

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengelolaan aset daerah selama ini telah berjalan, namun belum terlaksana sebagaimana yang diharapkan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal, sehingga diperlukan peraturan – peraturan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan aset daerah. Selama ini pengelolaan barang inventaris daerah yang dilaksanakan atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pelaporan Barang Milik Negara/Daerah; Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan,

Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 97/PMK.06/2007 tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Negara; Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara; Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 125/PMK.06/2011 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara yang Berasal dari Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan sebelum Tahun Anggaran 2011. Kelima peraturan ini merupakan produk pemerintah sebagai wujud sebagai kehendak untuk melaksanakan reformasi dibidang pengelolaan Barang Milik Negara sekaligus menuntut suatu perubahan mendasar (*change*) di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban Barang Milik Negara dan telah memunculkan optimisme baru *best practices* dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan kedepannya. Pengelolaan aset negara yang profesional

dan modern dengan mengedepankan *good governance* disatu sisi diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat / *stake-holder*.

Salah satu masalah utama pemerintah daerah dalam pengelolaan aset daerah adalah ketidaktertiban administrasi dalam pengendalian inventarisasi aset. Padahal, inventarisasi aset merupakan "jantung" didalam siklus pengelolaan aset. Kondisi ini jelas menyebabkan pemerintah daerah mengalami kesulitan untuk mengetahui secara pasti seberapa besar aset yang dimiliki, aset-aset mana saja yang telah dikuasai atau bahkan yang sebenarnya berpotensi dan memiliki peluang investasi tinggi. Pemanfaatan aset properti hanya dapat dioptimalkan apabila penilaian terhadap properti daerah secara keseluruhan sudah dipenuhi. Penilaian terhadap properti tidak dapat dilakukan secara sembarangan tetapi harus melalui perhitungan dan analisis secara profesional dengan pertanggungjawaban nilai yang wajar dan *marketable*, sehingga hasil yang diharapkan dari penilaian properti tersebut mempunyai nilai yang akurat.

Unit Pengelolaan aset daerah sangat berperan dalam pengadaan serta pengelolaan sarana prasarana untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, karena faktor-faktor lain seperti sumber daya manusia dan sistem kerja yang tidak dapat dioptimalkan penggunaannya tanpa dukungan sarana dan prasarana yang memadai. Oleh karena itu, sistem pengelolaan aset daerah senantiasa dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan berprinsip pada transparansi dan perlakuan yang adil bagi semua pihak, agar hasilnya dapat dipertanggungjawabkan dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 tidak ada mengatur secara jelas jenis-jenis barang milik negara dan daerah. Jenis –jenis barang milik daerah tergambar dalam Pasal 20 dan 21 Perda No.3 Tahun 2008 Tentang Pegelolaan Barang Milik Daerah menyatakan antara lain : (1). Hasil pengadaan barang daerah yang bergerak diterima dan disimpan pada tempat yang telah ditentukan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala SKPD; (2). Penerimaan barang tidak bergerak dilakukan oleh Kepala SKPD atau pejabat yang ditunjuk dan selanjutnya dilaporkan kepada Gubernur untuk ditetapkan penggunaannya.

Dari maksud yang terdapat dalam pasal 20 dan 21 tersebut diambil kesimpulan bahwa barang milik daerah terdiri dari barang bergerak dan barang tidak bergerak. Barang bergerak , yaitu barang- barang yang bisa berpindah tempat sedangkan barang tidak bergerak adalah barang-barang yang tidak bisa berpindah tempat. Menurut Hadjon (1990), pada Manual Administrasi Barang Daerah, bahwa barang-barang milik daerah digolongkan sebagai berikut :

a.Barang tidak Bergerak

1. Tanah, tanah pertanian, perkebunan,lapangan olah raga, jalan-jalan dll
2. Gedung,gedung yang dipergunakanuntuk kantor, gudang, pabrik,sekolah, rumah sakit dll
3. Gedung tempat tinggal tetap atausementara
4. Monumen

b.Barang- barang bergerak

1. Alat besar
2. Peralatan yang berada dalam pabrik
3. Peralatan kantor
4. Semua inventaris

5. Alat pengangkutan

6. Inventaris perlengkapan rumah sakit

c. Barang persediaan yakni barang yang ada di gudang.

Setiap birokrasi pemerintahan memiliki perilaku dan sikap yang menggambarkan watak, budi pekerti dan etika. Wajib bagi birokrasi untuk mengembangkan diri agar menjadi pribadi yang dapat menjadi panutan bagi masyarakat serta sebagai pertanggungjawaban pada jabatan yang diemban. Penerapan etika dan moral dapat dilihat dari kode etik setiap birokrasi pemerintahan.

Penelitian oleh Santiarsih (2010), tentang Penerapan Etika PNS dalam pelaksanaan tugas Aparatur Pelayanan Publik (Studi di Kantor Camat Wanea Kota Manado). Menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Penerapan etika PNS (PP 42 Tahun 2001) dalam pelaksanaan tugas aparatur pelayanan publik di Kantor Camat Wanea Kota Manado sudah cukup baik dilihat dari delapan indikator yang dipakai dalam penelitian ini. Etika PNS melahirkan asas etis, standar, pedoman, dan kebijakan moral yang luhur atau baik kepada segenap aparatur dan pejabat publik (Gie, 2003).

Penelitian Arisman (2004), tentang Etika Aparatur dalam pelayanan publik. Menyatakan bahwa birokrasi pelayanan publik ini adalah pejuang dalam arti menempatkan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi atau golongan. Rela berkorban dan bekerja keras tanpa pamrih. Dengan semangat kejuangan itu seorang birokrasi akan sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai – nilai kebenaran, kebaikan, keindahan, kebebasan dan keadilan.

Penelitian oleh Wiranta (2015), tentang Transformasi Birokrasi : cara untuk penguatan etika dan integritas dalam pencegahan korupsi. Hasil; penelitian ini

komitmen pimpinan secara nasional cukup tinggi, tetapi keterlibatan masyarakat rendah. Bertahan pada skenario ini akan menyebabkan lambatnya proses transformasi birokrasi. Peran masyarakat dalam penerapan etika dipengaruhi oleh sosialisasi pedoman etika dan koordinasi pengelolaan etika.

Walaupun setiap birokrasi memiliki kode etik, tak sedikit aparat pemerintahan yang melenceng dari itu. Terbukti dengan banyaknya pemberitaan kasus-kasus penggunaan kendaraan dinas yang digunakan tidak sesuai ketentuannya. Seperti pemberitaan di media elektronik yang mengatakan bahwa Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tarakan Salman Aradeng yang mendaftar penjangkaran Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) saat itu menggunakan mobil dengan pelat merah bernomor 2.

Kemudian ada juga yang menggunakan kendaraan dinas untuk mudik saat lebaran. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) Asman Abnur mengatakan, kendaraan dinas tidak bisa digunakan untuk kepentingan pribadi saat mudik Lebaran. Hal itu sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 87/2005 tentang Pedoman Peningkatan Pelaksanaan Efisiensi, Penghematan dan Disiplin Kerja. "Kalau secara pribadi kan tidak diizinkan. Untuk penggunaan kendaraan dinas sudah diatur oleh Peraturan Menpan. Itu sudah kami edarkan ke seluruh lembaga dan pemerintah daerah," ujar Asman, saat ditemui di Kemenko Polhukam, Jakarta Pusat, (dikutip dari Kompas.com).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah, pasal 6 ayat (2) huruf e "Menteri bertanggung jawab untuk menggunakan barang milik negara untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian / lembaga". Artinya penggunaan

mobil dinas untuk kepentingan mudik lebaran adalah kepentingan pribadi yang tidak seharusnya menggunakan kendaraan dinas.

Dari dua contoh kasus penggunaan kendaraan dinas yang tidak digunakan sesuai ketentuannya, di Kabupaten Sampang sendiri telah terjadi kasus yang lebih *extrime* yaitu kendaraan dinas jenis sepeda motor yang digunakan oleh Sekcam Karang Penang merk Honda Vario dengan Nomor Polisi (Nopol) M 2022 PP itu terpaksa digadaikan sebagai jaminan hutang sebesar Rp. 77.125.000 (*Tujuh Puluh Tujuh Juta Seratus Dua Puluh Lima Ribu Rupiah*).

Telah dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 4 ayat (1) bahwa “Barang milik daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilarang digadaikan/dijaminkan untuk mendapatkan pinjaman atau diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah daerah”. Digadaikan untuk pembayaran atas tagihan pemerintah daerah saja dilarang apalagi untuk kepentingan pribadi. Tindakan yang dilakukan oleh Sekcam Karang Penang ini sudah jelas melanggar peraturan pemerintah.

Walaupun banyak hal yang bisa dilakukan dengan menggunakan kendaraan dinas tetapi tetap saja itu melanggar aturan pemerintah. Apapun alasannya jika menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan pribadi adalah pelanggaran. Kabupaten Sampang dipilih sebagai lokasi penelitian ini dikarenakan masih sering terlihat penggunaan kendaraan dnas diluar jam kerja oleh pegawai negeri sipil maupun non pegawai negeri.

Itulah sebagian contoh yang peneliti ambil dari sekian banyak pelanggaran etika penggunaan kendaraan dinas. Kejadian – kejadian di atas membuktikan bahwa tak sedikit aparat hukum yang masih saja menggunakan kendaraann dinas untuk

kepentingan pribadi. Oleh sebab itu penelitian ini berjudul "Etika PNS dalam Penggunaan Kendaraan Dinas : Tinjauan Teori Etika Utilitarianisme"

1.2 Pertanyaan dan Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang fenomena penggunaan aset daerah khususnya mobil atau pun motor dinas yang terjadi kabupaten Sampang. Penelitian ini akan mengamati etika di kalangan aparat pemerintahan.

Penelitian ini didasarkan pada pemahaman peneliti bahwa pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah dan para pengguna Barang Milik Daerah memiliki wewenang dan tanggungjawab dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengelola aset daerah. Sepak terjang sejak pengajuan, pemanfaatan, pelaksanaan, hingga pemeliharaan aset milik daerah. Ada "bayangan hitam" yang ingin dilihat dalam sebuah pribadi pegawai negeri sipil. Mustahil melihat dengan "mata telanjang" penyalahgunaan kendaraan dinas dalam lingkup umum maupun *private*.

Penelitian ini secara umum adalah bagaimana etika aparaturnegara atau pegawai negeri sipil dalam menggunakan mobil atau sepeda motor dinas ? Kepala SKPD selaku pengguna barang milik daerah berwewenang dan bertanggungjawab mengajukan rencana kebutuhan bagi SKPD yang dipimpinnya, menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.

Pernyataan ini akan sedikit memperjelas apa dibalik "bayangan hitam" dalam etika penggunaan aset yang terjadi. Selanjutnya, saya akan menelusuri alasan – alasan atau faktor yang memancing pegawai negeri sipil menggunakan kendaraan dinas tidak pada tempatnya. Saya merasa tidak seluruh Pegawai Negeri Sipil

menyadari bahwa mereka melakukan praktik penyalahgunaan aset, sebagian dari mereka bahkan menganggap wajar menggunakan kendaraan dinas untuk kepentingan pribadi. Terbukti dari maraknya kendaraan dinas atau aset daerah yang digunakan tidak sesuai dengan waktu dan tempat yang seharusnya.

Dengan demikian, fokus yang dipilih peneliti adalah peneliti ingin memahami etika pegawai negeri sipil dalam penggunaan aset daerah. Fokus ini dibuat setelah mengamati secara sepintas SKPD beserta para pegawai negeri sipil yang menggunakan kendaraan dinas di Kabupaten Sampang.

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada pertanyaan penelitian yang telah dijabarkan di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah mengetahui dan memahami etika pegawai negeri sipil dalam menggunakan kendaraan dinas yang telah diamanatkan padanya.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini adalah sebuah usaha untuk menggali informasi yang dianggap sentitif oleh beberapa kalangan dengan menggunakan metode yang belum banyak dilakukan oleh mahasiswa yaitu pendekatan kualitatif. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain : *Pertama*, Manfaat Teoritis; penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna mengenai penggunaan kendaraan dinas yang telah ditetapkan. Manfaat praktis; penelitian ini diharapkan dapat memberikan 3 (tiga) manfaat sebagai berikut : (1) Bagi peneliti; penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti tentang etika penggunaan kendaraan dinas (2) Bagi Pemerintah; penelitian ini dapat memberikan evaluasi

untuk meminimalisir tindakan penggunaan kendaraan dinas yang tidak pada tempatnya di lingkungan pemerintahan agar terbentuk sebuah Pemerintahan Daerah yang bersih dan bertanggungjawab.