

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang adil dan sejahtera, aman tenteram dan tertib, serta menjamin kedudukan hukum yang sama bagi warga masyarakat. Tujuan yang luhur demikian itu hanya dapat diwujudkan melalui pembangunan nasional secara bertahap, terarah, berkesinambungan, dan berkelanjutan.

Pembangunan nasional dapat berjalan lancar jika didukung dengan perencanaan yang baik. Salah satu aspek penting yang harus diperhatikan dalam perencanaan pembangunan adalah ketersediaan dana yang memadai. Sebagaimana telah kita ketahui, pemerintah Indonesia setiap tahunnya menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan APBN, pemerintah menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). LKPP ini akan diaudit terlebih dahulu oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI sebelum diserahkan ke DPR.

Opini yang dikeluarkan oleh BPK RI pada LKPP Kementerian Agama Pusat yang disusun oleh pemerintah selama lima (5) tahun sejak pertama kali disusun yaitu LKPP tahun 2004 sampai dengan LKPP tahun 2008 adalah “Tidak Memberikan Pendapat “ atau “Disclaimer”. Namun setelah

perbaikan dalam pengelolaan keuangan serta akuntansi dan pelaporan dilakukan selama bertahun-tahun, pada LKPP tahun 2009 sampai dengan LKPP tahun 2011, BPK memberikan opini “Wajar Dengan Pengecualian (WDP)”. Permasalahan aset menjadi permasalahan yang signifikan yang ada pada tahun 2009 sampai dengan 2011 yang menyebabkan BPK memberikan opini WDP ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id))

Lahirnya Undang-Undang (UU) No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengisyaratkan adanya reformasi di bidang keuangan negara. Dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan 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. Selanjutnya dalam UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa perbendaharaan adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan di dalam APBN dan APBD. Kedua UU ini berimplikasi pada adanya perubahan mendasar dalam pengelolaan Barang Milik Negara (BMN).

Pemerintah selanjutnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN sebagai pedoman teknis dan administrasi dalam pengelolaan BMN. Dalam PP ini dijelaskan bahwa yang dimaksud 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, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, serta pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Salah satu bagian terpenting dalam pengelolaan BMN adalah menyangkut Penatausahaan BMN. Penatausahaan BMN adalah rangkaian kegiatan yang meliputi Pembukuan, Inventarisasi dan Pelaporan BMN sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penatausahaan BMN bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi dan mendukung tertib pengelolaan BMN. Hasil Penatausahaan BMN ini nantinya dapat digunakan dalam rangka :penyusunan necara pemerintah pusat setiap tahun, perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan BMN setiap tahun untuk digunakan sebagai bahan penyusunan rencana anggaran, dan, pengamanan administrasi BMN (yasser, 2010).

Pertanggungjawaban atas BMN kemudian menjadi semakin penting ketika Pemerintah wajib menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dalam bentuk laporan keuangan. 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 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 233/PMK.05/2011 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat disebutkan bahwa Laporan keuangan pemerintah pusat terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Informasi mengenai aset 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.

Laporan Keuangan merupakan media bagi seluruh entitas dalam hal ini pemerintah untuk mempertanggungjawaban kinerja keuangannya kepada publik. Pemerintah harus mampu menyajikan laporan keuangan yang mengandung informasi keuangan yang berkualitas. Dalam Standar Akuntansi Pemerintahan

(SAP) dijelaskan bahwa laporan keuangan berkualitas itu memenuhi karakteristik : Relevan, andal, dan dapat dibandingkan, dan dapat dipahami (Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010).

Menurut Jones and Pendlebury (dalam Permadi, 2013), akuntansi Keuangan adalah : *Financial accounting techniques have traditionally been concerned with stewardship function, narrowly defined. The financial reports provide a picture of the resources entrusted, how the resources were employed during the year, and in what form the resources are now held. The emphasis has always been on producing verifiable statements of income and expenditure, balance sheets and latterly cash flow.*

Artinya adalah teknik keuangan akuntan secara alami telah mendapat perhatian oleh fungsi pelayanan bisnis. Laporan keuangan menghasilkan gambaran penelitian yang dipercaya. Bagaimana penelitian itu bekerja dalam setahun dan dalam bentuk apa penelitian itu berlangsung sekarang. Tekanan selalu menuai pernyataan mengenai penghasilan dan pengeluaran, neraca dan arus kas nantinya .

Laporan Keuangan dibuat untuk menyajikan informasi yang relevan, andal dan dapat dipercaya berkenaan dengan posisi keuangan dan seluruh data transaksi yang dicatat oleh suatu etinitas pelaporan selama satu periode pelaporan yang setiap tahunnya mendapat penilaian dari auditor pemerintah dalam hal adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang berupa opini (Permadi, 2013).

Dalam Penelitian yang dilakukan oleh Yasser (2010) mengatakan bahwa Analisis laporan keuangan hanya bermanfaat jika laporan keuangan yang dianalisis disajikan dengan valid dan dapat diandalkan. Jika laporan keuangan yang dipublikasikan buruk, artinya laporan tersebut dihasilkan dari sistem akuntansi yang buruk sehingga di dalamnya mengandung kesalahan yang material

dalam penyajian angka, tidak disusun sesuai dengan standar pelaporan, tidak tepat waktu dalam penyampaiannya, hal itu akan berdampak buruk bagi pengguna laporan dan pihak penyaji laporan sendiri.

Dalam hal ini BPK dapat memberikan 4 macam opini yaitu: Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini tidak wajar (TP) dan Pernyataan menolak memberi opini atau tidak memberi pendapat (*Disclaimer*). Ketika badan Pemeriksa Keuangan memberikan Opini Wajar Tanpa Pengecualian kepada Laporan Keuangan ini berarti Laporan Keuangan yang dilaporkan oleh pihak Lembaga sudah memenuhi syarat atau dapat dikatakan Laporan Keuangan sudah disajikan dan diungkapkan secara relevan, andal dan dapat dipercaya dan dapat dibandingkan. ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id))

Kendala dan tantangan pengelolaan BMN dapat terlihat pada Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atau Iktisar Hasil Pemeriksaan Sementara (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun anggaran 2008 s.d. 2011 yang selalu mendapatkan opini *disclaimer* (Tidak Memberikan Pendapat) salah satunya karena data aset tetap pada LKKL dan LKPP tersebut tidak tepat dan akurat, organisasi pengelolaan dan penatausahaan barang yang kurang mendukung, sistem dan prosedur terkait aset tetap belum mendukung, penetapan nilai aset tetap belum sesuai ketentuan, dan sebagian besar K/L belum menerapkan penggunaan Aplikasi Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK-BMN).

Kementerian Agama adalah Kementerian dalam Pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan agama yang terdapat diberbagai daerah Indonesia. Di Kementerian agama dalam struktur organisasinya yang dibawah oleh Sekertariat Jendral (SekJen) terdapat Biro Keuangan dan BMN. Biro Keuangan dan BMN inilah yang mengelolah BMN yang ada di bawah Kementerian Agama yang didalamnya melakukan penatausahaan BMN dan Menyusun laporan Keuangan di setiap periode.

Kementerian Agama Kota Probolinggo tempat penulis mengadakan penelitian, banyak sekali permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan penatausahaan BMN. Menurut salah satu pegawai Biro Keuangan dan BMN mengatakan, bahwa BMN merupakan bagian dari aset pemerintah yang berwujud. BMN dapat dikelompokkan menjadi aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan untuk segera direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam kurun waktu 12 bulan sejak tanggal pelaporan. BMN yang masuk dalam kategori aset lancar yaitu persediaan. Menurut PSAP nomor 5 disebutkan bahwa persediaan mencakup barang atau perlengkapan yang dibeli atau disimpan untuk digunakan, misalnya barang habis pakai seperti alat tulis kantor, barang tak habis dipakai seperti komponen peralatan dan pipa, dan barang bebas pakai seperti komponen bekas. Sedangkan aset tetap adalah aset yang berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap diklasifikasikan berdasarkan kesamaan dalam sifat atau fungsinya dalam aktivitas operasi entinitas. Berikut adalah klasifikasi aset tetap yang digunakan : Tanah, Peralatan

dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, jaringan, aset tetap lainnya dan konstruksi dalam pengerjaan. Dan dalam tabel data barang milik negara yang ada di Kementerian Agama Kota Probolinggo

**Tabel 1.1**  
**Daftar Barang Milik Negara**  
**Kementerian Agama Kota Probolinggo**

No	Jenis Barang	Jumlah / Unit	Perolehan		Keterangan
			Dari	Tahun	
1	A.C Sentral	1	Dipa	2011	Baik
2	A.C Split	5	Dipa	2009,20011	Baik
3	Audio Mixing Portable	1	Dipa	2009	Baik
4	Gedung Kantor permanen	1	Dipa	2009	Baik
5	Tempat parkir	2	Dipa	2012	Baik
6	Rumah negara gol 1 tipe C	1	Dipa	1983	Baik
7	Buku lainnya	70	Dipa		Baik
8	Camera film	1	Dipa	2012	Baik
9	brangkas	1	Dipa	2009	Baik
10	Tempat Ibadah	1	Dipa	1993	Baik
11	Mobil Dinas	1	Dipa	2009	Baik
12	komputer	18	Dipa	2007,2009,2013	Baik
13	Proyektor	2	Dipa	2013	Baik
14	Alat Tulis Kantor	128	Dipa	2013	Baik
15	Meja kantor	60	Dipa	2001-2013	Baik
16	Kursi Kantor	145	Dipa	2001-2013	Baik
17	Kursi aula	55	Dipa	2013	Baik
18	Meja Panjang	2	Dipa	2013	Baik
19	Papan Tulis	5	Dipa	2009, 2013	Baik
20	Pipa Air	10	Dipa	2009	Baik
21	Tiang Bendera	1	Dipa	1998	Baik

Sumber : Kementerian Agama Kota Probolinggo, 2015

Dalam penatausahaan BMN idealnya harus dilakukan dengan benar sesuai dengan yang telah ditetapkan sehingga dapat menyajikan data BMN yang sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataannya Kementerian Agama Kota Probolinggo belum melaksanakan penatausahaan

BMN secara optimal. Hal ini dapat dilihat misalkan dengan belum mengirim PSP barang/aset yang seharusnya dipertahankan atau dihapus ke Kementerian Agama Pusat, barang yang kondisinya rusak berat namun tercatat berkondisi baik, aset yang tidak mempunyai nomor identitas, BMN yang secara fisik ada namun belum tercatat, dan lebih banyaknya BMN yang telah lama tidak dipedulikan tetapi BMN yang baru sangat rapi dalam penatausahannya. Kesalahan dalam penatausahaan BMN ini dapat menyebabkan laporan BMN disajikan tidak dalam keadaan yang sebenarnya. Hal ini tentunya dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan Kementerian Agama Kota Probolinggo.

Berdasarkan uraian dan kenyataan tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Penatausahaan Barang Milik Negara (BMN) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada KantorKementerian Agama Kota Probolinggo”

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dari data dan informasi yang dikumpulkan dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah variabel Pembukuan, Inventarisasi dan Pelaporan berpengaruh signifikan secara simultan terhadap Kualitas Laporan keuangan?
2. Apakah variabel Pembukuan, Inventarisasi dan Pelaporan berpengaruh signifikan secara parsial terhadap Kualitas Laporan keuangan?
3. Manakah diantara variabel Pembukuan, Inventarisasi, dan Pelaporan yang memiliki pengaruh dominan terhadap Kualitas Laporan Keuangan?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui variabel Pembukuan, Inventarisasi dan Pelaporan berpengaruh signifikan secara simultan terhadap Kualitas Laporan keuangan.
2. Untuk mengetahui variabel Pembukuan, Inventarisasi dan Pelaporan berpengaruh signifikan secara simultan terhadap Kualitas Laporan keuangan.
3. Untuk mengetahui diantara variabel Pembukuan, Inventarisasi, dan Pelaporan yang memiliki pengaruh dominan terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Sekertariat Jendral Biro keuangan dan BMN pada Kementerian Agama Kota Probolinggo.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan informasi mengenai Penatausahaan dan penyusunan laporan keuangan agar menjadi pedoman di Sekertariat Jendral Biro keuangan dan BMN pada Kementerian Agama Kota Probolinggo dalam menjalankan tugasnya.

2. Bagi penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan dan pemahaman kepada penulis mengenai proses

penatausahaan BMN dan penyusunan laporan keuangan pada Sekretariat Jendral Biro keuangan dan BMN pada Kementerian Agama.

3. Bagi pihak lain dan akademisi.

Hasil penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan dan informasi mengenai Penatausahaan Barang Milik Negara sebagai referensi dalam penelitian ini.

