BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan paradigma baru pengelolaan barang milik negara/aset negara yang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 yang merupakan peraturan turunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, telah memunculkan optimisme baru *best practice* dalam penataan dan pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan kedepannya. Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* di satu sisi diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelolaan keuangan negara dari masyarakat maupun *stakeholder*. Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektivitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.[1] Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara).

---

[1] Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.

Dewasa ini muncul banyak sekali permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain yaitu terdapat perubahan dari beberapa peraturan perundang-undangan di bidang BMN, antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara, dan Peratutan Menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara. Namun, pada dasarnya terdapat ciri yang menonjol dari produk-produk hukum tersebut yaitu meletakkan landasan hukum dalam bidang administrasi keuangan negara dan melakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan perbendaharaan. Selain itu, sejalan dengan kebijakan nasional yaitu adanya otonomi daerah serta bergulirnya perubahan struktur kabinet yang memunculkan penghapusan suatu kementerian di satu sisi dan pendirian kementerian pada sisi yang lain membawa implikasi adanya mutasi barang milik negara.[2]

Untuk mempercepat keberhasilan pembangunan diperlukan adanya kebijakan pembangunan dan pengembangan dalam pengadaan barang dan jasa milik Negara/Daerah agar lebih dinamis dan proaktif dengan melibatkan semua

---

[2] Biro Perlengkapan Sekretariat Jenderal Departemen Dalam Negeri RI, Buku Petunjuk Pelaksanaan Barang dan Jasa, Departemen Dalam Negeri RI, 1996.

sektor terkait, pemerintah dan swasta, serta partisipasi seluruh lapisan masyarakat. Keberhasilan pembangunan tidak hanya dapat ditentukan oleh kinerja aparat semata, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh interaksi yang dinamis oleh berbagai sektor. Upaya untuk menjadikan pembangunan dan pengembangan suatu sistem administrasi yang handal sebagai salah satu strategi, yaitu upaya peningkatan pelayanan sistem informasi dan manajemen barang dan jasa harus dapat dijadikan komitmen dari semua pihak. Di samping itu harus dapat menggeser paradigma pembangunan daerah khususnya dalam era otonomi daerah menjadi membangun daerah.

Adanya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih berorientasi kepada Otonomi Daerah, sejalan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonomi, telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Daerah.

Untuk itu perlu dilakukan upaya-upaya penyempurnaan terhadap segala ketentuan yang berada di bawahnya termasuk dalam hal peraturan yang mengatur tentang barang Daerah.

Barang daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan roda pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan dalam pemberian pelayanan secara prima kepada masyarakat harus dapat dikelola dengan baik dan benar yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan pengelolaan barang daerah yang memenuhi akuntabilitas. Guna memantapkan pedoman dalam pengelolaan barang daerah, maka pemerintah telah menyusun manual tentang administrasi barang daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola potensi kekayaan daerah sesuai dengan keberagaman daerah. Penyusunan atau pengelolaan manual barang daerah itu dimaksudkan untuk dapat menyeragamkan semua langkah dan tindakan yang diperlukan dalam pengelolaan barang daerah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara tujuan dari pengelolaan manual barang daerah ini adalah sebagai petunjuk pelaksanaan kepada aparat pengelola barang daerah secara menyeluruh sehingga dapat dipakai sebagai acuan oleh semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan barang daerah tersebut. Dengan adanya suatu sistem informasi tentang barang daerah, tampak adanya suatu langkah maju menuju ke arah peningkatan dan penyempurnaan pengelolaan barang daerah. Disamping juga terciptanya suatu kesatuan dalam menafsirkan segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat menciptakan langkah yang seragam dalam melakukan pengelolaan barang daerah dengan tetap memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.[3]

---

[3] Biro Perlengkapan Dedagri RI, Pedoman Pengelolaan Perlengkapan, tahun 1994.

Khusus untuk Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD), telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Lingkup pengelolaan aset dimaksud dalam Permendagri tersebut meliputi (1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran, (2) pengadaan, (3) penggunaan, (4) pemanfaatan, (5) pengamanan dan pemeliharaan, (6) penilaian, (7) penghapusan, (8) pemindahtanganan, (9) penatausahaan, dan (10) pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Dimana Permendagri tersebut dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 74 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 yang berbunyi : "Menteri Dalam Negeri menetapkan kebijakan teknis dan melakukan pembinaan Pengelolaan Barang Milik Daerah sesuai dengan kebijakan sebagaimana ayat (1).

Menurut ketentuan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tersebut Pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan secara terpisah dari pengelolaan Barang Milik Negara. Pengelolaan Barang Milik Daerah dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007, tidak sekedar administratif semata tetapi lebih maju berpikir dalam menangani Barang Milik Daerah dengan meningkatkan efisiensi, efektivitas dan dapat menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan Barang Milik Daerah. [4]

[4] Ibid, hal 2.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah dinyatakan bahwa :

> "Barang Daerah merupakan semua kekayaan daerah, baik yang dimiliki maupun dikuasai yang terwujud, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan suatu kesatuan tertentu yang dapat dinilai, disitu, diukur atau ditimbang termasuk didalamnya hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya."[5]

Disamping itu, barang daerah juga merupakan aset daerah berupa barang tidak bergerak yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintahan daerah yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban APBD serta perolehan lain yang sah. Untuk menjamin adanya penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tersebut diperlukan adanya sarana dan prasarana penunjang untuk mencapai tujuan.

Berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1971 tertanggal 1 Januari 1971, jenis barang daerah dapat digolongkan sebagai berikut :

- Barang tidak bergerak, yang dibedakan atas tanah, bangunan/gedung, bangunan perumahan, monumen-monumen.
- Barang bergerak, yang dibedakan, atas alat-alat dokumentasi, alat-alat kantor, serta alat-alat penyimpanan.[6]

---

[5] Ibid
[6] Inpres No. 3 Tahun 1971 tentang Inventarisasi Barang-barang Milik/Kekayaan Negara.

Sehingga Pengelolaan Administrasi Barang Daerah pada suatu organisasi harus mencakup semua proses administrasi barang-barang yang secara lengkap dibutuhkan untuk menjalankan tugas-tugasnya, demi tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien, dalam arti penggunaan yang optimum dengan cara yang praktis. Adapun jenis dan jumlahnya masing-masing barang daerah itu tergantung pada struktur kantor, volume dan frekuensi kegiatan pekerjaan kantor yang bersangkutan. Oleh karena itu dalam menelaah masalah ini harus berpangkal dari struktur organisasi dan kegiatan kerja yang ditetapkan.[7]

Berdasarkan observasi awal pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok, terdapat permasalahan yang terjadi dalam hal pengelolaan barang daerah khususnya dari segi pengamanan dan pemeliharaan. Dimana masih terdapat kejanggalan, seperti masih banyaknya fisik barang yang tidak ditemukan. Hal tersebut diakibatkan karena kemampuan aparat pengelola barang dalam melakukan pengelolaan administrasi barang daerah masih rendah atau kurang.[8] Serta informasi dan data mengenai kelengkapan dokumen asset tertentu tidak mudah diperoleh disebabkan antara lain karena dokumen dimaksud tidak berada/tersimpan pada unit/satuan kerja yang semestinya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, kelengkapan dokumen dan data mengenai aset telah ditentukan, dimana: “Penyimpanan bukti kepemilikan barang milik daerah dilakukan oleh Pengelola Barang” (Pasal 34 ayat

---

[7] Rencana Strategi Tahun 2011-2015 Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset.

[8] Laporan Barang Inventaris yang Fisiknya Tidak Ditemukan tahun 2011. Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Asset Kota Solok.

4). Yang menjabat sebagai Pengelola Barang Daerah adalah Sekretaris Daerah, dimana dalam pelaksanaan sehari-hari dibantu/dilaksanakan oleh Pembantu Pengelola Barang. Pada Pemerintah Daerah Kota Solok Pembantu Pemegang Barang di pegang oleh Kepala Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Asset (DPPKA) yang membawahi Bidang Asset Kota Solok. Jadi, dalam hal segi pengawasan dari Bidang Asset DPPKA Kota Solok terhadap informasi dan data mengenai kelengkapan dokumen asset tertentu masih tergolong lemah.

Kecenderungan permasalahan pada usulan rencana pengadaan barang hampir ditemui pada seluruh unit kerja yang ada, sehingga bila tidak dilakukan perencanaan yang sungguh-sungguh objektif, akan terjadi pemborosan keuangan negara/daerah. Sebagai ilustrasi dapat penulis gambarkan tentang usulan pengadaan komputer oleh unit kerja yang ada. Pada beberapa unit kerja telah dilengkapi dengan komputer namun masih sering ditemui adanya usulan pengadaan komputer lagi pada rencana pengadaan barang untuk tahun anggaran berikutnya. Demikian pula dalam hal pengadaan alat-alat kantor lainnya seperti filling cabinet dan AC. Pada kondisi kegiatan administrasi perencanaan yang seperti inilah maka akan terbuka peluang untuk terjadinya pemborosan keuangan negara/daerah, karena barang yang terlihat masih layak pakai, telah diusulkan untuk diganti dan dihapuskan.[9]

Dalam usulan perencanaan kebutuhan barang daerah pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok juga masih terdapat

[9] Laporan Hasil Pengadaan Barang Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan Dan Asset Kota Solok.

ketidakcocokan atau ketidaksesuaian dengan aturan yang berlaku yaitu Permendagri Nomor 17 Tahun 2007. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Pengurus Barang Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok (Zesmaningsih, S.Sos) :

> "Sering ditemui adanya pemborosan anggaran karena barang yang sudah direalisasikan pada tahun anggaran sebelumnya dan masih belum dipergunakan, masih diusulkan kembali pada tahun berikutnya. Diantara usulan/rencana pengadaan yang disampaikan itu ditemui usulan pengadaan barang yang sebetulnya diperlukan namun masih dapat ditunda untuk beberapa tahun anggaran yang akan datang. Hal ini dikarenakan adanya stok barang yang masih banyak dalam kondisi layak pakai dan masih belum memerlukan pergantian."[10]

Barang daerah yang dikuasai atau yang dikelola oleh Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok adalah milik Negara/Daerah, yang merupakan kekayaan Negara/Daerah yang sangat besar nilainya. Supaya barang milik Negara/Daerah itu dapat terpelihara dengan baik dan dipergunakan secara efektif dan efisien, maka perlu adanya suatu sistem pengelolaan yang baik. Untuk mewujudkan tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Solok yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perlu diadakan pedoman pengelolaan barang milik daerah.[11] Pengelolaan barang daerah sebagai suatu sistem pengurusan barang pada dasarnya merupakan bagian integral dari pengelolaan finansial dari suatu organisasi, dalam hal ini Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok.

---

[10] Hasil wawancara dengan Pengurus Barang DPPKA Kota Solok.
[11] Peraturan Daerah Kota Solok Nomor : 3 tahun 2009 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Sehubungan dengan pengelolaan administrasi barang daerah, di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok juga terdapat kejanggalan seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok (Novirna Hendayani, SE,M.Si.Akt) :

> "misalnya kegiatan atau fungsi-fungsi dalam pengelolaan barang daerah dipisah-pisahkan, hubungan antara fungsi yang satu dengan fungsi yang lainnya tidak diperhatikan, sehingga tidak ada hubungan timbal balik antara fungsi-fungsi tersebut. Ada juga terjadi percampur-bauran antara pengelolaan barang daerah dengan keuangan sehingga pejabat pengelola keuangan yang bertugas dan berwenang mengelola keuangan, bertugas pula mengelola barang daerah."[12]

Untuk mengatasi masalah ini perlu dicari jalan keluar agar pengelolaan barang daerah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Untuk itu pemerintah telah mengambil langkah-langkah dalam rangka menciptakan sistem pengelolaan administrasi barang daerah yang baik, antara lain dengan mengeluarkan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum sistem pengelolaan administrasi barang daerah tersebut. Pengurusan barang-barang milik atau kekayaan Negara/Daerah itu perlu mendapat perhatian dan penertiban yang sungguh-sungguh. Dalam hal ini perlu adanya pengawasan dan administrasi pengurusan barang milik Negara.

Administrasi atau manajemen barang daerah dimaksudkan sebagai suatu proses atau segenap kegiatan pimpinan yang meliputi fungsi perencanaan, mengatur pelaksanaan dan mengawasi pelaksanaan di bidang administrasi barang daerah dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Fungsi-fungsi dalam pengelolaan administrasi atau manajemen barang daerah merupakan suatu

---

[12] Hasil wawancara dengan Sekretaris Kepala DPPKA Kota Solok.

kesatuan yang meliputi perencanaan, pengadaan, penyimpanan, pemeliharaan, penginventarisasian, penghapusan, dan pengendalian.

Selain hal yang dikemukakan diatas, pengelolaan administrasi barang daerah juga dirasakan amat penting untuk mengetahui barang yang masih layak pakai atau barang yang sudah harus dihapuskan, sekaligus mengusulkan pengadaan barang pada tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian kelancaran kerja dapat berlanjut terus dan ditingkatkan.

Berdasarkan pemikiran dan observasi awal di atas, maka penulis tertarik untuk melihat dan meneliti lebih jauh bagaimana sistem pengelolaan barang milik daerah yang diterapkan di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok dengan mengambil judul penelitian **"Pengelolaan Administrasi Barang Daerah pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok"**, yang difokuskan pada kelompok barang bergerak yang dikelola oleh instansi tersebut (Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok) saja, seperti alat dokumentasi, alat kebersihan, alat tulis kantor alat penyimpanan, dan lain sebagainya.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka penulis mencoba mengemukakan rumusan masalah bahwa pengelolaan barang milik daerah merupakan suatu unsur terpenting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

dan pelayanan terhadap masyarakat sehingga dapat menunjang keberhasilan pembangunan. Keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh kinerja aparat semata, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh interaksi yang dinamis dari berbagai sektor.

Permasalahan yang sering muncul berkaitan dengan pengelolaan barang milik daerah, diantaranya seperti dalam hal perencanaan dan penganggaran, pengadaan, pemeliharaan dan pengamanan terhadap barang milik daerah. Sehingga perlu adanya peningkatan terhadap pengelolaan barang milik daerah baik itu dari segi pengawasan maupun dari ketentuan adanya pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dan pemegang kewenangan perbendaharaan.

Sehubungan dengan uraian tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu : Bagaimana mekanisme pengelolaan administrasi barang daerah (barang bergerak) pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok ?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini tujuan yang ingin dicapai penulis adalah : Mendeskripsikan pengelolaan administrasi barang daerah (barang bergerak) pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan menambah wawasan berfikir serta ketajaman dalam meneliti dan menghadapi suatu permasalahan.

2. Manfaat Teknis

   Secara teknis penelitian ini dapat menjadi pijakan maupun informasi pembanding bagi penelitian selanjutnya.

3. Manfaat Sosial

   Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai gambaran terhadap pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah di Pemerintah Daerah Kota Solok, khususnya di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset Kota Solok.

4. Manfaat Praktis

   Diharapkan dapat memberikan gambaran dan rekomendasi bagi unit kerja lain dalam hal administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah. Sehingga pelaksanaan pengelolaan barang milik negara/daerah di lingkungan pemerintah dapat berjalan sesuai peraturan yang berlaku.

1.5 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan ini sebagai berikut :

Bab I: Mendeskripsikan tentang pendahuluan yang terdiri dari latar belakang yang merupakan informasi secara garis besar tentang apa yang terjadi di lapangan dengan apa yang seharusnya menyangkut penelitian ini, perumusan masalah, signifikan penelitian atau tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta gambaran umum sistematika penulisan proposal penelitian.

Bab II: Memaparkan tentang kerangka teori yang merupakan pedoman dari peneliti terdahulu yang relevan, landasan teori yang digunakan, konsep, dan skema pemikiran, serta hipotesis awal yang merupakan dugaan sementara dari penelitian ini.

Bab III: Menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari pendekatan dan desain penelitian, teknik pemilihan informasi, unit analisis, teknik pengumpulan data, triangulasi data, dan analisis data.

Bab IV: Mendeskripsikan tentang sejarah pembentukan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset, tugas pokok dan fungsi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Asset serta membahas tentang mekanisme pengelolaan administrasi barang daerah.

Bab V: Berisi analisis data yang menguraikan tentang proses analisis dan pengukuran dari variabel-variabel yang dipengaruhi maupun yang berpengaruh dalam proses penelitian ini.

Bab VI: Berisikan kesimpulan dari uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya dan rekomendasi saran untuk pihak-pihak yang terkait didalamnya.

Daftar Pustaka