

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Laporan keuangan pemerintah merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Hak publik atas informasi keuangan muncul sebagai konsekuensi konsep pertanggung jawaban publik. Pertanggung jawaban publik mensyaratkan organisasi publik untuk memberikan laporan keuangan sebagai bukti pertanggung jawaban dan pengelolaan (*accountability and stewardship*) (Mardiasmo, 2002). Laporan keuangan daerah pada dasarnya merupakan asersi atau pernyataan dari pihak manajemen pemerintah daerah yang menginformasikan kepada pihak lain (termasuk pemberi amanah), yaitu pemangku kepentingan yang ada tentang kondisi keuangan pemerintah daerah.

Dari kebutuhan akan kebenaran penyajian dan penyampaian informasi yang disampaikan oleh pemerintah (*agent*) kepada masyarakat (*principal*) dan untuk melindungi para pengguna laporan keuangan, maka diperlukan pihak ketiga yaitu auditor yang independen dalam menilai kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Auditor yang independen tersebut akan dinaungi oleh suatu lembaga independen, yang secara resmi dan bertanggung jawab mampu untuk memberikan suatu pendapat/opini melalui pemeriksaan atas laporan keuangan terhadap informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, dan badan Negara lainnya.

Sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (1) E Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang Keuangan Negara, diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri, maka kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai Lembaga Negara Pemeriksa Keuangan Negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) merupakan lembaga tinggi negara yang memegang amanat konstitusi untuk memeriksa atau mengaudit tanggung jawab pengelolaan Keuangan Negara.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang melakukan audit/pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah, berkewajiban menyusun dan menyajikan hasil pemeriksaan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

segera setelah pemeriksaan selesai dilakukan (Pasal 15, UU no.15/2004), dan laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini. (Pasal 16, UU no.15/2004). Opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan pernyataan pendapat tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Pada penjelasan pasal 16 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dijelaskan lebih rinci bahwa, opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria. Kriteria yang dimaksud adalah kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Menurut Mulyadi (2002), opini audit merupakan kesimpulan auditor terhadap proses audit yang telah dilaksanakan dan pendapat mengenai kewajaran isi laporan keuangan perusahaan yang tercermin di dalam penyajian laporan keuangan perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa opini audit adalah sumber informasi. Dengan adanya opini audit, semua pihak yang berkepentingan terhadap laporan keuangan perusahaan akan menggunakan opini audit yang tercantum di dalam laporan audit sebagai pertimbangan di dalam mengambil keputusan.

Pemerintah Daerah Kota Solok sebagai salah satu pemegang amanah Undang-undang Dasar Tahun 1945, berkewajiban menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya, paling lambat tiga bulan setelah satu tahun masa anggaran berakhir. Dalam dua tahun terakhir, tepatnya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun 2014 dan Tahun 2015, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Solok memperoleh Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Hal yang dikecualikan dalam Laporan Keuangan dua tahun ini, diantaranya adalah pengecualian dalam Penatausahaan dan Pengelolaan Aset Tetap. Pengecualian dalam Penatausahaan dan Pengelolaan Aset Tetap yang dimaksud dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan ini terjadi pada banyak Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Daerah Kota Solok dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang selalu ikut menjadi catatan adalah Dinas Pendidikan Kota Solok. Dalam Laporan

Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Tahun 2014 dan Tahun 2015, diuraikan pengecualiannya sebagai berikut:

1. Pengecualian di tahun pemeriksaan 2014 dalam Resume Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern no. 5: *Penatausahaan Aset Tetap Pemerintah Kota Solok Belum Memadai*. Rincian permasalahannya adalah sebagai berikut:

- a. Penyajian Saldo Aset Tetap pada Neraca per 31 Desember 2014 tidak memadai.

Tabel.1 : Perbandingan Nilai Aset Dinas Pendidikan terhadap Aset di Neraca Pemerintah Daerah Kota Solok

No.	SKPD	Nilai Aset Tetap per 31 Desember 2014		
		Neraca Pemko Solok	Neraca SKPD	Selisih
1.	Dinas Pendidikan	272.042.968.834	250.985.874.834	21.057.094.000
2.	Sekretariat Daerah	55.926.358.360	56.081.403.360	(155.045.000)

Sumber: LHP BPK-RI, 2014

Selisih nilai Aset Tetap sebesar Rp.21.057.094.000 di Dinas Pendidikan terjadi hampir diseluruh jenis Aset Tetap kecuali Tanah, dengan rincian:

Tabel.2 : Rincian Perbandingan Nilai Aset Dinas Pendidikan terhadap Aset di Neraca Pemerintah Daerah Kota Solok

No.	SKPD	Nilai Aset Tetap per 31 Desember 2014		Selisih
		Neraca Pemko Solok	Neraca Dinas Pendidikan	
1.	Peralatan dan Mesin	45.331.558.663	29.033.636.955	16.297.921.708
2.	Gedung dan Bangunan	147.122.796.118	148.138.544.440	(1.015.748.322)
3.	Jalan, Irigasi dan Jaringan	358.724.990	340.122.650	18.602.340
4.	Aset Tetap Lainnya	6.098.767.885	6.271.214.503	(172.446.618)
5.	Konstruksi Dalam Pengerjaan	7.198.000.178	1.269.235.286	5.928.764.892
Jumlah Absolut				21.057.094.000

Sumber: LKPD Kota Solok, 2014

- b. Pencatatan Aset Gedung dan Bangunan berdasarkan kegiatan/Surat Perjanjian Kerja (SPK), permasalahannya yaitu:
 - 1) Terdapat ruangan yang belum dilengkapi dengan Kartu Inventaris Ruangan (KIR).

- 2) Terdapat barang-barang yang belum diberi kodefikasi.
 - 3) Penyusunan Kartu Inventaris Ruangan (KIR) tidak akurat.
2. Pengecualian di tahun pemeriksaan 2015 dalam Resume Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern nomor 4: *Penatausahaan dan Pemanfaatan Aset Tetap di Lingkungan Pemerintah Kota Solok Belum Memadai*. Permasalahannya adalah (a) Pemutakhiran Kartu Inventaris Ruangan (KIR) pada sekolah-sekolah belum sesuai dengan keadaan per 31 Desember 2015 dan uji petik atas Aset Tetap Peralatan dan Mesin hasil pengadaan Tahun 2015, diketahui bahwa Aset Tetap tersebut belum dipasang dengan Kode Inventaris Barang, (b) Pengujian Keberadaan Aset Tetap Bangunan Gedung di Dinas Pendidikan ditemukan bahwa terdapat perbedaan pencatatan Gedung Bangunan 28 sekolah dari 54 jumlah sekolah di Kota Solok dalam Buku Inventaris Dinas Pendidikan dengan Buku Inventaris sekolah-sekolah.

Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus Aset pada Dinas Pendidikan Kota Solok yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Solok juga menguraikan permasalahan yang sama yaitu penatausahaan aset tetap dilingkungan Dinas Pendidikan Kota Solok, yaitu:

1. Terdapat Penyajian Aset Tanah (KIB A) dan Gedung dan Bangunan (KIB C) yang belum dilengkapi dengan Dokumen Pendukung yang Lengkap dan Sah. dengan rincian:
 - a. Masih terdapat tanah-tanah yang berada di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Solok yang belum memiliki Sertifikat Tanah.
 - b. Terdapat perbedaan luas tanah antara Buku Inventaris dan Sertifikat Tanah yang ada.
 - c. Terdapat pencatatan ganda nilai (rupiah) sertifikat kepemilikan 2 bidang tanah yang sekarang ditempati SMK Negeri 3 Kota Solok.
 - d. Dari jumlah penyajian nilai seluruh Gedung dan Bangunan dalam Buku Inventaris sebesar Rp.152.411.360.319,-, hanya Rp.22.437.986.934,-, yang didukung dengan dokumen yang sah.

- e. Terdapat perbedaan perhitungan dan pembebanan biaya perolehan yang dibebankan kedalam aset tetap Konstruksi Dalam Pengerjaan/KDP (KIB F).
 - f. Terdapat penyajian nilai aset Gedung dan Bangunan dalam Buku Inventaris dan KIB C yang dinilai tidak wajar atau diestimasi terlalu kecil atau terlalu besar dari nilai aset sebenarnya.
2. Administrasi Pengelolaan Barang Milik Daerah belum dilaksanakan dengan baik dan tertib sesuai dengan aturan yang berlaku.
- a. Pencatatan Kartu Inventaris Ruangan (KIR) belum tertib dan lengkap.
 - b. Berita Acara Serah Terima Kendaraan Dinas belum dibuat dan dilakukan revisi secara berkala.
 - c. Terdapat kesalahan Pencatatan pada Kartu Inventaris Barang (KIB) dan Buku Inventaris (BI).
 - d. Penyajian nilai yang tidak wajar atas beberapa inventaris.
 - e. Terdapat beberapa inventaris yang harus dilakukan pengklasifikasian ulang (reklas).

Pentingnya nilai aset yang dikecualikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tersebut dapat dilihat berdasarkan perbandingan jumlah aset tetap yang dimiliki oleh suatu daerah. Aset Tetap sering merupakan suatu bagian utama aset pemerintah, dan karena signifikan dalam penyajian neraca. Dari Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) yang diuraikan diatas, perhitungan persentase masing-masing Aset Tetap terhadap jumlah Aset Dinas Pendidikan di Tahun 2014 adalah:

Tabel 3 : Persentase Aset Tetap terhadap Aset Dinas Pendidikan Tahun 2014

No.	Penggolongan Aset	Neraca Dinas Pendidikan	%
1.	Peralatan dan Mesin	29.033.636.955	15,69
2.	Gedung dan Bangunan	148.138.544.440	80,05
3.	Jalan, Irigasi dan Jaringan	340.122.650	0,18
4.	Aset Tetap Lainnya	6.271.214.503	3,39
5.	Konstruksi Dalam Pengerjaan	1.269.235.286	0,69
	Jumlah	185.052.753.834	100

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 menjelaskan bahwa pengelolaan barang milik daerah merupakan salah satu lingkup dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tidak hanya mencakup kewajiban dan hak berupa uang saja, melainkan juga hak dan kewajiban daerah berupa barang milik daerah. Barang milik daerah menjadi salah satu unsur yang harus dikelola dengan baik dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang efektif dan efisien. Oleh sebab itu, efisiensi pengelolaan barang milik daerah mempengaruhi efisiensi pengelolaan keuangan daerah secara keseluruhan. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007, Barang Milik Daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar.

Di pemerintah daerah, informasi aset tetap yang sesuai dengan standar yang disyaratkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 hanya akan dapat diperoleh jika pengelolaan barang milik daerah pada tingkat yang terendah yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Unit-unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang berada dilingkungan SKPD tersebut dapat dilaksanakan secara tertib. Pada bagian inilah pengguna barang milik daerah dan pengurus barang milik daerah mempunyai peranan penting dalam menciptakan tata kelola atas barang milik daerah terutama aset tetap yang baik, sehingga dapat memberikan informasi yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan diatas.

Pengguna barang (Peraturan Pemerintah/PP Nomor 27 tahun 2014) adalah pejabat pemegang kewenangan Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah, yang pada pemerintahan daerah yang dimaksud dengan pengguna barang milik daerah adalah kepala SKPD. Untuk membantu pengguna barang dalam pelaksanaan tugasnya maka dibentuklah sebuah jabatan fungsional yaitu pengurus barang dan kuasa pengguna barang. Pengurus barang adalah pegawai yang disertai tugas untuk mengurus barang daerah dalam proses pemakaian yang ada di setiap SKPD/unit kerja (Permendagri Nomor 17 tahun 2007). Pengurus barang bertugas untuk menyiapkan dan menyampaikan dokumen-dokumen atas pengelolaan aset tetap, sedangkan pengguna barang merupakan pengambil

keputusan serta melakukan pengawasan terhadap pekerjaan pengurus barang. Sedangkan kuasa pengguna barang milik daerah ditunjuk secara langsung karena jabatan yang melekat padanya.

Dalam urusan laporan barang milik daerah, Kepala sekolah dan kepala UPTD bertindak sebagai Kuasa Pengguna Barang diwilayah tugasnya, dimana dalam pelaksanaan pekerjaannya dibantu oleh Pengurus Barang sekolah dan pengurus barang UPTD. Pengurus Barang Dinas Pendidikan sebagai instansi induk akan melakukan koordinasi dengan Pengurus Barang sekolah dan pengurus barang UPTD yang berada dalam kewenangan Dinas Pendidikan.

Andalnya laporan barang milik daerah Pemerintah Daerah Kota Solok salah satunya dipengaruhi oleh keandalan laporan barang milik daerah Dinas Pendidikan dan andalnya laporan barang milik daerah Dinas Pendidikan akan ditentukan oleh keandalan laporan barang milik daerah pada sekolah-sekolah dan UPTD. Untuk mencapai keandalan Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah yang dipengaruhi oleh keandalan informasi laporan barang milik daerah, pengguna barang/kuasa pengguna barang dan pengurus barang dituntut untuk bisa memahami pedoman dan aturan yang mengatur tentang pengelolaan barang milik daerah.

Dalam sebuah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards (Winarno, 2014), sebuah teori tentang model pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik. Dalam teori ini Edwards mengemukakan bahwa terdapat empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik yang bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu atau menghambat implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Dalam faktor sumber-sumber, perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Sumber yang penting salah satunya adalah staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas.

Menurut teori ini jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis

mendorong keberhasilan, hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Pelayanan publik di Indonesia sering kali dikatakan lamban dan cenderung tidak efisien, penyebabnya bukan terletak pada kurangnya jumlah staf yang menangani pelayanan publik tersebut, tetapi lebih pada kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi pegawai. Tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan, namun para pelaksana harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personel yang terlatih dengan baik akan menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaharuan.

Dari banyaknya temuan sama yang diungkap oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagai auditor ekstern pemerintah dan Inspektorat sebagai pengawas intern pemerintah, dan mengaitkannya dengan teori Edwards (Winarno, 2014), memunculkan pertanyaan dan dugaan terkait bagian mana dari empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yang memberi pengaruh terhadap pemahaman pengurus barang dan kepala sekolah/UPTD mengenai penatausahaan aset tetap di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Solok atau apakah terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi pemahaman Pengurus Barang dan Kepala Sekolah/UPTD mengenai penatausahaan aset tetap?

Berdasarkan keterkaitan dengan fakta dan fenomena yang terjadi di pemerintah daerah Kota Solok dan teori yang mendukungnya, penulis tertarik untuk meneliti lebih spesifik penyebab pengecualian dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) Tahun 2014 dan 2015 dan hasil pemeriksaan Inspektorat Kota Solok khususnya Aset Tetap dengan menganalisis pemahaman Pengurus Barang dan Kepala Sekolah/UPTD mengenai Penatausahaan Aset Tetap dengan melakukan studi kasus pada Dinas Pendidikan Kota Solok dan mengetahui permasalahan, kelemahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi penatausahaan aset tetap di sekolah dan UPTD di lingkungan Dinas Pendidikan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian pada bagian sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pemahaman Pengurus Barang dan Kepala Sekolah mengenai Penatausahaan Aset Tetap menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 ? (Studi Kasus pada Dinas Pendidikan Kota Solok)
2. Apa saja permasalahan, kelemahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi penatausahaan aset tetap di sekolah dan UPTD di lingkungan Dinas Pendidikan ?

C. Tujuan dan Pentingnya Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka penelitian ini ditujukan untuk:

- a. Mengukur dan menganalisis pemahaman Pengurus Barang (termasuk Pengurus Barang Dinas Pendidikan), Kepala Sekolah dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) mengenai Penatausahaan Aset Tetap pada Pemerintah Daerah Kota Solok dengan melakukan Studi Kasus pada Dinas Pendidikan Kota Solok.
- b. Mengetahui permasalahan, kelemahan dan faktor-faktor yang mempengaruhi penatausahaan aset tetap di sekolah dan UPTD di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Solok.

2. Manfaat Penelitian

- a. Bagi Pemerintah Kota Solok dan Dinas Pendidikan, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi pelaksanaan penatausahaan Aset Tetap dan mengidentifikasi langkah-langkah yang dibutuhkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan perbaikannya.

- b. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan pemahaman tentang proses penatausahaan Aset Tetap dengan mempelajari fakta dan realitas di lapangan.
- c. Bagi akademisi, memperkaya keilmuan dibidang penatausahaan Aset Tetap yang berlaku di pemerintah daerah.

