

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintah daerah mengalami perubahan (pergeseran) fundamental, baik secara administratif, teknis dan politis maupun keuangan/ ekonomi. Selanjutnya guna menghadapi perubahan pengelolaan pemerintah daerah dimaksud, dibutuhkan penataan manajemen pemerintahan yang dapat bekerja secara lebih efisien, efektif dan ekonomis. Pentingnya pengelolaan aset terutama tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan dan keberadaan manusia. Salah satu bentuk pengelolaan aset adalah konsep *real property*, yaitu suatu hak perorangan atau badan hukum untuk memiliki dalam arti menguasai tanah dengan suatu hak atas tanah, misalnya hak milik atau hak guna bangunan berikut bangunan (permanen) yang didirikan di atasnya atau tanpa bangunan. Pengertian penguasaan di atas perlu dibedakan antara penguasaannya secara fisik atas tanah dan/atau bangunan yang disebut *real estate*. Sedangkan *real property* merupakan kepemilikan sebagai konsep hukum (penguasaan secara yuridis) yang dilandasi dengan suatu hak atas tanah (Siregar, 2004).

Dalam melakukan pengelolaan aset diperlukan sebuah sistem yang baik dan memadai, salah satunya dilakukan dengan menerapkan manajemen aset. Manajemen aset merupakan proses pengelolaan aset (kekayaan) baik berwujud dan tidak berwujud yang memiliki nilai ekonomis, nilai komersial, dan nilai tukar,

sehingga mampu mendorong tercapainya tujuan dari individu dan organisasi (Siregar 2004:519). Tahapan kerja manajemen aset dibagi dalam lima tahap kerja yang saling berhubungan dan terintegrasi satu dengan yang lainnya, meliputi inventarisasi aset, *legal audit* asset, penilaian aset, optimalisasi aset, serta pengawasan dan pengendalian aset. Pengelolaan (manajemen) aset daerah merupakan salah satu faktor penentu kinerja usaha yang sehat sehingga, dibutuhkan adanya analisis optimalisasi dalam penilaian aset daerah, yaitu: inventarisasi, identifikasi, *legal audit*, dan penilaian yang dilaksanakan dengan baik dan akurat. Sekarang ini, Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA) merupakan suatu sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja sehingga, transparansi kerja dalam pengelolaan aset sangat terjamin tanpa perlu adanya kekhawatiran akan pengawasan dan pengendalian yang lemah (Siregar, 2004).

Manajemen pemerintahan yang efektif sangat dibutuhkan agar berbagai urusan pemerintahan yang dilimpahkan kewenangannya kepada daerah dapat terselenggara secara maksimal serta mampu dipertanggungjawabkan secara baik kepada publik. Untuk lebih meningkatkan kapasitas daerah dalam mengelola pembangunan daerah, Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang selanjutnya diikuti dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Melalui kebijakan ini Pemerintah secara aktif mendorong terjadinya reformasi di bidang keuangan daerah. Alasan yang mendasari perlunya reformasi keuangan daerah yaitu mendorong pengelolaan keuangan daerah yang berbasis kinerja, dan mendorong terwujudnya akuntabilitas publik di bidang keuangan daerah. Peraturan tersebut di atas juga

melahirkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 2006 tentang pengelolaan barang milik daerah (BMD) selanjutnya diikuti ketentuan teknisnya yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 17 tahun 2007 tentang pedoman teknis pengelolaan barang milik daerah yang merupakan revisi dari permendagri Nomor 152 tahun 2004, diperbaharui kembali dalam PP 27 tahun 2014 yang diikuti permendagrinya Nomor 19 tahun 2016 tentang pedoman pengelolaan BMD.

Pertanggungjawaban atas BMD kemudian menjadi semakin penting ketika pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Informasi BMD memberikan sumbangan yang signifikan dalam laporan keuangan (neraca) yaitu berkaitan dengan pos-pos persediaan, aset tetap, maupun aset lainnya. Dalam kerangka otonomi daerah, peranan manajemen aset menjadi sangat vital karena dalam pengelolaan aset pemerintah daerah diperlukan perencanaan yang matang mulai dari rencana pengadaan, pemanfaatan, sampai dengan penghapusan. Pembuatan perencanaan pengelolaan aset Pemda ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik sebelum aset tersebut diketahui nilai wajarnya sehingga dapat dilakukan optimalisasi terhadap pengelolaan aset Pemda. Dengan mengetahui nilai wajar dari aset Pemda, maka kasus-kasus transaksi tukar guling antara Pemda dengan pihak lain yang seringkali merugikan pihak Pemda dapat diminimalkan karena terjadi pertukaran berdasarkan nilai yang wajar dan dapat

dipertanggungjawabkan. Kemudian LKPD disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dilakukan pemeriksaan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir dalam rangka pertanggungjawaban APBD (Standar Pemeriksaan Keuangan Nomor 01 tahun 2007).

Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Nomor 01 tahun 2007, menyebutkan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah yang dilakukan oleh BPK bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). BPK yang merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bersifat bebas dan mandiri harus memiliki kecakapan dalam melakukan pemeriksaan dilapangan, sebagaimana disebutkan dalam Standar Pemeriksaan Keuangan Negara Nomor 01 tahun 2007 bahwa pemeriksa diwajibkan dalam pelaksanaan pemeriksaan dan penyusunan laporan hasil pemeriksaan untuk menggunakan kemahirannya secara professional, cermat dan seksama, memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan atas kepentingan publik serta memelihara integritas, obyektivitas dan independensi dalam menerapkan kemahiran profesional terhadap pemeriksaannya.

Permasalahan umum yang sering terjadi pada pemerintah daerah di Indonesia dalam pengelolaan barang milik daerah adalah belum ada penerapan aturan atau tata cara pengelolaan barang milik daerah yang mengakibatkan barang milik daerah belum dapat diinventarisasi dan diidentifikasi secara fisik dan yuridis yang belum terlaksana dengan baik dan tidak memiliki data valid, sehingga aset-aset yang dikelola cenderung tidak optimal dalam penggunaannya. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk mengembangkan dalam optimalisasi dan pemanfaatan aset dimasa yang akan datang. Implikasi atas pemanfaatan dari

pengelolaan aset yang tidak optimal adalah tidak diperolehnya nilai yang terkandung dalam aset itu sendiri, misalnya dari aspek ekonomi adalah tidak diperolehnya yang sepadan dengan besarnya nilai aset yang dimiliki atau dengan kata lain tingkat pengembaliannya rendah, Ditambah lagi sumber daya manusia yang masih sangat terbatas dan kurang ahli/kurang terlatih serta mental KKN yang masih sangat sulit dihilangkan. Sedangkan dampak dari sisi keamanan atau hukum terhadap barang yang tidak teradministrasi dengan baik, seperti tidak lengkapnya dokumen kepemilikan akan mengakibatkan hilangnya aset dari tangan pemerintah daerah (Mahmudi, 2009).

Pengelolaan aset yang baik diharapkan menjadi lebih efektif dan efisien, ekonomis atas pemanfaatan aset (*Life cycle of asset*) yang apabila ketiga aspek tersebut dapat dijalankan secara konsisten dan sinergis, maka optimalisasi pengelolaan aset menjadi lebih mudah dilaksanakan dan kebijakan minimisasi biaya (*cost minimizing*) dari pengelolaan aset tersebut dapat diterapkan dan akan menjadi lebih efisien (*cost efficiency*) yang dalam jangka panjang terhadap aset tersebut perlu dilakukan pemeliharaan secara terencana (Siregar, 2004). Sehingga pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap BMD demi pengoptimalan pemanfaatan aset. Menurut Permendagri Nomor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan BMD, Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk pengamanan administratif, pengamanan fisik dan pengamanan hukum. Dalam rangka pengamanan administratif dibutuhkan sistem penatausahaan yang dapat menciptakan pengendalian (*controlling*) atas BMD. Selain berfungsi sebagai alat kontrol, sistem

penatausahaan tersebut juga harus dapat memenuhi kebutuhan manajemen pemerintah di dalam perencanaan pengadaan, pengembangan, pemeliharaan, maupun penghapusan.

Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2014 Kabupaten Sampang ditetapkan dengan status Wajar Dengan Pengecualian (WDP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan laporan hasil pemeriksaan no.74/LHP/XVII/05/2015, karena pencatatan aset yang kurang teliti. Pemberian opini merupakan bentuk apresiasi dari BPK atas hasil pemeriksaan laporan keuangan, disamping pemberian rekomendasi lainnya. Laporan keuangan yang disusun oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah merupakan media akuntabilitas keuangan yang disajikan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Permasalahan yang menghambat belum diperolehnya opini WTP beragam. Khusus terhadap LKPD, masih terkait dengan pengelolaan kas, persediaan, investasi permanen dan nonpermanen, serta secara mayoritas disebabkan karena pengelolaan aset tetap yang belum akuntabel. Selanjutnya permasalahan aset tetap pemerintah daerah pada umumnya terkait adanya BMD yang tidak dicatat, BMD yang tidak ada justru masih tercatat, kemudian BMD dicatat akan tetapi tidak didukung dengan dokumen kepemilikan yang sah (bpk.go.id).

Sebagaimana diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CALK) 1.a.6.6, Pemerintah Kabupaten Sampang menyajikan aset lainnya. Aset lain-lain per 31 Desember 2014 dan 2013 masing-masing sebesar Rp1.180,532 miliar dan Rp 780,002 miliar. Nilai tersebut merupakan akumulasi saldo aset lain-lain sampai dengan 1 Desember 2014 dan 2013. Pada Tahun 2014 Pemerintah Kabupaten

Sampang melakukan inventarisasi dan validasi atas perbedaan antara saldo aset tetap di neraca dengan hasil validasi data pendukung di SKPD yang sekarang namanya berganti menjadi Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Proses validasi tersebut menghasilkan data aset tetap yang ditemukan keberadaannya (*existence*) dan aset tetap yang tidak ditemukan keberadaannya. Aset tetap yang tidak ditemukan keberadaannya sekitar Rp.407,745 miliar direklasifikasi ke aset lain-lain sehingga, aset lain-lain bersaldo Rp.1.180,584 miliar. Atas saldo lain-lain tersebut, sebesar Rp 650,463 miliar tidak ada rinciannya dan tidak dapat ditelusuri keberadaannya sehingga belum dapat diyakini asersi keberadaannya dan keterjadiannya (*existence and accuracy*) sedangkan sebesar Rp.530,121 miliar sudah ada rinciannya, namun belum dapat diyakini asersi hak dan kewajiban (*right and obligation*) serta asersi penilaian (*valuation*). Kondisi tersebut tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan yang memadai untuk memperoleh keyakinan atas nilai aset lain-lain per 31 Desember 2014 tersebut (bpk.go.id).

Kemudian itu, baru-baru ini terungkap sengketa lahan pendidikan di Kabupaten Sampang yang dilansir dalam portal Madura 26 Juli 2016 “Sengketa Lahan Pendidikan, Legislatif Sampang Panggil Dinas Terkait”. Wakil Ketua Komisi IV DPRD Sampang, Madura, Jawa Timur H. Guntur mengatakan, banyaknya lahan sekolah yang digugat ahli waris merupakan bukti ketidakseriusan pemerintah daerah untuk menjaga dan melegalkan aset negara, Kondisi ini akan menjadi momen bergejolak para ahli waris, dua kejadian ini awal mula nantinya akan timbul penggugat lainnya,”. Pihaknya berjanji, dalam pekan ini akan memanggil beberapa dinas terkait untuk membicarakan permasalahan lembaga pendidikan yang masih

dalam sengketa kepemilikan lahannya. Berdasarkan data laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK RI Perwakilan Jawa Timur tahun 2016, dari total 682 lahan lembaga pendidikan, terinci 319 lahan bersertifikat, 326 lahan belum bersertifikat, dan 37 lahan bersengketa (m.portalmadura.com).

Standar Akuntansi Pemerintahan dalam PSAP 07-1 mendefinisikan 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.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis memfokuskan penelitian pada aset tetap karena beberapa alasan:

1. Aset tetap dapat dikatakan sebagai sarana dan prasarana utama dalam pelayanan publik masalah pendidikan dan kesehatan
2. Aset tetap memiliki nilai yang tinggi, sehingga diperlukan pencatatan yang benar untuk pengamanan agar dapat dimanfaatkan secara optimal
3. Aset tetap adalah barang milik daerah yang mudah diidentifikasi atau diketahui keberadaannya.

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian, salah satunya; Widayanti (2010). Hasil penelitian yang dilakukan di Sragen, bahwa manajemen aset dalam optimalisasi aset tetap (tanah dan bangunan) secara signifikan dipengaruhi oleh

inventarisasi, identifikasi, dan penilaian aset. Sedangkan variabel independen lainnya yaitu legal audit menunjukkan hasil yang tidak signifikan.

Peneliti selanjutnya Hidayati (2016), melakukan penelitian di Boyolali dengan menggunakan variabel inventarisasi aset, identifikasi aset, *legal audit*, dan penilaian, optimalisasi menyimpulkan bahwa (1) optimalisasi aset dipengaruhi oleh variabel inventarisasi aset, identifikasi aset, legal audit dan penilaian aset sebesar 65,4%, sedangkan sisanya dipengaruhi oleh variabel lainnya, (2) variabel inventarisasi aset, dan legal audit berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset, dan (3) variabel identifikasi aset, dan penilaian aset berpengaruh positif tetapi tidak signifikan terhadap optimalisasi aset.

Sedangkan di Kota Manokwari Ayomi (2014), melakukan penelitian dengan variabel inventarisasi aset, *legal audit asset*, penilaian aset, pemanfaatan aset, pengawasan dan pengendalian, optimalisasi aset. Hasil penelitian itu menyatakan bahwa berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan alat analisis regresi linier berganda menunjukkan bahwa secara individual inventarisasi aset tidak terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset tetap (tanah dan bangunan), secara individual legal audit aset dan pemanfaatan aset terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset tetap (tanah dan bangunan), secara individual legal audit aset dan pemanfaatan aset terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisasi aset tetap (tanah dan bangunan), penilaian aset serta pengawasan dan pengendalian aset telah menunjukkan arah yang positif namun secara individual tidak terbukti memiliki pengaruh yang signifikan terhadap optimalisasi aset tetap (tanah dan bangunan).

Bleskadi (2015), Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan) studi pada pemerintah daerah kota jayapura. Berdasarkan hasil analisis dengan menggunakan alat uji regresi berganda menunjukan bahwa secara individual inventarisasi aset terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap optimalisas aset tetap (tanah dan bangunan), secara individual legal audit aset terbukti berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan), secara individual penilaian aset berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan), secara individual pengawasan dan pengendalian aset terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengelolaan aset tetap (tanah dan bangunan).

Jusmin (2013), melakukan penelitian pegaruh manajemen aset terhadap tingkat optimalisasi aset tetap (tanah & bangunan) Pemerintah Kota Bau-Bau dengan variabel inventarisasi (X1), *legal audit* (X2), penilaian aset (X3), serta pengawasan dan pengendalian aset (X4) dan optimalisasi aset (Y), hasil penelitian menyatakan X1, X4 berpengaruh positif dan signifikan terhadap Y, X2 tidak berpengaruh positif dan signifikan terhadap Y, X3 berpengaruh positif terhadap Y.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada lokasi penelitian dan penambahan satu variabel yaitu variabel pengawasan dan pengendalian, kemudian peneliti mengambil lokasi penelitian di Pemerintah Kabupaten Sampang, dengan judul Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Optimalisasi Pemanfaatan Aset Tetap Pemerintah Daerah.

## 1.2 Rumusan Masalah

Secara lebih rinci, rumusan masalah dituliskan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut ini :

1. Apakah terdapat pengaruh inventarisasi terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang?
2. Apakah terdapat pengaruh identifikasi terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang?
3. Apakah terdapat pengaruh *legal audit* terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang?
4. Apakah terdapat pengaruh penilaian terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang?
5. Apakah terdapat pengaruh pengawasan dan pengendalian terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui manajemen aset di Pemerintah Kabupaten Sampang dalam optimalisasi pemanfaatan aset tetapnya. Secara lebih rinci, tujuan penelitian dengan mendasarkan pada rumusan masalah diatas adalah sebagai berikut :

1. Menguji pengaruh inventarisasi terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang.
2. Menguji pengaruh identifikasi terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang.

3. Menguji pengaruh *legal audit* terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang.
4. Menguji pengaruh penilaian terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang.
5. Menguji pengaruh pengawasan dan pengendalian terhadap optimalisasi pemanfaatan aset tetap (tanah dan bangunan) di Pemerintah Kabupaten Sampang.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain :

1. Bagi Peneliti, penelitian ini dapat menambah khasanah keilmuan mengenai manajemen aset khususnya pengelolaan aset di daerah.
2. Bagi Akademisi, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dan memberikan gambaran untuk penelitian selanjutnya.
3. Bagi Pemerintah Kabupaten Sampang, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Sampang dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan pelaksanaan manajemen aset untuk optimalisasi dan pemanfaatan aset tetapnya.