

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan bangsa dan negara. Lembaga-lembaga Pemerintah dibentuk untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas. Sebagai organisasi nirlaba, Pemerintah bertujuan bukan untuk mencari keuntungan, tetapi untuk menyediakan layanan yang terbaik untuk masyarakat. Untuk tujuan dimaksud, Pemerintah baik Pusat maupun semua Pemerintah Daerah akan berusaha semaksimal mungkin untuk melayani dan melakukan tugas-tugasnya dalam mengelola daerahnya.

Sistem pemerintahan di Indonesia telah banyak mengalami perubahan sejak adanya reformasi. Perubahan yang cukup signifikan sebagai akibat dari reformasi adalah adanya otonomi bagi daerah dalam menjalankan kewenangan, yang tadinya dipegang oleh Pemerintah Pusat sekarang harus dikelola oleh masing masing daerah. Otonomi Daerah diharapkan dapat mendorong setiap daerah otonom untuk menjalankan roda pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel (Indra Bastian 2011). Dengan kata lain, otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah tersebut. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik harus didukung oleh sistem pengendalian intern yang mampu menjamin pengelolaan

keuangan daerah secara transparan, efisien, efektif dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas.

Sistem pengendalian intern (SPI) dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 didefinisikan sebagai proses integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan seluruh pegawai untuk memberi keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan sistem pengendalian pemerintah sendiri didefinisikan sebagai sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Dalam pengoperasian kegiatan normal suatu instansi pemerintah guna mempertahankan kesinambungan aktivitas roda pemerintah dalam pelayanan masyarakat, diperlukan faktor-faktor produksi. Salah satu faktor tersebut adalah aset tetap. Berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), aset 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 Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Ia merupakan salah satu penopang perolehan pendapatan bagi Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu mengelola aset daerah dengan baik. Dalam pengelolaan aset daerah, pemerintah daerah harus menggunakan pertimbangan berbagai aspek mulai dari perencanaan kebutuhan, pengadaannya, penatausahaan, pemanfaatan, pemeliharaan dan pengamanan hingga pengawasannya agar aset daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi pemerintah daerah yang bersangkutan. Kesimpulannya, aset daerah harus dikelola dengan baik oleh Pemerintah Daerah.

Dalam beberapa studi berkaitan dengan sektor publik, pengelolaan aset daerah termasuk aset tetap belum diberikan perhatian yang cukup dibandingkan dengan pengelolaan keuangan daerah lainnya. Padahal aset daerah sama urgen dan pentingnya dengan pengelolaan keuangan daerah. bahkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam laporan auditnya, termasuk pihak-pihak lainnya yang berkepentingan, baik Pemerintah Daerah, DPRD, kelompok masyarakat sipil atau NGO lebih banyak memberi perhatiannya pada temuan angka-angka dan analisa keuangan atas kerugian Pemerintah Daerah hanya dari sisi finansialnya saja, dibandingkan dengan aset daerah yang dalam banyak kasus nilai penyimpangannya sangat material.

Fenomena lain yang dapat memperlihatkan fakta pengelolaan aset tetap yang belum sesuai dengan standar dapat merujuk pada laporan audit BPK atas laporan keuangan Pemerintah-pemerintah Daerah, dimana laporan

keuangannya belum mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Permasalahan yang menyebabkan pengecualian atas laporan keuangan tersebut adalah pengelolaan aset tetap yang belum sepenuhnya didukung oleh bukti kepemilikan dan pencatatan yang amburadul, padahal aset tersebut dalam penguasaan Pemerintah Daerah. Hal ini tidak hanya terjadi pada level Pemerintah Daerah saja, tetapi juga pada tingkat Pemerintahan Pusat dimana dalam hasil pemeriksaan BPK tahun 2014 terhadap LKPP terdapat temuan yang terkait masalah aset dari berbagai kementerian dan lembaga.

Fenomena lain yang sering terjadi sehubungan dengan pengelolaan aset tetap adalah adanya ketidakakuratan sistem pencatatan aset (Laporan BPKAD Kabupaten Banjar, 2017). Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain pada saat perencanaan anggaran dimana belanja yang dilakukan tidak dilakukan verifikasi secara memadai sehingga terjadi kesalahan dalam pencatatan atas belanja yang dianggap sebagai Belanja Modal yang akan menambah jumlah aset daerah. Padahal belanja yang dilakukan tidak untuk dimiliki/digunakan sendiri oleh pemerintah daerah sehingga Belanja Modal tersebut tidak menambah jumlah aset daerah. Termasuk dalam pencatatan tersebut, pengelola aset yang belum memahami perbedaan aset daerah dengan barang inventaris yang benar-benar dimiliki oleh daerah. Sementara di pihak lain ada barang yang digunakan dan ada di daerah tetapi bukan milik daerah.

Selain itu, pengadaan barang oleh Pemerintah Daerah selama ini juga polanya kebanyakan hanya untuk membeli dan bukan untuk mengelola bahkan mengabaikan pemanfaatannya. Aset atau barang yang sudah dibeli tidak lagi

menjadi perhatian bahkan tidak pernah dilakukan pengendalian secara memadai misalnya melakukan inventarisasi secara periodik. Contoh-contoh tersebut di atas secara administratif menjadi kelemahan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan aset.

Fenomena lain dapat dilihat berdasarkan pemberitaan Tempo.com (Rabu, 29 Januari 2020) yang melaporkan hasil kunjungan Komisi III DPRD NTT ke PT Semen Kupang yang menemukan fakta adanya dugaan pencaplokan lahan Pemda Propinsi NTT seluas 116 Ha oleh PT Semen Kupang. Hal ini juga didukung oleh hasil temuan BPK NTT yang dalam hasil pemeriksaannya bahkan melaporkan luas lahan yang dikuasai oleh PT Semen Kupang bahkan seluas 126 Ha. Jadi ada penguasaan tanah Pemda yang tidak sesuai dengan HGB dan hak pakai oleh PT Semen Kupang selama puluhan tahun, tanpa sepengetahuan pemerintah dan DPRD. Ini membuktikan kelemahan Pemerintah Daerah yang melakukan pembiaran dengan tidak mengurus administrasi kepemilikan, inventarisasi aset dengan benar, juga rawan pengalihan hak dari aset-aset tersebut kepada orang lain baik individu maupun korporasi. Pengelolaan aset yang tidak dilakukan dengan baik menimbulkan kerawanan hilangnya aset daerah. Bahkan terjadi silang sengketa antara Pemerintah Daerah dengan warga atau masyarakat yang mengklaim aset tersebut adalah miliknya.

Berkaitan dengan fenomena-fenomena di atas, hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Flores Timur yang merupakan subjek dari penelitian ini. Hal ini

didukung oleh hasil audit BPK dalam laporan keuangan tahun 2016-2018 yang mendapat predikat wajar dengan pengecualian.

Table 1.1
Perkembangan opini BPK atas Laporan Keuangan
Pemerintah Kabupaten Flores Timur

Tahun	2016	2017	2018
Opini BPK	WDP	WDP	WDP

Sumber: LHP BPK RI

Dari uraian permasalahan di atas, terdapat permasalahan yang setiap tahun hampir selalu menjadi temuan BPK pada LHP Pemerintah Kabupaten Flores Timur. Permasalahan tersebut yang berkaitan dengan pengelolaan aset tetap.

Temuan dari hasil audit BPK mengenai Aset Tetap pada Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Flores Timur TA 2016-2018, di mana pada tahun 2016 Pemerintah Kabupaten Flores Timur menyajikan saldo aset tetap per 31 Desember 2016 Rp 872.896.726.218 terdapat kelemahan pengendalian intern atas proses penatausahaan aset tetap yang belum dilakukan secara menyeluruh. Tahun 2017 Pemerintah Kabupaten Flores Timur belum optimal dalam mengelola aset tetap yaitu terdapat perbedaan nilai aset tetap dilaporan neraca, KIB dan hasil pengujian fisik yang belum dapat dijelaskan, tanah atas ruas jalan dan bangunan belum disajikan, pencatatan nilai aset tetap secara gabungan, kegiatan konsultasi perencanaan, pengawasan, rehabilitasi, pemeliharaan atas aset tetap dicatat sebagai aset tetap baru, dan belum memberikan informasi aset tetap secara lengkap dan akurat. Dan pada tahun 2018 pengelolaan dan penatausahaan aset tetap belum tertib, nilai aset tetap adalah sebesar Rp1.106.107.803.197,00 dan akumulasi penyusutan senilai

Rp832.834.430.562,00, namun masih terdapat aset tetap pada 192 sekolah negeri yang belum di konsolidasi ke Neraca per 31 Desember 2018. Temuan lain memperlihatkan adanya pengeluaran modal (*capital expenditure*) dalam bentuk Kegiatan peningkatan, pemeliharaan atau rehabilitasi serta perencanaan dan pengawasan, yang dicatat menjadi penambahan aset tetap baru senilai Rp120.996.129.614,00 sehingga berdampak pada kewajaran perhitungan nilai akumulasi penyusutan dari Aset Tetap Gedung dan Bangunan serta Aset Tetap Jalan, Irigasi, dan Jaringan yang belum dibukukan secara tepat sesuai SAP.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Sistem Pengendalian Intern Aset Tetap Kabupaten Flores Timur.**”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

“Apakah pengendalian intern atas aset tetap pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Flores Timur telah diterapkan sesuai dengan PP Nomor 60 Tahun 2008”.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui “apakah penerapan pengendalian intern atas aset tetap pada Badan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Flores Timur telah sesuai dengan PP Nomor 60 Tahun 2008”.

1.4 Manfaat Penelitian

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

1. Bagi instansi Pemerintah Kabupaten Flores Timur, 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 atas aset tetap.
3. Bagi peneliti lain, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berharga untuk melakukan penelitian di masa mendatang terkait dengan objek penelitian yang sama.