



EFEKTIVITAS TATA KELOLA BARANG MILIK NEGARA (BMN) DI LINGKUNGAN KEMENTERIAN AGAMA

EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT OF STATE PROPERTY ASSET (BMN) IN THE MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS

Ervy Alinda Lubis*

Pusdiklat Tenaga Teknis
Pendidikan dan Keagamaan,
Badan Litbang dan Diklat
Kementerian Agama

*Penulis Korespondensi:
erviealind@gmail.com

Disubmit: 23 Januari 2023

Revisi: 13 Februari 2023

Diterima: 31 Maret 2023

Abstrak

Artikel ini menguraikan kompleksitas permasalahan terkait tata kelola Barang Milik Negara (BMN) Kementerian Agama menjadi problem krusial, yang berdampak pada capaian sasaran strategis peningkatan kualitas tata kelola pembangunan bidang agama yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Secara eksplisit, kurang efektifnya kinerja tata kelola BMN terkait karena belum tertibnya administrasi, inventarisasi fisik, dan aspek legalitas yang tergambar dalam hasil evaluasi rencana strategis dan evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian Agama. Riset ini bertujuan untuk menghasilkan rekomendasi optimalisasi kebijakan tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama. Pendekatan *mixed methode* digunakan dengan 3 (tiga) teknik pengumpulan data, yaitu studi dokumen terkait regulasi BMN, wawancara terkait mekanisme tata kelola, dan survei dengan sampling *purposive* terhadap 830 responden pegawai Kementerian Agama. Hasil penelitian menyatakan bahwa nilai efektivitas tata kelola BMN secara simultan kurang efektif dengan perolehan skor 3,36 (kurang baik) dari skala 1-5 dengan *passing grade* kategori efektif minimal memperoleh skor 3,41 (Baik). Dari 5 (lima) indikator yang menjadi parameter efektivitas pengelolaan BMN, 2 (dua) indikator masih menyebabkan tata kelola BMN menjadi kurang efektif, yaitu: aspek pengawasan dan integritas dengan skor 3,11 dan efektivitas dukungan Informasi dan Teknologi (IT) dalam pengelolaan BMN dengan perolehan skor 3,33. Adapun 3 (tiga) aspek lainnya sudah berjalan efektif, yaitu transparansi (3,44), spesifikasi pengadaan dan penggunaan barang (3,44), serta kapasitas pengelola BMN (3,52).

Kata Kunci : Efektivitas, Tata Kelola, Aset Barang Milik Negara, Kementerian Agama

Abstract

This article describes the complexity of issues related to management of State Property Asset (BMN) at the Ministry of Religious Affairs is a crucial problem that has an impact on the achievement of strategic objectives to improve the quality of governance in the field. Explicitly, ineffectiveness of BMN management is related to disorganized administration, physical inventory and legality aspects which are reflected in the results of evaluation, strategic plan and evaluation of implementation of bureaucratic reform of the Ministry of Religious Affairs. This research aims to produce recommendations for optimizing BMN governance policies within the Ministry of Religious Affairs. A mixed method approach was used with three data collection techniques, namely document studies, interviews related to governance mechanisms, and a survey with purposive sampling of 830 respondents from the Ministry of Religious Affairs employee. The results of study stated that the value effectiveness of BMN governance was simultaneously less effective with a score of 3.36 (poor) on a scale of 1-5 with a minimum effective category passing grade of obtaining a score of 3.41 (Good). Five indicators that serve as parameters for effectiveness of BMN management, two indicators are cause BMN management to be less effective, namely aspects of supervision and integrity with a score of 3.11 and effectiveness of application support in BMN management with a score of 3.33. The other three aspects have been running effectively, namely transparency (3.44), specifications procurement use of goods (3.44) and capacity of BMN managers (3.52).

Keywords: Effectiveness, Management, State Property Assets (BMN), Ministry of Religious Affairs

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Barang Milik Negara (BMN), baik berupa alat, mesin, tanah, bangunan, maupun kendaraan memiliki peran penting bagi pegawai dalam menjalankan fungsi pemerintahan, baik untuk menjalankan fungsi pelaksanaan administrasi maupun fungsi pelayanan publik. Menurut undang-undang, aset BMN adalah barang-barang yang diperoleh atau dibeli dengan menggunakan anggaran negara, selanjutnya oleh undang-undang disebut sebagai Barang Milik Negara (BMN). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa barang milik negara adalah semua barang yang dibeli oleh diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Untuk menunjang produktifitas kerja karyawan dalam menyelesaikan suatu pekerjaan kantor sangat bergantung pada ketersediaan aset BMN, baik berupa alat, mesin, kendaraan, bangunan kantor, maupun yang lainnya. Semua aset BMN tersebut memerlukan sistem dan mekanisme pengelolaan yang efektif. Penggunaan beragam aset BMN tersebut jika dikelola dengan baik dapat meningkatkan kinerja karyawan sehingga lebih efektif dan efisien. Sebaliknya, penggunaan aset BMN yang tidak sesuai dengan alur kerja dan kebutuhan karyawan justru akan menghambat pekerjaan kantor. Pengelolaan beragam aset BMN perkantoran yang baik membutuhkan beberapa aspek, seperti perencanaan, pengadaan, distribusi, pemanfaatan, pemeliharaan, sampai dengan pengawasan. Kegiatan tersebut hendaknya menjadi perhatian semua pihak kantor

dan dijalankan dengan benar agar aktivitas karyawan dapat berjalan lancar.

Pengelolaan aset BMN, oleh karena dibebankan atas anggaran negara, Pemerintah telah mengatur pengadaan dan penggunaannya melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara. Kementerian Agama merupakan Kementerian yang menangani urusan keagamaan yang masih dijalankan secara terpusat dan belum didesentralisasikan dan didelegasikan menjadi urusan daerah. Sistem penyelenggaraan pemerintahan di bidang urusan keagamaan berimplikasi terhadap mekanisme penyelenggaraan dan struktur organisasi yang menangani urusan keagamaan. Saat ini, dalam struktur organisasi tata laksana Kementerian Agama, memiliki 11 instansi pusat, 34 kantor wilayah provinsi, 502 kantor Kemenag kabupaten/kota, 3.905 madrasah, 5.954 KUA, 70 perguruan tinggi keagamaan negeri (PTKN), 18 lajnah/balai, 11 atase/asrama dan 2 UPQ/set BAZNAS. Jumlah instansi yang demikian besar dan luas tersebut, tentunya membutuhkan dukungan aset BMN untuk mendukung kerja yang memadai guna mencapai tujuan dari masing-masing instansi dan secara umum Kementerian Agama.

Laporan Biro Perencanaan tentang Anggaran Kementerian Agama Tahun 2019 menyebutkan bahwa alokasi anggaran untuk dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya mencapai Rp. 2.021.016.651 triliun atau 3,26 persen dari total anggaran sebesar Rp. 62.066.722.163 triliun. Dari besaran alokasi anggaran tersebut, tentunya memerlukan

perencanaan kebutuhan sarana dan prasarana yang bisa menjawab kebutuhan sarana dan prasarana kerja yang efektif dan efisien. Laporan Kinerja Sekretariat Jenderal Kementerian Agama Tahun 2016 tentang Kualitas Tata Kelola Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya menunjukkan penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari target yang ingin dicapai, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Hal ini menunjukkan masih adanya problem tata kelola dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas lainnya yang masih harus dibenahi oleh pihak Sekretariat Jenderal, termasuk di dalamnya tata kelola manajemen BMN pada tingkat instansi pusat dan vertikal di daerah, dan instansi lainnya, yaitu PTKN.

Kebutuhan perbaikan pengelolaan BMN perlu dilakukan secara komprehensif mulai dari mekanisme perencanaan, pengorganisasian, pengerahan, dan pengawasan. Secara teoritik, aspek perencanaan, pengorganisasian, pengerahan, dan pengawasan BMN mencakup analisa kebutuhan, pengadaan, pendistribusian, penataan, pemanfaatan, pemeliharaan, inventarisasi, penghapusan, pemantauan kinerja penggunaan dan pemeliharaan, serta penilaian kinerja penggunaan dan pemeliharaan.

Secara umum, kondisi pengelolaan aset BMN Kementerian/Lembaga tergambar dalam laporan Badan Pemeriksa Keuangan atas Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Internal. Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, Tahun 2018 terkait dengan Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Internal menyebutkan bahwa pengendalian atas

pengelolaan persediaan pada Kementerian/Lembaga belum memadai, berdampak adanya pelaksanaan *stock opname* serta penatausahaan dan pencatatan persediaan yang tidak sesuai ketentuan. Salah satu indikatornya, menurut hasil pemeriksaan atas LKPP tahun 2017 adalah pencatatan persediaan tidak tertib. LHP tahun 2019 menunjukkan belum terjadinya perbaikan atas penyediaan, dalam bentuk temuan terdapat ketidaksesuaian pencatatan persediaan sesuai dengan ketentuan. Hasil pemeriksaan atas LKPP tahun 2018 mengungkapkan permasalahan mengenai persediaan, yaitu: (1) persediaan tidak dilakukan *stock opname*, (2) pencatatan persediaan tidak tertib, (3) persediaan signifikan lainnya. Atas permasalahan di atas, BPK selanjutnya merekomendasikan kepada Menteri Keuangan sebagai Wakil Pemerintah untuk meminta kepada seluruh Menteri/Pimpinan Lembaga untuk meningkatkan pengendalian atas kepatuhan pelaksanaan *stock opname* dan ketertiban penatausahaan persediaan sesuai dengan ketentuan berlaku.

Melihat peliknya permasalahan tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama, maka penelitian tentang efektivitas tata kelola BMN menjadi penting untuk dilakukan. Hasil penelitian diharapkan memberikan masukan bagi Kementerian Agama tentang aspek-aspek perbaikan tata kelola Barang Milik Negara (BMN) berdasarkan data hasil penelitian yang terukur dan valid (*evidence base*).

Identifikasi Masalah

Terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana atau barang milik negara, Kementerian Agama telah menerbitkan

beberapa Keputusan Menteri Agama, terdiri dari: (1) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2015 tentang Penetapan Rumah Dinas, Wisma Haji, Pusat Informasi Haji Gedung Sistem Komputerisasi Haji Terpadu dan Asrama Haji Sebagai Barang Milik Negara Pada Kementerian Agama; (2) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 341 Tahun 2016 tentang Penghapusan Barang Milik Negara Pada Badan Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Agama; (3) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penugasan Pengelolaan Barang Milik Negara selain Tanah, Bangunan, dan Kendaraan Pada Kementerian Agama; dan (4) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 730 tahun 2020 tentang Pedoman Pengamanan Barang Milik Negara pada Kementerian Agama.

Beragam regulasi di atas, nyatanya belum mampu mengoptimalkan tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama. Hal tersebut dapat dilihat dari masih banyaknya temuan terkait dengan lemahnya tata kelola BMN. Hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Renstra Kemenag tahun 2015-2019 juga masih menjumpai sejumlah permasalahan dalam capaian peningkatan kualitas tata kelola pembangunan bidang agama yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Khusus di bidang tata kelola BMN dijumpai sejumlah permasalahan sebagai berikut:

1. Pengelolaan aset BMN belum tertib dalam menginventarisir barang di mana sebagian aset hak milik masih diakui oleh pihak lain, dan lambannya proses alih status kepemilikan;
2. Hasil inventarisasi dan cek fisik BMN alat dan mesin tidak ditemukan;

3. Koordinasi, sinkronisasi, kemutakhiran data masih lemah di mana data yang dikumpulkan terjadi duplikasi karena program aplikasi yang digunakan bervariasi, sehingga susah untuk diintegrasikan.

Dalam kurun waktu 2015-2019, berdasarkan penilaian Badan Pemeriksa Keuangan atas tata kelola dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas lainnya secara berturut-turut memperoleh opini WTP, kecuali tahun 2016 (WDP). Pun demikian, evaluasi terhadap capaian sasaran strategis Renstra Kemenag Tahun 2015-2019 masih menjumpai permasalahan seputar tata kelola aset. Di samping itu, Laporan Hasil Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi tahun 2020 oleh Kemenpan RB menyatakan bahwa kualitas pengelolaan pengadaan barang dan jasa di lingkungan Kementerian Agama memperoleh skor 50.00 dari skala 0-100. Skor yang rendah ini tentunya termasuk tata kelola pengadaan BMN.

Rumusan Masalah

Untuk menformulasikan permasalahan tersebut di atas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama dilaksanakan?
2. Apa saja permasalahan yang terjadi dalam tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama?
3. Sejauhmana efektivitas tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama?

Tujuan Penelitian dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai:

1. Implementasi tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama.
 2. Permasalahan yang terjadi dalam tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama.
- w. Efektivitas tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama.

Secara khusus, penelitian ini diharapkan dapat menjadi model perbaikan tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama berdasarkan data empirik (*evidence based*). Secara umum hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap pengetahuan umum dalam administrasi pemerintahan.

Tinjauan Pustaka

Pengertian “efektivitas” menurut Supriyono adalah hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai. Semakin besar kontribusi dari keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut (Supriyono, 2002).

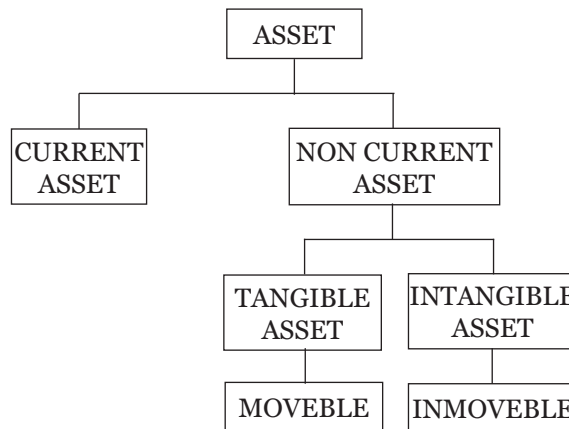
BMN yang menjadi kekayaan, secara konsep merujuk pada pengertian tentang aset oleh *International Standard Accounting Board* (IASB) dan *Financial Accounting Board* (FASB) (Youtai Lu, 2011). Dari perspektif IASB, aset didefinisikan sebagai:

“a resource controlled by the enterprise as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the enterprise.”

Sementara FASB, aset didefinisikan sebagai:

“probable future economic benefits obtained or controlled by a particular entity as a result of past transactions or events.”

Berdasarkan perspektif akuntansi, karakteristik aset publik dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kategori, yaitu: *current asset* dan *non-current asset* (Viljoen, 2009, dalam Youtai Lu, 2011).



Gambar 1. Klasifikasi Aset Publik

Sumber: Youtai Lu, 2011.

Current asset atau aset lancar mencakup kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang usaha, piutang pajak, persediaan (*inventory*), dan biaya dalam tahun buku berjalan (*prepaid expenses*). Sedangkan *non current asset* atau aset tidak lancar mencakup investasi jangka panjang dan *fixed asset*, seperti lahan, gedung, barang perlengkapan (*equipment*), furnitur, peralatan, infrastruktur, proyek perumahan umum dan sistem distribusi air (Viljoen, 2009).

Pemerintah dalam memperoleh aset berbeda dengan perusahaan. Pemerintah mendapatkan aset berdasarkan status kewenangan yang dimiliki dari hasil transaksi masa lalu, dan kegiatan, termasuk *legal obligation*, sementara perusahaan memperoleh aset sebagai hasil dari penjualan. Aset publik diperlukan pemerintah untuk melaksanakan pelayanan publik dan menyediakan barang publik (*public good*) (Youtai Lu, 2011).

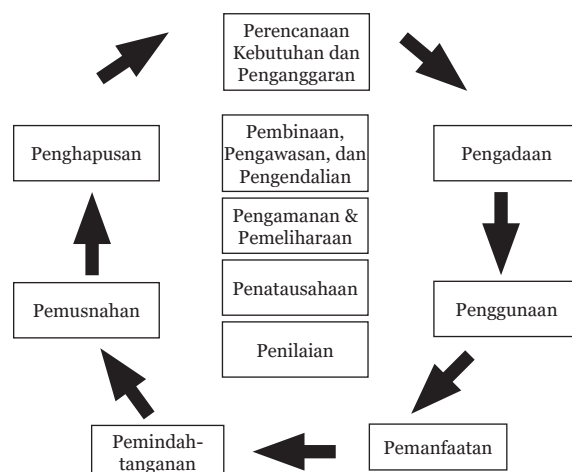
Aset publik dalam pengertian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf h menyebutkan bahwa sebagai kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, secara jelas kekayaan negara dijelaskan pada Pasal 1 di antaranya menyatakan bahwa sebagai Barang Milik Negara (BMN) dan Barang Milik Daerah (BMD). Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Sedangkan Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Istilah pengelolaan atau penataan, secara teoritik merupakan istilah-istilah yang digunakan dalam kajian administrasi publik. Yogi (dalam Kamarduddin, 2016) menempatkan ilmu administrasi tidak jauh dari ilmu manajemen dan organisasi. Secara lebih operasional, mengenai definisi ilmu administrasi adalah definisi yang diberikan oleh J.E Walters (1995):

“..is the process of planning organizing, managing, appraising and controlling an enterprise” (proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran, dan pengawasan suatu perusahaan).

Beranjak dari pengertian di atas, istilah pengelolaan BMN dalam penelitian ini adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran, dan pengawasan BMN.

Apabila dilihat siklus pengelolaan BMN, mulai dengan perencanaan sampai dengan monitoring dan evaluasi, maka pedoman pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama hanya memuat aspek implementasi terkait dengan penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan belum memuat semua aspek dalam rangkaian kegiatan pengelolaan BMN, mulai dengan aspek perencanaan sampai dengan evaluasi (lihat gambar 2.).



Gambar 2. Siklus Pengelolaan BMN

Sumber: Materi Konsep Dasar Pengelolaan BMN, Bandiklat Kemenkeu 2016.

Hasil peneliti terdahulu, yaitu studi dari Nurkholistiani dan Sulistyani (2018) tentang *Implementasi Manajemen Strategis dalam Pengelolaan Aset Negara: Studi Empiris pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Wonogiri* menjelaskan beberapa permasalahan yang menjadi kendala dalam pengelolaan aset, yaitu: (1) ketiadaan sistem atau *Standard Operational Procedure* (SOP) yang mengintegrasikan antara perencanaan kebutuhan, perolehan dan penatausahaan aset; (2) tingkat akurasi

yang rendah dalam pengelolaan aset, ditandai oleh tidak tertibnya pencatatan dan penilaian; dan (3) masalah pengawasan yang menyebabkan terdapatnya status aset yang tidak jelas.

Studi Analisis Barang Milik Negara Melalui Penggunaan Aplikasi SIMAK BMN pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Minahasa oleh Martikawati Gubali, et. al., 2018 yang mengukur tingkat kesesuaian pengelolaan BMN dengan peraturan yang ada, memberikan kesimpulan skala kesesuaian antara 73 persen sampai dengan 85 persen, yang menunjukkan masih belum optimalnya pengelolaan BMN.

Studi Awaludin, Suharman dan Kristian (2018) tentang *Pengaruh Intellectual Capital dan Penerapan Prinsip Good Governance oleh Pengelola Barang Milik Negara terhadap Penerapan Manajemen Aset Tetap, di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota dan Kantor Wilayah Kementerian Agama di Provinsi Jawa Barat*. Studi tersebut menyimpulkan bahwa *intellectual capital* dan penerapan prinsip *good governance* berpengaruh positif signifikan terhadap manajemen aset tetap. Indikator *intellectual capital* terdiri dari: pengetahuan, keahlian, dan kemampuan untuk level awal akuntan, manajemen sumber daya manusia, struktur organisasi, manajemen sumber daya informasi dan teknologi dalam manajemen aset, koordinasi antar bagian, dan pengaruh sistem pengawasan terhadap penerapan manajemen aset tetap. Sedangkan indikator *good governance* didefinisikan oleh Awaludin, et. al. (2019) sebagai persyaratan hukum dan peraturan, lintas yurisdiksi dalam manajemen aset, integritas dan transparansi dalam manajemen aset, serta *transparency, accountability, dan openness*

in reporting and disclosure of information yang menunjukkan pengaruh yang besar terhadap penerapan manajemen aset tetap.

Studi Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara di Lingkungan Kementerian Agama Kabupaten Tadarako oleh Setiadi, et. al., 2018) menyimpulkan tidak efektifnya: (a) penerapan pencatatan berbasis aplikasi, (b) tidak adanya dokumen pendukung tentang spesifikasi barang, (c) tidak adanya pembaruan data dan informasi aset, (d) inventarisasi aset tidak pernah dilakukan, dan (e) laporan BMN tidak dilengkapi dengan catatan atas laporan BMN.

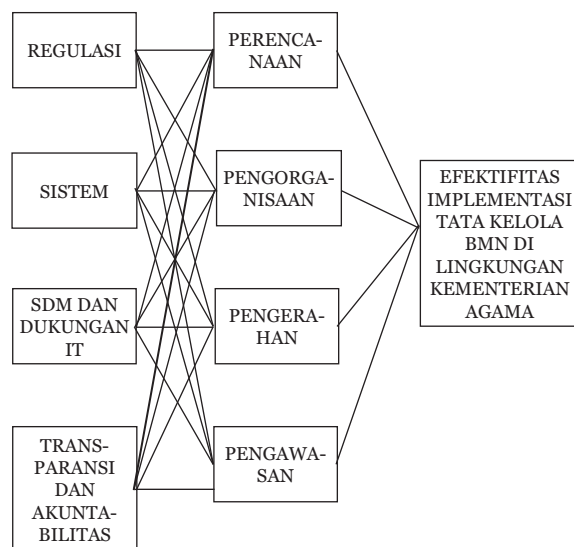
Studi Demetawu, Salle, dan Asanawi (2016) tentang *Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Optimalisasi Aset Tetap Pemerintah Kabupaten Jayapura* menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh antara inventarisasi aset dan penilaian aset terhadap tingkat optimalitas aset tetap pada Pemerintah Daerah.

Kajian dan penelitian tema tata kelola BMN sebagaimana data-data empiris di atas sudah dilakukan dengan lingkup lokal. Penelitian tentang efektivitas tata kelola BMN dengan lingkup lebih luas, dengan lokus instansi pusat dan daerah sejauh ini belum pernah dilakukan. Lingkup tatakelola BMN dengan lokus lebih luas ini tentunya akan menghasilkan peta kekuatan dan kelemahan tata kelola yang lebih kompleks. Di samping memetakan problem dan kekuatan tata kelola, penelitian ini juga akan didukung oleh survei penilaian pengguna BMN/*stakeholder* terhadap kualitas layanan BMN, yang hasilnya akan berguna untuk perencanaan kebutuhan pengadaan BMN. Hasil temuan penelitian lainnya, baik menyangkut struktur, regulasi, sistem, kekuatan SDM pelaksana

dan pemanfaatan IT menuju *e-Government* diharapkan akan memberi sumbangan untuk perbaikan kebijakan di ranah tata kelola BMN yang lebih efektif dan efisien. Manfaat hasil penelitian ini juga diharapkan akan mengatasi kelemahan capaian sasaran strategis Renstra Kementerian Agama untuk meningkatkan kualitas tata kelola dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas lainnya, khususnya dalam hal kelemahan tata kelola pengelolaan aset BMN baik berupa alat, mesin, tanah, bangunan dan kendaraan penfukung kerja pemerintahan.

Kerangka Penelitian

Untuk mengoperasionalisasikan penelitian evaluasi tata Barang Milik Negara (BMN), terdapat beberapa variabel yang akan menjadi aspek evaluasi dalam rangka menilai efektivitas implementasi tata kelola BMN Kementerian Agama, dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 3. Kerangka Kerja Penelitian

Untuk mendapatkan gambaran efektivitas tata kelola BMN, maka perlu dilakukan analisis terhadap regulasi, sistem, daya dukung SDM, IT dan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam

perencanaan, pengorganisasian, pengerahan dan pengawasan pengelolaan BMN. Dengan demikian, berdasarkan kerangka penelitian ini, dapat dibangun asumsi bahwa efektivitas tata kelola BMN, apabila didukung oleh peraturan yang jelas, sistem yang baku, kapasitas SDM yang memadai, dukungan IT serta penerapan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan, pengorganisasian, pengerahan dan pengawasan pengelolaan BMN. Selanjutnya, prinsip-prinsip tata kelola BMN tersebut akan dibreakdown dalam item-item pernyataan angket sesuai aspeknya mulai dari permasalahan seputar regulasi, mekanisme kerja (SOP), perencanaan, pengadaan, inventarisasi, pemanfaatan, distribusi, penilaian, transparansi sampai dengan pengawasan.

METODOLOGI

Pendekatan

Kompleksitas data atau informasi yang diperlukan dalam penelitian ini berimbas pada pemilihan pendekatan yang dipakai. Penelitian ini akan mengkombinasikan pendekatan kualitatif dan kuantitatif atau mixed (Creswell 2013:12). Pendekatan penelitian kombinasi ini digunakan untuk dapat menghasilkan data-data kuantitatif yang bersifat abstrak dan sekaligus data kualitatif yang bersifat mendalam yang dapat digunakan sebagai penguatan terhadap data-data kuantitatif. Pemilihan pendekatan kombinasi ini berimbas pula pada ragam teknik pengumpulan data.

Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan 3 teknik pengumpulan data, yaitu: *desk review*,

wawancara, dan survei. *Pertama*, *Desk Review* akan dilakukan terhadap peraturan-peraturan terkait dengan pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama. *Desk review* dilakukan untuk mendapatkan informasi yang memberikan gambaran mengenai sejauhmana kebijakan tata kelola BMN diimplementasi berdasarkan regulasi yang ada termasuk juga kepatuhan terhadap regulasi dalam pengelolaan BMN. Di samping itu juga untuk melihat sejumlah permasalahan terkait tata kelola BMN berdasarkan hasil audit BMN di Kementerian Agama.

Kedua, wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi dari pemangku pengambil keputusan di lingkungan Kementerian Agama yang akan memberikan gambaran mengenai permasalahan seputar efektivitas tata kelola BMN dari aspek regulasi, sistem, SDM, dukungan IT. Adapun kriteria responden untuk wawancara adalah sebagai berikut:

1. Pejabat Struktural yang memiliki tugas mengelola BMN.
2. Pejabat fungsional penata laksana barang.
3. ASN JFU yang bertugas mengelola administrasi BMN.

Namun keterbatasan dari penelitian ini tidak bisa melakukan wawancara tatap muka secara optimal karena situasi sedang dalam puncak pandemi Covid 19 varian Delta yang banyak memakan korban. Bahkan di beberapa lokasi kantor di *lockdown*.

Wawancara dilakukan pada tahap awal penelitian untuk mendapatkan informasi seputar permasalahan tata kelola BMN dengan bagian pengelola, pengadaan, pengguna dan pengawas (Auditor Itjen Kementerian Agama). Hasil wawancara

tersebutlah yang akan dijadikan dasar untuk menyusun pernyataan dalam item angket sesuai apeknya mulai dari permasalahan seputar perencanaan, pengadaan, inventarisasi, pemanfaatan, distribusi, penilaian, transparansi sampai dengan pengawasan.

Ketiga, survei dilakukan dengan penyebaran kuesioner via *google form*. Tujuannya adalah untuk melakukan penilaian secara kuantitatif terhadap 4 (empat) aspek penelitian, yaitu: (i) regulasi, (ii) sistem (iii) kapasitas SDM, dan (iv) dukungan IT, dan (v) penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola BMN. Bentuk kuesioner terdiri dari pertanyaan tertutup dan terbuka. Hasil survei ini diharapkan memberi gambaran nilai efektivitas tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama melingkupi aspek tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum.

Responden dan Teknik Sampling

Jumlah responden survei secara keseluruhan adalah 830 orang yang tersebar di instansi pusat dan daerah, melingkup wilayah: DKI Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Barat, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Aceh, Sulawesi Selatan, dan Maluku.

Untuk wilayah pusat, Satker yang menjadi sasaran penelitian adalah: (a) 11 Unit Eselon I pusat; (b) Kanwil Kemenag DKI Jakarta; (3) Kankemenag Kota Jakarta Pusat, Barat, Timur, Selatan, dan Utara); (4) Balai Litbang Agama Jakarta/Balai Diklat Keagamaan Jakarta, dan Madrasah di lingkungan DKI Jakarta.

Adapun untuk instansi vertikal di daerah, Satker yang menjadi sasaran penelitian

adalah: (a) Kanwil Kemenag Provinsi; (b) Kankemenag Kabupaten/kota, (3) PTA; dan (4) Madrasah.

Untuk survei, teknik sampling yang digunakan adalah purposive sampling dengan kriteria tertentu yang diterapkan secara ketat untuk persyaratan responden. Adapun kriteria responden yang akan mengisi kuesioner adalah ASN yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Pejabat Struktural yang memiliki tugas mengelola BMN.
2. Pejabat fungsional yang terkait dengan tata laksana BMN seperti penata laksana barang dan jasa, Pengelola BMN, Pengadaan BMN dan sejenisnya.
3. ASN JFU yang bertugas mengelola administrasi BMN.
4. ASN yang bertugas mengelola pengadaan barang dan jasa di ULP/LPSE.
5. ASN yang bertugas sebagai pengawas BMN (Auditor BMN) di Itjen Kemenag.
6. ASN pengguna BMN, semua ASN dan CASN yang memenuhi kriteria menjadi responden.

Berikut gambaran distribusi responden berdasarkan kriteria responden:

Tabel 1. Sebaran Responden Berdasarkan Kriteria Responden, n: 830 orang

No	Kriteria Responden	Jumlah	%
1	ASN Pengelola BMN (Kasubbag TU, Penata Laksana Barang dan Jasa, JFU Pengelola BMN)	247	29,76
2	ASN Pengadaan BMN (ULP/LPSE)	23	2,77
3	ASN Pengguna BMN	527	63,49
4	ASN Pengawas (Auditor BMN)	33	3,98
Jumlah		830	100

Berikut gambaran distribusi responden berdasarkan wilayah kerja responden:

Tabel 2. Sebaran Responden Berdasarkan Wilayah Kerja n: 820 orang, missing data: 10

No	Wilayah Kerja Responden	Jumlah	%
1	Instansi Pusat	194	23,66
2	Kanwil Kemenag Provinsi	32	3,90
3	Kantor Kemenag Kabupaten/Kota	186	22,68
4	Balai Litbang/Balai Diklat	85	10,37
5	Perguruan Tinggi Agama	70	8,54
6	Madrasah	253	30,85
Jumlah		820	100,00

Pengolahan dan Analisa Data

Tujuan studi ini adalah mengevaluasi efektivitas tata kelola BMN di Kementerian Agama berdasar 5 (lima) aspek, yaitu: (i) regulasi, (ii) sistem (iii) kapasitas SDM, dan (iv) dukungan IT, serta (v) transparansi dan akuntabilitas. Implikasi dari tujuan dan metode yang dipakai, maka teknik pengolahan dan analisa yang dipakai dalam penelitian ini adalah teknik analisa deskriptif terhadap data kuantitatif hasil survei maupun data kualitatif hasil studi dokumen dan wawancara. Tiga jenis data akan dianalisis sesuai jenis datanya dengan tujuan saling memperkuat analisis terhadap efektivitas tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama.

Pengolahan dan analisa deskriptif terhadap data kuantitatif (statistik) akan disajikan dalam bentuk data nominal frekuensi, skala ordinal, dan rerata (mean). Analisa statistik deskriptif digunakan untuk mengolah data kuantitatif hasil pengisian kuesioner terkait tata kelola BMN dan penilaian responden terhadap evaluasi efektivitas tata kelola BMN di Kementerian Agama. Analisa deskriptif juga dilakukan untuk mengolah data kualitatif terhadap dokumen regulasi terkait BMN dan hasil wawancara dengan responden kunci terkait mekanisme tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama. Data kualitatif dan kuantitatif

diolah sesuai peruntukannya dan bertujuan untuk saling menguatkan analisa.

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik analisa deskriptif. Untuk data-data kualitatif akan dilakukan kategorisasi temuan berdasarkan aspek atau variabel penelitian. Sedangkan untuk data survei berupa asesment terhadap tata kelola BMN akan dilakukan dengan penggunaan skala likert, dari 1-5 dengan interval dan kategori skor sebagaimana tersebut dalam tabel-3. Passing grade untuk kategori efektivitas tata kelola BMN sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik (good governance) adalah perolehan skor minimal baik/efektif (3,41-4,20) dengan mutu efektivitas setara B dan sangat baik/sangat efektif (4,21-5,00) dengan mutu efektivitas setara A. Kategori C untuk efektivitas dengan skor 2,61-3,40 dikategorikan sebagai kurang baik/kurang efektif karena dalam tataran implementasinya masih dijumpai sejumlah problem yang cukup kompleks.

Tabel 3. Nilai Efektivitas Tata Kelola

No	Nilai Interval (NI)	Mutu Efektivitas Tata Kelola	Kategori
1	1,00-1,80	E	Sangat tidak baik
2	1,81-2,60	D	Tidak baik
3	2,61-3,40	C	Kurang baik
4	3,41-4,20	B	Baik
5	4,21-5,00	A	Sangat baik

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efektivitas dan Integritas: Problem Krusial Seputar Tata Kelola BMN

Pengelolaan BMN Minim Pedoman dan Standar

Efektivitas dan integritas menjadi dua hal yang urgen dalam pengelolaan Efektivitas BMN. Tertib administrasi, tertib fisik, dan

tertib hukum menjadi agenda pemerintah dalam rangka mengoptimalsasi pengelolaan BMN, sehingga memberikan nilai tambah terhadap kinerja organisasi pemerintahan. Parameter efektivitas pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama, dengan demikian dapat diukur dari tiga aspek tersebut, yaitu: (i) tertib administrasi, (ii) tertib fisik, dan (iii) tertib hukum.

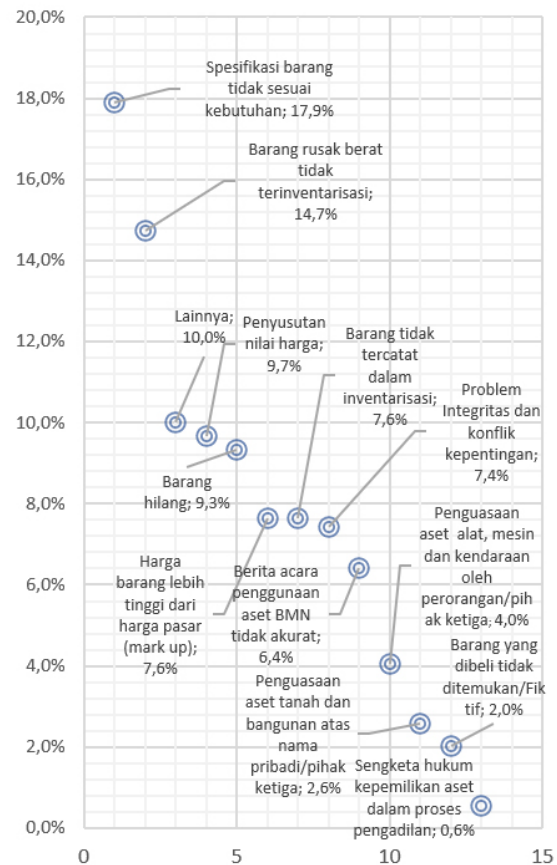
Parameter tertib administrasi pengelolaan Barang Milik Negara diukur dari ketersediaan pranata administrasi dan teknis yang memberikan pedoman pelaksanaan siklus pengelolaan BMN dalam bentuk pedoman dan standar operasional prosedur (SOP) mulai dari: perencanaan kebutuhan; penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pemindahtanganan; pemusnahan; penghapusan; pembinaan, pengawasan dan pengendalian; pengamanan dan pemeliharaan; penatausahaan; dan penilaian. Pedoman pengelolaan BMN memuat proses bisnis yang menjelaskan hubungan antara tahapan dan unit kerja yang terkait dalam siklus pengelolaan BMN dan manajemen resiko. Sementara SOP merupakan pedoman yang menjelaskan alur teknis yang dibuat oleh satuan kerja.

Hasil penelitian memperlihatkan keberadaan pedoman pengelolaan BMN oleh Kementerian Agama. Dalam KMA Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pedoman Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahan Tangan Barang Milik Negara di Lingkungan Kementerian Agama belum menggambarkan pedoman pengelolaan BMN secara komprehensif mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dengan didukung proses bisnis yang mendukung kegiatan pengelolaan BMN dalam rangkaian hubungan kerja

antara Instansi di lingkungan Kementerian Agama, serta penjelasan mengenai aspek resiko dalam pengelolaan BMN. Data hasil survei yang menunjukkan jawaban bahwa pedoman pengelolaan BMN yang ada saat telah memuat proses bisnis dan manajemen resiko, memberikan gambaran tentang rancunya pemahaman ASN pengelola BMN terhadap konsep dan fungsi proses bisnis dan manajemen resiko dalam pengelolaan BMN dan instansi pemerintah. Pernyataan hasil survei tentang keberadaan dokumen proses bisnis dan manajemen resiko tersebut ternyata tidak terkonfirmasi secara tepat dalam dokumen fisiknya.

Dalam hal keberadaan SOP yang menjadi pedoman teknis masing-masing unit kerja, terkait dengan pengelolaan BMN, belum semua unit kerja memiliki SOP yang dapat memudahkan pelaksanaan monitoring dan indentifikasi permasalahan apabila terdapat kendala teknis pengelolaan BMN. Pengelolaan BMN yang minim pedoman dan standar operasional prosedur berimplikasi terhadap potensi kerugian negara dalam jangka panjang, seperti: (i) spesifikasi barang tidak sesuai kebutuhan, (ii) kualitas barang yang rendah, (iii) barang yang hilang, (iv) barang yang tidak terinventarisasi, (v) penguasaan aset oleh pribadi/pihak ketiga, (vi) adanya penyusutan nilai barang.

Permasalahan dalam Implementasi Tata Kelola BMN di Lingkungan Kementerian Agama

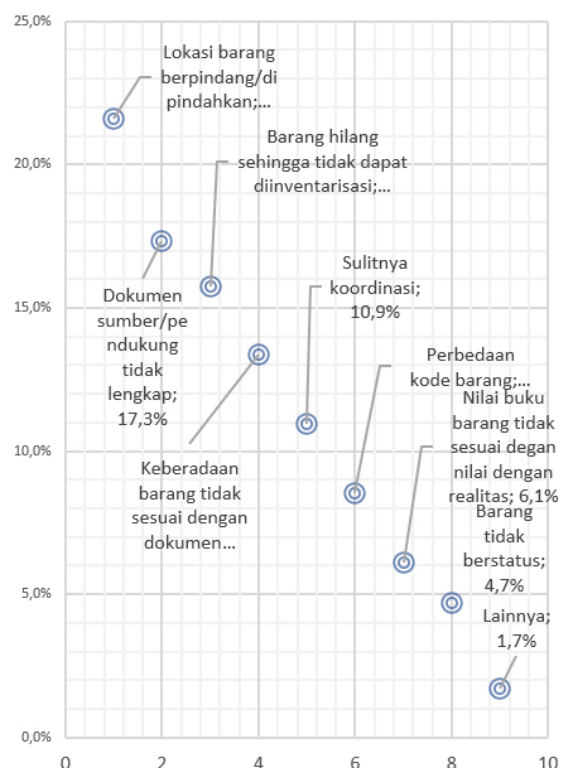


Gambar 4. Perceptual Mapping Permasalahan Pengadaan BMN di Lingkungan Kementerian Agama

Hasil penelitian tentang efektivitas pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama di 11 instansi pusat, PTA, Kanwil Kemenag, Kankemenag Kabupaten/kota dan Madrasah dengan lokus Provinsi DKI Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Barat, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Aceh, Sulawesi Selatan, dan Maluku memperlihatkan peliknya berbagai permasalahan dalam implementasi pengelolaan (lihat grafik-1). Grafik I-1 di bawah memperlihatkan peta permasalahan dari sisi ASN pengguna dalam pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama, terdapat dua persoalan utama, khususnya

terkait dengan pengadaan barang, yaitu: (i) spesifikasi pengadaan barang tidak sesuai kebutuhan ASN, sehingga tidak optimal dalam mendukung tugas dan fungsi, dan (ii) barang rusak berat tidak terinventarisasi. Masalah ketidaksesuaian spesifikasi barang dengan kebutuhan ASN pengguna, bersumber dari masalah struktural yang berulang-ulang dalam proses pengadaan barang di lingkungan Kementerian Agama. Hasil inventarisasi permasalahan Inspektorat Jenderal terhadap beberapa unit kerja eselon I menyebutkan bahwa pengadaan barang dan jasa seringkali terjebak pada jumlah pagu yang tercantum dalam anggaran, tidak memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, dan objektifitas harga pasar. Sedangkan parameter efektivitas pengadaan barang diukur melalui tingkat kesesuaian standar barang dengan penggunaan (lihat gambar 4).

Gambar 5 berikut menggambarkan permasalahan seputar inventarisasi BMN. Diantaranya adalah masalah keberadaan lokasi barang yang berpindah/dipindahkan bahkan telah hilang, sehingga tidak dapat dimasukkan dalam daftar inventarisasi barang. Persoalan akurasi dokumen juga menjadi permasalahan yang terjadi dalam proses inventarisasi, seperti: (i) dokumen pendukung atas barang yang akan diinventarisasi tidak lengkap, dan (ii) keberadaan fisik barang tidak sesuai dengan dokumen sumber, sehingga menjadi kendala untuk mencapai pengelolaan BMN yang tertib administrasi, efektif, efisien, dan akuntabel.



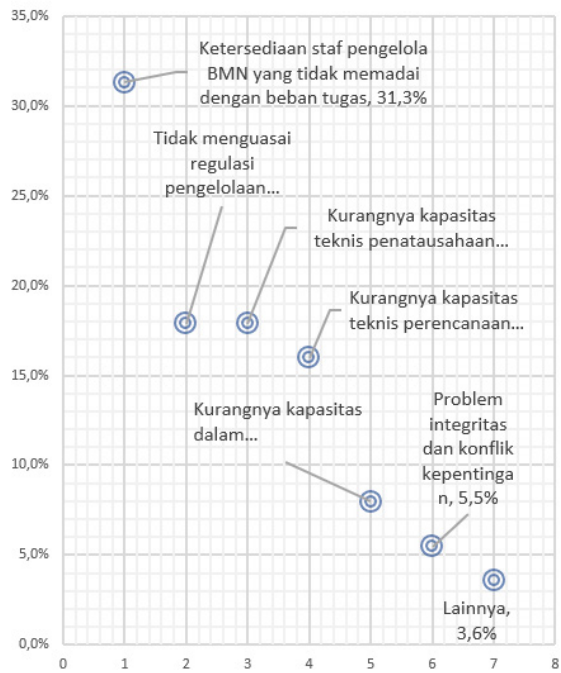
Gambar 5. *Perceptual Mapping* Permasalahan Inventarisasi BMN di Lingkungan Kementerian Agama

Sumber: Hasil survei 2021, (n=318 multiple respons ASN Pengelola)

Temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa koordinasi antara unit pelaksana pengelolaan BMN dengan satuan kerja pengguna menjadi persoalan dalam pelaksanaan inventarisasi BMN. Selain persoalan penurunan jumlah BMN, temuan juga memperlihatkan status barang yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga menjadi tidak tertib administrasi dan penggunaan barang menjadi tidak efektif. Status barang inventaris belum sesuai ketentuan yang berlaku, antara lain: (a) kendaraan atau barang inventaris lainnya yang dibeli dengan dana non APBN yang menjadi tanggung jawab instansi yang bersangkutan belum dibaliknamakan atas nama dinas atau diinventarisir menjadi IKN. Hal ini berpotensi berubahnya status kepemilikan barang inventarisir

menjadi kepemilikan atas nama pribadi, menyebabkan kerancuan status kepemilikan barang inventarisir dan tidak tertib administrasi; dan (b) Pemakaian kendaraan dinas tidak melalui prosedur atau ketentuan yang benar.

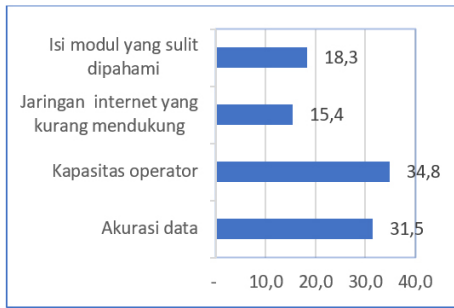
Gambar 6 memperlihatkan temuan penelitian mengenai permasalahan SDM dalam pelaksanaan pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama menurut pernyataan responden Pengelola BMN. Jumlah staf pengelola BMN yang tersedia saat ini dinilai tidak memadai dengan beban tugas yang harus dikerjakan, sehingga menyebabkan target kinerja pengelolaan tercapai dengan tidak optimal. Di lain sisi, kapasitas SDM, menurut temuan penelitian ini, menjadi permasalahan yang menjadi kendala dan menghambat pengelolaan BMN secara efektif. Terdapat tiga masalah kapasitas yang dinilai perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah, yaitu: (i) penguasaan ASN pengelola terhadap regulasi yang menjadi pedoman pelaksanaan pengelolaan BMN, (ii) kurangnya kapasitas teknis penatausahaan BMN, dan (iii) kurangnya kapasitas teknis perencanaan dan penganggaran BMN. Ketiadaan anggaran untuk melakukan inventarisasi barang yang berada di wilayah-wilayah terjauh, juga menjadi kendala tersendiri dalam pelaksanaan inventarisasi BMN di lingkungan Kementerian Agama.



Gambar 6. *Perceptual Mapping* Permasalahan SDM Pengelola BMN di Lingkungan Kementerian Agama

Sumber: Survei 2021 (n= 476 multiple response ASN Pengelola BMN)

Apresiasi terhadap SDM pengelola BMN ini juga menjadi salah satu faktor yang sering dikeluhkan oleh responden, misalnya: (i) kurangnya penghargaan dan perhatian pimpinan, (ii) rendahnya grade jabatan fungsional pengelola BMN dibanding dengan jabatan lainnya, (iii) kurangnya pelatihan terkait pengelolaan BMN, (iv) tidak tersedia jabatan fungsional pengelola BMN, pekerjaan dikelola oleh JFU, dan (iii) tidak adanya Bimtek khusus bagi sdm yang baru saja dimutasi sebagai JFU Pengelola BMN, yang berbeda dari JFU sebelumnya, sehingga kompetensinya kurang.



Gambar 7. *Perceptual Mapping* Permasalahan Dukungan Teknologi Informasi di Lingkungan Kementerian Agama

Sumber: Survei 2021 (n= 241 multiple response ASN Pengelola)

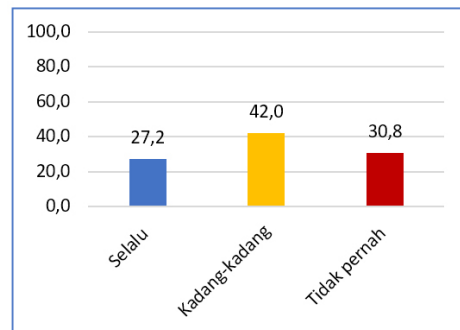
Permasalahan terkait dengan dukungan IT dalam hal ini penggunaan aplikasi SIMAK-BMN menurut responden pengelola BMN adalah mengenai tidak meratanya kompetensi atau kapasitas operator (34,8 %), disusul oleh akurasi data (31, 5%), isi modul yang sulit dipahami (18,3%) dan jaringan internet yang tidak mendukung (15.4%).

Potensi Konflik Kepentingan dalam Perencanaan dan Pengadaan Barang

Perencanaan kebutuhan dan pengadaan barang merupakan tahapan terpenting dalam siklus pengelolaan barang. Perencanaan kebutuhan dan pengadaan barang akan sangat berpengaruh terhadap ketersediaan, ketercukupan, kesesuaian spesifikasi barang terhadap kebutuhan barang dan pada gilirannya akan berimplikasi terhadap kinerja ASN dan pencapaian organisasi.

Hasil dari wawancara yang disarikan dari para informan pengelola BMN menyatakan bahwa perencanaan dan pengadaan barang harus dilakukan dengan objektif dengan mempertimbangkan harga yang berlaku di pasaran. Analisa kebutuhan menjadi kunci dari perencanaan dan pengadaan barang yang efektif dan

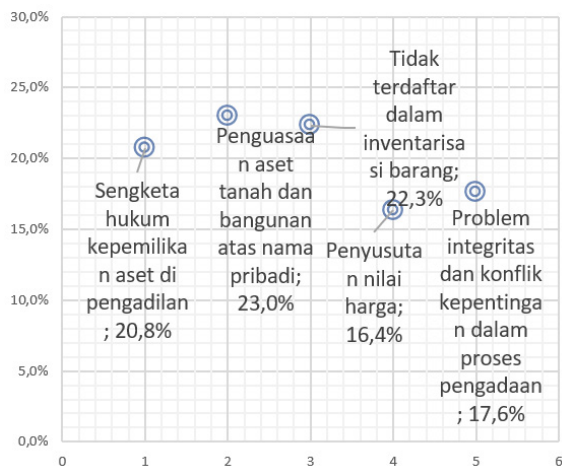
efisien. Regulasi juga menyatakana bahwa pemerintah sesungguhnya telah menyusun pedoman perencanaan kebutuhan dan standar barang dan standar (SBSK) melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 150 Tahun 2014 dan PMK No. 172 Tahun 2020. Namun, dalam SBSK yang disusun pemerintah, hanya mencakup barang dalam tanah, bangunan dan kendaraan, tidak termasuk barang dengan kategori alat dan mesin. Sehingga Kementerian/Lembaga tetap harus menyusun pedoman mengenai SBSK untuk barang alat dan mesin. Untuk mendapatkan hasil perencanaan yang objektif dan benar-benar menggambarkan kebutuhan pegawai, maka analisa dan perencanaan kebutuhan barang partisipatif, melibatkan semua pihak akan memberikan hasil perencanaan yang objektif, menggambarkan kebutuhan sebenarnya.



Gambar 8. Tingkat Keterlibatan Pegawai dalam Perencanaan Kebutuhan BMN

Sumber: Hasil Survei 2021 (n=526 responden pengguna BMN)

Hasil penelitian pengelolaan BMN di Lingkungan Kementerian mengindikasikan masih adanya peran pimpinan yang dominan dalam memberikan usulan perencanaan dan pengadaan barang. Ruang partisipasi dalam perencanaan kebutuhan barang belum sepenuhnya terbuka bagi pegawai (lihat Gambar. 8).



Gambar 9. Problem Pengadaan BMN Tanah dan Bangunan di Lingkungan Kementerian Agama

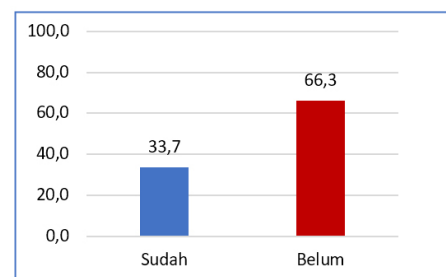
Adanya ‘peran’ pimpinan dalam pengelolaan BMN tidak terbatas pada aspek perencanaan semata, lebih jauh lagi peran pimpinan dalam bentuk usulan juga terjadi pada penetapan standar harga barang, termasuk terkait dengan penetapan standar harga tanah. Implikasi dari ruang partisipasi bagi pegawai dalam perencanaan kebutuhan barang dan adanya peran dominan pimpinan dalam penetapan standar harga barang, berpotensi adanya persoalan integritas dan konflik kepentingan dalam proses pengadaan barang. Gambar 9 memperlihatkan peta permasalahan dalam pengadaan tanah dan bangunan di lingkungan Kementerian Agama, salah satunya adalah problem integritas dan konflik kepentingan.

Kapasitas Sumber Daya Manusia Pengelola BMN

Efektivitas pengelolaan BMN, bagaimana pun dipengaruhi oleh kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang menjalankan kebijakan pengelolaan BMN. Kapasitas SDM diukur dari dua aspek, ketersediaan dan kompetensi. Dua hal mendasar tersebut menjadi hal mendasar dalam mencapai

sasaran kebijakan pengelolaan BMN, agar menjadi tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum. Aspek ketersediaan SDM diukur dari jumlah ASN dalam formasi jabatan.

Pengelola BMN dibandingkan dengan volume atau beban kerja. Sementara kompetensi adalah terkait dengan pengetahuan dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsi. Fakta di lapangan memperlihatkan bahwa terdapat instansi di lingkungan Kementerian Agama, terutama pada instansi vertikal Kementerian Agama pada tingkat kabupaten/kota yang tidak memiliki pejabat fungsional penata laksana barang dan jasa, sehingga operasionalisasi pengelolaan BMN dilaksanakan oleh JFU, bahkan non ASN/honorir, atau seperti di Madrasah, pelaksanaan penatausahaan BMN dilakukan oleh guru. Hal ini terjadi karena paradigma yang keliru bahwa pengelolaan BMN merupakan pekerjaan rutin, sederhana dan sangat teknis yang dapat dilakukan siapa saja, tanpa perlu kualifikasi tertentu.



Gambar 10. Dukungan SDM terhadap Efektivitas Tata Kelola BMN

Gambar 10. memperlihatkan temuan penelitian pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama belum mendapatkan dukungan efektif dari aspek sumber daya manusia, sehingga menyebabkan capaian sasaran pengelolaan BMN belum optimal. Atas dasar tersebut, terdapat dua hal yang mendesak dilakukan oleh Kementerian

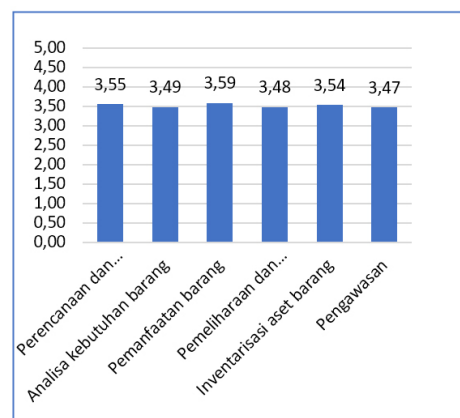
Agama, yaitu: (i) melakukan rekrutmen tenaga fungsional penata laksana barang dan jasa, dan (ii) melakukan peningkatan kapasitas ASN penata laksana barang dan jasa dengan serangkaian kegiatan pengembangan profesi bagi pengelola BMN baik lewat pendidikan, diklat, kursus, orientasi, mentoring, bintek, studi banding, dan pemagangan.

Gambar 10. memperlihatkan temuan penelitian mengenai efektivitas kapasitas SDM dalam pelaksanaan pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama menurut responden Pengelola BMN. Aspek sumber daya manusia (SDM) sangat berperan dalam efektivitas pengelolaan barang/jasa di lingkungan Kementerian Agama pada setiap tahapan siklus logistik. Penilaian atas efektivitas pengelolaan BMN dari aspek kapasitas SDM didasarkan atas 6 indikator, yaitu terdiri dari: (i) perencanaan, (ii) analisa kebutuhan, (iii) pemanfaatan barang, (iv) pemeliharaan dan pengamanan, (v) inventarisasi, dan (vi) pengawasan.

Aspek sumber daya manusia (SDM) sangat berperan dalam efektifitas pengelolaan barang/jasa di lingkungan Kementerian Agama pada setiap tahapan siklus logistik. Penilaian atas efektifitas pengelolaan BMN dari aspek kapasitas SDM didasarkan atas 6 indikator, yaitu: (i) perencanaan, (ii) analisa kebutuhan, (iii) pemanfaatan barang, (iv) pemeliharaan dan pengamanan, (v) inventarisasi, dan (vi) pengawasan.

Hasil penelitian menyatakan bahwa SDM pengelola BMN yang ada, walau jumlah dan beban tugasnya kurang berimbang, secara umum sudah memiliki kapasitas yang baik dengan perolehan skor untuk semua indikator antar 3,47 s.d 3,59 (baik).

Kapasitas SDM dalam perencanaan dan penganggaran merupakan elemen penting dalam pengelolaan barang/jasa di lingkungan Kementerian Agama, karena akan berimplikasi terhadap efisiensi dan ketepatan sasaran pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama. Gambar 11. menunjukkan bahwa kapasitas perencanaan dan penganggaran dari pengelola BMN sudah berada pada skala penilaian yang baik untuk mendorong efektifitas pengelolaan BMN. Penilaian yang baik tidak hanya terkait dengan aspek perencanaan dan penganggaran, tapi terhadap seluruh indikator kapasitas pengelola BMN. Pun demikian, dalam pemetaan problem seputar SDM pengelola BMN masih dijumpai sejumlah permasalahan, utamanya terkait dengan kurangnya jumlah SDM jabatan fungsional (JF) pengelola BMN, kurangnya apresiasi terhadap JF dengan pemberian grade tunjangan kinerja yang dianggap rendah, kurangnya penguasaan terhadap regulasi, problem integritas dan konflik kepentingan, serta kurang optimalnya penguasaan aplikasi. Untuk itu, optimalisasi kapasitas dan kuantitas SDM masih diperlukan.



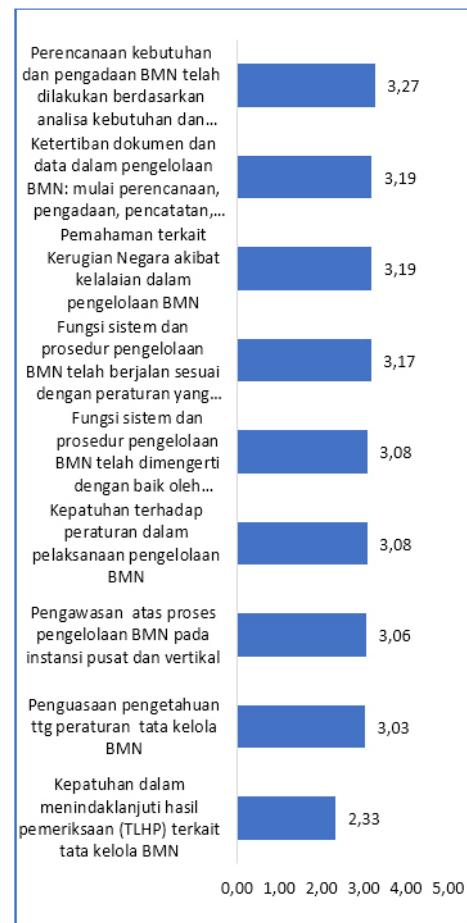
Gambar 11. Efektivitas Pengelolaan BMN di Lingkungan Kementerian Agama Menurut Indikator Kapasitas Pengelola BMN

Capaian Nilai Integritas Pengelolaan BMN

Integritas dalam tata kelola BMN menjadi hal yang urgen dan elementer. BMN diadakan dan didayagunakan dengan belanja modal yang bersumber dari anggaran publik, oleh karena itu, pelaksanaan prinsip-prinsip integritas menjadi hal yang rasional sebagaimana tuntutan dari moral publik yang menghendaki adanya akuntabilitas publik. Penilaian responden ASN di lingkungan Kementerian Agama secara umum memperlihatkan diperlukan adanya penguatan pelaksanaan prinsip integritas dalam pengelolaan BMN, terutama terkait dengan komitmen satuan kerja untuk melakukan perbaikan dalam bentuk menindaklanjuti hasil laporan pemeriksaan BMN oleh Inspektorat Jenderal.

Hasil penelitian efektivitas pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama (gambar 12.) mengenai nilai kepatuhan dan akuntabilitas dalam pengelolaan BMN menunjukkan bahwa semua aspek memperoleh skor mulai dari 3,03-3,27 (kurang baik) dari skala 1 s.d. 5. Artinya, aspek integritas dalam tata kelola BMN berjalan kurang efektif. Bahkan aspek kepatuhan menindaklanjuti temuan hasil pemeriksaan memperoleh skor terendah yaitu 2,33 (Tidak baik). Kurangnya integritas pengelolaan BMN menandakan bahwa: (i) analisa kebutuhan dan penetapan standar harga masih belum akuntabel, (ii) pengelolaan BMN mulai dari perencanaan, pengadaan, pencatatan dan pelaporan masih belum tertib administrasi, (iv) sistem pengelolaan BMN yang ada belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (v) masih rendahnya kepatuhan terhadap peraturan, (vi) masih rendahnya pengawasan terhadap tahapan pengelolaan

BMN baik di Isntansi Pusat maupun vertikal, (vii) penguasaan yang masih minim terhadap peraturan terkait dengan pengelolaan BMN, dan (viii) rendahnya kepatuhan dalam menindaklanjuti hasil pemeriksanaan atas pengelolaan BMN.



Gambar 12. Nilai Indikator Kepatuhan dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan BMN di Lingkungan Kementerian Agama

Sumber: Hasil Survei, (n= 555 responden pengguna BMN dan Pengawas (Auditor BMN))

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli dan diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. BMN memiliki peran penting bagi pegawai dalam mendukung fungsi

pemerintahan, baik itu fungsi pelaksanaan administrasi maupun fungsi pelayanan publik. BMN juga memiliki beragam jenis diantaranya berupa alat, mesin, tanah, bangunan, dan kendaraan. Mengingat peran pentingnya, maka Kementerian Agama menjadikan tata kelola BMN yang efektif dan efisien sebagai salah satu sasaran strategis di bidang Peningkatan Kualitas Tata Kelola Pembangunan Bidang Agama yang Efektif, Efisien, Transparan, dan Akuntabel. Dalam proses bisnisnya, tata kelola aset BMN melibatkan beberapa aspek, mulai dari perencanaan, pengadaan, distribusi, pemanfaatan, pemeliharaan, sampai dengan pengawasan.

Penelitian ini setidaknya akan mendiskripsikan mekanisme tata kelola BMN mulai dari implementasi, permasalahan dan efektivitas tata kelola BMN dengan memokus pada beberapa aspek, yaitu tertib administrasi, inventarisasi fisik dan tertib hukum yang di dalamnya juga melibatkan sistem, mekanisme, kapasitas SDM dan dukungan IT. Penelitian kombinasi ini akan mengkombinasikan data dokumen terkait regulasi BMN, data wawancara terkait mekanisme tata kelola BMN, dan data survei terhadap 830 responden dari unsur pengelola BMN, pengadaan BMN, pengguna BMN, dan pengawas (auditor BMN). Sasaran penelitian adalah 11 instansi pusat, PTA, Kanwil Kemenag, Kankemenag Kabupaten/kota dan Madrasah dengan lokus DKI Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Barat, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Aceh, Sulawesi Selatan, dan Maluku.

Hasil penelitian menyatakan bahwa nilai efektivitas pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama secara umum memperoleh skor 3,36 (kurang efektif) dari

skala 1-5. Dari 5 (lima) indikator yang menjadi parameter efektivitas pengelolaan BMN menunjukkan bahwa 2 (dua) aspek pengelolaan masih menjadi permasalahan yang menyebabkan tata kelola BMN menjadi kurang efektif, yaitu aspek pengawasan dan integritas dengan skor 3,11 dan efektivitas dukungan IT (teknologi dan informasi) dalam pengelolaan BMN dengan perolehan skor 3,33. Adapun 3 aspek lainnya sudah berjalan efektif yaitu transparansi (3,44), spesifikasi pengadaan dan penggunaan barang (3,44) dan kapasitas pengelola BMN (3,52). Hasil Penelitian menyatakan bahwa implementasi tata kelola BMN di lingkungan Kementerian Agama masih menghadapi sejumlah permasalahan untuk mencapai tata kelola BMN yang efektif, efisien, dan akuntabel. Permasalahan tersebut terkait dengan sistem operasional administratif, kualitas dan kuantitas SDM, kualitas dan ketercukupan BMN, pengawasan dan integritas, serta belum optimalnya dukungan IT (SIMAK BMN).

Pengelolaan aset publik atau barang milik negara (BMN) memiliki implikasi strategis terhadap peningkatan performance organisasi dan nilai tambah bagi Kementerian Agama, apabila di kelola secara efektif, efisien dan akuntabel, sehingga BMN dapat dimanfaatkan dan mendatangkan pendapatan non pajak bagi pemerintah. Untuk itu, Pemerintah telah menetapkan 3 (tiga) parameter capaian dalam pengelolaan BMN, yaitu tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum.

Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, melalui hasil penelitian ini, implementasi pengelolaan barang milik negara (BMN) di lingkungan Kementerian Agama, masih terdapat kendala untuk mencapai BMN pengelolaan yang efektif, efisien, dan

akuntabel. Kendala tersebut terkait dengan sistem operasional administratif, kapasitas sumber daya manusia, dan integritas.

Dalam kerangka parameter capaian tertib administrasi, pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian belum memiliki pedoman administrasi pengelolaan BMN yang komprehensif yang mencakup semua aspek: (i) perencanaan, (ii) pengadaan, (iii) penggunaan, (iv) pemanfaatan, (v) pemindahtanganan, (vi) penghapusan, (vii) pemusnahan, (viii) pembinaan dan pengawasan dan (ix) penilaian. Keberadaan pedoman tersebut dapat menjadi instrument monitoring dan evaluasi dalam mencapai pengelolaan BMN yang tertib administrasi.

Dalam hal tertib fisik, pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama masih terdapat permasalahan seputar barang-barang yang hilang dan tidak terinventarisasi dengan baik, dan bahkan terdapat barang milik negara yang berada dalam penguasaan secara pribadi. Dukungan teknologi informasi, yang diharapkan dapat mendukung pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama, dinilai belum sepenuhnya efektif karena tingkat akurasi data yang masih harus mendapatkan perbaikan antara pencatatan dengan keberadaan barang.

Dalam hal tertib hukum, pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama, seperti dalam pengadaan tanah dan bangunan, masih terdapat permasalahan hukum terkait dengan status kepemilikan yang berpotensi memunculkan sengketa hukum dan bahkan diantaranya terindikasi berada dalam penguasaan pribadi.

Selain itu, aspek sumber daya manusia (SDM) menjadi permasalahan tersendiri dalam pengelolaan BMN di lingkungan

Kementerian Agama. Jumlah ASN penatalaksana BMN yang tidak proporsional dibandingkan dengan kebutuhan dan beban kerja, menyebabkan pengelolaan barang yang dilakukan oleh ASN bahkan non ASN yang tidak memiliki kapasitas pengetahuan dan teknis yang seharusnya.

Berdasarkan peta permasalahan pengelolaan BMN di lingkungan Kementerian Agama, dari aspek: (i) minimnya pedoman dan standar operasional dalam pengelolaan BMN, (ii) potensi konflik kepentingan dan rendahnya integritas dan (iii) kapasitas SDM, maka direkomendasikan beberapa Langkah kebijakan yang perlu dilakukan oleh Menteri Agama selaku Pejabat Pengguna Barang, cq. Sekretaris Jenderal, dalam jangka waktu pendek dan segera, jangka menengah dan panjang.

Rekomendasi

1. Jangka pendek
 - a. Merumuskan regulasi dalam bentuk peraturan Menteri Agama mengenai Pedoman pengadministrasian tata laksana pengelolaan BMN, mulai dari perencanaan, sampai dengan penilaian Pedoman tersebut memuat dua aspek:
 - 1) Proses Bisnis, yaitu peta yang menggambarkan hubungan kerja yang efektif dan efisien antar unit organisasi eselon I pada tingkat pusat dan daerah (instansi vertikal) dalam mengelola barang milik negara (BMN), sebagaimana di atur dalam Peraturan Presiden Peraturan Pemerintah 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang

- Milik Negara/Daerah yang telah mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- 2) Prosedur Teknis (SOP), yaitu serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyenggaraan aktifitas organisasi, bagaimana, kapan, dimana, dan oleh siapa kapan harus dilakukan terkait dengan pengelolaan BMN di masing-masing unit kerja/satuan kerja, di tingkat pusat dan daerah, sesuai dengan PERMENPAN No.35 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP).
 - 3) Manajemen Risiko, yaitu pendekatan sistematis untuk menentukan tindakan terbaik dalam kondisi ketidakpastian yang dapat berdampak negatif terhadap pencapaian tujuan perencanaan dan penganggaran yang efisien dan efektif pada tingkat kebijakan maupun operasional, meliputi identifikasi risiko, analisis risiko dan pengendalian risiko, sesuai dengan PP. Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP).
 - 4) Lampiran pedoman penyusunan proses bisnis, SOP dan manajemen risiko pengelolaan BMN.
 - 5) Menyusun regulasi (PMA) tentang pengendalian konflik kepentingan dalam pengelolaan BMN sebagai bentuk dari implementasi manajemen risiko.
- b. Argumentasi dan implikasi kebijakan
- 1) Argumentasi.
PMA tentang pengadministrasian tata laksana BMN yang mengatur tentang proses bisnis, SOP, manajemen risiko, pengendalian konflik kepentingan sangat diperlukan karena problem pelaksanaan pengelolaan BMN yang terjadi selama ini berakar pada belum adanya prosedur tetap yang bersifat makro dan teknis serta dapat mengantisipasi risiko. Selain itu, kinerja pengelolaan BMN yang belum mencapai tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum disebabkan karena belum adanya mekanisme pengendalian risiko.
 - 2) Implikasi.
Apabila rekomendasi kebijakan ini tidak ditindaklanjuti, maka akan berimplikasi pada:
 - a) Tingginya potensi kerugian negara dalam proses pengelolaan barang.
 - b) Mekanisme koordinasi yang rumit dan panjang antar satuan kerja, baik pusat maupun vertikal.

- c) Ego sektoral yang menghambat komunikasi dan koordinasi antar satuan kerja dalam proses pengelolaan barang.
 - d) Problem integritas dalam bentuk potensi penyimpangan dalam proses pengelolaan barang.
2. Jangka menengah dan panjang
- a. Usulan rekomendasi kebijakan
 - 1) Melakukan analisa kebutuhan pegawai berdasarkan kompetensi dan beban kerja terkait dengan fungsi dan tugas pengelolaan BMN dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga penatalaksana secara proporsional.
 - 2) Melakukan capacity building terhadap ASN penata laksana BMN agar dapat melaksanakan pengelolaan BMN secara optimal dalam mencapai sasaran tertib administrasi, tertib fisik dan tertib.
 - b. Argumentasi dan Implikasi
 - 1) Argumentasi
 - a) ASN Penata laksana di lingkungan Kementerian Agama, masih belum proporsional antara jumlah dan beban kerja, sehingga menjadi kendala dalam implementasi pengelolaan BMN yang efektif.
 - b) Pemerintah telah menetapkan bahwa pengelolaan barang
 - 2) Implikasi

Apabila rekomendasi kebijakan ini tidak ditindaklanjuti, maka akan berimplikasi pada:

 - a) Tujuan dari pengelolaan BMN sebagaimana yang ingin dicapai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tidak tercapai secara optimal, sehingga berdampak pada efisiensi dan penurunan nilai barang.
 - b) Bertambahnya beban kerja dan kompleksitas pengelolaan barang berpotensi pada menurunnya kualitas kinerja dan akuntabilitas pengelolaan barang di lingkungan Kementerian Agama.

REFERENSI

Buku

- Anggriani. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Banta, Z.M. 2014. *Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara Guna Meningkatkan Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah (Studi pada Kantor Kementrian Agama Kota Sabang Aceh)*. 4(1).
- Bastian, Indra. 2009. *Akuntansi Sektor Publik Suatu Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: Erlangga.
- BPPK Kemenkeu Republik Indonesia. 2011. *Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian Barang Milik Negara*. Jakarta.
- Creswell, J. 2013. “*Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*”, *Research Design*.
- Iwan Awaludin, et.al. 2018. “Pengaruh *Intellectual Capital* dan Penerapan Prinsip *Good Governance* oleh Pengelola Barang Milik Negara terhadap Penerapan Manajemen Aset Tetap”. Dalam, *Journal of Applied Accounting and Taxation*, Vol. 3, No.2, October 2018.
- Hanis, Muhammad Hasbi dan Trigunarsyah, Bambang dan Susilawati, Connie. 2010. “*Public Asset Management Framework for Local Governments: Opportunities and Challenges for Public Asset Managers*”. Dalam, *Proceedings of 2nd International Postgraduate Conference on Infrastructure and Environment*, 1-2 June 2010, The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong.
- Kartika Amiri. 2015. “Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) Secara Akuntabel Menuju *Good Governance*”. Dalam, *Potret Pemikiran*, Vol. 20. No.2, Juli-Desember 2015.
- Kaganova, Olga, dan Nayyar Stone, J. 2000. *Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trend, and Financial Implication*. Washington DC: The Urban Institute Press.
- Kholistiani, N.; Sulistyani, L. 2018. “Implementasi Manajemen Strategis dalam Pengelolaan Aset Negara: Studi Empiris pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Wonogiri”. Dalam, *Journal of Management, Business and Education*.
- Ketchen, D and Short, J. 2012. *Strategic Management: Evaluation and Execution v.1.0*. Minnesota: University of Minnesota Libraries Publishing.
- Lu, Y. 2011. *Public Asset Management: Empirical Evidence from the State Governments in the United States*. Florida: Florida Atlantic University.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi Keempat. Yogyakarta: Andi.
- M. Grubišić, M. Nušinović dan G. Roje. 2009. *Towards Efficient Public Sector Asset Management, Financial Theory and Practice* 33 (3) 329-362.

- , 1999. *Strategic Asset Management Framework, Asset Management Policy Series*. Government of South Australia.
- Martikawati, G., Jantje, T., & Rudy, P. 2018. *Analisis Penatausahaan Barang Milik Negara Melalui Penggunaan Aplikasi SIMAK BMN pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Minahasa*. 13(3): 216–24.
- Pamungkas, B. 2011. “Evaluasi Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK BMN) Kaitannya dalam Pencatatan Nilai Aset Tetap Pemerintah Studi Kasus pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan Bogor”. Dalam, *Jurnal Ilmiah Ranggagading*, Vol. 11 No. 2.
- Tim Penyusun. 2019. *Evaluasi Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Agama.
- Tri Hadyani A, Siti Pratiwi H. dan Ni Wayan S. 2019. “Pengaruh Penatausahaan Barang Milik Negara dan Penerapan Sistem Informasi Manajemen Akuntansi Barang Milik Negara Terhadap Kualitas Laporan Keuangan”. Dalam, *JAWARA: Jurnal Wawasan dan Riset Akuntansi*, Vol. 6, No. 2, Maret 2019, hal. 120-131.
- Ristiasiri, Ratih. 2014. “Pengaruh Inventarisasi dan Penilaian Aset Tetap/Barang Milik Daerah Terhadap Persepsi Penyajian Nilai Wajar Neraca di Pemerintah Kota Banjarbaru”. Dalam, *Tesis*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

Regulasi

- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2015-2019.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 97 Tahun 2015 tentang Penetapan Rumah Dinas, Wisma Haji, Pusat Informasi Haji Gedung Sistem Komputerisasi Haji Terpadu dan Asrama Haji Sebagai Barang Milik Negara Pada Kementerian Agama.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 341 Tahun 2016, tentang Penghapusan Barang Milik Negara pada Badan Penelitian dan Pengembangan serta Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Agama.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penugasan Pengelolaan Barang Milik Negara Selain Tanah, Bangunan dan Kendaraan pada Kementerian Agama.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024.
- Keputusan Menteri Agama Nomor 730 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengamanan Barang Milik Negara pada Kementerian Agama.