

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori COSO Framework (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

Kerangka kerja COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) merupakan salah satu teori sistem pengendalian internal yang paling banyak diadopsi secara global, baik di sektor privat maupun publik. COSO dikembangkan untuk merespons kebutuhan akan tata kelola organisasi yang efektif, khususnya dalam mencegah dan mendeteksi kecurangan serta memastikan keandalan pelaporan keuangan dan kepatuhan terhadap regulasi. Sejak pertama kali diperkenalkan pada tahun 1992 dan diperbarui pada 2013, COSO tetap relevan dalam menghadapi dinamika lingkungan organisasi modern, termasuk tantangan digitalisasi, globalisasi, dan kompleksitas risiko yang terus berkembang (Deloitte, 2023; Protiviti, 2023). Secara akademis, Kerangka COSO mendefinisikan sistem pengendalian internal sebagai suatu proses yang dipimpin oleh dewan direksi, manajemen, dan personel lain dalam organisasi. Proses tersebut dimaksudkan untuk memberikan keyakinan yang wajar dalam pencapaian tiga tujuan utama: efektivitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan (Diligent, 2023). Dalam manajemen Aset Daerah (BMD), penerapan COSO menyediakan mekanisme yang tepat dan terstruktur untuk mengevaluasi dan meningkatkan praktik pengendalian dan pemantauan aset daerah, dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas manajemen aset pemerintah daerah (Deloitte, 2023).

Kerangka COSO terdiri atas lima komponen utama yang saling terintegrasi, masing-masing didukung oleh prinsip-prinsip yang lebih rinci. Tabel berikut merangkum kelima komponen beserta 17 prinsip COSO *Framework* yang menjadi fondasi pengendalian internal modern (Deloitte, 2023; Protiviti, 2023):

Tabel 1: Komponen dan Prinsip COSO Framework

Komponen	Prinsip
1. <i>Control Environment</i> (Lingkungan Pengendalian): Dasar dari semua komponen lain. Mencakup etika, nilai-nilai, dan integritas organisasi, serta struktur organisasi dan peran manajemen.	1. Komitmen terhadap integritas dan nilai etika 2. Dewan pengawas yang independen 3. Struktur organisasi yang tepat 4. Komitmen terhadap kompetensi 5. Akuntabilitas individu
2. <i>Risk Assessment</i> (Penilaian Risiko): Proses mengidentifikasi dan menganalisis risiko yang menghambat pencapaian tujuan organisasi.	6. Identifikasi dan analisis risiko 7. Penetapan tujuan yang jelas 8. Pertimbangan risiko kecurangan 9. Identifikasi dan analisis perubahan yang dapat memengaruhi sistem pengendalian
3. <i>Control Activities</i> (Aktivitas Pengendalian): Kebijakan dan prosedur yang membantu memastikan bahwa tindakan manajemen dijalankan sesuai arahan.	10. Pengembangan dan pelaksanaan kebijakan dan prosedur pengendalian 11. Pengendalian atas teknologi 12. Dokumentasi pengendalian internal
4. <i>Information and Communication</i> (Informasi dan Komunikasi): Proses dalam mengidentifikasi, menangkap, dan mengkomunikasikan informasi yang relevan kepada pihak terkait secara tepat waktu.	13. Penggunaan informasi yang relevan dan berkualitas 14. Komunikasi internal yang efektif 15. Komunikasi eksternal yang efisien
5. <i>Monitoring Activities</i> (Aktivitas Pemantauan): Penilaian berkala terhadap efektivitas pengendalian internal melalui kegiatan evaluasi berkelanjutan dan audit internal.	16. Evaluasi berkelanjutan atas sistem pengendalian 17. Tindak lanjut terhadap temuan pengendalian

Sumber: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013)*

Studi terkini kembali menegaskan bahwa kepatuhan sistematis terhadap Kerangka COSO dapat meningkatkan efektivitas pengendalian internal, mengurangi risiko kecurangan, dan meningkatkan tata kelola organisasi, baik sektor publik maupun swasta (Deloitte, 2023; Rae, dkk. 2017; Zhang, 2024). Di sektor publik, khususnya dalam pengelolaan BMD, COSO merupakan alat evaluasi sistematis untuk memastikan apakah praktik pemantauan dan pengendalian aset telah dilaksanakan sesuai dengan standar internasional. Rae, dkk. (2017) menyoroti pentingnya integrasi antar komponen COSO, khususnya informasi komunikasi dan lingkungan

pengendalian, dalam memperkuat sistem tata kelola dan efektivitas pengendalian internal di sektor publik. Selain itu, Deloitte (2023) mengatakan bahwa model COSO tidak hanya berlaku untuk pelaporan keuangan tetapi juga pelaporan keberlanjutan (ESG), dengan tujuan untuk membangun kepercayaan pemangku kepentingan dan meningkatkan reputasi organisasi. Zhang (2024) juga menambahkan bahwa COSO membantu organisasi menavigasi perubahan dalam lingkungan bisnis pasca-Sarbanes-Oxley Act, khususnya mengelola ancaman baru yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan regulasi. Oleh karena itu, penggunaan Kerangka Kerja COSO dalam penelitian pengendalian dan pemantauan BMD tidak hanya meningkatkan kualitas bukti yang muncul dari indikator di seluruh dunia, tetapi juga memperluas analisis praktik yang telah berjalan dalam industri. Kerangka kerja ini mendorong pemantauan yang lebih terstruktur, strategis, dan berfokus pada akuntabilitas serta efektivitas jangka panjang (Deloitte, 2023; Protiviti, 2023; Rae dkk. 2017; Zhang, 2024).

Indikator utama dalam penelitian ini adalah *characteristics of good practice* dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD), yang bersifat normatif dan kualitatif, menekankan pada prinsip-prinsip pengelolaan aset yang ideal untuk mencapai transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. *Good practice* dalam pengelolaan aset daerah menekankan pentingnya tata kelola yang efektif, efisien, serta kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku (Arens, dkk. 2017). Sebagai pelengkap, penelitian ini menggunakan *COSO Framework* sebagai kerangka teori yang memberikan pendekatan sistem pengendalian internal secara formal dan terstruktur. *COSO Framework* terdiri atas lima komponen utama, yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* [COSO], 2013). Integrasi *COSO Framework* dalam penelitian ini memberikan beberapa manfaat, antara lain memperkuat validitas temuan dengan membandingkan praktik pengelolaan BMD di lapangan dengan indikator global yang diakui secara internasional. Selain itu, kerangka ini memungkinkan analisis yang lebih mendalam mengenai alasan praktik pengelolaan aset dinilai baik atau kurang optimal berdasarkan komponen pengendalian internal. Dengan demikian, penelitian dapat melakukan *cross-validation* terhadap kesesuaian praktik di lapangan dengan teori pengendalian internal yang berlaku (Moeller, 2016).

Lebih lanjut, optimalisasi pengelolaan BMD tidak hanya berkaitan dengan kepatuhan administratif, tetapi juga merupakan upaya pencegahan korupsi melalui penguatan transparansi dan pengendalian risiko, yang merupakan bagian integral dari prinsip *COSO Framework* (Sawyer, dkk. 2017). Hal ini sejalan dengan tujuan utama COSO, yaitu memastikan efektivitas operasional, keandalan pelaporan, dan kepatuhan terhadap peraturan, sehingga mendukung akuntabilitas dan efektivitas pengelolaan BMD. Dengan demikian, penggunaan *COSO Framework* dalam penelitian ini tidak hanya memperluas cakupan pembahasan, tetapi juga meningkatkan kualitas analisis dan interpretasi data sehingga hasil penelitian menjadi lebih robust dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

B. Characteristics of Good Practice

Terdapat pengakuan yang semakin besar akan pentingnya aset milik pemerintah, baik secara konseptual maupun dalam praktik. Namun, terdapat kesenjangan yang cukup besar antara pengetahuan dalam mengelola aset secara baik oleh akademisi dan oleh praktisi, dalam hal ini adalah pemerintah, Kaganova & Telgarsky (2018). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Kaganova & Telgarsky (2018) mengemukakan bahwa secara khusus, mayoritas pemerintah di seluruh dunia sama sekali tidak memiliki informasi yang cukup mengenai manajemen aset yang baik. Oleh sebab itu, Kaganova & Telgarsky (2018) mencoba memberikan solusi untuk hal tersebut melalui penciptaan instrumen penilaian. Tujuannya adalah untuk mengurangi kesenjangan dan menyarankan instrumen khusus untuk pemerintah daerah dalam hal mengevaluasi pengelolaan aset dan membantu pemerintah daerah dalam mengidentifikasi elemen terlemah dari pengelolaan aset. Alasan dibalik terciptanya instrumen khusus tersebut adalah tidak adanya pendekatan standar secara konseptual untuk mengevaluasi pengelolaan aset yang didasarkan pada pemahaman yang cukup mengenai “*good asset management*”. Selain itu, pendekatan standar yang ada belum mengevaluasi secara penuh untuk tiga aset utama (bangunan, tanah, infrastruktur) dengan konsisten. Alasan ketiga adalah pendekatan standar saat ini belum cukup untuk menjadi informasi yang dapat memberi tahu secara langsung kepada pemerintah daerah tentang peningkatan pengelolaan aset yang diperlukan.

Dalam buku *The Public Wealth* oleh Detter dan Folster (2015) berpendapat bahwa pengelolaan aset yang baik oleh pemerintah setidaknya memerlukan tiga hal (1) *better governance*; (2) *asset management settings distanced from direct influence by politicians*; (3) *consolidation of various portfolios (e.g. buildings and infrastructure) under a single managing entity, implying assets owned by a central government*. Agar pemerintah dapat memahami apa yang harus ditingkatkan dalam pengelolaan aset, pemerintah harus mulai dengan mengetahui dengan tepat bagaimana kinerja mereka saat ini. Kaganova & Telgarsky (2018) menjelaskan manajemen aset publik, kinerja memiliki dua komponen yang berbeda yaitu kinerja sistem dan kinerja portofolio. Kinerja sistem yang baik dapat menciptakan fondasi yang kuat untuk kinerja portofolio, dan karena sebab itu kinerja sistem seharusnya menjadi komponen yang utama. Kinerja sistem membahas mengenai kebijakan-kebijakan yang diterapkan serta bagaimana praktik dalam manajemen aset dilakukan. Instrumen yang diusulkan oleh Kaganova dan Telgarsky (2018) menunjukkan evaluasi kinerja yang cukup singkat namun menyeluruh dan di dalamnya telah termasuk elemen-elemen universal mengenai pengelolaan aset yang baik, yang mengakibatkan instrumen ini dapat diterapkan hampir di seluruh negara. Instrumen ini dirancang untuk menjadi penilaian awal yang membutuhkan waktu dan upaya yang sederhana dan hasil dari evaluasi dapat segera digunakan untuk merencanakan perbaikan dalam pengelolaan aset. Alat penilaian dalam instrumen ini mencakup bangunan, tanah dan infrastruktur yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah daerah baik secara langsung maupun tidak langsung. Kaganova dan Telgarsky (2018) menyatakan akta bahwa instrumen ini mencakup ketiga jenis aset tersebut dalam satu metodologi tunggal membedakannya dari penelitian-penelitian lain yang biasanya hanya berfokus pada satu jenis aset.

Instrumen ini menggabungkan dua elemen. Pertama, instrumen mendefinisikan seperangkat *good practice* saat ini berdasarkan *internasional literature, professional debate*, dan *empirical knowledge* yang luas mengenai pengelolaan aset. Kemudian setiap *good practice* dikonversi menjadi satu atau lebih *characteristic*. Kedua, setiap *characteristic* dikonversi menjadi pertanyaan wawancara bagi pemerintah daerah. Singkatnya, serangkaian *good practice* dan *characteristic* yang terkait diubah menjadi pertanyaan wawancara. Penilaian untuk masing-masing *characteristic* akan bersifat informatif, karena mengidentifikasi elemen-elemen yang lebih kuat atau lebih lemah

dari pengelolaan aset di pemerintah daerah, dan dengan demikian memberikan informasi kepada pembuat keputusan tentang elemen mana yang mungkin perlu ditingkatkan terlebih dahulu. Salah satu gagasan utama dari instrumen ini adalah untuk mengkalibrasi kedalaman penilaian untuk pemerintah daerah dengan kapasitas yang sedang. Selain mengacu pada hasil empiris, metodologi untuk menghasilkan instrumen ini dibangun di atas beberapa sumber utama yang menyajikan elemen dari *good practice* (Kaganova dan Kopanyi (2014); McGraw (2013); City of Portland (2010); City of Portland (2015); Peterson dan Kaganova (2010); Mirza (2007). Serta tambahan penjelasan lainnya yang bersumber dari Bentley (2014); Peterson dan Thawakar (2013); Canadian Infrastructure Report Card (2012); Kaganova (2011); dan Federation of Canadian Municipalities and National Research (2006). Berikut akan ditampilkan tabel 2 yang menyajikan mengenai instrumen yang digunakan dalam penelitian ini. Tabel akan dilengkapi dengan *good practices and their characteristics* yang tergolong dalam instrumen. *Good practice* mencakup mengetahui aset apa yang dimiliki dan dikendalikan oleh pemerintah daerah; mengetahui alasan dibalik dibutuhkannya aset-aset tersebut; penilaian pasar atas aset untuk pengambilan keputusan dan transaksi; unsur-unsur untuk *good governance* (seperti transparansi, penggunaan lelang untuk alokasi aset dan bagaimana pendapatan dari aset yang dialokasikan digunakan); adanya kerangka kerja terpadu; perencanaan manajemen aset strategis; peluang pelatihan staf; manajemen dan biaya siklus hidup; dan perencanaan investasi modal.

Tabel 2 Good Practice and Their Characteristics

<i>Good Practice</i>	<i>Characteristics</i>
Manajemen Aset Dasar (<i>Basic Asset Management</i>)	
Mengetahui apa yang dimiliki	Inventarisasi aset, tingkat penyelesaian
	Tingkat komputerisasi persediaan
	Luasnya informasi persediaan
Mengetahui mengapa membutuhkan aset-aset ini	Keberadaan klasifikasi manajemen aset khusus
Penilaian pasar atas aset untuk pengambilan keputusan	Adanya peraturan yang mewajibkan penilaian pasar atas bangunan dan / atau tanah sebelum transaksi dilakukan
	Penggunaan penilaian pasar untuk pengambilan keputusan
	Penggunaan nilai pasar dalam transaksi
<i>Good Governance:</i> Transparansi	Transparansi dokumen dan prosedur yang terkait
	Transparansi transaksi

<i>Good Practice</i>	<i>Characteristics</i>
	Pelaporan berkala kepada pembuat keputusan
	Pelaporan berkala kepada publik
<i>Good Governance:</i> Penggunaan lelang untuk mengalokasikan aset ke sektor swasta	Penggunaan lelang untuk mengalokasikan aset ke sektor swasta
<i>Good Governance:</i> Bagaimana pendapatan dari alokasi aset digunakan	Peraturan tentang penggunaan pendapatan dari transfer aset untuk investasi modal atau pembayaran utang
	Praktik menggunakan pendapatan dari transfer aset untuk investasi modal atau pembayaran utang
Manajemen Aset Lanjutan (<i>Advanced Asset Management</i>)	
Kerangka kerja (<i>framework</i>) untuk seluruh unit	Tanggung jawab yang mapan untuk kerangka kerja umum di seluruh bagian daerah dan pendekatan untuk pengelolaan aset
Perencanaan manajemen aset strategis	Adanya rencana manajemen aset strategis (<i>strategic asset management</i>) atau dokumen khusus serupa yang mencakup aset-aset daerah
Peluang pelatihan staf	Peluang pelatihan dan pengembangan secara profesional untuk staf yang mengelola aset
<i>Life-cycle costing and management</i>	Penggunaan pemeliharaan proaktif/rencana dan jadwal perbaikan preventif untuk aset
	Penggunaan catatan kondisi tentang aset untuk perbaikan dan rencana penggantian
	Memperbarui catatan kondisi aset
	Memantau dan mencatat biaya operasional dan pemeliharaan tahunan untuk setiap aset
Perencanaan Investasi modal	Penggunaan norma dan standar untuk penyediaan layanan dan tingkat layanan dalam perencanaan kebutuhan
	Memproyeksikan kebutuhan investasi jangka panjang
	Adanya rencana investasi modal multi-tahun (<i>government-wide multi-year capital investment plan</i>) (sebagai bagian dari sistem penganggaran)
	Menilai dampak biaya operasi dan pemeliharaan di masa depan yang dihasilkan dari investasi modal yang direncanakan terhadap anggaran operasi di masa mendatang
	Mempertimbangkan siklus biaya hidup masa depan sambil merencanakan solusi teknis untuk investasi modal pada aset
	Adanya dana khusus atau rekening untuk mengumpulkan dana untuk perbaikan dan penggantian aset

Sumber: Kaganova & Telgarsky (2018)

Perlunya pengelolaan aset milik pemerintah daerah yang lebih baik merupakan dampak dari desentralisasi, yang sering kali secara tiba-tiba memindahkan portofolio aset-aset besar dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Namun, pada saat yang sama, pemerintah daerah sering kali belum siap menghadapi berbagai tantangan dalam menjalankan peran sebagai pemilik dan pengelola aset. Ketiadaan kerangka manajemen aset publik beserta unsur-unsurnya semakin memperumit permasalahan ini. McKellar (2006), Conway, Kaganova, dan McKellar (2006) dan Davis (2007) menunjukkan bahwa ada empat faktor kunci yang penting untuk setiap terobosan dalam mengelola aset publik. Faktor kunci yang pertama adalah sistem informasi. Kurangnya data atau data yang tidak lengkap merupakan hambatan utama dalam mengelola aset publik. Faktor kunci kedua adalah analisis kebutuhan, ketiga adalah analisis siklus hidup aset dan yang keempat adalah mekanisme akuntabilitas dan pengukuran kinerja. Akuntabilitas melibatkan pengelolaan aset secara keseluruhan. Hal ini berarti mekanisme yang efektif untuk mengukur hasil dan sistem akuntansi yang akan mendorong dalam pengambilan keputusan yang efektif. Pemerintah harus dapat meminta pertanggungjawaban pihak yang melakukan pengelolaan aset untuk memenuhi target-target yang telah ditetapkan. Keempat faktor kunci ini telah termasuk dalam *good practice and their characteristics* di atas, sehingga dapat digunakan sebagai alat penilaian awal pengelolaan aset daerah

C. Barang Milik Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau berasal dari perolehan lain yang sah. Barang Milik Daerah tersebut meliputi: (1) Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis; (2) Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak; (3) Barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau; (4) Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Barang Milik Daerah tersebut dilarang digadaikan/dijaminkan untuk mendapatkan pinjaman atau diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas

tagihan kepada pemerintah daerah. Barang Milik Daerah juga tidak dapat disita sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Pengelolaan Barang Milik Daerah

Sesuai dengan Permendagri No.19/2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindah tanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan serta pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dalam Permendagri No.19/2016 juga dijelaskan mengenai pengertian dari masing-masing kegiatan yang tergolong dalam pengelolaan Barang Milik Daerah, seperti berikut ini:

1. Perencanaan kebutuhan dan pengadaan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan Barang Milik Daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang.
2. Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menata usahakan Barang Milik Daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah yang bersangkutan.
3. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.
4. Pengamanan dan pemeliharaan Barang Milik Daerah adalah tindakan yang dilakukan oleh Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang berupa pengamanan fisik, pengamanan administrasi dan pengamanan hukum.
5. Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Daerah pada saat tertentu.
6. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah.
7. Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan Barang Milik Daerah.

8. Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.
9. Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian Barang Milik Daerah adalah tindakan dalam menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah, melakukan pemantauan, penertiban dan/atau investigasi Barang Milik Daerah.

Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah pengelolaan secara komprehensif atas permintaan, perencanaan, perolehan, pengoperasian, pemeliharaan, perbaikan/rehabilitasi pembuangan atau pelepasan dan penggantian aset untuk memaksimalkan tingkat pengembalian investasi pada standar pelayanan yang diharapkan terhadap generasi sekarang dan yang akan datang, Ratnasari (2015). Pengelolaan Barang Milik Daerah dilakukan dalam rangka melaksanakan tertib administrasi sehingga terciptanya manajemen pemerintahan yang dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Hariningsih (2006) mengartikan pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan suatu sistem yang direncanakan untuk menghasilkan informasi yang berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Sejalan dengan pernyataan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengelolaan Barang Milik Daerah bertujuan untuk menghasilkan informasi mengenai keadaan Barang Milik Daerah dalam suatu wilayah. Jika penyajian informasi tersebut memadai, maka informasi dianggap berkualitas dan dapat dijadikan landasan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah. Wilkinson, *et al* (2000) memaparkan bahwa informasi yang berkualitas tersebut juga dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Pada dasarnya Barang Milik Daerah merupakan sumber daya yang sangat penting dan berharga bagi unsur pemerintahan daerah. Dengan melakukan pengelolaan Barang Milik Daerah secara benar, tepat dan profesional diharapkan agar pemerintah daerah akan mendapatkan manfaat yang dapat digunakan untuk melakukan

pembangunan daerah terkait. Menurut Mardiasmo (2002) terdapat tiga prinsip yang dapat digunakan dalam melakukan pengelolaan aset daerah atau Barang Milik Daerah. Ketiga prinsip tersebut antara lain adanya perencanaan yang tepat, pelaksanaan pemanfaatan secara efektif dan efisien dan pengawasan (*monitoring*).

E. Pengelolaan Barang Milik Daerah Kota X

Pengelolaan BMD di pemerintahan merupakan suatu proses penting yang berfungsi agar aset pemerintah tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal dalam mendukung pelayanan publik dan pembangunan daerah. Sejumlah tahapan pengelolaan BMD yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota X meliputi inventarisasi, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengawasan. Melalui proses inilah diharapkan seluruh BMD dapat memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan mendukung efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inventarisasi merupakan salah satu langkah utama dan mendasar dalam pengelolaan BMD, karena berfungsi untuk mencatat dan mendokumentasikan secara rinci aset-aset yang dimiliki pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh (3) pemerintah Kota X telah melakukan inventarisasi aset di Kota X dengan tujuan untuk menyajikan data yang valid mengenai jumlah, lokasi, dan kondisi aset yang dimiliki pemerintah daerah. Data yang akurat berperan penting dalam mewujudkan seluruh aset akan digunakan ketika diperlukan, dan dapat dilacak secara sistematis untuk mengurangi potensi.

Salah satu prioritas pengelolaan BMD di Kota X adalah pemanfaatan aset daerah. Pemerintah daerah berusaha mengoptimalkan aset-aset tersebut melalui penyewaan atau cara lain dengan pihak ketiga guna meningkatkan pendapatan daerah. Pemanfaatan aset di Kota X menurut (4) berasal dari pemanfaatan tanah dan bangunan pemerintah untuk kegiatan ekonomi yang sah seperti usaha kecil dan fasilitas komersial yang berpotensi semakin meningkatkan PAD. Hal ini sejalan dengan inisiatif pemerintah dalam mengoptimalkan aset daerah untuk terciptanya kesejahteraan ekonomi masyarakat. Langkah penting lainnya dalam menjaga aset daerah adalah pemeliharaan BMD. Pemerintah Kota X telah menganggarkan secara berkala untuk pemeliharaan aset agar properti daerah dapat terus digunakan dalam jangka waktu yang lebih lama, tanpa harus mengeluarkan biaya perbaikan yang tidak terduga. Upaya tersebut, menurut (5), meliputi pemeliharaan fisik aset, perbaikan, dan

pemeriksaan rutin, terutama dalam hal aset digunakan untuk melayani masyarakat. Karena pengawasan dalam penggunaan dan pemeliharaan BMD sangat penting, hal ini memastikan bahwa tidak ada penyalahgunaan aset, dan semua praktik sesuai dengan ketentuan hukum. Pemeriksaan antara data administrasi dan kondisi lapangan atas aset tersebut dilakukan secara berkala oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, BPKAD, Kota X. Namun dalam praktiknya, lembaga ini menghadapi tantangan seperti keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran yang tidak selalu cukup untuk melakukan pengawasan ekstensif, (4).

Singkatnya, proses pengelolaan BMD di Kota X mencerminkan upaya pemerintah daerah dalam mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki agar dapat memberikan kontribusi yang lebih baik terhadap kebutuhan pelayanan publik dan peningkatan PAD. Hal ini seharusnya membuat inventarisasi, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengawasan menjadi lebih terstruktur, sehingga meskipun adanya tantangan terkait minimnya ketersediaan sumber daya tidak dapat dihindari, namun pengelolaan BMD dapat dilakukan secara efektif.

F. Pengawasan Barang Milik Daerah

Pengawasan Barang Milik Daerah memiliki arti penting dalam kegiatan ini. Yupi, dkk. (2017) mengartikan pengawasan adalah usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan/atau kegiatan yang dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Setiya & Guntoro (2010) mendefinisikan pengawasan Barang Milik Daerah sebagai usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan/atau kegiatan pengelolaan Barang Milik Daerah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan Berdasarkan Permendagri No.19/2016 dijelaskan bahwa Pengelola Barang berhak melakukan pemantauan dan investigasi atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindah tanganan Barang Milik Daerah dalam rangka penertiban penggunaan, pemanfaatan dan pemindah tanganan Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pemantauan dan investigasi tersebut dapat ditindaklanjuti oleh Pengelola Barang dengan meminta aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan audit atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan

dan pemindah tangan. Hasil audit tersebut nantinya dapat disampaikan kepada Pengelola Barang untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiya & Guntoro (2010) merincikan dalam upaya tercapainya sasaran pengawasan maka berbagai sasaran harus dicapai melalui kegiatan-kegiatan pengawasan, yaitu:

1. Tugas dan fungsi yang dilaksanakan dalam organisasi bersangkutan benar-benar sesuai dengan pola yang telah digariskan.
2. Struktur dan hierarki organisasi telah sesuai dengan pola dan ketentuan yang ditetapkan.
3. Setiap pejabat/pegawai dalam unit-unit organisasi sungguh-sungguh telah ditempatkan sesuai dengan kemampuannya.
4. Sumber dana dan daya yang telah dimanfaatkan secara ekonomis, efisien dan efektif.
5. Prosedur dan tata kerja telah dibakukan dan dalam pelaksanaannya tidak mengalami penyimpangan.
6. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab didasarkan pada pertimbangan yang objektif dan rasional.
7. Program dan atau kegiatan ditetapkan dengan pendekatan anggaran yang berbasis kinerja.
8. Tidak terjadi penyalahgunaan (KKN).

Tujuan utama dari adanya pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah adalah untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Daerah secara tepat sasaran dan bermanfaat, Astrid, dkk. (2017). Pengawasan dan pengendalian diperlukan untuk menghindari adanya penyimpangan dari peraturan yang berlaku dalam setiap tahapan dalam pengelolaan Barang Milik Daerah dan menjadi pengarah agar setiap tindakan atau kegiatan yang dilaksanakan berjalan sesuai rencana. Hal ini yang menjadikan pengawasan dan pengendalian penting karena dapat digunakan sebagai alat untuk menjamin tertib administrasi. Keberadaan Barang Milik Daerah sangat mempengaruhi kelancaran roda pemerintahan dan pembangunan, oleh sebab itu pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan Barang Milik Daerah perlu menjadi *concern* sebab dapat mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan daerah, Sarlimi & Rahayu (2019).

G. Pengendalian Barang Milik Daerah

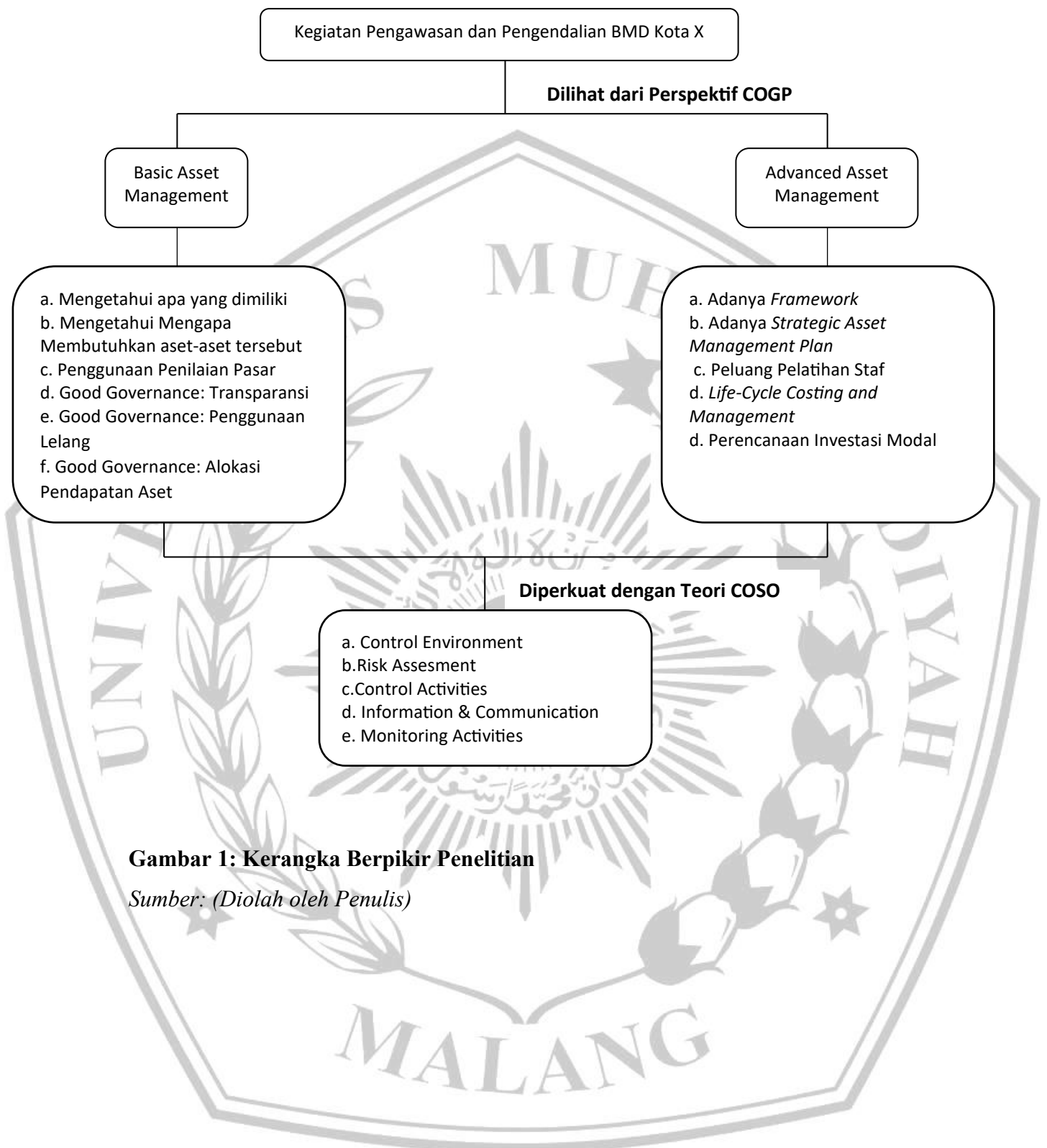
Sebelum lebih jauh membahas tentang pengendalian Barang Milik Daerah, perlu dibahas terlebih dahulu tentang pengendalian internal pemerintah yang merupakan induk-induk dari pengendalian di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Setiya & Guntoro (2010). Sesuai dengan PP No.60/2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, pengendalian internal adalah proses integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif, efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Permendagri No.19/2016 juga dijelaskan bahwa pengendalian merupakan usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan. Berdasarkan penjelasan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa pengendalian Barang Milik Daerah merupakan bagian dari pengendalian internal pemerintah. Pengendalian merupakan komponen yang sangat penting dalam pengelolaan Barang Milik Daerah dan menjadi dasar bagi pijakan operasional pengelolaan Barang Milik Daerah yang baik dan benar. Pengendalian Barang Milik Daerah yang efektif dapat membantu menjaga aset daerah, menjamin tersedianya laporan Barang Milik Daerah yang dapat dipercaya, meningkatkan kepatuhan bagi para pengelola Barang Milik Daerah terhadap ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mengurangi risiko terjadinya kerugian, penyimpangan, dan pelanggaran atas pengelolaan Barang Milik Daerah, Setiya & Guntoro (2010).

H. Kerangka Berpikir

COSO *Framework* bertindak sebagai kerangka evaluatif yang membantu menganalisis dan memperkuat penerapan *Characteristic of Good Practice (CoGP)* dalam pengawasan dan pengendalian aset daerah. Setiap komponen COSO berfungsi mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip *Good Practice*, mulai dari aspek budaya organisasi, manajemen risiko, kegiatan pengendalian teknis, sistem informasi, hingga *monitoring* kinerja. Integrasi keduanya menghasilkan sistem pengawasan dan

pengendalian BMD yang lebih terstruktur, strategis, dan berorientasi pada akuntabilitas serta efisiensi jangka panjang. Dengan demikian, *Good Practice* menjadi tujuan praktik yang ingin dicapai, sedangkan *COSO Framework* menjadi alat bantu untuk mencapainya secara sistemik dan berkelanjutan.





Gambar 1: Kerangka Berpikir Penelitian

Sumber: (Diolah oleh Penulis)