

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diubah dengan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan. Ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Untuk melaksanakan dan mendukung 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 maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang kemudian di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 155, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, sehingga ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Meskipun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 yang kemudian telah diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, akan tetapi sebagian besar ketentuan-ketentuan dasar mengenai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah masih mengikuti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 232 ayat 5, disebutkan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), entitas pelaporan wajib menyusun laporan keuangan meliputi: Laporan Realisasi Anggaran; Neraca; Laporan Arus Kas; dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD harus disusun dan disajikan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan. Oleh karena itu ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005

tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Pemerintah Kota Kupang yang dalam hal ini sebagai entitas pelaporan yang terdiri atas lebih dari satu entitas akuntansi yang menurut peraturan tentunya wajib menyusun laporan keuangan. Dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan, Pemerintah Kota Kupang sudah menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Basis akuntansi yang digunakan dalam menyusun laporan keuangan adalah basis kas menuju akrual. Dimana pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan menggunakan basis kas, sedangkan pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana dalam neraca menggunakan basis akrual. Dalam hal ini juga kebijakan akuntansi Pemerintah Kota Kupang yang berkaitan dengan Standar Akuntansi Pemerintah baru dalam tahap *draft*/Rancangan Peraturan Walikota tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah, sehingga beberapa kebijakan akuntansi yang harus dipilih atau dijabarkan oleh pemerintah daerah sesuai SAP belum dapat diterapkan. Kebijakan akuntansi berkaitan dengan SAP dimaksud antara lain:

- a. Pengakuan dan penghentian/penghapusan aset berwujud dan tidak berwujud. Pengakuan dan penghapusan aset berwujud dan tidak berwujud diakui dan dicatat pada saat terjadinya transaksi, atau pada saat kejadian atau kondisi lingkungan berpengaruh pada Keuangan Pemerintah Daerah, bukan pada saat kas diterima atau dibayar oleh kas daerah dan untuk penghapusan sendiri daerah dengan menerbitkan surat keputusan (Pemerintah dan Kepala Daerah) tentang penghapusan Barang milik Pemerintah Daerah. Surat keputusan ini kelak akan membebaskan

pengguna atau kuasa pengguna barang atau pengelola barang dari tanggung jawab administrasi dan tanggung jawab fisik atas barang yang berbeda dalam penguasaannya.

b. Kebijakan kapitalisasi pengeluaran.

Kebijakan Kapitalisasi dilakukan untuk menambah dan memperpanjang masa manfaat aset dan kemungkinan besar memberi manfaat ekonomi dimasa yang akan datang dalam bentuk kapasitas, mutu produksi, atau peningkatan standar kinerja yang harus dikapitalisasi kedalam belanja modal sebagai penambahan nilai aset tetap.

c. Kebijakan penyusutan aset tetap.

Semua aset tetap kecuali tanah yang dimiliki dan digunakan oleh pemerintah daerah untuk beroperasi, akan menyusut nilainya bersamaan dengan berjalannya waktu. Sebab terjadinya penyusutan ini bisa bermacam-macam seperti susut karena dipakai, pengaruh iklim, menjadi tua dan sebagainya. Proses ini akan menyebabkan nilai aset tetap menjadi berkurang dan hal ini disebut penyusutan atau depresiasi.

Laporan keuangan daerah merupakan informasi yang memuat data berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial yang merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi Pemerintah Daerah pada suatu saat dan atau periode waktu. Laporan tersebut tercermin dalam laporan neraca dan laporan surplus/defisit anggaran, atau yang sering disebut laporan anggaran. Neraca akan menunjukkan posisi kekayaan, utang dan ekuitas dana suatu organisasi pada saat tertentu, sementara laporan realisasi anggaran lebih sekedar menunjukkan tingkat kepatuhan anggaran, tetapi tidak secara spesifik menginformasikan aktivitas pemerintah daerah dan laporan arus kas bagi pengguna laporan keuangan pemerintah daerah untuk

memperoleh gambaran tentang mutasi kas akibat dari aktivitas yang dilakukan pemerintah daerah, yaitu aktivitas operasi, aktivitas investasi aset nonkeuangan, aktivitas pembiayaan, dan aktivitas nonanggaran selama satu periode.

Kewajiban penyusunan neraca pemerintah daerah tidak hanya sebatas pada level pemerintah daerah , tetapi satuan kerja juga harus menyusun neraca SKPD. Apabila penatausahaan asset daerah tidak tertib, maka asset yang disajikan dalam neraca menjadi tidak valid. Akibatnya neraca tersebut tidak mencerminkan nilai asset yang sewajarnya. Artinya asset tersebut bisa saja disajikan lebih rendah dari nilai sesungguhnya atau disajikan lebih tinggi dari nilai yang sesungguhnya yang kelak menjadi kurang dapat diandalkan untuk pengambilan keputusan dan berpotensi menyesatkan pengguna laporan keuangan.

Pada Tahun Anggaran 2012, Pemerintah Kota Kupang melalui Pengelola Barang Daerah telah berupaya melakukan Inventarisasi Aset Tetap dengan melakukan kompilasi atas data mutasi belanja modal per SKPD Tahun Anggaran 2012 untuk dikapitalisasi sebagai Aset Tetap yang ada di SKPD untuk di input di neraca daerah. Untuk itu pemerintah daerah kota Kupang melakukan rekonsiliasi asset tetap guna mendapatkan data asset yang valid.

Berikut ini tabel neraca pemerintah Kota Kupang untuk dapat melihat penyajian dari salah satu unsur dalam neraca yaitu asset tetap yang terdiri atas tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan irigasi dan jaringan, asset tetap lainnya, dan konstruksi dalam pengerjaan.

**Tabel 1.1**  
**Neraca Pemerintah Daerah Kota Kupang**  
**Tahun 2012**

Uraian	31 Desember 2012	31 Desember 2011
Tanah	Rp. 147.863.174.980,00	Rp. 147.648.174.980,00
Peralatan dan Mesin	Rp. 184.005.799.026,00	Rp. 171.357.635.287,00
Gedung dan Bangunan	Rp. 468.756.848.345,00	Rp. 457.161.808.076,00
Jalan, Irigasi dan Jaringan	Rp. 745.218.698.361,00	Rp. 697.612.763.938,00
Aset tetap lainnya	Rp. 31.156.147.434,00	Rp. 30.286.514.815,00
Konstruksi Dalam Pengerjaan	Rp. 1.094.423.880,00	Rp. 20.570.160.520,00
<b>Jumlah Aset Tetap</b>	<b>Rp. 1.578.095.092.026,00</b>	<b>Rp. 1.524.637.057.616,00</b>

*Sumber: Neraca (LHP BPK RI Pemerintah Kota Kupang Tahun 2012)*

Dari data pada Tabel 1.1 di atas dapat diketahui aset tetap Pemerintah Kota Kupang yang telah diaudit BPK menunjukkan bahwa :

1. Saldo nilai aset tetap untuk tanah pada tahun 2011 sebesar Rp.147.648.174.980,00 yang kemudian dilakukan penambahan atas mutasi aset tetap tahun 2012 sebesar Rp.215.000.000,00 akan menjadi saldo akhir pada tahun 2012 sebesar Rp 147.863.174.980,00.
2. Saldo nilai aset tetap untuk Peralatan dan Mesin pada tahun 2011 sebesar Rp.171.357.635.287,00 yang kemudian dilakukan penambahan atas mutasi aset tetap tahun 2012 sebesar Rp.14.918.840.350,00 akan menjadi saldo akhir pada tahun 2012 sebesar Rp.184.005.799.026,00. Namun terdapat Koreksi kurang atas nilai kapitalisasi Belanja Modal Peralatan dan Mesin tahun 2012, sehingga mengurangi dan tidak dicatat sebagai Aset Peralatan dan Mesin.
3. Saldo nilai aset tetap untuk Gedung dan Bangunan pada tahun 2011 sebesar Rp.457.161.808.076,00 yang kemudian dilakukan penambahan atas mutasi tetap tahun 2012 sebesar Rp.11.229.507.149,00 akan menjadi saldo akhir pada tahun 2012 sebesar Rp.468.756.848.345,00. Namun terdapat Koreksi tambah atas nilai kapitalisasi Belanja Modal Gedung dan

Bangunan tahun 2012, sehingga menambah dan dicatat sebagai Aset Gedung dan Bangunan.

4. Saldo nilai asset tetap untuk Jalan, Irigasi dan Jaringan pada tahun 2011 sebesar Rp.697.612.763.938,00 yang kemudian dilakukan penambahan atas mutasi asset tetap tahun 2012 sebesar Rp.30.515.616.903,00 akan menjadi saldo akhir pada tahun 2012 sebesar Rp.745.218.698.361,00. Namun terdapat Koreksi tambah atas nilai kapitalisasi Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan tahun 2012, sehingga menambah dan dicatat sebagai Aset Jalan, Irigasi dan Jaringan.
5. Saldo nilai asset tetap untuk Aset Tetap Lainnya pada tahun 2011 sebesar Rp.30.286.514.815,00 yang kemudian dilakukan penambahan atas mutasi asset tetap tahun 2012 sebesar Rp.1.370.038.619,00. akan menjadi saldo akhir pada tahun 2012 sebesar Rp.31.156.147.434,00. Namun terdapat Koreksi kurang atas nilai kapitalisasi Belanja Modal Aset Tetap Lainnya tahun 2012, sehingga mengurangi dan tidak dicatat sebagai Aset tetap lainnya.
6. Konstruksi Dalam Pengerjaan (KDP) merupakan belanja modal Tahun Anggaran 2012 yang belum selesai dikerjakan atau masih belum dapat difungsikan hingga akhir tahun anggaran tanggal 31 Desember 2012 sebesar Rp 1.094.423.880,00.

Nilai Aset Tetap yang disajikan dalam Neraca belum didukung oleh Laporan Barang Milik Daerah dan Daftar Barang Milik Daerah. Nilai Aset Tetap yang disajikan dalam Neraca Daerah merupakan hasil kompilasi dan verifikasi laporan keuangan SKPD yang dilakukan oleh Sub bagian Akuntansi dengan mengkompilasi nilai Aset Tetap yang ada di laporan keuangan SKPD untuk diinput di Neraca Daerah. Nilai saldo awal tahun

untuk Aset Tetap adalah nilai pada laporan keuangan tahun sebelumnya yang telah diaudit oleh BPK, kemudian dilakukan penambahan atas realisasi Belanja Modal yang telah dikapitalisasi menjadi Aset Tetap. Nilai Aset di Neraca SKPD beserta lampirannya, diharapkan juga merupakan nilai yang telah diverifikasi oleh Sub bagian Perlengkapan yang merupakan bidang yang mengelola Aset Daerah/Barang Milik Daerah. Namun yang terjadi Sub bagian Perlengkapan tidak melakukan verifikasi selain untuk melakukan penginputan nilai Aset Tetap dari data pengadaan barang yang disampaikan oleh SKPD. Sub bagian Perlengkapan tidak menggunakan daftar realisasi Belanja Modal dari Sub bagian Keuangan sebagai data pembanding untuk melakukan rekonsiliasi dengan data yang diberikan oleh SKPD, namun langsung dilakukan penginputan data dari SKPD ke dalam Sistem Informasi Manajemen Barang Daerah. Dampaknya, hingga akhir Tahun Anggaran 2012 Penyajian Aset Tetap Pemerintah Kota Kupang dalam Neraca per 31 Desember 2012 belum didukung Daftar Aset Tetap yang memadai, dan terbuka peluang penyalahgunaan Aset Tetap yang dapat merugikan keuangan daerah.

Tabel 1.2 di bawah ini merupakan tabel neraca yang belum di audit oleh BPK yang kemudian bisa dilihat perbedaannya dengan neraca yang telah di audit.

**Tabel 1.2**  
**Neraca Pemerintah Daerah Kota Kupang**  
**Tahun 2012**

<b>Uraian</b>	<b>31 Desember 2012</b>	<b>31 Desember 2011</b>
Tanah	Rp 147.863.174.980,00	Rp 147.648.174.980.00
Peralatan dan Mesin	Rp 186.101.388.132,00	Rp 171.357.635.287.00
Gedung dan Bangunan	Rp 470.372.164.345,00	Rp 457.161.808.076.00
Jalan Irigasi dan Jaringan	Rp 746.039.481.361,00	Rp 697.612.763.938.00
Aset Tetap Lainnya	Rp 31.572.553.434,00	Rp 30.286.514.815.00
Konstruksi Dalam Pengerjaan	Rp 540.690.880,00	Rp 20.570.160.520.00
<b>JUMLAH ASET TETAP</b>	<b>Rp 1.582.489.453.132,00</b>	<b>Rp 1.524.637.057.616.00</b>



*Sumber: Neraca Pemerintah Kota Kupang Tahun 2012 (unaudited)*

Tabel 1.2 diatas menunjukkan neraca yang belum diaudit oleh BPK yang telah mengalami mutasi aset tetap. Sehingga dibandingkan dengan tabel 1.1 aset tetap yang disajikan belum sesuai dengan yang diaudit oleh BPK.

Laporan realisasi anggaran yang menjadi salah satu bagian dari mutasi aset tetap di Pemerintah Kota Kupang di lampirkan dalam tabel 1.3 di bawah ini, sebagai berikut :

**Tabel 1.3**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah Kota Kupang**  
**Tahun 2012**

Uraian	Tahun 2012	
	Anggaran Perubahan	Realisasi
Belanja Tanah	Rp 8.994.450.000,00	Rp 215.000.000,00
Belanja Peralatan dan Mesin	Rp 17.898.634.597,00	Rp 14.918.840.350,00
Belanja Gedung dan Bangunan	Rp 21.436.458.534,00	Rp 11.229.507.149,00
Belanja Jalan Irigasi dan Jaringan	Rp 33.726.950.952,00	Rp 30.515.616.903,00
Belanja Aset Tetap Lainnya	Rp 1.376.410.000,00	Rp 1.370.038.619,00
Belanja Aset Lainnya		
<b>JUMLAH BELANJA MODAL</b>	<b>Rp 83.432.904.083,00</b>	<b>Rp 58.249.003.021,00</b>

*Sumber : Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kota Kupang Tahun 2012*

Berdasarkan tabel 1.3 mengenai laporan realisasi diatas yang akan menjadi mutasi aset tetap Pemerintah Kota Kupang namun terdapat Koreksi kurang atau tambah atas nilai kapitalisasi Belanja Modal. Dari uraian singkat dan data diatas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan mengangkat judul **“Analisis Penyajian Aset Tetap Dalam Meningkatkan Akuntabilitas Laporan Keuangan Neraca Pada Pemerintah Kota Kupang”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : Bagaimanakah penyajian aset tetap Neraca Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2012?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini ialah untuk mengetahui penyajian aset tetap pada Neraca Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Kupang Tahun Anggaran 2012.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Sebagai bahan informasi bagi pihak Pemerintah Kota Kupang untuk menyajikan aset tetap yang tergambar jelas dalam neraca sebagai bagian dari laporan keuangan.
2. Sebagai bahan informasi bagi peneliti lain yang ingin mengadakan penelitian lanjutan tentang penyajian aset tetap.