

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan teknologi dalam beberapa dekade terakhir membawa implikasi terhadap hampir semua sektor. Pengaruh signifikan dari teknologi dirasakan dengan terjadinya perubahan dalam penggunaan sarana kerja dengan menggunakan komputer. Sistem Akuntansi Barang Milik Negara adalah salah satu sistem yang berbasis komputer.

Dalam tahap implementasi sistem, sebuah aplikasi baru seperti Sistem Akuntansi Barang Milik Negara ternyata bukan suatu pekerjaan mudah. Banyak variabel yang mempengaruhi kinerja pengelola Barang Milik Negara. Selain aspek mikro berkaitan dengan kualitas Sistem Akuntansi Barang Milik Negara itu sendiri, serta dukungan Sumber Daya Manusia yang handal, juga aspek makro seperti demography dari operator sistem di seluruh satuan kerja yang sekarang di sebut Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB) turut mempengaruhi kinerja pengelola barang.

Penulis tergugah untuk mengangkat permasalahan yang dialami saat implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara karena sistem ini selain membutuhkan dana yang besar untuk memenuhi sarana yang dibutuhkan, dipengaruhi juga oleh kompleksitas permasalahan di dalam pengelolaan Barang Milik Negara.

Keberhasilan dalam implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara dapat memudahkan dalam pengawasan barang milik Negara, mempercepat dalam pembuatan laporan dan dapat mempercepat di dalam memberikan informasi aset bagi yang membutuhkan. Karena sistem pengelolaan barang yang baik merupakan elemen kunci untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik ( good governance ). Pengelolaan barang milik negara yang tepat, efisien, efektif dan bertanggung jawab merupakan cerminan dari penggunaan anggaran yang efektif.

Dalam era transparansi atau keterbukaan pada saat ini informasi aset merupakan kebutuhan yang esensial bagi semua lapisan, baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Tanpa pengelolaan barang milik negara yang tepat maka target-target ekonomi yang di mandatkan kepada pemerintah tidak<sup>1</sup> capai. Pada saat ini yang menjadi perhatian

utama dari pemerintah adalah pengelolaan barang milik negara yang belum di kelola dengan baik karena kelemahan dalam administrasi perlengkapan.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam perbaikan pengelolaan barang milik negara adalah dengan terbitnya :

1. UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. UU No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. PP No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
4. PP No. 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.
5. PP No. 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
6. Peraturan Menteri Keuangan No.59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.
7. Peraturan DIRJEN Perbendaharaan No.PER-24/PB/2006 tentang Pelaksanaan Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian/ Lembaga.
8. Keputusan Presiden No.17 tahun 2007 tentang Penertiban Barang Milik Negara.

Untuk itu perlu dilakukan pengelolaan barang milik negara yang di tata dengan baik sesuai dengan ketentuan yang baru berlaku tersebut.

Pengelolaan Barang Milik Negara dibukukan secara komputerisasi yang di mulai pada tahun 2004 bernama Sistem Akuntansi Aset Tetap (SAAT), tahun 2005 berubah nama menjadi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara (SABMN) yang merupakan sub sistem dari Sistem Akuntansi Instansi (SAI).

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. Sedangkan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara adalah merupakan serangkaian prosedur yang saling berhubungan untuk mengolah dokumen sumber dalam rangka menghasilkan informasi untuk menyusun neraca dan laporan Barang Milik Negara serta laporan manajerial lainnya, maka pengelolaan Barang Milik Negara di seluruh Instansi beserta jajarannya harus mengimplementasikan sistem tersebut.

Sistem Akuntansi Barang Milik Negara merupakan sub sistem dari Sistem Akuntansi Instansi. Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang mempunyai dua sub sistem yaitu sub Sistem Akuntansi Keuangan (SAK) dan sub Sistem Akuntansi Barang Milik

Negara (SABMN), mengharapkan adanya keseimbangan antara laporan keuangan dan laporan barang. Dengan sistem ini diharapkan uang yang dipergunakan untuk belanja modal/ barang dalam neraca akan muncul aset sebesar uang yang dibelanjakan untuk aset tersebut.

Untuk mempercepat proses keberhasilan dari implementasi SABMN, Biro Perlengkapan sejak tahun 2005 sampai sekarang sudah beberapa kali mengadakan pelatihan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat wilayah. Upaya lainnya adalah memberikan surat edaran tentang pelaksanaan SABMN dalam laporan BMN, memberikan teguran/ mengingatkan kepada satker yang belum melaporkan laporannya sampai habis waktu laporan, namun hasilnya penggunaan aplikasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara baru sekitar 40%. Hal yang sama juga disampaikan di dalam hasil temuan pemeriksaan dari Badan Pemeriksa Keuangan No.02/ Tim BPK/ Lk/ 04/ 2007 menyatakan aset dalam neraca umumnya belum menggunakan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara sehingga nilai aset yang di catat dalam neraca belum menggambarkan nilai sebenarnya.

Implementasi kebijakan SABMN pada dasarnya merupakan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan di dalam pengelolaan Barang Milik Negara. Implementasi Kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *publik policy*. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan. Menurut Edward III dalam Winarno (2002:126) menyatakan empat variabel yang mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Sikap dan Struktur Birokrasi, bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain.

Perlu diperhatikan disini bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karena itu, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain dan bagaimana variabel-variabel ini mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Untuk mendukung implementasi kebijakan SABMN tersebut, dibutuhkan strategi operasi yang tepat dan efisien. Atas dasar pemikiran inilah penulis tertarik untuk

melakukan penelitian yang berjudul **"Analisis Implementasi Kebijakan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara Pada Departemen Hukum dan HAM RI"**.

## **1.2 Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis merumuskan pokok masalah penelitian sebagai berikut: Biro Perlengkapan Departemen Hukum dan HAM yang bertindak sebagai pembina Barang Milik Negara di seluruh jajarannya berkewajiban mengimplementasikan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara keseluruhan Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB).

Biro Perlengkapan harus mampu mengidentifikasi masalah yang dihadapi oleh pengguna sistem dan memberikan solusi yang terbaik. Pada implementasi kebijakan Sistem Akuntansi Barang Milik Negara faktor kepuasan operator sistem sangat dipengaruhi oleh kualitas sistem. Kualitas sistem yang buruk dan rendahnya dukungan dari pimpinan kantor akan membuat buruknya kinerja pengelola barang yang akan berdampak pada buruknya pelaporan Barang Milik Negara.

Walaupun sejak awal, implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara di Departemen Hukum dan HAM sudah mengadakan sosialisasi di tingkat pusat dan tingkat wilayah dan memberikan satu unit komputer untuk pelaksanaan SABMN dimaksud kepada setiap Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang secara bertahap dan pada bulan Juni 2007 seluruh satuan kerja sudah mendapatkan komputer. Namun demikian sebagai suatu Departemen dengan jumlah 705 Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB), menemui berbagai kendala berkaitan dengan operasional dari Sistem Akuntansi Barang Milik Negera tersebut.

Dalam implementasi SABMN tersebut, masih terdapat kesenjangan antara jumlah satuan kerja (satker) yang menggunakan sistem tersebut dengan yang diharapkan. Apalagi Departemen Keuangan mengharapkan semester I tahun 2008 seluruh satuan kerja pada Departemen Hukum dan HAM sudah menggunakan aplikasi SABMN. Sehingga diperlukan penelitian yang dapat mengidentifikasi permasalahan pada tingkat operasional, sehingga lebih mendekati pokok permasalahan yang sebenarnya.

## **1.3 Pertanyaan penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut, penulis mengidentifikasi pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- i) Apakah faktor penghambat dan pendukung dari implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara pada Departemen Hukum dan HAM?.
- ii) Bagaimana strategi pencapaian implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara pada Departemen Hukum dan HAM?.

#### **1.4 Tujuan penelitian**

Dengan studi ini penulis berharap dapat menemukan jawaban terhadap permasalahan penelitian yaitu:

- i) Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung dari implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara pada Departemen Hukum dan HAM
- ii) Untuk mengetahui strategi pencapaian implementasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara pada Departemen Hukum dan HAM.

#### **1.5 Signifikansi Penelitian**

##### **1.5.1. Kegunaan Akademis**

- a. Sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Program Pascasarjana Program Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Kekhususan Kajian Strategik Ketahanan Nasional, Konsentrasi Kajian Strategik Perencanaan, Strategik Dan Kebijakan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahasan kajian lebih lanjut mengenai strategi pencapaian implementasi SABMN pada Dep.Hukum dan HAM pada khususnya dan Departemen- Departemen lain pada umumnya

##### **1.5.2. Kegunaan Praktis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan Studi Pengkajian Ketahanan Nasional, Kekhususan Kajian Strategik Ketahanan Nasional, Konsentrasi Kajian Strategik Perencanaan, Strategik Dan Kebijakan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi bagi Departemen Hukum dan HAM khususnya Biro Perlengkapan yang bertindak sebagai

Pembina Barang Milik Negara untuk meningkatkan kualitas pembinaan terhadap seluruh Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB) di bawah jajarannya.

## **1.6 Kerangka Pemikiran**

Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) secara garis besar adalah merupakan rangkaian kegiatan penatausahaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran, pengelolaan dan penyajian data BMN yang di susun ke dalam suatu sistem untuk mendapatkan informasi yang akurat untuk kepentingan manajerial dan pembuatan pelaporan pada instansi terkait.

Berbagai upaya yang telah dilakukan Pemerintah untuk menegakkan Pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggung jawab dengan prinsip-prinsip Good Governance. Sebagai upaya pemerintah untuk membangun serta meningkatkan akuntabilitas kinerja antara lain dengan diterbitkannya Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam rangka pelaksanaan atas pengelolaan fiscal dalam bentuk laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, adalah merupakan kebijakan publik dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, sehingga diperlukan adanya kesamaan persepsi dan langkah secara integral dan menyeluruh dari unsur-unsur yang terkait dengan pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.

Pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik tersebut, akan diuraikan secara komprehensif agar diperoleh hasil analisis yang lebih terarah sesuai dengan tujuan penelitian. Kebijakan publik (public policy) adalah merupakan suatu siklus, sebagaimana diungkapkan oleh Daniel W. Bromley (1989:33) yaitu dari policy level – organizational level – operational level sampai Assessment dan akhirnya kembali ke policy level.

Dengan demikian maka suatu kebijakan yang di buat atau diputuskan oleh pemerintah seperti Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 agar dapat ditindak lanjuti oleh pengguna barang di bawah jajarannya. Oleh karena itu analisis implementasi

kebijakan ini akan menggunakan pendekatan teori "The Policy Process as a Hierarchy" dari Daniel W Bromley tersebut.

## **1. 7 Sistematika Penulisan**

Laporan hasil penelitian ini mengikuti sistematika umum penulisan tesis. Penulisan mengelompokkan laporan ini ke dalam enam bab, dengan perincian sebagai berikut:

### **BAB I Pendahuluan**

Bab ini menerangkan secara umum mengenai: latar belakang masalah, pokok masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, kerangka penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BABII Gambaran Umum**

Bab ini menerangkan secara umum mengenai: Sistem Akuntansi Barang Milik Negara, Struktur dan Bagan Organisasi Akuntansi BMN, Prosedur Akuntansi BMN, Kebijakan Akuntansi BMN, Persediaan, Landasan pemikiran Pengelola BMN, Azas-azas pengelolaan BMN dan Tantangan Implementasi aplikasi SABMN

### **BAB III Landaran Teori**

Bab ini menjelaskan tentang teori-teori pendukung: Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Evaluasi Kebijakan, Evaluasi Implementasi Kebijakan, Analisis Kebijakan, Perencanaan Strategis, Manajemen Strategi untuk organisasi pemerintah, Akuntansi Pemerintah.

### **BAB IV Metode Penelitian**

Bab ini menjelaskan tentang langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian meliputi: Data penelitian, Lokasi penelitian, Populasi dan Sampel, Operaional variabel penelitian, Sumber data dan tehnik pengumpulan data.

### **BAB V Hasil Penelitian dan Analisis**

Bab ini menjelaskan tentang Hasil Penelitian dan Analisis Data dari hasil penelitian berdasarkan metode analisis yang ditetapkan dan kaitannya dengan landasan teori yang digunakan dalam penelitian.

### **BAB VI Kesimpulan dan Saran**

Bab ini menjelaskan tentang berbagai kesimpulan yang dapat ditarik berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang dikaitkan dengan pertanyaan penelitian. Selain kesimpulan, pada bab ini juga disajikan saran yang direkomendasikan berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh.

