

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Desentralisasi fiskal di Indonesia telah dilaksanakan lebih dari satu dekade dengan memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan fiskalnya terutama dalam pengalokasian sumber-sumber pendapatan potensial dan penggunaan belanja produktif yang dapat mendorong terciptanya kesejahteraan masyarakat (Christia & Ispriyarso, 2019; Fanggidae & Manafe, 2019; Welhelmina et al., 2021). Sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah yang digunakan dengan baik akan nampak dalam pengelolaan keuangannya. Salah satu bentuk pencapaian pengelolaan keuangan daerah adalah pemanfaatan kekayaan atau aset milik daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam mencapai visi dan misi daerah.

Pemanfaatan aset milik daerah dapat dilakukan melalui kebijakan manajemen aset daerah untuk mencapai pengelolaan yang optimal (Hartati et al., 2019). Manajemen aset dapat mendorong pemulihan ekonomi daerah maupun nasional karena mampu berperan sebagai alat kebijakan fiskal daerah apabila pengelolaannya mencapai titik optimal oleh pemerintah daerah. Peran aset daerah yang besar dalam mendorong pemulihan ekonomi dapat menciptakan keseimbangan fiskal daerah melalui pemanfaatannya untuk menggali potensi ekonomi lokal yang dapat mengurangi tingkat

ketergantungan fiskal kepada pemerintah pusat melalui dana transfer (Fanggidae & Manafe, 2019; Manafe et al., 2019; Welhelmina et al., 2021)

Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyatakan bahwa aset tetap 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 non keuangan 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.

Peraturan pemerintah tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dan Pusat berusaha untuk melakukan optimalisasi aset melalui mekanisme manajemen yang sesuai dengan regulasi-regulasi yang telah ditetapkan untuk mendukung tujuan. Regulasi-regulasi dimaksud adalah 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. Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, telah membawa perubahan paradigam baru dalam manajemen

barang milik daerah yang efektif, efisien dan ekonomis yang untuk mencapai pengelolaan aset daerah yang optimal.

Manajemen aset daerah adalah upaya untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses perencanaan kebutuhan aset, mendapatkan, inventarisasi, legal audit, menilai, mengoperasikan, memelihara, membaharukan atau menghapuskan, hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisien. Dengan adanya manajemen aset diharapkan dapat mendorong tercapainya optimalisasi aset tetap tanah menjadi lebih efektif dan efisien dalam rangka menunjang tugas dan fungsi pemerintah daerah (Purba, 2019). Namun, sistem manajemen aset dinilai belum memberikan dampak kemajuan bagi peningkatan pelayanan di lingkungan kerja pemerintah daerah masing-masing dan manajemen aset selama ini masih kurang diperhatikan dalam birokrasi pemerintah daerah (Wicaksana et al., 2021). Sedangkan optimalisasi aset daerah merupakan suatu proses kerja dalam manajemen aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, nilai, jumlah/ volume, lokasi, ekonomi, dan legal yang dimiliki aset tersebut (Siregar, 2004). Untuk melakukan optimalisasi aset harus dilakukan inventarisasi, penilaian serta pengkajian terhadap potensi aset yang ada dengan menghimpun semua jenis aset, baik aset bergerak maupun aset tidak bergerak. Inventarisasi dilakukan untuk mengetahui asal usul serta informasi yang berkaitan dengan aset mencakup luas, volume, spesifikasi, jenis, merk, dan harga perolehan dari aset (Asman et al., 2016).

Penetapan indikator-indikator manajemen aset oleh pemerintah menunjukkan bahwa aset merupakan komponen neraca yang memiliki dampak signifikan terhadap kemampuan daerah dalam menggali potensi-potensi penerimaan daerah untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan regional. Dalam jangka pendek fungsi ini merupakan stabilisator dan distributor daerah untuk mencapai tingkat penyerapan tenaga kerja yang optimum untuk mencegah pelambatan ekonomi (Solikin, 2018). Pencapaian tujuan pertumbuhan ekonomi daerah melalui manajemen aset untuk mencapai optimalisasi aset secara empiris dan teoritis terkendala oleh beberapa faktor, diantaranya adalah ketidaktertiban administrasi dan pengendalian serta pengawasan inventaris aset, legal audit, penilaian aset, pengendalian dan pengawasan aset (Asman et al., 2016; Noviawati, 2016; Hartati et al., 2019; Wicaksana et al., 2021).

Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengalami permasalahan tentang manajemen aset daerah. Beberapa permasalahan utama yang dihadapi adalah perawatan aset daerah dan inventarisasi aset berdasarkan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2021. Secara umum hasil pemeriksaan BPK nampak dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 1.1 Catatan Hasil Opini BPK Perwakilan Provinsi NTT**

Aspek	Permasalahan
Tanah	Pengakuan Penyertaan Modal Berupa Tanah Pemerintah Provinsi NTT pada PT. Semen Kupang belum ditetapkan melalui Peraturan Daerah;
Penatausahaan Aset Tetap	Penatausahaan Aset Tetap pada beberapa OPD masih belum tertib, antara lain: a) Pengamanan Aset Tetap Tanah belum memadai dimana terdapat pembangunan jalan senilai Rp7,3M pada tanah hibah masyarakat yang belum dilengkapi dengan Nota Hibah; b) Pemanfaatan BMD belum sesuai ketentuan; dan c) Terdapat Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP) yang belum jelas kelanjutannya.
Kesalahan Penganggaran dan Pengakuan Belanja	Kesalahan Penganggaran dan Pengakuan Belanja Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2019 Tidak Sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan, berupa ketidaksesuaian atas Belanja Barang yang dianggarkan ke Belanja Modal dan sebaliknya.
Aset Tetap	a) Belum semua Aset Tetap tercatat dalam daftar Aset Tetap dan belum memiliki harga perolehan yang dianggap wajar. b) Pencatatan Aset Tetap belum sesuai kelompok dan belum terinci per unit. c) Keberadaan dan kondisi Aset Tetap masih diragukan. d) Kesulitan menentukan umur manfaat.

Sumber : BPK Perwakilan Provinsi NTT, Tahun 2019.

Table 1.1 menunjukkan bahwa, Pelaksanaan manajemen aset tetap pada Pemerintah Provinsi NTT masih jauh dari regulasi yang ditetapkan. Pada prinsipnya aset tetap harus dicatat per unit, mengingat setiap unit memiliki keunikan, karakteristik dan kondisi yang berbeda satu sama lain meskipun diperoleh pada saat yang sama. Keberadaan bukti perolehan sangat penting untuk mencatat aset tetap pada satuan kerja pemerintah. Sementara itu, masih banyak dijumpai *dropping* barang dari unit kerja atasan yang tidak dilengkapi dengan dokumen tersebut, sehingga menyulitkan pencatatan dan pengakuan nilai aset tetap. Pada satuan kerja yang melakukan pencatatan aset

tersebut biasanya diberi nilai Rp1,00/unit yang secara otomatis tidak dapat dilakukan penyusutan meskipun barang tersebut dalam kondisi baik dan dioperasikan. Daftar Aset Tetap pada satuan kerja yang seharusnya mencerminkan keberadaan dan kondisi aset pada satuan kerja menjadi informasi yang sering diragukan, karena banyak yang tidak diperbaharui kondisinya. Selain itu, ada aset tetap yang telah berpindah ke satuan kerja lain tetapi masih tercatat di satuan kerja yang lama. Untuk perpindahan aset tetap antar satuan kerja tidak segera ditindaklanjuti dengan dokumen penetapan status penggunaan aset kepada satuan kerja tujuan.

Permasalahan terkait mengenai aset dan optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi NTT di atas, terlihat bahwa Pemerintah belum secara baik melaksanakan manajemen aset daerah melalui inventaris aset, legal audit, penilaian aset, pengendalian dan pengawasan aset yang telah ditetapkan melalui regulasi pemerintah melalui Lembaga Administrasi Negara tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, 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 dan Daerah, dan Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Manajemen aset daerah yang tidak dilaksanakan sesuai dengan regulasi akan berdampak terhadap optimalisasi dan keefektifan pengelolaan aset daerah.

Hasil Penelitian empiris yang menguji pengaruh dan hubungan antara manajemen aset daerah dan optimalisasi pengelolaan aset daerah telah dilaksanakan oleh (Widyanti, 2010; Asman et al., 2016; Noviawati, 2016; Kusniawati & Lahaya, 2018; Nursalim, 2018; Hartati et al., 2019; Purba, 2019). Hasil penelitian Widyanti (2018) menunjukkan beberapa variabel manajemen aset, yaitu inventarisasi aset, identifikasi aset dan penilaian aset berpengaruh signifikan terhadap optimalisasi pengelolaan aset tetapi variabel legal audit tidak berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset. Nursalim (2018) menunjukkan keterdukungan terhadap penelitian tersebut dengan menempatkan legal audit sebagai variabel yang tidak berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset sedangkan variabel inventarisasi aset, penilaian aset, serta pengawasan dan pengendalian aset berpengaruh positif.

Hartati et al. (2019) menguji hubungan antara inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, serta pengendalian dan pengawasan aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset. Hasil pengujian menunjukkan bahwa semua variabel teruji memiliki pengaruh signifikan yang sejalan dengan penelitian Kusnawati et al. (2019) dengan menambahkan variabel akuntabilitas, monitoring dan evaluasi serta kualitas sumber daya manusia.

Asman et al. (2016) menguji pengaruh inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset dan pengawasan dan pengendalian menunjukkan bahwa hanya variabel pengawasan dan pengendalian yang tidak berpengaruh terhadap optimalisasi penggunaan aset.

Wicaksana et al. (2021) menguji hubungan antara manajemen aset dan optimalisasi pengelolaan aset menggunakan variabel inventarisasi aset, penggunaan aset dan pengamanan dan pemeliharaan aset. Penelitian ini juga menguji dampak intervensi variabel berpengaruh pemanfaatan aset. Hasil pengujian menunjukkan bahwa inventarisasi aset dan pengamanan dan pemeliharaan aset berpengaruh positif tetapi pemanfaatan aset tidak memediasi hubungan positif antara inventarisasi aset optimalisasi pengelolaan aset. Hasil berbeda untuk pengujian pengamanan dan pemeliharaan aset melalui pemanfaatan aset. Selanjutnya hasil pengujian tidak mendukung hubungan langsung maupun mediasi untuk variabel penggunaan aset.

Berdasarkan permasalahan empiris pada Pemerintah Provinsi NTT dan hasil-hasil penelitian sebelumnya, maka penelitian ini akan menguji pengaruh antara manajemen aset, melalui variabel Inventarisasi aset, Legal audit, Penilaian aset dan Pengawasan dan pengendalian aset terhadap Optimalisasi pengelolaan aset daerah pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) di lingkup Pemerintah Provinsi NTT yang sejalan dengan penelitian sebelumnya. Penelitian ini kemudian menempatkan variabel Pengawasan dan pengendalian aset sebagai variabel mediasi. Penggunaan variabel mediasi dilakukan berdasarkan gap teoritis pada penelitian sebelumnya, yaitu Wicaksana et al. (2021) yang menunjukkan bahwa variabel pengawasan dan pengendalian tidak berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap optimalisasi aset apabila dimediasi oleh variabel lain. Penelitian ini sejalan dengan Asman et al. (2016). Meskipun penelitian lain



menunjukkan pengaruh langsung (Hartati et al., 2019; Nursalim, 2018; R. Widyanti, 2018). Penggunaan variabel mediasi dalam penelitian ini juga mengisi gap empiris yang terjadi pada Pemerintah Provinsi NTT, yaitu berdasarkan opini BPK yang menunjukkan adanya kelemahan dalam pengawasan dan pengendalian internal manajemen aset daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini mendapatkan urgensi yang tepat untuk menguji pengaruh antar variabel dengan judul: **“Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Optimalisasi Pengelolaan Aset Daerah dengan Pengendalian dan Pengawasan sebagai Variabel Mediasi pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur”**.

## **1.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian yang diuraikan dan adanya gap research, maka yang menjadi pertanyaan penelitian ini adalah;

1. Bagaimana gambaran inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, pengawasan dan pengendalian aset dan optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
2. Apakah inventaris aset berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Apakah legal audit berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
4. Apakah penilaian aset berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?

5. Apakah pengawasan dan pengendalian aset berpengaruh terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
6. Apakah inventaris aset berpengaruh terhadap pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
7. Apakah Legal audit berpengaruh terhadap pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
8. Apakah Penilaian aset berpengaruh terhadap pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?
9. Apakah pengawasan dan pengendalian memediasi pengaruh Inventarisasi aset, legal audit dan penilaian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Terkait dengan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui gambaran Inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi pengelolaan aset dan pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
2. Menganalisis pengaruh Inventarisasi aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
3. Menganalisis pengaruh Legal audit terhadap Optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

4. Menganalisis pengaruh Penilaian aset terhadap Optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
5. Menganalisis pengaruh pengawasan dan pengendalian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
6. Menganalisis pengaruh inventarisasi aset terhadap pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
7. Menganalisis pengaruh legal audit terhadap pengawasan dan pengendalian aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
8. Menganalisis pengaruh Penilaian aset terhadap Optimalisasi pengelolaan aset pada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur.
9. Menganalisis mediasi pengawasan dan pengendalian pada pengaruh inventarisasi aset, legal audit dan penilaian aset terhadap optimalisasi pengelolaan aset.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu :

##### **1. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi Badan Keuangan Daerah**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan dasar pertimbangan dan masukan bagi Badan Keuangan Daerah (BKEUDA) Propinsi Nusa Tenggara Timur dalam hal Pengelolaan Aset Tetap pada Badan Keuangan Daerah Proponsi Nusa Tenggara Timur.

b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti terutama dalam hal pengelolaan aset tetap dan dapat diaplikasikan pada tempat kerja peneliti di Badan Keuangan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur.

2. Manfaat Teoritis

a. Bagi Institusi Pendidikan

Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dan melengkapi kepustakaan, serta sebagai bahan masukan dalam kegiatan proses belajar mengajar dalam bidang akuntansi sektor publik yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan dan aset daerah.

b. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan kajian lebih mendalam, serta dapat memberikan informasi untuk pengembangan penelitian lebih lanjut.