

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*. Konsep ini bukan merupakan hal baru di Indonesia. Karena hampir seluruh instansi maupun lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas dalam menjalankan fungsi administratif dan pemerintahannya. Pada era orde baru konsep akuntabilitas belum bisa diterapkan secara konsisten, sehingga memunculkan berbagai macam penyimpangan dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang tidak bertanggungjawab.

Era reformasi yang bertujuan menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) menjadikan masyarakat lebih kritis dan berani untuk meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah terkait dengan aktivitas dan kegiatan pemerintah dalam menggunakan uang publik (*public money*). Pada hakikatnya akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi amanah (*agent*) kepada pihak pemberi amanah (*principal*). Sehingga, dalam mewujudkan akuntabilitas yang baik, pemerintah dituntut untuk dapat membenahi sistem birokrasi agar dapat mewujudkan tujuan dari reformasi tersebut.

Akuntabilitas keuangan merupakan bagian terpenting dari pertanggungjawaban uang publik (*public money*). Namun sayangnya saat ini akuntabilitas keuangan daerah masih buruk. Seperti yang dilansir oleh vivanews.com (15 Oktober 2008), menurut Ketua BPK prosentase Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapat opini wajar tanpa

pengecualian (*unqualified opinion*) dan wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*) dalam kurun waktu 2004-2007 menurun drastis. Sedangkan LKPD dengan opini Tidak Memberikan Pendapat (*disclaimer*) dan opini Tidak wajar (*adverse opinion*) meningkat.

Pada tahun 2009, hasil pemeriksaan BPK atas LKPD semester II Tahun 2008 belum menunjukkan informasi keuangan yang berkualitas. Karena masih banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah termasuk keterlambatan dalam penyampaian informasi keuangan. Sedangkan salah satu syarat dari laporan keuangan yang berkualitas adalah tepat waktu. Seperti pernyataan Ketua BPK RI yang dikutip dari jpn.com (Senin, 18 Mei 2009), yakni :

...dari audit BPK terungkap sebanyak 191 LKPD pada semester II tahun 2008 terlambat diserahkan ke BPK. Keterlambatan ini sekaligus juga menjadi indikator buruknya kualitas laporan keuangan. Sekitar 72 LKPD memperoleh opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atau disclaimer, dan 8 LKPD memperoleh opini Tidak Wajar (TW).

Selain itu, kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) 2009 makin menurun. “Buktinya, Laporan Hasil Pemeriksaan Semester (LHPS) II-2010 menunjukkan LKPD yang memperoleh opini tidak wajar meningkat 54 persen dari 2008 sebanyak 31 laporan keuangan menjadi 48 laporan keuangan” (vivanews.com, 5 April 2011). Salah satu penyebab perolehan opini tidak memberikan pendapat (*disclaimer*) dan opini tidak wajar adalah dalam kegiatan pengendalian aset tetap. Seperti pernyataan ketua BPK RI, Hadi Purnomo dalam vivanews.com (5 April 2011), yakni:

...Kelemahan SPI yang sering terjadi dalam LKPD terutama pada pengendalian aset tetap seperti nilai aset tetap tidak dikapitalisasi dengan biaya-biaya yang telah dikeluarkan, perbedaan pencatatan antara saldo aset

tetap pada neraca dengan dokumen sumber dan penyajian aset tetap tidak didasarkan hasil inventarisasi dan penilaian.

Supaya LKPD berkualitas serta dapat memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian dari BPK, maka pemerintah harus memperbaiki enam bidang yakni sistem pembukuan, sistem aplikasi teknologi komputer, inventarisasi aset dan utang, jadwal waktu penyusunan laporan keuangan dan pemeriksaan, serta pertanggungjawaban anggaran, *quality assurance* atas LKPD oleh pengawas intern, dan sumber daya manusia.

Dari uraian di atas, inventarisasi aset yang merupakan salah satu bagian dari pengelolaan barang milik daerah menjadi salah satu bidang yang penting. Namun pada kenyataannya inventarisasi aset tersebut belum dapat terlaksana dengan baik sesuai Permendagri Nomor 17 Tahun 2007. Bahkan pejabat dan aparatur pemerintah terkesan tidak peduli dan belum mengelola barang milik daerah tersebut secara efektif dan efisien, sehingga terdapat barang milik daerah yang dikelola pihak lain dengan biaya sewa yang murah dan bahkan dapat berpindahtangan secara tidak wajar. Tentunya hal ini akan menimbulkan kerugian yang besar bagi Pemerintah.

Seperti yang terjadi di Kota Cirebon, yakni adanya sengketa tanah antara PD. Pembangunan dengan Jumhana Kholil cs. Di mana sebelum PD. Pembangunan menyertifikasi, tanah tersebut telah disewa oleh Jumhana Kholil cs. pada tahun 2005. Setelah disewa, tanah tersebut telah disertifikatkan oleh Jumhana Kholil cs tanpa sepengetahuan PD. Pembangunan. Berdasarkan pemeriksaan BPKP Provinsi Jawa Barat, ditemukan transaksi-transaksi yang tidak jelas peruntukannya. Sehingga menyebabkan kerugian negara yang besar. Seperti yang dikutip dari radarcirebon.com (13 Agustus 2010), Ketua BPKP Provinsi

Jawa Barat menyatakan bahwa “adapun total kerugian yang dialami negara karena perkara ini sekurang-kurangnya Rp785 juta”.

Kasus lain terjadi di Kabupaten Indramayu, yakni belum tersertifikasinya 18 bidang aset di Kabupaten Indramayu yang diajukan sejak Tahun 2008, seperti yang dikutip dari Harian Umum Pelita (www.pelita.or.id) pada 9 April 2011, menurut Kepala Bidang (Kabid) Aset Yahya Ruchyat, S.H. :

“Pembuatan sertifikat aset daerah telah diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Perda Nomor 14 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, namun sayang amanah itu tidak diindahkan oleh BPN terbukti dari 18 bidang belum ada satu pun yang jadi. Lebih mengecewakan lagi pembuatan sertifikat yang diajukan sejak tahun 2006-2007 juga ada yang belum jadi.”

Menurut pihak DPPKAD sendiri, hal tersebut dikarenakan kelambatan pelayanan BPN. Sedangkan BPN menyangkal bahwa hal tersebut terjadi karena DPPKAD belum melengkapi beberapa persyaratan. Pihak BPN sendiri telah melayangkan surat kepada pihak DPPKAD. Hemat penulis, karena rumitnya persyaratan, maka sertifikasi aset menjadi terbengkalai.

Masalah lainnya yang terkait dengan pengelolaan barang milik daerah di Kabupaten Purwakarta adalah rusak parahnya jalan alternatif Jakarta-Purwakarta-Subang, yakni jalan penghubung antara Kecamatan Campaka dan Kecamatan Bungusari Kabupaten Purwakarta. Hal ini dikarenakan pembangunan jalan tersebut yang belum dapat terealisasi dengan baik, padahal APBD pada tahun 2007 telah disetujui. Madina-sk.com (8 Juni 2011) menyebutkan bahwa :

Sebetulnya Pemerintah Daerah pada Tahun 2007 lalu melalui anggaran pendapatan daerah (APBD) telah setuju untuk merealisasi perbaikan jalan tersebut. Namun sampai saat ini perealisasi perbaikan jalan tersebut terkesan ragu-ragu dan diombang ambing. Karena sebelumnya Pemkab telah memperbaiki jalan tersebut dari perbatasan Cisantri sampai Desa Cisaat, sementara sisanya kurang lebih 5 Km dari perbatasan Desa Cijunti

sampai Desa Cikopo dibiarkan bergelombang dan berlubang sampai dengan kedalaman setengah meter.

Padahal masyarakat yang berada di sekitar daerah tersebut menginginkan agar segera dilakukan perbaikan jalan. Hal ini senada dengan pernyataan Kepala Desa Cijunti, Tasmat Kusmayadi dalam madina-sk.com (8 Juni 2011), yaitu:

“Untuk itu kami berharap pemkab secepatnya merealisasi perbaikan jalan yang merupakan salah satu aset daerah ini, karena selama ini banyak sekali selain warga masyarakat banyak pengunjung yang sengaja datang ke Desa Cijunti mengeluh dengan kondisi jalan tersebut”.

Di Kabupaten Karawang terjadi masalah ketidakpastian status hak milik atas tanah di wilayah Bengle Kecamatan Majalaya. Menurut salah satu warga, Maman, dalam gapurawinayapelitaku.blogspot.com pada 22 Februari 2011:

Saat ini lahan yang ditempati warga tercatat atas nama orang lain yang sertifikatnya masih dipegang mantan pegawai Dinas Binamarga dan Pengairan Kabupaten Karawang. Oleh sebab itu, mereka meminta kepastian apakah lahan tersebut bisa diakui sebagai hak milik atau merupakan aset Pemkab Karawang. Untuk mengetahui kejelasan tersebut, pihaknya sudah beberapa kali menanyakan ke Dinas Cipta Karya dan Dinas Binamarga dan Pengairan, namun tidak pernah ada jawaban yang pasti.

Beberapa fenomena di atas dapat menjelaskan bahwa pengelolaan barang milik daerah belum dapat diterapkan dengan baik, sehingga hal tersebut dapat menjadi salah satu penghalang dalam memperoleh opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*). Seperti yang akan dijelaskan oleh tabel Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Perwakilan Jawa Barat pada Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta di bawah ini.

Tabel 1.1
Laporan Hasil Pemeriksaan
Terkait Masalah Pengelolaan Barang Milik Daerah
Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta
Tahun Pemeriksaan 2009

No	Wilayah	Opini	Hasil Pemeriksaan
1	Kota Cirebon	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengendalian intern terkait aset masih lemah; 2. Hasil sensus barang belum semuanya diinput ke dalam SIMBADA; 3. Terdapat beberapa SKPD yang melaporkan nilai aset tetap tetapi tidak memiliki dukungan data yang memadai (tidak memiliki KIB A-F dan Buku Induk Barang SKPD); serta 4. Tidak memiliki buku induk barang daerah.
2.	Kabupaten Cirebon	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realisasi belanja modal pada Dinas Pendidikan dan Dinas Cipta Karya sebesar Rp38.805.695.450, tidak dikapitalisasi menjadi aset tetap.
3.	Kabupaten Indramayu	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belum tercatatnya mutasi tambah aset dari belanja hibah dan belanja bantuan sosial; 2. Pembelian Aspal oleh Dinas Bina Marga dicatat sebagai belanja modal yang menambah aset, padahal aspal merupakan barang perlengkapan yang termasuk dalam belanja barang dan jasa.
4.	Kabupaten Majalengka	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beberapa aset tetap senilai Rp320.663.168.364,00 tidak dapat dijelaskan dengan data yang ada.
5.	Kabupaten Kuningan	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai aset tetap dalam neraca Pemerintah Kabupaten Kuningan berbeda dengan nilai yang dicatat oleh Bagian Perlengkapan Setda Kabupaten Kuningan; 2. Tidak pernah dilakukan rekonsiliasi dalam menentukan nilai aset tetap; dan 3. Beberapa SKPD belum menyerahkan laporan pengelolaan barangnya.

6.	Kabupaten Subang	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saldo akun konstruksi dalam pengerjaan tidak diungkapkan dan tidak jelas mutasinya dalam LKPD Pemkab Subang; 2. Saldo dalam akun aset tetap sebesar Rp2.903.112.439.614,00 yang didukung oleh KIB hanya sebesar Rp1.167.143.351.332,00, sedangkan sisanya tidak; 3. Penjualan aset tetap berupa 140 unit kendaraan dinas roda empat dan 298 unit kendaraan roda dua tidak sesuai dengan peraturan perundangan dan tanpa melalui persetujuan DPRD Kabupaten Subang serta penjualan tersebut belum dihapusbukukan dalam laporan keuangan.
7.	Kabupaten Karawang	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salah saji pada realisasi belanja barang dan jasa karena terdapat penambahan aset tetap untuk RSUD Karawang dan Dinas Pendidikan yang dianggarkan dalam belanja tersebut.
8.	Kabupaten Purwakarta	Wajar dengan pengecualian (<i>Qualified Opinion</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai aset tetap tanah yang tercatat dalam neraca tidak disesuaikan dengan hasil sensus tahun 2003; 2. Nilai mutasi tanah tahun 2008 belum seluruhnya tercatat dalam neraca; 3. Rekapitulasi hasil sensus aset tanah dari bagian perlengkapan tidak dapat diyakini kebenarannya; 4. Tanah seluas 10.500 m² di wilayah Pasar Jumat belum tercatat pada neraca.

Sumber : BPK RI Perwakilan Provinsi Jawa Barat

Tabel di atas menerangkan bahwa hasil pemeriksaan BPK tersebut di dalamnya terdapat pengecualian mengenai barang milik daerah. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian di wilayah tersebut.

Dari beberapa fenomena yang telah dipaparkan terlebih dahulu, bahwa hakikatnya laporan keuangan dikatakan berkualitas atau tidak salah satunya bergantung pada pengelolaan barang milik daerah. Laporan keuangan yang

berkualitas dapat mencerminkan akuntabilitas keuangan yang baik. Sehingga, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul *“Pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Akuntabilitas dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening” (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta)*.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta?
2. Bagaimanakah pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Akuntabilitas dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel Intervening di Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh langsung Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pengelolaan Barang Milik Daerah terhadap Akuntabilitas dengan Kualitas Laporan Keuangan sebagai Variabel

Intervening di Kabupaten/Kota Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta.

1.4 Kegunaan Penelitian

Pada dasarnya, penelitian yang dilakukan oleh penulis diharapkan mempunyai kegunaan yang ditinjau dari dua aspek, antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Dapat menambah pengetahuan dan wawasan penyusun mengenai pentingnya pengelolaan barang milik daerah dan kualitas laporan keuangan dalam menciptakan akuntabilitas daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota di Ciayumajakuning, Subang, Karawang, dan Purwakarta, penyusun mengharapkan penelitian ini dapat berguna bagi pelaksanaan Pengelolaan Barang Milik Daerah sehingga dapat meminimalisir masalah-masalah yang berhubungan dengan barang milik daerah itu sendiri yang akan mempengaruhi salah satu kualitas laporan keuangan dalam pencapaian akuntabilitas yang baik, yakni opini auditor eksternal, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- b. Bagi masyarakat, diharapkan dapat memahami pentingnya pengelolaan barang milik daerah dan kualitas laporan keuangan serta dapat memberikan kontribusi dalam menciptakan akuntabilitas yang baik.