

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003). Dalam melaksanakan hak dan kewajiban negara harus mengelola keuangan negara dengan baik. Melaksanakan tata kelola yang baik terhadap pemerintahan negara akan menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Kunci utama yang dipahami tata kelola yang baik adalah pemahaman terhadap prinsip-prinsip yang dianut meliputi partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, peduli pada *stakeholder*, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis, dan transparansi.

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dipahami dan dipantau. Tata pemerintahan yang baik di sektor publik (*good public governance*) merupakan sistem atau aturan perilaku terkait dengan pengelolaan kewenangan oleh para penyelenggaraan negara dalam menjalankan tugasnya secara bertanggung jawab dan akuntabel (Komite Nasional Kebijakan *Governance* 2010). Untuk mewujudkan *good*

public governance, maka para penyelenggara pemerintah dituntut untuk membuat laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN/APBD sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku. Pemerintah mengesahkan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual melalui Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 dengan harapan terciptanya laporan keuangan yang akuntabel, relevan, dan *reliable* dalam instansi pemerintahan.

Laporan keuangan instansi pemerintah disusun berbasis pada status masing-masing instansi yang setiapnya merupakan suatu entitas pelaporan atau entitas akuntansi dari sudut pandang akuntansi. Menurut Standar Akuntansi Pemerintah PP No. 71 Tahun 2010, entitas pelaporan harus menyusun tujuh laporan keuangan yang mencakup Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Sedangkan sebagai entitas akuntansi, terdapat lima jenis laporan keuangan, yaitu; Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Dari berbagai jenis laporan keuangan yang harus disusun, neraca merupakan salah satu komponen penting laporan keuangan yang menggambarkan posisi keuangan suatu entitas terkait aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Salah satu elemen (pos/akun) penting dalam laporan ini adalah aset/aktiva yang merepresentasikan kemungkinan perolehan manfaat ekonomis bagi organisasi di masa depan. Hal ini senada

dengan definisi aset menurut SAP PP No.71 Tahun 2010 dalam PSAP No.1 paragraf 8, dimana aset merupakan 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 nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Aset berdasarkan tingkat likuiditas dan masa manfaatnya dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok besar, yaitu aset lancar dan aset tetap. Aset lancar umumnya bersifat likuid dan memiliki masa manfaat kurang dari satu tahun, sementara aset tetap memiliki tingkat likuiditas di bawah aset lancar dan memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun. Sedangkan untuk aset-aset yang tidak termasuk dalam kriteria aset tetap atau aset lancar akan digolongkan tersendiri ke dalam aset lain-lain.

Standar Akuntansi Pemerintah Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 dalam PSAP No.7 mendefinisikan aset tetap sebagai aset berwujud yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun (12 bulan) dan digunakan dalam kegiatan operasional perusahaan/organisasi, pemerintahan maupun oleh masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk dijual. Pada sektor pemerintahan, aset tetap diklasifikasikan dalam enam golongan, yaitu (1) tanah; (2) peralatan dan mesin; (3) gedung dan bangunan; (4) jalan, irigasi, dan jaringan; (5) aset tetap lainnya; dan (6) konstruksi dalam pengerjaan. Selain klasifikasi tersebut, ada beberapa klasifikasi untuk aset tetap berkarakteristik tertentu

yaitu aset bersejarah, aset infrastruktur, dan aset militer.

Sifat aset tetap yang memiliki masa manfaat lebih dari satu tahun, dan oleh karena faktor fisik dan fungsional akibat pemakaiannya dalam kegiatan operasional perusahaan, maka selama estimasi umur ekonomisnya aset tetap akan mengalami penurunan kualitas atau daya kemampuannya dalam menghasilkan pendapatan bagi entitas (*revenue producing ability*). Realita inilah yang menyebabkan adanya pengakuan depresiasi/penyusutan yang biasa dilakukan per tahun. Depresiasi juga merupakan suatu penanda pemberlakuan basis akrual dalam SAP. Menurut PSAP No.7 SAP PP No.71 tahun 2010, depresiasi/penyusutan didefinisikan sebagai alokasi sistematis atas nilai suatu aset tetap yang disusutkan (*depreciable assets*) selama masa manfaat aset yang bersangkutan dengan nilai penyusutan untuk masing-masing periode diakui sebagai pengurang nilai tercatat aset tetap dalam neraca dan beban penyusutan dalam laporan operasional.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK terhadap laporan keuangan Pemerintah Daerah yang berupa opini, BPK juga menerbitkan laporan hasil pemeriksaan atas temuannya. Disamping itu, BPK juga memberikan catatan terhadap instansi pemerintah yang diaudit menyangkut hal-hal yang perlu diperhatikan terkait temuan hasil pemeriksaannya. Permasalahan aset tetap pada sektor publik atau pemerintah, terbukti terjadi mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Hal ini dapat dibuktikan dengan opini dan catatan yang diberikan oleh BPK dalam opini yang diberikan atas laporan keuangan Pemerintah Pusat maupun beberapa Pemerintah Daerah. Hal ini boleh dikatakan merupakan permasalahan umum yang terjadi Indonesia.

Tabel 1.1
Permasalahan Pengelolaan Aset Tetap Pada
Kementrian/Lembaga Tahun 2018

No	Permasalahan	Jumlah Kementrian/ Lembaga	Nilai Temuan (Rp)
1.	Pencatatan aset tetap tidak tertib	16 K/L	894.522.357.768,00
2.	Aset tetap tidak diketahui keberadaannya	17 K/L	419.652.665.146,00
3.	Aset tetap belum didukung dokumen kepemilikan	12 K/L	55.923.987.088.319,00
4.	Aset tetap dikuasai/ digunakan pihak lain yang tidak sesuai ketentuan pengelolaan BMN	16 K/L	97.180.829.666.608,00
5.	Aset likuidasi belum dilakukan inventarisasi	1 K/L	22.492.666.665,00
6.	Terdapat KDP yang tidak mengalami mutasi dalam jangka waktu lama (KDP Mangkrak)	15 K/L	1.335.956.233.293,00
7.	Aset rusak berat belum direklas	14 K/L	22.748.067.642,00
8.	AT bernilai negative	5 K/L	30.945.497.518,00
9.	Permasalahan AT signifikan lainnya	46 K/L	7.320.188.098.904,00
Jumlah			163.151.322.341.863,00

Berdasarkan tabel 1.1 di atas Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam auditnya atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2018 menemukan sedikitnya 19 kelemahan pengendalian intern dan masalah terkait ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu permasalahannya adalah menyangkut aset tetap yaitu berupa lemahnya pengendalian atas pengelolaan aset tetap pada kementrian/lembaga yang belum memadai, yaitu berupa pencatatan aset tetap

tidak tertib dengan jumlah nilai temuan sebesar 894.522.357.768,00, aset tetap tidak diketahui keberadaannya dengan jumlah nilai temuan sebesar 419.652.665.146,00, aset tetap belum didukung dokumen kepemilikan dengan jumlah nilai temuan sebesar 55.923.987.088.319,00, aset tetap dikuasai/ atau digunakan pihak lain yang tidak sesuai ketentuan pengelolaan BMN dengan jumlah nilai temuan sebesar 97.180.829.666.608,00, aset likuidasi belum dilakukan inventarisasi dengan jumlah nilai temuan sebesar 22.492.666.665,00, Terdapat KDP yang tidak mengalami mutasi dalam jangka waktu lama (KDP Mangkrak) dengan jumlah nilai temuan sebesar 1.335.956.233.293,00, aset rusak berat belum direklas dengan jumlah nilai temuan sebesar 22.748.067.642,00, AT bernilai negatif dengan jumlah nilai temuan sebesar 30.945.497.518,00, dan Permasalahan AT signifikan lainnya dengan jumlah nilai temuan sebesar 7.320.188.098.904,00 sehingga berdampak adanya saldo BMN yang tidak akurat serta penatausahaan dan pencatatan aset tetap yang tidak sesuai ketentuan.

Permasalahan yang sama juga dapat dilihat pada hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI perwakilan NTT terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di NTT tahun anggaran 2017. Dari hasil pemeriksaan itu, ada 20 LKPD yang mendapat opini WDP, satu *disclaimer* dan hanya dua LKPD yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Edward G. Hasiholan Simanjuntak selaku Kepala Perwakilan BPK RI Provinsi NTT mengungkapkan ada 9 persoalan yang sering ditemukan BPK dalam setiap pemeriksaan LKPD di NTT. Salah satunya adalah mengenai aset tetap, dimana; (1) hasil kapitalisasi tidak

diatribusi ke aset induknya atau dicatat sebagai aset baru; (2) inventarisasi aset tetap belum dilaksanakan/belum selesai/ tidak didukung dengan dokumen yang memadai; (3) penyajian aset tetap di neraca belum didukung dengan rincian dari bidang aset dan OPD; (4) penatausahaan aset tidak tertib; (5) data informasi aset tetap dalam KIB/ buku inventaris tidak lengkap dan informatif; dan (6) aset tetap dicatat secara gabungan.

Fenomena sehubungan dengan permasalahan aset tetap juga dapat dilihat dari hasil pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) Perwakilan Propinsi Nusa Tenggara Timur telah melakukan pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten Manggarai tahun 2017, dengan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari 2 (dua) pengecualian tahun 2016 menjadi 1 (satu) pengecualian tahun anggaran 2017, yaitu penatausahaan aset tetap yang salah satunya adalah mengenai pelaporan/pengungkapan aset tetap yang belum memadai atau belum mematuhi peraturan perundang-undangan, yaitu dalam kaitannya dengan penyampaian informasi mengenai aset tetap pada laporan keuangan.

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ada di Kabupaten Manggarai yang paling banyak memiliki aset tetap. Oleh karena itu, nilai aset tetap di OPD ini sekaligus berkontribusi sebagian besar aset tetap Pemerintah Daerah secara keseluruhan. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Manggarai pada tahun 2017 mengalami permasalahan mengenai pengungkapan/pelaporan, yakni tidak mematuhi peraturan

perundang-undangan dalam hal penyampaian informasi aset tetap pada laporan keuangannya. Ketidaktepatan dalam menerapkan standar akuntansi mengenai aset tetap ini akan berdampak signifikan terhadap kewajaran laporan keuangan Pemerintah Daerah sebagai suatu entitas yang lebih besar. Hal inilah yang menjadi pertimbangan bagi peneliti untuk melakukan penelitian pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) untuk memastikan apakah beberapa fenomena yang umumnya terjadi sehubungan dengan akuntansi aset tetap pada sektor publik, mengenai masalah-masalah sejenis juga terjadi pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PURP) Kabupaten Manggarai.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik melakukan penelitian ini dengan judul **Evaluasi Perlakuan Akuntansi Aset Tetap Pada Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang (PUPR) Dalam Kesesuaiannya Dengan SAP PP No. 71 Tahun 2010**”.(Studi Kasus Pada Dinas PUPR Kabupaten Manggarai)

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalahnya adalah apakah Perlakuan Akuntansi Aset Tetap pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Manggarai telah sesuai dengan SAP PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini

adalah untuk mengetahui kesesuaian Perlakuan Akuntansi Aset Tetap pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Manggarai dengan SAP PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.

1.4 Manfaat Penulisan

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Manggarai.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi yang berharga sebagai dasar dalam mengevaluasi penerapan akuntansi aset tetap yang dimiliki pemerintah selama ini, dan bermanfaat dalam melakukan perbaikan penerapannya dalam kesesuaiannya dengan SAP PP No.71 Tahun 2010 di masa mendatang.

2. Bagi penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang berharga dalam meningkatkan pemahaman teoritis maupun praktis sehubungan dengan akuntansi aset tetap pada umumnya serta pada sektor publik khususnya dalam kaitannya dengan pengaturan SAP PP No.71 Tahun 2010.

3. Sebagai bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang akan membahas tentang perlakuan akuntansi aset tetap, khususnya pada sektor publik berbasis pada SAP sebagaimana diatur dalam PP No.71 Tahun 2010.