

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Semenjak era reformasi yang dimulai pada tahun 1998, bangsa Indonesia telah maju selangkah lagi menuju era keterbukaan. Dalam era keterbukaan ini, masyarakat semakin menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara sehingga dapat menyampaikan aspirasinya, salah satunya berkaitan dengan pengelolaan kekayaan pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini membuat masyarakat menuntut agar pemerintahan mampu mengelola otonomi daerah agar lebih baik. Tujuan terbentuknya otonomi daerah yaitu untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan meningkatkan daya saing.

Otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, secara implisit sebenarnya memposisikan pemerintah daerah agar mandiri dalam setiap aspek pembangunan, termasuk di dalamnya aspek pendanaan pembangunan daerah. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan dalam bidang keuangan, oleh karena itu kemampuan untuk mengelola keuangan ini sangat besar pengaruhnya terhadap perkembangan suatu daerah.

Reformasi yang telah dimulai di Indonesia telah merambah hampir keseluruhan aspek kehidupan. Perkembangan reformasi di bidang pemerintahan terus berlanjut dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Perubahan dan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah) yang menuntut pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan daerah setempat termasuk pengelolaan keuangan dan aset daerah. Dengan lahirnya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 yang kemudian disempurnakan dengan

permendagri Nomor 59 Tahun 2007, reformasi untuk pengelolaan keuangan daerah yang transparan untuk tahun 2007 dan seterusnya telah terjadi.

Walaupun Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2009 telah beberapa kali mengalami perubahan yaitu terakhir menjadi UU No. 23 Tahun 2014, namun dengan diberlakukannya undang-undang tersebut telah memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu implikasi dari penerapan UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur sumber dayanya termasuk bagaimana mengoptimalkan pengelolaan dan memanfaatkan aset daerah yang dimilikinya dengan jalan menerapkan sistem manajemen aset sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pemerintah daerah dituntut memiliki suatu kemandirian dalam membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya. Oleh karena itu, pemerintah harus dapat mengarahkan dan memanfaatkan sumber daya yang ada secara berdayaguna dan berhasilguna serta mampu melakukan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah termasuk optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan dari aset-aset yang ada.

Kewenangan yang diberikan berkaitan pula dengan bagaimana pemerintah daerah mampu memaksimalkan kekayaan daerah yang dimiliki misalnya melalui pengelolaan aset yang baik. Aset sendiri dapat diartikan sebagai barang/benda yang dapat dimiliki dan mempunyai nilai ekonomis (economic value), nilai komersial atau nilai pertukaran yang dimiliki atau yang digunakan suatu badan usaha, lembaga atau perorangan. Aset negara adalah barang tidak bergerak (tanah dan/atau bangunan) dan barang bergerak (inventaris) yang dibeli atas beban APBN dan perolehan lain yang sah, yang dimiliki/dikuasai oleh instansi lembaga pemerintah non departemen, badan-badan, tidak termasuk kekayaan yang dipisahkan dan bukan kekayaan Pemda. Untuk itu, pemerintah daerah harus benar-benar memahami apa sajakah yang harus dilakukan sehingga dapat mengoptimalkan aset-aset yang dimiliki guna

meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya dalam hal ini adalah aset tetap tanah dan bangunan.

Berdasarkan penjabaran dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Aset Pemerintah diklasifikasikan ke dalam aset lancar dan aset non lancar, aset lancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang serta persediaan, adapun aset non lancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan dan aset lainnya.

Barang berwujud atau disebut dengan aktiva tetap (Aset Tetap) adalah barang yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu periode akuntansi dan digunakan untuk penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik. Semua aset yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah tersebut merupakan sumberdaya yang penting bagi pemerintah dalam rangka menunjang peran dan fungsi Pemerintah Daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga Pemerintah Daerah perlu untuk mengoptimalkan pengelolaan aset secara memadai dan akurat.

Pengelolaan aset daerah merupakan salah satu dari kunci keberhasilan pengelolaan ekonomi daerah. Pentingnya pengelolaan aset secara tepat dan berdayaguna, dengan didasari prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif diharapkan akan mampu member kekuatan kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya. Pengelolaan aset daerah yang optimal dengan mengedapankan *good governance* disatu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat.

Tanah dan bangunan mempunyai karakteristik yang unik karena sifatnya yang terbatas tetapi kebutuhan manusia akan tanah dan bangunan terus meningkat,

sehingga tanah dan bangunan mempunyai nilai. Hidayati dan Harjanto (2003: 82-85) mengatakan bahwa nilai tanah dan bangunan dipengaruhi oleh karakteristik fisik yang pemanfaatannya harus benar-benar diperhatikan untuk menunjang peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah sebagai turunan dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 2006 tentang pengelolaan Barang Milik Negara Daerah, serta dengan adanya pembaharuan Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, telah membawa perubahan paradigma baru dalam pengelolaan barang milik daerah. Pasal 1 Undang- Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa yang dapat dinilai dengan uang tidak hanya mencakup hak dan kewajiban, tetapi segala sesuatu yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut baik berupa barang maupun uang. Regulasi-regulasi ini menunjukkan bahwa posisi aset pemerintah daerah sangatlah penting dalam pengelolaan keuangan negara.

Salah satu masalah utama pengelolaan barang (aset) daerah adalah ketidaktertiban administrasi dalam pengendalian inventarisasi aset (Wardhana, 205:7). Karena inventarisasi aset ini merupakan hal yang sangat penting di dalam siklus pengelolaan aset. Aset tetap sebagai komponen utama dari aset daerah, oleh Pemerintah Daerah selanjutnya harus dapat dimanfaatkan sebagai aset yang produktif dan berguna, sehingga berdampak positif dalam pembangunan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam neraca keuangan daerah, aset dapat menjadi modal bagi pemerintah daerah apabila aset tersebut dapat menghasilkan pendapatan daerah. Hal ini dapat terjadi jika pengelolaan aset daerah dilakukan secara optimal, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, apabila aset daerah yang tidak terkelola dengan baik justru akan memboroskan keuangan daerah melalui biaya

pemeliharaan atas aset yang tidak sebanding dengan keuntungan/manfaat yang dapat dihasilkannya.

Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus benar-benar memahami apa sajakah yang harus dilakukan untuk mengoptimalkan aset-aset yang dimiliki guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya dalam hal ini adalah aset tetap tanah dan bangunan. Menurut Siregar (2004: 518-519) dalam mewujudkan tertib administrasi pengelolaan aset dan barang daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada beberapa tahap manajemen aset yang dapat dilakukan guna meningkatkan pengelolaan aset-aset yang dimiliki yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, serta pengawasan dan pengendalian aset, di mana jika keempat tahapan manajemen aset ini dijalankan dengan baik maka akan memberikan manfaat yang besar bagi pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, efektivitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset yang lebih tertib, akuntabel, dan transparansi.

Berdasarkan dari hasil pemeriksaan badan pemeriksa keuangan (BPK) perwakilan Sumatera Selatan tahun anggaran 2010 - 2017 atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Sejak tahun 2010 – 2017 LKPD Kota Palembang mendapat opini wajar tanpa pengecualian (WTP). Dalam hal ini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mendapat opini WTP 8 tahun secara berturut . Namun , masih terdapat kelemahan atas LKPD yang berhasil ditemukan pada Hasil Pemeriksaan Keuangan (HPK) BPK RI tahun 2016 yaitu pengelolaan aset tetap pemerintah Kota Palembang belum dilaksanakan secara optimal. Hasil pemeriksaan ini mengungkapkan terdapat perubahan dalam sistem pengelolaan Aset tetap. Dimana sebelumnya pencatatan dan pelaporan dilakukan secara manual berubah menjadi pencatatan dan pelaporan berbasis sistem aplikasi yaitu Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) BMD. Hal ini mengakibatkan tidak terdapat verifikasi secara lengkap atas data yang diinput ke dalam aplikasi SIMDA BMD. Kemudian penyajian aset tetap yang memiliki nilai Rp 0,00, tidak memiliki informasi bukti kepemilikan, dan informasi lokasi aset tetap tersebut (HPK BPK RI, 2016).

Pemerintah kota (Pemkot) Palembang kembali melakukan data ulang terhadap aset yang dimiliki. Termasuk administrasi surat tanah yang belum ditingkatkan status kepemilikan. Serta Pemkot juga perlu memperbarui nilai aset Pemkot. Dan dapat diupdate sesuai waktunya. Ada beberapa aset yang hingga saat ini tidak memiliki sertifikat yang jelas. Kepemilikan juga, ada beberapa aset yang dibeli dari pihak ketiga namun belum dibalik nama. (<http://www.AMPERA.CO/baca/pemerintah-kota-palembang-mendata-ulang-aset-kepemilikan.html>)

Permasalahan lain terkait pengelolaan aset yang belum optimal juga diungkapkan pada catatan atas laporan keuangan (CaLK) Pemerintah Kota Palembang pada tahun 2017 yakni terdapat aset Penyerahan, Personil, Sarana dan Prasarana Dokumen (P3D) yang telah diserahterimakan kepada Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sumatera Selatan, namun masih tercatat di Neraca 31 Desember 2016 karena belum terdapat proses verifikasi data oleh BPKAD Kota Palembang maupun pihak Pemprov Sumatera Selatan. Dalam hal ini, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terkait pada kasus tersebut adalah Dinas Pendidikan, Dinas Pertanian, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Perhubungan, dan Dinas Sosial.

Adanya fenomena tersebut sehubungan dengan manajemen aset yang terdiri dari inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset, serta optimalisasi pengelolaan. Hal ini mengindikasikan bahwa pengelolaan aset tetap pada Pemerintah Kota Palembang masih belum dilaksanakan secara optimal. Sehubungan dengan kondisi temuan penelitian oleh Aulia, dkk (2015) yang menyebutkan pengaruh yang positif antara inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset berpengaruh positif terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan) pada pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait optimalisasi pengelolaan aset tetap yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Palembang. Peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian yang berjudul ***Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Optimalisasi Pengelolaan Aset Tetap Pada Pemerintah Kota Palembang.***

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut , maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh inventarisasi aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap ?
2. Bagaimana pengaruh legal audit terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap ?
3. Bagaimana pengaruh penilaian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap ?
4. Bagaimana pengaruh pengawasan dan pengendalian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap ?
5. Bagaimana pengaruh inventarisasi aset, legal audit aset, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset secara simultan terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap ?

## **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar permasalahan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka penulis membatasi pembahasan mengenai manajemen aset, meliputi; inventarisasi aset, legal audit aset, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset, serta pengaruhnya terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap yang berupa tanah dan bangunan di pemerintah Kota Palembang. Aset Tetap yang dimaksud adalah tanah dan bangunan. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah Kota Palembang dengan objek penelitian pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD), meliputi Dinas Pendidikan, Dinas Pertanian, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Perhubungan, Dinas Sosial dan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) di dalam lingkup kerja pemerintah Kota Palembang.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan**

### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh inventarisasi aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh legal audit terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh penilaian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pengawasan dan pengendalian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).
5. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh inventarisasi aset, legal audit aset, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset secara simultan terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).

### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis, memberi informasi dan menambah wawasan bagi penulis mengenai inventarisasi aset, legal audit aset, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).
2. Bagi Instansi Pemerintah, sebagai masukan kepada pihak-pihak yang terkait, khususnya pemerintah daerah kabupaten/kota Palembang dalam mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat atau publik dalam mengelola aset tetap (tanah dan bangunan) secara optimal.
3. Bagi Pihak Lainnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi tambahan atau masukan untuk penelitian-penelitian di bidang akuntansi sektor publik selanjutnya.