

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A) Administrasi Publik**

##### **1) Pengertian Administrasi**

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses yang dilakukan secara kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila diterapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerjasama tersebut adalah dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi. Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu "*ad*" dan "*ministrare*" yang berarti "*to serve*" yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani dan memenuhi (Pasolong, 2013:2). Selanjut nya, menurut Dimock & Dimock dalam Pasolong (2013:2), kata administrasi itu berasal dari kata "*ad*" dan "*minister*" yang berarti juga "*to serve*". Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud administrasi adalah proses pelayanan atau pengaturan.

Herbert A. Simon dalam Pasolong (2013:2), mendefinisikan administrasi sebagai "kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama". Dwight Waldo dalam Pasolong (2013:3), mendefinisikan administrasi adalah "suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi". Selanjutnya S. P. Siagian dalam Pasolong (2013:3) mendefinisikan administasi sebagai "keseluruhan proses kerjasama

antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Berdasarkan penjelasan dari beberapa tokoh tersebut, dapat kita tarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan administrasi mencakup seluruh kegiatan dari pengaturan hingga pengurusan kelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai tujuan yang sama.

Menurut Heri Setiawan (2013:01) Administrasi merupakan orang yang mendapatkan kepercayaan untuk melaksanakan tugas dari seorang pemilik harta kekayaan untuk mengelola seluruh harta kekayaan berikut karyawan yang ada dalam suatu organisasi, keseluruhan harta kekayaan dan karyawan merupakan unit organisasi dan dikelola serta dilaksanakan seefektif mungkin.

Administrasi dalam arti luas sebenarnya arti administrasi sangat luas seperti yang dikemukakan oleh para pelopor teori administrasi seperti Henry Fayol. Sesungguhnya istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diharapkan.

Menurut Sondang P. Siagian dalam bukunya *Administrasi Pembangunan* (Inu Kencana, 2010:14), mengungkapkan bahwa: “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Sedangkan menurut Luther Gulick, dalam *Ilmu Administrasi Publik* (2010:14) “Administrasi berkenaan dengan penyelesaian apa yang hendak dikerjakan dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.”

## 2) Pengertian Administrasi Publik

Terminologi administrasi publik berasal dari Amerika Serikat dan Inggris yang pada awalnya dialihbahasakan menjadi ilmu administrasi publik. Jauh sebelum nya orang mempergunakan istilah ilmu pemerintahan untuk menyebut subjek ini, namun perlu diketahui bahwa ilmu pemerintahan tidak benar-benar sama dengan ilmu administrasi publik. Berbagai macam peristiwa di masa lalu telah membuat administrasi publik menjadi suatu bidang keilmuan. Menurut Waldo dalam Syafri (2012:2), "*Public Administration is the practical of business done as efficienly and as much in accord with the people's taste and desired as possible. It is through administration that government responds to those needs of society that private initiative can not or will not suplay*". (Administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat dan keinginan rakyat. Dengan administrasi publik, pemerintah berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat, yang tidak dapat atau tidak dipenuhi oleh privat atau swasta). Sondang P. Siagian dalam Syafri (2012:25), administrasi publik di definisikan sebagai "keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh pegawai pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara". Selain itu, Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3), mengatakan bahwa administrasi publik adalah "proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk menformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik". Senada

dengan apa yang dikatakan oleh Chandler dan Plano, Robert V. Presthus dalam Pasolong (2013:7) mendefinisikan administrasi publik:

- a) Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Dari beberapa definisi administrasi publik tersebut, maka dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif. Secara substantif, point penting dari konsep administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam rangka mencapai tujuan yang telah direncanakan melalui serangkaian kebijakan-kebijakan. Administrasi Publik/ Negara secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh semua Aparatur Negara untuk dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kebijakan Negara yang telah ditentukan sebelumnya. Prajudi Atmosudirdjo, dalam bukunya

Hukum Administrasi Negara memberikan definisi administrasi negara, bahwa Administrasi Negara mempunyai 3 (tiga) arti yaitu:

- 1) Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
- 2) Administrasi negara sebagai fungsi atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan pemerintah operasional.
- 3) Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang (Mustafa, 2001 :6).

Menurut Edward H. Litchfield dalam *Notes on A General Theory of Administration*, yang dikutip dan diterjemahkan oleh Inu Kencana dalam bukunya *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia* menyatakan bahwa “Administrasi negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisasi, dilengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin” (Kencana, 2003:33). Beberapa pendapat para ahli tentang pengertian administrasi Negara, menurut Prajudi dalam Anggria (2012:8-

9) mempunyai 3 (tiga) arti, yaitu:

- 1) Sebagai aparatur Negara, aparatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan, atau semua organ yang menjalankan administrasi Negara, meliputi organ yang berada dibawah pemerintah mulai dari Presiden sampai dengan pejabat di daerah;
- 2) Sebagai aktivitas melayani atau sebagai kegiatan operasional pemerintah dalam melayani masyarakat (segala kegiatan dalam mengurus kepentingan Negara);
- 3) Sebagai proses teknis penyelenggaraan UU artinya meliputi segala tindakan aparatur Negara dalam menyelenggarakan UU.

Litchfield dalam Syafiie (2003:32), mengatakan tentang Adminitrasi Negara bahwa “Administrasi Negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintah diorganisir,

diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin”. Kemudian Gordon dalam Syafiie (2003:33) mengatakan Administrasi Negara bahwa “Administrasi Negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislative, eksekutif, serta peradilan”.

## **B) Manajemen**

### **1) Pengertian Manajemen**

Tidak sedikit yang mengartikan pengelolaan sama dengan arti manajemen. Karena antara manajemen dan pengelolaan memiliki tujuan yang sama yaitu tercapainya tujuan organisasi lembaga. Pengelolaan merupakan sebuah bentuk bekerja dengan orang-orang secara pribadi dan kelompok demi tercapainya tujuan organisasi lembaga. Perlu dihayati bahwa manajemen bukan tujuan, tetapi hanya alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, karena tujuan yang ingin dicapai itu adalah pelayanan dan atau laba.

Walaupun manajemen hanya merupakan “alat atau wadah” saja, tetapi harus diatur dengan sebaik-baiknya. Karena jika manajemen ini baik maka tujuan optimal dapat diwujudkan, pemborosan terhindari, dan semua potensi yang dimiliki akan lebih bermanfaat. Untuk lebih jelasnya penulis mengutip beberapa definisi sebagai berikut. Marry Parker Follet menyatakan bahwa

“Manajemen adalah Seni dalam menyelesaikan sesuatu melalui orang lain. *Management is the art of getting things done through people*” (Ernie, 2005:5). Sedangkan Mc Hugh menyatakan bahwa “Manajemen adalah sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan sebuah tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian orang-orang serta sumberdaya organisasi lainnya” (Ernie, 2005:5). Manajemen adalah ilmu dan senimengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Malayu S.P. Hasibuan, 2005:2).

Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas- aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien menurut Andrew F.Sikula (Malayu S.P Hasibuan, 2005:2).

Manajemen memang bisa berarti itu, tetapi bisa juga mempunyai pengertian lebih daripada itu. Pengertian manajemen begitu luas, sehingga dalam kenyataannya tidak ada definisi yang digunakan secara konsisten oleh semua orang. Pembahasan mengenai manajemen dengan definisi yang lebih kompleks dan mencakup aspek-aspek penting pengelolaan, seperti yang dikemukakan oleh Stoner dalam Handoko (2009:8), yang menjelaskan bahwa manajemen adalah “proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya, agar mencapai tujuan organisasi yang

telah ditetapkan”. Dari definisi tersebut, terlihat bahwa Stoner dalam Handoko (2009:8) telah menggunakan kata proses bukan seni. Mengartikan manajemen sebagai seni mengandung arti bahwa hal itu adalah kemampuan atau ketrampilan pribadi. Suatu proses adalah cara sistematis untuk melakukan pekerjaan. Manajemen di definisikan sebagai proses karena semua manajer, tanpa memperdulikan kecakapan atau ketrampilan khusus mereka, harus melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan-tujuan yang mereka inginkan.

Atas dasar uraian tersebut, kita bisa menyimpulkan bahwa pada dasarnya manajemen dapat didefinisikan sebagai bekerja dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan, dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia atau kepegawaian (*staffing*), pengarahan, dan kepemimpinan (*leading*), serta pengawasan (*controlling*).

## **2) Fungsi-Fungsi Manajemen**

Terdapat beberapa fungsi manajemen yang dikemukakan para pakar. Fungsi- fungsi manajemen menurut para pakar adalah serangkaian kegiatan yang dijalankan mengikuti suatu tahapan-tahapan tertentu dalam pelaksanaannya. Pendapat lain bahwa fungsi manajemen ialah berbagai jenis tugas kegiatan manajemen yang mempunyai peranan khas dan bersifat saling menunjang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Fungsi-fungsi manajemen adalah elemen-elemen dasar yang selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan



oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Namun terdapat perbedaan pandangan mengenai fungsi-fungsi manajemen oleh beberapa ahli. Menurut George R. Terry (Hasibuan, 2009 : 38) fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*actuating*) dan Pengendalian (*controlling*). Menurut Henry Fayol (Safroni, 2012 : 47), fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan (*planning*), Pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*commanding*), Pengkoordinasian (*coordinating*), Pengendalian (*controlling*). Sedangkan menurut Ricki W. Griffin (Ladzi Safroni, 2012 : 47), fungsi-fungsi manajemen meliputi Perencanaan dan Pengambilan Keputusan (*planning and decision making*), pengorganisasian (*organizing*), Pengarahan (*leading*) serta pengendalian (*controlling*).

Dari perbandingan beberapa fungsi-fungsi manajemen di atas, dapat dipahami bahwa semua manajemen diawali dengan perencanaan (*Planning*) karena perencanaan yang akan menentukan tindakan apa yang harus dilakukan selanjutnya. Setelah perencanaan adalah pengorganisasian (*organizing*). Hampir semua ahli menempatkan pengorganisasian diposisi kedua setelah perencanaan. Pengorganisasian merupakan pembagian kerja dan sangat berkaitan erat dengan fungsi perencanaan karena pengorganisasian pun harus direncanakan. Selanjutnya setelah menerapkan fungsi perencanaan dan pengorganisasian adalah menerapkan fungsi pengarahannya yang diartikan dalam kata yang berbeda-beda seperti *actuating*, *leading*, dan *commanding*, tetapi mempunyai tujuan yang sama yaitu

mengarahkan semua karyawan agar mau bekerjasama dan bekerja efektif untuk mencapai tujuan organisasi. Tetapi juga ada penambahan fungsi pengkoordinasian (*coordinating*) setelah fungsi pengarahan. Fungsi pengkoordinasian untuk mengatur karyawan agar dapat saling bekerjasama sehingga terhindar dari kekacauan, percekocokan dan kekosongan pekerjaan. Selanjutnya fungsi terakhir dalam proses manajemen adalah pengendalian (*controlling*).

### 3) Prinsip Manajemen

Prinsip adalah asas atau dasar yang menjadi pokok dasar pemikiran dalam melakukan kegiatan. Jadi prinsip-prinsip manajemen adalah asas atau dasar yang merupakan pernyataan yang dijadikan sebagai pedoman atau dasar dalam menjalankan tugas memimpin suatu usaha kerjasama untuk mencapai suatu keseimbangan yang setinggi-tingginya dalam proses pencapaian tujuan. Menurut Henry Fayol (1925) terdapat 14 prinsip dalam manajemen, yaitu:

#### 1) *Division of Work* (Pembagian Kerja)

*Division of Work* atau Spesialisasi pekerjaan kepada individu-individu dalam lingkaran manajemen untuk membangun sebuah pengalaman dan terus mengasah keahliannya sehingga pada akhirnya individu-individu tersebut bisa menjadi lebih produktif dan menguntungkan. Terlebih lagi dengan kemampuan manusia yang memiliki banyak keterbatasan mengenai pengetahuan, kebutuhan waktu, dan

perhatian sehingga keterbatasan keterbatasan ini bisa dijalankan oleh individu individu yang memiliki kemampuan untuk itu.

## 2) *Authority and Responsibility* (Wewenang dan Tanggung Jawab)

Wewenang dan pertanggung jawaban, kedua prinsip manajemen ini adalah kunci didalam melaksanakan roda usaha kerja sama. Bukan tanpa sebab, karena tanpa prinsip ini para manajer tidak akan bisa mengadakan suatu hubungan ke atas ataupun kebawah. Harus ada suatu kekuasaan dalam memberi perintah dan sesuatu kekuatan yang bisa membuat manajer ditaati. Pertanggungjawaban akan timbul oleh adanya kekuasaan tersebut. Keduanya harus dalam kondisi yang seimbang dan tidak ada kekuasaan tanpa tanggungjawab, dan begitupun sebaliknya. Tanggung jawab terbesar ada pada manajer puncak. Kegagalan adalah terletak pada pucuk pimpinan, bukan pada karyawan yang berada dibawah karena pihak yang memiliki wewenang terbesar adalah para puncak manajer. Maka dari itu, jika seorang pucuk pimpinan tidak memiliki keahlian dan sifat kepemimpinan, maka wewenang yang ada bisa menjadi boomerang yang merugikan.

## 3) *Discipline* (Disiplin)

Discipline atau disiplin sangat berhubungan dengan wewenang. Jika wewenang tidak bisa berjalan dengan semestinya, maka bisa jadi disiplin akan hilang. Maka, pemegang wewenang setidaknya harus bisa menanamkan rasa disiplin terhadap diri sendiri sehingga nantinya memiliki

tanggung jawab terhadap pekerjaan yang sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Disiplin mencakup : kesungguhan hati, kerajinan, ketaatan, kesiapan, persetujuan, kebiasaan, tata krama antara organisasi tersebut dengan warganya.

#### 4) *Unity of Command* (Kesatuan Perintah)

Kesatuan perintah adalah sebuah prinsip dimana perintah yang diterima bawahan tidak diperbolehkan untuk diberikan oleh lebih dari seorang petugas yang ada di atasnya. Dalam melaksanakan pekerjaan, para karyawan harusnya memperhatikan prinsip kesatuan perintah supaya pekerjaan bisa dilaksanakan secara baik. Tiap karyawan harus mengetahui kepada siapa dia harus bertanggungjawab yang sesuai dengan kewenangan yang didapatnya. Perintah yang diterima dari manajer yang lain kepada karyawan yang sama bisa mengakibatkan rusaknya wewenang dan tanggungjawab serta pembagian kerja. Untuk itu, pekerja harus memiliki hanya satu atasan tanpa ada perintah dari yang lain yang bisa jadi sangat bertentangan.

#### 5) *Unity of Direction* (Kesatuan Pengarahan)

Kesatuan Pengarahan merupakan prinsip manajemen yang mengatakan setiap golongan pekerjaan yang memiliki tujuan yang sama, harus memiliki satu rencana dan dipimpin oleh satu manajer saja. Bisa dibedakan, dengan "unity of command" yang berhubungan dengan jalannya

fungsi personalia sedangkan unity of direction berhubungan dengan struktur. Didalam melakukan tugas dan tanggung jawab, pekerja perlu diarahkan pada sasarannya. Kesatuan pengarahan ini sangat berhubungan erat dengan pembagian kerja. Prinsip kesatuan pengarahan juga bergantung pada kesatuan perintah.

6) *Subordination of Individual Interest to General Interest* (Subordinasi Kepentingan Perseorangan terhadap Kepentingan Umum)

Prinsip manajemen yang ini menyatakan bahwa tiap karyawan harus mengabdikan kepentingan pribadi kepada kepentingan perusahaan atau organisasi. Prinsip ini seperti berupa syarat yang penting supaya aktivitas berjalan dengan baik dan lancar. Prinsip ini terjadi jika karyawan mempunyai kesadaran bahwa kepentingan pribadinya sebenarnya bergantung pada keberhasilan atau tidaknya kepentingan organisasi. Prinsip manajemen ini bisa terwujud jika karyawan merasa senang dan nyaman dalam bekerja. Dalam prinsip ini intinya kepentingan kelompok harus bisa mengatasi kepentingan individu. Jika subordinasi ini mengalami gangguan, maka disini diperlukan manajemen untuk mendamaikan.

7) *Remunerasi* (Penggajian Pegawai)

Prinsip manajemen ini menurut Henry Fayol adalah pembayaran upah serta cara pembayaran yang adil serta memberi kepuasan yang maksimal untuk pegawai dan majikan. Dengan menggunakan sistem upah

atau gaji yang memuaskan nantinya bisa merangsang pegawai untuk bisa bekerja lebih rajin lagi.

#### 8) *Centralization* (Pemusatan)

Pemusatan adalah prinsip manajemen yang menyatakan seluruh organisasi harus bisa berpusat, harus memiliki pusat. Prinsip ini harus bisa menunjukkan hingga batas mana kewenangan itu dipusatkan ataupun dibagi pada suatu organisasi. Pemusatan kewenangan bisa menimbulkan pemusatan tanggung jawab pada sebuah aktivitas. Tanggung jawab yang terakhir dan terbesar berada pada orang yang memegang kewenangan tertinggi atau pucuk pimpinan manajer. Prinsip pemusatan bukan berarti ada kekuasaan untuk mempergunakan kewenangan, tapi untuk menghindari adanya simpang siur kewenangan dan tanggung jawab. Prinsip manajemen pemusatan ini juga tidak bisa menghilangkan asal pelimpahan kewenangan.

#### 9) *Chain of Command* (Rangkaian Perintah)

Rangkaian Perintah merupakan prinsip manajemen yang mengharuskan perintah dari atas kebawah harus selalu mengambil jarak yang terdekat. Hierarki ini dibutuhkan untuk kesatuan arah perintah. Rantai perintah ini mengacu kepada jumlah tingkatan yang ada pada hierarki dari otoritas tertinggi sampai tingkat yang paling rendah pada sebuah organisasi. Garis otoritas jaraknya tidak boleh terlalu jauh.

10) *Order* (Ketertiban)

Prinsip manajemen ini bisa jadi adalah syarat yang utama karena pada umumnya tidak ada orang yang dapat bekerja pada keadaan kejang atau kacau. Ketertiban pada suatu pekerjaan bisa terwujud jika semua karyawan memiliki disiplin dan ketertiban yang tinggi.

11) *Equity* (Keadilan)

Prinsip keadilan menurut Henry Fayol dianggap sesuatu yang bisa memunculkan kesetiaan dan ketaatan karyawan dengan cara mengkoordinasikan keadilan dan kebaikan para manajer didalam memimpin para bawahan dan memicu tumbuhnya rasa tunduk kepada kekuasaan dari atasan. Menurut Atmosudirdjo, Keadilan merupakan realisasi dari sesuatu yang telah tetap. Kewajaran membutuhkan banyak pikiran sehat, pengalaman dan kebaikan hati. Umumnya, karyawan menuntut diperlakukan dengan wajar, mendapat apa yang telah menjadi haknya. Prinsip ini mutlak diperlukan karena menuntut manajemen untuk memperlakukan bawahan dengan baik.

12) *Stability of Tenur of Personel* (Stabilitas Masa jabatan dalam Kepegawaian)

Perputaran karyawan yang tinggi bisa menyebabkan ongkos yang tinggi dalam produksi, untuk itulah prinsip ini dijalankan. Karyawan akan bekerja dengan lebih baik apabila mendapat stimulus keamanan pekerjaan

dan jenjang karir yang pasti. Butuh waktu untuk seorang pekerja agar bisa menyesuaikan diri terhadap jabatan atau fungsinya yang baru serta untuk menunaikan tugas dengan baik

13) *Inisiatif* (Prakarsa)

Inisiatif merupakan prinsip manajemen yang menyatakan seseorang kepala harus pintar dalam memberikan inisiatif. Inisiatif muncul dari dalam diri seorang yang mempergunakan daya pikir. Inisiatif memunculkan kehendak untuk mewujudkan sesuatu yang bernilai guna bagi penyelesaian pekerjaan dengan cara yang sebaik baiknya. Pada Prakarsa ini terhimpun perasaan, kehendak, pikiran, keahlian serta pengalaman seseorang yang nantinya akan di realisasi. Setiap prakarsa atau inisiatif yang datang hendaknya harus dihargai setinggi tingginya bila inisiatif tersebut memberikan nilai manfaat yang luar biasa bagi organisasi sehingga karyawan yang memberi inisiatif tersebut dan juga manajemen akan mendapatkan kepuasan serta materi yang setimpal.

14) *Esprit de Corps* (Semangat Kesatuan)

*Esprit de Corps* atau kesetiaan kelompok merupakan prinsip manajemen dimana setiap pegawai harus mempunyai rasa kesatuan senasib sepenangungan yang bisa menciptakan semangat kerja sama yang lebih baik. Semangat kesatuan ini bisa muncul jika tiap tiap karyawan memiliki kesadaran bahwa tiap pekerja berarti bagi pekerja yang lain dan pekerja lain



sangat diperlukan oleh dirinya. Manajer yang mempunyai jiwa kepemimpinan akan bisa memunculkan semangat kesatuan ini. Sebaliknya, jika manajer tidak memiliki kemampuan, bisa berakibat perpecahan.

Pemahaman akan prinsip- prinsip manajemen sangatlah penting, karena pelaksanaan manajemen yang berpedoman terhadap prinsip-prinsipnya akan mendapatkan efisiensi maupun efektivitas yang baik dalam manajemennya. Serta dengan prinsip- prinsip manajemen maka akan terbentuk suatu kerjasama antar individu yang berkeinginan untuk mewujudkan suatu tujuan.

## **C) Manajemen Aset**

### **1) Pengertian Manajemen Aset**

Penelitian mengenai manajemen pengelolaan aset daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah masih sangat terbatas sehingga dalam penulisan ini menggunakan *library research* (tinjauan kepustakaan) guna melihat yang seharusnya dilakukan dalam pengelolaan aset Pemerintah Daerah dengan yang terjadi atau dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sekarang khususnya pada Pemerintah Kabupaten Cilacap. Implementasi dari Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan Pemerintah Daerah dalam penyusunan laporan keuangan yang kompherensif, penyusunan neraca menunjukkan posisi keuangan Pemerintah Daerah yang merupakan hal yang tidak bisa dihindari dan merupakan hasil akhir dari proses pengelolaan keuangan daerah.

Secara umum aset dalam laporan keuangan dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu aset keuangan dan aset nonkeuangan. Aset keuangan meliputi kas dan setara kas, piutang, serta surat berharga baik berupa investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Aset nonkeuangan meliputi aset tetap, aset lainnya, dan persediaan. Aset tetap adalah aset berwujud yang dimiliki untuk digunakan dalam produksi atau penyediaan barang atau jasa, untuk direntalkan kepada pihak lain, atau untuk tujuan administratif; dan diharapkan untuk digunakan selama lebih dari satu periode. Jenis aset ini biasanya dibeli untuk digunakan untuk operasi dan tidak dimaksudkan untuk dijual kembali. Contoh aset tetap antara lain adalah properti, bangunan, pabrik, alat-alat produksi, mesin, kendaraan bermotor, furnitur, perlengkapan kantor, komputer, dan lain-lain. Aset tetap biasanya memperoleh keringanan dalam perlakuan pajak. Kecuali tanah atau lahan, aset tetap merupakan subyek dari depresiasi atau penyusutan. Aset-aset tersebut perlu di kelola dengan baik oleh pemerintah karena mempunyai peran yang strategis dalam menopang pendapatan anggaran daerah.

Mahsun (2003) mengatakan bahwa manajemen aset sangat diperlukan untuk mengatasi permasalahan properti di lingkungan Pemerintah Daerah untuk mencerminkan ekonomisasi, efisiensi, dan efektivitas. Permasalahan klasik yang sering dijumpai dalam pengelolaan aset properti adalah status hukum properti yang tidak jelas. Artinya, siapa sebenarnya yang mempunyai hak kepemilikan atas aset tersebut sering menjadi sengketa di antara unit-unit yang ada. Kurangnya kebudayaan efisiensi untuk manajemen aset ini mengakibatkan berbagai hubungan perjanjian menjadi tidak optimal serta tidak adanya hubungan yang relevan antara Pemerintah Daerah sebagai pemilik dengan para penyewa dan manajer.

Properti selain sebagai investasi juga merupakan aset. Pengertian aset dapat dilihat dalam kamus Barron yang berjudul *Dictionary of real estate terms*, dapat diartikan sebagai ‘Suatu yang Memiliki Nilai’. Pengertian tersebut bila dikaitkan dengan properti maka dapat dijabarkan melalui beberapa aspek sebagai berikut.

- 1) Memiliki nilai ekonomi yang terkait dengan nilai pemanfaatan tertinggi dan terbaik (*highest and best use*). Menghasilkan pendapatan dari pengoperasian properti
- 2) Memiliki fisik, fungsi dan hak penguasaan yang baik
- 3) *Economical life-time* yang panjang.

Manajemen aset daerah dalam Keputusan Mendagri Nomor 49/2001 dinyatakan sebagai rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap barang daerah yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, penganggaran, standarisasi barang dan harga, pengadaan, penyimpanan, penyaluran, inventarisasi, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, perubahan status hukum serta penatausahaannya.

Dengan persebaran aset secara geografis serta penanganan masing-masing aset yang spesifik (misalnya diakibatkan oleh perbedaan dalam hal pemanfaatan, peruntukan yang beragam, serta pola/model penggunaannya aset kepada pihak ke tiga yang beragam pula), maka pengelolaan aset mesti dilakukan dalam suatu program yang dapat dipertanggungjawabkan. Program ini mesti menggambarkan komitmen pemerintah daerah untuk melaksanakan apa yang dalam wacana demokrasi saat ini disebut sebagai *good corporate governance*, dengan mengacu pada asas-asas keterbukaan (*transperancy*), serta tidak mengorbankan

kepentingan public (*public server*). “Ini semua akan mendorong pemerintah daerah untuk benar-benar mengembangkan strategi pembangunan daerah berdasarkan potensi yang dimiliki” (Siregar, 2004:561). Adapun variable-variabel yang mempengaruhi pengelolaan inventaris barang adalah sebagai berikut :

a) Pengadaan

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden Nomor 80 tahun 2003 Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, menjelaskan bahwa pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dengan APBN/APBD, baik yang dilaksanakan secara swakelola maupun oleh penyedia barang/jasa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menjelaskan bahwa pengadaan adalah kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang daerah dan jasa. Pengadaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. “Pengadaan barang atau kekayaan daerah harus dilakukan berdasarkan sistem tender (*compulsory competitive tendering contract*)” (Mardiasmo, 2004:238). Hal tersebut dilakukan supaya pemerintah daerah dan masyarakat tidak dirugikan.

b) Pengamanan dan pemeliharaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menjelaskan bahwa pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan agar semua barang milik daerah selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administratif dan tindakan upaya hukum. “Pengamanan aset daerah merupakan salah satu sasaran strategis yang harus dicapai daerah dalam kebijakan pengelolaan aset daerah” (Mardiasmo, 2004:241).

Legal audit, merupakan suatu ruang lingkup untuk mengidentifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal mengenai prosedur penguasaan atau pengalihan aset seperti status hak penguasaan yang lemah, aset yang dikuasai pihak lain, pemindahan aset yang tidak termonitor dan lain- lain (Siregar, 2004:518).

c) Inventarisasi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menjelaskan bahwa inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan barang milik daerah.

Inventarisasi aset terdiri dari dua aspek yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri dari bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain- lain, sedangkan aspek

yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan. Proses kerjanya adalah dengan melakukan pendaftaran *labeling, cluster*, secara administrasi sesuai dengan manajemen aset (Siregar, 2004:518).

Pemerintah daerah perlu mengetahui jumlah dan nilai kekayaan daerah yang dimilikinya, baik yang saat ini dikuasai maupun yang masih berupa potensi yang belum dikuasai atau dimanfaatkan. Untuk itu pemerintah daerah perlu melakukan identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset daerah. Kegiatan identifikasi dan inventarisasi dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang akurat, lengkap dan mutakhir mengenai kekayaan daerah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah.

d) Penilaian

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, penilaian adalah suatu proses kegiatan penelitian yang selektif didasarkan pada data/fakta yang obyektif dan relevan dengan menggunakan metode/teknis tertentu untuk memperoleh nilai barang milik daerah. Dalam rangka menyusun neraca pemerintah perlu diketahui berapa jumlah aset negara sekaligus nilai dari aset tersebut. Untuk diketahui nilainya maka barang milik negara secara periodik harus dilakukan penilaian baik oleh pengelola barang ataupun melibatkan penilai independent sehingga dapat diketahui nilai barang milik negara secara

tepat. Untuk penilaian berupa tanah dan atau bangunan menggunakan patokan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

Penilaian aset merupakan suatu proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Untuk itu pemerintah daerah dapat melakukan *outsourcing* kepada konsultan penilai yang profesional dan independent. Hasil dari nilai tersebut akan dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan bagi aset yang akan dijual (Siregar, 2004:518).

e) Pemanfaatan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak dipergunakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna dengan tidak mengubah status kepemilikan. Bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik daerah berupa:

- 1) Sewa yaitu pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan menerima imbalan uang tunai.
- 2) Pakai yaitu penyerahan penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada pengelola.

- 3) Kerjasama Pemanfaatan yaitu pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan daerah bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.
- 4) Bangun Guna Serah yaitu pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
- 5) Bangun Serah Guna yaitu pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

Studi optimalisasi aset pemerintah daerah dapat dilakukan dengan (1) identifikasi aset-aset pemerintah daerah yang ada, (2) pengembangan data base aset pemerintah daerah, (3) studi untuk menentukan pemanfaatan aset dengan nilai terbaik (*highest and best use*) atas aset-aset pemerintah daerah dan memberikan hasil dan laporan kegiatan baik dalam bentuk data-data terkini maupun dalam bentuk rekomendasi, dan (4) pengembangan strategi optimalisasi aset-aset milik pemerintah daerah (Siregar, 2004:520).

Optimalisasi pemanfaatan aset pemerintah daerah dapat dilakukan dengan adanya perantara investasi guna memasarkan aset-



aset pemerintah daerah yang potensial dan kerja sama dengan investor, membuat dan memadukan dalam MOI (*Memorandum Of Investment*) antara pemerintah daerah dan investor, dan memberikan jasa konsultasi kepada pemerintah daerah berkenaan dengan kerjasama dengan investor.

f) Pengawasan dan pengendalian

Untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah secara berdayaguna dan berhasil guna, maka fungsi pembinaan, pengawasan dan pengendalian sangat penting untuk menjamin tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, menjelaskan bahwa pengendalian merupakan usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sedangkan pengawasan merupakan usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan/atau kegiatan, apakah dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.

“Pengawasan dan pengendalian, dalam pemanfaatan dan pengalihan aset merupakan suatu permasalahan yang sering terjadi pada pemerintah daerah saat ini” (Siregar, 2004:519-520). Suatu sarana yang efektif dalam meningkatkan kinerja aspek ini adalah melalui pengembangan SIMA (Sistem Informasi Manajemen Aset). Melalui

sistem ini maka transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin dan dapat diawasi dengan jelas, karena keempat aspek di atas diakomodir dalam suatu sistem yang termonitor dengan jelas seperti sistem arus keuangan yang terjadi di perbankan, sehingga penanganan dan pertanggungjawaban dari tingkat pelaksana hingga pimpinan mempunyai otoritas yang jelas.

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Dalam hal ini peran masyarakat dan DPRD serta auditor internal sangat penting. Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah (Mardiasmo, 2004:240-241).

g) Sistem informasi data

Untuk mencapai tujuan pengelolaan aset secara terencana, terintegrasi, dan sanggup menyediakan data dan informasi yang dikehendaki dalam tempo yang singkat, diperlukan suatu sistem informasi pendukung pengambilan keputusan atas aset (*decision supporting system*), yang disebut sebagai Sistem Informasi Manajemen Aset (Siregar, 2004:564).

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 pengambilan keputusan.

Sistem tersebut bermanfaat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban, selain itu juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan pengadaan barang dan

estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD.

h) Penghapusan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan/atau kuasa pengguna dan/atau pengelola dari tanggungjawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasannya. "Penghapusan aset daerah merupakan salah satu sasaran strategis yang harus dicapai daerah dalam kebijakan pengelolaan aset daerah guna mewujudkan ketertiban administrasi mengenai kekayaan daerah" (Mardiasmo, 2004:241).

**2) Tahapan Kerja Manajemen Aset**

Manajemen aset dapat dibagi dalam lima tahapan kerja yaitu: inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset dan pengembangan SIMA (sistem informasi manajemen aset).

a) Inventarisasi Aset

Inventarisasi aset terdiri dari 2 (dua) aspek yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/ legal. Aspek fisik terdiri dari bentuk, luas, lokasi,

volume/ jumlah, jenis, alamat dan lain. Sedangkan aspek yuridis/ legal yaitu 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 dengan tujuan manajemen aset. Pendataan aset akan mencakup serangkaian kegiatan sebagai berikut:

- a) Mengumpulkan semua data-data aset tetap dari semua lokasi;
  - b) Melakukan kunjungan lapangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap semua obyek meliputi dimensi, penggunaan, spesifikasi, dan kondisi fisik. Dan melakukan pencatatan terhadap semua unsur terlihat sesuai keadaan di lapangan;
  - c) Melakukan pemeriksaan status legal dari tanah, tanah dan bangunan berdasarkan dokumen yang dimiliki dan data/ informasi yang diterima di lapangan atau pihak-pihak tertentu;
  - d) Melakukan kajian atas permasalahan legal kepemilikan *fixed asset* dan memberikan saran atau solusi pemecahannya;
  - e) Melakukan identifikasi atas semua data yang tercatat berdasarkan data dengan kondisi hasil pemeriksaan di lapangan, meliputi dokumen, legalitas, dimensi, spesifikasi, penggunaan dan kondisi fisik.
- b) Legal Audit

Legal audit yaitu suatu lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur

penguasaan atau pengalihan aset, identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan atau pengalihan aset. Permasalahan legal yang sering ditemui antara lain status hak penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahtanganan aset yang tidak termonitor, dan lain-lain.

c) Penilaian Aset

Penilaian aset adalah proses kerja untuk melakukan penilaian atas aset yang dikuasai. Proses kerja ini biasanya dilakukan oleh konsultan penilaian yang independen. Hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk menetapkan harga bagi aset yang ingin di jual.

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

- 1) Pendekatan data pasar (*market data approach*) dengan metode perbandingan langsung.
- 2) Pendekatan biaya (*cost approach*) dengan metode biaya pengganti baru yang disusutkan (*depreciated replacement cost*).
- 3) Pendekatan pendapatan (*income approach*) dengan metode arus kas terdiskonto (*discounted cash flow*).

4) Pendekatan pengembangan tanah (*land development approach*) dengan *land residual method*. Pelaksanaan kegiatan penilaian tersebut dilaksanakan mengacu kepada Standar Penilaian Indonesia (SPI 2002).

d) Optimalisasi Aset

Optimalisasi aset yaitu 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 Pemerintah Daerah diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang, kriteria untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan. Sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan harus dicari faktor penyebabnya. Apakah disebabkan dari permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya. Hasil akhir dari tahapan ini adalah rekomendasi yang berupa sasaran, strategi, dan program untuk mengoptimalkan aset yang dikuasai.

e) Pengendalian Aset

Terdapat tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan.

Ketiga hal tersebut pada dasarnya berbeda baik konsep maupun aplikasinya. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak luar eksekutif (masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintahan. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada.

Pada tatanan teknis aplikatif juga berbeda, monitoring oleh DPRD dilakukan pada tahapan awal, pengendalian dilakukan pada tahap menengah (operasional), yaitu level pengendalian manajemen (*management control*) dan pengendalian tugas (*task control*), sedangkan pemeriksaan dilakukan pada tahap akhir. Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (direksi) kepada daerah untuk mengelolakan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian wewenang dan keleluasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat.

Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan Penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*). Penguatan fungsi pengendalian dilakukan melalui pembuatan sistem pengendalian intern yang memadai dan pemberdayaan internal auditor pemerintah daerah. “Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan dan pengalihan aset merupakan satu permasalahan yang sering menjadi hujatan kepada Pemerintah Daerah saat ini” (Siregar: 2004).

Satu sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja, aspek ini adalah Pengembangan SIMA. Transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah. Dalam SIMA ini ke empat aspek itu diakomodasi dalam sistem dengan menambahkan aspek pengawasan dan pengendalian, sehingga setiap penanganan suatu aset termonitor jelas, mulai dari lingkup penanganan hingga siapa yang bertanggung jawab menanganinya. Hal ini yang diharapkan dapat meminimalkan KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dalam tubuh Pemerintah Daerah. Objek pengembangan SIMA adalah semua aset yang terdiri daritanah, bangunan, kendaraan, mesin dan peralatan, serta aset lainnya. SIMA adalah suatu konsep pengelolaan aset yang memadukan beberapa disiplin keahlian yaitu:



- a. Penyusunan sistem dan prosedur logistik (aset).
- b. Penyusunan aplikasi komputer bidang logistik.
- c. Pendataan (inventarisasi) aset.
- d. Penilaian aset.
- e. Konsultasi properti.
- f. Manajemen properti.

Dengan memadukan berbagai disiplin keahlian dalam menunjang pemanfaatan terbaik dari aset yang dimiliki, penerapan SIMA akan sangat menunjang dalam hal:

- a. Tertib administrasi
- b. Mengetahui pemanfaatan tertinggi dan terbaik aset.
- c. Mempermudah pengendalian aset.
- d. Mengetahui nilai aset.
- e. Mendukung pengembangan perencanaan strategi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2011 mengenai uraian kebijakan pengawasan di lingkungan kementerian dalam negeri dan penyelenggaraan pemerintah daerah tahun 2012 menyebutkan bahwa pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai, melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien dalam rangka mengoptimalkan fungsi

pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggaraan pemerintah daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran.

#### **D. Pendapatan Asli Daerah**

##### **1) Pengertian Pendapatan Asli Daerah**

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang tertuang dalam pasal 1 ayat 15 Undang- Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pendapatan asli daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih. Pasal 1 ayat 13 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Pasal 1 ayat 18 Undang- Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 6 Undang-undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, Pendapatan Asli Daerah dapat di peroleh melalui sumber- sumber dana yang di dapat dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang

dipisahkan, dan lain lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber-sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan untuk meningkatkan dan memeratkan kesejahteraan rakyat. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Penjelasan Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004). Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah. Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi

daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

## **2. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu :

- 1) Pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari :
  - a) Hasil pajak daerah yaitu Pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.
  - b) Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifatnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, member jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memperkembangkan perekonomian daerah.

d) Lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Lain-lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang terbuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.

- 2) Retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan;
- 3) Dana perimbangan diperoleh melalui bagian pendapatan daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan baik dari pedesaan, perkotaan, pertambangan sumber daya alam dan serta bea perolehan hak atas tanah

dan bangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus;

- 4) Lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **3) Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Dasar hukum Pendapatan Asli Daerah terdapat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pengertian Pendapatan Asli Daerah terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

