

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (PP 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara). Nilai Barang Milik Negara Indonesia per 31 Desember 2015 sebesar Rp2.127,45 Triliun (sumber: LKPP Neraca BMN 2015). Nilai BMN tersebut terus berubah dari waktu-kewaktu, dapat mengalami perubahan karena penambahan aset baru melalui pengadaan, hibah masuk, atau perolehan lainnya yang sah. Dapat juga melalui penambahan nilai BMN yang diakibatkan pengembangan aset seperti renovasi. Nilai BMN tersebut juga dapat berkurang dikarenakan penyusutan nilai BMN, barang hilang, atau penghapusan karena BMN tersebut telah rusak berat dan tidak dapat digunakan lagi untuk menunjang tugas pokok dan fungsi.

Laporan BMN berdasarkan Perkiraan Neraca menyajikan informasi tentang aset dalam bentuk BMN yang terdiri atas: Persediaan, Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jalan, Irigasi, dan Jaringan, Aset Tetap Lainnya, Konstruksi Dalam Pengerjaan, serta Aset Lainnya berupa Aset Tak Berwujud, Aset yang Dihentikan dari Penggunaan Operasional Pemerintah, dan Aset Kemitraan dengan Pihak Ketiga. BMN yang seharusnya dihapuskan mencapai sebesar Rp40 Triliun yang tercatat sebagai Aset Tetap yang Dihentikan dari Penggunaan Operasional, sedangkan yang telah dilakukan penghapusan sangat rendah tercatat hanya sebesar Rp697 Miliar. Seperti yang tersaji pada tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1
Laporan Barang Milik Negara Tahun 2015 dan Tahun 2014

Uraian	2015 (Audited)	2014 (Audited)
Aset Lancar		
Persediaan	102.121.075.003.074	67.179.369.475.099
Aset Tetap		
Tanah	991.838.969.185.005	945.682.990.100.141
Peralatan dan Mesin	364.045.352.539.178	332.588.945.522.598
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(210.495.815.892.291)	(193.367.025.615.209)
Gedung dan Bangunan	225.728.472.429.873	211.117.144.791.070
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(44.963.745.663.417)	(40.505.321.786.885)
Jalan, Irigasi, dan Jaringan	561.533.430.616.041	476.256.925.858.211
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(214.787.479.178.571)	(179.846.547.262.233)
Aset Tetap Lainnya	61.487.037.292.246	50.377.175.043.918
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(1.499.582.909.434)	(774.913.156.066)
Konstruksi Dalam Pengerjaan	120.084.304.774.633	116.491.465.009.747
Aset Lainnya		
Kemitraan Dengan Pihak Ketiga	133.986.958.084.243	132.390.580.901.243
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(308.438.108.801)	(198.291.348.197)
Aset Tak Berwujud	20.612.264.991.843	19.208.865.097.364
Aset Tak Berwujud Dalam Pengerjaan	236.270.350.652	193.767.895.557
Aset Tetap yang Dihentikan Dari Penggunaan Operasional Pemerintah	40.650.891.575.820	39.929.229.926.508
<i>Akumulasi Penyusutan</i>	(22.820.894.262.260)	(16.264.146.777.140)
TOTAL	2.127.449.070.827.833	1.960.460.213.675.730

Sejak Indonesia merdeka pada Tahun 1945, hingga Tahun 2004, Pemerintah Republik Indonesia belum memiliki neraca keuangan dan kekayaan negara yang komprehensif, sehingga tidak diketahui berapa nilai kekayaan negara dan akibatnya laporan keuangan negara dianggap kurang akuntabel (Hadiyanto, 2011). Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam

suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara tersebut diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara (Simanjuntak, 2010).

Pemerintah pusat telah membangun komitmen yang kuat untuk memenuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui pengelolaan keuangan yang sehat dan modern (*sound and modern*) (Bappenas, 2007; Mardiasmo, 2009:18). Lingkup perubahan yang terjadi sangat mendasar dan bersifat menyeluruh, termasuk di dalamnya adalah pengelolaan aset negara. *International Good practices* memperlihatkan peran strategis pengelolaan aset negara sebagai salah satu indikator penting pengendali anggaran negara dan upaya perwujudan akuntabilitas tata kelola suatu keuangan negara. Adalah sebuah cita-cita bagi Pemerintah Pusat untuk segera mewujudkan *strategic asset management*, yaitu integrasi fungsi perencanaan, penganggaran, pengelolaan, dan pertanggungjawaban aset negara yang mengendepankan prinsip “3Tertib”, yaitu Tertib Administrasi, Tertib Hukum dan Tertib Fisik (Hadiyanto, 2011).

Dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mengamanatkan Menteri Keuangan selaku pengelola BMN mengatur pengelolaan BMN (Pasal 42), dan Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Barang, serta pimpinan instansi pemerintah selaku Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan BMN yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya (Pasal 44). Pengguna Anggaran/Barang juga berkewajiban menyusun

dan menyampaikan laporan keuangan Kementerian/Lembaga yang dipimpinnya (Pasal 4 ayat 2 huruf J). Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN (Pasal 55).

Dengan demikian, pemerintah harus memulai melakukan pengelolaan dan penatausahaan BMN untuk digunakan sebagai Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Pemerintah telah menyusun beberapa ketentuan, diantaranya Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan BMN melalui PP No. 6 Tahun 2006 jo PP No. 38 Tahun 2008 dengan ketentuan petunjuk pelaksanaan berupa PMK No. 96 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan BMN disusul kemudian dengan PMK No. 50 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penghapusan BMN. Pada perkembangannya untuk menjawab tantangan kompleksitas Pengelolaan BMN pemerintah mengeluarkan regulasi baru melalui PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN dengan ketentuan petunjuk pelaksanaan berupa PMK No. 83 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan dan Penghapusan BMN dan PMK No. 111 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan BMN.

Pengelolaan aset Barang Milik Negara sesuai PP No 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara mempunyai siklus pengelolaan BMN. Siklus ini terdiri dari: Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran; Pengadaan; Penggunaan; Pemanfaatan; Pengamanan dan Pemeliharaan; Penilaian; Pemindahtanganan; Pemusnahan; Penghapusan; Penatausahaan; Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian (Pasal 3 ayat 2).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tersebut di atas juga mengatur wewenang dan tanggung jawab Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang Milik Negara yang dapat mendelegasikan wewenang dan tanggung jawab tertentu pada Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Guna melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Keuangan juga telah menerbitkan PMK Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendelegasian Kewenangan dan Tanggung Jawab Tertentu dari Pengelola Barang kepada Pengguna Barang. Hal ini mengakibatkan terjadinya perubahan pada beberapa proses penghapusan BMN, di antaranya mendelegasikan sebagian kewenangan kepada Pengguna Barang terkait pemberian persetujuan atas permohonan penghapusan BMN berupa selain tanah dan/atau bangunan yang nilai perolehan per unitnya tidak lebih dari Rp100.000.000,00

Apakah dengan segala peraturan dan ketentuan yang telah dibuat oleh Pemerintah tersebut dengan otomatis membuat Pengelolaan Barang Milik Negara menjadi Akuntabel? Pada kenyataannya, Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sampai saat ini belum pernah mencapai Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN, BPK memilih Tidak Menyatakan Pendapat (*disclaimer*) atas LKPP Tahun 2004 dan 2005. Setelah terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 6 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008, BPK masih memberikan opini *disclaimer* yaitu atas LKPP Tahun 2006 hingga 2008.

Sedangkan atas LKPP 2009 hingga 2013, walaupun kualitas LKPP semakin baik, namun opini BPK masih belum beranjak dari Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Dengan terbitnya PP nomor 27 Tahun 2014 tentang

Pengelolaan BMN, pemerintah berharap opini BPK dapat menjadi Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun pada LKPP 2014 dan 2015, lagi-lagi opini BPK masih belum beranjak dari WTP.

Temuan yang menjadi salah satu penyumbang “Pengecualian” dalam opini BPK dari tahun ke tahun tidak lain ialah pengelolaan kekayaan negara yang dianggap kurang akuntabel dan belum optimalnya pengelolaan aset negara yang dilakukan pemerintah. Pengelolaan Barang Milik Negara yang dianggap kurang akuntabel, antara lain adalah nilai aset yang tidak dapat dianggap wajar, proses pengadaan, pemanfaatan yang belum optimal, serta yang akan dibahas dalam penelitian ini ialah penghapusan BMN yang belum dilaksanakan secara optimal serta belum sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku. Indikator Penghapusan BMN yang belum optimal sepenuhnya dilaksanakan ialah masih banyak terdapat aset yang tidak lagi digunakan dalam kegiatan operasional pemerintahan, namun masih tercatat dalam neraca dan tidak kunjung dihapuskan. Juga penghapusan yang telah dilaksanakan namun tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Hasni, 2012)

Penghapusan adalah tindakan menghapus BMN dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang dan/atau Pengelola Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya dengan cara menghapus BMN dari Daftar Barang Pengguna (DBP) dan Daftar Barang Kuasa Pengguna (DBKP). Pelaksanaan penghapusan melalui penjualan BMN tidak boleh mengganggu pelaksanaan tugas pokok dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan serta memenuhi persyaratan teknis antara lain secara fisik barang tidak dapat digunakan karena rusak, dan tidak ekonomis

apabila diperbaiki, secara teknis barang tidak dapat digunakan lagi akibat modernisasi, barang mengalami perubahan dalam spesifikasi karena penggunaan, seperti terkikis, aus, dan lain-lain sejenisnya, atau berkurangnya barang dalam timbangan/ukuran disebabkan penggunaan/susut dalam penyimpanan/pengangkutan, selain itu juga harus memenuhi persyaratan ekonomis, yaitu secara ekonomis lebih menguntungkan bagi negara apabila barang dijual, karena biaya operasional dan pemeliharaan barang lebih besar daripada manfaat yang diperoleh. *Good Practice* prosedur penghapusan BMN sering kali dipandang rumit dan memakan waktu lama. Dipandang rumit karena banyak persyaratan yang dipenuhi agar dapat disetujuinya penghapusan suatu Barang Milik Negara (Margono, 2013).

Penghapusan BMN yang tidak dilaksanakan, atau dilaksanakan namun tidak sesuai dengan ketentuan yang ada, terindikasi menimbulkan *fraud* sebagai *bad practice* atas kegiatan penghapusan. *Fraud* yang sudah menjadi rahasia umum dan selama ini masih sering ditemui antara lain *manipulasi data* administrasi aset yang tidak lagi dikuasai atau tidak digunakan namun masih tercatat sebagai BMN, sehingga jumlah dan nilai aset tidak mencerminkan kondisi yang sebenarnya. Kondisi ini sesuai ungkapan Setiawan, dkk. (2013) bahwa fenomena *fraud* atau *(un)fraud* atas pengelolaan keuangan mengungkapkan bahwa tidak seluruhnya realita di atas kertas laporan sama dengan realita senyatanya di lapangan. *Fraud* yang terjadi secara terus-menerus pada akhirnya dianggap hal yang biasa oleh pihak-pihak yang terlibat dalam proses penghapusan baik Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang. Pihak-pihak tersebut seperti memaklumi praktik yang sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan ini, hingga hal tersebut menjadi sebuah fenomena.

Sorotan terhadap *fraud* dalam hal ini korupsi pada sektor publik tidak hanya terjadi pada instansi pemerintah. Perguruan tinggi juga sudah disusupi kasus rasuah. Seperti yang diberitakan pada Jawa Pos edisi Minggu 30 Oktober 2016 halaman 3 :

"Indonesia Corruption Watch (ICW) menemukan 37 kasus dugaan korupsi yang terjadi pada lembaga pendidikan. Kondisi tersebut tentu sangat memperhatikan. Kasus yang terjadi di perguruan tinggi mulai 2006 hingga Agustus tahun ini dengan kerugian negara yang ditimbulkan mencapai Rp218,804 Miliar. Mereka yang terlibat sedikitnya 65 pelaku terdiri *civitas academica*, pegawai dan pejabat struktural kampus, dan pegawai swasta. Korupsi yang dilakukan pada pengelolaan aset terjadi pada pengadaan barang dan jasa serta pada penjualan aset milik kampus."

Pengelolaan Barang Milik Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas tertentu. Di antaranya asas fungsional, asas kepastian hukum, asas transparansi, asas efisiensi, asas akuntabilitas, dan asas kepastian nilai. Apakah seluruh asas-asas di atas telah terpenuhi dalam praktik penghapusan BMN selama ini? Peneliti berharap pertanyaan tersebut juga dapat terjawab melalui penelitian ini.

Dalam penelitian pengelolaan aset terkait penghapusan yang dihasilkan Susan dan Namusonge (2014) *Factors affecting the Rate of Disposal of Assets in Public Sector Organization*, organisasi sektor publik menunjukkan tingkat penghapusan aset yang rendah, kurangnya perencanaan penghapusan, mengalami tantangan dengan metode penghapusan aset yang membutuhkan waktu lama dan melelahkan. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa faktor-faktor berkontribusi pada rendahnya tingkat penghapusan aset, antara lain kanibalisasi aset, keuntungan pribadi manajemen senior, peralatan terbengkalai, isu-isu teknologi, pengaturan harga, kolusi dan praktik koruptif antara karyawan,

pembatalan proses penghapusan, kurangnya keuangan untuk proses penghapusan dan penyimpangan yang buruk praktik penghapusan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah belum ada penelitian tentang praktik penghapusan Barang Milik Negara yang terindikasi menimbulkan *fraud*. Dengan demikian, topik penelitian ini sangat menarik untuk dituliskan karena sepanjang penelusuran dan pengetahuan peneliti belum ada peneliti yang membahas secara mendalam mengenai hal tersebut sehingga dapat dikatakan inilah penelitian pertama. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif studi kasus untuk dapat memahami penerapan pelaksanaan penghapusan BMN pada Universitas Jember mengingat sebagai salah satu satuan kerja yang menjadi Kuasa Pengguna Barang dari Pengguna Barang Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi yang belum pernah sekalipun mendapatkan opini WTP dari BPK, hanya memperoleh WDP sejak masih Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sampai dipecah menjadi dua kementerian yaitu Kementerian Pendidikan Dasar dan Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Universitas-universitas negeri sering kali terlambat tidak tepat waktu dalam Penyusunan Laporan BMN dan kondisi lapangan bahwa BMN yang tidak digunakan atau rusak masih terlihat di tempat tidak semestinya (Nurwahid, 2013). Hal ini menunjukkan belum optimalnya pengelolaan dan penatusahaan BMN khususnya penghapusan BMN. Sebagaimana universitas-universitas yang lain sebagai Kuasa Pengguna Barang, Universitas Jember memiliki kompleksitas dalam pengelolaan dan penatusahaan BMN serta tingkat penghapusan BMN yang rendah.

1.2 Rumusan Masalah

Dari paparan di atas diketahui bahwa bagaimana proses penghapusan Barang Milik Negara sesuai prosedur yang berlaku (*Good practice*). Prosedur penghapusan BMN sering kali dipandang rumit dan memakan waktu lama karena banyak persyaratan yang dipenuhi agar dapat disetujuinya penghapusan suatu BMN sehingga dalam kenyataan kondisi di lapangan terjadi manipulasi dan kecurangan dalam praktik penghapusan Barang Milik Negara (*bad practice*). Oleh sebab itu diperlukan kajian secara mendalam untuk mengungkapkan fenomena praktik penghapusan BMN baik dari sisi Pengelola Barang maupun Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang pada penerapan penghapusan BMN, adanya aspek celah peraturan yang diduga ikut mempengaruhi terjadinya indikasi kecurangan dalam penerapan penghapusan serta dianggap berbiaya tinggi yang perlu dikaji relevankah biaya yang dikeluarkan dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh atas proses penghapusan. Berpijak pada fakta tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana fenomena penerapan penghapusan Barang Milik Negara dan perlakuan akuntansinya?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana fenomena penerapan penghapusan Barang Milik Negara ditinjau dari asas Pengelolaan Barang Milik Negara meliputi asas fungsional, asas kepastian hukum, asas transparansi, asas efisiensi, asas akuntabilitas, dan asas kepastian nilai.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, penulis berharap agar hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan juga bagi penulis. Adapun manfaat-manfaat yang diharapkan tersebut antara lain:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta wawasan sebagai bahan literatur yang menunjukkan bagaimana seharusnya penerapan penghapusan sehingga memiliki pandangan atau wacana berpikir yang lebih luas terhadap praktik penghapusan nantinya, serta dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam pengembangan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini memberikan bukti empiris tentang indikasi kecurangan praktik penghapusan Barang Milik Negara sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat praktis sebagai bahan masukan dan evaluasi untuk menyusun prosedur standar sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam penyusunan prosedur standar terkait dengan penghapusan Barang Milik Negara.