

BAB II

LANDASAN TEORI

Pengelolaan barang milik daerah pada dasarnya berhubungan dengan manajemen materil dan manajemen perlengkapan daerah. Manajemen materil adalah proses kegiatan perencanaan kebutuhan pemilihan sumber, pembelian, pemindahan, penyimpanan dan pengawasan materil/produksi dalam rangka meningkatkan keuntungan perusahaan[1]. Yang dimaksud dengan perlengkapan daerah adalah perlengkapan materil atau milik Pemerintah Daerah, sedangkan manajemen perlengkapan daerah atau pengelolaan perlengkapan daerah adalah segenap proses penyelenggaraan yang meliputi fungsi merencanakan, mengatur melaksanakan dan mengontrol terhadap barang-barang milik Pemerintah Daerah, sehingga tercapailah efisiensi di bidang perlengkapan daerah. Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang/jasa Instansi Pemerintah, barang adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, peralatan, yang spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna barang jasa. Berdasarkan lampiran Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan barang daerah dijelaskan bahwa : "Barang Daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dimiliki maupun yang dikuasai yang berwujud, baik yang bergerak maupaun tidak bergerak serta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang

dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat berharga lainnya”[2]. Lebih jauh disebutkan barang milik daerah terdiri dari :

- a. Barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah.
- b. Barang yang dimiliki oleh perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan Lampiran Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan barang daerah, maka barang daerah dikelompokkan kedalam 19 bidang, yaitu : Bidang Tanah, Bidang jalan dan jembatan, Bidang bagunaan air, Bidang instalasi, Bidang Jaringan, Bidang bangunan gedung, Bidang monumen, Bidang alat-alat besar, Bidang alat-alat angkut, Bidang alat bengkel, Bidang alat-alat pertanian, Bidang alat-alat kantor dan rumah tangga, Bidang alat studio, Bidang alat kedokteran, Bidang alat laboratorium, Bidang buku/perpustakaan, Bidang barang bercorak kesenian, kebudayaan, Bidang hewan/ternak dan tumbuh-tumbuhan, Bidang alat keamanan. Selanjutnya disebutkan juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan barang daerah, bahwa yang dimaksud dengan barang inventaris adalah ”seluruh barang yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah yang penggunaannya lebih dari satu tahun dan dicatat serta didaftarkan dalam buku inventaris”[3].

Pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah ini dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut : Azas fungsional, Azas kepastian hukum, Azas transparansi, Azas

efisiensi, Azas akuntabilitas dan Azas kepastian nilai. Barang milik negara/daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD dan juga barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Adapun barang yang berasal dari perolehan lain yang sah meliputi :

- a. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis.
- b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak.
- b. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang.
- c. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengelolaan barang milik negara/daerah berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2006 meliputi :

- a. Perencanaan kebutuhan dan penaganggaran.
- b. Pengadaan.
- b. Penggunaan.
- c. Pemanfaatan.
- d. Pengamanan dan pemeliharaan.
- e. Penilaian.
- f. Penghapusan.
- g. Pemindahtanganan.
- h. Penatausahaan.
- i. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Untuk mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah

daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi manajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengelolaan kekayaan aset yang memadai juga, dimana terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yakni: (1) adanya perencanaan yang tepat, (2) pelaksanaan/pemanfaatan secara efisien dan efektif, dan (3) pengawasan (monitoring).

Pemerintah daerah perlu membuat perencanaan kebutuhan aset yang akan digunakan/dimiliki. Berdasarkan rencana tersebut, pemerintah daerah kemudian mengusulkan anggaran pengadaannya. Dalam hal ini, masyarakat dan DPRD perlu melakukan pengawasan (monitoring) mengenai apakah aset atau kekayaan untuk dimiliki daerah tersebut benar-benar dibutuhkan daerah. Seandainya memang dibutuhkan, maka pengadaannya harus dikaitkan dengan cakupan layanan yang dibutuhkan dan diawasi apakah ada mark-up dalam pembelian tersebut. Setiap pembelian barang atau aset baru harus dicatat dan terdokumentasi dengan baik dalam sistem database kekayaan daerah.

Pada dasarnya 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 daerah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan, dan barang modal lainnya.

Kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD yang harus melakukan pengawasan (monitoring) terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan kekayaan milik daerah. Hal yang cukup penting diperhatikan pemerintah daerah adalah perlunya dilakukan perencanaan terhadap biaya operasional dan pemeliharaan untuk setiap kekayaan yang dibeli atau diadakan. Hal ini disebabkan sering kali biaya operasi dan pemeliharaan tidak dikaitkan dengan belanja investasi/modal. Mestinya terdapat keterkaitan antara belanja investasi/modal dengan biaya operasi dan pemeliharaan yang biaya tersebut merupakan *commitment cost* yang harus dilakukan. Selain biaya operasi dan pemeliharaan, biaya lain yang harus diperhatikan misalnya biaya asuransi kerugian. Pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik.

Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probability 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.

2. Akuntabilitas proses (process accountability), terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamnya dilakukan compulsory competitive tendering contract (CCTC) dan penghapusan mark-up. Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
3. Akuntabilitas kebijakan (policy accountability), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Keterlibatan auditor internal dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistensi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan standar yang berlaku. Selain itu, auditor juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan menyangkut pengakuan aset (recognition), pengukurannya (measurement), dan penilaiannya (evaluation). Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah. Penelitian yang dilakukan terhadap pengelolaan aset pemerintah daerah merupakan kajian

terhadap evaluasi kebijakan, dikatakan demikian karena pengelolaan aset pemerintah daerah merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Evaluasi kebijakan adalah sebagai tujuan sistemik, pengamatan empiris tentang pengaruh kebijakan yang berjalan dan program pemerintah yang telah ditentukan sasaran dalam bentuk tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Sementara pada dasarnya ada lima faktor yang mempengaruhi pemanfaatan hasil evaluasi publik yaitu karakteristik informasi, cara pengkajian, struktur masalah, struktur birokrasi dan politik, interaksi antara pelaku kebijakan. Karakteristik informasi, hal ini hasil yang perlu diperhatikan ialah informasi harus jelas, lengkap dan tidak menimbulkan banyak pertanyaan baru, kongkret dan praktis cara penyajiannya dimaksudkan pelaku evaluasi kebijakan publik benar-benar mereka memiliki kompetensi cukup memadai[1].

Manajemen adalah : proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Manajemen menurut Oei Liang Lee adalah ilmu dan seni merencanakan, mengorganisasikan mengarahkan, mengkoordinasikan, serta mengawasi tenaga manusia dengan bantuan alat-alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan berbagai pendapat dan penjelasan dari para ahli diatas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa manajemen adalah ilmu dan seni untuk memahami bagaimana manusia bekerjasama dan mampu untuk merencanakan,

mengorganisasikan, mengarahkan serta mengawasi sehingga tujuan organisasi yang telah ditetapkan dapat dicapai.

Proses manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi, dalam hal ini proses pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana yang diatur dalam PP Nomor 6 Tahun 2006, harus didukung adanya efektifitas organisasi, sumber daya aparatur pelaksana serta aturan dan praktik manajemen yang dinamis. Berdasarkan teori pokok yang telah disebutkan di muka bahwa proses manajemen dipengaruhi oleh faktor-faktor kritis atau variabel yang dapat menghambat dan memperlancar proses kegiatan manajemen. sumber daya adalah merupakan faktor penting dalam suatu organisasi karena sumber daya merupakan sumber energi bagi organisasi. Sumber daya merupakan masukan-masukan yang oleh organisasi diubah menjadi produk-produk atau jasa-jasa untuk menambali kemampuan organisasi itu sendiri. Dalam pengertian ini sumber daya merupakan modal, sarana suatu lembaga untuk menjalankan keorganisasiannya.

Mengingat adanya kelangkaan dalam hal sumber daya, maka perlu adanya suatu prioritas dalam alokasi-alokasi sumber daya demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. tujuan tersebut, yakni ;

- a. Mencapai perubahan-perubahan dalam nilai dan struktur di dalam atau di luar dirinya melalui pengalokasian yang strategis dan taktis,
- b. Menerapkan, memelihara dan melindungi pola-pola hubungan dan tindakan normatif melalui kepemimpinan dan penggunaan doktrin dengan alokasi strategis dan taktis,

- c. Memperoleh dukungan dan arus sumber-sumber daya dari organisasi dan sektorsektor dalam lingkungannya.

Sumber daya diklasifikasikan dalam enam kategori, yaitu wewenang, dana, peralatan, fasilitas dan informasi. Wewenang legal dan politik mutlak dimiliki untuk keabsahan beroperasinya organisasi. Demikian juga dengan dana-dana yang diperlukan untuk membiayai fasilitas dan peralatan. serta operasi yang sedang berlangsung. Peralatan dan fasilitas diperlukan untuk mempermudah dan memperlancar jalannya implementasi suatu program atau kebijakan yang akan atau sedang berjalan. Sumber daya yang diperlukan dalam kegiatan manajemen menyangkut staff/ pegawai, disamping aspek lainya seperti tingkat informasi, luasnya wewenang maupun banyaknya fasilitas yang dimiliki staf/pegawai, pada dasarnya suatu organisasi beranggotakan orang-orang. Dalam pencapaian tujuan mutlak diperlukan orang-orang atau pegawai yang merupakan sumber daya utama bagi kegiatan manajemen. Aspek berikutnya dari pegawai adalah keterampilan atau keahlian. Jadi selain jumlah pegawai yang cukup masih diperlukan persyaratan keterampilan yang harus dimiliki[3].