

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Kebijakan publik harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Salah satu kebijakan publik yang harus menjadi perhatian yakni kebijakan pada pengelolaan barang milik daerah.

Untuk memahami kedudukan dan peran yang strategis dari pemerintah sebagai publik aktor, terkait dengan kebijakan publik maka diperlukan pemahaman bahwa untuk mengaktualisasinya diperlukan suatu kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan. Kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh (Aminullah dalam Munadi dan Barnawi, 2011: 371-372). Sehingga sebuah kebijakan publik merupakan suatu aturan yang dibuat untuk diimplementasikan

dalam suatu kegiatan pemerintahan, salah satunya dalam penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik terutama dalam pengelolaan aset dan barang milik daerah.

Perbaikan tata kelola pemerintahan menuju tata kelola pemerintah yang bertanggung jawab membutuhkan reformasi pada dua bidang utama yaitu perubahan pola pikir sumber daya manusia aparatur dan pengembangan sistem manajemen yang terintegrasi. Sebagai salah satu unsur demi terwujudnya pemerintah yang bertanggung jawab, maka sangat diperlukan adanya program dan sistem pengelolaan barang milik daerah secara baik dan berkesinambungan. Saat ini, pola pikir dan pola kerja aparatur dan sistem birokrasi tidak memberi tempat prioritas pada pengelolaan barang milik daerah secara komprehensif.

Perhatian dan prioritas lebih diarahkan pada tahap perencanaan belanja modal serta mekanisme pengadaan barang dan jasa. Pola pikir dan kebijakan ini sangat melemahkan sistem manajemen secara menyeluruh. Dampak paling signifikan atas hal ini dapat dilihat dari capaian kinerja keuangan. Sebagian besar laporan keuangan pemerintah daerah belum memperoleh predikat wajar tanpa pengecualian (WTP), salah satunya disebabkan karena pengelolaan barang milik daerah yang belum memadai.

Pengelolaan barang milik daerah memiliki fungsi yang sangat strategis dan vital. Menurut Permendagri No. 17 Tahun 2007, Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah antara lain : (1) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis; (2) barang yang diperoleh

sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak; (3) barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau (4) barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sementara untuk Kota Gorontalo, pengelolaan barang milik daerah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016. Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD Kabupaten/Kota dan disahkan Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota dibidang otonomi dan tugas pembantuan (Wirjosoegito, 2004: 14). Salah satu Peraturan Daerah penting yaitu bagaimana dalam manajemen barang milik daerah.

Menurut Sutaryo (2011) manajemen aset daerah diukur dari 9 indikator yakni perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengamanan dan pemeliharaan, inventarisasi, penilaian, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian, sistem informasi data dan penghapusan aset. Pada dasarnya manajemen aset sudah diupayakan dengan dengan baik namun masih terdapat beberapa kendala. Pengelolaan barang milik daerah yang menjadi kebijakan Pemerintah Kota

Gorontalo ini difokuskan pada 5 SKPD yang memiliki aset besar dan beberapa masalah temuan BPK atas temuan yang sifatnya administratif pada instansi tersebut. Seperti untuk Dinas Kesehatan yang menjadi sorotan adalah pengadaan alat-alat kesehatan, Badan Keuangan yang belum mampu untuk membuat penilaian (appraisal) atas barang milik daerah, Dinas Pendidikan pada pengelolaan BOS, Dinas PU yakni pada paket pengerjaan jalan Rambutan dan lainnya serta pada Inspektorat yakni instansi yang seharusnya mampu mendeteksi beberapa temuan administrasi tersebut namun belum mampu untuk mengupayakan hal yang seharusnya dilakukan sebagai tupoksi utama dari pengawas sistem pengendalian internal Pemerintahan Kota Gorontalo.

Pengelolaan barang milik daerah merupakan hal yang sangat penting karena pengelolaan barang milik daerah yang buruk dapat berdampak buruk bagi laporan keuangan pemerintah daerah tersebut. Aset tetap/Barang Milik Daerah memiliki fungsi yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi dalam pelaksanaan pengelolaannya sering kali terdapat berbagai persoalan. Berdasarkan hasil temuan BPK-RI atas laporan keuangan Pemerintah Kota Gorontalo bahwa sampai saat ini Pemerintah Kota Gorontalo berhasil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK-RI namun masih terdapat banyak saran administratif. Salah satu penyebab tidak maksimalnya opini yang diberikan BPK sampai saat ini adalah karena barang milik daerah Pemerintah Kota Gorontalo belum terkelola dengan baik, sehingga BPK tidak mendapatkan keyakinan yang memadai terhadap nilai barang milik daerah yang disajikan dalam neraca. Temuan BPK atas pengelolaan keuangan dan aset ini juga

dikatakan oleh Talib (2020) dan Paneo (2020) dimana daerah di Provinsi Gorontalo yang telah memperoleh WTP namun masih mendapatkan catatan atas LKPD dari pemerintah tersebut.

Tabel 1.1: Hasil LKPD Kota Gorontalo 2015-2019

No	Tahun	Opini
1	2015	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2	2016	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
3	2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
4	2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
5	2019	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber: IHPS BPK, 2020

Hal ini terjadi karena data aset tetap umumnya tidak tercatat dengan baik ketika diperoleh atau ketika dilakukan pembelian. Selain itu, sistem pencatatannya tidak lengkap sesuai dengan peraturan yang telah ada, baik pencatatan ketika terjadi mutasi maupun ketika terjadi perubahan-perubahan aset. Untuk aset yang telah lama dibeli dicatat dengan nilai yang tidak wajar dalam buku inventaris. Dalam situs BPKP, Sugito juga menjelaskan penyebab lainnya yaitu karena saldo per jenis aset tetap di neraca SKPD (dan konsolidasiannya) tidak didukung dengan rincian perjenis aset tetap per-SKPD. Pengakuan aset tetap oleh Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) SKPD dan/atau bidang akuntansi di Bendahara Umum Daerah (BUD) atas transaksi belanja barang, belanja modal, belanja lainnya, atau dari hibah tidak sama dengan pencatatan yang dilakukan oleh pengurus/penyimpan barang di SKPD. Untuk mengatasi permasalahan perbedaan pencatatan aset tetap di buku inventaris dengan neraca keuangan di SKPD sebenarnya memerlukan rekonsiliasi secara berkala antara PPK-SKPD dengan pengurus/penyimpan barang dan antara bagian akuntansi di Bendahara Umum Daerah (BUD) dengan bidang pengelola barang milik daerah.

Rekonsiliasi sebaiknya dilakukan setidaknya pertriwulan agar pekerjaan menjadi ringan, tidak menumpuk di akhir tahun. Permasalahan aset tetap Pemerintah Daerah pada umumnya terkait adanya barang milik daerah yang tidak dicatat, barang daerah dicatat tetapi tidak didukung dengan dokumen kepemilikan yang sah, atau terjadinya double pencatatan dimana barang berupa bantuan dari pemerintah pusat yang belum jelas serah terimanya namun telah dicatat sebagai aset tetap pemerintah daerah atau SKPD, atau bahkan barang yang sudah tidak ada justru masih dicatat. Hal ini terjadi dikarenakan aset tetap daerah jumlahnya terlalu banyak dalam kuantitas, juga diakibatkan data pencatatan yang sudah belasan atau bahkan puluhan tahun lamanya. Selain itu juga, kelemahan dari segi aset tetap ini juga muncul karena pada masa lalu pemerintahan daerah memposisikan pengelolaan barang milik daerah tidak lebih penting dari pengelolaan keuangan dan menumpukan seluruh permasalahan pengelolaan barang kepada pengurus/penyimpan barang Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saja.

Berbagai faktor yang harus dioptimalkan dalam pengelolaan barang milik daerah di Kota Gorontalo karena pengelolaan ini merupakan suatu kebijakan publik yang bisa dioptimalkan dengan berbagai aspek keunggulan faktor-faktornya. Sebagaimana dikatakan oleh Meter dan Horn dalam Agustino, (2006:142) bahwa dalam model kebijakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksanaan dan

lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dalam hal ini difokuskan pada variabel struktur biokrasi yang memiliki kapasitas organisasi yang baik serta sumber daya manusia yang memiliki komitmen tinggi. Dugaan pada 2 faktor ini yakni kapasitas organisasi dan komitmen kerja didasarkan pada pernyataan Simamora dan Halim (2016) bahwa dari 5 faktor terdapat 2 faktor yakni struktur organisasi dan sumber daya manusia yang berkomitmen yang mempengaruhi pengelolaan aset pasca pemekaran wilayah.

Membangun kapasitas organisasi yang memadai merupakan suatu tantangan umum bagi organisasi yang ditugasi untuk melaksanakan reformasi dalam pengelolaan barang milik daerah yang kompleks. Islamy (2001: 90) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh organisasi yang mengimplementasikan (*Implementing organization*). Cohen.,et.,al dalam (Yusuf, dkk 2018: 1) mengatakan bahwa kapasitas adalah kemampuan (kemampuan memecahkan masalah) yang dimiliki seseorang, organisasi, lembaga, dan masyarakat untuk secara perorangan atau secara kolektif melaksanakan fungsi, memecahkan masalah, serta menetapkan dan mencapai tujuan. Kapasitas organisasi menjadi suatu ukuran dari sejauh mana suatu organisasi mampu untuk mengemban amanah yang ditetapkan dan diamanahkan terhadap instansi tersebut seperti untuk Badan Keuangan yakni untuk penanganan pengelolaan barang milik daerah di Kota Gorontalo.

Selain kapasitas organisasi, pengelolaan barang milik daerah yang efektif dan efisien membutuhkan sumber daya manusia yang berkompeten dan berkomitmen tinggi. Dilain pihak, terlalu singkatnya pergantian pengurus barang

milik daerah pada SKPD seperti yang terjadi di Pemerintah Kota Gorontalo merupakan salah satu faktor penyebab sulitnya diperoleh aparatur/pengurus barang daerah yang kompeten. Menurut Sutrisno (2015: 146) bahwa seorang pegawai pemerintah yang kompeten harus mempunyai pengetahuan, keterampilan, dan sikap (komitmen) yang sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam hal ini aparatur daerah harus memiliki pengetahuan, kualitas, dan pemahaman yang memadai tentang sistem pengelolaan barang milik daerah tersebut.

Kemudian permasalahan juga pada barang milik daerah, dimana serah terima barang milik negara (pusat) menjadi barang milik daerah yang menjadi objek Penyertaan Modal Pemerintah Pusat dilaksanakan setelah Peraturan Pemerintah mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Pusat ditetapkan. Mekanisme dan Penerapan PMK atau Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan Barang Milik Negara memang telah diatur dan sangat membutuhkan suatu penilaian yang baik karena dengan penilaian yang sesuai maka dampaknya pada pencatatan akuntansi. Apabila barang yang ada dinilai atau dilakukan penilaian oleh tim aprasial yang hasilnya tidak sesuai maka pengakuan akuntansinya juga akan bermasalah.

Adanya permasalahan di atas merupakan fenomena menarik untuk diteliti secara ilmiah. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan sebuah penelitian ilmiah dengan judul **“Pengaruh Kapasitas Organisasi Dan Komitmen Kerja Terhadap Kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah Di Kota Gorontalo”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat diidentifikasi permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Kebijakan Perda Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah masih belum maksimal.
2. Kapasitas Organisasi masih kurang baik dalam upaya untuk mengembangkan pegawai agar dapat melakukan kerja sama yang baik dan kompeten dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah.
3. Komitmen Pegawai masih minim dimana berbagai temuan dalam peningkatan PAD seringkali mengalami hambatan karena faktor pegawai yang tidak memiliki komitmen yang tinggi.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, maka dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah kapasitas organisasi berpengaruh terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo?
2. Apakah komitmen kerja berpengaruh terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo?
3. Apakah kapasitas organisasi dan komitmen kerja secara simultan berpengaruh terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Pengaruh kapasitas organisasi terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo,
2. Pengaruh komitmen kerja terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo,
3. Pengaruh kapasitas organisasi dan komitmen kerja secara simultan terhadap kebijakan Pengelolaan Barang Milik Daerah di Kota Gorontalo.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini terdiri dari:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah pengetahuan tentang bidang kajian ilmu administrasi khususnya yang berkaitan dengan (1) pengembangan kapasitas organisasi, (2) komitmen kerja, dan (3) implementasi pengelolaan Barang Milik Daerah.

2. Manfaat praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah Kota Gorontalo dalam pengelolaan barang milik daerah dalam rangka untuk mempertahankan opini yang baik dalam LKPD dan juga sebagai upaya dalam peningkatan kemandirian daerah.