**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

**2.1 Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka merupakan kajian secara luas tentang konsep dan kajian hasil penelitian yang telah dilaksanakan sebelumnya yang digunakan dalam mendukung penelitian yang akan dilakukan melalui pembahasan mengenai variabel-variabel yang diteliti dalam penelitian ini. Beberapa hasil penelitian yang mengkaji dimensi, aspek dan unsur lain dari optimalisasi pemanfaatan aset diuraikan luas sebagai berikut .

**2.1.1 Hasil Penelitian Sebelumnya**

**2.1.1.1 Penelitian Sugeng Riyono**

Sugeng Riyono (2013) melakukan studi Pemanfaatan aset tanah di Provinsi Jawa Timur,dia mengkaji secara rinci dan mendalam tentang pemanfaatan aset tanah daerah di Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Berdasarkan pemanfaatan aset yang telah dilakukan oleh Biro Pengelola aset Daerah dalam peningkatan PAD, hanya berkisar 0,60% pertahun dalam 5 tahun terakhir. Sedangkan aset tanah yang belum dimanfaatkan di 9 Kabupten Kota di Provinsi Jawa Timur bersikar 831 bidang. Menurut Sugeng Riyono pengelolaan barang/aset daerah membutuhkan pengelolaan yang harus dilakukan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan tersendiri, agar upaya peningkatan pendapatan asli daerah melalui pemanfaatan barang/aset daerah lebih maksimal.

**2.1.1.2 Penelitian Mahsun**

Mahsun (2003) melakukan studi kasus milik Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2001/2002 tentang analisis efektivitas manajemen aset properti riil Pemerintah Kota Yogyakarta. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah : pertama dengan melakukan wawancara dengan pejabat di lingkungan pemerintah kota, yang kedua melakukan pengamatan dan observasi di lingkungan pemerintah kota dan yang ketiga melakukan tinjauan data baik literatur akademik maupun laporan pertanggungjawaban. Hasil penelitian menunjukan bahwa praktek manajemen aset di Pemerintah Kota Yogyakarta masih belum optimal, karena pemkot masih belum mempunyai kapasitas yang memadai untuk mengelola aset-aset yang dimiliki terutama aset besar. Atas dasar uraian di atas, maka penelitian ini tertarik melakukan penelitian terkait Optimalisasi Pemanfaatan Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota banjar

* + - 1. **Relevansi dengan Hasil Penelitian Terdahulu**

Hasil-hasil penelitian tersebut di atas, digunakan peneliti sebagai alat untuk mengembangkan konsep berpikir terutama menyangkut optimalisasi pemanfaatan aset. Relevansi keterkaitan antara hasil penelitian di atas dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah sebagai berikut : keterkaitan kedua penelitian terdahulu dengan yang dilakukan peneliti, bahwa penelitian Sugeng Riyono bersifat studi kasus tentang manajemen aset tanah, hampir sama dengan dengan penelitian yang dilakukan Peneliti, perbedaannya pada lokusnya di Provinsi Jawa Timur dan fokus pada Pola Kemitraan sedangkan peneliti lebih fokus kepada Pemanfaatan Aset, selain itu perbedaan lainnya adalah penelitian Sugeng Riyono secara spesifik memotret jumlah aset tanah yang dimanfaatkan dan yang tidak dimanfaatkan dan persentase kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Penelitian Mahsun (2003) menganalisis masalah efektifitas manajemen aset properti Pemerintah Kota Yogya. Perbedaan penelitian Mahsun dengan Peneliti adalah pada lokus serta fokus, lokus penelitian Mahsun di Pemerintah Kota Yogya dan fokus pada praktek manajemen aset, sedangkan Peneliti lebih spesifik pada pemanfaatan aset.

Selain perbedaan-perbedaan yang telah disebutkan diatas, ada nilai tambah dalam penelitian yang dilakukan peneliti bila dibandingkan dengan penelitian terdahulu yaitu : pertama dalam penelitian yang dilakukan, peneliti menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh dalam optimalisasi pemanfaatan aset, baik faktor-faktor penghambat maupun faktor-faktor pendukung dan yang kedua peneliti merumuskan strategi-strategi yang harus dilakukan dalam upaya yang dilakukan untuk mengoptimalisasikan pemanfaatan aset tanah dan bangunan. Atas perbedaan-perbedaan dan kelebihan-kelebihan tersebut, maka kedua penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan Peneliti berbeda, sehingga tingkat originalitasnya secara akademis tetap terjaga.

Tabel 2.1

**Keterkaitan antara Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Peneliti**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Nama Peneliti** | **Judul Penelitian** | **Sumber Teori yang Digunakan** | **Perbedaan dan Persamaan dengan Penelitian Terdahulu** | **Nilai Lebih Hasil Penelitian dengan Penelitian Terdahulu** |
| **1**  **2**  **3** | **Sugeng Riyono**  **Mahsun**  **Peneliti** | **Pemanfaatan Aset Daerah**  (Studi tentang pola kemitraan asset tanah Pemerintah Provinsi Jawa Timur)  Studi kasus tentang analisis efektivitas manajemen aset properti riil milik Pemerintah Kota Yogyakarta tahun anggaran 2001/2002  Optimalisasi Pemanfaatan Aset Tanah dan BangnanMilik Pemerintah Kota Banjar | Doli D Siregar (2004: 518 –  519)  aspek prosedur pengelolaan aset tanah daerah  Suparmoko., 1987, Keuangan Negara dalam  Teori dan Praktek,  Djumara (2007:23) langkah - langkah optimalisasi aset | 1. Variabel yang digunakan sama yaitu pemanfaatan aset, perbedaanya terletak pada fokus penelitian, dimana Sugeng Riyono fokus pada pola kemitraan, sedangkan pemeliti fokus pada optimalisasi aset. 2. Variabel yang digunakan berbeda yaitu Mahsun menggunakan efektivitas manajemen aset properti milik Pemkot Yogyakarta, sedangkan peneliti variabel yang digunakan Pemanfaatan aset. Persamaannya terletak pada studi kasus untuk mengetahui pelaksanaan dari variabel itu sendiri. | 1. Peneliti menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh kepada variabel yang diteliti, baik faktor-faktor penghambat maupun faktor-faktor pendukung 2. Peneliti merumuskan strategi-strategi yang harus dilakukan dalam upaya yang dilakukan untuk mengoptimakan variabel yang diteliti |

Setelelah memahami berbagai persamaan dan perbedaan antara penelitian terdahulu, maka tampak tingkat keaslian penelitian ini dan penelitian terdahulu menjadi daya dukung yang memberikan inspirasi bagi peneliti untuk menghasilkan penelitian yang berkualitas dan orisinal, maka Peneliti memandang perlu untuk dilakukan analisis Optimalisasi Pemanfaatan Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Banjar

* + 1. **Lingkup Administrasi dan Kebijakan Publik**

**2.1.2.1 Lingkup Administrasi Publik**

Pengertian administrasi berasal dari kata dalam bahasa latin : *ad* berarti *intensif* dan *ministrare* berarti melayani, membantu, memenuhi*.* Secara etimologis administrasi berarti melayani kegiatan insentif. Dari kata kerja tersebut lahir kata sifat *administrativus* dan kata benda *administratio.* Adapun pengertian administrasi dalam bahasa indonesia sehari-hari sebagaimana sering dikatakan administrasi secara sempit dan administrasi secara luas. Administrasi secara sempit yaitu: tata usaha kantor, tata usaha warkat, tulis menulis, atau *clerical work*. Pengertian ini dari kata bahasa Belanda “*administratie*“, sedangkan pengertian administrasi secara luas yaitu: segala kegiatan sekelompok orang yang bekerjasama secara rasional untuk mencapai tujuan bersama.

Pengertian ini yang dipakai dari kata bahasa inggris “*administration*“ yang telah banyak dijelaskan oleh beberapa sarjana, diantaranya yaitu, Simon dalam St Dianjung (1999:13) menyatakan secara singkat: “Administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama.” Yang kemudian dijelaskan oleh Atmosudirdjo dalam Safei (2003:14) lebih lanjut sebagai berikut : Administrasi merupakan fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu didalam masyarakat modern. Eksistensi dari administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat di dalam organisasi, jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat, ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, disitu tempat adanya administrasi. Secara sederhana bahwa administrasi telah ada dari adanya sekelompok manusia, yang mana mereka saling berinteraksi dan saling mengadakan kesepakatan dalam melakukan suatu keputusan. Dalam hal ini dapat diamati bahwa telah ada gejala pembentukan suatu organisasi yang oleh sekelompok orang tersebut dirasakan penting dalam kehidupannya sebagai anggota masyarakat dalam lingkungan.

Beberapa pengertian administrasi menurut beberapa pakar dikemukakan sebagai berikut : Menurut Herbert A.Simon dan Thoha (2009:11) “*administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals*” (administrasi dapat diartikan dari kegiatan sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama), sedangkan menurut Luther Gulick dalam Syafii dkk (*1999: 14)* “*administration has to do with getting things done , with the accomplishment of defined objectives*” administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Adanya fungsi-fungsi administrasi tersebut dapat memberikan suatu tatanan kerja menuju kearah yang lebih baik dan teratur. Kata kunci yang terkandung dalam pengertian administrasi adalah kerjasama, sekelompok orang dan untuk mencapai tujuan tertentu.

Lebih lanjut menurut **Gie** (1989:25) menyebutkan adanya unsur-unsur administrasi yaitu sebagai berikut :

* + 1. Organisasi

Organisasi adalah “rangka yang jadi wadah“ kerjasama sekelompok manusia.

2. Manajemen

Manajemen sebagai pelaksanaan “menggerakkan“ tindakan kerjasama sehingga tujuan tercapai dan tidak menyeleweng dari tujuan semula.

3. Komunikasi

Unsur komunikasi ini memungkinkan kelompok orang melakukan kerjasama, mengetahui pikiran, perasaan, dan kehendak masing-masing dalam rangka mencapai tujuan bersama. Dengan kata lain disebut: tata hubungan, perkembangan lebih lanjut MIS (*Management Information Sistem*)*.*

4. Kepegawaian

Kepegawaian adalah pelaksanaan yang berhubungan dengan penggunaan tenaga kerja manusia dalam usaha kerjasama tersebut.

5. Keuangan

Keuangan berkaitan dengan masalah bagaimana kerjasama itu akan dibiayai, dari mana sumber-sumber keuangan diperoleh, bagaimana menyimpannya, dan bagaimana membelanjakannya. Dari sini berkembang ilmu pengetahuan khusus antara lain : Penganggaran, Pembukuan (*accounting*), Penelitian Pemakaian Uang (*Auditing*), Pembukuan Hutang Piutang.

6. Pembekalan

Pembekalan merupakan pelaksanaan penyediaan materi, alat, tempat kerja, fasilitas dalam usaha kerjasama tersebut. Masalah-masalahnya berkaitan dengan penelitian benda-benda apa yang dibutuhkan, administrasi benda-benda, pelaksanaan pembelian, prosedur pemakaian, pencatatan benda-benda, menyimpan dan merawatnya, pemusnahan benda-benda tidak terpakai, pengurusan dan pemeliharaan gedung tempat kerja, pengurusan pengangkutan dan kenderaan.

7. Ketatausahaan

Ketatausahaan meliputi : pembuatan, pengiriman, penyimpanan keterangan-keterangan tertulis mengenai kerjasama tersebut.

8. Hubungan masyarakat

Hubungan masyarakat sebagai usaha-usaha organisasi untuk memelihara hubungan baik dengan masyarakat sekitarnya agar kerjasama dalam organisasi tersebut memperoleh dukungan masyarakat sekitarnya.

Adapun Pengertian Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafi’ie dkk dalam Pasolong, 2011 :6). Pengertian Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage)* keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Sedangkan Keban menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan :

“Bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008: 44)”.

Sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi ,sumber daya manusia dan keuangan**sebagaimana pendapat yang dikemukakan Chandler dan Plano** (dalam Keban,2004) :

“Pelaksanaan dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplemetasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Administrasi publik merupakan seni dan ilmu (art and science) yang ditujukan untuk mengatur “public affair” dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Karakteristik yang membedakan administrasi publik dengan administrasi lainnya adalah Pelayanan yang diselenggarakan administrasi publik lebih bersifat urgen atau mendesak daripada pelayanan yang diselenggarakan organisasi swasta. Pendapat para ahli tersebut secara implisit menganggap bahwa administrasi publik berperan dalam pelaksanaan kebijakan publik

**2.1.2..2 Lingkup Kebijakan Publik**

Semua kebijakan yang muncul tiada lain karena sesuatu hal dalam mengatasi masalah, kesulitan-kesulitan agar seminimal mungkin dapat diselesaikan. Namun tidak hanya demikian, disisi lain dalam membuat, menjalankan dan melaksanakan suatu kebijakan harus ada konsistensi baik bagi pembuatnya atau dalam pelaksanaannya. Istilah kebijakan *(policy)* seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah–istilah lain seperti tujuan *(goals),* program, keputusan, undang­-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan. Bagi pembuat kebijakan *(policy maker)* istilah itu tidaklah menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan, istilah tersebut mungkin akan membingungkan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa, mengartikan kebijakan sebagai "pedoman untuk bertindak". Pedoman itu boleh jadi sangat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, bersifat luas atau sempit, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Wahab (2001:2) menjelaskan bahwa "Kebijakan adalah suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas­-aktivitas tertentu atau suatu rencana".

Pengertian tersebut menggambarkan bahwa kebijakan merupakan suatu dasar pedoman bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan program tertentu yang didalamnya terdapat kegiatan-kegiatan atau rencana kegiatan yang akan dilaksanakan.

Sedangkan pengertian kebijakan menurut Friedrich dalam Wahab (2001:3) dikemukakan bahwa :

“Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan ­hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Pengertian di atas memberikan gambaran bahwa suatu kebijakan dibuat merupakan tindakan pemerintah yang merupakan input dari individu maupun kelompok atas dasar kondisi tertentu yang menjadi hambatan serta penerapan strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan. Mempelajari kebijakan pemerintah (publik) seyogyanya diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan dari *"public policy"* dalam Bahasa Inggris, sebagian sarjana di Indonesia menerjemahkan *"public policy"* dengan istilah kebijaksanaan negara. Menurut Islamy (1998:13) dinyatakan bahwa "Pengertian kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya sedangkan kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang memerlukan kearifan seseorang". Dengan mengikuti pendapat Islamy ini maka istilah kebijakan lebih bersifat yuridis formal sedangkan istilah kebijaksanaan cenderung bersifat pribadi. Selain itu makna kebijaksanaan sendiri dianggap sudah ada dan terkandung dalam istilah kebijakan.

Terminologi tentang kebijakan publik *(public policy)* itu sendiri menurut Wahab (1997:2) dinyatakan bahwa : Kebijakan publik menggunakan istilah yang berbeda-beda, karena memang ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan ada pula yang menggunakan istilah kebijaksanaan publik". Berdasarkan terminologi tersebut, para ahli lebih banyak yang menggunakan istilah kebijakan publik. Istilah kebijakan mengarah kepada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan. Walaupun mengandung makna yang berbeda antara istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik, akan tetapi pada hakekatnya kedua istilah tersebut terkait dengan hasil rumusan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara sebagai hasil rumusan dari berbagai aspirasi yang diambil dari berbagai kelompok kepentingan di masyarakat.

Kebijakan publik didefinisikan secara beragam oleh para ahli, literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit. Dye memberikan definisi kebijakan secara luas, sebagaimana yang dikemukakan Dye dalam Wahab (2001:4) menyatakan bahwa "Kebijakan publik adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah". Menurut pengertian tersebut kebijakan dapat dimaknai dua hal penting, yaitu pertama, bahwa kebijakan haruslah dilakukan oleh pemerintah, dan kedua kebijakan tersebut mengandung pilihan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka tentunya ada tujuan yang ingin dicapai karena kebijakan publik merupakan tindakan yang dilakukan pemerintah.

Memahami berbagai definisi kebijakan publik, ada baiknya kita mengetahui beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Young dan Quinn dalam Suharto (2010:44-45) sebagai berikut:

* Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
* Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
* Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
* Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
* Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, kebijakan publik dapat dipandang sebagai sebuah proses. Secara sederhana proses tersebut merupakan sebuah siklus yang dapat dijelaskan melalui tahapan-tahapan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Dari tahapan-tahapan tersebut, tahap implementasi kebijakan publik merupakan tahapan yang sangat penting dari suatu proses kebijakan.

**2.1.3. Lingkup Optmalisasi Pemanfaatan Aset**

Pemanfaatan aset merupakan salah satu bagian dari Pengelolaan Aset secara keseluruhan, dimana pengelolaan aset itu merupakan siklus aset yang dimulai dari tahapan Perencanaan, Pengadaaan, Penyaluran dan Pendistribusian, Penatausahaan, Pemanfaatan, Penghapusan sampai Pemusnahan. Jadi untuk mengelola aset itu diperlukan suatu ilmu manajemen yang dikenal dengan manajemen aset . Aset yang dalam kondisi baik akan menunjang operasional kerja suatu kantor, sehingga pelayanan yang diberikan pun menjadi maksimal. Selain fungsi aset sebagai penunjang terhadap operasional kantor, aset juga bisa dioptimalkan pemanfaaatannya yang outputnya akan menghasilkan pendapatan bagi daerah dari hasil pemanfaatan aset tersebut.

**2.1.3.1 Pengertian Manajemen Aset**

Secara etimologis, kata manajemen aset terbentuk dari dua kosa kata, yakni manajemen dan aset. Manajemen pada prinsipnya merupakan translasi langsung dari kata management yang berasal dari bahasa Inggris yang artinya pengelolaan (Echols, 2004). Bentukan kata benda managemen berasal dari kata kerja *to-manage* yang artinya mengurus, mengatur, melaksanakan atau mengelola.

Pengertian Manajemen Menurut G.R. Terry  (dalam Sugiama, 2010)  *''management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating, and controlling, utilizing in each both acience and art, and followed in order to accomplish  predetermined objective.''*

Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasianm pengarahan, dan pengawasan atas upaya-upaya para anggota organisasi dan atas penggunaaan semua sumber daya organisasi yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi. (Marwansyah, 2009:1)

Dari pengertian diatas manajemen aset adalah upaya dalam pencapaian tujuan organisasi melalui tahapan-tahapan kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki organisasi.

Menurut Hindrawan, dkk (2006, 132) manajemen aset merupakan suatu proses pemberian petunjuk mengenai pengadaan, penggunaan, dan penghapusan aset untuk menghasilkan manfaat sebesar mungkin dan mengelola resiko dan biaya yang timbul selama masa pemanfaatan aset.

Dari uraian diatas manajemen aset lebih menitikberatkan kepada petunjuk bagaimana pelaksanaan tahapan tahapan kegiatan aset mulai dari pengadaan sampai penghapusan agar aset bisa memberikan manfaat yang maksimal dan meminimalkan resiko dan biaya selama masa pemanfaatan aset.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Sugiama dimana pengertian manajemen aset adalah :

"Manajemen Aset adalah ilmu dan seni untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan, menginventarisasi, melakukan legal audit, menilai, mengoperasikan , memelihara, membaharukan atau menghapuskan hingga mengalihkan aset secara efektif dan efesien." (Sugiama,2013,hal.15).

Pendapat diatas menyebutkan bahwa manajemen aset adalah seni mengelola semua tahapan pengelolaan aset mulai dari merencanakan kebutuhan sampai menghapuskan aset dan pengalihan aset, tujuan utamanya agar aset bisa dikelola secara afektif dan efisien. Masih tentang pengertian manajemen aset dimana menurut Dr. A Sugiama (2013) :

Manajemen aset adalah ilmu dan seni untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan, menginventarisasi, melakukan legal audit, menilai, mengoperasikan, memelihara, membaharukan atau menghapuskan hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisien. (Sugiama, A. Gima , Manajemen Aset Pariwisata, 2013:15)

Pendapat diatas menyebutkan bahwa kata kunci dari manajemen aset adalah pengelolaan aset yang efektif dan efisien.

Tujuan utama dari manajemen aset adalah membantu organisasi agar dapat memenuhi tujuan penyediaan pelayanan secara efektif dan efisien.  Istilah manajemen aset mungkin sangat jarang didengar . Tujuan Manajemen Aset menurut Sugiama (2013: 16) adalah "untuk pengambilan keputusan yang tepat agar aset yang dikelola berfungsi secara efektif dan efisien."

**2.1.3.2. Pengertian Aset**

Aset yang merupakan salah satu komponen dalam manajemen aset, alangkah baiknya kita membahas pengertian pengertian Aset atau aktiva tetap dari beberapa pakar. Menurut Dr. A. Gima Sugiama (Sugiama, 2013:15), Aset menurut sudut pandang ekonomi adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) dimiliki oleh seseorang, sebuah organisasi baik swasta maupun pemerintah yang memiliki nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersial (*commercial value*) dan nilai tukar (*exchange value*).

Berdasarkan pendapat diatas aset adalah barang yang dimiliki individu maupun organisasi yang mempunyai nilai baik nilai ekonomi, nilai komersial dan nilai tukar.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Mulyadi dimana definisi aktiva tetap adalah :

“Aktiva tetap adalah kekayaan perusahaan yang memiliki wujud, mempunyai manfaat ekonomi lebih dari satu tahun, dan diperoleh perusahaan untuk melaksanakan kegiatan perusahaan bukan untuk dijual kembali”. (2001:591).

Pendapat Mulyadi tentang aset/aktiva tetap ini bahwa aset identik dengan aset yang dimiliki perusahaan, mempunyai wujud, memiliki manfaaat lebih dari satu tahun dan digunakan untuk operasional perusahaan bukan untuk dijual kembali.

Sedangkan menurut Ikatan Akuntansi Indonesia, mendefinisikan aktiva tetap sebagai berikut :

“Aktiva tetap adalah aktiva berwujud yang diperoleh dalam bentuk siap pakai atau dengan dibangun lebih dahulu yang digunakan dalam operasi perusahaan, tidak dimaksudkan untuk dijual kembali dalam rangka kegiatan normal perusahaan dan mempunyai manfaat lebih dari satu tahun”. (2004:16.2)

Dari pengertian tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktiva tetap :

1. Merupakan harta pada perusahaan yang memiliki wujud dan mempunyai nilai material.

2. Diperoleh dalam bentuk siap pakai atau melalui pembangunan terlebih dahulu.

3. Mempunyai masa manfaat bagi perusahaan dalam jangka panjang (dalam hal ini sepakat minimal 1 tahun pemakaian).

4. Dibeli atau dibuat tidak dimaksudkan untuk dijual kembali kemilik konsumen atau siapapun.

5. Dipergunakan secara terus menerus dalam kegiatan normal perusahaan. dapat mencapai penggunaanserta pemanfaatan.

**2.1.3.3 Pengelompokan Aset**

Menurut Dr. A. Gima Sugiama (Sugiama, 2013:24-25) berdasarkan bentuknya, aset dibagi ke dalam dua bentuk, yaitu:

1. Aset berwujud (*tangible assets*)

adalah kekayaan yang dapat dimanifestasikan secara fisik dengan menggunakan panca indera. Contohnya : Tanah/Lahan, Bangunan, Infrastruktur (misalnya jalan raya, jembatan, irigasi, dan waduk)

1. Aset tidak beruwujud (*intangible assets*)

adalah kekayaan yang manifestasinya tidak berwujud secara fisik yakni tidak dapat disentuh, dilihat, atau tidak bisa diukur secara fisik, namun dapat diidentifikasi sebagai kekayaan secara terpisah dan kekayaan ini memberikan manfaat serta memiliki nilai tertentu secara ekonomi sebagai hasil dari proses usaha. Contohnya : Hak paten ,Hak cipta, Hak merek dagang

Sedangkan menurut Zaki Baridwan, menyatakan bahwa pengelompokkan aktiva tetap adalah sebagai berikut :

1. Aktiva tetap yang umurnya tidak terbatas, seperti tanah untuk bangunan perusahaan, pertanian dan peternakan.

2. Aktiva tetap yang umurnya terbatas dan apabila habis dapat diganti dengan aktiva yang sejenis, misalnya bangunan, mesin, alat-alat, mebel, kendaraan dan lain-lain.

3. Aktiva tetap yang umurnya terbatas dan apabila sudah habis tidak dapat diganti dengan aktiva yang sejenis, seperti sumber daya alam tambang, hutan, dan lain-lain.

**2.1.3.4 Pemanfaatan Aset**

Pemannfaatan aset adalah bagian dari tahapan Manajemen Aser. Bila dilihat dari perspektif Akuntansi Biaya, kriteria pengakuan biaya adalah pemanfaatan dan kelenyapan, biaya diakui bilamana manfaat ekonomik telah dikonsumsi dalam rangka penyerahan barang atau jasa untuk mendatangkan pendapatan atau bilamana manfaat ekonomik masa datang telah lenyap (Suwardjono. 2013. *Teori Akuntansi : Perekayasaan Pelaporan Keuangan*. BPFF. Yogyakarta)

Pemanfaatan tanah dan bangunan merupakan kegiatan yang sifatnya lebih spesifik daripada penggunaan tanah dan bangunan, dengan tujuan untuk mendapatkan nilai tambah dari tanah dan bangunan tersebut. Berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan aset tanah dan bangunan, maka penggunaan diartikan sebagai kegiatan untuk mengelola aset tanah dan bangunan sesuai dengan peruntukkannya pada saat dilakukan permohonan hak, sedangkan pemanfaatan aset tanah dan bangunan adalah kegiatan mendayagunakan aset tanah dan bangunan yang tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukkannya atau dipergunakan tapi tidak optimal sehingga tidak memberi keuntungan bagi pemerintah maupun bagi masyarakat di sekitarnya.

**2.1.3.5 . Optimalisasi Aset**

Optimalisasi aset merupakan pengoptimalan pemanfaatan dari sebuah aset dimana dapat menghasilkan manfaat yang lebih atau juga mendatangkan pendapatan, Optimalisasi aset juga merupakan pelaksanaan kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal, dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut, Sutrisno (2004).

Sebagaimana disebutkan oleh Siregar (2004) bahwa untuk mengoptimalkan suatu aset harus dibuat sebuah formulasi strategi untuk meminimalisasi dan menghilangkan ancaman dari faktor lingkungan dan untuk aset yang tidak dapat dioptimalkan harus dicari penyebabnya.

Siregar (2004:519) menyatakan bahwa 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. Dalam tahapan ini, aset-aset yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah diidentifikasi dan dikelompokan atas aset yang memiliki potensi dan tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Tentunya kriteria untuk menentukan sektor-sektor unggulan tersebut harus terukur dan transparan. Aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari penyebabnya. Apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor-faktor lainnya.

Pemerintah Daerah biasanya memiliki aset yang berada di bawah pengusaannya. Namun cukup banyak aset yang belum dioptimalkan dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Pemerintah Daerah.

**2.1.3.6 Tujuan Optimalisasi Pemanfaatan Aset**

Dengan pemanfaatan aset tanah dan bangunan milik Pemerintah Kota Banjar, maka tidak ada lagi aset yang menganggur (idle). Peruntukan aset-aset tanah dan bangunan milik Kota Banjar , ada yang digunakan untuk operasional Kantor Pemerintahan ada juga yang dimanfaatkan oleh pihak lain. Dari aset tanh dan bangunan yang dimanfaatkan pihak lain, ada keuntungan yang didapat Pemerintah diantaranya yaitu, ada yang Pemerintah tidak perlu mengeluarkan biaya pemeliharaan atas aset tersebut karena sudah menjadi tanggung jawab pihak penyewa / pengguna dan keuntungan lainnya yaitu berupa pendapatan dari hasil pemakaiaan kekayaan daerah dalam hal ini aset-aset tanah yang dimanfaatkan oleh pihak selain Pemerintah. Terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut dikenakan sewa, atay retribusi yang besaran tarifnya sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

Pengenaan retribusi atas pemanfaatan kekayaan daerah merupakan perwujudan kegotong-royongan masyarakat untuk ikut serta dalam melaksanakan pembangunan di daerah, sehingga tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Pengelolaan barang milik daerah yang baik, akan memudahkan penatausahaan aset daerah yang merupakan sumberdaya bagi Pemerintah sebagai elemen penopang utama pendapatan asli daerah.

Pemanfaatan Aset daerah (tanah dan bangunan) bertujuan untuk:

a) Mengoptimalkan daya guna dan hasil guna aset daerah (tanah dan bangunan)

b) Meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah

c) Mengurangi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) khususnya biaya pemeliharaan

d) Mencegah kemungkinan adanya penyerobotan dari pihak lain yang tidak bertanggung jawab.

e) Membuka lapangan kerja

f) Meningkatkan pendapatan masyarakat

Pemanfaatan aset daerah (tanah dan bangunan) ini akan meningkatkan penerimaan/pendapatan daerah melalui bentuk-bentuk pemanfaatan yaitu sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah, dan bangun serah guna. Selain itu, melalui pemanfaatan aset daerah (tanah dan bangunan) dapat mengurangi beban APBD yaitu dengan berkurangnya atau hilangnya biaya pemeliharaan karena ditanggung oleh penyewa. Bagi masyarakat, pemanfaatan aset daerah (tanah dan bangunan) ini dapat membuka lapangan kerja. Melalui penggunaan aset pemerintah oleh pihak ketiga yaitu perusahaan swasta, maka akan terserap lapangan kerja baru karena usaha yang dibuka dengan memanfaatkan barang milik Pemerintah akan dapat menciptakan kebutuhan karyawan/pekerjanya. Efek ikutan yang terjadi jika masyarakat memperoleh pekerjaan adalah perolehan pendapatan dan hal ini mendorong upaya pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat

**2.1.4 Langkah-Langkah Optimalisasi Aset**

Menurut Djumara (2007:23) secara umum ada beberapa langkah yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan optimalisasi aset diantaranya sebagai berikut:

1. Identifikasi aset, inventarisasi fisik dan legal
2. Penilaian
3. Analisi Optimalisasi Aset
4. Sistem Informasi Manajemen Aset

**2.1.4.1 Identifikasi aset, inventarisasi fisik dan legal**

Melakukan pendataan terhadap temuan aset yang dimiliki yang mencakup ukuran, fisik, legal status, dan kondisi aset. Kemudian melakukan identifikasi kelengkapan dokumen-dokumen legalnya atas aset bermasalah yang pada akhirnya dapat memberikan *legal opinion*.

Siregar (2004 : 518) menyatakan bahwa manajemen aset sendiri dapat dibagi dalam lima tahapan kerja, yang pertama adalah inventarisasi. 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/legal adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan dan lain-lain. Proses kerja yang dilakukan adalah Pendataan, kodifikasi/*labeling* pengelompokan dan pembukuan/administrasi sesuai tujuan manajemen aset. Dari kegiatan inventarisasi disusun Buku Inventaris yang menunjukkan semua kekayaan daerah yang bersifat kebendaan, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak. Buku inventaris tersebut memuat data yang meliputi nomor, spesifikasi barang, bahan, asal/cara perolehan barang, ukuran barang/konstruksi, satuan, keadaan barang, jumlah barang dan harga, keterangan.

Adanya buku inventaris yang lengkap, teratur dan berkelanjutan mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting dalam rangka:

1.    Pengendalian, pemanfaatan, pengamanan dan pengawasan setiap barang;

2.    Usaha untuk menggunakan, memanfaatkan setiap barang secara maksimal sesuai dengan tujuan dan fungsinya masing-masing;

3.    Menunjang pelaksanaan tugas Pemerintahan.

Buku Induk Inventaris adalah merupakan gabungan/kompilasi dari Buku Inventaris. Buku Inventaris adalah himpunan catatan data teknis dan administrasi yang diperoleh dari catatan kartu-kartu inventaris barang sebagai hasil sensus di tiap-tiap unit/satuan kerja yang dilaksanakan secara serempak pada waktu tertentu. Untuk mendapatkan data barang dan pembuatan Buku Inventaris yang benar, dapat dipertanggungjawabkan dan akurat (*Up to Date*) maka dilakukan melalui sensus barang daerah setiap 5 (lima) tahun sekali.

Buku Inventaris Barang adalah kartu untuk mencatat barang-barang inventaris secara tersendiri atau kumpulan/kolektif dilengkapi data asal, volume, kapasitas, merk, tipe, nilai/harga dan data lain mengenai barang tersebut, yang diperlukan untuk inventarisasi maupun tujuan lain dan dipergunakan selama barang itu belum dihapuskan.

Kartu Inventaris Barang terdiri dari:

1.      Kartu Inventaris Tanah;

2.      Kartu Inventaris Gedung;

3.      Kartu Inventaris Kendaraan;

4.      Kartu inventaris Lainnya.

Legal audit juga merupakan tindakan pengamanan atau tindakan pengendalian, penertiban dalam upaya pengurusan barang daerah secara fisik, administrasi dan tindakan hukum. Pengamanan tersebut menitikberatkan pada penertiban pengamanan secara fisik dan administrasi, sehingga barang daerah tersebut dapat dipergunakan/ dimanfaatkan secara optimal serta terhindar dari penyerobotan pengambil alihan atau klaim dari pihak lain. Pengamanan terhadap barang tidak bergerak (tanah dan bangunan) dapat dilakukan dengan pemagaran, pemasangan plang tanda kepemilikan dan penjagaan.

Siregar (2001 : 519) menyatakan bahwa 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 memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan atau pengalihan aset. Permasalahan legal sering ditemui antara lain status hak penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor dan lain-lain. Penguasaan dan pemilikan tanah dan bangunan (*real property*) meliputi semua hak, hubungan-hubungan hukum, dan manfaat yang berkaitan dengan kepemilikan real estate. Sebaliknya *real estate* meliputi tanah dan bangunan itu sendiri, segala benda yang keberadaannnya secara alami di atas tanah yang bersangkutan, dan semua benda yang melekat dengan tanah itu, misalnya bangunan dan pengembangan tapak.

Benda tak bergerak (*real property*) berupa tanah dan bangunan yang melekat diatasnya, serta hak-hak yang terkait dan juga potensi kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Siregar, 2004 : 182).

Bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

**2.1.4.2 Penilaian aset tetap**

Penilaian adalah proses pekerjaan seorang penilai dalam memberikan opini tertulis mengenai nilai ekonomi pada saat tertentu (SPI, 2007). Penilaian adalah sebuah perkiraan/ estimasi nilai dari sesuatu kepentingan atas sebuah properti/harta untuk sesuatu tujuan tertentu (Hidayati dan Harjanto, 2003 : 12). Aset dalam terminologi akuntansi, aset adalah sumber daya yang dimiliki dan atau dikuasai oleh suatu badan usaha atau pemerintah secara historis dan dari mana manfaat ekonomi dan atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, serta dapat diukur dalam satuan uang. Hak kepemilikan dari aset tidak berwujud, namun aset yang dimiliki dapat merupakan aset berwujud dan aset tidak berwujud (SPI, 2007).

Penilaian aset merupakan suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai/dimiliki. Biasanya ini dilakukan oleh konsultan penilaian yang independen. Hasil dari nilai tersebut akan dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan bagi aset yang akan dijual. Standar penilaian indonesia disusun untuk mencapai maksud dan tujuan berikut (SPI, 2007):

1.      Mendorong penilai untuk secara berhati-hati menentukan dan memahami kebutuhan dan persyaratan dari pemberi tugas, dan untuk memberikan kepastian kepada penilai bahwa penilai dibekali dengan suatu standar penilai yang memadai untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

2.      Memajukan penggunaan dasar penilai dan asumsi secara konsisten dalam penilaian dan pemilihan dasar penilaian yang tepat sesuai dengan kebutuhan pemberi tugas.

3.      Membantu penilai untuk mencapai kompetensi profesional dengan standar yang mengikuti pedoman internasional dalam persiapan dan pelaksanaan pekerjaan penilai.

4.      Memastikan bahwa laporan penilaian yang dihasilkan bersifat komprehensif dan tidak bersifat menyesatkan, berisi informasi yang mudah dimengerti yang dibutuhkan dan harus didapatkan oleh pembacanya.

5.      Memastikan bahwa referensi yang dipublikasikan dalam laporan penilaian mengandung informasi yang jelas, akurat dan memadai sehingga tidak menyesatkan.

Perlu dikatakan bahwa SPI ini pada prinsipnya tidak membahas mengenai teori penilai dan metodologi penilaian secara rinci tetapi lebih kepada mekanisme praktek penilaian yang dilakukan, termasuk penyusunan, intreprestasi dan pelaporan dari informasi yang relevan dengan penugasan penilai.

Obyek penilaian barang daerah meliputi seluruh barang daerah yang dimiliki/dikuasai oleh Pemerintah Daerah penilaian tanah menggunakan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), penilaian bangunan dengan menggunakan umur ekonomis, faktor fisik, bahan material, konstruksi dan karakteristik bangunan. Penilaian barang daerah dinilai berdasarkan nilai pasar yang berlaku pada saat dilakukannya penilaian.

Kriteria penilaian ditentukan bahwa untuk penilaian tanah menggunakan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), penilaian bangunan dengan menggunakan umur ekonomis, faktor fisik, bahan material, konstruksi dan karakteristik bangunan. Penilaian barang daerah dinilai berdasarkan nilai pasar yang berlaku pada saat dilakukannya penilaian. Penilaian barang daerah dilakukan dengan pendekatan salah satu atau kombinasi dari perbandingan data pasar, kalkulasi biaya dan kapitalisasi pendapatan. Perbandingan data pasar berdasarkan estimasi harga pasar pada saat penilaian atas barang yang sejenis. Kalkulasi biaya berdasarkan estimasi biaya pengganti atau biaya reproduksi barang pada saat penilaian dikurangi dengan biaya penyusutan. Kapitalisasi pendapatan berdasarkan barang daerah yang memiliki karakteristik menghasilkan pendapatan.

Penilaian *Real Property* dengan menentukan nilai pasar suatu properti sehingga

dapat digunakan untuk berbagai tujuan yaitu:

1.      Harga jual beli;

2.      Penentuan harga persewaan;

3.      Sebagai dasar pengenaan pajak properti;

4.      Revaluasi aset tetap untuk laporan keuangan;

5.      Penentuan besar saham (penyertaan modal) dalam suatu kerjasama usaha (*franhcise, merger*,);

6.      Besarnya premi asuransi, kebakaran;

7.      Jaminan pinjaman;

8.      Nilai dasar untuk lelang properti;

9.      Menentukan nilai sisa untuk projek properti (seperti kasus projek terbengkalai);

Melakukan kegiatan penilaian untuk mengetahui nilai pasar (market value) atas objek properti dengan menggunakan pendekatan-pendekatan dan metode penilaian yang lazim digunakan, yaitu:

a.      Pendekatan data pasar (*market data approach*) dengan metode perbandingan langsung (*direct comparison)*

b.      Pendekatan biaya (*cost approach*) dengan metode biaya pengganti baru yang disusutkan (*depreciated replacement cost*)

c.      Pendekatan pendapatan (*income approach*) dengan metode arus kas terdiskonto (*discounted cash flow*)

d.      Pendekatan pengembangan tanah (*land development approach*) dengan *land residual method*.

**2.1.4.3 Analisis Optimalisasi Pemanfaatan *fixed assets.***

Analisis optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan aset digunakan untuk mengidentifikasi dan memilah aset yang masuk ke dalam aset operassional atau aset non operasional (Siregar, 2004). Untuk aset operasional, dilakukan kajian yang lebih mendalam untuk mengetahui apakah aset operasional tersebut sudah optimal atau belum penggunaan dan pemanfaatannya. Sedangkan untuk analisis terhadap aset non operasional yang dilakukan terhadap kondisi eksisting suatu aset. Untuk mengetahui pemanfaatannya sudah optimal, dilihat dari penggunaan aset dari aspek ekonomis.

Barang daerah/aset Pemerintah Daerah yang belum dimanfaatkan perlu didayagunakan secara optimal sehingga tidak akan membebani Anggaran Belanja Daerah khususnya biaya segi pemeliharaan dan kemungkinan adanya penyerobotan dari pihak ketiga yang tidak bertanggungjawab. Pemanfaatan barang/aset daerah yang optimal akan menciptakan sumber Pendapatan Asli Daerah. Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik/dikuasai daerah oleh suatu instansi dan atau Pihak Ketiga dalam bentuk pinjam pakai, penyewaan, dan pengguna-usahaan tanpa merubah status kepemilikan.

1. Pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan barang daerah kepada suatu instansi pemerintah atau pihak lain yang ditetapkan dengan perundang-undangan untuk jangka waktu tertentu, tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tertentu berakhir, barang daerah tersebut diserahkan kembali kepada pemiliknya. Dasar pertimbangan pinjam pakai/peminjaman barang daerah adalah agar barang daerah tersebut dapat dimanfaatkan secara ekonomis oleh instansi pemerintah/daerah dan untuk kepentingan sosial, keagamaan.
2. Penyewaan adalah penyerahan hak penggunaan/ pemakaian barang daerah kepada Pihak Ketiga dalam hubungannya sewa-menyewa dengan ketentuan pihak ketiga tersebut harus memberikan imbalan berupa uang sewa bulanan atau tahunan untuk masa jangka waktu tertentu, baik sekaligus maupun secara berkala. Dasar pertimbangan penyewaan barang daerah adalah untuk mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang daerah, untuk sementara waktu barang daerah tersebut belum dimanfaatkan oleh unit/satuan kerja yang memiliki/ menguasai. Semua hasil penyewaan barang-barang daerah adalah penerimaan daerah yang harus disetorkan sepenuhnya kepada kas daerah. Jangka waktu penyewaan maksimal 5 (lima) tahun dan dapat dipertimbangkan untuk diperpanjang.
3. Penggunausahaan adalah pendayagunaan barang daerah oleh pihak ketiga dilakukan dalam bentuk BOT, BTO, BT, KSO dan bentuk lainnya
   1. BOT (*build-Operate-Transfer*) yaitu pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik/dikuasai Pemda oleh pihak ketiga dengan cara pihak ketiga membangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah dan atau bangunan tersebut dan mendayagunakannya selama dalam waktu tertentu untuk kemudian setelah jangka waktu berakhir menyerahkan kembali tanah dan bangunan dan atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut beserta pendayagunaannya kepada daerah, serta membayar kontribusi sejumlah uang atas pemanfaatannya yang besarnya ditetapkan sesuai dengan kesepakatan.
   2. BTO (*Build-Transfer-Operate*) yaitu pemanfaatan tanah dan atau bangunan milik/dikuasai Pemda oleh pihak ketiga dengan cara pihak ketiga membangun bangunan siap pakai dan atau menyediakan, menambah sarana lain berikut fasilitas diatas tanah dan atau bangunan tersebut dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada daerah untuk kemudian oleh Pemda tanah dan bangunan siap pakai dan atau sarana lain berikut fasilitasnya tersebut diserahkan kembali kepada pihak ketiga untuk didayagunakan selama jangka waktu tertentu, dan atas pemanfaatannya tersebut pihak ketiga dikenakan kontribusi sejumlah uang yang besarnya sesuai dengan kesepakatan.
   3. BT (*Build-Transfer*) yaitu perikatan antara Pemda dengan Pihak Ketiga dengan ketentuan tanah milik Pemda, Pihak Ketiga membangun dan membiayai sampai selesai, setelah pembangunan selesai Pihak Ketiga menyerahkan kepada Pemda, Pemda membayar biaya pembangunannya.
   4. KSO (Kerja Sama Operasi) yaitu perikatan antara Pemda dengan Pihak Ketiga, Pemda menyediakan barang daerah dan Pihak Ketiga menanamkan modal yang dimilikinya dalam salah satu usaha, selanjutnya kedua belah pihak secara bersama sama atau bergantian mengelola manajemen dan proses operasionalnya, keuntungan dibagi sesuai dengan besarnya *sharing* masing-masing.

Pengelolaan aset daerah merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan Pemerintah, tetapi belum banyak Pemerintah yang mampu mengelola aset-aset daerahnya dengan baik, hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor meliputi kurangnya pemahaman terkait dengan manajemen aset daerah sehingga banyak di antara daerah-daerah yang meminta bantuan pihak ketiga atau konsultan manajemen aset, karena pada dasarnya bahwa aset daerah dapat bernilai ekonomis jika dikelola dengan baik. Kata kunci dari pemanfaatan yang pertama yaitu pendayagunaan aset, hal ini menjelaskan bahwa bentuk pemanfaatan ini merupakan salah satu upaya mengoptimalkan daya guna dan hasil guna aset daerah (tanah dan bangunan). Upaya ini juga sekaligus dapat mendongkrak penerimaan daerah bukan pajak/pendapatan daerah, sehingga dapat ikut mendorong kemandirian daerah

**2.1.4.4 Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA)**

Sistem Informasi Msnajemen Aset (SIMA) merupakan suatu sistem informasi penggunaan dan pengelolaan aset. Objek pengembangan sistem informasi manajemen aset (SIMA) sebagai alat untuk optimalisasi dan efisiensi pengelolaan aset.Sistem Informasi Manajemen Aset Sistem informasi manajemen aset adalah sebuah aplikasi pengelolaan aset yang ditujukan untuk perusahaan besar BUMN, atau Pemerintah yang memiliki aset dengan jumlah banyak yang seharusnya memerlukan sebuah divisi sendiri untuk pengelolaan aset tersebut. Sistem informasi manajemen aset seharusnya dapat menjawab permasalahan-permasalahan aset sering muncul dan atau dihadapi oleh perusahaan berskala enterprise (Dit TIK UPI, 2008: 4).

Pengembangan sistem manajemen aset tidak hanya dikembangkan di perusahaan swasta saja tapi Pemerinah baik pusat maupun daerah ikut membuat sistem aplikasi manajemen aset. Dengan bantuan sistem aplikasi manajemen aset ini membantu Pemerintah dalam pengelolaan asetnya, mulai dari tahapan Perencanaan, Pengadaaan, Pendistribusian dan Penyaluran , Pemanfaatan, Penatausahaan sampai pada Penghapusan dan Pemusnahan dan yang paling penting dengan sistem manajemen aset daerah itu akan memudahkan dalam penyusunan neraca aset milik Pemerintah setiap tahunnya. Penyusunan neraca aset ini sangatlah penting karena setiap tahun Pemerintah baik pusat maupun Pemerintah Daerah harus membuat Laporan Keuangan yang merupakan pertanggung jawaban dari pelaksanaan APBN ataupun APBD. Laporan keuangan ini terdapat komponen neraca aset yaitu aset lancar dan aset yang harus dilaporkan setiap tahunnya. Dengan menggunakan sistem informasi manajemen aset ini akan sangat membantu penyusunan neraca aset Pemerintah yang merupakan neraca aset konsolidasi dari gabungan seluruh Unit Pengelola Barang atau satuan Organisasasi Pemerintah yang ada di bawahnya.

Dengan sistem manajemen aset ini akan membantu dalam Penilaian Aset, kareana akan mudah diketahui sisa umur ekonomis dan nilai ekonomis dari suatu aset, sehingga dari nilai yang didapat akan sangat membantu dalam proses penghapusan nilai dari suatu aset dan membantu dalam menentukan besaran tarif sewa aset dalam kegiatan Pemanfaatan Aset.

Dari uraian diatas perlu dilakukan analisis yang mendalam tentang Pemanfaatan aset daerah di Pemerintah Kota Banjar agar dalam pengelolaannya dapat teratur dan tertib administrasi sesuai aturan yang berlaku.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Pengertian aset secara umum menurut Siregar (2004: 178) 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). Istilah properti seringkali melekat dengan istilah lain untuk memberikan pengertian yang lebih jelas secara hukum, yaitu *real estate* dan *real property* dimana keduanya mempunyai makna yang berbeda meskipun ada juga yang menyebutnya sebagai sinonim dalam lingkup tertentu. Selanjutnya, *Real estate is the physical land and appurtenances affixed to the land, e.g., structure. Real estate* bersifat tidak bergerak (*immobile*) dan berwujud (*tangibel*), yang termasuk dalam pengertian ini adalah tanah, semua benda yang secara alami sebagai bagian dari tanah, seperti pepohonan dan barang mineral dan juga segala sesuatu yang dibangun oleh manusia seperti bangunan, jaringan dan lain sebagainya. Manajemen Aset Daerah Sutaryo, SE, M.Si, Ak-Jurusan Akuntansi FE UNS

*Real property* merupakan kumpulan atas berbagai macam hak dan *interest* yang ada dikarenakan kepemilikan atas satuan *real estate,* meliputi hak untuk menggunakan, menyewakan, memberikan kepada orang lain atau tidak*.* Properti selain sebagai investasi, juga merupakan aset (Witter et al., 2004). Pengertian aset adalah sesuatu yang memiliki nilai. *Real estate* sebagai komponen utama dari aset daerah, oleh pemerintah daerah selanjutnya harus dapat dimanfaatkan sebagai aset yang produktif dan berguna sehingga berdampak positif dalam pembangunan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat. Dalam neraca keuangan daerah aset dapat menjadi modal bila dapat menghasilkan pendapatan. Namun masih banyak daerah yang belum menyadari peran dan potensi pengelolaan aset secara cermat.

Sasaran akhir atau tujuan utama pengelolaan aset adalah terjadinya optimalisasi dalam pemanfaatan aset daerah. Kenyataan sampai saat ini aset daerah masih dikelolah seadanya, sebatas inventarisasi (pencatatan akuntansi). Kondisi pemanfaatan terhadap aset daerah tersebut membuktikan bahwa aset daerah sebagai sumber daya lokal daerah menunjukkan utilitasnya yang masih rendah, hal ini terjadi karena di hampir seluruh Pemerintahan di Indonesia karena belum ada pemahaman pengelolaan aset daerah secara utuh.

Menurut Siregar (2004) bahwa optimalisasi pengelolaan aset itu harus memaksimalkan ketersediaan aset (*maximize asset availability*), memaksimalkan penggunaan aset (*maximize asset utilization*), dan meminimalkan biaya kepemilikan (*minimize cost of ownership*). Untuk mengoptimakan suatu aset dapat dilakukan melalui *Highest and Best Use Analysis,* Siregar (2004). Hal ini dapat dilakukan dengan meminimalisasi atau menghilangkan hambatan atau ancaman atas pengelolaan aset-aset tersebut. Sehingga optimalisasi dari suatu aset yang berstatus *idle capacity* bisa dilakukan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa optimalisasi aset bertujuan untuk mengidentifikasi aset, untuk mengetahui aset yang perlu dioptimalkan dan bagaimana cara mengoptimalkan aset tersebut. Pada akhirnya diperoleh rekomendasi yang berupa sasaran, strategi, dan program untuk mengoptimakan aset yang diteliti. Beberapa hal yang menjadi penyebab kurangnya optimalisasi/pemanfaatan aset daerah adalah:

1. Kurangnya tertib administrasi dalam inventarisasi aset, sehingga pengelola aset sendiri terkadang tidak mengetahui keberadaan asetnya.

2. Kurang lengkapnya bukti kepemilikian aset, terutama untuk tanah dan atau bangunan, sehingga ketika akan dikerjasamakan dengan pihak ketiga akan mempengaruhi minat mitra kerjasama.

3. Kesulitan dalam menilai aset daerah yang akan dikerjasamakan.

4. Regulasi yang mengatur sistem dan prosedur lelang dalam menentukan mitra kerjasama belum diatur dengan detail. Banyak pengelola aset daerah lebih memilih aman daripada berurusan dengan penegak hukum karena masih adanya peraturan lelang yang multi tafsir.

5. Keterbukaan informasi oleh Pemerintah dalam mengoptimalkan aset yang akan dikerjasamakan belum sepenuhnya dapat menggambarkan informasi terhadap potensi kerjasama pemanfaatan aset daerah

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa optimalisasi aset merupakan suatu pelaksanaan kerja manajemen aset dalam rangka penggunaan dan pemanfaatan aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan aset. Untuk dapat mengoptimalkan penggunaan dan pemanfaatan suatu aset, harus dicari faktor penyebab ketidakoptimalan penggunaan dan pemanfaatan aset tersebut.  Faktor-faktor penyebab ini dapat meliputi berbagai aspek diantaranya legal, fisik, nilai ekonomi dan faktor lainnya. Optimalisasi aset ini diharapkan dalam waktu singkat akan menghasilkan penggunaan dan pemanfaatan aset yang efektif dan efisien.

Potensi aset yang dimiliki oleh daerah sebisa mungkin harus dikembangkan, maka dari itu Pemerintah berusaha semaksimal mungkin untuk melakukan pengelolaan dan memanfaatkan aset tetapnya khususnya tanah dan bangunan dengan cara mendayagunakan potensi aset tetap tersebut dengan menfokuskan pada pemanfaatan aset. Hal ini tentunya dapat dilakukan sesuai peraturan yang berlaku. Setiap daerah biasanya memiliki aset yang berada di bawah penguasaannya, namun cukup banyak aset yang belum dioptimalkan dalam rangka meningkatkan pendapatan Pemerintah. Kerjasama pemanfaatan dilakukan melalui pelaksanaan tender (lelang) kecuali untuk keperluan pelaksanaan kegiatan khusus seperti penggunaan tanah milik daerah untuk kebun binatang (pengembangbiakan dan pelestarian satwa langka). Dalam kata kunci kedua disebutkan adanya jangka waktu pelaksanaan kerja sama pemanfaatan. Ketentuan jangka waktu kerja sama pemanfaatan ini memberikan kepastian bahwa setelah perjanjian kerja sama ini berakhir maka aset daerah (tanah dan bangunan) tersebut harus dikembalikan kepada Pemerintah.

**GAMBAR 2.1**

**MODEL PENDEKATAN SISTEM**

**Keterangan Gambar**

1. **Kebijakan Pemerintah**

Merupakan dasar hukum yang mengatur pelaksanaan pemanfaatan aset milik Pemerintah Kota Banjar dan dasar hukum untuk pelaksanaan pemanfaatan aset tanah dan bangunan ini adalah Peraturan Daerah (Perda) No. 9 tahun 2010 tentang Retribusi Jasa Usaha , yang mengatur ketentuan sewa tanah dan bangunan gedung milik Pemerintah Kota Banjar yang kemudian diganti dengan terbitnya Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 9 Tahun 2010 Tentang Retribusi Jasa Usaha di Kota Banjar.

1. **Aset Tanah dan Bangunan**

Merupakan objek aset milik Pemerintah Kota Banjar yang akan dioptimalisasikan pemanfaatannya dengan tujuan untuk menambah Pendapatan Asli Daerah.

1. **Optimalisasi Pemanfaatan Aset**

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. Aset-aset yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah ini kemudian diidentifikasi dan dikelompokan kedalam aset yang memiliki potensi dan tidak memiliki potensi.

1. **Langkah-langkah dalam optimalisasi aset**

* **Identifikasi aset, inventarisasi fisik dan legal**

Melakukan pendataan aset yang dimiliki yang mencakup ukuran, fisik, legal status, dan kondisi aset. Kemudian melakukan identifikasi kelengkapan dokumen-dokumen legalnya atas aset bermasalah yang pada akhirnya dapat memberikan *legal opinion*.

* **Penilaian aset tetap**

Penilaian adalah proses pekerjaan seorang penilai dalam memberikan opini tertulis mengenai nilai ekonomi pada saat tertentu. Penilaian barang daerah dilakukan dengan pendekatan salah satu atau kombinasi dari perbandingan data pasar, kalkulasi biaya dan kapitalisasi pendapatan. Hasil dari penilaian tersebut diantaranya untuk untuk mengetahui nilai aset yang akan dijual dan penentuan harga sewa

* **Analisis Optimalisasi Pemanfaatan *fixed assets.***

Analisis optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan aset digunakan untuk mengidentifikasi dan memilah aset yang masuk ke dalam aset operassional atau aset non operasional.

* **Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA)**

Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA) merupakan suatu sistem informasi penggunaan yang membantu dalam pengelolaan aset. Keuntungan dengan menggunakan sistem informasi manajemen aset ini salah satunya adalah membantu mempermudah dalam Penilaian Aset, karena umur ekonomis dan sisa nilai ekonomis dari suatu aset bisa diketahui secara cepat. Hasil dari penilaian itu bisa digunakan untuk menentukan besaran tarif sewa dan penghapusan nilai aset tetap

.

1. **Pemanfaatan aset akan menambah Pendapatan Aset Daerah**

Pemanfaatan aset tanah dan bangunan milik Pemerintah Kota Banjar oleh pihak ketiga melaui sewa dan kerjasama pemanfaatan akan menghasilkan penerimaan bagi Pemerintah Kota Banjar. Adapun besaran jumlah pendapatan yang diterima dari hasil pemanfaatan aset bisa dijadikan bahan evaluasi pelaksanaan pemanfaat aset, dengan cara membandingkan dengan hasil dari pelaksanaan pemanfaatan .aset pada tahun sebelumnya. Bila hasilnya kurang baik maka, harus dianalisis faktor-faktor penyebabnya, apakah dari besaran tarif terlalu tinggi, ataukah keterbatasan objek aset yang ada di dalam Peraturan Daerah. Untuk itu Pemerintah Kota Banjar seharusnya mengagendakan untuk membahas masalah diatas dengan pihak legislatif untuk merevisi atau menerbitkan Peraturan Daerah yang baru.