

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berlakunya Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah mengakibatkan setiap daerah otonom untuk menjalankan, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Walaupun melaksanakan urusan pemerintahan secara otonom, Rahman (2019) menjelaskan pemerintah daerah dalam konteks negara kesatuan bersifat *dependent* dan *subordinate* dari pemerintah pusat, artinya dalam penyelenggaraannya pemerintah daerah tidak bisa terlepas dari pemerintah pusat. Salah satu dari banyak hal yang menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah adalah pengelolaan keuangan daerah. UU nomor 23 menjelaskan keuangan daerah merupakan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang. Keuangan daerah kemudian dituangkan ke dalam APBD (Anggaran Pembelanjaan dan Biaya Daerah), dibuat berdasarkan rencana keuangan tahunan daerah dan ditetapkan melalui Perda (Peraturan Daerah).

Salah satu informasi yang dituangkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) adalah informasi mengenai Barang Milik Daerah. Permendagri nomor 19 Tahun 2016 mendefinisikan Barang Milik Daerah adalah barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang Milik Daerah ini selanjutnya akan dikelompokkan dalam kategori aset tetap dan dilaporkan dalam neraca. Pengelola Barang Milik Daerah harus menghimpun laporan barang pengguna semesteran dan tahunan sebagai bahan penyusunan laporan Barang Milik Daerah. Laporan Barang Milik Daerah ini selanjutnya digunakan sebagai bahan untuk menyusun neraca pemerintah daerah. Barang yang dijelaskan sebelumnya adalah benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan baku, barang setengah jadi, barang jadi/peralatan, yang spesifikasinya ditetapkan oleh pengguna barang, Kementerian Keuangan Republik Indonesia,(2017). Maulalinda dan Tangkuman (2014) menjelaskan nilai aset dalam laporan neraca menggambarkan kondisi kekayaan dan potensi ekonomi yang dimiliki

oleh pemerintah daerah, sehingga informasi tersebut dianggap berharga atau penting. Pengelolaan Barang Milik Daerah secara optimal merupakan salah satu upaya untuk memperkuat otonomi daerah, yaitu dengan menerapkan mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Sinergi yang dilakukan antara lembaga/kementerian terkait akan memberdayakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Pelaksanaan siklus pengelolaan Barang Milik Daerah bukanlah perkara mudah. Kebutuhan akan pengakuan aset publik serta pendaayagunaannya secara efisien, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah didorong oleh gagasan bahwa pemerintah dan masyarakat perlu memiliki gambaran lengkap tentang sumber daya publik tersebut. Tidak hanya gambaran lengkap, karena pengelolaannya dilaksanakan atas nama rakyat, maka harus dilakukan dengan rasa tanggung jawab. Pengelolaan BMD dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindah tangan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Sebelas kegiatan yang tergabung dalam siklus ini saling terkait antar satu dan lainnya dan menjadi pedoman bagi setiap pemerintahan daerah untuk melakukan pengelolaan Barang Milik Daerah.

Sejumlah bukti adanya permasalahan yang dapat ditemukan dalam beberapa penelitian terdahulu menggambarkan bahwa pengelolaan Barang Milik Daerah di berbagai pemerintah daerah di Indonesia masih belum maksimal. Salah satu penelitian yang menjelaskan permasalahan tersebut adalah yang dilakukan oleh Mokodampit, dkk. (2017). Dijelaskan bahwa salah satu permasalahan terkait pengelolaan Barang Milik Daerah adalah ketidaksesuaian antara regulasi dan praktik dalam melakukan pengelolaan. Beberapa kegiatan seperti pemeliharaan dan pengamanan Barang Milik Daerah belum dilakukan secara optimal. Hal ini juga dibuktikan dengan adanya temuan dari BPK yaitu tidak adanya kartu pemeliharaan barang. Penelitian lainnya dilakukan oleh Syahputra, dkk. (2017). Dalam penelitiannya dijelaskan bahwa salah satu faktor penyebab kurang optimalnya pengelolaan Barang Milik Daerah adalah lemahnya kompetensi SDM, yaitu kinerja aparatur pengelola Barang Milik Daerah.

Faktor lainnya adalah kurang maksimalnya kegiatan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian sehingga berdampak pada aktivitas lain dalam siklus pengelolaan Barang Milik Daerah. Penelitian lainnya juga dilakukan oleh Astuti (2020). Berdasarkan hasil penelitiannya, dijabarkan beberapa permasalahan terkait pengelolaan Barang Milik Daerah, diantaranya adalah kurangnya sosialisasi antara pengguna dan pengelola barang; anggaran, sarana dan prasarana yang kurang memadai, kurangnya tanggung jawab pengelola barang dan pengguna barang dan; SOP yang belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Proses pengambilan data akan dilakukan di Pemerintahan Kota X atau dalam hal ini adalah BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) sebagai badan atau lembaga yang menangani informasi dan pengelolaan BMD di Kota X. Pemilihan Pemerintahan Kota X dilakukan setelah mengumpulkan dan meninjau informasi-informasi terkait lemahnya pengelolaan BMD di Kota X. Padahal jika melihat dari opini audit, pemerintah Kota X berhasil mendapatkan opini WTP 12 kali secara berturut-turut (1). Namun, masih ditemukan beberapa anomali dari pencapaian tersebut, seperti pernyataan dari wawancara dengan Ida Winarti, S.E., seorang analis aset di BPKAD Kota X, diungkapkan bahwa "*aset-aset dengan nilai besar seperti tanah dan bangunan... sering tidak ada sertifikatnya*" yang berpotensi diklaim oleh pihak lain. Pernyataan ini menunjukkan bahwa banyak aset belum terlindungi secara hukum, memperlihatkan kelemahan dalam pengelolaan dan pencatatan aset daerah. Selain itu pernyataan ini juga didukung oleh beberapa penelitian terdahulu oleh (2) yang menemukan beberapa Kendala atau faktor penghambat yang ditemui dalam pelaksanaan siklus pengelolaan barang milik daerah adalah faktor SDM karena perlunya pengetahuan dan pemahaman SDM dalam pengelolaan aset tetap, komitmen pemimpin karena perlunya kekonsistenan struktur organisasi yang ditetapkan pemimpin dan perlunya perhatian atau ketegasan seorang pemimpin dan faktor penilaian aset juga merupakan hal yang menjadi kendala, terutama penilaian aset yang tidak diketahui pengadaannya.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, pengelola BMD terdiri dari sebelas kegiatan yang dimulai dari perencanaan kebutuhan penganggaran sampai dengan pembinaan, pengawasan dan pengendalian, penelitian ini akan menitikberatkan

pembahasan pada kegiatan atau aktivitas pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Selanjutnya, kegiatan ini akan dikerucutkan menjadi pengawasan dan pengendalian. Kegiatan ini dipilih untuk menjadi fokus dalam penelitian ini setelah peneliti mengkaji tujuan dari kegiatan ini. Pengawasan dan Pengendalian dilaksanakan dengan tujuan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pengelolaan BMD secara tepat sasaran. Agar dapat mencapai tujuan dan harapan dari PP nomor 28 tahun 2020 yang menyatakan bahwa pengelolaan BMD perlu dilaksanakan secara optimal, maka perlu adanya pengawasan dan pengendalian di dalamnya. Pengawasan dan Pengendalian BMD merupakan komponen penting dan menjadi dasar bagi pijakan operasional dalam pengelolaan BMD yang baik dan benar. Pengendalian dan pengawasan yang efektif dapat membantu menjaga barang milik daerah, menjamin tersedianya laporan BMD yang dapat dipercaya, meningkatkan kepatuhan bagi para pelaku pengelola BMD terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku, serta mengurangi terjadinya risiko kerugian, penyimpangan dan pelanggaran atas pengelolaan BMD. Pengawasan dan pengendalian dilaksanakan dengan tujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya pengelola BMD, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan barang milik daerah, dan ketaatan dalam mematuhi peraturan perundang-undangan.

Selain melihat tujuan dari pengawasan dan pengendalian, urgensi dari pemilihan kegiatan ini juga dilihat dari hasil beberapa penelitian terdahulu oleh Lukito (2017), Syahputra, dkk. (2018), Sihombing, dkk. (2016). Beberapa penelitian tersebut lebih banyak menjelaskan mengenai pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan BMD. Beberapa peneliti tersebut menyarankan agar pembinaan, pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan BMD perlu dikaji secara lebih mendalam. Lukito (2017) menjelaskan bahwa berdasarkan hasil riset yang dilakukannya terkait pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, menyarankan agar elemen pengawasan dan pengendalian menjadi *concern* yang perlu diprioritaskan. Pengawasan dan pengendalian BMD merupakan masalah yang sering terjadi dalam laporan keuangan atas pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), seperti masalah kurangnya informasi yang dihasilkan dan kesalahan dalam penyajian laporan pertanggungjawaban. Selanjutnya, masalah lain yang dikemukakan dalam studi yang

dilakukan oleh Syahputra, dkk. (2018) menjelaskan mengenai lemahnya kompetensi SDM pengelola barang milik daerah. Menurutnya hal tersebut dikarenakan kurang optimalnya pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan barang milik daerah. Syahputra, dkk. (2018) juga menambahkan bahwa pengawasan dan pengendalian perlu dilakukan secara intensif dan berkelanjutan, khususnya pada pembinaan OPD (Organisasi Perangkat Daerah). Pengawasan dan kontrol atasan yang lebih intensif dan berkelanjutan dapat dijadikan sebagai upaya dalam memotivasi aparatur pengelola BMD. Efektivitas sistem pengawasan dan pengendalian atasan adalah bentuk dari pembinaan yang erat kaitannya dengan kompetensi sumber daya manusia khususnya pimpinan instansi pemerintah daerah. Terdapat pula studi lainnya yang dilakukan oleh Sihombing, Rachmina, dan Sarma (2016) menyimpulkan bahwa sistem pengawasan dan pengendalian pengelolaan BMD belum sepenuhnya dapat diandalkan karena beberapa Organisasi Perangkat Daerah (OPD) belum memiliki *database* yang memadai.

Berbeda dengan beberapa studi terdahulu yang dilakukan oleh Lukito (2017), Sihombing, dkk. (2016) juga Syahputra, dkk. (2018), yang melakukan penelitian terkait kesesuaian pelaksanaan pengawasan, dan pengendalian dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia, penelitian ini berusaha untuk melihat pengawasan dan pengendalian BMD melalui perspektif *characteristic of good practice*. Karakteristik ini merupakan hasil adopsi dari penelitian yang pernah dilakukan oleh Kaganova & Telgarsky (2018). *Characteristic of good practice* adalah sekumpulan *good practice* dalam manajemen aset yang didasarkan pada literatur internasional, *professional debate* di antara para manajer yang berkecimpung dalam aset publik pada sejumlah negara (terutama Kanada dan Inggris), dan *empirical knowledge* yang luas mengenai pengalaman dalam manajemen aset yang telah dikumpulkan dari peneliti-peneliti sebelumnya. Pemilihan karakteristik ini dirasa sesuai dengan kegiatan pengawasan dan pengendalian BMD. Pengawasan dan pengendalian dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh mekanisme dan prosedur dalam pengelolaan BMD dilakukan secara tepat dan benar. Sedangkan karakteristik ini merupakan alat penilaian awal dan evaluasi kinerja yang cukup ringkas namun menyeluruh serta memasukkan elemen-elemen universal mengenai manajemen aset yang baik. Keduanya memiliki korelasi, pembinaan dan pengawasan adalah kegiatan

yang dilakukan untuk memastikan keseluruhan proses berjalan semestinya dan karakteristik ini digunakan sebagai alat penilaian dan evaluasi kinerja. Kaganova & Telgarsky, pada bagian akhir penelitiannya juga menyarankan agar karakteristik ini dapat diterapkan di negara berkembang. Alasannya adalah negara berkembang merupakan negara yang memiliki tingkat urbanisasi yang cepat. Penilaian yang berdasar *characteristic of good practice* ini diharapkan dapat menjadi alat penilaian yang praktis dan berfungsi sebagai panduan dalam mengelola aset. Karakteristik ini terkait dengan tiga poin utama yaitu (i) didasarkan pada pemahaman yang baik tentang apa yang menjadi poin penting dalam “*good asset management*”; (ii) mengevaluasi manajemen aset dalam tiga kelompok aset modal yaitu bangunan, tanah dan infrastruktur secara konsisten dan; (iii) memberikan informasi yang cukup spesifik kepada pemerintah daerah sebagai pihak yang mengelola aset daerah tentang peningkatan yang diperlukan dalam manajemen asset pemerintah daerah. Penggunaan *characteristic of good practice* ini diharapkan dapat memudahkan bagi masyarakat/*stakeholder* atau bahkan pemerintah daerah sekalipun dalam melakukan pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan BMD. Karakteristik ini akan mencoba memfasilitasi pemahaman yang lebih baik tentang penilaian awal dalam melakukan pengelolaan BMD.

Barang Milik Daerah merupakan salah satu alat dalam penyelenggaraan roda pemerintahan daerah guna mendukung pelayanan kepada masyarakat/*stakeholder*. Pola pengawasan dan pengendalian yang dilakukan secara maksimal diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan mengenai pengelolaan BMD pada Pemerintah Kota X. *Characteristic of good practice* yang merupakan kumpulan definisi mengenai *good asset management* diharapkan dapat mengisi kesenjangan dalam kegiatan pengawasan dan pengendalian pengelolaan BMD Kota X sehingga aset-aset daerah dapat mendatangkan manfaat pada masa yang akan datang.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini melihat kegiatan pengawasan dan pengendalian tersebut melalui kaca mata *characteristics of good practice*. Karakteristik ini diharapkan dapat menjadi alat penilaian awal yang praktis namun menyeluruh dalam pengelolaan Barang Milik Daerah. Sebelum melihat pengawasan dan pengendalian dari perspektif *characteristic of good practice*, peneliti akan menjabarkan terlebih dahulu mengenai proses pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Kota X, atau dalam hal ini oleh BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kota X. Setelah mengetahui runtutan proses tersebut, peneliti ingin mengetahui dan menjabarkan apakah *characteristic of good practice* dapat diadopsi oleh BPKAD Kota X dalam melakukan kegiatan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah. Karakteristik-karakteristik tersebut diharapkan dapat menutupi kesenjangan yang ada dan meminimalisir risiko dalam pengelolaan Barang Milik Daerah. Berdasarkan uraian di atas maka rumusan masalah atau pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana praktik pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan BMD di Pemerintah Kota X?
2. Bagaimana praktik pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan Barang Milik Daerah di Pemerintah Kota X berdasarkan perspektif *characteristics of good practice*?
3. Bagaimana *characteristics of good practice* dapat diadopsi oleh Pemerintah Kota X dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, berikut merupakan tujuan dilakukannya penelitian ini:

1. Menganalisis praktik pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan BMD di Pemerintah Kota X.
2. Mendiskripsikan praktik pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan BMD di Pemerintah Kota X berdasarkan perspektif *characteristics of good practice*.

3. Menganalisis mengenai *characteristic of good practice* dapat digunakan atau diadopsi oleh Pemerintah Kota X dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah.

D. Kontribusi Penelitian

Terdapat tiga kontribusi penelitian yang diharapkan timbul akibat penelitian ini, yaitu kontribusi teoritis, kontribusi praktis dan kontribusi kebijakan:

1. Kontribusi Teori

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan terkait pengelolaan Barang Milik Daerah, khususnya pengawasan dan pengendalian. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kajian empiris yang bermanfaat terkait perspektif baru, *characteristic of good practice*, dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah. *Characteristic of good practice* diharapkan dapat digunakan untuk memberikan pengembangan pemahaman yang lebih mendalam terkait penilaian awal dalam pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah.

2. Kontribusi Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi semua pihak yang terlibat dalam kegiatan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah atau dalam hal ini adalah pihak-pihak di BPKAD Kota X. Pertimbangan-pertimbangan tersebut berkaitan dengan upaya-upaya untuk memperbaiki pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah menjadi lebih efektif sehingga dapat meminimalisir risiko kesalahan dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kebijakan kepada pimpinan BPKAD Kota X sebagai penanggungjawab dalam melakukan pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah. Penelitian ini dapat diharapkan dapat menjadisuatu dorongan dalam pembuatan kebijakan atau peraturan daerah (Perda) terkait proses dan *standard operating procedure*

pengawasan dan pengendalian Barang Milik Daerah berdasarkan *characteristic of good practice*.

