

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa perbendaharaan adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan di dalam APBN dan APBD. Berdasarkan hal tersebut jelas sekali tergambar bahwa pengelolaan barang milik negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan negara.

Sebagai tindak lanjut dan penjabaran atas ketentuan Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan untuk menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan BMN/D, maka Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 yang telah diubah dengan PP Nomor 38 Tahun 2008 serta PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Peraturan Pemerintah ini diterbitkan dengan tujuan untuk memberikan landasan hukum bagi penyelenggara negara dalam melakukan tindakan hukum yang terkait dengan pengelolaan barang milik negara.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Ruang lingkup pengelolaan BMN meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, serta pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Salah satu bagian terpenting dalam pengelolaan BMN adalah menyangkut penatausahaan BMN. Ruang lingkup penatausahaan BMN menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara yaitu meliputi kegiatan pembukuan, inventarisasi dan pelaporan BMN. Penatausahaan BMN bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi dan mendukung tertib pengelolaan BMN. Dalam penatausahaan BMN ini termasuk di dalamnya melaksanakan tugas dan fungsi akuntansi BMN. Penatausahaan BMN dalam rangka mewujudkan tertib administrasi termasuk menyusun laporan BMN yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan neraca pemerintah pusat. Sedangkan penatausahaan BMN dalam rangka mendukung terwujudnya tertib pengelolaan BMN adalah menyediakan data agar pelaksanaan pengelolaan BMN dapat dilaksanakan sesuai dengan azas fungsional, kapastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Hasil penatausahaan BMN ini nantinya dapat digunakan dalam rangka (a) penyusunan neraca pemerintah pusat setiap tahun, (b) perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan BMN setiap tahun untuk digunakan sebagai bahan penyusunan rencana anggaran, dan (c) pengamanan administrasi BMN.

Pertanggungjawaban atas BMN kemudian menjadi semakin penting ketika pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dalam bentuk laporan keuangan yang disusun melalui suatu proses akuntansi atas transaksi keuangan, aset, hutang, ekuitas dana, pendapatan dan belanja, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungan. Informasi BMN memberikan sumbangan yang signifikan di dalam laporan keuangan pemerintah. Informasi mengenai BMN dalam LKPP tertuang dalam neraca. Neraca dalam LKPP merupakan hasil konsolidasi neraca seluruh Laporan Keuangan Kementerian/ Lembaga (LKKL). Dalam neraca tersebut, informasi barang milik negara yang tertuang dalam Laporan Barang Pengguna (LBP) memberikan sumbangan yang signifikan. Laporan Barang Pengguna (LBP) sendiri merupakan gabungan dari Laporan Barang Kuasa Pengguna (LBKP). Informasi yang berasal dari laporan barang tersebut berkaitan dengan pos-pos persediaan, aset tetap, maupun aset lainnya. Hal ini menjadikan pertanggungjawaban atas BMN menjadi sangat penting. Keakuratan data BMN tentunya sangat dibutuhkan dalam mendukung laporan keuangan agar dapat tersaji secara wajar.

Pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap BMN. Pengamanan tersebut meliputi pengamanan fisik, pengamanan administratif, dan pengamanan hukum. Dalam rangka pengamanan administratif dibutuhkan sistem penatausahaan yang dapat menciptakan pengendalian (*controlling*) atas BMN. Selain berfungsi sebagai alat kontrol, sistem penatausahaan tersebut juga harus dapat memenuhi kebutuhan manajemen pemerintah di dalam perencanaan pengadaan, pengembangan, pemeliharaan maupun penghapusan (*disposal*).

Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, pemerintah pusat berusaha memanfaatkan teknologi informasi dengan mengembangkan sebuah Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP). SAPP terdiri dari dua sub sistem yaitu Sistem Akuntansi Bendahara Umum Negara (SA-BUN) dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI). SABUN akan menghasilkan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN). Sedangkan SAI menghasilkan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada Kementerian Negara/Lembaga. Melalui prosedur dan sistem inilah dana negara digunakan, dimanfaatkan, dan dipertanggungjawabkan dengan baik.

Sistem Akuntansi Instansi (SAI) adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada Kementerian Negara/Lembaga. Sistem akuntansi instansi terdiri dari sistem akuntansi keuangan dan sistem akuntansi barang milik negara. Penatausahaan barang milik negara yang menghasilkan laporan BMN merupakan pengoperasian dari sistem akuntansi barang milik negara dengan menggunakan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN). Antara aplikasi SIMAK-BMN dengan aplikasi SAK merupakan satu kesatuan dan saling terkait, dimana data neraca berupa persediaan, aset tetap dan aset lainnya yang ada di laporan keuangan pada aplikasi SAK merupakan data pengiriman dari aplikasi SIMAK-BMN secara periodik. Sehingga benar atau tidaknya data neraca pada laporan keuangan tergantung dari data yang diterima dari aplikasi SIMAK-BMN.

Proses pengelolaan SAK dan SIMAK-BMN sangat dipengaruhi oleh pengelolaan di setiap tingkat struktural karena prinsip penggabungan laporan yang dilakukan secara berjenjang. Laporan yang dihasilkan oleh setiap satuan kerja atau Unit Akuntansi Pengguna Anggaran/Barang (UAKPA/B) digabungkan oleh unit akuntansi di atasnya pada tingkat Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran/Barang Wilayah (UAPPA/B-W). Laporan tingkat wilayah digabungkan lagi di tingkat Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran/Barang Eselon I (UAPPA/B-E1). Laporan antar tingkat Eselon I digabungkan di tingkat Unit Akuntansi Pengguna Anggaran/Barang (UAPA/B) sehingga dihasilkan laporan keuangan K/L. Selanjutnya setiap K/L menyampaikan laporan keuangan kepada Menteri Keuangan. Laporan tingkat K/L menjadi bahan penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP).

Sejak pertama kali diterbitkan tahun 2008, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) belum pernah mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sampai dengan LKPP tahun 2014, BPK masih memberikan Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Salah satu penyebab opini ini adalah terkait permasalahan BMN dimana masih terdapat BMN yang belum jelas keberadaannya dan belum dilakukan penilaian sehingga nilai aset yang disajikan menjadi tidak wajar.

Penatausahaan BMN idealnya harus dilakukan dengan benar sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan sehingga dapat menyajikan data BMN sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Namun satker di lingkungan Kementerian Agama belum melaksanakan penatausahaan BMN secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari opini yang diberikan oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Kementerian

Agama (LKKA), dimana meskipun LKKA empat tahun terakhir yaitu tahun 2011-2014 telah berhasil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun opini tersebut belum lagi WTP murni. Kementerian Agama baru bisa memperoleh opini WTP-DPP (Wajar Tanpa Pengecualian-Dengan Paragraf Penjelas). Salah satu penyebab diberikannya opini tersebut adalah terkait masalah pengelolaan/penatausahaan aset/BMN. Beberapa hal yang menjadi masalah antara lain: aset yang tidak berfungsi namun masih disajikan, aset yang tidak masuk dalam laporan keuangan, aset dalam penguasaan akan tetapi tidak didukung oleh bukti/dokumen yang kuat, serta aset/BMN yang sulit diukur.

Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu satker Kementerian Agama berkewajiban melaksanakan penatausahaan BMN sesuai dengan aturan yang ada, namun dalam pelaksanaannya masih ditemui berbagai kendala dan permasalahan sehingga belum berjalan secara optimal. Pada tahun 2011 keluarnya kebijakan multi DIPA dimana pelaksanaan DIPA dan pelaporan keuangan/barang dilakukan oleh masing-masing unit/bidang sesuai dengan eselon 1 masing-masing. Satker Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat yang awalnya hanya satu satker yaitu berada di eselon 1 Sekretariat Jenderal (Setjen), dipecah menjadi delapan satker yaitu Setjen, Bimas Islam, Pendidikan Islam, Bimas Kristen, Bimas Katholik, Bimas Hindu, Bimas Buddha dan Penyelenggaraan Haji dan Umrah (PHU). Hal ini menimbulkan persoalan tersendiri dalam pencatatan nilai aset, dimana satker-satker baru tersebut selain Setjen hanya mencatat data transaksi BMN yang berasal dari perolehan mulai tahun 2011 ke atas, sedangkan data saldo awal dan transaksi BMN sampai dengan tahun 2010 tetap tercatat dan berada di satker Setjen.

Perkembangan nilai aset di neraca satker Setjen Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.1 Perkembangan Nilai Aset Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013-2015**

Nama Akun	TA 2013 (Rp)	TA 2014 (Rp)	TA 2015 (Rp)
Aset Lancar (Persediaan)	64.580.510	54.752.592	11.126.961
Aset Tetap	52.152.106.439	51.581.519.921	53.564.339.667
Aset Lainnya	81.413.332	80.956.664	80.749.996
Jumlah	52.298.100.281	51.717.229.177	53.711.361.266

Sumber: Laporan BMN Kanwil Kemenag Sumbar diolah

Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa terjadi kenaikan dan penurunan nilai aset pada satker Setjen Kanwil Kementerian Agama Prov. Sumatera Barat. Terjadinya penurunan dan kenaikan nilai aset ini dipengaruhi oleh transaksi BMN yang terjadi berupa mutasi tambah atau mutasi kurang. Untuk mengetahui apakah nilai aset pada laporan ini telah menggambarkan keadaan yang sebenarnya sangat dipengaruhi oleh penatausahaan aset yang dilakukan oleh satker, apakah telah sesuai dengan mekanisme dan aturan yang ada, baik itu proses pembukuan, inventarisasi sampai dengan proses pelaporan. Penatausahaan barang milik negara sangat mempengaruhi keakuratan data neraca yang disajikan pada laporan keuangan, karena data neraca pada laporan keuangan merupakan pengiriman dari aplikasi Simak-BMN yang merupakan hasil dari penatausahaan BMN.

Penelitian sebelumnya yang relevan sebagai rujukan penelitian ini adalah penelitian Mustika (2012), melakukan penelitian kualitatif terhadap penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Padang yang belum dapat mencapai kesesuaian 100 persen, karena rata-rata baik evaluasi pembukuan, inventarisasi, pelaporan maupun kelengkapan pengisian dokumen menghasilkan derajat kesesuaian sebesar 62 persen atau masuk kategori sesuai dengan

Permendagri No. 17 Tahun 2007. Kendala yang teridentifikasi adalah keterbatasan data pendukung, sosialisasi peraturan masih lemah, keterbatasan sumber daya manusia serta kurangnya kompensasi yang memadai terhadap pegawai.

Penelitian kualitatif yang dilakukan oleh Joniger (2012) dengan teknik analisis deskriptif mengemukakan evaluasi dalam prosedur penatausahaan aset tetap milik Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah belum berjalan maksimal sesuai dengan harapan Permendagri No. 17 Tahun 2007. Faktor penyebabnya adalah sumber daya manusia, koordinasi kurang baik dan fasilitas kurang memadai.

Penelitian Descopa (2015), melakukan evaluasi terhadap penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Payakumbuh. Dari hasil penelitiannya diperoleh rata-rata tingkat kesesuaian penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Payakumbuh adalah sebesar 67% yang berarti memenuhi kriteria sesuai dengan Permendagri No. 17 Tahun 2007. Kendala-kendala yang dihadapi dalam penatausahaan aset tetap pada Pemerintah Kota Payakumbuh adalah rendahnya etos kerja dan disiplin pengurus barang, keterbatasan data pendukung aset tetap, tidak adanya keadilan dalam pemberian kompensasi kepada pengurus barang SKPD dan rendahnya koordinasi dan komitmen pihak-pihak yang terlibat dalam penatausahaan aset tetap.

Dari beberapa penelitian sebelumnya terlihat bahwa pada umumnya melakukan evaluasi penatausahaan aset tetap (barang milik daerah) dengan berpedoman kepada Permendagri No. 17 Tahun 2007, sedangkan penelitian ini mencoba melakukan analisis penatausahaan BMN dengan berpedoman kepada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007, Selain itu pada penelitian

ini juga melihat secara khusus pelaksanaan rekonsiliasi data barang milik negara dengan berpedoman kepada Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor PER-07/KN/2009 yang diubah dengan PER-1/KN/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Rekonsiliasi Data Barang Milik Negara Dalam Rangka Penyusunan Laporan Barang Milik Negara dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Penelitian ini juga melihat peran Kanwil Kementerian Agama Prov. Sumatera Barat sebagai unit pelaporan BMN pada tingkat wilayah, dimana selain sebagai satker, masing-masing unit/bidang di Kanwil juga berperan sebagai unit pelaporan tingkat wilayah (UAPPB-W) yang bertugas menggabung/konsolidasi data hasil penatausahaan barang milik negara dalam bentuk laporan BMN dari satker-satker yang berada dibawah eselon masing-masing. Disini satker Setjen disamping sebagai konsolidator data satker khusus eselon 01, juga berfungsi sebagai koordinator pelaporan tingkat wilayah yang ada di Kanwil. Proses pelaporan ini juga menimbulkan berbagai kendala dan permasalahan tersendiri, disamping karena jumlah satker yang banyak yaitu berjumlah 316 satker se-Sumatera Barat, juga terkait dengan ketersediaan sumber daya manusia (SDM) serta fasilitas pendukung pada masing-masing unit pelaporan wilayah yang ada di Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat.

Berdasarkan uraian dan kenyataan tersebut diatas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai “Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara Studi Kasus Pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana penatausahaan barang milik negara pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat dan sejauh mana telah mengikuti pedoman pelaksanaan yang ada?
2. Apa saja kendala yang ada dalam pelaksanaan penatausahaan barang milik negara pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat?

## 1.3 Tujuan Penelitian

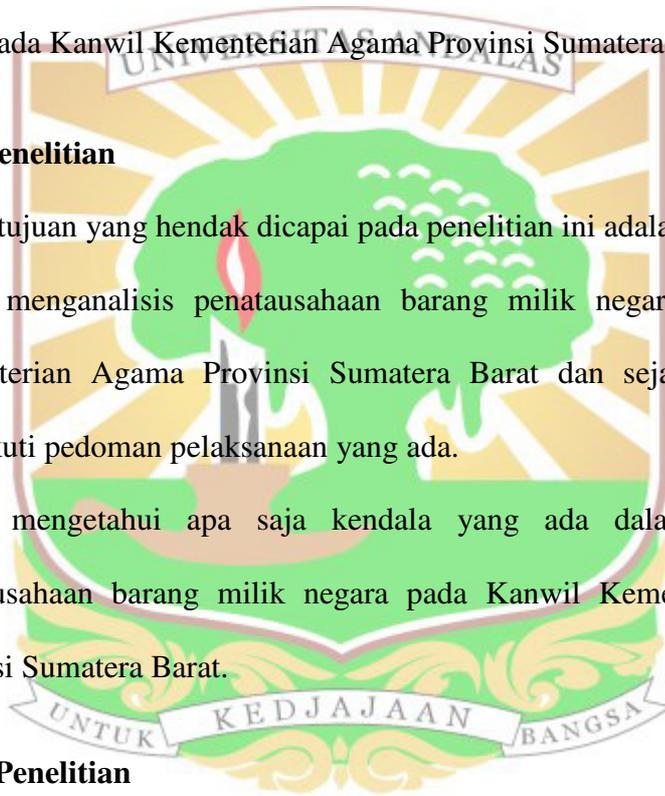
Adapun tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis penatausahaan barang milik negara pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat dan sejauh mana telah mengikuti pedoman pelaksanaan yang ada.
- b. Untuk mengetahui apa saja kendala yang ada dalam pelaksanaan penatausahaan barang milik negara pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat.

## 1.4. Manfaat Penelitian

### A. Aspek Praktis

1. Sebagai tambahan informasi mengenai pelaksanaan penatausahaan barang milik negara pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat.



2. Bagi dunia pendidikan diharapkan dapat menjadi acuan dan sumbangan pemikiran pengembangan pendidikan akuntansi dimasa yang akan datang.

#### B. Aspek Akademis

1. Bagi Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Barat, penelitian ini dapat menjadi tambahan literatur serta rujukan dalam pengambilan keputusan terkait penatausahaan barang milik negara.
2. Bagi peneliti berikutnya, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan, sebagai bahan referensi dan tambahan pertimbangan dan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut dalam bidang yang sama.

