

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam era globalisasi, reformasi dan tuntutan transparansi yang semakin meningkat, peran akuntansi semakin dibutuhkan tidak saja untuk kebutuhan pihak manajemen suatu entitas tetapi juga untuk kebutuhan pertanggungjawaban (*accountability*) kepada banyak pihak yang memerlukan. Hal ini ditunjang oleh semakin berkembangnya teknologi informasi yang memungkinkan masyarakat untuk menilai dan membandingkan suatu entitas dengan entitas lain untuk tuntutan penyediaan informasi termasuk informasi keuangan dan akuntansi yang semakin dibutuhkan. Selain perusahaan swasta, peran akuntansi dibutuhkan juga oleh instansi pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar pengelolaan keuangan instansi pemerintah semakin membaik (Pradipta, 2015).

Penetapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah saat ini tidak saja harus mengalokasikan dana publik dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Tetapi juga harus, mengelola dana publik sesuai dengan undang-undang dan peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Menurut Juwita (2013), menerangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa, pemerintah daerah yang di haruskan menyampaikan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), laporan keuangan yang dimaksudkan setidaknya meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Dalam rangka menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, laporan keuangan harus memenuhi kriteria yang memadai yaitu memiliki relevansi, dapat diandalkan, dapat dinilai atau dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Keempat kriteria tersebut merupakan hal yang sangat penting bagi terciptanya laporan keuangan pemerintah daerah yang baik sebagai bukti pertanggungjawaban penggunaan anggaran dari pemerintah daerah.

Meskipun seperangkat perundang-undangan dan peraturan mengenai pengelolaan keuangan telah memadai, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut masih rentan terhadap penyimpangan dan penyalahgunaan uang publik. Hal ini berimplikasi terhadap laporan keuangan yang dibuat oleh setiap satuan kerja pemerintah daerah (Nuraila, 2014).

Dalam praktek penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah, fenomena yang ada (kenyataan) masih berbeda dengan harapan. Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaa Keuangan (BPK)

didapati masih banyak laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun tidak tepat, karena belum menyajikan data-data keuangan yang sesuai dengan standar dan peraturan. Disamping itu juga, masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dan berhasil ditemukan dalam pelaksanaan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah. Secara umum Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dapat dilihat dari hasil pemeriksaan BPK terhadap 504 LKPD dan hanya 251 (49,80%) yang diberikan opini WTP oleh BPK sedangkan opini WDP atas 230 (45,64%) LKPD, atas 4 (0,79%) LKPD, dan opini TMP atas 19 (3,77%) LKPD (IHPS I Tahun 2015, BPK). Capaian LKPD ini di bawah target (RPJM) 2010-2014 yang menetapkan opini WTP atas LKPD pada tahun 2014. Padahal pemerintah telah melakukan reformasi manajemen keuangan negara/daerah untuk menghasilkan laporan keuangan yang sesuai dengan perundang-undangan. Reformasi perundang-undangan menggunakan anggaran yang tidak sedikit baik itu melalui anggaran pemerintah daerah maupun pemerintah pusat (Wungow dkk, 2016).

Pekei, *et al* (2014) menyatakan bahwa, masalah utama dalam aset lokal atau pengelolaan barang publik regional adalah praktik kekacauan dalam pengelolaan data barang publik daerah sebagai data manual dan data aplikasi aset lokal, sehingga sulit bagi pemerintah daerah untuk mengetahui dengan pasti aset yang dikendalikan atau dikelola, sehingga bahwa aset yang dikelola oleh pemerintah daerah cenderung tidak dimanfaatkan secara optimal. Di sisi lain, pemerintah daerah akan sulit

mengembangkan penggunaan aset di masa depan. Oleh karena itu, harus ada pengelolaan aset terorganisir dan identifikasi aset dalam hal pengadaan, penggunaan, evaluasi, dan pemanfaatan aset yang baik dan terorganisir, sehingga efektivitas pengelolaan aset dapat dipertanggungjawabkan. Masalah lain tentang pengelolaan aset daerah adalah tata kelolanya yang menyebabkan pemerintah daerah kesulitan untuk mengetahui secara pasti berapa jumlah dan nilai aset yang dikelolanya. Selain itu, semua aset yang dikelola pemerintah daerah cenderung tidak optimal dalam penggunaannya, serta kesulitan untuk mengembangkan pemanfaatan aset pada masa yang akan datang (Bleskadit, 2015). Lebih lanjut, menurut Sumardi (2017), dengan beragamnya data pencatatan aset atau penatausahaan pembukuan aset merupakan pekerjaan yang sangat membutuhkan konsentrasi pemerintah daerah karena golongan aset yang dipersyaratkan harus sesuai Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Beberapa persoalan yang menjadi perhatian dalam rangka manajemen aset yang lebih baik berdasarkan penelitian yang sudah ada dan peran lembaga auditor. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mardiasmo, dkk (2012) dan Mardiasmo (2012) terhadap 3 (tiga) pemda di Indonesia terungkap bahwa lambatnya reformasi manajemen aset pemerintah disebabkan oleh: (1) reformasi masih pada tahap awal; (2) terbatasnya kapabilitas SDM; (3) lambannya penyelesaian dokumen kepemilikan; dan (4) rendahnya fungsi manfaat aset. Dalam studi lain oleh

Hanis, dkk (2011) pada pemda yang berbeda, diketahui pula bahwa terdapat faktor-faktor lain yang menghambat pengelolaan aset daerah seperti: (1) belum komprehensifnya kerangka kebijakan; (2) persepsi tradisional yang tidak mengedepankan potensi pemanfaatan aset publik bagi pemasukan daerah; (3) inefisiensi; (4) keterbatasan data; dan (5) keterbatasan SDM. Lasomba, Sahrin (2018, April 11) selaku kepala bidang aset pada kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo menyatakan bahwa, masalah manajemen aset yang terjadi pada kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo adalah manajemen aset belum optimal karena dengan adanya perubahan regulasi dan mekanisme aset dari Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 berubah menjadi Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016, sehingga masih melakukan pembenahan-pembenahan aset yang sesuai dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Menambahkan studi/riset yang pernah dilakukan pada tahun 2011 dan 2012 tersebut, maka perlu disandingkan dengan fakta yang dipaparkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap manajemen aset daerah ini dalam Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan yang penulis rangkum dari Semester I dan II tahun 2015 dan Semester I tahun 2016, dimana beberapa persoalan yang sering muncul yaitu: (1) pencatatan aset belum dilakukan atau tidak akurat; (2) aset tidak didukung dengan data yang andal; (3) proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan; (4) aset belum di optimalkan (*underutilized*); (5) *standard operating prosedur*

(SOP) belum disusun; (6) aset berupa tanah belum bersertifikat; (7) aset dikuasai pihak lain; (8) aset yang tidak diketahui keberadaannya; dan (9) mekanisme penghapusan aset tidak sesuai dengan ketentuan. Sesuai hasil riset dan pemeriksaan BPK tersebut, perlu dilakukan pemetaan masalah untuk mengetahui hal-hal yang kerap muncul sehingga lebih dapat di tentukan prioritas penyelesaiannya.

Menurut Hidayati dkk. (2016), lemahnya pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) merupakan faktor yang menyebabkan masih banyaknya pemerintah daerah memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian. Bahkan pada kasus tertentu, ada daerah yang bahkan mengalami penurunan opini dari Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau Tidak Memberi Pendapat (TMP) yang disebabkan ketidakmampuan mewujudkan tata kelola aset/ barang pemerintah daerah secara baik (Ferdianus, 2013).

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 terjadinya perubahan kewenangan dalam hal pengelolaan aset negara/pemerintah yang semula banyak ditangani oleh pemerintah pusat, maka kewenangan tersebut lebih besar diberikan kepada daerah untuk melakukan pengelolaan aset negara/pemerintah. Perubahannya meliputi terjadinya kenaikan nilai kekayaan negara yang dikuasai pemerintah daerah yang tadinya dimiliki oleh pemerintah pusat. Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset tersebut

dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan keuangannya. Namun jika tidak dikelola dengan semestinya, aset daerah tersebut justru menjadi beban biaya pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu (Niken, 2013).

Erizul dan Yuliani (2014) mengatakan bahwa, untuk memperoleh nilai angka akhir aset bukanlah hal yang mudah dan terjadi begitu saja, namun banyak indikator yang harus dipenuhi salah satunya adalah administrasi pencatatan aset, karena salah satu titik awal menelusuri aset dari sumber data pengadaan sepanjang tahun atau aset yang telah ada sejak pemerintah daerah berdiri perlu dilakukan pencatatan dengan benar sesuai kaidah manajemen aset karena banyak aset pemerintah daerah masih tercatat secara parsial di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pentingnya pengelolaan aset secara tepat dan berdayaguna, dengan didasari prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif diharapkan akan mampu memberi kekuatan kepada Pemerintah Daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya.

Fazatin (2013) menyatakan bahwa, pengelolaan aset biasa disebut juga manajemen aset yang merupakan proses akuntansi yang bertujuan untuk melacak status aset pemerintah daerah baik lokasi, kondisi, maupun karakteristik pembeda lainnya dari setiap aset. Tahapnya, mulai dari perencanaan kebutuhan hingga penghapusan aset daerah harus diketahui dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD selaku wakil rakyat. Oleh

kerena itu, aset daerah yang pada dasarnya adalah bagian dari aset Negara harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Pengelolaan aset merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen keuangan dan secara umum terkait dengan administrasi pembangunan khususnya yang berkaitan dengan nilai aset, pemanfaatan aset, pencatatan aset dalam neraca tahunan pemerintah, maupun penyusunan prioritas pembangunan.

Ouertani, *et al* (2008) menyatakan bahwa, manajemen aset adalah proses pengorganisasian, perencanaan dan pengendalian akuisisi, penggunaan, perawatan, perbaikan, dan/atau penjualan aset fisik untuk mengoptimalkan potensi pelayanan mereka dan untuk meminimalkan risiko terkait dan biaya lebih mereka seluruh hidup melalui penggunaan aset tidak berwujud seperti pengetahuan berbasis pengambilan keputusan aplikasi dan proses bisnis. Lebih lanjut, Siregar (2004: 518) menyatakan bahwa, manajemen aset itu sendiri telah berkembang cukup pesat, bermula dari orientasi statis, kemudian berkembang menjadi dinamis, inisiatif, dan strategis. Lebih luas lagi, di dunia internasional manajemen aset telah berkembang cukup pesat, namun di Indonesia hal ini khususnya dalam konteks pengelolaan aset pemerintah daerah sepenuhnya belum dipahami oleh para pengelola daerah. Manajemen aset pemerintah daerah dapat dibagi dalam lima tahap kerja yang meliputi; inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset,



serta pengawasan dan pengendalian. Di mana kelima tahapan tersebut adalah saling berhubungan dan terintegrasi satu dengan yang lainnya.

Montayop dkk (2014) menyatakan bahwa, inventarisasi aset merupakan kegiatan yang terdiri dari dua aspek yaitu inventarisasi fisik dan yuridis/legal. Aspek fisik terdiri atas bentuk, luas, lokasi, volume/jumlah, jenis, alamat dan lain-lain. Sedangkan aspek yuridis adalah status penguasaan, masalah legal yang dimiliki, batas akhir penguasaan. Proses kerja yang dilakukan adalah pendataan, kodefikasi/labelling, pengelompokkan dan pembukuan/administrasi sesuai dengan tujuan manajemen aset.

Demikian menyangkut legal audit sebagai lingkup kerja manajemen aset yang berupa inventarisasi status penguasaan aset, sistem dan prosedur penguasaan atau pengalihan aset. Selanjutnya identifikasi dan mencari solusi atas permasalahan legal, dan strategi untuk memecahkan berbagai permasalahan legal yang terkait dengan penguasaan dan pengalihan aset. Masalah yang sering dihadapi dalam legal audit, menyangkut status penguasaan yang lemah, aset dikuasai pihak lain, pemindahan aset yang tidak termonitor dan lain lain (Montayop dkk, 2014).

Kesatuan kerja lanjutan dari manajemen aset, yaitu berupa kegiatan penilaian aset sebagai upaya penilaian atas aset yang dikuasai pemerintah daerah dan biasanya kegiatan ini dilakukan oleh konsultan penilaian independen. Hasil dari nilai tersebut akan dapat dimanfaatkan

untuk mengetahui nilai kekayaan maupun informasi untuk penetapan harga bagi aset yang ingin dijual (Montayop dkk, 2014).

Selanjutnya optimalisasi aset merupakan kegiatan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai, jumlah/volume, legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut. Dalam kegiatan ini aset-aset yang dikuasai Pemda diidentifikasi dan dikelompokkan atas aset yang memiliki potensi dan yang tidak memiliki potensi. Aset yang memiliki potensi dapat dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor unggulan yang dapat menjadi tumpuan dalam strategi pengembangan ekonomi nasional, baik dalam jangka pendek, menengah, maupun jangka panjang. Untuk menentukan hal tersebut harus terukur dan transparan, sedangkan aset yang tidak dapat dioptimalkan, harus dicari faktor penyebabnya, apakah faktor permasalahan legal, fisik, nilai ekonomi yang rendah ataupun faktor lainnya, sehingga setiap aset nantinya memberikan nilai tersendiri (Montayop dkk, 2014).

Tahapan terakhir, yakni Fazatin (2013) menyatakan bahwa, pengendalian adalah salah satu bagian dari manajemen, pengendalian dilakukan dengan tujuan supaya apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan dengan baik sehingga dapat mencapai target maupun tujuan yang ingin dicapai. Pengendalian adalah salah satu tugas dari seorang manajer, pengendalian pada hakikatnya tindakan yang disertai pelurusan (tindakan korektif). Sedangkan, pengawasan merupakan salah satu aktivitas atau fungsi manajemen yang terkait dengan fungsi lainnya,

seperti perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, penetapan, dan pelaksanaan keputusan. Pengawasan merupakan fungsi derivasi yang bertujuan untuk memastikan bahwa aktivitas manajemen berjalan sesuai dengan performa sebaik mungkin. Begitu juga untuk mengungkap kesalahan dan penyelewengan, kemudian memberikan tindakan korektif. Kurangnya pengawasan dapat memberikan dampak yang membahayakan kesehatan organisasi, merusak reputasinya dan mengancam masa depan dari suatu organisasi.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya baik dalam konteks lokasi penelitian maupun dari variabel yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Dimana penelitian terdahulumembahas variabel yang mempengaruhi adalah pengelolaan barang milik daerah dan sistem pengendalian internal pemerintah (Hadiani, 2015), penerapan sistem informasi manajemen daerah keuangan (Afriyana, 2016) dan sistem informasi akuntansi (Putra, 2017). Adapun penelitian ini membahas pengaruh manajemen aset yang terdiri dari inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, serta pengawasan dan pengendalian aset yang merupakan beberapa hal yang berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik meneliti tentang apakah inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, serta pengawasan dan pengendalian berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Maka dari itu peneliti mengambil

judul, **“Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Pada Kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah inventarisasi aset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
2. Apakah legal audit berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Apakah penilaian aset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Apakah optimalisasi aset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
5. Apakah pengawasan dan pengendalian asset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?
6. Secara simultan apakah inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, serta pengawasan dan pengendalian asset berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah?

### **1.3 Tujuan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pengaruh inventarisasi aset terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh legal audit terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh penilaian aset terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh optimalisasi aset terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
5. Untuk mengetahui pengaruh pengawasan dan pengendalian aset terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
6. Untuk mengetahui pengaruh inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi aset, serta pengawasan dan pengendalian aset terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

### **1.4 Manfaat**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun masing-masing manfaat tersebut adalah:

1. Manfaat teoritis.
  - a. Sebagai peneliti, penelitian ini dapat di jadikan pembelajaran awal dalam melakukan penelitian juga dapat memberikan pemahaman tentang seberapa besar pengaruh manajemen aset terhadap

kualitas laporan keuangan pemerintah daerah pada kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo.

- b. Bagi pegawai di kantor Badan Keuangan Kota Gorontalo, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan objek penelitian, pengevaluasian serta bahan sumbangan pikiran dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang baik dan mutu pengelolaan pelaporan keuangan juga manajemen aset/pengelolaan aset serta pelayanan kepada masyarakat agar semakin baik.

## 2. Manfaat praktis.

Secara teoritis hasil penelitian ini menggunakan teori *stewardship* yang menjelaskan eksistensi pemerintah daerah sebagai suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk bertindak sesuai dengan kepentingan publik dengan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tepat, membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepada pemerintah daerah, sehingga tujuan ekonomi, pelayanan publik maupun kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.