

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi dalam bidang pengelolaan keuangan negara sejak tahun 2003. Reformasi pengelolaan keuangan negara ini merupakan bagian dari reformasi sektor publik yang ada di Indonesia (Prabowo *et al.*, 2017). Perbaikan dalam sektor publik perlu menjadi perhatian besar guna mencerminkan dan membangun kepercayaan, demokrasi, kolaborasi, kepercayaan diri, kesejahteraan, partisipasi, inklusivitas, keadilan, nilai publik dan juga kebahagiaan (Steccolini, 2019).

Reformasi pengelolaan keuangan negara Indonesia diawali dengan dikeluarkannya paket Undang-Undang tentang Keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Keuangan negara adalah unsur pokok dalam kehidupan perekonomian suatu negara yang wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, guna mendukung tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu upaya konkrit Pemerintah dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah dengan mewajibkan setiap pengelola keuangan negara untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban secara tepat waktu dan mengikuti standar yang berlaku. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa laporan pertanggungjawaban dimaksud dinyatakan dalam bentuk Laporan Keuangan yang setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara lebih lanjut memperjelas bahwa Laporan Keuangan dimaksud harus disusun berdasarkan proses akuntansi yang wajib dilaksanakan oleh setiap Pengguna Anggaran dan kuasa Pengguna Anggaran serta pengelola Bendahara Umum Negara/Daerah.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dinyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik, maka perlu dilakukan pemeriksaan atas Laporan Keuangan yang telah disusun Pemerintah, oleh suatu lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri, yakni Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK) merupakan lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pengelola keuangan negara. BPK wajib memeriksa bagaimana pemerintah dan lembaga negara lainnya mengelola keuangan yang dipercayakan kepada pemerintah dan lembaga negara tersebut. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan tersebut harus dilakukan secara bebas, mandiri, dan profesional guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Hasil setiap pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK kemudian disusun dan disajikan dalam sebuah laporan hasil pemeriksaan (LHP), segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Dalam hal pemeriksaan laporan keuangan, pemeriksaan BPK akan menghasilkan opini. Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Opini yang dapat diberikan oleh BPK ada 4 (empat) jenis, yaitu (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Opini BPK sejatinya dapat menjadi tolak ukur (indikator) untuk menilai akuntabilitas sebuah entitas pemerintah. Semakin baik opini yang diterima oleh entitas, maka tingkat kepercayaan pemangku kepentingan atas pelaporan yang disajikan entitas tersebut akan semakin tinggi. Dan begitu pula sebaliknya. Jika

opini yang diberikan kurang baik, maka tingkat kepercayaan pemangku kepentingan akan rendah.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun Anggaran (TA) 2018, BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas penyajian laporan keuangan Pemerintah Pusat. Ini merupakan opini WTP ketiga yang berhasil diraih Pemerintah Pusat setelah dua tahun sebelumnya juga memperoleh opini yang sama.

Pencapaian opini WTP ini dapat dikatakan sangat luar biasa, karena jauh sebelum itu, opini yang diberikan BPK kepada Pemerintah Pusat atas penyajian laporan keuangannya adalah *Disclaimer* (TA 2004 s.d 2008) dan Wajar Dengan Pengecualian (TA 2009 s.d 2015).

Tabel 1.1
Daftar Opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
Sejak TA 2004 hingga TA 2018

Tahun Anggaran	Opini
2004	Disclaimer
2005	Disclaimer
2006	Disclaimer
2007	Disclaimer
2008	Disclaimer
2009	WDP
2010	WDP
2011	WDP
2012	WDP
2013	WDP
2014	WDP
2015	WDP
2016	WTP
2017	WTP
2018	WTP

Sumber: IHPS BPK RI

Tabel 1.1 di atas menunjukkan bahwa terdapat peningkatan opini pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dari Tahun Anggaran 2004 hingga Tahun Anggaran 2018. Peningkatan opini tersebut salah satunya didasari oleh upaya perbaikan kualitas laporan keuangan yang dilakukan Kementerian dan Lembaga, karena pada dasarnya LKPP merupakan laporan keuangan konsolidasian dari seluruh laporan keuangan Kementerian/Lembaga Negara (LKKL) dan laporan keuangan Bendahara Umum Negara (BUN). Dengan demikian, bukan hanya entitas Pemerintah Pusat saja yang memperoleh peningkatan opini atas laporan keuangannya, tetapi juga Kementerian dan Lembaga. Data perkembangan opini yang diperoleh Kementerian, Lembaga, dan BUN untuk TA 2016 s.d 2018 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2
Perkembangan Opini LKKL dan LKBUN TA 2016 s.d. 2018

Jenis Opini	2016			2017			2018		
	Jumlah Opini	Total Entitas	%	Jumlah Opini	Total Entitas	%	Jumlah Opini	Total Entitas	%
WTP	74	88	84,09%	80	88	90,91%	82	87	94,25%
WDP	8	88	9,09%	6	88	6,82%	4	87	4,60%
TW	0	88	0,00%	0	88	0,00%	0	87	0,00%
TMP	6	88	6,82%	2	88	2,27%	1	87	1,15%
	88		100%	88		100%	87		100%

Sumber: IHPS BPK RI

Tabel 1.2 menggambarkan bahwa sejumlah Kementerian/Lembaga mengalami peningkatan opini dalam tiga tahun terakhir. Hal ini terlihat dari makin banyaknya Kementerian/Lembaga yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Pada TA 2016 Kementerian/Lembaga yang mendapat opini WTP berjumlah 74 Kementerian/Lembaga atau 84,09%, kemudian pada TA 2017 naik menjadi 80 Kementerian/Lembaga atau 90,91%, dan bertambah lagi menjadi 82 Kementerian/Lembaga atau 94,25% pada TA 2018. Di samping itu, jumlah Kementerian/Lembaga yang memperoleh opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) semakin menurun, dari yang semula terdapat enam Kementerian/Lembaga pada TA 2016, menjadi hanya satu Kementerian/Lembaga saja yang masih mendapat opini tersebut.

Meski demikian, bukan berarti tidak ada lagi permasalahan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat maupun Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga. Sebagai contoh pada LHP atas LKPP TA 2018, dimana BPK memberikan opini WTP atas penyajian laporan keuangan Pemerintah Pusat TA 2018. Namun dalam laporan hasil pemeriksaannya, disebutkan juga bahwa BPK masih menemukan beberapa permasalahan dalam laporan keuangan tersebut, baik permasalahan atas sistem pengendalian intern (SPI) maupun permasalahan atas kepatuhan terhadap peraturan peundang-undangan yang berlaku. Beberapa permasalahan permasalahan tersebut antara lain:

- a. Pengendalian atas pengelolaan persediaan pada Kementerian/Lembaga (K/L) belum memadai;
- b. Pengendalian atas pengelolaan aset tetap pada K/L belum memadai;
- c. Pengelolaan PNBK serta piutang pada K/L belum sesuai dengan ketentuan;
- d. Penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban belanja pada K/L tidak sesuai dengan ketentuan.

Dari uraian permasalahan di atas, terdapat permasalahan yang setiap tahun hampir selalu menjadi temuan pada LHP atas LKPP. Permasalahan tersebut adalah permasalahan terkait pengelolaan aset tetap.

Tabel 1.3
Temuan Aset Tetap pada LKPP TA 2016 s.d 2018

TA 2016	TA 2017	TA 2018
Penatausahaan Aset Tetap pada 70 K/L belum tertib	Penatausahaan dan pencatatan Aset Tetap pada 72 K/L belum tertib	Pengendalian atas pengelolaan Aset Tetap pada K/L belum memadai

Sumber: IHPS BPK RI

Tabel 1.3 mendeskripsikan bahwa permasalahan dalam penatausahaan dan pengelolaan aset tetap pada Kementerian/Lembaga menjadi temuan yang berulang selama TA 2016 s.d 2018. Menurut Sougi, Rahayu, dan Machpuddin (2018) munculnya temuan berulang terkait aset tetap dikarenakan perkembangan

penyelesaian permasalahan terkait aset tetap ini dinilai masih sangat rendah, atau rendahnya upaya tindak lanjut Pemerintah dalam melaksanakan rekomendasi BPK RI terkait permasalahan aset tetap. Padahal aset tetap memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu perusahaan atau organisasi. Seperti yang dinyatakan Martani (2013) bahwa untuk menjalankan suatu bidang usaha, perusahaan memiliki aset yang diharapkan dapat memberikan manfaat ekonomi bagi perusahaan di masa yang akan datang. Dari beberapa jenis aset, ada salah satu aset yang penting dalam menunjang operasional perusahaan, yaitu aset tetap.

Begitu pula dengan aset negara yang merupakan faktor penting dalam pengelolaan keuangan negara. Ini tercermin dalam laporan keuangan pemerintah, dimana aset tetap memiliki nilai lebih besar dibanding komponen aset lainnya. Keberadaan aset tetap juga mempengaruhi kelancaran roda penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, sehingga pengendalian atas pengelolaan aset harus dilakukan secara optimal untuk mencegah penyimpangan yang dapat merugikan negara.

Menurut Sidiq (2006), nilai dan potensi aset negara yang begitu besar masih belum bisa menciptakan optimalisasi penerimaan, efisiensi pengeluaran dan eektivitas pengelolaan aset negara. Hal ini terjadi karena:

- 1) Jenis aset negara yang sangat beragam dengan kondisi geografis yang menyebar;
- 2) Beragam kepentingan yang melekat;
- 3) Koordinasi dan pengawasan yang lemah; serta
- 4) Inefisiensi alokasi anggaran.

Kondisi di atas menyebabkan kompleksitas dan tumpang tindih dalam pengelolaan aset negara, sehingga menimbulkan permasalahan-permasalahan yang dapat merugikan negara.

Berkaitan dengan pengelolaan aset, Pemerintah sebenarnya sudah mengeluarkan berbagai peraturan untuk dijadikan pedoman. Beberapa peraturan tersebut di antaranya:

- 1) PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
- 2) Buletin Teknis No. 15 tentang Akuntansi Aset Tetap Berbasis Akrua;
- 3) Buletin Teknis No. 5 tentang Akuntansi Penyusutan;

- 4) PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN); dan
- 5) PMK No. 181/PMK.06/2016 tentang Penatausahaan BMN.

Meskipun sudah terdapat beberapa pedoman yang mengatur kegiatan pengelolaan aset tetap, namun permasalahan aset tetap ini masih saja banyak ditemui.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait permasalahan aset tetap, khususnya yang terjadi pada Kementerian/Lembaga yang ada di Indonesia selama Tahun Anggaran 2016 s.d 2018. Untuk itu, penelitian ini peneliti beri judul “Analisis Temuan Pemeriksaan Terkait Aset Tetap pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2016 s.d 2018.”

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti melakukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Permasalahan aset tetap apa saja yang muncul dalam laporan keuangan Kementerian/Lembaga TA 2016 s.d 2018?
2. Adakah keterkaitan antara permasalahan aset tetap dengan opini yang diberikan oleh BPK atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis permasalahan aset tetap apa saja yang ada dalam laporan keuangan Kementerian/Lembaga selama TA 2016 s.d 2018.
2. Untuk menganalisis keterkaitan antara permasalahan aset tetap dengan opini yang diberikan oleh BPK atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diharapkan dari penelitian ini yaitu:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan/pengetahuan tentang permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan aset tetap pemerintah khususnya pada Kementerian/Lembaga.
2. Memberikan saran dan rekomendasi kepada pihak yang membutuhkan terkait kelemahan dalam pengelolaan aset tetap pemerintah dan langkah preventif yang dapat dilakukan untuk mengantisipasi agar tidak terjadi lagi permasalahan yang sama di masa yang akan datang.