

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu elemen dalam neraca pemerintah daerah adalah aset. Dalam laporan neraca, informasi tentang aset menggambarkan potensi ekonomi serta kondisi kekayaan yang dimiliki pemerintah daerah. Dari informasi tersebut masyarakat dapat menilai kemandirian keuangan daerah tersebut serta seberapa menarik melakukan investasi di wilayah itu terkait dengan keamanan berinvestasi serta potensi keuntungan yang bisa di dapat. Selain itu, terkait kelengkapan dan prasarana publik juga dapat memberikan dampak kenyamanan bertempat tinggal di daerah tersebut. (Mulalinda, 2014)

Manajemen aset dilakukan supaya aset-aset yang dimiliki oleh daerah dapat berfungsi secara maksimal serta menjadi modal awal bagi pemerintah daerah dalam mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah daerah. Dengan kata lain, aset daerah adalah urusan yang harus dikelola dengan baik dan benar sehingga akan terwujud pengelolaan aset daerah yang transparan, efisien, bertanggungjawab dan adanya kepastian nilai aset daerah yang dapat berfungsi untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintah daerah. Sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu, jadi aset daerah jika tidak dikelola dengan semestinya, justru akan menjadi beban bagi pemerintah daerah.

Permasalahan tentang aset merupakan satu dari berbagai permasalahan yang selalu terjadi pada hampir setiap instansi pemerintah terutama entitas yang memiliki aset dengan jumlah yang sangat besar. Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan penerimaan yang optimal, pengeluaran yang efisien serta pengelolaan kekayaan/ aset daerah secara efektif, jumlah dan potensi kekayaan/ aset negara yang sangat besar ini masih dirasa belum dimanfaatkan secara optimal. Menurut Sidik (2006) dalam Sahlan (2015) penyebabnya antara lain yaitu :

- 1) Lemahnya pengawasan dan koordinasi;
- 2) Alokasi aset yang kurang efisien;
- 3) Penguasaan secara langsung maupun tidak langsung oleh pihak lain;
- 4) Letak geografis dan jenis aset yang beragam;
- 5) Basis data yang belum terintegasi.
- 6) Adanya kepentingan yang melekat yang beragam;
- 7) Unifikasi regulasi yang belum ada;

Dengan adanya hal tersebut, akan memicu kerugian negara yang disebabkan oleh kompleksitas masalah serta pelaksanaan pengelolaan aset/ barang milik daerah yang kerap tumpang tindih.

Pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah telah dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 1 poin 28 yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi: 1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran; 2)

pengadaan; 3) penggunaan; 4) pemanfaatan; 5) pengamanan dan pemeliharaan; 6) penilaian; 7) pemindahtanganan; 8) pemusnahan; 9) penghapusan; 10) penatausahaan; dan 11) pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual menjelaskan bahwa 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 tetap sendiri adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan, atau dimaksudkan untuk digunakan, dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Klasifikasi aset tetap didasarkan atas sifatnya yang sama atau fungsinya pada aktivitas operasi entitas. Dalam laporan keuangan, komponen aset tetap meliputi Tanah; Peralatan dan Mesin; Gedung dan Bangunan; Jalan, Irigasi, dan Jaringan; Aset Tetap Lainnya; dan Konstruksi dalam Pengerjaan.

Aset/ barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar yang pada akhirnya dapat mewujudkan pengelolaan barang atau aset yang memenuhi akuntabilitas. Aset yang

dimiliki pemerintah daerah sangat bervariasi baik jenis maupun jumlahnya, sehingga berpotensi memunculkan permasalahan. Permasalahan manajemen aset/barang milik daerah tersebut biasanya disebabkan diantaranya karena belum dilakukannya inventarisasi seluruh aset daerah yang masih tersebar dan ketidakjelasan status kepemilikan atas beberapa jenis aset, seperti: tanah dan bangunan. (Ratnasari, 2015)

Dalam penelitian sebelumnya seperti yang dilakukan oleh Mulalinda dan Tangkuman (2014) pada Dinas PPKAD Kabupaten Sitiro menunjukkan bahwa sistem dan prosedur pelaksanaan pengamanan dan pemeliharaan aset/barang daerah belum efektif karena kurang sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007. Hambatan dalam pelaksanaan pengelolaan aset milik daerah tersebut adalah pejabat pelaksana pemerintah daerah tidak melakukan pengamanan secara fisik terhadap barang milik daerah karena tidak adanya gudang penyimpanan barang, dan belum adanya dana alokasi khusus untuk pemeliharaan barang milik daerah. Solusinya adalah dengan membangun gudang penyimpanan barang serta menganggarkan pelaksanaan pemeliharaan barang milik daerah tersebut.

Menurut artikel yang ditulis oleh Shabrina (2014) yang meneliti pengamanan aset Pemerintah Kota Surabaya baik secara administratif, fisik maupun hukum ditemukan beberapa permasalahan yaitu belum terinventarisirnya aset tanah milik Pemerintah Kota Surabaya yang akurat dalam SIMBADA, kurangnya sumber daya aparatur pengamanan fisik dalam memonitor aset tanah milik Pemkot, penguasaan tanah milik Pemkot oleh

pihak ketiga tanpa adanya hubungan hukum yang jelas, kurangnya sarana dan prasarana seperti kendaraan dinas untuk melakukan monitoring di lapangan, dan beberapa aset tanah milik Pemerintah Kota Surabaya yang belum bersertifikat. Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, maka diharapkan Pemerintah Kota Surabaya melakukan sinkronisasi terhadap aset-aset SKPD, kemudian menginventarisir aset-aset tersebut dalam SIMBADA. Pemkot juga diharapkan segera melakukan sertifikasi terhadap aset tanah yang masih belum jelas status dan kedudukannya.

Krisindarto (2012) melakukan penelitian mengenai pengelolaan aset tanah milik Pemerintah Kota Semarang. Dari penelitian tersebut diketahui bahwa terdapat dua permasalahan terkait belum optimalnya pengelolaan aset tanah di Kota Semarang. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain pelaksanaan dalam siklus pengelolaan aset yang belum dilaksanakan secara optimal, dan Pemerintah Kota Semarang belum memiliki dan menjalankan strategi terkait optimasi aset. Dengan adanya permasalahan mengenai pengelolaan aset tanah tersebut, maka diharapkan Pemerintah Kota Semarang menyusun Peraturan Daerah yang mengatur tentang strategi dan optimasi aset daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Berahim (2015) pada 13 proyek yang ditinjau melalui Laporan Umum Auditor mengenai kegiatan Departemen Pemerintahan dan Instansi Pemerintah Malaysia dari tahun 2011 sampai 2013 menunjukkan bahwa pemborosan anggaran pemerintah disebabkan oleh kegagalan pemanfaatan dan pengelolaan tanah milik pemerintah daerah. Oleh

karena itu, pemerintah daerah harus menetapkan strategi serta melakukan perbaikan administrasi dan manajemen terutama pada asset tak bergerak sehingga dapat mengurangi masalah anggaran pemerintah daerah di Malaysia.

Abdullah et.al (2011) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa terdapat lima masalah utama manajemen dalam pengelolaan aset tanah milik pemerintah Malaysia. Permasalahan tersebut antara lain kurangnya unit/departemen yang tepat dalam mengurus pertanahan pada kementerian, kurangnya keahlian, kurangnya strategi yang tepat, kurangnya prosedur manajemen yang tepat dan kurangnya penggunaan IT. Sehingga diharapkan pemerintah Malaysia menambah departemen khusus yang mengurus pertanahan pada kementriannya serta merekrut sumber daya manusia yang cakap dan handal dalam pelaksanaan pengelolaan aset tanah milik Malaysia.

Masalah-masalah pada aset tetap yang sering terjadi pada Pemerintah Daerah berkaitan dengan pengamanan aset tidak bergerak secara umum berdasarkan ikhtisar hasil pemeriksaan BPK-RI mulai tahun 2008 sampai dengan 2015 diantaranya yaitu :

1. Masih banyak aset tanah dan bangunan tidak didukung dengan bukti hak atas tanah yang sah (belum bersertifikat) atau belum dibaliknamakan atas nama Pemda sehingga hak atas tanah tersebut lemah dan rawan dikuasai pihak lain;
2. Aset tanah dikuasai pihak ketiga tanpa perjanjian yang jelas sehingga menyulitkan pada saat akan mengambil alih kembali;

3. Hasil pengadaan tanah belum dipasang batas-batas tanah, sehingga pengakuan kepemilikan atas tanah secara hukum masih lemah dan memberikan peluang timbulnya pengambilalihan atau penggunaan atas tanah tersebut oleh pihak lain;
4. Aset tanah dan bangunan tidak tercatat dalam neraca sehingga berpotensi terjadi penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Selain permasalahan-permasalahan diatas, mengutip pernyataan Menteri Agraria dan Tata Ruang bahwa masalah pertanahan yang terjadi karena jenis hak atas tanah yang dikenal di Indonesia ada banyak. Jika di luar negeri hanya kita kenal tanah negara dan tanah adat. Tapi di negara kita ada *eigendom*, *erfpacht*, dan yang lainnya.

Tercatat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dalam kurun waktu 9 (sembilan) tahun terakhir (2008-2016), Pemerintah Kabupaten Sumenep selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Salah satu permasalahan yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten Sumenep memperoleh opini WDP karena belum memaksimalkan aset tetap (tanah dan bangunan) milik pemerintah Kabupaten Sumenep. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kendala terutama masalah inventarisasi aset sebagaimana hingga sekarang belum ada data yang baku tentang jumlah luas tanah milik pemerintah Kabupaten Sumenep, termasuk masalah legal audit sebagaimana data dari BPPKAD Kabupaten Sumenep tentang Rekapitulasi Aset Tanah per

31 Desember 2016 yaitu sebanyak 1.440 bidang tanah, yang baru bersertifikat 484 bidang (33,61%) dan sisanya 956 bidang (66,39%) tidak memiliki status hukum yang jelas. Permasalahan aset tersebut yang menjadi kendala Kabupaten Sumenep untuk meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Hal ini menimbulkan adanya anggapan bahwa kegiatan inventarisasi aset tetap terutama yang berkaitan dengan pengamanan aset tidak bergerak masih menemukan permasalahan yang mana dalam pelaksanaannya sering tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan yang benar. Permasalahan lainnya adalah terbatasnya kualitas sumber daya manusia serta sarana dan prasarana penunjang yang kurang termanfaatkan dengan baik dalam mendukung pelaksanaan inventarisasi aset pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hal ini tentu saja turut mempengaruhi penilaian BPK secara khusus terhadap kinerja pengelolaan aset daerah serta kinerja keuangan Kabupaten Sumenep secara umum.

Berdasarkan uraian di atas, dengan memperhatikan opini BPK-RI terhadap pemerintah daerah Kabupaten Sumenep dan hubungannya dengan permasalahan-permasalahan terkait aset tidak bergerak, maka penting rasanya untuk dapat mengetahui lebih lanjut berbagai permasalahan atas aset tidak bergerak yang terjadi pada pemerintah daerah Kabupaten Sumenep. Penelitian ini bukan hanya untuk mengetahui berbagai permasalahan mengenai aset tidak bergerak seperti pada penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, namun akan dicari juga bagaimana solusi dari permasalahan tersebut. Atas dasar tersebut, maka peneliti mengambil

penelitian yang berjudul “**Model Pengamanan Barang Milik Daerah Pada Aset Tidak Bergerak Dengan Pendekatan *Soft System Methodology* (SSM)**”.

1.2. Rumusan Masalah

Berpijak pada latar belakang diatas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana model pengamanan barang milik daerah pada aset tidak bergerak di Kabupaten Sumenep yang efektif ?

1.3. Tujuan Penulisan

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah disajikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyusun model pengamanan barang milik daerah pada aset tidak bergerak yang efektif di Kabupaten Sumenep.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan dan terjawabnya rumusan masalah secara akurat. Manfaat dari penelitian ini dibedakan menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun manfaat dalam penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis

- a. Memberikan sumbangan ilmiah dalam bidang ilmu akuntansi yaitu penggunaan metode *soft system methodology* dalam membangun model konseptual.
- b. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan permasalahan manajemen aset terutama aset tidak bergerak.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, saran dan masukan bagi Kabupaten Sumenep khususnya pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPPKAD) serta dapat mengevaluasi langkah-langkah dalam rangka mengatasi permasalahan aset tidak bergerak.

3. Manfaat kebijakan

Selain dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu acuan dalam pengambilan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sumenep, seperti pembuatan peraturan daerah tentang pengelolaan barang milik daerah secara umum atau pengamanan aset tidak bergerak secara khusus.