

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Aset Daerah

1. Pengertian Aset Daerah

Aset daerah merupakan salah satu komponen terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Aset daerah pada dasarnya adalah seluruh kekayaan milik pemerintah daerah yang berwujud maupun tidak berwujud, yang dapat dinilai dengan uang, dan digunakan untuk mendukung tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan publik. Aset juga sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dengan satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang digunakan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa aset daerah (aset tetap) merupakan semua kekayaan daerah yang dimiliki maupun dikuasai oleh pemerintah daerah yang dibeli atas beban APBD

(Anggaran Pendapatan Belanja Daerah)/dasar perolehan lainnya yang sah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa barang milik daerah (BMD) merupakan bagian dari kekayaan daerah yang harus dikelola secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab.²⁵ Pengelolaan aset ini tidak hanya berbicara mengenai kepemilikan, tetapi juga bagaimana aset tersebut dimanfaatkan, dipelihara, dilindungi, dan diawasi agar tetap memberikan nilai manfaat.

Menurut Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, aset daerah mencakup barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD maupun perolehan lainnya yang sah.²⁶ Melalui regulasi tersebut, pengelolaan aset daerah diwajibkan mengikuti prinsip tertib administrasi, tertib hukum, serta menjamin kepastian status aset. Dalam literatur manajemen publik, Mahmudi menyatakan bahwa aset daerah merupakan sumber daya strategis yang jika dikelola dengan baik dapat meningkatkan

²⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1.

²⁶ Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

kapasitas fiskal daerah dan kualitas pelayanan publik.²⁷ Namun sebaliknya, apabila aset tidak dikelola dengan baik, maka hal tersebut dapat menimbulkan pemborosan, kehilangan manfaat, bahkan kerugian negara.

2. Jenis dan Klasifikasi Aset Daerah

Klasifikasi aset daerah diatur dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dan berbagai literatur manajemen aset publik. Secara umum, aset daerah dikelompokkan ke dalam lima kategori besar: aset lancar, aset tetap, konstruksi dalam pengerjaan, aset tidak berwujud, dan aset lainnya. Klasifikasi ini penting untuk memastikan bahwa setiap jenis aset dikelola sesuai karakteristik, manfaat, dan kebutuhan pengelolaan masing-masing.

a. Aset Lancar

Aset lancar adalah aset yang memiliki masa manfaat kurang dari satu tahun serta mudah dikonversi menjadi kas atau digunakan dalam aktivitas operasional rutin pemerintah daerah.²⁸ Contoh aset lancar meliputi persediaan barang habis pakai, bahan kebutuhan kantor, obat-obatan,

²⁷ Mahmudi, *Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2019. h. 45.

²⁸ Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

dan perlengkapan operasional yang dipergunakan dalam jangka pendek. Aset lancar memiliki perputaran relatif cepat, sehingga pencatatan, inventarisasi, dan pengendaliannya harus dilakukan secara berkala. Meskipun nilainya tidak sebesar aset tetap, aset lancar sangat penting bagi keberlangsungan pelayanan publik sehari-hari.

b. Aset Tetap

Aset tetap merupakan aset yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun, tidak dimaksudkan untuk dijual kembali, dan digunakan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan serta pelayanan publik.²⁹ Aset tetap adalah kategori terbesar dan paling strategis dalam pengelolaan aset daerah.

Aset tetap meliputi beberapa subkategori berikut:

1.) Tanah

Tanah mencakup seluruh bidang tanah yang menjadi milik pemerintah daerah, baik yang digunakan untuk perkantoran, pelayanan publik, fasilitas umum, maupun

²⁹ Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

ruang terbuka hijau. Status kepemilikan tanah harus jelas secara hukum melalui sertifikat.³⁰

2.) Bangunan

Bangunan meliputi gedung kantor pemerintah, sekolah, puskesmas, rumah dinas, gudang, dan sarana publik lainnya. Pemeliharaan bangunan menjadi aspek penting karena kerusakan fisik dapat mengganggu pelayanan masyarakat.³¹

3.) Jalan, Irigasi, dan Jaringan

Kategori ini mencakup infrastruktur publik seperti jalan kabupaten/kota/provinsi, saluran irigasi pertanian, drainase, jembatan, jaringan listrik pemerintah daerah, dan jaringan air bersih.³²

4.) Peralatan dan Mesin

Termasuk kendaraan dinas, komputer, mesin kantor, alat komunikasi, alat peraga

³⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

³¹ Mahmudi. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 201. h.67

³² Permendagri No. 19 Tahun 2016 Lampiran Klasifikasi Aset.

pendidikan, serta peralatan pemadam kebakaran.³³

Halte Bus Trans Rafflesia secara klasifikasi termasuk aset tetap jenis bangunan dan infrastruktur publik, karena merupakan bangunan fisik yang memiliki masa manfaat jangka panjang dan digunakan untuk mendukung pelayanan transportasi publik.³⁴ Halte ini idealnya masuk dalam subkategori bangunan fasilitas umum, yaitu infrastruktur yang berfungsi memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Karena termasuk aset tetap, halte memerlukan pemeliharaan rutin dan pengawasan berkala oleh pemerintah daerah melalui BPKAD.

c. Aset Tidak Berwujud

Aset tidak berwujud adalah aset yang tidak memiliki bentuk fisik, tetapi memiliki nilai ekonomi dan manfaat untuk pelayanan publik.³⁵ Contoh aset tidak berwujud meliputi: Hak cipta, Perangkat lunak aplikasi pemerintahan, Hak atas kekayaan intelektual, Lisensi aplikasi sistem informasi daerah. Aset jenis ini

³³ Permendagri No. 19 Tahun 2016 Lampiran Klasifikasi Aset.

³⁴ Pemerintah Provinsi Bengkulu, Dokumen Inventarisasi Aset Transportasi Publik (2022).

³⁵ Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Offset, 2018. h.

menjadi semakin penting seiring digitalisasi pemerintahan.

3. Permasalahan Aset Daerah dan Aset Terbengkalai (*Idle Assets*)

Permasalahan terkait aset daerah menjadi salah satu isu strategis dalam tata kelola pemerintahan, khususnya terkait akuntabilitas dan efisiensi pemanfaatan kekayaan milik daerah. Salah satu bentuk permasalahan yang sering terjadi di berbagai daerah adalah munculnya aset terbengkalai (*idle assets*), yaitu aset milik pemerintah daerah yang tidak dimanfaatkan, tidak dirawat, dan tidak memberikan manfaat ekonomi maupun sosial bagi masyarakat.³⁶

Idle assets merupakan indikasi lemahnya manajemen aset, terutama dalam hal perencanaan, pengawasan, dan pemeliharaan. Mardiasmo menjelaskan bahwa aset publik yang tidak produktif menimbulkan *opportunity loss*, yaitu hilangnya peluang pendapatan maupun manfaat pelayanan publik yang seharusnya diterima masyarakat. Selain itu, aset terbengkalai juga menimbulkan beban biaya karena tetap membutuhkan pengamanan maupun inventarisasi rutin.

³⁶ Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi, 2018. h. 52

a. Faktor Penyebab Aset Daerah Menjadi Terbengkalai

Berbagai literatur pengelolaan aset serta pengalaman daerah menunjukkan bahwa aset terbengkalai muncul karena beberapa faktor berikut:

1.) Perencanaan yang Tidak Matang

Sebagian aset dibangun tanpa analisis kebutuhan, studi kelayakan, atau rencana pemanfaatan jangka panjang. Hal ini menyebabkan aset tidak memiliki pengguna, tidak memiliki operator, atau tidak memiliki nilai manfaat yang jelas setelah selesai dibangun.

2.) Minimnya Anggaran Pemeliharaan

Banyak pemerintah daerah lebih memprioritaskan pembangunan aset baru daripada pemeliharaan aset yang sudah ada. Akibatnya, aset yang tidak dirawat mengalami kerusakan bertahap hingga akhirnya tidak dapat difungsikan.

B. Teori Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah institusi yang dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah. UU No. 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah.³⁷

Menurut Rondinelli, pemerintah daerah merupakan organisasi publik yang bertugas memberikan pelayanan, mengatur wilayah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kewenangan yang didelegasikan dari pemerintah pusat.³⁸ Sementara itu, Hoessein menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah sub-sistem pemerintahan nasional yang diberi keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi daerah.³⁹

Dari pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki otoritas dalam mengatur pelaksanaan pelayanan publik, termasuk pengelolaan aset daerah yang merupakan bagian dari sumber daya publik. Dengan demikian, keberadaan BKAD sebagai perangkat daerah memiliki dasar legal dan teoritis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

³⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat 2.

³⁸ Rondinelli, Dennis. *Decentralization and Development*. California: Sage Publications, 1983. h. 39

³⁹ Hoessein, Bhenyamin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: UI Press, 200. h.21

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada tiga asas utama, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Asas-asas ini menegaskan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

a.) Desentralisasi

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.⁴⁰ Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola keuangan daerah serta aset-aset milik daerah (BMD). BKAD hadir sebagai konsekuensi dari penerapan desentralisasi fiskal dan penguatan akuntabilitas pengelolaan aset daerah. Menurut Smith, desentralisasi meningkatkan efektivitas pelayanan publik jika penyelenggara daerah memiliki kapasitas birokrasi yang memadai.⁴¹

Pengelolaan aset daerah menjadi salah satu aspek penting dalam pelaksanaan desentralisasi, karena aset merupakan sumber daya strategis yang dapat menunjang

⁴⁰ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat 8.

⁴¹ Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin, 1985. h. 45

pelayanan publik dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang secara khusus menangani pengelolaan keuangan dan aset daerah, seperti Badan Keuangan dan Aset Daerah. Kehadiran BKAD merupakan konsekuensi logis dari penerapan desentralisasi fiskal, yang menuntut adanya pengelolaan keuangan dan aset yang transparan, akuntabel, serta sesuai dengan prinsip *good governance*.⁴²

b.) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, atau kepada instansi pusat di daerah.⁴³ Asas ini berfungsi memperkuat koordinasi, terutama dalam program yang melibatkan pemerintah pusat dan daerah, termasuk pembinaan teknis pengelolaan aset. Pelimpahan ini tidak disertai dengan pengalihan tanggung jawab secara penuh, sehingga kewenangan strategis tetap berada pada pemerintah pusat. Asas dekonsentrasi bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam menjangkau daerah yang luas dan beragam.⁴⁴ Melalui dekonsentrasi, pemerintah pusat

⁴² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016

⁴³ UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat 9.

⁴⁴ Ridwan HR, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016). h. 110.

dapat memastikan bahwa kebijakan nasional tetap terlaksana secara seragam, sekaligus mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan daerah

c.) Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah, atau dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan tugas tertentu.⁴⁵ Dalam konteks aset, tugas pembantuan dapat terjadi ketika pusat menugaskan daerah untuk mengelola aset negara yang berada di wilayah daerah. Tujuan utama tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program pemerintah, terutama dalam hal-hal yang membutuhkan keterlibatan langsung pemerintah daerah, tetapi tetap berada dalam kendali pemerintah pusat.⁴⁶ Melalui mekanisme ini, pemerintah pusat dapat memastikan bahwa program nasional dapat terlaksana hingga ke daerah tanpa harus membentuk struktur birokrasi baru.

⁴⁵ U No. 23 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat 10.

⁴⁶ Ridwan HR, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016). h. 118.

3. Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- a.) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
- b.) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan daerah. Kabupaten/Kota Bersama Bupati/Walikota
- c.) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa.⁴⁷

4. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan teori administrasi publik, pemerintah daerah memiliki beberapa fungsi utama, yaitu:

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan Pasal 7 ayat 2

a.) Fungsi Pelayanan Publik

Pemerintah daerah bertanggung jawab dalam penyediaan layanan publik yang berkualitas, seperti transportasi, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur umum.⁴⁸

b.) Fungsi Pengaturan (Regulasi)

Pemerintah daerah menetapkan kebijakan dan peraturan daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pengelolaan aset daerah. Regulasi diperlukan agar setiap aset memiliki kepastian hukum, status kepemilikan, dan mekanisme pengelolaan yang jelas.⁴⁹

c.) Fungsi Pemberdayaan

Pemerintah daerah juga bertugas memberdayakan masyarakat dan meningkatkan kapasitas SDM serta lembaga daerah untuk mencapai tujuan pembangunan.⁵⁰

⁴⁸ Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik*. Yogyakarta: UGM Press, 2017.h. 74

⁴⁹ ND Muttalib & A. Khan. *Theory of Local Government*. New Delhi: Sterling Publishing, 1982. h. 116

⁵⁰ Thoha, Miftah. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014. h. 121

d.) Fungsi Pembangunan

Fungsi pembangunan mencakup penyediaan infrastruktur fisik dan sosial untuk mendukung kesejahteraan masyarakat.

e.) Fungsi Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah

Ini merupakan fungsi yang paling relevan dengan penelitian. Pemerintah daerah wajib mengelola anggaran dan aset daerah secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada efisiensi.⁵¹ BKAD sebagai perangkat daerah berperan penting dalam memastikan pengelolaan aset berjalan sesuai prinsip tersebut.

C. Teori Perundangan- Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan mempunyai daya ikat umum. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sistem norma yang tersusun secara hierarkis mulai dari norma tertinggi sampai norma terendah, di mana setiap norma memperoleh keabsahan dari norma di atasnya.⁵² Sementara itu, Bagir Manan memaknai peraturan

⁵¹ Mahmudi. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2010. H. 98

⁵² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 2006. h. 85

perundang-undangan sebagai setiap keputusan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang yang mengikat umum serta menjadi instrumen untuk mengatur kehidupan masyarakat.⁵³

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa Peraturan Daerah, termasuk Perda Provinsi Bengkulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, merupakan norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat seluruh perangkat daerah, khususnya BKAD sebagai pengelola aset. Dengan posisi sebagai peraturan yang mengatur urusan internal pemerintahan daerah, Perda ini menjadi dasar hukum operasional bagi instansi untuk melaksanakan pengawasan, pemeliharaan, dan penghapusan aset daerah.

2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yaitu:

- a.) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b.) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁵³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, FH UII Press, 2018. h. 43

- c.) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d.) Peraturan Pemerintah
- e.) Peraturan Presiden
- f.) Peraturan Daerah Provinsi
- g.) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁵⁴

Kedudukan Peraturan Daerah berada pada level yang lebih rendah dibandingkan undang-undang dan peraturan pemerintah, sehingga Perda No. 1 Tahun 2022 wajib tunduk kepada aturan di atasnya, terutama:

- 1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 2) PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- 3) Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

Kesesuaian Perda dengan peraturan yang lebih tinggi ini menjadi penting karena analisis terhadap Perda No. 1 Tahun 2022 dilakukan untuk memastikan bahwa kewenangan BKAD dalam mengelola aset tidak bertentangan dengan pengaturan nasional.

⁵⁴ UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berfungsi memastikan bahwa suatu peraturan daerah tidak hanya sah secara formal, tetapi juga berkualitas secara substantif. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mencantumkan asas-asas penting dalam pembentukan peraturan, antara lain:

a.) Kejelasan tujuan

Perda harus dibentuk untuk menyelesaikan persoalan tertentu. Dalam hal ini, Perda Provinsi Bengkulu No. 1 Tahun 2022 dibentuk untuk menciptakan pengelolaan barang milik daerah yang tertib, efisien, dan akuntabel.

b.) Kelembagaan/pejabat pembentuk yang tepat

Pemerintah Provinsi Bengkulu bersama DPRD merupakan lembaga yang sah membentuk aturan tentang pengelolaan aset daerah.

c.) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Pengaturan mengenai inventarisasi, pemanfaatan, pengamanan, dan penghapusan aset merupakan kewenangan pemerintah daerah sehingga tepat dimuat dalam Perda.

d.) Dapat dilaksanakan

Perda harus realistis untuk diterapkan oleh perangkat daerah dalam menunjukkan bahwa norma-norma mengenai pemeliharaan dan pengawasan belum terlaksana dengan baik di lapangan.⁵⁵

4. Efektivitas Hukum Terhadap Peraturan Perundangan-Undangan

Efektivitas hukum merupakan teori penting untuk menganalisis sejauh mana Perda Provinsi Bengkulu No. 1 Tahun 2022 dapat diterapkan secara nyata. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa efektivitas sebuah hukum dipengaruhi oleh lima faktor yaitu, faktor hukum (peraturannya), faktor penegak hukum, faktor sarana-prasarana, faktor masyarakat, dan faktor budaya.⁵⁶

a.) Faktor hukum
Norma dalam Perda telah mengatur pemeliharaan dan pengawasan aset, namun belum mengatur mekanisme penanganan aset. Kekosongan norma ini mempengaruhi efektivitasnya.

⁵⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, 2007. h. 64

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, 2004. h. 72

- b.) Faktor penegak hukum BKAD sebagai pelaksana peraturan daerah seharusnya melakukan inventarisasi dan pengawasan berkala. Kondisi di lapangan yang rusak dan tidak digunakan menunjukkan lemahnya fungsi pengawasan.
- c.) Faktor sarana-prasarana Pengawasan aset membutuhkan anggaran, SDM, dan sistem informasi aset. Jika sarana ini tidak memadai, implementasi Perda tidak berjalan optimal.
- d.) Faktor masyarakat Minimnya laporan masyarakat terkait kondisi aset publik membuat informasi kerusakan tidak segera ditindaklanjuti.
- e.) Faktor budaya hukum Budaya administrasi yang tidak disiplin pada sebagian perangkat daerah menyebabkan pengelolaan aset menjadi tidak tertib.

D. Teori Fiqh Siyasah

1. Pengertian Fiqh Siyasah

Fiqh siyasah merupakan cabang fiqh yang berfungsi mengatur hubungan antara penguasa dan

rakyat serta mengarahkan pengelolaan urusan publik berdasarkan prinsip-prinsip syariat. Secara etimologis, istilah siyasah (السياسة) berasal dari akar kata *sasa-yasusu* (يسوس-ساس) yang berarti mengatur, menuntun, memimpin, atau memperbaiki urusan masyarakat.⁵⁷ Dalam tradisi Arab klasik, kata ini sering digunakan untuk menggambarkan aktivitas menata kehidupan sosial agar berjalan tertib, harmonis, dan berorientasi pada kemaslahatan umum.

Secara terminologis, makna fiqh siyasah dijelaskan oleh para ulama dalam berbagai karya klasik dan kontemporer. Definisi paling populer dikemukakan oleh Ibn 'Aqil dalam *al-Funun*, yang menyatakan:

عن وأبعد الصلاح إلى أقرب الناس معه يكون فعلاً كان ما السياسة
الفساد.

"Siyasah adalah setiap tindakan yang membuat manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan."⁵⁸

Definisi Ibn 'Aqil ini memiliki implikasi besar dalam teori pemerintahan Islam. Inti siyasah adalah mewujudkan kemaslahatan (mashlahah). Setiap kebijakan

⁵⁷ Ibn Manẓūr, *Lisān al-'Arab*, juz 6, hlm. 348.

⁵⁸ Ibn 'Aqil, dikutip dalam Ibn al-Qayyim, *Turuq al-Hukmiyyah fī al-Siyāsah al-Shar'īyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1995), hlm. 13

pemerintah harus menciptakan manfaat bagi rakyat, baik dalam bentuk pelayanan publik, keamanan, maupun pengelolaan sumber daya. Siyasah tidak harus memiliki dalil tekstual yang eksplisit, selama tidak bertentangan dengan prinsip syariat. Artinya, pemerintah memiliki otoritas untuk menetapkan kebijakan administratif, ekonomi, maupun sosial bagi kemaslahatan umum, termasuk pengelolaan aset daerah.

Selain Ibn 'Aqil, ulama klasik lainnya seperti al-Mawardi dalam *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* mendefinisikan fiqh siyasah sebagai ketentuan syariah terkait tata kelola negara, sistem pemerintahan, administrasi publik, dan keuangan negara (baitul mal).⁵⁹ Al-Mawardi menekankan bahwa penguasa memegang amanah publik yang harus dikelola berdasarkan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan pertanggung jawaban moral.

Sementara itu, 'Abd al-Wahhab Khallaf dalam *'Ilm Uṣul al-Fiqh* menjelaskan bahwa fiqh siyasah adalah hukum-hukum syariat yang mengatur hubungan antara pemerintah dan rakyat serta cara pemerintah menjalankan kekuasaan untuk menjaga kepentingan umat.⁶⁰ Khallaf menegaskan bahwa penguasa tidak boleh

⁵⁹ Al-Māwardī, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, (Mesir: Maktabah al-Tijāriyyah al-Kubrā, 1966), hlm. 5–6.

⁶⁰ 'Abd al-Wahhāb Khallāf, *'Ilm Uṣul al-Fiqh*, (Kairo: Dar al-Qalam, 1972), h. 120.

membiarkan harta rakyat (al-amwal al-'ammah / public assets) sia-sia, rusak, atau tidak termanfaatkan.

2. Prinsip-Prinsip Fiqh Siyasah dalam Pengelolaan Aset

a.) Prinsip Amanah (الأمانة)

Secara etimologi, amanah berarti kepercayaan atau sesuatu yang dititipkan kepada seseorang untuk dijaga dan dikembalikan kepada pemiliknya.⁶¹ Dalam konteks kekuasaan, amanah memiliki makna bahwa setiap jabatan publik adalah titipan dari Allah dan rakyat yang harus dipertanggungjawabkan.

Pengelolaan aset negara merupakan amanah. Allah berfirman:

”أَمَانَاتِكُمْ وَتَخُونُوا وَالرَّسُولَ اللَّهُ تَخُونُوا لَا آمَنُوا الَّذِينَ أُيِّهَا يَا

(Wahai orang beriman, janganlah kalian mengkhianati Allah dan Rasul serta amanah-amanah kalian). (QS. Al-Anfal: 27)⁶²

Menurut Quraish Shihab, amanah mencakup tanggung jawab atas segala harta publik yang

⁶¹ Ibnu Manzur, *Lisan al-'Arab*, (Beirut: Dar al-Fikr, tanpa tahun), jilid 13, h. 21

⁶² “Nu Online Al- Anfal: 27,” n.d., <https://quran.nu.or.id/al-anfal/27>.

dipercayakan kepada pejabat.⁶³ Maka, ketika aset publik terbengkalai, itu termasuk bentuk pengkhianatan amanah publik.

b.) Prinsip Masalahah (المصلحة)

Maslahah secara etimologi berarti kebaikan atau sesuatu yang mendatangkan manfaat serta menolak kerusakan (mafsadah). Dalam terminologi ushul fiqh, masalahah adalah segala sesuatu yang membawa kemanfaatan bagi manusia dan sejalan dengan tujuan syariat (maqāsid al-syarī'ah), yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁶⁴ Prinsip masalahah menegaskan bahwa setiap kebijakan atau tindakan pemerintah harus berorientasi pada kemaslahatan umum (public interest) dan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam konteks pemerintahan, masalahah menjadi dasar legitimasi kebijakan publik, termasuk dalam pengelolaan aset daerah agar memberikan manfaat optimal bagi masyarakat.

Hal ini sejalan dengan firman Allah dalam Al-Qur'an:

⁶³ M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Mishbah*, Jilid 4, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), h. 211.

⁶⁴ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), jilid 1, h. 286; lihat juga Abu Ishaq al-Shatibi, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, tanpa tahun), jilid 2, h. 8.

الْفَحْشَاءِ عَنِ وَيَنْهَى الْقُرْبَىٰ ذِي وَابْتِءٍ وَالْإِحْسَانِ بِالْعَدْلِ يَأْمُرُ اللَّهُ إِنَّ
لَعَلَّكُمْ يَعِظُكُمْ وَالْبَغْيِ وَالْمُنْكَرِ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. QS. An-Nahl (16): 90⁶⁵

Menurut al-Syatibi, masalah adalah tujuan utama syariat untuk menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁶⁶ Kebijakan negara wajib berorientasi pada kemanfaatan. Aset yang tidak dimanfaatkan berarti menyelisihi prinsip masalah karena menghilangkan manfaat publik. Jurnal *Studia Islamika* menyebut bahwa masalah menjadi dasar etis pengelolaan anggaran dan aset publik.⁶⁷

d.) Prinsip Larangan Menyia-nyiakan Harta Tabzir (النهي
(المال إضاعة عن

Tabzir secara etimologi berarti menghambur-hamburkan atau membelanjakan harta secara berlebihan dan tidak pada tempatnya. Dalam

⁶⁵ Al-Qur'an, Surah An-Nahl (16): 90.

⁶⁶ Al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 2003), h. 215.

⁶⁷ Syamsul Anwar, "Maslahah dalam Pengelolaan Keuangan Publik," *Studia Islamika*, Vol. 12 No. 1 (2005), h. 45.

perspektif fiqh, tabzirr diartikan sebagai penggunaan harta yang tidak memberikan manfaat (masalah) atau digunakan untuk hal yang dilarang oleh syariat.⁶⁸ Prinsip ini menegaskan bahwa harta, termasuk aset publik, harus dikelola secara efektif, efisien, dan bertanggung jawab. Dalam konteks pemerintahan, larangan tabzir berarti pemerintah tidak boleh membiarkan aset terbengkalai, karena hal tersebut termasuk bentuk penyalahgunaan yang bertentangan dengan prinsip kemaslahatan.

Rasulullah SAW bersabda:

“المال وإضاعة السؤال. وكثرة وقال. قيل لكم كره الله إن”

“Allah membenci kalian memperbanyak omongan, banyak bertanya, dan menyalahgunakan harta.” (HR. Bukhari-Muslim)⁶⁹

Aset publik yang tidak dimanfaatkan (idle assets) termasuk tindakan *idha'atu al-māl*, sehingga dalam fiqh siyasah merupakan pelanggaran administrasi publik yang berimplikasi moral dan hukum.

⁶⁸ Al-Raghib al-Asfahani, *Al-Mufradat fi Gharib al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Qalam, 1992), hlm. 123; lihat juga Ibnu Katsir, (Beirut: Dar al-Fikr, 1999), jilid 5, h. 68.

⁶⁹ HR. Bukhari-Muslim

3. Tujuan Fiqh Siyasah dalam Pemerintahan

Ulama sepakat bahwa tujuan utama fiqh siyasah adalah menjaga kemaslahatan rakyat (*jalb al-mashālih*) dan menolak kerusakan (*dar' al-mafāsīd*). Al-Syatibi menegaskan bahwa syariat dibangun atas asas *maqāsid asy-syari'ah* untuk menjaga lima hal pokok (*al-kulliyyāt al-khamsah*): agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁷⁰ Salah satu poin penting adalah *hifzh al-māl* (menjaga harta). Dalam konteks modern, harta mencakup aset publik, infrastruktur daerah, dan fasilitas umum seperti halte. Pemerintah wajib menjaga keberlanjutan pemanfaatan aset tersebut karena ia merupakan bagian dari hak masyarakat.

Tujuan fiqh siyasah dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a) Mewujudkan keteraturan pemerintahan (*tartīb al-hukm*)
- b) Menjaga keadilan (*iqāmat al-'adl*)
- c) Menjamin kemaslahatan publik (*tahqīq al-maṣlahah al-'āmmah*)
- d) Menjaga harta publik agar tidak hilang manfaatnya

⁷⁰ Al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, 2003), h. 215.

- e) Mengatur hubungan kekuasaan dan pelaksanaan hukum
- f) Mengatur administrasi pemerintahan secara efektif

Dengan demikian, fiqh siyasah dapat menjadi kerangka teoritis untuk mengevaluasi Perda Provinsi Bengkulu No. 1 Tahun 2022 dan peran BKAD dalam menangani aset daerah sebab pemeliharaan aset publik adalah bagian dari tujuan syariat. Fiqh siyasah menyediakan kerangka normatif yang kuat untuk mengevaluasi kualitas Perda dan praktik pengelolaan aset publik. Prinsip amanah, masalah, dan larangan pemborosan menjadi tolok ukur moral dan hukum bagi setiap kebijakan publik. Dalam konteks Perda Provinsi Bengkulu No.1/2022, fiqh siyasah menuntut adanya penguatan norma operasional, alokasi sumber daya, mekanisme pengawasan yang efektif, serta partisipasi publik. Tanpa langkah-langkah tersebut, norma Perda meskipun ada secara formal, berisiko tidak memenuhi tujuan syariat yaitu menjaga harta dan mewujudkan kemaslahatan umum.