

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Teori keagenan (*agency theory*) menjelaskan hubungan antara pihak pemberi amanah (*principal*) dan pihak penerima amanah (*agent*). Dalam sektor publik, masyarakat berperan sebagai *principal*, sedangkan pemerintah daerah bertindak sebagai *agent* yang diberi wewenang untuk mengelola keuangan serta aset daerah (Rasyid & Suci, 2022). Di mana pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan aset daerah tersebut melalui laporan yang transparan dan akuntabel. Menurut Jensen dan Meckling (1976), hubungan keagenan muncul ketika satu pihak memberikan wewenang kepada pihak lain untuk bertindak atas nama *principal*. Dalam praktiknya, sering terjadinya konflik kepentingan dikarenakan *agent* memiliki informasi lebih besar dibandingkan *principal* (*asymmetric information*). Oleh karena itu, dibutuhkan mekanisme pengawasan yang independen. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berfungsi sebagai lembaga pengawas independen yang memeriksa atas pertanggungjawaban pemerintah daerah. Temuan BPK atas pengelolaan aset daerah menunjukkan adanya kelemahan pemerintah daerah dalam menjalankan amanah dalam pengelolaan barang milik daerah.

2.1.2 Temuan Audit

Temuan audit merupakan hasil pemeriksaan auditor atas ditemukannya kondisi yang tidak sesuai dengan kriteria yang seharusnya yang memuat unsur kondisi, kriteria, sebab, akibat dan rekomendasi. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berfungsi sebagai lembaga pengawas independen yang memeriksa pertanggungjawaban pemerintah daerah. BPK sebagai auditor eksternal negara melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah, termasuk aset tetap dan Barang Milik Daerah (BMD). Temuan audit BPK atas pengelolaan aset daerah menjadi bukti bahwa adanya kelemahan pengendalian *intern* dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Amalia, 2023). Setelah BPK melakukan pemeriksaan, BPK akan menerbitkan laporan baru,

yaitu Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Opini auditor BPK biasanya memiliki hubungan yang berlawanan dengan banyaknya temuan yang didapatkan, sehingga akan mengakibatkan semakin tidak baiknya opini yang diperoleh. Namun, apabila jumlah temuan yang diperoleh sedikit, maka akan berpengaruh pada semakin baiknya opini yang akan dikeluarkan oleh BPK.

2.1.3 Pengertian Aset

Menurut (Mila Kusumawati, 2022) 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. Aset adalah barang yang dalam pengertian hukum disebut benda yang terdiri dari benda bergerak dan benda tidak bergerak. Barang yang dimaksud meliputi barang tidak bergerak (tanah/bangunan) dan barang bergerak, baik berwujud maupun tidak berwujud, yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta dari suatu perusahaan, badan usaha, institusi, atau individu perorangan.

1) Tanah

Tanah merupakan aset tetap yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum dan berada pada kondisi siap pakai. Aset tanah diperlukan untuk pembangunan kantor, sarana pendidikan dan kepentingan sarana dan prasarana umum masyarakat seperti jalan, taman, irigasi, fasilitas sosial, dan lain-lain. Tanah dapat diakui sebagai barang atau aset tetap jika memenuhi empat kriteria, yaitu: mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan, biaya perolehan aset dapat diukur secara handal, tidak dimaksudkan untuk dijual dan diperoleh dengan maksud untuk digunakan.

2) Mesin dan Peralatan

Mesin dan peralatan merupakan salah satu kelompok aset tetap dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) yang memiliki fungsi mendukung operasional penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan aktivitas teknis pada perangkat daerah. Mesin dan Peralatan diklasifikasikan seperti mesin produksi, alat laboratorium, alat komunikasi, peralatan konstruksi, peralatan kantor dan lainnya.

3) Gedung dan Bangunan

Gedung dan bangunan merupakan salah satu kelompok aset tetap daerah yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun yang berdiri di atas tanah dan digunakan untuk kegiatan operasional pemerintah maupun pelayanan publik. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, gedung dan bangunan adalah seluruh bangunan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas fungsi instansi pemerintah serta tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan.

4) Jalan, Irigasi dan Jaringan

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, jalan, irigasi dan jaringan adalah aset yang mencakup seluruh prasarana seperti jalan raya, saluran irigasi serta jaringan utilitas yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah. Jalan, irigasi dan jaringan merupakan aset tetap daerah yang termasuk dalam kategori infrastruktur, yang dibangun untuk menunjang pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

2.1.3 Barang Milik Daerah (BMD)

Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau diperoleh lainnya yang sah. Barang Milik Daerah (BMD) harus digunakan untuk mendukung tugas dan fungsi pemerintahan. Jika tidak digunakan dan dimanfaatkan, barang harus diserahkan kepada pengelola barang bidang aset Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 19 Tahun 2016 tentang Barang Milik Daerah (BMD) meliputi:

- a) Barang Milik Daerah yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- b) Barang Milik Daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang Milik Daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:
 - 1) Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenisnya.

- 2) Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak.
- 3) Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 5) Barang yang diperoleh kembali dari hasil divestasi atas penyertaan modal pemerintah daerah.

2.1.4 Pengelolaan BMD/Aset Daerah

Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 19 Tahun 2016, pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) mencakup serangkaian kegiatan yang terdiri atas:

1) Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Perencanaan Kebutuhan Barang Milik Daerah dilaksanakan setiap tahun setelah Rencana Kerja (Renja) SKPD ditetapkan dan disusun dengan memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi SKPD serta ketersediaan Barang Milik Daerah yang ada. Perencanaan Kebutuhan merupakan salah satu dasar bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam pengusulan penyediaan anggaran untuk kebutuhan baru (*new initiative*) dan angka dasar (*baseline*) serta penyusunan rencana kerja dan anggaran. Perencanaan Kebutuhan merupakan tahapan awal yang dilakukan dalam pengelolaan aset daerah yang bertujuan untuk memastikan pengadaan Barang Milik Daerah (BMD) telah dilakukan secara efektif, efisien dan tentunya sesuai dengan kebutuhan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Penganggaran merupakan bagian dari perencanaan kebutuhan melalui proses pengalokasian sumber daya keuangan untuk pengadaan aset. Pemerintah daerah wajib mengelola sumber daya publik secara akuntabel, transparan, sesuai dengan kebutuhan riil serta menghindari pemborosan dan potensi penyimpangan. Oleh

karena itu, Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran menekankan pentingnya perencanaan strategis dan pengelolaan sumber daya.

2) Pengadaan

Pengadaan Barang Milik Daerah merupakan kegiatan yang termasuk dalam perencanaan kebutuhan. Perencanaan Kebutuhan merupakan 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. Pengadaan Barang Milik Daerah (BMD) adalah kegiatan yang dilakukan untuk memperoleh aset yang dibutuhkan melalui mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengadaan Barang Milik Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil dan akuntabel.

Dalam Pengadaan Barang Milik Daerah (BMD) diperlukan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) untuk memastikan bahwa proses pengadaan berjalan sesuai dengan prosedur. Pengadaan Barang Milik Daerah yang baik akan menghasilkan aset yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan, sehingga dapat mendukung kinerja pemerintah daerah secara optimal. Implementasi Pengadaan Barang Milik Daerah (BMD) yang baik juga dapat mendorong peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

3) Penggunaan

Penggunaan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) oleh pengguna barang sesuai dengan tugas dan fungsi dari masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Penggunaan aset harus mengacu pada prinsip efektivitas, dimana aset daerah tersebut digunakan untuk mendukung pencapaian tujuan dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Penggunaan Barang Milik Daerah berupa tanah atau bangunan dilakukan apabila diperlukan dengan kondisi tertentu, yaitu Barang Milik Daerah yang tidak mempunyai bukti kepemilikan atau dengan nilai tertentu untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang atau Kuasa Pengguna Barang yang bersangkutan.

Penggunaan Barang Milik Daerah (BMD) secara optimal akan meningkatkan umur manfaat dan nilai ekonomis aset tersebut. Namun, aset yang tidak

digunakan secara optimal menunjukkan adanya ketidakefisienan dalam pengelolaan aset daerah, dan penggunaan yang tidak sesuai ketentuan menunjukkan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

4) Pemanfaatan

Pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan penggunaan aset daerah yang tidak digunakan untuk tugas pokok dan fungsi melalui mekanisme seperti pinjam pakai, sewa dan kerja sama pemanfaatan. Pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) adalah bentuk dari adanya optimalisasi sumber daya yang bertujuan meningkatkan nilai tambah dari aset tersebut. Pemanfaatan Barang Milik Daerah dapat dilaksanakan oleh pengelola barang dengan persetujuan Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa sebagian tanah atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan daerah dan kepentingan umum. Pemanfaatan Barang Milik Daerah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah daerah, di mana biaya pemeliharaan dan pengamanan Barang Milik Daerah akan dibebankan pada mitra pemanfaatan.

5) Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan dalam bentuk upaya melindungi aset daerah dari kehilangan, kerusakan atau penyalahgunaan, baik secara administratif, fisik maupun hukum. Pengamanan aset merupakan bagian dari sistem pengendalian intern yang bertujuan dalam menjaga keandalan laporan keuangan dan melindungi kekayaan negara/daerah. Pengamanan ditujukan untuk mencegah terjadinya penurunan fungsi dan hilangnya Barang Milik Daerah yang menjadi objek atas Barang Milik Daerah.

Sedangkan pemeliharaan ditujukan untuk menjaga kondisi dan memperbaiki Barang Milik Daerah agar selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemeliharaan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan yang dilakukan untuk menjaga agar kondisi aset tetap berfungsi sesuai dengan tujuan penggunaannya. Pemeliharaan aset yang baik akan memperpanjang umur ekonomis aset dan mengurangi biaya penggantian aset.

6) Penilaian

Penilaian Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan dalam proses penentuan nilai aset yang dilakukan dengan tujuan tertentu, seperti penyusunan laporan keuangan atau pemanfaatan aset. Penilaian aset penting untuk dilakukan guna menentukan kewajaran nilai yang disajikan dalam neraca pemerintahan daerah. Penilaian dilakukan oleh pengelola barang terhadap Barang Milik Daerah yang akan ditukarkan dan barang pengganti dengan menugaskan tim penilai. Penilaian ini dilakukan untuk meneliti kelayakan investasi yang dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan, berdasarkan data administratif, di antaranya: tahun perolehan, spesifikasi/identitas teknis, bukti kepemilikan, kode barang, kode *register*, nama barang dan nilai perolehan atau nilai buku yang nantinya akan dituangkan dalam dokumen hasil kajian. Oleh karena itu, penilaian aset sangat penting dalam mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

7) Penghapusan

Penghapusan meliputi penghapusan dari daftar barang pengguna/daftar barang kuasa pengguna, penghapusan dari daftar barang pengelola dan penghapusan dari daftar Barang Milik Daerah. Penghapusan dari daftar barang pengguna/daftar barang kuasa pengguna dilakukan apabila Barang Milik Daerah (BMD) sudah tidak berada dalam penguasaan pengguna barang. Penghapusan dari daftar barang pengelola dilakukan apabila Barang Milik Daerah (BMD) sudah tidak berada dalam penguasaan pengelola barang. Penghapusan dari daftar Barang Milik Daerah dilakukan apabila penghapusan disebabkan oleh: pemindahtanganan antar-Barang Milik Daerah (BMD), putusan pengadilan, menjalankan ketentuan undang-undang, pemusnahan, dan sebab lainnya. Penghapusan Barang Milik Daerah (BMD) juga berfungsi sebagai bentuk pencerminan kondisi riil aset yang dimiliki pemerintah daerah. Penghapusan yang tidak dilakukan secara tepat waktu dapat menyebabkan temuan audit karena menunjukkan lemahnya administrasi pengelolaan aset daerah.

8) Pemindahtanganan

Pemindahtanganan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah (BMD) kepada pihak lain. Barang Milik

Daerah (BMD) yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dapat dipindahtangankan. Bentuk pemindahtanganan Barang Milik Daerah dapat berupa; penjualan, tukar menukar, hibah, serta penyertaan modal pemerintah daerah. Pemindahtanganan Barang Milik Daerah dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD bagi tanah atau bangunan yang bernilai lebih dari lima miliar rupiah. Pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) juga berkaitan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan aset daerah.

Pemindahtanganan Barang Milik Daerah (BMD) dilakukan untuk meningkatkan efisiensi terhadap pengelolaan aset daerah, khususnya terhadap aset yang sudah tidak digunakan secara produktif. Aset yang tidak dimanfaatkan secara optimal nantinya akan menjadi beban pemeliharaan tanpa adanya memberikan manfaat ekonomi. Oleh sebab itu pemerintah daerah perlu mengidentifikasi aset *idle* untuk kemudian dimanfaatkan secara produktif dengan tetap memperhatikan aspek legalitas dan transparansi. Pemindahtanganan juga harus dilakukan secara transparan dan akuntabel untuk menghindari potensi kerugian daerah.

9) Penatausahaan

Penatausahaan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan kegiatan pencatatan, inventarisasi dan pelaporan Barang Milik Daerah (BMD). Penatausahaan Barang Milik Daerah (BMD) berfungsi sebagai sistem informasi dalam manajemen aset yang menyediakan data yang akurat dan digunakan dalam pengambilan keputusan. Pengelola barang dan pengguna barang/kuasa pengguna barang harus melakukan pendaftaran dan pencatatan Barang Milik Daerah yang berada di bawah penguasaannya ke dalam daftar barang pengelola dan daftar barang pengguna menurut penggolongan dan kodefikasi barang. Penatausahaan aset yang baik akan mendukung transparansi dan akuntabilitas pengelolaan aset daerah.

10) Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian

Pembinaan dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh pihak yang terlibat dapat memahami prosedur, regulasi serta prinsip-prinsip terkait pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD). Pembinaan pengelolaan Barang Milik Daerah dilakukan oleh menteri dengan menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD). Pengawasan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan proses

pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan pengelolaan aset daerah yang berfungsi untuk memastikan kesesuaian dengan standar, rencana dan ketentuan yang berlaku.

Pengawasan yang efektif memastikan bahwa seluruh proses pengelolaan aset daerah berjalan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pengawasan dan pengendalian pengelolaan Barang Milik Daerah dilakukan oleh pengguna barang melalui pemantauan dan penerbitan serta pengelola barang melalui pemantauan dan investigasi. Dalam pengawasan dan pengendalian, pengguna barang/kuasa pengguna barang dapat meminta aparat pengawasan internal pemerintah untuk melakukan audit tindak lanjut hasil pemantauan dan penertiban.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu (Piliyang, 2024) dengan judul “Analisis Pengelolaan Aset pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Deli Serdang”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengelolaan aset pada Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) Kabupaten Deli Serdang. Permasalahan dalam penelitian ini ialah tata kelola yang masih buruk, penyimpanan serta pemanfaatan aset yang kurang optimal, dan prosedur pengelolaan aset daerah yang saat ini tidak sesuai dengan peraturan. Penelitian ini menggunakan teknik metode kualitatif dengan cara mengumpulkan, menyusun dan mendeskripsikan berbagai informasi aktual dan dokumen. Hasil dari penelitian disimpulkan bahwa pelaksanaan pengelolaan aset daerah telah dilaksanakan sesuai peraturan oleh Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Namun, pelaksanaan penggunaan barang tersebut masih belum sesuai ketentuan yang berlaku dengan rendahnya kepatuhan, belum adanya peraturan daerah mengenai pengelolaan aset daerah, inventarisasi aset yang belum efektif dan optimal, dan kompetensi sumber daya manusia yang belum memadai.

Penelitian terdahulu (Mila Kusumawati, 2022) dengan judul “Analisis Pengelolaan Aset Tanah Milik Pemerintah Daerah di Badan Keuangan Daerah Kabupaten Siak”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pengelolaan aset tanah milik pemerintah daerah di Badan Keuangan Daerah

Kabupaten Siak dengan menggunakan teori Dolli D. Siregar yang mana terdapat 5 indikator, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi pemanfaatan aset, pengawasan dan pengendalian aset. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan temuan yaitu pengelolaan aset yang belum berjalan dengan baik, kurang tertibnya proses pencatatan dan inventarisasi aset tanah di Kabupaten Siak yang belum memiliki dokumen kepemilikan/sertifikat tanah.

Penelitian terdahulu (Agustina, 2016) dengan judul “Analisis Pengelolaan Aset Tetap Daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan”. Penelitian ini bertujuan untuk memecah proses administrasi sumber daya tetap provinsi, khususnya sumber daya tetap struktur dalam lingkup pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) melalui instrumen sewa di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Sumatera Selatan. Penelitian ini menggunakan teknik eksplorasi dengan strategi pemeriksaan subyektif dengan mengumpulkan dan membedah administrasi sumber daya tetap lokal. Hasil dari penelitian ini yaitu bahwa pemanfaatan Barang Milik Daerah (BMD) pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Sumatera Selatan telah sesuai standar yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Penelitian terdahulu (Nurhayati, 2022) dengan judul “Analisis Faktor Optimalisasi Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK terhadap Temuan Aset Tetap”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penghambat proses tindak lanjut di kabupaten bandung berdasarkan temuan/permasalahan hasil pemeriksaan BPK sehingga nantinya dapat dilakukan pengoptimalan proses tindak lanjut atas temuan aset tetap. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil dari penelitian ini yaitu faktor penghambat tindak lanjut atas temuan aset tetap adalah sumber daya manusia, belum adanya sanksi, SIMDA yang kurang memadai dan terlibatnya pihak lain.