

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tahun 2006 merupakan babak baru dalam sejarah pengelolaan kekayaan negara Republik Indonesia pada umumnya dan pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) khususnya karena pada tahun 2006 tersebut terbit Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai kelanjutan dari 3 (tiga) paket undang-undang yang telah lahir sebelumnya yaitu, 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. Kedua, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa perbendaharaan adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Ketiga, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara telah membawa perubahan dalam pengelolaan keuangan Negara (Bastian, 2010:42-45). Telah dibentuk pula satu unit organisasi setingkat eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan yang mempunyai tugas dan fungsi (tusi) melakukan pengelolaan kekayaan negara yakni Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN).

Sejalan dengan dikeluarkannya paket regulasi pengelolaan keuangan Negara yang dimulai pada tahun 2003 dengan undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, bahwa Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang Keuangan Negara bertindak sebagai *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia yang berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban Negara secara nasional. Kewenangan dan tanggungjawab Menteri Keuangan dalam pengelolaan aset Negara, dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan dilakukan Perubahan lagi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pengelolaan aset negara dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2006 dan perubahannya adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; penghapusan; pemindahtanganan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus

logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas (keuangan negara). Peraturan tersebut dibuat sebagai wujud pedoman pengelolaan Barang Milik Negara secara umum bagi seluruh instansi pemerintah.

Dengan adanya pedoman pengelolaan BMN, maka diharapkan BMN yang diperoleh adalah benar-benar yang berguna dalam operasi, diperoleh dengan harga yang wajar, tidak ada penyalahgunaan dan tidak ada BMN yang berlebih atau tidak dimanfaatkan secara optimal. Optimalisasi BMN berupa aset tetap dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran yang berfokus pada *output*, pengadaan yang transparan, penggunaan yang tepat, pemeliharaan yang rutin, pengendalian dan penatausahaan yang baik sampai penghapusan (*disposal*) sesuai ketentuan. Optimalisasi BMN akan sangat berpengaruh secara langsung terhadap optimalisasi pelaksanaan pelayanan masyarakat karena barang-barang yang dibeli telah tepat guna dalam menunjang operasional instansi pemerintah. Selanjutnya, optimalisasi BMN pada tiap instansi pemerintah diharapkan juga dapat mengurangi biaya dan mendukung efisiensi anggaran.

Kebijakan yang terkait dengan pengelolaan BMN adalah hak inisiatif dari satuan kerja dengan rekomendasi instansi teknis terkait. Kebijakan tersebut terkadang tidak tepat atau tidak lengkap dijalankan sehingga memungkinkan terjadinya kesalahan karena ketidaktahuan (*error*) ataupun kesalahan yang disengaja. Kesalahan seperti ini banyak terjadi pada Pengelolaan BMN berupa Aset Tetap, salah satunya adalah penyusutan aset tetap pemerintah sebagaimana diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) nomor 07 pada

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Aset Tetap dan Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah nomor 05 tentang Akuntansi Penyusutan.

Penyusutan aset tetap merupakan penyesuaian nilai aktiva tetap sehubungan dengan penurunan kapasitas dan manfaat dari suatu aktiva tersebut. Kapasitas manfaat suatu aktiva tetap semakin lama semakin menurun karena digunakan dalam kegiatan operasi pemerintah dan sejalan dengan itu maka nilai Aset tetap juga semakin menurun. Penyusutan Aset Tetap pemerintah dilakukan dengan tujuan untuk menyajikan nilai aset tetap secara wajar sesuai dengan manfaat ekonomi aset dalam laporan keuangan pemerintah pusat, Penyusutan Aset Tetap dilakukan untuk mengetahui potensi Barang Milik Negara dengan memperkirakan sisa masa manfaat suatu Barang Milik Negara yang masih dapat diharapkan dapat diperoleh dalam beberapa tahun kedepan, memberikan bentuk pendekatan yang lebih sistematis dan logis dalam menganggarkan belanja pemeliharaan atau belanja modal untuk mengganti atau menambah aset tetap yang sudah dimiliki.

Pada banyak kantor pemerintahan Aset Tetap merupakan salah satu faktor yang paling strategis dalam pengelolaan keuangan Negara. Nilai aset tetap merupakan nilai yang paling besar dibandingkan dengan akun lain pada laporan keuangan. Keberadaan Aset Tetap sangat mempengaruhi kelancaran roda pemerintahan salah satunya di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung.

Aset Tetap memiliki fungsi yang sangat penting dalam penyelenggaraan kegiatan di kantor kementerian agama kota bandung, tetapi dalam pelaksanaannya seringkali terdapat berbagai persoalan. Persoalan yang terjadi yaitu terkait perhitungan penyusutan aset tetap yang sebagian besar tingkat kewajarannya

masih diragukan, padahal aset tetap termasuk kedalam Keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan penulis di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung, bahwa jumlah aset tetap yang dimiliki Kementerian Agama Kota Bandung Pada tahun 2012 adalah 8,011,802,492, Pada tahun 2013 adalah 8,346,034,142 , Pada tahun 2014 adalah 8,763,287,442 ,Pada tahun 2015 adalah 9,361,819,192, dan pada tahun 2016 tidak ada perubahan nilai aset tetap dari tahun 2015 adalah 9,361,819,192. Berikut rincian jumlah aset tetap pada Kementerian Agama Kota Bandung selama 5 tahun adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Aset Tetap Pada Kementerian Agama Kota Bandung**  
**TA. 2012-2016**

No	Aktiva Tetap	2012	2013	2014	2015	2016
1	Tanah	4,642,316,683	4,642,316,683	4,633,416,683	4,633,416,683	4,633,416,683
2	Peralatan dan mesin	1,506,559,359	1,548,333,909	1,630,060,909	1,760,034,019	1,760,034,019
3	Gedung dan Bangunan	1,833,788,950	2,126,246,050	2,470,672,350	2,837,044,350	2,837,044,350
4	Aset tetap lainnya	16,300,000	16,300,000	16,300,000	16,300,000	16,300,000
5	Aset Tetap yang tidak digunakan dalam Operasi	12,837,500	12,837,500	12,837,500	115,024,140	115,024,140
6	Akumulasi Penyusutan	-	-	-	-	-
	<b>Jumlah Aset Tetap</b>	<b>8,011,802,492</b>	<b>8,346,034,142</b>	<b>8,763,287,442</b>	<b>9,361,819,192</b>	<b>9,361,819,192</b>

*Sumber: SIMAK-BMN Kementerian Agama Kota Bandung*

Dari tabel tersebut dapat dilihat nilai tanah untuk tahun 2012-2013 cenderung tetap senilai 4,642,316,683, tetapi pada tahun 2014 sampai 2016 mengalami penurunan menjadi 4,633,416,683, sedangkan untuk peralatan terlihat peralatan Kementerian Agama Kota Bandung mengalami kenaikan setiap

tahunnya. Untuk aset tetap gedung dan Bangunan tahun terakhir terjadi peningkatan nilai gedung, sedangkan aset tetap lainnya untuk lima tahun terakhir nilainya cenderung tetap yang terakhir untuk Aset Tetap Yang Tidak Digunakan Dalam Operasi nilainya dalam tiga tahun kebelakang cenderung tetap, tetapi di tahun terakhir mengalami peningkatan yang signifikan karena adanya Reklasifikasi Dari Aset Tetap ke Aset Lain.

Selain itu, dari data yang telah disajikan diatas dapat diketahui bahwa di Kementerian Agama Kota Bandung terdapat banyak kendala dalam penerapan penyusutan pada Aset Tetap di Kementerian Agama Kota Bandung. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan dengan petugas pengelola Barang Milik Negara di Kementerian Agama Kota Bandung bahwa masih banyak Keberadaan dan kondisi Aset Tetap yang masih diragukan. hal ini terjadi karena banyak Aset Tetap yang tidak di-*update* kondisinya.

Peng-*update*-an Aset Tetap menjadi penting dilakukan karena untuk mengetahui berapa banyak jumlah aset yang masih bagus kondisinya untuk selanjutnya dapat dilakukan Pengelolaan Barang Milik Negara yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara. Selain itu apabila kondisi Aset Tetap sudah diketahui dan sudah dilakukan pendataan maka dapat memudahkan dalam melakukan Perhitungan Penyusutan Aset Tetap.

Dalam melakukan perhitungan penyusutan aset tetap yang terdapat dalam Buletin Teknis Nomor 05 Tentang Akuntansi Penyusutan “Komite Standar Akuntansi Pemerintahan” halaman 10 terdapat tiga metode yang biasa digunakan

yaitu metode garis lurus, metode saldo menurun ganda dan metode unit produksi. Ketentuan mengenai penggunaan metode perhitungan Aset Tetap dilengkapi dengan adanya Keputusan Menteri Keuangan Nomor 59/KMK.6/2013 tentang Tabel Masa Manfaat dalam Rangka Penyusutan Barang Milik Negara Berupa Aset Tetap pada Entitas Pemerintah Pusat yang merupakan kebijakan yang dapat menjadi acuan dalam perhitungan penyusutan Aset Tetap. Penentuan Tabel Masa Manfaat ini pada kenyataan di lapangan masih terdapat perdebatan. Hal ini disebabkan adanya perbedaan persepsi penentuan umur manfaat berdasarkan kelompok aset. Kalau dilihat lebih *detail* atas rincian per unit barang, terdapat barang yang memiliki masa manfaat tidak sama dengan bila dilihat per kelompok. Padahal Tabel Masa Manfaat merupakan hal yang paling penting diketahui dalam melakukan perhitungan penyusutan aset tetap, karena semua metode perhitungan penyusutan aset tetap yang ada memerlukan tabel masa manfaat yang pasti untuk mengetahui akumulasi penyusutan setiap periodenya.

Dari ketiga metode Perhitungan Penyusutan Aset Tetap yang ada, pemerintah telah mengintruksikan dalam PMK 01/PMK.06/2013 pasal 18 ayat 1 bahwa perhitungan aset tetap dilakukan dengan metode garis lurus karena dianggap sebagai metode yang paling mudah. tetapi pada realitas dilapangan bahwa pengamanan atas aset tetap kurang memadai dan dalam neraca sulit diyakini kewajarannya, hal ini menimbulkan indikasi baru adanya ketidakcocokan dalam penggunaan metode perhitungan yang biasa lakukan yang disesuaikan dengan permasalahan yang terjadi dan informasi yang sebenarnya sangat diperlukan oleh Kantor Kementerian Agama Kota Bandung.

Selain itu, dalam perhitungan penyusutan aset tetap dengan metode garis lurus tingkat kewajarannya masih dipertanyakan, karena beban penyusutan yang dihasilkan bersifat konstan atau tetap setiap tahunnya, sedangkan dalam pemanfaatan aset tetap setiap tahunnya berbeda-beda. Tentunya dalam hal ini tidak terdapat korelasi yang pas, karena biaya penyusutan harus akurat untuk mengetahui biaya pemeliharaan yang perlu di alokasikan untuk menambah masa manfaat aset tetap yang bersangkutan.

Kendala-kendala tersebut menjadi batu sandungan dalam keuangan Negara, informasi nilai kewajaran yang seharusnya ada dan menjadi acuan dalam pengelolaan keuangan menjadi tidak tersampaikan.

Berdasarkan Permasalahan tersebut dan mengingat begitu pentingnya pertanggungjawaban atas penyusutan aset tetap di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung agar hasil laporan penyusutan aset tetap dapat menghasilkan suatu nilai biaya penyusutan yang wajar sehingga nantinya dapat menjadi acuan dalam mencari nilai untuk pemeliharaan aset tetap itu sendiri. Maka penulis tertarik untuk mengambil judul “Analisis Penyusutan dengan Metode Saldo Menurun Ganda (*Double Declining Method*) pada Aset Tetap di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung”

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan Latar belakang permasalahan diatas, maka penulis beranggapan bahwa selama ini terdapat kendala-kendala yang menghambat penerapan penyusutan aset tetap di Kementerian Agama Kota Bandung sehingga penerapan penyusutan belum bisa dilaksanakan secara optimal. Hasil



pengamatan pertama penulis menemukan beberapa indikasi masalah yang terjadi dalam penyusutan aset tetap di Kementrian Agama Kota Bandung, yakni bahwa masih banyak Keberadaan dan kondisi Aset Tetap yang masih diragukan. hal ini terjadi karena banyak Aset Tetap yang tidak di-*update* kondisinya sehingga banyak Aset yang dibiarkan.

Selain itu, dalam perhitungan penyusutan aset tetap dengan metode garis lurus tingkat kewajarannya masih dipertanyakan, karena beban penyusutan yang dihasilkan bersifat konstan atau tetap setiap tahunnya, sedangkan dalam pemanfaatan aset tetap setiap tahunnya berbeda-beda. Tentunya dalam hal ini tidak terdapat korelasi yang pas, karena biaya penyusutan harus akurat untuk mengetahui biaya pemeliharaan yang perlu di alokasikan untuk menambah masa manfaat aset tetap yang bersangkutan.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang dihadapi sebagai berikut:

1. Bagaimana Mekanisme Penyusutan Barang Milik Negara untuk Aset Tetap yang dilakukan di Kantor Kementrian Agama Kota Bandung sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 1/PMK.06/2013 tentang penyusutan barang milik Negara dan Perubahannya Nomor 90/PMK.06/2014?
2. Apasaja kendala-kendala dalam melakukan perhitungan penyusutan Aset Tetap di Kantor Kementrian Agama Kota Bandung?

3. Bagaimana Perhitungan jumlah penyusutan Barang Milik Negara atas Aset Tetap pada Kantor Kementerian Agama Kota Bandung dengan menggunakan Metode saldo menurun ganda (*double declining balance method*) sesuai dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 07 yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 serta Perbandingannya dengan Metode Garis Lurus yang telah digunakan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian yang hendak dicapai sebagai berikut:

1. Untuk dapat mengetahui Mekanisme Penyusutan Barang Milik Negara untuk Aset Tetap yang dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 1/PMK.06/2013 tentang penyusutan barang milik Negara dan Perubahannya Nomor 90/PMK.06/2014.
2. Untuk dapat mengetahui kendala-kendala dalam melakukan perhitungan penyusutan Aset Tetap di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung.
3. Untuk dapat mengetahui Perhitungan jumlah penyusutan Barang Milik Negara atas Aset Tetap pada Kantor Kementerian Agama Kota Bandung dengan menggunakan Metode saldo menurun ganda (*double declining balance method*) sesuai dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 07 yang diatur dalam Peraturan Pemerintah

No 71 Tahun 2010 serta Perbandingannya dengan Metode Garis Lurus yang telah digunakan.

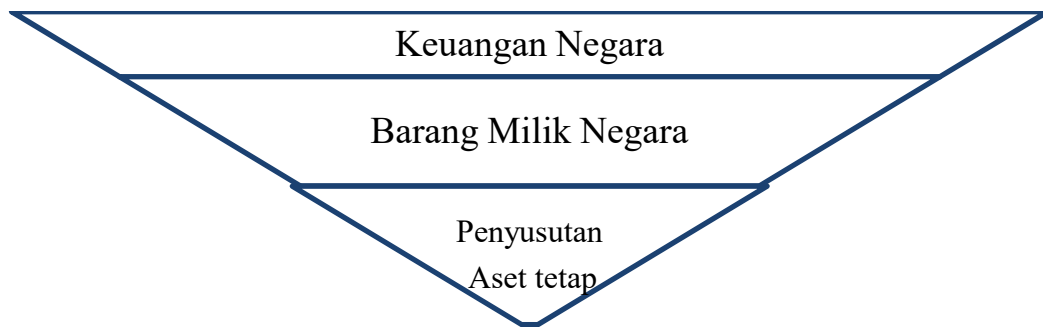
#### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat yang berarti untuk berbagai pihak, antara lain sebagai berikut.

- a. Manfaat Teoritis, diharapkan akan mengembangkan wawasan dan ilmu yang dimiliki oleh penulis saat ini, terutama dibidang keuangan Negara khususnya penyusutan aset tetap serta metode perhitungannya. Serta diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan.
- b. Manfaat Praktis, diharapkan dapat memberi masukan bagi Kementrian Agama Kota Bandung dalam menerapkan metode perhitungan penyusutan aset tetap serta pembuatan rencana peraturan teknis penyusutan selanjutnya agar dapat memberikan informasi berupa nilai kewajaran penyusutan yang terjadi pada aset tetap.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Konsep Kerangka Pemikiran yang penulis gunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara, *Middle Theory* yaitu Barang Milik Negara dan *Operasionalisasi variable* yaitu Penyusutan Aset Tetap. Seperti yang terlihat dari gambar berikut:



**Gambar 1.1**  
**Kerangka Konseptual**

Keuangan Negara dapat diinterpretasikan sebagai pelaksanaan hak dan kewajiban warga yang bisa dinilai dengan uang dalam kerangka tata cara penyelenggaraan pemerintahan (Bastian, 2010:42).

Pengertian Keuangan Negara yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang 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.”

Dari pengertian di atas jelas bahwa yang dimaksud keuangan Negara tidak hanya berbentuk uang yang dimiliki pemerintah, tetapi juga barang yang selama ini digunakan dalam kegiatan menjalankan tugas.

Barang Milik Negara sebagai bagian dari Keuangan Negara memiliki pengertian yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Pasal 1 ayat 1 mendefinisikan Barang Milik Negara Adalah sebagai berikut:

“Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”.

Barang yang dibeli dan diperoleh tersebut terbagi menjadi beberapa Menurut Permenkeu No.171/PMK.05/2007. BMN meliputi Unsur-unsur sebagai berikut, yaitu:

1. Aset Lancar
2. Aset tetap
3. Aset lainnya yang dimaksud
4. Aset Bersejarah

Dari keempat aset diatas yang memiliki nilai tinggi dan dapat berpengaruh terhadap posisi keuangan dan sangat penting untuk di pertanggungjawabkan adalah Aset Tetap. Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) 07 dikemukakan bahwa pengertian aset tetap adalah sebagai berikut :

“Aset Tetap adalah Aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum.”

Sebagai salah satu unsur keuangan Negara berupa barang, tentunya harus ada pertanggungjawaban terkait aset yang telah digunakan, baik itu ketika pembelian maupun ketika penghapusan. Pertanggungjawaban ini Sehingga dibutuhkan suatu pengelolaan aset tetap yang jelas kapan barang tersebut di perbaiki, berapa biaya pemeliharannya, serta kapan barang tersebut boleh dihapuskan dalam artian sudah tidak layak pakai. Semua yang diutarakan merupakan bagian dari penyusutan aset tetap.

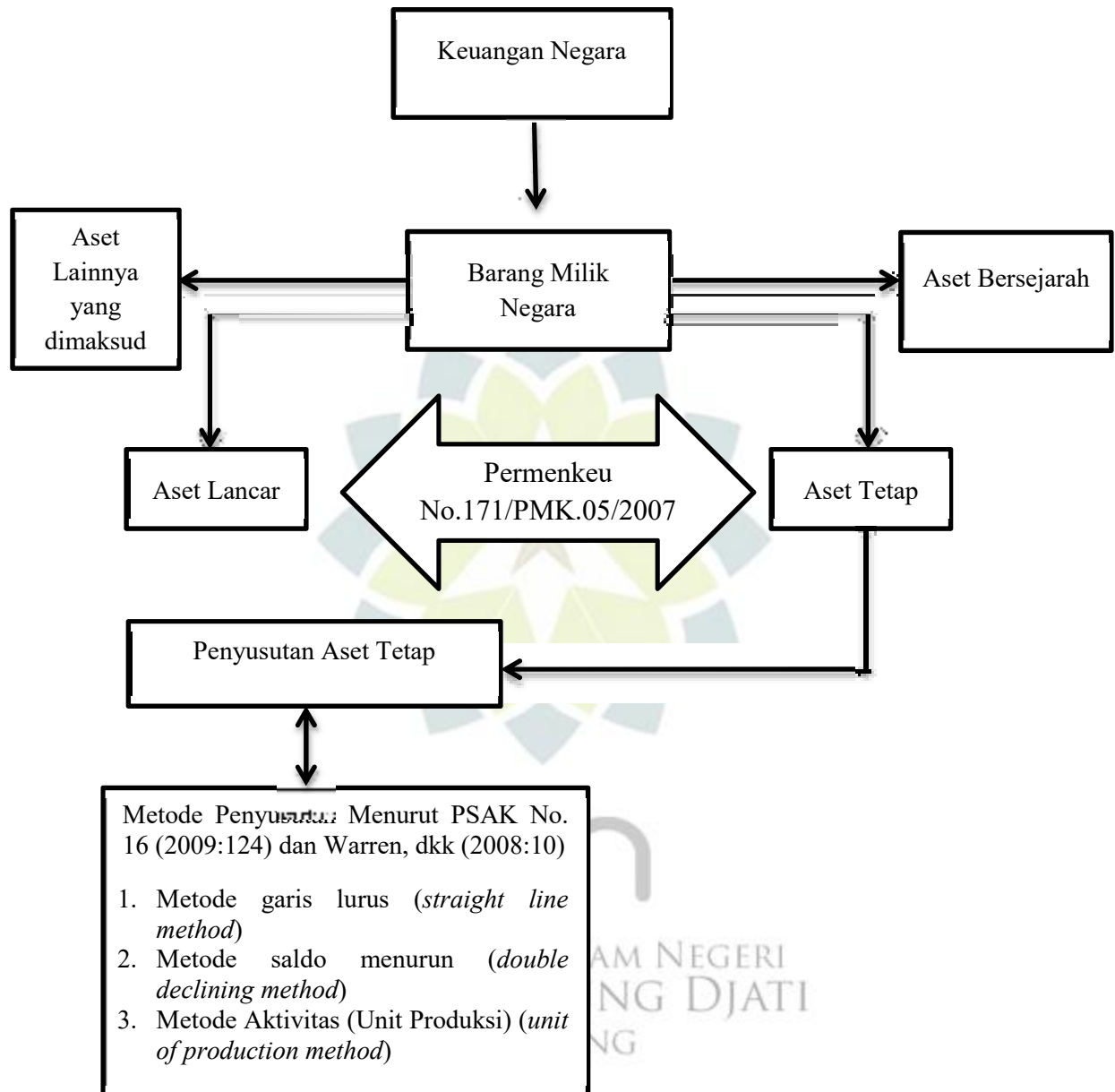
Dalam KMK. 01/KMK.06/2013 Pasal 1 ayat 3 Penyusutan Barang Milik Negara berupa Aset Tetap, yang selanjutnya disebut Penyusutan Aset Tetap, adalah:

“Penyesuaian nilai sehubungan dengan penurunan kapasitas dan manfaat dari suatu aset.”

Dalam Menghitung penyusutan aset terdapat tiga metode Menurut PSAK No. 16 (2009:124) dan Warren, dkk (2008:10) adalah:

1. Metode garis lurus (*straight line method*)
2. Metode saldo menurun (*double declining method*)
3. Metode Aktivitas (Unit Produksi) (*unit of production*)





Sumber : Peneliti setelah diolah, 2017

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Teori**