

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Percepatan pembangunan daerah dan pertumbuhan ekonomi akan mempersempit kesenjangan peningkatan kualitas pelayanan publik antar daerah, sehingga lebih efektif menjawab kebutuhan pemerintah daerah untuk mengurus sendiri hak dan kewajiban rumah tangganya. Hal tersebut adalah konsekuensi dari upaya nyata perwujudan transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah (daerah) untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas. Sistem akuntabilitas merupakan prioritas utama dalam pembangunan pemerintahan daerah yang bersih. Amanat undang-undang Otonomi Daerah tidak hanya menuntut pelimpahan hak pembangunan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi yang terpenting adalah efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan yang digunakan untuk memenuhi fasilitas dan kebutuhan publik.

Pilar utama pengelolaan keuangan, terutama untuk lembaga pemerintah daerah, adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* karena masyarakat memainkan peran kunci dalam memantau dan menilai manfaat serta nilai yang diperoleh dari instansi pemerintah. Di sisi lain, sulit untuk mengukur secara objektif keberhasilan atau kegagalan instansi pemerintah dalam memenuhi tugas pokok dan fungsinya, karena belum diterapkannya sistem pengukuran kinerja, yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan secara objektif dan terukur dari pelaksanaan program-program di suatu instansi pemerintah.

Aset tetap menurut PSAP No. 7 Paragraf 4 merupakan aset yang berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan, dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum (Erlina & Sakti Rambe., 2015:245). Tidak termasuk dalam definisi aset tetap adalah aset yang dikuasi untuk dikonsumsi dalam operasi pemerintah, seperti bahan (*materials*) dan perlengkapan (*supplies*).

Aset tetap yang ada dalam pemerintah diklasifikasikan berdasarkan kesamaan sifat atau fungsinya dalam aktivitas operasi entitas (PSAP No. 7 Paragraf 7- 14) yaitu tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan irigasi dan jaringan, aset tetap lainnya, konstruksi dalam pengerjaan (Erlina & Sakti Rambe., 2015:246). Dalam PSAP No. 7 paragraf 15-19 jelas dikatakan bahwa aset tetap diakui pada saat manfaat ekonomi masa depan dapat diperoleh dan nilainya dapat diukur dengan andal.

Untuk mencapai pengelolaan aset yang baik diperlukan sistem pengendalian internal. Sistem pengendalian internal adalah struktur organisasi yang terkoordinasi, metode dan tindakan untuk menjaga kekayaan organisasi, memeriksa keakuratan dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong kepatuhan terhadap kebijakan manajemen (Mulyadi, 2001). Sistem pengendalian intern yang baik harus memiliki empat unsur utama, antara lain struktur organisasi dengan pemisahan tanggung jawab fungsional yang tepat, sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang baik, praktik yang kompeten, dan karyawan yang kualitasnya sepadan dengan tanggung jawabnya (Mulyadi, 2001). Apabila keempat unsur tersebut dilaksanakan dengan baik dan benar,

maka informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipercaya dan keamanan aset organisasi/jasa dapat terjamin. Karena tujuan dari sistem pengendalian intern ini adalah untuk menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya dan menjaga keamanan aset organisasi/jasa.

Sistem pengendalian intern (SPI) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 didefinisikan sebagai proses integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 bahwa unsur-unsur sistem pengendalian intern dibagi menjadi lima unsur yaitu : Lingkungan pengendalian, Penilaian risiko, Kegiatan pengendalian, Informasi dan komunikasi, Pemantauan pengendalian.

Terkait dengan uraian diatas, penerapan sistem pengendalian internal pada akhirnya menjadi salah satu agenda penting bagi setiap instansi pemerintah. Termasuk didalamnya yang mengemban amanat ini adalah Badan Pendapatan Dan Aset Daerah selaku instansi pemerintah. Dengan diterapkannya pengendalian internal aset yang memadai, maka penyelenggaraan kegiatan di lingkungan BPAD NTT mulai dari transaksi

kegiatan aset, penggolongan aset, sampai dengan pertanggungjawaban laporan dilaksanakan secara tertib, terkendali, efektif dan efisien.

Pengendalian aset tetap pada Badan Pendapatan Dan Aset Daerah (BPAD) Provinsi NTT berlandaskan pada Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

(1) Inventarisasi yang merupakan kegiatan atau tindakan untuk melakukan perhitungan, pengurusan, penyelenggaraan, pengaturan, pencatatan, data dan pelaporan barang milik daerah dalam unit pemakaian. Dari kegiatan inventarisasi disusun Buku Inventarisasi yang menunjukkan semua kekayaan daerah yang bersifat kebendaan, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak.

(2) Pelaporan : Kuasa pengguna barang menyampaikan laporan pengguna barang semesteran, tahunan dan 5 (lima) tahunan kepada pengguna. Pengguna menyampaikan laporan pengguna barang semesteran, tahunan dan 5 (lima) tahunan kepada Kepala Daerah melalui pengelola. Pembantu pengelola menghimpun seluruh laporan pengguna barang semesteran, tahunan dan 5 (lima) tahunan dari masing-masing SKPD, jumlah maupun nilai serta dibuat rekapitulasinya dan digunakan sebagai bahan penyusunan neraca daerah.

(3) Pendayagunaan barang milik daerah yang tidak dipergunakan sesuai tugas pokok dan fungsi SKPD dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna dengan tidak merubah status kepemilikan.

Salah satu bentuk pengendalian internal yang perlu diperhatikan adalah sistem pengendalian internal pada aset tetap. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, aset tetap adalah aset berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan, digunakan atau dimaksudkan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan atau oleh masyarakat atau barang merupakan potensi ekonomi daerah. Potensi ekonomi mengandung arti keuntungan finansial dan ekonomi di masa depan yang mendukung peran dan fungsi pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik kepada masyarakat.

Aset pemerintah daerah merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu mengelola aset daerah dengan baik. Dalam mengelola aset daerah, pemerintah daerah harus mempertimbangkan berbagai aspek mulai dari kebutuhan perencanaan, pengadaan, pengelolaan, penggunaan, pemeliharaan dan keamanan hingga pengawasan, sehingga aset daerah dapat memberikan kontribusi terbaik bagi pemerintah daerah yang bersangkutan. Kesimpulannya, kekayaan daerah harus dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah.

Jenis dan jumlah aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah sangat bervariasi. Aset daerah yang bernilai ekonomi tinggi dan secara fisik terdiri dari berbagai jenis dan lokasi menambah kompleksitas dan berpotensi menimbulkan masalah dalam pengelolaan, pemanfaatan dan pendokumentasian. Kompleksitas dan permasalahan pengelolaan yang

dikemukakan oleh Mahmudi (2006); a.) belum semua aset kawasan telah diinventarisasi; b.) belum seluruh aset kawasan telah dinilai; c.) jenis penguasaan atas aset kawasan yang dimiliki secara tidak langsung (tidak langsung) oleh berbagai pihak Beragam; d.) Status kepemilikan berbagai aset tanah, kendaraan, jembatan, dll tidak jelas; e.) Lemahnya koordinasi pengawasan aset daerah.

Umumnya terjadi masalah dalam pengelolaan aset tetap. Beberapa masalah umum di atas ternyata dirasakan juga pada pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur khususnya pada bagian aset. Menurut siaran pers BPK RI Perwakilan Provinsi NTT , BPK memberikan opini WTP untuk LKPD TA 2021 Pemerintah Provinsi NTT. Walaupun opini yang diperoleh WTP, masih terdapat beberapa permasalahan yang harus menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, khususnya pengelolaan aset tetap diantaranya terkait :

1. Penatausahaan aset tetap tanah belum tertip :
  - Aset Tetap tanah yang belum bersertifikat
2. Penatausahaan Kontruksi dalam pengerjaan pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Belum Tertib

Pemerintah Provinsi NTT mendapat Opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) atas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pemerintah Provinsi NTT pada tahun 2021. Untuk diketahui, Opini WTP adalah opini audit yang akan diterbitkan BPK jika laporan keuangan dianggap memberikan informasi yang

bebas dari salah saji material. Artinya, auditor meyakini berdasarkan bukti-bukti audit yang dikumpulkan, Pemerintah Provinsi NTT telah menyelenggarakan prinsip akuntansi yang berlaku umum dengan baik dan walaupun ada kesalahan, kesalahannya tidak material dan tidak berpengaruh signifikan terhadap pengambilan keputusan. Meskipun demikian pemerintah Provinsi NTT masih harus bekerja keras karena meskipun WTP masih ada sejumlah catatan yang harus diselesaikan.

Adapun masalah lain untuk mendukung masalah diatas persoalan aset tetap yang ada di pemerintah daerah Provinsi NTT, berikut akan disajikan rincian jumlah aset tetap milik Provinsi NTT.

**Tabel 1.1**  
**ASET TETAP**  
**Pemerintah Provinsi NTT Tahun 2019-2021**

No	URAIAN	Audited (Rp) 2019	Audited (Rp) 2020	Audited (Rp) 2021	BERLEBIH/ KURANG
	<b>ASET TETAP</b>				
1	Tanah	2.816.892.864.072,79	2.864.160.351.261,05	2.970.509.471.380,05	106.349.120.119,00
2	Peralatan dan Mesin	992.497.810.336,38	1.328.780.680.618,36	1.554.737.401.738,59	225.956.721.120,23
3	Gedung dan Bangunan	1.783.820.155.418,61	2.001.817.143.631,33	2.169.324.399.228,74	167.507.255.597,41
4	Jalan,Irigasi dan Jaringan	4.364.563.112.511,85	4.969.873.506.624,75	5.494.407.819.490,25	524.534.312.865,50
5	Aset tetap lainnya	147.934.201.305,68	173.927.372.831,79	203.325.481.660,99	29.398.108.829,20
6	Konstruksi dalam pengerjaan	348.677.878.125,70	200.194.334.380,50	276.017.881.949,50	75.823.547.569,00
7	Akumulasi Penyusutan	(2.480.534.355.962,66)	(3.038.045.395.081,19)	(3.502.931.427.307,07)	(464.886.032.225,88)
8	<b>Total Aset Tetap</b>	<b>7.973.851.665.808,35</b>	<b>8.500.707.994.266,59</b>	<b>9.165.391.028.141,05</b>	<b>664.683.033.874,46</b>

Sumber : Badan Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT, 2023

Berdasarkan data-data di atas diketahui jumlah aset tetap pemerintah daerah Provinsi NTT per 31 Desember 2019 Rp 7.973.851.665.808,35 yang mana di dalamnya terdapat data sebesar Rp 41,260,000,00 merupakan

peralatan dan mesin yang mengalami kerusakan berat. Kerusakan berat ini tentunya harus ditangani karena bisa mempengaruhi penyajian di Neraca yang mana untuk penanganannya itu membutuhkan pengendalian intern pada aktivitas pengendalian bagian pengendalian fisik aset. Jika tidak dilakukan pengendalian fisik maka akan mengancam pencapaian tujuan dan sasaran pemerintah. Tahun 2020 jumlah aset tetap Rp 8.500.707.994.266,59 terdapat perbedaan nilai aset tetap antara Neraca, perubahan data ini terjadi karena adanya kerusakan berat pada mesin dan peralatan, Gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan serta aset tetap lainnya sebesar Rp 11.998.726.296,53. Dan pada tahun 2021 jumlah aset tetap sebesar Rp 9.165.391.028.141,05 dan akumulasi penyusutan senilai Rp 479.668.579.327,18 namun masih terdapat mesin dan peralatan, gedung dan bangunan yang mengalami kerusakan berat dilihat dari Neraca sebesar Rp 47.250.000,00 yang dialami oleh RSUD Prov. Dr. W. Z. Johannes, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Koperasi Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Dinas Energi dan Sumber Mineral, Inspektorat Daerah, Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Daerah, Badan Pendapatan dan Aset Daerah, Badan Keuangan Daerah, dan Badan Penghubung Provinsi NTT di Jakarta.

Dengan demikian dalam penelitian ini diduga bahwa lemahnya pengendalian internal. Dari data di atas maka diduga pengelolaan aset tetap terdapat kelemahan Sistem pengendalian internal dalam pengelolaan aset tetap. Pengelolaan barang milik daerah merupakan hal yang sangat penting untuk



keberlanjutan dari barang milik daerah. Salah satu unsur penting dalam pengelolaan barang milik daerah sebagaimana tercantum dalam peraturan Menteri No 19 Tahun 2016 adalah penatausahaan. Penatausahaan dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 2021 adalah suatu rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan BMD sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penatausahaan yang baik Sebagaimana yang dimaksud bahwa Pembukuan adalah proses pencatatan Barang Milik Negara/Daerah yang meliputi dalam daftar barang pengelola menurut golongan dan kodefikasi barang kedalam kartu inventaris barang serta dalam daftar barang milik daerah. Inventarisasi yaitu kegiatan atau tindakan untuk melakukan perhitungan, pengurusan, penyelenggaraan, pengaturan, pencatatan data dan pelaporan barang milik daerah dalam unit pemakaian. Pelaporan merupakan barang milik daerah yang dilakukan kuasa pengguna barang harus disampaikan setiap semesteran dan tahunan kepada pengguna barang. Salah satu unit pemerintahan yang mengurus pengelolaan barang milik daerah adalah Badan Pendapatan Dan Aset Daerah NTT. BPAD merupakan unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan bidang pendapatan dan pengelolaan aset.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Sistem Pengendalian Intern Penatausahaan Aset Tetap pada Badan Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana penerapan sistem pengendalian intern penatausahaan atas aset tetap pada Pemerintah Provinsi NTT dan kesesuaiannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui penerapan sistem pengendalian intern penatausahaan atas aset tetap pada Pemerintah Provinsi NTT dan kesesuaiannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan dilakukan penelitian ini, peneliti berharap agar hasil yang diperoleh dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi Instansi Pemerintah Provinsi NTT, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk memperbaiki kebijakan penerapan pengendalian intern atas aset tetap.
2. Bagi peneliti, diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam baik teoritis maupun empirik mengenai pengendalian intern aset tetap.
3. Bagi peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berharga untuk melakukan penelitian di masa mendatang terkait dengan objek penelitian yang sama.