

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah, kewenangan yang luas, utuh dan bulat yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan, harus dipertanggung jawabkan kepada pemberi wewenang dan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah salah satunya ditandai dengan desentralisasi, yang ditunjukkan dengan memberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Misi utama otonomi daerah sendiri adalah meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan

memberdayakan serta menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam pembangunan (Mardiasmo, 2002: 59).

Terdapat empat pelaksanaan desentralisasi antara lain: aspek politik, administrasi, ekonomi, dan fiskal. Pelaksanaan keempat aspek desentralisasi tersebut mengubah sistem pengelolaan negara dari sentralistik menjadi desentralistik, artinya mengurangi peran pemerintah pusat tetapi sebaliknya memperbesar peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan wilayahnya. Hal tersebut menuntut kemandirian Pemerintah Daerah dalam mengelola kegiatan pembangunan, dan sekaligus membiayai sebagian besar anggaran pembangunannya.

Otonomi daerah pada hakikatnya diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberikewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Diharapkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dapat mengembangkan potensi daerah, serta diberi kewenangan untuk mengeksplorasi sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut secara efektif dan efisien, agar dapat mengoptimalkan kinerja keuangan dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah otonom. Akibat hal ini maka terjadi pembaharuan dan evolusi dalam berbagai bidang pemerintahan, termasuk bidang keuangan pemerintah daerah. Bentuk pertanggungjawaban publik dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat wajibnya diwujudkan pemerintah daerah dengan melakukan

optimalisasi anggaran yang dilakukan secara ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*).

Dikeluarkannya Undang –Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang - Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah membawa perubahan yang besar terhadap kehidupan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan yang menonjol adalah perubahan dalam pola pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 didalamnya menjelaskan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 antara lain meliputi pengelolaan kas umum daerah, pengelolaan piutang daerah, pengelolaan investasi daerah, pengelolaan barang milik daerah, pengelolaan dana cadangan, dan pengelolaan utang daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, maka Pemerintah Daerah dituntut kemandiriannya untuk mengurus pembiayaan kebutuhan rumah tangganya. Salah satu yang dapat dilakukan adalah dengan mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Pendapatan daerah sebagaimana disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan daerah nantinya akan digunakan untuk mencukupi kebutuhan belanja daerah. Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Daerah. Belanja daerah digunakan untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari di lingkup Pemerintah Kabupaten. Selain itu, belanja daerah juga digunakan untuk urusan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tentunya bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan otonomi daerah.

Di era otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut melakukan perubahan mendasar dalam mengelola daerahnya. Pemerintah Daerah harus mengenali kompetensi, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan investasi daerah. Peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat dalam hal investasi di daerah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan kebijakan daerah, sehingga masih terlihat masih ada tekanan dari pemerintah pusat terhadap kebijakan daerah, sehingga optimalisasi aset

yang di harapkan tidak berjalan dengan baik dan optimal. Untuk itu, diperlukan adanya upaya nyata yang sistematis dan menyeluruh dalam pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah pada masa mendatang. Seperti menurut Mardiasmo (2002:238) terdapat tiga pengelolaan kekayaan (aset) daerah yang meliputi:

- a) Perencanaan
- b) Pelaksanaan
- c) Pengawasan

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan, definisi aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana 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 (Mahmudi, 2007:78).

Kekayaan atau aset daerah secara umum dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu aset keuangan (current assets) dan aset non keuangan (non-current assets). Aset keuangan merupakan segala bentuk kekayaan pemerintah yang berupa kas, setara kas dan aset lainnya yang dapat diubah menjadi kas dan setara kas dalam jangka waktu dua belas bulan sejak tanggal pelaporan. Sedangkan aset nonkeuangan berwujud berupa aset persediaan dan aset tetap. Aset tetap sendiri biasanya lebih dikenal sebagai barang milik daerah atau negara. Setelah diberlakukannya Undang – Undang Nomor 23 tahun 2014, telah terjadi perubahan paradigma dalam Pemerintah Daerah, yang semula lebih berorientasi sentralistik menjadi desentralistik menjalankan otonomi seluas-luasnya. Salah satu aspek

penting kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi adalah peningkatan pelayanan umum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah.

Pengelolaan aset daerah merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, tetapi belum banyak Pemerintah Daerah yang mampu mengelola aset-aset daerahnya dengan baik, hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor meliputi kurangnya pemahaman terkait dengan manajemen aset daerah sehingga banyak di antara daerah-daerah yang meminta bantuan pihak ketiga atau konsultan manajemen aset. Karena pada dasarnya bahwa aset daerah dapat bernilai ekonomis jika dikelola dengan baik. Menurut Hambali (2010:85), ada 5 tujuan dari pengelolaan aset, tujuan tersebut meliputi:

- a) Kejelasan status kepemilikan aset;
- b) Inventarisasi kekayaan daerah dan masa pakai aset;
- c) Optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan;
- d) Pengamanan aset, dan
- e) Dasar penyusunan neraca.

Aset tetap merupakan salah satu unsur yang harus dikelola dengan baik agar menghasilkan informasi yang andal dalam laporan keuangan daerah. Pengelolaan aset tetap daerah merupakan upaya meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset, menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya serta dapat menunjang peran dan fungsi pemerintah daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat. Tertibnya pengelolaan barang milik daerah membawa efek

signifikan terhadap kesempurnaan penyajian neraca daerah yang disiapkan untuk keperluan pemeriksaan BPK-RI setiap berakhirnya tahun anggaran berjalan.

Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat. Salah satu masalah utama dalam pengelolaan aset daerah (*municipal asset management*) adalah ketidaktertiban administrasi dalam pengendalian inventarisasi aset (Wardhana, 2005:7).

Karena inventarisasi aset ini merupakan hal yang sangat penting di dalam siklus pengelolaan aset. Aset tetap sebagai komponen utama dari aset daerah, oleh Pemerintah Daerah selanjutnya harus dapat dimanfaatkan sebagai aset yang produktif dan berguna, sehingga berdampak positif dalam pembangunan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat. Dalam neraca keuangan daerah, aset dapat menjadi modal bila dapat menghasilkan pendapatan di mana hal ini dapat terjadi jika terdapat pengelolaan aset daerah yang optimal, sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi.

Studi optimalisasi aset Pemerintah Daerah dapat berupa: Identifikasi aset-aset Pemerintah Daerah, pengembangan database aset Pemerintah Daerah, studi *highest and base use* (penggunaan tertinggi dan terbaik), dan pengembangan strategi optimalisasi aset-aset yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah (Siregar, 2004:523).

Optimalisasi sumber-sumber pembiayaan daerah di Kabupaten Cilacap dapat dilakukan diantaranya dengan mengoptimalkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam berupa aset daerah yang dikuasai oleh daerah tersebut. Aset daerah merupakan bagian dari harta

kekayaan daerah yang terdiri dari barang bergerak dan barang tidak bergerak yang dimiliki, dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah, yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dengan dana anggaran dan belanja daerah.

Pengelolaan dan pemanfaatan aset daerah yang optimal akan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah yang pada akhirnya akan berdampak pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai sumber pembiayaan daerah. Sebaliknya, aset daerah yang tidak dikelola dan dimanfaatkan dengan optimal, akan memboroskan keuangan daerah melalui biaya pemeliharaan atas aset yang tidak sebanding dengan keuntungan (manfaat) yang dapat dihasilkan. Dalam mengelola asetnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap harus menggunakan pertimbangan aspek perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan atau penggunaan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan tuntutan ganti rugi agar aset daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap. Pengelolaan aset daerah merupakan salah satu dari kunci keberhasilan pengelolaan ekonomi daerah. Pentingnya pengelolaan aset secara tepat dan berdaya guna, dengan didasari prinsip pengelolaan yang efisien dan efektif diharapkan akan mampu memberi kekuatan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap untuk membiayai pembangunan daerahnya. Adapun

dijelaskan di dalam Renstra BPPKAD Pemerintah Kabupaten Cilacap mengenai target peningkatan pendapatan pada tahun 2012 – 2017 sesuai dengan misi dari Kabupaten Cilacap yaitu Peningkatan pendapatan yang optimal.

Tabel 1.1

Target Peningkatan Pendapatan Daerah Kabupaten Cilacap

Tahun 2012-2017

Tujuan	Sasaran	Indikator	Target kinerja/Indikator Sasaran (Dalam Milyard rupiah)				
			2013	2014	2015	2016	2017
Optimalisasi pendapatan daerah dengan meningkatkan penerimaan daerah, menggali sumber pendapatan dari pajak dan retribusi daerah, meningkatkannya penerimaan dana perimbangan dan meningkatkannya lain-lain pendapatan yang sah.	Meningkatnya pendapatan daerah dengan pengembangan, penggalian dan pemanfaatan sumber-sumber potensi pendapatan yang ada guna meningkatnya pendapatan asli daerah, penerimaan dana perimbangan dan meningkatnya lain-lain pendapatan yang sah.	• Meningkatnya Pendapatan asli daerah.	191	210	231	254	280
		• Meningkatnya penerimaan dana perimbangan	1.256	1.281	1.306	1.332	1.359
		• Meningkatnya lain-lain pendapatan yang sah	340	374	412	453	498

Sumber: Renstra BPPKAD Kabupaten Cilacap Tahun 2012-2017

Dalam mewujudkan tertib administrasi pengelolaan aset dan barang daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terdapat tahapan dalam pengelolaan/manajemen aset daerah yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset, optimalisasi pemanfaatan, serta pengawasan dan pengendalian aset. Harus dipahami betul oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap bahwa sasaran akhir atau tujuan utama pengelolaan aset adalah terjadinya optimalisasi dalam pemanfaatan aset daerah. Kenyataan sampai saat ini aset daerah masih dikelola seadanya, sebatas inventarisasi belaka (pencatatan akuntansi).

Aset daerah masih dikonsultasikan dengan arus kas negatif, dibanding sebagai aset yang produktif dan memberikan pendapatan. Kondisi pemanfaatan terhadap aset daerah di Kabupaten Cilacap tersebut membuktikan bahwa aset daerah sebagai sumber daya lokal daerah menunjukkan utilitasnya yang masih rendah, hal ini terjadi karena belum ada pemahaman pengelolaan aset daerah secara utuh dalam kerangka manajemen aset (*Public/Corporate Real Properti Management*). Di Kabupaten Cilacap itu sendiri begitu banyak aset khususnya aset tetap yang dapat dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, tetapi kenyataannya hal tersebut belum mampu meningkatkan pendapatan melalui APBD dan masih dikatakan jauh dari kata cukup dengan melihat begitu banyak aset yang ada. Di dalam Renstra Pemerintah Kabupaten Cilacap Tahun 2012-2017 telah disebutkan berbagai

permasalahan yang ada pada Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap. Permasalahan-permasalahan pelayanan tersebut diantaranya yaitu:

- 1) Belum optimalnya pendapatan daerah guna mendukung kemandirian daerah.
- 2) Belum optimalnya pengelolaan keuangan dan aset daerah guna meningkatnya akuntabilitas dan terwujudnya tertib administrasi pengelolaan keuangan dan validasi data aset daerah.
- 3) Belum optimalnya peran perusda/BUMD dalam mengelola aset daerah, sehingga kontribusi terhadap PAD belum maksimal.
- 4) Wajib pajak dan wajib retribusi daerah belum sepenuhnya memahami peraturan perundang-undangan tentang pajak dan retribusi daerah.
- 5) Masih terbatasnya potensi objek pajak dan retribusi daerah.
- 6) Sumber daya manusia bagi aparat pemungut PAD belum sepenuhnya mengikuti diklat teknis pemungut pajak dan retribusi.
7. Belum optimalnya pelaksanaan pelayanan umum di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah.<http://bppkad.cilacapkab.go.id/semua-download.html>
(diakses 20 Oktober 2017).

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi permasalahan-permasalahan diatas, yaitu:

1. Masih terbatasnya potensi objek pajak dan retribusi daerah.

2. Kurangnya kesadaran masyarakat wajib pajak dan retribusi.
3. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat wajib pajak dan retribusi.
4. Kurangnya kemampuan SDM aparat pemungut.
5. Kurangnya sarana dan prasarana pemungut, serta penggunaan, pemanfaatan dan pengelolaan manajemen sistem aplikasi teknologi informasi.
6. Kurangnya kompetensi pengelola keuangan daerah dalam pemahaman terhadap ketentuan tentang pengelolaan keuangan yang berlaku.
7. Kurangnya sarana dan prasarana pelayanan umum, serta peningkatan penggunaan teknologi informasi dalam sistem aplikasi pelayanan. <http://bppkad.cilacapkab.go.id/semua-download.html> (diakses 20 Oktober 2017).

Potensi yang dimiliki oleh daerah sebisa mungkin harus dikembangkan, maka dari itu Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap berusaha semaksimal mungkin untuk melakukan pengelolaan dan memanfaatkan aset daerah nya dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah dengan memfokuskan pada pengelolaan dan pemanfaatan aset. Hal ini tentunya dapat dilakukan sesuai peraturan yang berlaku. Setiap daerah biasanya memiliki aset yang berada di bawah penguasaannya, namun cukup banyak aset yang belum dioptimalkan dalam rangka meningkatkan pendapatan Pemerintah Daerah. Pengelolaan aset tetap yang baik guna menghasilkan informasi dalam penyusunan laporan keuangan pada

akhirnya tidak lepas dari kelengkapan dokumen yang menjadi dasar/sumber dalam pelaksanaan setiap siklus pengelolaan barang milik daerah sesuai peraturan yang berlaku, dalam hal ini Permendagri No.19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan aset tetap pada pemerintah Kabupaten Cilacap berdasarkan hal-hal yang dijelaskan diatas, sesuai dengan informasi yang peneliti dapatkan tentang pengelolaan aset daerahkhususnya aset tetap milik Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap yang belum optimal dilaksanakan, peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian skripsi yang berjudul **“Manajemen Pengelolaan Aset Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Daerah (Studi pada Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang ada, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana manajemen pengelolaan aset tetap daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di BPPKAD Kabupaten Cilacap?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat BPPKAD dalam manajemen pengelolaan aset tetap daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Cilacap?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditulis, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis manajemen pengelolaan aset tetap daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di BPPKAD Kabupaten Cilacap.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat BPPKAD dalam manajemen pengelolaan aset tetap daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Cilacap.

D. Kontribusi penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat menghasilkan informasi yang rinci, akurat, dan aktual yang dapat memberikan manfaat dalam menjawab permasalahan yang sedang diteliti. Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu:

- 1) Kontribusi Praktis

Sebagai referensi tambahan untuk Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Cilacap dalam manajemen pengelolaan aset tetap daerah.

- 2) Kontribusi Teoritis

- a) Memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan Ilmu Administrasi Publik pada khususnya.
- b) Sebagai bahan referensi yang dapat dimanfaatkan peneliti lain dalam penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan penelitian ini.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai isi dari skripsi ini, maka disajikan dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan teori yang berkaitan dengan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan bagian yang menguraikan tentang konsep-konsep, pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dan tulisan-tulisan ilmiah dari buku serta jurnal.

BAB III : METODE PENELITIAN

Berisi tentang jenis penelitian yang digunakan, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan analisa data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari gambaran umum yang meliputi lokasi dan situs penelitian serta penyampaian data yang diperoleh

selama riset yang dijadikan acuan untuk pembuatan kesimpulan dan saran.

BAB V : PENUTUP

Memuat kesimpulan yang diperoleh dari penelitian yang telah dilakukan dengan menemukan pokok permasalahan yang telah di bahas pada bab sebelumnya, serta saran- saran yang diajukan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk perbaikan.