinjam pakai dapat berupa tanah dan/bangunan dan dilaksanakan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali.

Peminjam dilarang melakukan pemanfaatan atas objek pinjam pakai. Peminjam pakai dapat mengubah aset tetap daerah selama tidak mengakibatkan perubahan fungsi dan penurunan aset tetap yang menjadi objek pinjam pakai sepanjang telah mendapat persetujuan dari pengguna atau pengelola barang. Biaya yang timbul selama masa pinjam pakai ditanggung oleh peminjam pakai sampai berakhirnya perjanjian.

3 Kerja Sama Pemanfaatan

Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) dilaksanakan dalam rangka untuk mengoptimalkan daya guna dan daya hasil barang milik daerah, dan meningkatkan penerimaan pendapatan daerah. KSP dilaksanakan apabila tidak tersedia dana yang cukup dalam APBD untuk memenuhi biaya operasional, pemeliharaan, dan/atau perbaikan yang diperlukan untuk barang milik daerah yang dikerjasamakan. Penetapan mitra KSP adalah melalui tender kecuali yang bersifat khusus. Imbalan atas KSP adalah berupa retribusi yang dibayarkan oleh mitra dan akan disetorkan ke kas umum daerah sebagai penambah pendapatan daerah. Selama jangka waktu kerja sama, mitra dilarang untuk menjaminkan atau menggadaikan barang milik daerah yang menjadi objek kerja sama. Yusuf (2015: 173), mengemukakan bahwa sebelum tender pemilihan mitra dilakukan, perlu adanya analisis ekonomi dan keuangan terhadap objek yang akan dikerjasamakan mengingat setelah terjadinya kerja sama pemanfaatan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dalam masa kerja sama tidak akan merugikan pemerintah daerah dengan alasan-alasan teknis yang tidak dapat diterima oleh pihak pemerintah, kecuali dalam hal adanya keadaan darurat (*force major*).

Analisis ekonomi dan keuangan juga berfungsi sebagai pengendali terhadap risiko-risiko yang dapat merugikan pemerintah baik secara politik maupun ekonomi, karena pada hakikatnya KSP dilaksanakan dengan tujuan untuk menambah penerimaan pendapatan daerah.

Penerimaan pendapatan daerah yang mengalir ke kas daerah adalah suatu hal yang baik bagi keuangan pemerintah, namun penerimaan tersebut haruslah berlandaskan dengan prinsip efektif dan efisien dan juga tidak melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dalam perjanjian KSP. Perjanjian dalam KSP paling sedikit memuat hal-hal berikut: a) Dasar perjanjian; b) Identitas para pihak yang terikat dalam perjanjian; c) Objek KSP; d) Hasil KSP berupa barang, jika ada; e) Peruntukan KSP; f) Jangka waktu KSP; g) Besaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan; h) Hak

dan kewajiban para pihak yang terikat dalam perjanjian; i) Ketentuan mengenai berakhirnya KSP; j) Sanksi; k) Penyelesaian perselisihan

Hal-hal yang dimuat dalam perjanjian KSP tertuang dalam Akta Notaris yang ditandatangani oleh pihak-pihak yang terkait yaitu pemerintah dan mitra KSP. Di dalam perjanjian dimuat besaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan KSP yang harus disetorkan oleh mitra setiap tahun selama jangka waktu KSP. Besaran nilai kontribusi tetap dan pembagian keuntungan dapat berupa bangunan beserta fasilitasnya yang dibangun dalam satu kesatuan yaitu paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penerimaan kontribusi kontribusi tetap dan pembagian keuntungan selama masa KSP. Adapun hal-hal yang dipertimbangkan dalam perhitungan pembagian keuntungan adalah sebagai berikut: 1) Nilai investasi pemerintah daerah 2) Nilai investasi mitra KSP, dan 3) Risiko yang ditanggung KSP. Nilai investasi diukur dari nilai wajar barang milik daerah yang menjadi objek KSP sementara, nilai investasi mitra adalah nilai yang tertera di dalam proposal KSP.

4 Bangun Guna Serah (BGS) dan Bangun Serah Guna (BSG)

Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007,

Bangun Guna Serah (BGS) adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.

Sedangkan, Menurut Permendagri Nomor 17 Tahun 2007,

Bangun Serah Guna (BSG) adalah pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Dari kedua pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai perbedaan antara kedua hal tersebut. Pada bangun guna serah, bangunan dibangun oleh pihak lain lalu dimanfaatkan dan didayagunakan oleh pihak

tersebut dalam jangka waktu tertentu kemudian apabila telah sampai jangka waktu yang ditentukan, semua fasilitas dan sarana yang ada harus dikembalikan kepada pemerintah daerah. Sedangkan pada bangun serah guna, bangunan dibangun oleh pihak lain kemudian diserahkan kepada pihak lain untuk dimanfaatkan dan dioptimalkan. Pihak yang terkait dalam kerja sama adalah investor selaku pihak yang berinvestasi terhadap objek kerja sama, pemilihan investor sebagai mitra harus dilakukan dengan sebaik mungkin dengan harapan akan mendapatkan mitra yang dapat mengoptimalkan barang milik daerah secara maksimal. Yusuf (2015: 176) mengemukakan bahwa langkah-langkah yang diperlukan untuk mendapatkan mitra atau calon investor adalah sebagai berikut:

- 1 Mempersiapkan rencana kerja sama pemanfaatan/BGS/BSG, rencana kerja sama dilakukan dengan melakukan pemetaan terhadap aset tetap/barang khususnya barang-barang tidak digunakan untuk operasional pemerintahan.
- 2 Menilai harga limit aset tetap milik pemerintah daerah. Harga limit adalah nilai yang dimiliki oleh pemerintah terhadap barang yang akan dikerjasamakan/BGS/BSG seberapa besar dengan nilai wajar.
- 3 Membuat dokumen rencana tender/lelang kerja sama pemanfaatan/BGS/BSG yang berisi mekanisme dan prosedur termasuk perhitungan risiko yang mungkin terjadi apabila ada protes dari pihak lain.
- 4 Menentukan kontribusi tetap dan pembagian keuntungan.
- 5 Melaksanakan lelang/tender kerja sama pemanfaatan/BGS/BSG, yang transparan dan akuntabel.
- 6 Melakukan perjanjian kerja sama pemanfaatan/BGS/BSG dengan mencantumkan hak dan kewajiban masing-masing pihak termasuk tata cara pengembalian aset tetap setelah masa kerja sama pemanfaatan/BGS/BSG.

5 Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI)

Menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016,

Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur (KSPI) dilaksanakan dengan mempertimbangkan penyediaan infrastruktur guna mendukung tugas dan fungsi pemerintah, tidak tersedia dana dalam APBD untuk penyediaan infrastruktur, dan termasuk dalam prioritas program penyediaan infrastruktur yang ditetapkan oleh pemerintah.

Sama seperti bentuk kerja sama lainnya, mitra pada KSPI dilarang untuk menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan barang milik daerah yang menjadi objek KSPI. Mitra KSPI harus memelihara objek dan barang hasil KSPI serta dapat dibebankan pembagian kelebihan keuntungan yang diperoleh dari yang ditentukan pada saat perjanjian (*clowback*). Setelah sampai jangka waktu yang tertera pada perjanjian, mitra KSPI wajib menyerahkan objek dan barang hasil KSPI kepada pemerintah dan akan menjadi aset tetap milik daerah ketika telah diserahkan sesuai dengan perjanjian.

Dalam sistem birokrasi pemerintahan yang luas, terdapat banyak aturan-aturan pula yang mengikat. Tak terkecuali untuk urusan pengelolaan barang milik daerah. Pengelolaan barang milik daerah sendiri telah diatur dalam peraturan terbarunya yaitu Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, sementara teknisnya diatur dalam Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Selain dua aturan tersebut terdapat beberapa aturan lain yang saling terkait satu sama lain secara teknis seperti peraturan mengenai pertanahan, investasi, prosedur kerja sama, prosedur sewa, dan aturan lainnya. Peraturan mengenai pengelolaan barang milik daerah yang telah dikeluarkan harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah mempunyai kewajiban untuk membuat peraturan daerah. Setiap daerah juga mempunyai kondisi dan tantangan tersendiri dalam mengelola asetnya. Oleh karena itu, provinsi Sumatera Selatan melalui kepala daerah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Sumsel Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Provinsi Sumatera Selatan yang berfungsi sebagai landasan aturan dalam mengelola barang milik daerah di lingkup pemerintahan provinsi Sumatera Selatan.

2.1.5 Struktur Birokrasi Pemerintah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Sedangkan menurut Yusuf (2015: 145), “Struktur birokrasi adalah susunan yang ada pada sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintahan sesuai dengan jenjang jabatan”. Konsep

birokrasi sebenarnya mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi untuk memperbaiki efisiensi administrasi. Namun dalam faktanya, masih sering ditemui penerapan sistem administrasi yang tidak sejalan dengan konsep birokrasi, hal ini akan mengakibatkan inefisiensi dalam struktur birokrasi pemerintahan kedepannya.

Weber dalam Yusuf (2015: 145) mengungkapkan bahwa birokrasi dapat dilihat sebagai “Kehidupan kerja yang rutin” dan ia mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi”. Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Weber adalah sebagai berikut:

- 1 Spesialisasi, yaitu pemisahan tugas secara tegas yang memungkinkan untuk mempekerjakan ahli pada setiap posisi.
- 2 Organisasi yang hierarkis, yaitu organisasi yang mengikuti prinsip-prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengawasan dan pengendalian unit yang lebih tinggi.
- 3 Sistem aturan, yaitu operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten.
- 4 *Impersonality*, yaitu secara ideal pegawai bekerja dengan semangat yang tinggi tanpa rasa benci atas pekerjaannya.
- 5 Struktur karir, yaitu terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas, prestasi, atau kedua-duanya.
- 6 Efisiensi, yaitu administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi dengan memecahkan masalah organisasi.

Dari karakteristik yang telah dijabarkan diatas, dapat disimpulkan bahwa struktur birokrasi adalah hal dasar yang mengatur mengenai hubungan kerja antar pegawai di suatu organisasi dan seperangkat aturan yang mengatur jalannya hubungan kerja tersebut agar berjalan secara efisien. Edward dalam Sidney (2015) menyatakan bahwa dua aspek yang dapat meningkatkan kinerja struktur birokrasi adalah sebagai berikut:

- 1 *Standard Operating Procedures (SOP)*, yaitu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.
- 2 Fragmentasi, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab pada satu lingkup kebijakan diantara beberapa unit organisasi”.

2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut ini adalah beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Pengaruh Inventarisasi Aset, Legal Audit, dan Struktur Birokrasi terhadap Optimalisasi Barang Milik Daerah. Penelitian tersebut diuraikan di dalam tabel Penelitian Terdahulu.

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Indira, Tania	Pengaruh Inventarisasi dan Legal Audit terhadap Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah dengan Kualitas Aparatur sebagai Variabel Moderasi pada Pemerintah Kota Banda Aceh	X1: Inventarisasi Aset X2: Legal Audit Z: Kualitas Aparatur Y: Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah	Secara Parsial: Inventarisasi Aset berpengaruh terhadap Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah sedangkan Legal Audit tidak berpengaruh terhadap Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah. Kualitas Aparatur berpengaruh terhadap hubungan Inventarisasi dan Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah namun tidak berpengaruh terhadap hubungan Legal Audit dan Optimalisasi Pemanfaatan Barang Milik Daerah.	Variabel: Inventarisasi Aset dan Legal Audit	Variabel Moderasi: Kualitas Aparatur Variabel X: Legal Audit Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan

2	Nasution Erlini, Harmein, dan Absah (2015)	Pengaruh Manajemen Aset terhadap Optimalisasi Aset Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Sumatera Utara	X1: Inventarisasi X2: Legal Audit X3: Penilaian Aset Y: Optimalisasi Aset	Secara Parsial dan Simultan: Inventarisasi aset, legal audit, dan penilaian aset berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset.	Variabel: Inventarisasi Aset dan Legal Audit	Variabel: Struktur Birokrasi Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan
3	Sidabalok, Rica Fransiska (2016)	Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Optimalisasi Barang Milik Daerah Kota Tebing Tinggi dengan Sumber Daya Manusia sebagai Variabel Moderating	X1: Perencanaan X2: Pelaksanaan X3: Inventarisasi X4: Legal Audit X5: Penilaian X6: Pengawasan dan Pengendalian X7: Komunikasi X8: Disposisi/Sikap X9: Struktur Birokrasi Y: Optimalisasi Barang Milik Daerah	Secara Parsial: Perencanaan, Inventarisasi, Penilaian, pengawasan dan Pengendalian berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi barang milik daerah. Pelaksanaan, Legal Audit, Komunikasi, Disposisi, dan Struktur Birokrasi berpengaruh positif tidak signifikan terhadap optimalisasi barang milik daerah. Secara Simultan: Perencanaan, pelaksanaan, inventarisasi, legal	Variabel: Inventarisasi Aset, Legal Audit, dan Struktur Birokrasi	Metode: Kuantitatif Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

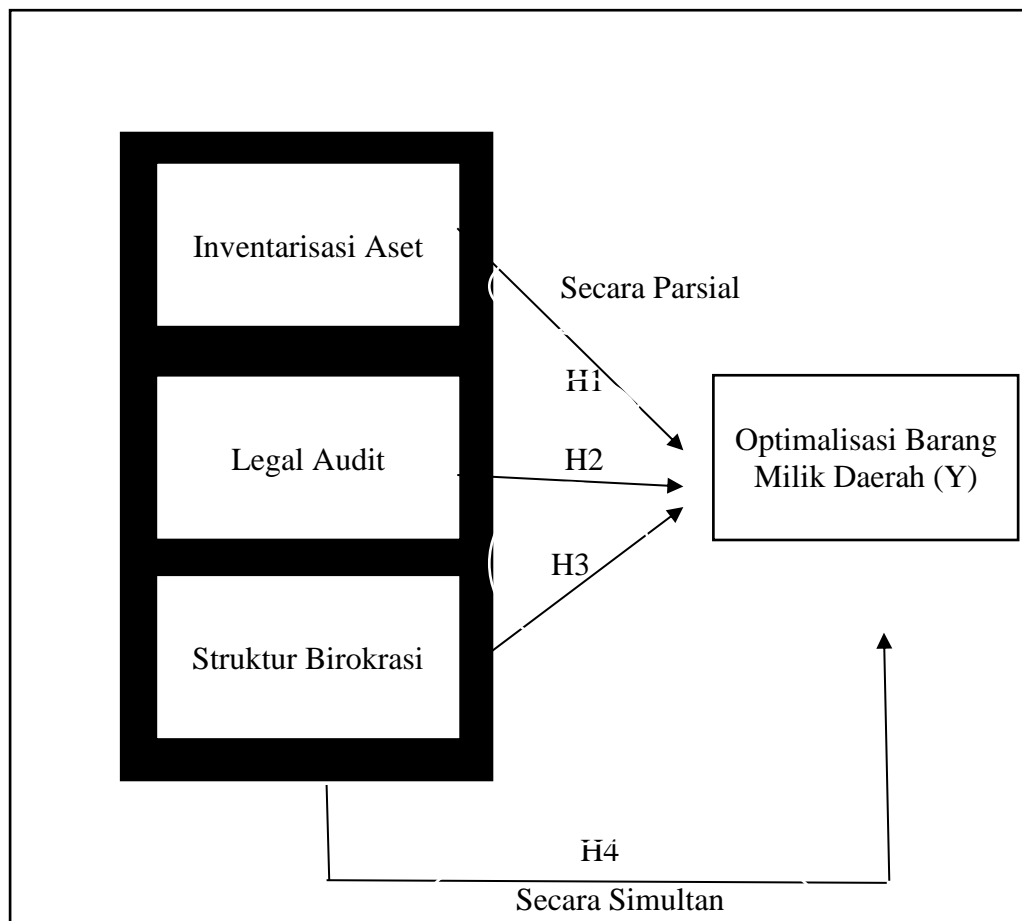
				audit, penilaian, pengawasan dan pengendalian, komunikasi, disposisi/sikap dan struktur birokrasi berpengaruh positif signifikan terhadap optimalisasi barang milik daerah.		
4	Amah, Hidayat (2020)	Pengaruh Manajemen Aset terhadap Optimalisasi Aset Tetap Lainnya (Bahan Bacaan) pada Dinas Perpustakaan dan Arsip Kabupaten Rokan Hulu	X1: Inventarisasi X2: Legal Audit X3: Penilaian Aset Y: Optimalisasi Aset	Secara Parsial: Hanya Legal Audit yang berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap. Secara Simultan: Inventarisasi aset, legal audit, dan penilaian aset berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset tetap.	Variabel Inventarisasi Aset dan Legal Audit	Variabel Struktur Birokrasi Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.
5	Litasari, Rostin, dan La Ode Anto (2018)	Pengaruh Inventarisasi Aset, Legal Audit, dan Penilaian Aset terhadap Optimalisasi	X1: Inventarisasi X2: Legal Audit X3: Penilaian Aset Y: Optimalisasi	Secara Parsial dan Simultan: Inventarisasi aset, legal audit, dan penilaian aset berpengaruh positif dan	Variabel Inventarisasi dan Legal Audit	Variabel Struktur Birokrasi Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

		Pemanfaatan Aset Tetap Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kolaka Timur	Pemanfaatan Aset Tetap	signifikan terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap.		
6	Jusmin, Nursalim (2018)	Pengaruh Manajemen Aset terhadap Tingkat Optimalitas Aset Tetap (Tanah dan Bangunan) Pemerintah Kabupaten Sorong	X1: Inventarisasi X2: Legal Audit X3: Penilaian Aset X4: Pengawasan dan Pengendalian Y: Optimalisasi Aset Tetap (Tanah dan Bangunan)	Secara Parsial: Inventarisasi, Penilaian, Pengawasan dan Pengendalian berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset tetap. Secara Simultan: Inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap	Variabel Inventarisasi dan Legal Audit	Variabel Struktur Birokrasi Objek Penelitian: Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

Sumber: Data yang diolah, 2021

2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan landasan dan teori dan masalah pada penelitian yang telah dijelaskan, maka kerangka pemikiran dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut:



Sumber: Data yang diolah, 2021

Gambar 2. 1
Kerangka Pemikiran

Sekarang dalam Sugiyono (2013:88) mengemukakan bahwa “Kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting”. Kerangka pemikiran akan menjelaskan hubungan antara variabel yang diteliti. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, dapat digambarkan hubungan antara variabel independen (variabel bebas) yaitu Inventarisasi, Legal Audit, dan Struktur

Birokrasi secara parsial dan simultan memengaruhi variabel dependen (variabel terikat) yaitu Optimalisasi Barang Milik Daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

2.4 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara dari rumusan masalah yang dikemukakan. Jawaban didasarkan pada teori-teori yang relevan dengan masalah yang diteliti. Menurut Bungin (2011: 85) Dengan hipotesis, penelitian menjadi jelas arah pengujiannya dengan kata lain hipotesis membimbing peneliti dalam melaksanakan penelitian di lapangan baik secara objek pengujian maupun dalam pengumpulan data.

2.4.1 Pengaruh Inventarisasi Aset terhadap Optimalisasi Barang Milik Daerah

Inventarisasi adalah kegiatan pendataan aset baik dari aspek fisik maupun non-fisik, dan pendataan aspek legalitas aset secara hukum. Dengan dilakukannya inventarisasi aset, maka informasi yang lengkap dan akurat dari nilai potensi aset dapat diperoleh (Hidayat, 2020). Dapat disimpulkan bahwa proses inventarisasi aset yang baik akan berdampak pada informasi mengenai aset yang lengkap dan relevan sehingga dapat memaksimalkan potensi aset untuk dimanfaatkan dan memudahkan pegawai dalam melakukan pelaporan barang. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₁: Terdapat pengaruh inventarisasi aset terhadap optimalisasi barang milik daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

2.4.2 Pengaruh Legal Audit terhadap Optimalisasi Barang Milik Daerah

Legal Audit merupakan kegiatan inventarisasi terhadap status penguasaan aset atau aspek legalitas aset. Legal audit yang berjalan dengan baik tentu akan memberi dampak yang baik terhadap pengoptimalisasian aset. Hal ini sejalan dengan pendapat (Sidabalok, 2016) bahwa “Salah satu indikator barang milik daerah optimal adalah terhindar dari masalah hukum dan semakin baik pelaksanaan legal audit akan meningkatkan optimalisasi barang milik daerah”. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₂: Terdapat pengaruh legal audit terhadap optimalisasi barang milik daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

2.4.3 Pengaruh Struktur Birokrasi terhadap Optimalisasi Barang Milik Daerah

Pengelolaan barang milik daerah pada instansi atau perangkat daerah tidak terlepas dari adanya struktur birokrasi yang mengatur fungsi dan tanggung jawab antar pegawai. Struktur birokrasi yang baik adalah yang memiliki SOP (*Standard Operational Procedures*) dan adanya fragmentasi atau pembagian tanggung jawab. Menurut Sidabalok (2016), “Semakin disiplin dan tertib suatu birokrasi, maka akan semakin termotivasi untuk meningkatkan pengoptimalan barang milik daerah”. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₃: Terdapat pengaruh struktur birokrasi terhadap optimalisasi barang milik daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.

2.4.4 Pengaruh inventarisasi aset, legal audit, struktur birokrasi terhadap optimalisasi barang milik daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan

Menurut Siregar (2020: 518) tahapan dalam manajemen aset ada 5 yaitu Inventarisasi Aset, Legal Audit Aset, Penilaian Aset, Optimalisasi Aset, serta pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset). Semua tahapan manajemen ini saling berhubungan membentuk pola pengelolaan yang baik. Pengelolaan yang baik juga didukung dengan adanya struktur birokrasi yang baik pula. Penelitian yang dilakukan oleh Sidabalok (2016) tentang Analisis Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Optimalisasi Barang Milik Daerah Kota Tebing Tinggi dengan Sumber Daya Manusia sebagai Variabel Moderating menunjukkan bahwa inventarisasi, legal audit, dan struktur birokrasi secara bersama-sama (simultan) berpengaruh positif signifikan terhadap optimalisasi barang milik daerah pada Pemerintah Kota Tebing Tinggi. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

H₄: Terdapat pengaruh inventarisasi aset, legal audit, struktur birokrasi terhadap optimalisasi barang milik daerah di Dinas Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumatera Selatan.