

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kementerian Kelautan dan Perikanan atau disingkat dengan KKP merupakan Kementerian yang tugas dan tanggungjawabnya menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan untuk menambah penerimaan negara. Terbentuknya KKP tahun 1999 yang sebelumnya bernama DELP (Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan) pada dasarnya merupakan sebuah tantangan, sekaligus peluang bagi pengembangan sektor kelautan dan perikanan Indonesia. Artinya, KKP ini menempatkan sektor kelautan dan perikanan sebagai salah satu sektor andalan yang mampu mengantarkan bangsa Indonesia keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

Menurut KKP pada Laporan Keuangan Tahun 2017 menyatakan bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan dengan jumlah pulau 17.508 dan garis pantai sepanjang 81.000km, tidak hanya sebagai negara kepulauan terbesar di dunia tetapi menyimpan kekayaan sumber daya alam laut yang besar dan belum dimanfaatkan secara optimal. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia terus meningkat, dan diiringi dengan peningkatan kesadaran masyarakat terhadap arti penting produk perikanan dan kelautan bagi kesehatan dan kecerdasan manusia. Adanya aspek-aspek tersebut diyakini masih dapat meningkatkan produk perikanan dan kelautan di masa datang.

Kementerian Kelautan dan Perikanan merupakan organisasi sektor publik lingkup pemerintah dimana secara keseluruhan harus dipertanggungjawabkan secara publik karena pembiayaan bersumber dari APBN. Adanya tuntutan masyarakat menyebabkan akuntansi pemerintah menjadi penting. Semakin besarnya dana yang dikelola oleh pemerintah semakin besar pula tuntutan akuntabilitas keuangan sebagai wujud transparansi keuangan negara. Organisasi sektor publik merupakan organisasi yang tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap, baik dalam kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya baik jasmani maupun rohani. KKP harus bisa mempertanggungjawabkan

kinerjanya baik secara finansial maupun non finansial agar terciptanya *good governance*.

Good governance merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik, maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Untuk menciptakan instansi yang dapat dikatakan *good governance* harus memiliki tiga karakteristik utama yaitu *Accountability* (akuntabilitas), *Transparency* (transparansi) dan *Economis, Efficiency and Effectiveness* (ekonomis, efektif dan efisien) (Mardiasmo, 2009, hlm. 18)

Pertanggungjawaban dalam sektor publik merupakan upaya konkrit dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dilingkungan pemerintah. Instansi pemerintah melaporkan pertanggungjawabannya kepada badan legislatif (DPR) dan dipublikasikan ke masyarakat. Pertanggungjawaban terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan (*audit*) terhadap laporan keuangan yang mencakup semua aktivitas keuangan instansi. Dalam konteks ini peran Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPKRI) dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara mencerminkan pelaksanaan asas “pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri”. Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, Analisa, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (UU No. 15 Tahun 2004).

Namun, dalam implementasinya prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penyajian informasi keuangan masih banyak kendala, dimana terdapat instansi yang laporan pertanggungjawabannya belum memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi yang sesuai dengan SAP. Seperti halnya yang terjadi pada laporan keuangan KKP pada tahun 2016 yang belum memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi. Dari laporan IHPS (Ihtisar Hasil Pemeriksaan Semester 1 Tahun 2017) BPKRI mengatakan opini audit Laporan Keuangan Tahun 2016 KKP adalah *Disclaimer Opinion*, opini yang pernah diberikan terakhir pada tahun 2008 lalu.

Sepanjang kepemimpinan kementerian 8 tahun lalu (tahun 2009 – 2016) opini yang diberikan adalah *Unqualified Opinion dan Qualified opinion* pada tahun 2009. Hal ini membuat masyarakat tergerus kepercayaannya terhadap kinerja KKP yang dibawah oleh Menteri Susi Pudjiastusi. Fauzi (2017) menuliskan bahwa Ibu Susi Pudjiastusti berjanji akan memperbaiki “Tata kelola keuangan Kementerian Kelautan Perikanan. Sebelumnya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan *disclaimer opinion* terhadap laporan keuangan Kementerian Kelautan dan Perikanan 2016.” “Opini *disclaimer* akan kita perbaiki, Kementerian Kelautan dan Perikanan selalu mencoba berbuat seefektif dan seefisien mungkin,” ujar Susi di Kantornya, Rabu (31/5/2017).

BPKRI menyampaikan alasan pemberian *Disclaimer Opinions* untuk Laporan Keuangan KKP tahun 2016. Hal ini terjadi sehubungan dengan akuntabilitas yang tidak terpenuhi dalam laporan keuangannya, yaitu untuk pengadaan kapal nelayan pada Program Pengelolaan Perikanan Tangkap. KKP mengalokasikan Rp209 miliar untuk pengadaan kapal bagi nelayan dengan jumlah 754 kapal dan ditargetkan selesai pada 31 Desember 2016, kemudian diperpanjang hingga Maret 2017. Namun, hingga akhir tahun lalu, baru 48 kapal yang tercatat telah direalisasikan dan memiliki berita acara serah terima sebagai syarat pemenuhan akuntabilitas. Seluruh dana program telah dicairkan, "terkait proses akuntabilitas ada yang belum selesai, belum lengkap berita acaranya, ada administrasi yang tidak tertib," ujar Ketua BPK Moermahadi Soerja Djanegara, dalam konferensi pers di kantornya.

Dapat disimpulkan bahwa anggaran pengadaan kapal nelayan dengan realisasi memiliki perbedaan yang signifikan. Dana yang telah dianggarkan telah cair secara keseluruhan namun realisasi pengadaan kapal tidak sesuai dan pelaporan yang disajikan tidak lengkap serta kurangnya bukti dokumen.

“Barang Milik Negara, sebagaimana Penetapan status Penggunaan tidak dilakukan terhadap:

Barang Milik Negara/Daerah berupa:

1. barang persediaan
2. konstruksi dalam pengerjaan; atau
3. barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan”

“Hibah barang milik daerah berupa:

1. tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah kepada Kepala Daerah
2. tanah dan/atau bangunan yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan” (PP No 27 Tahun 2014)

Pengadaan kapal nelayan yang akan disumbangkan/dihibahkan kepada masyarakat merupakan pengadaan barang negara yang masuk dalam laporan Barang Milik Negara karena bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara). Implementasi pengadaan Barang Milik Negara harus dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel (PP No 27 Tahun 2014). Pengelolaan keuangannya harus berprinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money* (ekonomis, efektif, dan efisiensi), (Bawono dan Novelsyah, 2012, hlm.4).

Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam pertanggungjawaban publik pengadaan kapal nelayan harus mengungkapkan akuntabilitas dan transparansi. Pertanggungjawaban atas Barang Milik Negara menjadi semakin penting ketika pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dalam bentuk laporan keuangan. Laporan Keuangan disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Informasi Barang Milik Negara memberikan sumbangan yang signifikan di dalam laporan keuangan (neraca) yaitu berkaitan dengan pos-pos persediaan, aset tetap, maupun aset lainnya yang dapat mempengaruhi kewajaran serta opini yang akan diberikan atas laporan keuangan (Rahardiyanti,2012). Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (UU Nomor 1 2004).

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan (Mardiasmo,2009,hlm.18). Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi akuntansi pemerintah. Transparansi merupakan keterbukaan (*openess*) pemerintah dalam memberikan informasi terkait aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak-pihak yang berkepentingan (pemerintah dan masyarakat). Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil – hasil yang dicapai (Jayanti, dkk, 2014). Pengelolaan pengadaan Barang Milik Negara dan penyajian laporan keuangan

pemerintah harus mampu menciptakan akuntabilitas dan transparansi yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah dan peraturan lain yang berlaku.

Penelitian terkait akuntabilitas dan transparansi barang milik negara di Pemerintahan telah dilakukan oleh peneliti terdahulu, dan menghasilkan kesimpulan yang berbeda-beda. Kajian Mengenai Pengelolaan Barang Milik Daerah Di Pemerintah Kota Manado Menurut Permendagri No. 17 Tahun 2007, menghasilkan bahwa pengelolaan barang milik daerah pada BPK-BMD Kota Manado sudah dilaksanakan dengan baik berdasarkan Permendagri No. 17 Tahun 2007, hanya saja ada beberapa prosedur yang belum sepenuhnya terlaksana. Penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah (Aliyah, Nahar, 2012). Sementara penelitian juga dilakukan di Pemerintahan Daerah yaitu Kota Malang dan hasil menyatakan bahwa Pemerintah Kota Malang menekankan penyusunan anggaran berbasis kinerja, penetapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), penetapan Standard Operating Procedure (SOP), dan standar pelayanan publik (Jayanti, dkk, 2014). Penelitian lain juga dilakukan di Pemerintah Daerah Pontianak dan menunjukkan penerapan Laporan Akuntabilitas di Kecamatan Pontianak Timur telah sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku. Penelitian lain yaitu Dengan adanya pelaksanaan Laporan Akuntabilitas berarti suatu instansi telah mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya yang diatur berdasarkan keputusan dan peraturan yang ada, (Hendra,2014).

Hasil pra-penelitian data sekunder yang meliputi literasi media website dan data primer melalui wawancara kepada pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan. Hasil wawancara pada hari Selasa, 2 Oktober 2018 pada pukul 11.00 WIB di Kantor Pusat Kementerian Kelautan dan Perikanan Gedung Bahari 4 Lt. 3B dengan Bapak Danang sebagai Staf Biro Umum Bagian Akuntansi mengatakan:

“Bahwa yang sebenarnya terjadi bukan karena kurang dokumen/bukti atau tidak memenuhi akuntabilitas dan transparansi, akan tetapi saat itu pihak kami sedang mempersiapkan dokumen/bukti tersebut, namun melebihi batas maksimal yang diberikan oleh BPK kami belum selesai. Karena ada kemungkinan bahwa pihak kontraktor yang bertanggungjawab atas pembuatan kapal ini langsung memberikan ke masyarakat sehingga Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak mengetahui siapa yang menerima, dimana dan kapan, kemudian dokumen/bukti dari pihak kontraktor terkait tagihan belum sampai ke pihak kami karena harus ke masyarakat terlebih dahulu sehingga memakan waktu semakin lama. Selain itu juga ada kemungkinan suatu pengeluaran sudah dicatat/dibukukan akan tetapi dokumen/buktinya belum ada. Untuk masalah transparansi kami transparan karena kami melaporkan laporan

keuangan ke DPR dengan diperiksa terlebih dahulu oleh BPK, setelah itu mereka yang publikasi ke masyarakat, dan kami juga publikasikan melalui website. Selain itu juga adanya Sistem Pengendalian Internal (SPI) yang belum berjalan. Di setiap Satker itu ada SPI namun belum berjalan dengan baik. Jika untuk masalah penyajian laporan keuangan sudah sesuai dengan standar yang berlaku di Indonesia.

Hasil pra riset tersebut dapat disimpulkan bahwa di KKP terdapat masalah terkait proses akuntabilitas dan transparansi pengadaan kapal nelayan yang akan diserahkan kepada masyarakat. BPKRI mengatakan akuntabilitas yang tidak terpenuhi dan bukti dokumen yang kurang tertib namun pihak KKP mengatakan bukan tidak akuntabilitas tetapi waktu yang diberikan tidak cukup untuk mengumpulkan bukti dokumen. Hal itu perlu diketahui secara publik terkait proses akuntabilitas dan transparansi yang sebenarnya terjadi di KKP, apakah telah memenuhi standar, peraturan dan undang-undangan yang berlaku. Sehingga, tidak terjadi kesalahpahaman informasi dan dapat diketahui penyebab *disclaimer opinion* tahun 2016 sebagai akuntabilitas dan transparansi informasi keuangan.

BPKRI menyatakan *disclaimer* karena ketidakpercayaan auditor terhadap laporan keuangan yang disajikan. Namun, kondisi yang sebenarnya tidak demikian karena batas waktu yang diberikan, KKP tidak mampu menyelesaikan. Maka peneliti tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana implementasi akuntabilitas dan transparansi KKP dalam menyajikan informasi pengadaan kapal nelayan, dengan judul **“Akuntabilitas dan Transparansi Pengadaan Kapal Nelayan Pada Program Pengelolaan Perikanan Tangkap di Kementerian Kelautan dan Perikanan”**. JAKARTA

1.2. Fokus Penelitian

Organisasi sektor publik dilingkup pemerintah berbeda dengan organisasi swasta yang mana tujuan utamanya adalah berorientasi pada laba, sementara organisasi sektor publik dipemerintah merupakan organisasi yang orientasinya untuk kesejahteraan masyarakat dimana sumber dana berasal dari APBN. Akuntabilitas dan transparansi laporan keuangan kementerian mencakup seluruh kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, namun dalam penelitian ini difokuskan mengenai proses implementasi akuntabilitas dan transparansi pengadaan kapal nelayan pada program pengelolaan perikanan tangkap dari perencanaan hingga pelaporan.

Anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan bersumber dari APBN yang diperoleh dari pembayaran pajak dari rakyat sehingga suatu kewajiban bagi Kementerian untuk mempertanggungjawabkan atas pengelolaan APBN yang diperoleh kepada pemerintah dan masyarakat luas. Laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan harus sesuai dengan standar yang berlaku yaitu SAP. Dengan demikian sangat penting jika dalam hal pertanggungjawaban laporan keuangan dipengaruhi oleh setiap pos-pos akun dimana salah satunya adalah pengadaan Barang Milik Negara dan *opini disclaimer* tidak diperoleh kembali dari BPKRI.

Penelitian dilakukan dengan melakukan wawancara langsung kepada objek pelaku, yaitu kepada Sub Bagian Perencanaan dan Penganggaran, Sub Direktorat Kapal Perikanan, Bagian Simak BMN dan Pihak Penyedia. Sementara untuk sampel bahwa KKP telah melakukan sumbangan kapal atau tidak dilakukan wawancara kepada Dinas Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Tegal, Kota Tegal dan Unit Pengelola Pelabuhan Jakarta Utara. Sementara untuk pengendalian bahwa kapal telah diterima dan secara fisik ada dilakukan wawancara kepada TPI Muara Angke.

1.3. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka pertanyaan penelitian adalah bagaimana proses implementasi akuntabilitas dan transparansi pengadaan kapal nelayan pada Program Pengelolaan Perikanan Tangkap di Kementerian Kelautan dan Perikanan.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk memberikan penjelasan implementasi akuntabilitas dan transparansi pengadaan kapal nelayan Kementerian Kelautan dan Perikanan, apakah telah sesuai dengan PP Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara, PP Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan PMK Nomor 111/PMK.06/2016 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahantangan Barang Milik Negara.

1.5. Manfaat Hasil Penelitian

A. Manfaat Teori

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan penambahan ilmu pengetahuan dan wawasan serta dapat menjadi referensi bagi peneliti-peneliti selanjutnya mengenai akuntabilitas dan transparansi Pengadaan Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya diniatkan untuk diserahkan di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

B. Manfaat Praktis

1. Bagi Pihak Universitas

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi selain buku bagi peneliti selanjutnya terkait akuntabilitas dan transparansi Pengadaan Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya diniatkan untuk diserahkan kepada masyarakat dilingkup Pemerintahan Pusat maupun Pemerintah Daerah.

2. Bagi Pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Kementerian untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengadaan Barang Milik Negara yang dari awal pengadaannya diniatkan untuk diserahkan kepada masyarakat. Serta sebagai referensi untuk membantu dalam hal pengambilan keputusan dimasa mendatang sehingga peristiwa *disclaimer opinion* tidak terulang kembali.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti selanjutnya terkait dengan akuntabilitas dan transparansi Pengadaan Barang Milik Negara yang dari awal pengadaannya diniatkan untuk diserahkan kepada masyarakat, dan dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya terkait pengadaan kapal nelayan atau pengadaan barang/jasa lainnya.