

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara. Lembaga Pemerintah yang dibentuk untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas. Pemerintah sebagai organisasi nirlaba mempunyai tujuan bukan mencari keuntungan, tetapi untuk menyediakan layanan yang terbaik untuk masyarakat (Saputra, 2012). Pemerintah akan berusaha semaksimal mungkin untuk melayani dan melakukan tugas-tugasnya dalam mengelolah daerahnya.

Sistem pemerintahan Indonesia berubah sejak adanya reformasi. Perubahan yang cukup signifikan sebagai akibat dari reformasi adalah otonomi bagi daerah dalam menjalankan kewenangan yang tadinya dipegang oleh pemerintah pusat dan sekarang harus dikelola oleh masing-masing daerah. Otonomi daerah ini juga di ikuti dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Perimbangan tersebut berupa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Pelaksanaan otonomi daerah ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan apresiasi masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Penandaan kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu pendayagunaan potensi keuangan daerah dan mekanisme perimbangan keuangan antara pemerintah pusat-daerah dan antara daerah (Mardiasno, 2002). Penandaan pelaksanaan kewenangan tersebut memerlukan pengelola keuangan yang efektif dan efisien (Kawedar, 2008). Salah satu elemen penting agar pengelolaan keuangan pemerintah daerah berjalan secara efektif dan efisien adalah pengelolaan aset daerah.

Aset daerah didefinisikan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 tahun 2007 pasal 3 memberikan pengertian aset daerah sebagai barang daerah. Barang daerah adalah semua kekayaan daerah yang

dimiliki maupun dikuasai yang berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali surat dan surat berharga lainnya.

Aset yang berada dalam pengelolaan pemerintah daerah tidak hanya yang dimiliki oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga termasuk aset pihak lain yang dikuasai pemerintah daerah dalam rangka pelayanan ataupun pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset daerah tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya. Namun jika tidak dikelola dengan semestinya aset tersebut justru menjadi beban karena sebagian dari aset tersebut membutuhkan biaya perawatan ataupun pemeliharaan dan juga dapat mengalami penurunan nilai (depresiasi) seiring berjalannya waktu.

Penilaian yang tepat atas aset/barang daerah akan menggambarkan kekayaan Pemerintah Daerah yang sebenarnya dan mencerminkan kemampuan daerah secara utuh, menjadi lampiran yang akurat dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan sebagai dasar pengelolaan aset/barang daerah selanjutnya. Pemanfaatan dan pengendalian aset tanah dan bangunan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang mempunyai nilai ekonomis belum menjadi perhatian yang baik (*good governance*) dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*.)

Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud PPNo. 27 tahun 2014 adalah tidak sekedar administrasi semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset tetap (Barang Milik Negara), dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset (Barang Milik Negara). Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset tetap (Barang Milik Negara/Daerah) mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan Negara). Tertibnya pengelolaan barang (asset) milik daerah membawa efek signifikan terhadap kesempurnaan penyajian neraca daerah yang disiapkan untuk keperluan pemeriksaan BPK-RI setiap berakhirnya tahun anggaran berjalan. Pengelolaan barang milik daerah yang baik akan mencerminkan pengelolaan keuangan daerah yang baik.

Penatausahaan sebagai salah satu proses pengelolaan barang milik negara/daerah seharusnya menjadi prioritas pemerintah agar pertanggungjawaban pengelolaan barang milik negara/daerah berjalan dengan transparan dan akuntabel. Penatausahaan barang milik negara/darah meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan. Barang milik Negara/Daerah yang

berada di bawah penugasan penggunaan barang/kuasa pengguna barang harus dibukukan melalui proses pencatatan Daftar Barang Kuasa Pengguna oleh kuasa pengguna barang. Daftar Barang Pengguna oleh pengguna barang dan Daftar Brang Milik Negara/Daerah oleh pungguna barang. Proses inventarisasi, baik berupa pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil barang milik negara/daerah merupakan bagian dari penatausahaan.

Hasil dari proses pembukuan dan inventarisasi diperlukan dalam melaksanakan proses pelaporan barang milik negara/daerah yang dilakukan oleh kuasa pengguna barang, dan pengelola barang. Hasil penatausahaan barang milik negara/daerah digunakan dalam rangka:

- a. Penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah;
- b. Perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan barang milik negara/daerah;
- c. Pengamanan administrasi terhadap barang milik negara/daerah.

Berdasarkan hasil penatausahaan barang milik daraerah dapat dikatakan bahwa penatausahaan merupakan suatu hal yang penting terlebih jika diselenggarakan dengan baik. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknisi Pengelolaan Barang Milik Daerah, pengelolaan aset tetap terdiri dari beberapa siklus yakni perencanaan kebutuhanan penganggaran, pengadaan penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan,

pemindatanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan, dan tuntutan ganti rugi.

Berdasarkan 13 siklus yang telah disebutkan di atas, penatausahaan merupakan hal yang mutlak diperhatikan. Sebab penatausahaan yang terdiri dari proses pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan dapat bermanfaat bagi ke 12 siklus lainnya. Oleh sebab itu, apabila penatausahaan aset tetap dilakukan dengan baik, maka pengambilan keputusan terkait masing-masing siklus pengelolaan aset tetap yang lain akan tercapai optimal. Berdasarkan penjelasan di atas menyangkut penatausahaan aset tetap, peneliti mengambil Pemerintah Kabupaten Kupang sebagai objek penelitian.

Sebagai data awal penelitian ini, penulis akan mengklasifikasikan Aset Tetap yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Kupang pada tabel 1.1 berikut :

**Tabel 1.1**  
**Klasifikasi Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang**

No.	Klasifikasi Aset	2016(Rp)	2015(Rp)	2014(Rp)
1	Aset Lancar	154.010.416.835,55	367.801.766.894,16	231.919.424.750,42
2	Investasi Non Permanen	16.111.613.537,70	19.500.441.046,40	15.597.512.995,00
3	Investasi Permanen	126.707.406.314,36	127.608.688.437,36	116.544.749.805,94
4	Aset Tetap	1.277.278.982.773,85	820.520.622.708,57	1.160.593.598.350,79
5	Aset Lainnya	344.687.241.377,45	351.121.729.031,07	427.410.047.435,52

**Sumber : Neraca Kabupaten Kupang per 31 Desember 2016 dan 2015 (Audited)**

Berdasarkan klasifikasi aset milik Pemerintah Kabupaten Kupang pada Tabel 1.1 di atas, aset tetap memiliki nilai yang cukup besar yaitu Rp.1.277.278.982.773,85 pada tahun 2016, Rp. 820.520.622.708,57 pada tahun 2015, dan pada tahun 2014 Rp. 1.160.593.598.350.79. Pada tahun 2014-2016 Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kupang diaudit oleh BPK-RI dan memberikan opini sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Opini BPK-RI Terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2014-2016**

No.	Tahun	Opini Audit BPK-RI
1.	2014	Wajar Dengan Pengecualian
2.	2015	Tidak Memberikan Pendapat
3.	2016	Wajar Dengan Pengecualian

**Sumber: BPKAD Kabupaten Kupang**

Berdasarkan tabel 1.2 di atas Pemerintah Kabupaten Kupang memperoleh predikat Tidak Memberikan Pendapat pada tahun 2015 dan Wajar Dengan Pengecualian pada tahun 2016 dan 2014 dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Kupang. Salah satu penyebab Pemerintah Kabupaten Kupang mendapat opini tersebut adalah permasalahan aset tetap, salah satu permasalahannya berkaitan dengan penatausahaan aset tetap.

Pada tahun 2014 Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang menyajikan nilai saldo aset tetap per 31 Desember 2014 Rp. 1.160.531.598.350,7. Dalam rincian saldo aset tetap tersebut terdapat aset tetap pada Dinas Pendidikan

Pemuda dan Olahraga, Dinas Kesehatan, RSUD Pemerintah Kabupaten Kupang yang belum diinventarisasi secara menyeluruh dan masih banyak barang-barang yang belum tercatat dalam Kartu Inventaris Barang, serta Kartu Inventaris Ruang dan lebelisasi belum dibuat.

Pemerintah Kabupaten Kupang memiliki nilai aset tetap per 31 Desember 2015 sebesar Rp.820.520.622.708,57. Dari nilai aset tetap permasalahan aset khususnya berkaitan dengan penatausahaan aset adalah peralatan dan mesin berupa sepeda motor yang di bawa pensiunan pegawai mutasi sebanyak 26 unit dan mobil sebanyak 27 unit belum di laporkan dalam Laporan Mutasi Barang dari SKPD. Pemerintah Kabupaten Kupang belum dapat menyajikan aset yang dihasilkan dari pengeluaran dana BOS, belum melakukan inventarisasi yang benar atas aset tetap karena banyak barang yang tidak di dukung bukti dan ada beberapa barang yang dicatat tetapi secara fisik tidak ada.

Pada tahun 2016 dalam laporan BPK memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian atas Laporan keuangan karena masih terdapat masalah dengan Aset Tetap. Pemerintah Kabupaten Kupang menyajikan Nilai Aset Tetap per 31 Desember 2016 sebesar Rp. 1.227.278.982.773,85. Atas nilai aset tersebut masih terdapat aset tetap berupa tanah dan bahu jalan yang belum tercatat sebagai Aset Pemerintah Kabupaten Kupang. Pemerintah Kabupaten Kupang belum melakukan penatusahaan berupa inventarisasi secara memadai atas aset tetap karena banyak barang yang tidak di dukung bukti dan ada beberapa dari



barang yang dicatat tetapi secara fisik tidak ada dan belum disajikan dengan nilai yang wajar. Selain itu juga belum menyajikan aset tetap yang dihasilkan dari pengeluaran Dana Bos. Dalam kasus jelas bahwa pengelolaan khususnya penatausahaan aset tetap di Kabupaten Kupang perlu mendapatkan perhatian agar terwujud pengelolaan yang transparansi dan akuntabel.

Fenomena yang terjadi dalam lingkup Kabupaten Kupang ialah masih terdapat pengurus barang yang belum memahami pentingnya laporan atau dokumen terkait dengan penatausahaan aset. Laporan tersebut misalnya Kartu Inventaris Barang, Laporan maupun daftar mutasi barang. Selain itu juga rekonsiliasi yang dilakukan 3 bulan sekali tetapi dibuat dalam akhir tahun periode. Kesalahan yang biasa ditemukan adalah kesalahan dalam mengklasifikasi rincian barang ke dalam golongan yang sudah diatur dalam peraturan terkait. Dari dampak yang sering terjadi adalah target pelaporan yang sudah ditentukan sebelumnya menjadi tertunda karena kesalahan teknis yang seharusnya bisa diminimalisir oleh pengurus barang.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Penatausahaan Aset Tetap Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang Tahun Anggaran 2014-2016**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan penatausahaan aset tetap Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang tidak berjalan baik?
- b. Bagaimana upaya atau strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dalam melakukan penatausahaan aset tetap yang baik?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab penatausahaan aset tetap Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang berjalan tidak baik.
- b. Untuk mengetahui upaya atau strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dalam melakukan penatausahaan aset tetap yang baik.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Bagi Disiplin Ilmu Akuntansi Pemerintah  
Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumber wacana dalam melaksanakanmaupaun menyelesaikan berbagai masalah yang terjadi didalam penatausahaan aset tetap.

b. Bagi Peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi tambahan referensi bagi peneliti yang tertarik untuk mendalami permasalahan yang terjadi di dalam proses penatausahaan aset tetap Kabupaten Kupang.

c. Bagi Pemerintah Kabupaten Kupang

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan diharapkan dapat memberikan masukan terhadap permasalahan yang terjadi di dalam penatausahaan aset tetap Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang.