

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG

Lahirnya prinsip *Good Governance*, menuntut bahwa pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus membuat laporan keuangan yang transparan dan akuntabel. Tujuan utamanya adalah agar semua yang dilaporkan baik itu Barang Milik Negara (BMN) maupun Barang Milik Daerah (BMD) bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara keseluruhan dan tepat sesuai tujuan. Namun, pengelolaan aset/barang milik negara atau daerah tidak semudah yang dibayangkan, banyak sekali faktor yang menjadi kendala, antara lain, masih banyak instansi yang belum dapat menyajikan data secara pasti, berapa sesungguhnya nilai aset tersebut.

Pencatatan yang ada pada instansi pemakai barang masih banyak yang tidak *up to date* dan sudah ketinggalan zaman karena nilai yang tercatat pada umumnya didasarkan atas nilai perolehan yang tentu tidak mencerminkan nilai sesungguhnya. Belum lagi permasalahan-permasalahan lain di bidang pengelolaan aset daerah seperti tidak jelasnya status hukum aset, pemanfaatan aset oleh pihak lain yang tidak mengikuti prosedur, tukar-menukar aset daerah yang cenderung merugikan daerah, pencatatan aset yang tidak tertib dan konflik kepentingan dalam pemanfaatan aset daerah.<sup>1</sup> Faktor lainnya adalah terbatasnya tenaga SDM yang menyajikan laporan keuangan, kebijakan untuk pengelolaan aset yang belum mengakomodir semua hal yang diperlukan, penguasaan dan pemeliharaan aset agar tidak hilang, rusak, atau dicuri, dan sebagainya. Permasalahan mengenai pengelolaan aset daerah ini harus segera diselesaikan. Walaupun belum sempurna namun harus ada pembenahan dalam penataannya karena aset daerah merupakan kekayaan yang harus

---

<sup>1</sup>Sumini dan Oktavia Ester Pangaribuan. 2010. *Penggunaan, Pengamanan dan Pemeliharaan BMD*. Pusdiklat Kekayaan Negara dan Perimbangan Keuangan. Hlm 13

dipelihara, diamankan, dan dimanfaatkan sebaik mungkin sebagai amanah yang harus diemban untuk masyarakat.

Untuk menjawab tantangan diatas maka lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang merupakan peraturan turunan Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Hal tersebut merupakan perubahan paradigma baru dalam pengelolaan barang milik negara/daerah dan memunculkan optimisme baru dalam penataan dan pengelolaan barang/aset negara/daerah yang lebih tertib, akuntabel dan transparan. Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal1 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara/daerah, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset.

Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset Negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara).<sup>2</sup>

Aset daerah harus dijaga, dikelola, diamankan dan dimanfaatkan dengan sebaik mungkin, selain sebagai amanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat selaku *stakeholder*, aset daerah juga merupakan sumber potensial penerimaan daerah serta dapat membantu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, pemerintah daerah harus pandai dan terampil dalam mengelola aset atau barang milik daerah dan dituntut

---

<sup>2</sup>Hasfi, Nyemas, Martoyo dan Dwi Haryono. *Pengelolaan Barang Milik Daerah di DPKAD Kab. Sintang Tahun 2013*. Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIAN-2013. Hlm 2

untuk membenahi sistem pengelolaan aset daerah dengan berpedoman pada regulasi dan undang-undang yang berlaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan acuan utama pemerintah dalam pengelolaan aset daerah, yang juga sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pedoman Penilaian Barang Daerah, serta dipertegas dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Aset daerah merupakan suatu potensi ekonomi dan sumber daya yang bersifat mutlak bagi setiap pemerintah daerah. Pengelolaan aset yang baik akan berkontribusi besar bagi pemerintah daerah, sebaliknya jika pengelolaannya buruk maka akan berdampak buruk pula pada pemerintah daerah tersebut.

Aset atau barang milik daerah itu sendiri dikelola oleh unit organisasi yang memiliki hak dan tanggung jawab atas aset tersebut. Pengelola barang/aset daerah tersebut adalah pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah.<sup>3</sup> Pengelolaan aset atau barang milik daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mampu secara profesional dan mandiri mengelola asetnya melalui kemampuan manajemen aset yang terbagi dalam lima tahapan kerja, yaitu: inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi pemanfaatan aset serta pengawasan dan pengendalian dengan pengembangan Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA).<sup>4</sup>

Menghadapi persoalan pengelolaan aset daerah perlu proses yang cukup panjang, pemerintah daerah dituntut untuk bekerja keras dalam pelaksanaannya sehingga tujuan tersebut bisa tercapai. Untuk mencapai hal tersebut tentunya bukan perkara yang mudah,

---

<sup>3</sup>Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

<sup>4</sup>Homer, Yonas, and Wahyu Widayat. *Inventarisasi Dan Legalisasi Aset Tetap Tanah Dan Bangunan Milik Pemerintah Daerah Provinsi Papua Di Kota Jayapura Tahun 2012*. Diss. Universitas Gadjah Mada, 2014. Hlm 2

pasalnya banyak hal yang harus diperbaharui dan diperbaiki. Struktur pemerintahan merupakan elemen utama yang harus diperbaiki dan diperbaharui, karena dengan struktur yang baik akan menghasilkan pekerjaan yang baik, begitu pula sebaliknya. Semuanya harus dilihat dari tupoksinya dan harus disesuaikan dengan pejabat yang diperlukan, sehingga tidak terjadi pemerintahan yang kaya struktur tapi miskin fungsi, dan tidak juga terjadi sebaliknya kaya fungsi tapi miskin struktur, harus seimbang antara keduanya. Peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan aset daerah juga harus dipertegas, selama ini peraturan yang ada hanyalah mengenai teknis pengelolaan dan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hukuman atau *punishment* kepada pemerintah yang melalaikan tupoksinya.

Persoalan asetpun muncul dari sorotan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan DIY. Seperti yang kita ketahui ada 5 kabupaten/kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Sleman, Kulon Progo dan Gunung Kidul. Jika dilihat secara sekilas tidak ada permasalahan terkait pengelolaan aset daerah. Kabupaten Sleman misalnya, menurut data yang dilangsir dalam berita koran lokal berau post bahwa tidak ada permasalahan terkait pengelolaan aset daerah di Kabupaten Sleman, Pemda Sleman memastikan aset-aset diadakan pendataan lapangan kemudian diinventarisasi aset/barang yang ada data ataupun buktinya, dan barang/aset yang tidak ada bukti kepemilikannya tidak dimasukkan ke daftar inventaris barang milik daerah, namun barang tersebut diusahakan statusnya harus jelas dan bekerjasama dengan SKPD atau instansi terkait.<sup>5</sup> Bahkan, belum lama ini beberapa pejabat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bulungan melakukan kunjungan kerja ke Kabupaten Sleman guna belajar tata cara terkait pengelolaan aset daerah.<sup>6</sup> Hal tersebut menegaskan bahwa tidak ada permasalahan terkait pengelolaan aset daerah di Kabupaten Sleman.

---

<sup>5</sup>Berau Post, edisi kamis, 12 november 2015. Diakses tanggal 19 april 2015 pukul 01.00 WIB

<sup>6</sup>*Ibid*,

Tidak jauh berbeda dengan kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo juga tidak mengalami permasalahan yang serius terkait pengelolaan aset daerah, bahkan ketiga Kabupaten/kota Tersebut akan mudah mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena tidak ada kasus yang terjadi dalam pengelolaan aset daerah. Wajar Tanpa Pengecualian merupakan suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).<sup>7</sup>

Berbeda dengan Kabupaten/Kota sebelumnya, persoalan pengelolaan aset pun terjadi pada Kabupaten Bantul. Berdasarkan catatan berita sub bagian hukum BPK perwakilan DIY, bahwasanya pada tahun 2015 ada beberapa aset yang bermasalah. Pemkab Bantul menelusuri asal-usul aset daerah senilai Rp10,2 miliar karena mendapat sorotan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terkait aset tersebut. Aset-aset tersebut sampai saat ini masih belum jelas asal-usul dan administrasinya. Tahun 2014, hal serupa juga terjadi di Pemkab Bantul, aset senilai Rp 35 miliar masih menjadi catatan merah dari BPK, dan pada tahun 2015 masih ada aset senilai Rp 10,2 miliar dari total aset sebesar Rp 3,2 triliun yang harus segera diselesaikan persoalan administrasinya.<sup>8</sup>

Menurut catatan berita dari sub bagian hukum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan DIY, bahwasanya permasalahan aset yang ditelusuri asal-usulnya tersebut hampir terdapat di seluruh SKPD yang ada di Pemkab Bantul, baik kantor, badan maupun dinas. Namun, nilai yang paling besar ada di Dinas Pekerjaan Umum (DPU) yang mencapai Rp 1,4 triliun, karena masih banyak gedung yang belum ternilai asetnya. Permasalahan pada aset-aset tersebut terjadi dari banyak sisi yang semuanya sudah dijelaskan dalam UU, Perda maupun Perbup tentang pengelolaan aset daerah, dan seharusnya tidak terjadi dalam

---

<sup>7</sup>Buletin Teknis (Bultek) 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah paragraf 13.

<sup>8</sup>Harian seputar indonesia, edisi 10 maret 2015 hlm 12

prakteknya. Kesalahan tersebut antara lain, tidak adanya nomor rekening atau kode barang, tidak adanya tahun perolehan, tidak diketahui asal usul barang apakah dari hasil jual beli atau hibah, dan tidak adanya harga satuan pada aset-aset tersebut. Sedangkan, dalam ketentuan dan peraturan yang sudah ditetapkan harus dicantumkan semuanya, agar aset-aset tersebut jelas asal-usulnya, dan agar aset-aset daerah yang ada di Pemkab Bantul khususnya di Dinas Pekerjaan Umum (DPU) benar-benar sah dan bisa dipertanggungjawabkan baik kepada BPK sendiri maupun kepada masyarakat secara keseluruhan.

Permasalahan tersebut tentu akan berimbas kepada kinerja seluruh SKPD yang ada di Pemkab Bantul, pasalnya jika permasalahan aset itu tidak terselesaikan dan mendapat sorotan dari BPK, maka bisa dipastikan Bantul tidak akan mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Lampu merah dari BPK tersebut merupakan peringatan terhadap Pemkab Bantul khususnya Dinas Pekerjaan Umum (DPU) terkait pengelolaan aset daerah yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Selain mendapat sorotan dari BPK, permasalahan aset tersebut tentunya akan berimbas juga terhadap kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah kabupaten Bantul, jika permasalahan tersebut terus menerus terjadi dan tidak segera diselesaikan tentunya akan mempersulit dalam pelaporan, dan hal tersebut tentunya akan menimbulkan berbagai perspektif di masyarakat mengenai kinerja pemerintah daerah Kabupaten Bantul, dan akan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerahnya. Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti tertarik untuk menganalisa lebih jauh tentang **“Pengelolaan Aset Daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul Tahun 2014-2015”**.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pengelolaan aset daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul tahun 2014-2015?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan aset daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bantul?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pengelolaan barang/aset daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kab. Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan barang/aset daerah di Dinas Pekerjaan Umum Kab. Bantul.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

1. Secara teoritis, manfaat dari penelitian ini adalah:
  - a. Menambah pengetahuan tentang proses pengelolaan barang/aset daerah, serta faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan aset daerah tersebut.
  - b. Sebagai bahan kajian studi banding dalam rangka penelitian lebih lanjut.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi masukan:
  - a. Bagi peneliti  
Manfaat dari penelitian ini bagi peneliti sendiri adalah dapat mengetahui dan menambah wawasan tentang pengelolaan aset daerah, dan dapat mengaplikasikan teori-teori yang di dapat di bangku kuliah ke lapangan.
  - b. Bagi pemerintah

Sebagai bahan acuan dan perbaikan dalam kinerja pejabat pemerintah khususnya dalam pengelolaan aset.

## 1.5 KERANGKA DASAR TEORI

Teori adalah serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu hipotesa.<sup>9</sup> Teori juga merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara merinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan antara satu konstruk dengan lainnya.<sup>10</sup>

Teori juga adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.<sup>11</sup> Jadi, adapun kerangka teori dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1.5.1 Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah

Kata pengelolaan dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan. Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan memang itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang daerah yang meliputi perencanaan, penentuan, kebutuhan, penganggaran, standarisasi barang dan harga, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, perubahan status hukum serta penatausahaannya.<sup>12</sup> Pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian

---

<sup>9</sup>Muchtar Mas'ud. *Disiplin dan Metodologi*. Jakarta, LP3ES, 1989, hal. 216.

<sup>10</sup>Cecep Winata. 2012. *Kerangka Pemikiran Teoritik*. Modul 4 UMBY-FE: Jakarta. Hlm 1

<sup>11</sup>Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survey*, Lp3ES: Jakarta. Hal 37

<sup>12</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 30 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.



hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Barang milik daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh lainnya yang sah.<sup>13</sup>

#### 1.5.1.1 Manajemen

Manajemen berasal dari bahasa Inggris yaitu *to manage*, yang artinya mengurus, mengatur, melaksanakan dan mengelola.<sup>14</sup> Menurut *Ensiklopedi Administrasi Indonesia*, **manajemen** adalah: segenap kekuatan menggerakkan sekelompok orang yang mengerahkan fasilitas dalam satu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Maka dari itu manajemen dapat berlangsung:

1. Dalam *bidang kerja administrasi* seperti; kepegawaian, *perbekalan*, keuangan, tata usaha, dan hubungan masyarakat.
2. Dapat dilaksanakan dalam bidang kerja substansi seperti; produksi, penjualan, pengajaran, industrialisasi, agrarian, pertahanan keamanan, dan sebagainya.<sup>15</sup>

Pengertian manajemen menurut Luther Hasley Guliek mengemukakan teori tentang **aktivitas manajemen** yang mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. *Planning* atau Perencanaan.
2. *Organizing* atau Pengorganisasian.
3. *Staffing* atau Penyusunan Staf.
4. *Directing* atau Pembimbingan.
5. *Coordinating* atau Pengkoordinasian.
6. *Budgeting* atau Penganggaran.<sup>16</sup>

#### 1.5.1.2 Manajemen Aset

---

<sup>13</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

<sup>14</sup>Faustino Cardoso Gomes. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset hlm.1

<sup>15</sup>Eselon IV Lembaga Administrasi Negara. Diktat Teknis. 2007. Manajemen Aset Daerah (Asset Management Pyscal). Hlm. 2

<sup>16</sup>*Ibid*, hal 3

Pengertian aset secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersial (*commercial value*) atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu (perorangan). Aset adalah barang yang dalam pengertian hukum disebut benda yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak. Barang yang dimaksud meliputi barang yang tidak bergerak (tanah dan atau bangunan) dan barang bergerak, baik yang berwujud (*tangible*) maupun tidak terwujud (*intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu perusahaan, badan usaha, institusi atau individu perorangan.<sup>17</sup> Aset atau barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>18</sup>

Manajemen aset tidak bisa terlepas dari siklus pengelolaan barang yang dimulai dari perencanaannya sampai penghapusan barang tersebut, yang kalau diurut adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan (*planning*), meliputi penentuan kebutuhan dan penganggarnya.
2. Pengadaan (*Procurement*), meliputi cara pelaksanaannya, standard barang dan harga atau penyusunan spesifikasi dan sebagainya.
3. Penyimpanan dan penyaluran (*storage and distribution*).
4. Pengendalian (*Controlling*).
5. Pemeliharaan (*Maintainance*).
6. Pengamanan (*Safety*).
7. Pemanfaatan penggunaan (*Utilities*).
8. Penghapusan (*Disposal*).

---

<sup>17</sup>Siregar, D.Doli.2004. Manajemen Aset. Jakarta : PT Grahatama Pustaka Utama. Hlm 178

<sup>18</sup>Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang pengelolaan barang milik negara/daerah

## 9. Inventarisasi (*Inventarization*)<sup>19</sup>

### 1.5.1.3 Manajemen Aset Daerah

Pemerintah daerah dituntut untuk menertibkan administrasi terkait pengelolaan aset atau barang milik daerah, maka dari itu telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang pedoman teknis pengelolaan barang milik daerah, dengan tujuan untuk menjadi pedoman pemerintah daerah dalam pengelolaan barang milik daerah. Dalam pasal 4 ayat 2 pada peraturan tersebut dijelaskan bahwa **Pengelolaan barang daerah** adalah rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang daerah yang meliputi, perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindah-tanganan, pembinaan pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan, tuntutan ganti rugi. Selanjutnya dalam ayat sebelumnya yaitu ayat 1 pada pasal yang sama dijelaskan bahwa **Pengelolaan barang daerah** tersebut dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastiannilai.

Pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan azas:

1. 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.
2. Azas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan.
3. Azas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

---

<sup>19</sup>Op.cit, hlm 5

4. 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.
5. Azas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
6. 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.<sup>20</sup>

#### 1.5.2 Pemerintah Daerah

Pemerintah dan pemerintahan merupakan dua istilah yang sering kali disamakan, namun jika diteliti lebih jauh, antara pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah berarti 'organ atau perlengkapan'. Pemerintah dalam arti luas berarti semua organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Singkatnya, Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sebaliknya, pemerintah dalam arti sempit adalah hanyalah lembaga eksekutif.<sup>21</sup> Sedangkan pemerintahan menunjukkan kepada 'bidang-bidang tugas atau fungsi'. Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.<sup>22</sup> Jadi, pemerintah daerah berarti semua organ, badan atau

---

<sup>20</sup>*Ibid, hlm 8*

<sup>21</sup>Jimung, Martin. 2005. *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama.

<sup>22</sup>*Ibid,*

lembaga, alat perlengkapan daerah yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan yang ada di daerah.

Sedangkan dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 dijelaskan bahwa, pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>23</sup>

### **1.5.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengelolaan Aset**

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan aset menurut Doli D. Siregar adalah inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset dan pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset). Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

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

Inventarisasi aset terdiri atas 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. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan, kodifikasi/*labelling*, pengelompokan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset.

#### **2. Legal Audit**

Legal audit merupakan satu 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

---

<sup>23</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan ataupun pengalihan aset. Permasalahan legal yang sering ditemui antara lain status hak penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor, dan lain-lain.

### **3. Penilaian Aset**

Penilaian aset merupakan satu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Biasanya ini dikerjakan oleh konsultan penilaian yang independen. Hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual.

### **4. Optimalisasi Aset**

Optimalisasi aset merupakan proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah atau volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam tahapan ini aset-aset yang dikuasai pemda diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Tentunya kriteria untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan. Sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan harus dicari faktor penyebabnya. Apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah, ataupun faktor lainnya. Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

### **5. Pengawasan dan Pengendalian**

Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan dan pengalihan aset merupakan satu permasalahan yang sering menjadi hujatan kepada pemda saat ini. Satu sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja aspek ini adalah pengembangan SIMA. Melalui SIMA, transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu

adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMA ini keempat aspek itu diakomodasi dalam sistem dengan menambahkan aspek pengawasan dan pengendalian. Sehingga setiap penanganan terhadap satu aset, termonitor jelas, mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggungjawab menanganinya. Hal ini yang diharapkan akan meminimalkan KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) dalam tubuh Pemda.<sup>24</sup>

## 1.6 DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konseptual merupakan suatu usaha untuk menjelaskan batasan antara satu konsep dengan konsep yang lainnya agar tidak terjadi kerancuan atau kesalahpahaman. Definisi konseptual juga merupakan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara tepat suatu fenomena yang akan diteliti. Definisi konseptual ini juga digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial.<sup>25</sup> Adapun definisi konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengatur, menata dan memajemen dalam rangka penertiban administrasi barang milik daerah yang merupakan barang yang diperoleh dari APBD atau diperoleh dari hasil lainnya yang sah.
2. Pemerintah Daerah, yaitu suatu organisasi atau instansi yang berada di daerah dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala urusan yang berada di daerah tersebut.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi aset daerah, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset dan pengembangan SIMA (sistem informasi

---

<sup>24</sup>Op. Cit, hlm 518-519

<sup>25</sup>Singarimbun Masri. 1992. *Metode penelitian survey*. Jakarta: LP3S.

manajemen aset). Kelima faktor dan tahapan tersebut saling berhubungan dan terintegrasi antara satu sama lain.

## 1.7 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat yang didefinisikan yang dapat diamati. Secara tidak langsung definisi operasional itu akan menunjuk alat pengambil data yang cocok digunakan atau mengacu pada bagaimana mengukur suatu variabel.<sup>26</sup>

Adapun indikator dalam penelitian ini yaitu:

1. Pengelolaan Aset/Barang Milik Daerah
  - a. Perencanaan dan pengagaran;
  - b. Pengadaan;
  - c. Penerimaan, Penyimpanan dan Penyaluran;
  - d. Penggunaan;
  - e. Penatausahaan;
  - f. Pemanfaatan;
  - g. Pengamanan dan pemeliharaan;
  - h. Penilaian;
  - i. Penghapusan;
  - j. Pemindahtanganan;
  - k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
  - l. Pembiayaan; dan
  - m. Tuntutan ganti rugi.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan aset/barang milik daerah
  - a. Inventarisasi Aset

---

<sup>26</sup>Tanjung Nurbahdin dan Ardinal. 2005. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kencana. Hlm 60.



- b. Legal Audit
- c. Penilaian Aset
- d. Optimalisasi Aset
- e. Pengawasan dan Pengendalian (Pengembangan SIMA).

## **1.8 METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Adapun pengertian dari penelitian kualitatif yaitu mengangkat secara ideografis berbagai fenomena dan realitas sosial. Pembangunan dan pengembangan teori sosial khususnya sosiologi dapat dibentuk dari empiri melalui berbagai fenomena atau kasus yang diteliti.<sup>27</sup> Penelitian kualitatif yang digunakan peneliti untuk mendapatkan fakta-fakta yang ada dalam proses pengelolaan barang milik daerah.

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kabupaten Bantul. Lokasi ini dipilih karena pada tahun 2014 dan 2015 ditemukan persoalan terkait dengan pengelolaan aset.

### **3. Unit Analisis**

Sesuai dengan permasalahan yang ada pada pembahasan penelitian ini, maka unit analisis dari penelitian ini adalah Dinas Pekerjaan Umum (DPU) Kabupaten Bantul serta Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan Keuangan Aset Daerah Bantul.

### **4. Jenis Data**

Adapun sumber data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu menggunakan :

- a. Data Primer

---

<sup>27</sup>Somantri Rusliwa Gumilar. 2005. Memahami Metode Kualitatif. Jurnal Makara, Sosial Humaniora. Vol 9 No 2. Hal 64

Data primer merupakan data yang didapatkan langsung dari informan atau unit analisa melalui wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang merupakan data penunjang dalam menganalisa masalah-masalah yang ada pada penelitian ini. Adapun sumber data pada penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, internet, dokumen resmi dari pemerintah terkait dan literatur lain yang berkaitan dengan penelitian.

## 1.9 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

### 1.9.1 Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan pendekatan dan pengamatan secara langsung ke objek penelitian sehingga diperoleh data-data yang diperlukan. Observasi juga merupakan pengamatan yang dilakukan secara sengaja, sistematis, mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan.<sup>28</sup>

### 1.9.2 Wawancara mendalam (*depth interview*)

Wawancara yaitu pengumpulan data dengan melakukan wawancara langsung dengan informan atau responden yaitu staff dari SKPD yang terkait masalah pengelolaan aset dan juga staff dari DPPKAD Bantul selaku penanggung jawab pengelolaan aset daerah di Kabupaten Bantul.

### 1.9.3 Dokumentasi

Dokumentasi ini merupakan pelengkap dari observasi dan wawancara, sebuah penelitian tentunya akan lebih dipercaya dan dapat dipertanggungjawabkan jika adanya dokumentasi, baik berupa laporan maupun gambar-gambar. Menurut Herdiansyah, studi dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif

---

<sup>28</sup>Joko P. Subagyo. 1997. “*Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*”. Jakarta : Rineka Cipta. hlm. 63

dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek.<sup>29</sup>

## 1.10 TEKNIK ANALISIS DATA

Analisis data merupakan proses mengatur urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan saluran uraian dasar yang membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan hubungan dan mencari hubungan antara dimensi dimensi uraian.<sup>30</sup>

Ada beberapa tahapan-tahapan yang perlu dilakukan dalam menganalisa penelitian kualitatif, diantaranya:

### 1. Mengorganisasikan data

Data yang telah diperoleh dari obyek penelitian melalui wawancara mendalam (*depth interview*) dituliskan dengan lengkap, dibaca dan dipelajari berulang-ulang agar peneliti dapat memahami dengan benar hasil penelitian yang telah didapatkan.

### 2. Pengelompokan berdasarkan kategori, tema dan pola jawaban

Pada tahap ini dibutuhkan pengertian yang mendalam terhadap data, perhatian yang penuh dan keterbukaan terhadap hal-hal yang muncul di luar apa yang ingin digali. Berdasarkan kerangka teori dan pedoman wawancara, peneliti menyusun sebuah kerangka awal analisis sebagai acuan dan pedoman dalam melakukan coding. Dengan pedoman ini, peneliti kemudian kembali membaca transkrip wawancara dan melakukan *coding*, melakukan pemilihan data yang relevan dengan pokok pembicaraan. Data yang relevan diberi kode dan penjelasan singkat, kemudian dikelompokan atau dikategorikan berdasarkan kerangka analisis yang telah dibuat.

---

<sup>29</sup>Dian Eka Rahmawati. 2011. "Diktat Mata Kuliah Metode Penelitian Sosial". Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

<sup>30</sup>Patton P. 2002. *Ketrampilan Kepemimpinan*. Jakarta: Mitra Media. hlm. 21.

Pada penelitian ini, analisis dilakukan terhadap sebuah kasus yang diteliti. Peneliti menganalisis hasil wawancara berdasarkan pemahaman terhadap hal-hal diungkapkan oleh responden. Data yang telah dikelompokkan tersebut oleh peneliti dicoba untuk dipahami secara utuh dan ditemukan tema-tema penting serta kata kuncinya. Sehingga peneliti dapat menangkap pengalaman, permasalahan, dan dinamika yang terjadi pada subjek.

### 3. Menguji Asumsi atau Permasalahan yang ada terhadap Data

Setelah kategori pola data tergambar dengan jelas, peneliti menguji data tersebut terhadap asumsi yang dikembangkan dalam penelitian ini. Pada tahap ini kategori yang telah didapat melalui analisis ditinjau kembali berdasarkan landasan teori yang telah dijabarkan dalam bab II, sehingga dapat dicocokkan apakah ada kesamaan antara landasan teoritis dengan hasil yang dicapai. Walaupun penelitian ini tidak memiliki hipotesis tertentu, namun dari landasan teori dapat dibuat asumsi-asumsi mengenai hubungan antara konsep-konsep dan faktor-faktor yang ada.

### 4. Mencari Alternatif Penjelasan bagi Data

Setelah kaitan antara kategori dan pola data dengan asumsi terwujud, peneliti masuk ke dalam tahap penjelasan. Dan berdasarkan kesimpulan yang telah didapat dari kaitanya tersebut, penulis merasa perlu mencari suatu alternative penjelasan lain tetnag kesimpulan yang telah didapat. Sebab dalam penelitian kualitatif memang selalu ada alternative penjelasan yang lain. Dari hasil analisis, ada kemungkinan terdpat hal-hal yang menyimpang dari asumsi atau tidak terfikir sebelumnya. Pada tahap ini akan dijelaskan dengan alternative lain melalui referensi atau teori-teori lain. Alternatif ini akan sangat berguna pada bagian pembahasan, kesimpulan dan saran.

### 5. Menulis Hasil Penelitian

Penulisan data subjek yang telah berhasil dikumpulkan merupakan suatu hal yang membantu penulis untuk memeriksa kembali apakah kesimpulan yang dibuat telah selesai. Dalam penelitian ini, penulisan yang dipakai adalah presentase data yang didapat yaitu, penulisan data-data hasil penelitian berdasarkan wawancara mendalam dan observasi dengan subjek dan *significant other*. Proses dimulai dari data-data yang diperoleh dari subjek dan *significant other*, dibaca berulang kali sehingga penulis mengerti benar permasalahannya, kemudian dianalisis, sehingga didapat gambaran mengenai penghayatan pengalaman dari subjek. Selanjutnya dilakukan interpretasi secara keseluruhan, dimana di dalamnya mencakup keseluruhan kesimpulan dari hasil penelitian.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>Moh. Nasir. 1980. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 63