

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara kepulauan dengan wilayah geografis yang luas, selama beberapa dasawarsa sebelumnya konsisten dalam menerapkan sistem pemerintahan yang tersentralisasi. Penerapan sistem yang tersentralisasi ini menyebabkan adanya ketimpangan pembangunan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Hal ini mendorong adanya upaya pemerintah untuk melakukan desentralisasi sistem pembangunan di Indonesia, dimana pemerintah pusat memberikan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah yang diwujudkan melalui sistem desentralisasi. Namun, terbukti selama era reformasi kesenjangan ekonomi malah terus meningkat. Peningkatan tingkat kesenjangan tersebut membuktikan bahwa kebijakan pemerintah selama ini ada yang kurang tepat.

Gerakan reformasi yang dimulai sejak tahun 1998 merupakan tonggak awal dimana Indonesia mulai memasuki babak baru dalam demokrasi yang sebenarnya. Salah satu implikasi dari semangat reformasi adalah dengan berlakunya UU Otonomi Daerah atau Desentralisasi Pemerintahan. Hal ini bermula dari ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dilanjutkan

pada 7 Mei 1999, lahir UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, menggantikan UU No. 5/1974 yang menganut paham sentralisasi.

Pada perkembangan selanjutnya, Undang-undang diatas digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, termasuk undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 semakin menunjukkan keseriusan pemerintah dalam mendukung suksesnya penerapan kebijakan otonomi daerah. Undang-undang ini mengatur wewenang otonomi yang diberikan luas kepada pemerintah tingkat kabupaten dan kota. Bupati dan Walikota pun dinyatakan bukan lagi sebagai aparat hierarkis dibawah Gubernur. Jabatan tertinggi di kabupaten dan kota itu merupakan satu-satunya kepala daerah ditingkat lokal, tanpa bergantung pada Gubernur. Setiap Bupati dan Walikota memiliki kewenangan penuh untuk mengelola daerah kekuasaannya.

Dengan adanya kebijakan Otonomi Daerah, setiap daerah mempunyai hak serta kewajiban untuk mengatur daerahnya sendiri dengan masih adanya kontrol dari pemerintah pusat. Penerapan Otonomi daerah memberi suatu harapan bagi pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dan berkesinambungan, dimana masing-masing daerah memiliki kesempatan untuk mengelola, mengembangkan, dan membangun daerah masing-masing sesuai dengan ke butuhan dan potensi yang dimiliki. Dalam penerapannya, pemerintah

daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota merupakan penentu dalam pembangunan daerahnya. Pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah tersebut diikuti dengan adanya pengarahannya dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Namun berlakunya pelaksanaan Otonomi Daerah ini tidak berarti tidak menimbulkan masalah.

Berdasarkan laporan DJKN (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara) sebagaimana juga dilaporkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) khususnya berkaitan dengan manajemen atau penatausahaan aset daerah dalam Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan semester I dan II tahun 2015 dan Semester I tahun 2016, menyebutkan bahwa ada 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 dioptimalkan; (5) Standar Operating Prosedur (SOP) belum disusun; (6) Aset berupa tanah belum bersertifikat; (7) Aset dikuasai oleh pihak lain; (8) Aset yang tidak diketahui keberadaannya; (9) Mekanisme penghapusan aset tidak sesuai dengan ketentuan. Sementara Mardiasmo dkk (2012) melalui hasil penelitiannya terhadap 3 (tiga) pemda di Indonesia mengungkapkan bahwa lambatnya reformasi manajemen aset pemerintah disebabkan oleh karena Reformasi masih pada tahap awal, terbatasnya Kapabilitas SDM, lambannya penyelesaian dokumen kepemilikan dan rendahnya fungsi pemanfaatan aset.

Penatausahaan barang atau aset milik negara atau milik daerah masih menjadi permasalahan yang pelik di berbagai daerah. Ketidakpedulian terhadap pengelolaan dan pemeliharaan aset yang carut marut dapat terlihat dari catatan atas opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap keuangan pemerintah daerah yang setiap tahun masih menyoroiti permasalahan sehubungan dengan pengelolaan barang milik negara. Carut marutnya pengelolaan aset, baik itu berupa barang bergerak maupun tidak bergerak menyebabkan tidak satupun instansi pemerintah yang dapat menyajikan data secara pasti mengenai berapa sesungguhnya nilai aset tersebut. Berhadapan dengan situasi ini, maka deputi Bidang Inovasi Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam laporan tahun 2016 menyarankan perlu adanya suatu terobosan dalam pengelolaan BMN/BMD melalui perbaikan pengelolaan aset melalui satu sistem pengelolaan BMD.

Aset daerah merupakan kekayaan daerah yang seharusnya dapat bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat. Oleh sebab itu, keberadaan aset daerah baik aset bergerak maupun tidak bergerak seharusnya memiliki tujuan yang pasti. Namun realitasnya, banyak aset justru ditinggalkan terbengkelai hingga akhirnya rusak dengan sendirinya. Pengelolaan barang milik daerah dalam berbagai audit yang dilakukan oleh BPK sering menjadi salah satu faktor diperolehnya opini wajar dengan pengecualian. Hal ini tidak terlepas dari banyaknya permasalahan yang ditemukan, mulai sejak tahapan perencanaan kebutuhan barang, penganggaran pengadaan, penyimpanan hingga

pendistribusiannya. Masalah lain juga terjadi pada tahapan pemanfaatan, penatausahaan atau inventarisir, pengamanan, pemeliharaan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan hingga perubahan status hukum serta perbendaharaan dan tuntutan atas ganti rugi barang. Jadi, permasalahan yang ditemukan bukan saja pada tatanan legalitas formal yang berkaitan dengan peraturan perundangan yang dirasakan ada yang bertentangan, tetapi juga terkait dengan belum jelas dan tegas penerapannya sehingga data validasi barang setiap unit kerja masih belum *up to date*.

Dalam beberapa kasus lain, permasalahan penatausahaan aset yang ada di beberapa daerah terkait dengan asas kepastian nilai pengelolaan barang milik daerah yang tidak didukung dengan adanya ketepatan jumlah dan nilai barang untuk optimalisasi pemanfaatan dan pemindah tanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca pemerintah. Akibat administrasi pengelolaan barang milik daerah yang tidak efektif dan efisien ini, pendayagunaan barang, penyaluran dan persediaan barang di gudang menjadi tidak terkelola dengan baik dan akhirnya berdampak adanya kerugian daerah. Dengan kata lain, permasalahan data inventaris yang belum valid ini dapat berakibat fatal karena hilangnya barang pemerintah daerah.

Dalam kaitannya dengan hasil pemeriksaan BPK atas LKPD Pemprov NTT sebagaimana dijelaskan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi NTT tahun anggaran 2016 menyatakan bahwa, opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi

NTT tahun anggaran 2016 adalah Wajar Tanpa Pengecualian. Namun terdapat beberapa poin penting yang menjadi perhatian Pemprov NTT, diantaranya masalah mengenai pengendalian dan penatausahaan aset tetap yang belum sepenuhnya memadai. Masalah mengenai pengelolaan aset tetap yang belum memadai juga terjadi pada beberapa daerah di NTT selama tahun anggaran 2015-2016. Salah satu diantaranya adalah pemda Kota Kupang. Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, opini yang diberikan atas Laporan Keuangan Pemda Kota Kupang tahun 2016 adalah Wajar Dengan Pengecualian.

Pengelolaan aset daerah atau barang milik daerah merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya, serta dapat menunjang peran dan fungsi pemerintah daerah sebagai pelayanan publik kepada masyarakat, oleh sebab itu dalam melakukan pengelolaan aset tetap atau barang milik daerah harus diperhatikan dan ditangani dengan baik. Dalam rangka pengamanan aset tetap atau barang milik daerah tersebut, maka dibutuhkan sistem penatausahaan yang dapat menciptakan pengendalian atas barang milik daerah. Penatausahaan barang milik daerah yang merupakan bagian dari sistem pengelolaan barang milik daerah, sangat diperlukan dalam sistem tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah. Dengan penatausahaan barang milik daerah yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, akan dapat diketahui secara pasti nilai kekayaan daerah, status kepemilikan,

pemanfaatan, serta pemeliharaan terhadap barang milik daerah yang dikuasai oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik daerah, pengelolaan aset tetap terdiri dari beberapa siklus yakni perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan penuntutan ganti rugi. Dari 13 (tiga belas) siklus tersebut, penatausahaan merupakan hal yang tidak dapat diremehkan, sebab penatausahaan yang terdiri dari proses pembukuan, inventarisasi dan pelaporan sangat bermanfaat bagi ke-12 (dua belas) siklus lainnya. Oleh sebab itu, apabila penatausahaan aset tetap dilaksanakan dengan baik, maka pengambilan keputusan terkait masing-masing siklus pengelolaan aset tetap yang lain akan tercipta secara optimal.

Berkaitan dengan hal tersebut khususnya menyangkut penatausahaan aset tetap, dalam penelitian ini Peneliti mengambil pemerintah Kota Kupang sebagai subjek penelitian. Hal ini dikarenakan jumlah atau total barang milik daerah khususnya aset tetap memiliki nilai terbesar dari keseluruhan aset yang dimiliki, yaitu pada tahun 2015 sebesar Rp 1.192.251.960.283 dan pada tahun 2016 sebesar Rp 1.307.964.845.506. Secara lebih rinci disajikan dalam tabel berikut:

**Tabel 1.1**  
**Klasifikasi Aset Pemerintah Kota Kupang**

Klasifikasi Aset	31 Desember 2016 (Rp)	31 Desember 2015 (Rp)
Aset Lancar	149.841.483.739,21	186.587.814.103,24
Investasi Jangka Panjang	141.754.858.915	124.249.687.494
Aset Tetap	1.307.964.845.506	1.192.251.960.283
Aset Lain-lain	37.535.129.491	32.121.952.441

*Sumber: Neraca Pemerintah Kota Kupang per 31 Desember 2016-2015 (Audit)*

Berdasarkan informasi sebagaimana dilansir dalam Kupang.bpk.go.id penyebab pemerintah Kota Kupang masih memperoleh predikat Wajar Dengan Pengecualian berturut-turut yaitu pada tahun anggaran 2015 dan tahun anggaran 2016 dikarenakan mengenai permasalahan aset yang tak kunjung selesai, hal ini ditunjukkan dengan adanya aset yang telah rusak pada tahun-tahun sebelumnya sampai dengan tahun 2015, masih dilaporkan dalam laporan keuangan tahun berjalan atau masih dihitung sebagai temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang tahun anggaran 2016 mengenai permasalahan pengelolaan aset yang terjadi diantaranya yaitu; dalam Kartu Inventaris Barang B, belum seluruhnya dilengkapi dengan catatan pendukung diantaranya terkait lokasi, merek, dan karakteristik barang serta ukuran, selain itu sesuai Buku Inventaris Barang Peralatan dan Mesin Dinas PU, diketahui bahwa 39 unit barang yang tidak tercatat dalam KIB sesuai laporan keuangan pemerintah Kota Kupang dan



terdapat 53 unit aset pada 4 SKPD yang belum ditelusuri lokasi dan dokumen pendukungnya.

. Pada saat ini Pemerintah kota Kupang sementara dalam upaya menjalankan pengelolaan aset tetap dengan memadai sesuai dengan rekomendasi BPK RI.

Dari uraian diatas mengenai fenomena yang ditemukan pada penataan aset tetap, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “**Analisis Penatausahaan Aset Tetap Pada Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2015-2016 ( Studi Kasus Pada Badan Keuangan Daerah Kota Kupang)**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dibuat perumusan masalah yaitu:

1. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Daerah Kota Kupang tidak berjalan dengan baik?
2. Bagaimana upaya-upaya penatausahaan aset tetap yang baik?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menimbulkan penatausahaan Aset Tetap pada Pemerintah Daerah Kota Kupang tidak berjalan dengan baik.

2. Untuk mengetahui upaya atau strategi Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam melaksanakan penatausahaan aset yang baik.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Pemerintah Kota Kupang, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran dalam upaya peningkatan prosedur penatausahaan aset tetap dan upaya yang dibutuhkan untuk lebih mengoptimalkan prosedur penatausahaan aset tetap dalam rangka menghasilkan laporan Barang Milik Daerah yang akurat dan andal.
2. Bagi Peneliti, untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang proses penatausahaan dengan mempelajari fakta dan realisasi di lapangan khususnya di lingkup Pemerintah Kota Kupang.