

## KESENJANGAN IMPLEMENTASI DALAM PENATAUSAHAAN BARANG MILIK NEGARA YANG BERASAL DARI KONTRAKTOR KONTRAK KERJASAMA

**Cahyaningrum**

Alumni Program Maksi FEB-UGM Yogyakarta, PNS di Kementerian ESDM, Jakarta  
Email: cahya\_ningrum86@yahoo.co.id

**Abdul Halim**

Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Email: abhalim58@yahoo.com

### **Abstract**

*Oil and gas industry began in the Dutch colonial era. Based on Article 78 Government Regulation No. 35 Year 2004 on Upstream Oil and Gas, that all goods and equipment which directly used in the Upstream Oil and Gas Activity that purchased by Contractor becomes to State assets which is developed by the government and managed by SKK Migas. Enactment of Government Regulation No. 6 of 2006 about the management of State assets / Regional assets (BMN / BMD) as the implementation of the mandate of Law Number 17 Year 2003 on State Finance and Law No. 1 of 2004 on State Treasury is a new chapter for the management of state assets more orderly, accountable, and transparent. SKK Migas as an institution whose function is to supervise the implementation of the Production Sharing Contract (PSC) has purpose to provide maximum benefit for the country. On the other hand, state asset management by the Government aims to achieve accountability through the orderly administration and better management of State assets. The difference between that purpose, can lead to implementation gaps. This research was conducted with the aim of knowing the activity of administration of State assets originating from Contractor of Cooperation Contract which has the highest implementation gaps, find the source of the cause and finding the impact on the administration of State assets originating from Contractor of Cooperation Contract. Measurements implementation gaps using tools that called integrity scorecard. Integrity scores obtained by submitting some questionnaires to the respondents. The respondents in this study is the contractors which have commercial production. The research results illustrate the reporting activity has the highest implementation gap. It can also be seen from the BPK findings on Internal Control System in State assets administration originating from Contractor of Cooperation Contract on LKPP Year 2007 - 2013. Based on the descriptive analysis of the State assets which originating from Contractor of Cooperation Contract enforcement background and administration activity analysis, it can be concluded that the cause of the implementation gap is the political pressures, bureaucratic overlap, and resource constraints in the implementation of the regulation. Based on the inductive analysis of the weakness symptoms that occur in the administration of State assets originating from Contractor of Cooperation Contract, can be concluded that the data presented in the central government financial report (LKPP) potentially not comply with the qualitative characteristics standards such as relevant, reliable, comparable and understandable.*

**Keywords:** *Implementation Gaps, Administration, State assets which originating from Contractor of Cooperation Contract.*

## PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat 1 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui kontrak kerja sama. Contoh ketentuan yang menyebutkan bahwa barang yang diperoleh/dibeli oleh Kontraktor Kontrak Kerja Sama menjadi milik aset milik Pemerintah Republik Indonesia dan digunakan dalam kegiatan hulu migas terdapat dalam Kontrak Kerja Sama (KKKS)/(*Production Sharing Contract/PSC*): *Section X Title of Equipment* sebagai berikut :

*“10.1 Equipment purchased by CONTRACTOR pursuant to the Work Program becomes the property of GOI (in case of import, when landed at the Indonesian ports of import) and will be used in Petroleum Operation hereunder.”*(PSC BPMIGAS, 2009)

Selain tercantum dalam PSC, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas pasal 78 dikemukakan bahwa seluruh barang dan peralatan yang secara langsung digunakan dalam Kegiatan Usaha Hulu yang dibeli Kontraktor menjadi milik/kekayaan negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah dan dikelola oleh Badan Pelaksana. Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 sebagai pelaksanaan dari amanat UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan babak baru bagi pengelolaan aset negara yang lebih tertib, akuntabel, dan transparan. Pengelolaan aset negara yang profesional dan modern diharapkan meraih kepercayaan masyarakat dalam upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

KKKS sebagai pelaksana Kontrak Kerja Sama, aktivitas pembukuan/pencatatan aset menjadi penting artinya dalam menentukan jumlah biaya penyusutan barang dan peralatan yang digunakan untuk operasi perminyakan. Biaya penyusutan tersebut merupakan salah satu faktor penggantian biaya operasional

kegiatan hulu migas yang dikenal dengan istilah *Cost Recovery* sebagaimana tercantum dalam pasal 7, pasal 11 dan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang Biaya Operasi Yang dapat Dikembalikan dan Perlakuan Pajak Penghasilan di Bidang Usaha Migas.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, nampak terdapat perbedaan motivasi antara Pemerintah dengan KKKS yang menunjukkan adanya kesenjangan implementasi dalam penatausahaan Barang Milik Negara yang berasal dari KKKS antara hukum/peraturan yang telah ditetapkan pemerintah dengan implementasinya di lapangan. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui aktifitas penatausahaan BMN yang berasal dari KKKS yang memiliki kesenjangan implementasi tertinggi, dan mengetahui penyebab dan dampak penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS.

## TINJAUAN LITERATUR

### Pengertian Barang Milik Negara yang Berasal dari KKKS

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/Daerah, Barang Milik Negara merupakan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perolehan lain yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh ketentuan hukum tetap. BMN yang berasal dari KKKS merupakan Barang Milik Negara yang diperoleh dari adanya perjanjian/kontrak.

### Penatausahaan Barang Milik Negara

Penatausahaan berasal dari kata tata usaha. Dalam arti sempit, “Tata Usaha” juga dapat diartikan sebagai kegiatan untuk mengadakan pencatatan dan penyusunan keterangan-keterangan, sehingga keterangan-keterangan tersebut dapat digunakan secara langsung

sebagai bahan informasi bagi pimpinan suatu organisasi yang bersangkutan dan juga oleh siapa saja yang membutuhkannya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/Daerah, penatausahaan barang milik Negara/daerah merupakan kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan barang milik Negara/daerah.

### Kesenjangan Implementasi

Kesenjangan implementasi merupakan perbedaan antara motivasi pemerintah yang dituangkan dalam hukum/peraturan dengan bagaimana pelaksanaannya dan dampak dari kebijakan yang telah ditetapkan (Smith & Larimer, 2009). Kesenjangan implementasi terjadi ketika kebijakan hanya berlaku di atas kertas saja dan sulit dalam implementasinya (CIPE & Global Integrity, 2012).

Menurut Suharto (2008) agar sebuah implementasi dapat berhasil terdapat prasyarat sebelum melakukan sebuah kebijakan yang harus diperhatikan. Prasyarat dimaksud meliputi kebijakan harus didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi, memiliki langkah-langkah yang kompleks, memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas, pihak yang bertanggungjawab memberi pelayanan harus terlibat perumusan kebijakan, melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur, dan para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perumusan kebijakan.

### Metode Pengukuran Kesenjangan Implementasi

Kesenjangan implementasi dapat diukur dengan menggunakan pendekatan berupa *Integrity Scorecard* yang didalamnya menguji 3(tiga) komponen konsep meliputi keberadaan mekanisme integritas publik mencakup adanya hukum dan instansi yang mendorong akuntabilitas publik, keefektifan mekanisme tersebut, dan akses masyarakat ke dalam mekanisme tersebut (CIPE & Global Integrity, 2012).

*Integrity Scorecard* didasarkan pada angka yang disebut sebagai indikator integritas. Indikator integritas merupakan kumpulan pertanyaan/pengujian mekanisme integritas terhadap konsep keberadaan, keefektifan dan akses. Ada dua tipe indikator integritas yaitu indikator hukum dan indikator pelaksanaan. Indikator hukum menyediakan penilaian yang objektif mengenai aturan hukum tertentu, hak-hak fundamental, institusi pemerintah dan regulasi yang ada. Indikator pelaksanaan menunjukkan pelaksanaan hukum secara *de-facto*, efektifitas, penegakan hukum serta akses masyarakat terhadap peraturan perundangan yang berlaku. Besarnya kesenjangan implementasi secara sederhana diukur dari selisih nilai indikator hukum dengan indikator pelaksanaan (CIPE & Global Integrity, 2012).

### Penyebab Kesenjangan Implementasi

Teori institutional berpandangan bahwa perilaku organisasi dibentuk/ dipengaruhi oleh lingkungan institusi di luar organisasi. Organisasi akan menyesuaikan diri atau *isomorphic*, akibat tekanan dari luar jika ingin bertahan hidup (Di Maggio dan Powell, 1983). Terdapat 3 (tiga) proses bagaimana organisasi menyesuaikan diri. Pertama, *coercive isomorphism* yaitu proses penyesuaian menuju kesamaan dengan "pemaksaan". Kedua, *mimetic isomorphism* yaitu proses dimana organisasi meniru organisasi lain yang berhasil dalam satu bidang. Ketiga, *normative isomorphism* yaitu perubahan yang muncul dari tekanan profesi yang dapat berupa pelatihan atau sertifikasi (Di Maggio dan Powell, 1983).

Adapun penyebab utama terjadinya kesenjangan implementasi sebagaimana disimpulkan oleh para peneliti CIPE & Global Integrity (2012) dapat berupa faktor politik (birokrasi, legitimasi hukum, kualitas hukum, kepentingan yang berbeda-beda), faktor ekonomi (sumber daya untuk mengaplikasikan hukum, penghalang aktivitas ekonomi, penguatan kepentingan), faktor sosial budaya (pengaruh dari kelompok elit lokal, struktur sosial, warisan budaya).

## LATAR BELAKANG KONTEKSTUAL OBJEK PENELITIAN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/D, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/MK.6/2009 juncto Peraturan Menteri Keuangan Nomor 165/MK.6/2010 tentang Pengelolaan BMN yang Berasal dari KKKS, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 02/PMK.05/2011 sebagaimana telah dicabut dan digantikan oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor 245/PMK.05/2012 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Aset Berupa BMN yang Berasal Dari KKKS serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248/PMK.05/2012 tentang Sistem Akuntansi Transaksi Khusus menjelaskan tata cara penatausahaan BMN dan hierarki penatausahaan melibatkan Kementerian/Lembaga/Instansi yang meliputi KKKS, SKK Migas, Pusat Pengelolaan BMN Kementerian ESDM (PPBMN) dan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan (DJKN).

Berdasarkan ketentuan peraturan dan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, KKKS merupakan Badan Usaha Tetap atau perusahaan pemegang hak pengelolaan dalam suatu blok atau wilayah kerja yang memiliki hak untuk melakukan kegiatan eksplorasi, eksploitasi minyak dan gas bumi di Indonesia. KKKS memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk melakukan pencatatan BMN, menyimpan dan mengadministrasikan bukti kepemilikan, melaporkan data BMN secara berkala kepada SKK Migas, dan melakukan pengamanan atas BMN KKKS yang berada dalam penguasaannya.

SKK Migas bertugas melaksanakan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi berdasarkan Kontrak Kerja Sama. Visi SKK Migas yaitu menjadi mitra proaktif dan terpercaya dalam mengoptimalkan manfaat industri hulu minyak dan gas bumi bagi bangsa dan seluruh pemangku kepentingan serta menjadi salah satu lokomotif penggerak aktifitas ekonomi Indonesia. Sedangkan misi SKK Migas yaitu melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan kontrak kerja sama dengan

semangat kemitraan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi guna sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (SKK Migas, 2012). Berdasarkan Peraturan Pengelolaan BMN yang berasal dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama, SKK Migas juga memiliki wewenang dan tanggung jawab terkait Barang Milik Negara yang meliputi melakukan pembinaan penggunaan BMN di lingkup kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, menyampaikan laporan konsolidasi secara berkala kepada KESDM, dan melaksanakan kewenangan dan tanggungjawab lain sesuai peraturan perundang-undangan. Pengelolaan aset KKKS berada dalam pembinaan dan pengawasan divisi akuntansi, divisi pengelolaan rantai suplai KKKS dan divisi pertimbangan hukum dan formalitas.

PPBMN berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ESDM melalui Sekretaris Jenderal. PPBMN mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara KESDM. Salah satu fungsinya yaitu penyusunan kebijakan teknis, pelaksanaan penatausahaan, pemantauan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan BMN. Berdasarkan Peraturan Pengelolaan BMN yang Berasal dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama, PPBMN menjalankan kewenangan dan tanggung jawab atas penggunaan Barang Milik Negara meliputi melakukan monitoring dan evaluasi atas laporan konsolidasi yang disampaikan SKK Migas, melakukan pencatatan atas laporan konsolidasi yang disampaikan oleh SKK Migas, mengajukan usul pemanfaatan/pemindah-tanganan BMN yang diusulkan SKK Migas serta melaksanakan kewenangan dan tanggungjawab lain. PPBMN merupakan Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran Bendahara Umum Negara Transaksi Khusus (UAKPA BUN TK) sekaligus sebagai Unit Akuntansi Kuasa Pengelola Barang Bendahara Umum Negara (UAKPLB-BUN) BMN yang berasal dari KKKS.

DJKN merupakan unit eselon I pada Kementerian Keuangan yang bertugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan

standardisasi teknis di bidang kekayaan negara, piutang negara, dan lelang. Visi DJKN yaitu menjadi pengelola kekayaan negara, piutang negara, dan lelang yang profesional, dan bertanggungjawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Salah satu misi yang diemban oleh DJKN yaitu mengamankan kekayaan negara secara fisik, administrasi dan hukum. Pengelolaan BMN yang berasal dari KKKS ditangani oleh unit eselon II DJKN yaitu Direktorat Piutang Negara dan Kekayaan Negara Lain-lain (Direktorat PNKNL) yang kemudian dikelola lebih lanjut oleh Subdirektorat KNL I yang memiliki tugas melaksanakan penyiapan rumusan kebijakan dan standardisasi, penyusunan sistem dan prosedur, penatausahaan dan penyusunan daftar, pemberian bimbingan teknis, perencanaan, pemantauan, pengawasan, dan evaluasi kekayaan negara lain-lain, serta pelaksanaan pengelolaan kekayaan negara sumber daya alam/sumber daya energi dan kekayaan negara potensial Lingkup I sesuai penugasan yang diatur lebih lanjut oleh Direktur Jenderal.

## RANCANGAN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Bogdan dan Taylor (1975) dalam Sukmono (2005), menjelaskan bahwa pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif yakni dengan membandingkan kondisi nyata yang dihadapi pelaksana kebijakan dengan landasan teori yang berkaitan serta menggunakan teknik analitis induktif yang mengkaji serangkaian gejala-gejala yang spesifik/khusus untuk kemudian diambil kesimpulan secara umum.

Analisis data menggunakan media yang berupa *Integrity Scorecard* sebagaimana dipakai dalam penelitian yang dilakukan oleh CIPE dan Global Integrity tahun 2012. *Integrity Scorecard* didasarkan pada angka yang disebut sebagai indikator integritas. Indikator integritas merupakan

kumpulan pertanyaan/pengujian terhadap konsep keberadaan, keefektifan dan akses terhadap mekanisme integritas. Indikator integritas terdiri dari indikator hukum dan indikator pelaksanaan. Indikator *de-jure* ini dinilai dengan 100 poin untuk pertanyaan yang dijawab dengan "Ya" atau nilai 0 poin untuk pertanyaan yang dijawab "Tidak" (CIPE & Global Integrity, 2012). Penilaian atas indikator pelaksanaan beragam sesuai dengan permasalahan yang diuji. Indikator pelaksanaan dapat diukur dengan skala 0-100 poin atau dapat pula dengan nilai pasti 100 poin untuk pertanyaan yang dijawab dengan "Ya" atau nilai 0 poin untuk pertanyaan yang dijawab "Tidak". Besarnya kesenjangan implementasi secara sederhana diukur dari selisih nilai indikator hukum dengan indikator pelaksanaan (CIPE & Global Integrity, 2012).

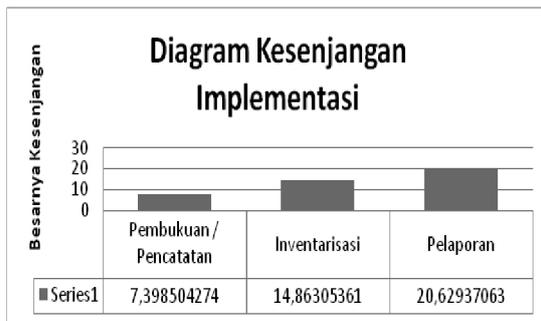
Proses analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus pada tahapan penelitian hingga tuntas, dan datanya mengalami kejenuhan. Ukuran kejenuhan data ditandai dengan tidak diperolehnya lagi data atau informasi baru (Miles dan Huberman dalam Rienna, 2008). Aktivitas dalam analisis data model Miles dan Huberman meliputi 3 tahap yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*data conclusion*).

Data primer diperoleh melalui studi lapangan langsung dengan bagian terkait sesuai dengan bidang pengamatan, membagikan kuesioner dan melakukan wawancara kepada pembuat kebijakan (DJKN) dan pelaksana penatausahaan BMN (PPBMN, SKK Migas, dan KKKS). Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan baik melalui literatur atau buku-buku teks. Selain itu juga dikumpulkan laporan-laporan tertulis yang dikeluarkan oleh DJKN, Pusat Pengelolaan BMN Kementerian ESDM, SKK Migas dan KKKS baik yang dipublikasikan maupun tidak.

## PEMAPARAN TEMUAN

Pengukuran Kesenjangan Implementasi pada Aktivitas Penatausahaan BMN yang berasal dari KKKS.

Pengukuran kesenjangan implementasi menggunakan media *integrity scorecard* dilaksanakan melalui pembagian kuesioner kepada KKKS produksi dikarenakan KKKS telah mendapatkan *cost-recovery* dari pemerintah. Berdasarkan data SKK Migas per tanggal 22 Juni 2014 yang tercantum dalam *website*, terdapat 79 KKKS yang telah memproduksi secara komersial. Dikarenakan keterbatasan waktu dan lokasi KKKS yang berpencar, maka hanya dikirimkan kuesioner kepada operator-operator utama wilayah kerja migas. Dari 43 berkas kuesioner yang disebar hanya 13 kuesioner yang telah diisi dan dikembalikan kepada penulis untuk selanjutnya diolah untuk mengukur kesenjangan implementasi di tiga aktivitas penatausahaan. Hasil perhitungan disajikan sebagai berikut :



Gambar 1 : Diagram Kesenjangan Implementasi pada Penatausahaan BMN Yang Berasal Dari KKKS

Berdasarkan diagram di atas, tampak kesenjangan implementasi terbesar terjadi pada aktivitas pelaporan BMN. Dengan menggunakan indikator pelaksanaan:

- Dalam praktek, KKKS menyusun laporan BMN yang berada dalam penguasaannya.
- Dalam praktek, KKKS melaporkan data BMN kepada SKK Migas secara berkala melalui SINAS SKK Migas dan SINTA.
- Dalam praktek, KKKS melaporkan data BMN kepada SKK Migas secara berkala sesuai dengan PTK SKK Migas Nomor 007 Buku Ketiga Tahun 2009.
- Dalam praktek, KKKS mengetahui jumlah aset dalam penguasaannya yang tercatat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

Ketentuan tersebut tidak dilaksanakan KKKS sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh SKK Migas, terutama terkait dengan waktu pelaporan yang berbeda-beda pada masing-masing KKKS dan tidak semua KKKS mengetahui berapa nilai aset yang ada dalam penguasaannya yang telah disajikan dalam LKPP. Hal ini diindikasikan penyampaian hasil konsolidasi laporan KKKS secara berjenjang tidak berjalan dengan baik. Integritas laporan keuangan dapat dicapai apabila laporan keuangan mampu memberikan informasi yang memiliki standar karakteristik kualitatif meliputi relevan, andal, dapat dibandingkan, dapat dipahami (Jamaan, 2008).

Kelemahan integritas pelaporan BMN KKKS tersebut dipertegas dengan temuan BPK atas Sistem Pengendalian Internal Penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2007 sampai dengan tahun 2013 disajikan pada tabel 1.

### Penyebab dan Dampak Kesenjangan Implementasi dalam Penatausahaan BMN yang berasal dari KKKS

Untuk mengetahui penyebab dan dampak kesenjangan implementasi, dilakukan observasi dan wawancara dengan pelaksana serta pejabat yang terkait dengan penatausahaan BMN baik dari SKK Migas, PPBMN dan DJKN Kementerian Keuangan.

Penertiban BMN yang berasal dari KKKS dimulai ketika adanya temuan BPK atas laporan aset KKKS dalam LKPP tahun 2007 yang tidak diyakini kewajarannya dan berlanjut ke temuan LKPP tahun 2008 yaitu pemerintah belum menetapkan kebijakan pengelolaan dan kebijakan akuntansi aset KKKS yang menjadi milik negara sebagaimana dikutip dari wawancara dengan salah satu kepala seksi PNKNL Kementerian Keuangan sebagai berikut:

“Kalau yang menjadi trigger utama, kalau tidak salah adalah sebenarnya karena itu sudah menjadi rekomendasi tim pemeriksa BPK. Ada temuan BPK atas laporan keuangan Pemerintah Pusat mengenai pengelolaan aset

Tabel 1. Temuan BPK atas Sistem Pengendalian Internal BMN yang Berasal dari KKKS pada LKPP Tahun 2007-2013

No	Tahun LKPP	Judul Temuan	Catatan
1	2007	Saldo aset Lain-Lain yang dikelola BPMIGAS dalam LKPP tahun 2007 tidak dapat diyakini kewajarannya.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat permasalahan kelengkapan dalam penyajian aset lain-lain di LKPP yang berasal dari kegiatan usaha hulu migas.</li> <li>2. Kelemahan Pengendalian Intern dalam pengelolaan dan pelaporan aset negara dari kegiatan usaha hulu migas.</li> </ol>
2	2008	Pemerintah belum menetapkan kebijakan pengelolaan dan Kebijakan Akuntansi untuk aset KKKS yang menjadi milik negara.	Temuan terkait saat pengakuan dan basis pengukuran serta nilai aset capital KKKS milik negara yang disajikan baru sebatas aset capital tanah dan persediaan.
3	2009	Pemerintah Belum menetapkan kebijakan akuntansi untuk aset KKKS yang menjadi milik negara.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aset KKKS yang telah tidak digunakan dan telah diserahkan kepada Pemerintah dhi. Kementerian ESDM untuk selanjutnya diusulkan status penggunaannya kepada Menteri Keuangan belum dicatat.</li> <li>2. Belum ditetapkannya kebijakan akuntansi untuk aset KKKS.</li> </ol>
4	2010	Pengendalian atas Pelaksanaan Inventarisasi dan Penilaian aset Eks KKKS Belum memadai.	Hasil IP atas aset KKKS beresiko tidak menghasilkan nilai wajar, disebabkan DJKN belum menyusun secara baik petunjuk teknis inventarisasi yang menjamin kesesuaian prinsip sensus dan menjamin validitas data inventarisasi serta tidak ada evaluasi ulang oleh DJKN atas Berita Acara IP.
5	2011	Pelaksanaan IP atas aset KKKS belum memperhitungkan kelayakan kapitalisasi Subsequent Expenditure dan Kewajaran Penilaian aset scrap serta pengelolaannya belum sesuai dengan aturan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penatausahaan dan pengelolaan aset KKKS belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan.</li> <li>2. Terdapat kelemahan pengendalian atas pelaksanaan IP Aset KKKS.</li> </ol>

Tabel 1. Temuan BPK atas Sistem Pengendalian Internal BMN yang Berasal dari KKKS pada LKPP Tahun 2007-2013 (Lanjutan)

No	Tahun LKPP	Judul Temuan	Catatan
6	2012	Tidak ada temuan dalam hasil pemeriksaan sistem pengendalian internal oleh BPK pada LKPP Tahun 2012.	-
7	2013	SPI pencatatan dan pelaporan aset KKKS belum memadai, dan masih terdapat aset LNG Tangguh senilai USD2.970.388.443,00 yang belum dilaporkan.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengendalian intern dalam pencatatan aset belum memadai karena belum terdapat mekanisme rekonsiliasi dan sistem pencatatan aset KKKS yang terintegrasi sehingga nilai aset KKKS yang dilaporkan dalam laporan keuangan berpotensi tidak andal dan DJKN tidak memiliki monitoring atas penatausahaan aset KKKS yang terminasi.</li> <li>2. SKK Migas belum melaporkan aset LNG Tangguh kepada Kementerian ESDM/DJKN Kementerian Keuangan</li> </ol>

Sumber : Diolah dari Laporan Pemeriksaan BPK terhadap SPI pada LKPP

yang tidak akuntabel, baik itu yang di Kementerian Lembaga maupun di Lain-lain. Makanya kemudian pemerintah mulai menyikapinya dengan menyusun peraturan peraturan yang berusaha itu di...merupakan jalan keluar atas rekomendasi BPK itu. Jadi sebenarnya bukan masalah top bottom atau bottom up, tapi karena lebih kepada urgensi karena ada temuan BPK yang harus segera ditindaklanjuti... itulah kira-kira. Bisa dibilang itu top bottom juga bisa karena triggernya adalah temuan BPK”.

Menindaklanjuti temuan tersebut pemerintah bergegas untuk melakukan IP dan menerbitkan peraturan teknis terkait dengan Pengelolaan BMN yang Berasal dari KKKS meliputi PMK 135/

PMK.06/2009 tentang Pengelolaan BMN yang Berasal dari KKKS yang diterbitkan pada tanggal 24 Agustus 2009 sedangkan peraturan mengenai akuntansinya baru diatur dalam PMK 02/PMK.05/2011 yang diterbitkan pada tanggal 4 Januari 2011. Tabel 2 menyajikan Aktivitas Penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS.

#### ANALISIS DAN DISKUSI HASIL INVESTIGASI KASUS

Berdasarkan 13 kuesioner yang telah diisi oleh manajemen badan usaha yang menjadi operator utama, mewakili 22 operator KKKS dari

Tabel 2. Aktivitas Penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS

Pembukuan/Pencatatan	Inventarisasi	Pelaporan
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pencatatan aset, penyimpanan bukti kepemilikan dan dokumen sumber seperti faktur, sertifikat <i>Placed Into Service</i>, dll, menjadi tanggungjawab KKKS.</li> <li>2. Pencatatan dan perhitungan depresiasi yang dilakukan KKKS dimaksudkan untuk perhitungan <i>cost-recovery</i> sesuai dengan PP Nomor 79 tahun 2010, berbeda dengan perhitungan penyusutan yang diatur oleh Pemerintah sesuai dengan Perdirjen KN Nomor 1 Tahun 2013.</li> <li>3. Belum terdapat sistem pencatatan aset yang terintegrasi sehingga semua proses perhitungan dilakukan secara manual yang memiliki potensi <i>human error</i> cukup besar.</li> <li>4. Kendala Implementasinya hanya sebagian kecil KKKS Produksi menggunakan SINAS baru, sedangkan sebagian besar KKKS lain masih memakai sistem lama, bahkan excel.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inventarisasi selain wajib dilakukan oleh Pemerintah secara sensus minimal sekali dalam 5 tahun, namun juga telah dilakukan sendiri oleh KKKS sesuai dengan ketentuan SKK Migas dalam rangka pengawasan <i>cost-recovery</i>.</li> <li>2. Kendala Implementasinya : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Keterbatasan pengetahuan personil lapangan tentang fungsi dan keberadaan aset-aset tua sehingga dampaknya menyulitkan tim penertiban untuk melakukan penilaian.</li> <li>b. Persiapan lapangan kurang, sedangkan jumlah aset yang harus sangat banyak dan tersebar.</li> <li>c. Keterbatasan personil, akomodasi, transportasi, biaya operasional dan biaya non-operasional.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaporan BMN yang Berasal dari KKKS dilaksanakan secara berjenjang yaitu KKKS kepada SKK Migas dan kemudian SKK Migas kepada PPBMN dan PPBMN kepada DJKN.</li> <li>2. Laporan KKKS kepada SKK Migas bertujuan untuk perhitungan <i>Cost-Recovery</i>, sedangkan SKK Migas kepada pemerintah bertujuan untuk penyusunan LKPP.</li> <li>3. Review laporan yang diserahkan oleh KKKS kepada SKK Migas sangat sempit yaitu hanya 7 hari pada laporan semesteran, sehingga untuk laporan semester I LKPP menggunakan data Q1 (Jan-Maret).</li> <li>4. Kendala implementasinya : <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Sumber Daya Manusia terbatas sedangkan proses konsolidasi dan pengolahan data baik yang dilakukan oleh SKK Migas, PPBMN dan DJKN masih dikerjakan secara manual menggunakan format file <i>excel</i> sehingga potensi <i>human error</i> cukup besar.</li> <li>b. Belum semua KKKS melaporkan data aset kepada SKK Migas, dan tidak semua KKKS menggunakan aplikasi yang diperintahkan oleh SKK Migas.</li> <li>c. Belum ada sistem terintegrasi antar fungsi di SKK Migas, dengan PPBMN dan DJKN sehingga tidak ada proses rekonsiliasi dan validasi data.</li> </ol> </li> </ol>

79 wilayah kerja produksi yang kemudian diolah dengan media *integrity scorecard* didapatkan bahwa aktifitas pelaporan memiliki kesenjangan implementasi tertinggi. Analisis deskriptif digunakan untuk mendapatkan gambaran penyebab utama terjadinya kesenjangan implementasi sebagai berikut :

1. Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan memiliki fungsi sebagai Bendahara Umum Negara yang memiliki wewenang menetapkan kebijakan dan

pedoman pengelolaan serta penghapusan BMN. Sedangkan, berdasarkan PP 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Migas, Menteri ESDM memiliki wewenang untuk mengelola Data Migas dan bersama Menteri Keuangan melakukan pembinaan terhadap seluruh barang dan peralatan yang secara langsung digunakan dalam kegiatan usaha hulu migas.

2. SKK Migas dahulu merupakan BPMIGAS yang telah dibubarkan berdasarkan keputusan MK, dibentuk sejak tahun 2001, memiliki fungsi dan tugas, pengendalian dan

pengawasan pelaksanaan kontrak kerja sama. Penatausahaan aset KKKS sangat terkait dengan pertanggungjawaban *cost-recovery*.

3. Penertiban BMN yang berasal dari KKKS dimulai ketika adanya temuan BPK atas laporan aset KKKS dalam LKPP tahun 2007 yang tidak diyakini kewajarannya dan berlanjut ke temuan LKPP tahun 2008 yaitu pemerintah belum menetapkan kebijakan pengelolaan dan kebijakan akuntansi aset KKKS yang menjadi milik negara.
4. Terhadap adanya kebijakan pemerintah tersebut, SKK Migas melakukan penyesuaian dengan menerbitkan Pedoman Tata Kerja Pengelolaan Rantai Suplai Kontraktor Kontrak Kerja Sama Nomor 007-REVISI-1/PTK/IX/2009. Namun tujuan pengelolaan BMN yang tercantum dalam PTK tersebut berbeda dengan tujuan pengelolaan BMN ada pada PMK 135/PMK.06/2009 tentang Pengelolaan BMN yang Berasal dari KKKS.
5. Berdasarkan PSC yang ditandatangani oleh KKKS dengan SKK Migas selaku perpanjangan tangan dari Pemerintah Indonesia, SKK Migas bertanggungjawab terhadap manajemen yang dimaksud dalam PSC, sedangkan kontraktor bertanggungjawab kepada SKK Migas terhadap pelaksanaan operasi sesuai dengan ketentuan PSC. Hal ini secara implisit bahwa KKKS harus tunduk terhadap ketentuan yang ditetapkan oleh SKK Migas.

Melihat gambaran-gambaran tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa penertiban BMN oleh pemerintah didorong oleh hasil pemeriksaan badan pengawas keuangan (BPK) yang memiliki wewenang dalam menentukan opini terhadap LKPP yang disampaikan oleh pemerintah pusat sebagai wujud pertanggungjawaban kepada masyarakat. SKK Migas sebagai bagian dari pemerintah mau tidak mau harus melaksanakan kebijakan tersebut, dan menyesuaikan kebijakan teknis yang sudah diterbitkan. Dorongan perilaku ini dikenal dengan *Coercive Isomorphism* yaitu proses penyesuaian menuju kesamaan dengan

pemaksaan akibat dari adanya pengaruh politik dan masalah legitimasi yang berupa regulasi maupun kontrak (DiMaggio dan Powell, 1983).

Jika dilihat dari kedudukan masing-masing Kementerian/Lembaga, Kementerian ESDM berdasarkan PP 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Hulu Migas mendapatkan amanat melakukan pengelolaan atas barang yang diperoleh/dibeli oleh KKKS, Kementerian keuangan sebagai pemegang kuasa atas fiskal sebagai Bendahara Umum Negara yang didalamnya mencakup pengelolaan barang sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 juga memiliki wewenang dalam pengelolaan aset KKKS karena telah masuk dalam kategori BMN. Hal tersebut dalam praktek menyebabkan birokrasi yang panjang dan bertingkat-tingkat sehingga semakin memperlebar kesenjangan implementasi yang terjadi (CIPE, 2012).

Pelaksanaan penertiban BMN merupakan hal yang bagus dilaksanakan mengingat adanya mekanisme penggantian biaya Kontraktor oleh Pemerintah. Namun dalam prakteknya, penetapan kebijakan tersebut belum didukung dengan sumber daya yang lengkap baik yang berupa personil/tenaga kerja, maupun sistem terintegrasi yang mampu mengakomodir perbedaan tujuan pengelolaan BMN yang berasal dari KKKS tersebut. Hal ini mengakibatkan informasi yang disampaikan tidak dapat diverifikasi sehingga membuka peluang bagi pihak tertentu, yang akhirnya dapat semakin memperbesar kesenjangan.

Analisis induktif mengkaji serangkaian gejala-gejala yang spesifik, untuk diambil kesimpulan secara umum. Analisis ini digunakan untuk mendapatkan jawaban atas dampak terjadinya kesenjangan implementasi sebagai berikut:

1. Berdasarkan pengukuran *integrity scorecard*, kesenjangan implementasi tertinggi terjadi pada aktivitas pelaporan.
2. Hanya 50% KKKS produksi yang sudah menggunakan SINAS baru, yang lain masih menggunakan sistem yang lama dan harmoni III bahkan excel. Selain itu, masih banyak KKKS yang belum melaksanakan kewajiban pelaporan aset kepada SKK Migas.

3. Temuan BPK atas Sistem Pengendalian Internal Penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS secara umum meliputi :
  - a. Pengendalian atas pelaksanaan IP aset KKKS belum memadai dikarenakan petunjuk teknis pelaksanaan IP belum tersusun dengan baik.
  - b. Validitas proses inventarisasi masih diragukan.
  - c. Nilai buku aset KKKS yang tercatat dalam SKK Migas dengan yang tercatat dalam LKPP berbeda karena dasar perhitungan depresiasi berbeda. SKK Migas menggunakan ketentuan *cost-recovery*, sedangkan LKPP menggunakan ketentuan dalam Perdirjen KN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penyusutan BMN yang Berasal Dari KKKS berupa Aset Lainnya pada Laporan Keuangan Transaksi Khusus BUN.
  - d. Belum terdapat mekanisme rekonsiliasi dan sistem pencatatan aset yang terintegrasi sehingga semua proses perhitungan dilakukan secara manual yang memiliki potensi besar kesalahan manusia.
  - e. Tidak ada monitoring terhadap aset KKKS yang sudah terminasi.
1. Kesenjangan implementasi tertinggi terjadi pada aktivitas pelaporan BMN yang berasal dari KKKS. Hal tersebut juga didukung oleh temuan pemeriksaan BPK atas Sistem Pengendalian Internal Penatausahaan BMN yang Berasal dari KKKS pada LKPP tahun 2007 s.d Tahun 2013.
2. Penyebab terjadinya kesenjangan implementasi berupa adanya tekanan politik dan regulasi dikenal dengan *coercive isomorphism*, birokrasi yang saling tumpang tindih dan belum jelas pembagian kewenangannya, serta keterbatasan sumber daya untuk mengaplikasikan hukum.
3. Dampak adanya kesenjangan implementasi dalam penatausahaan BMN yang berasal dari KKKS adalah data yang disajikan dalam LKPP berpotensi tidak memenuhi standar kualitas Laporan Keuangan yang meliputi relevan, andal dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Kegagalan tersebut dapat mengakibatkan data aset KKKS yang terdapat dalam LKPP tidak dapat dijadikan acuan dalam pengambilan kebijakan pemerintah.

### Keterbatasan

Keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pada saat dilakukan penelitian ini, PP 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/D mencabut PP 6 Tahun 2006 baru diterbitkan pada 24 April 2014. Hingga penelitian ini diajukan, peraturan pelaksanaan yang menyesuaikan belum diterbitkan, akibatnya penelitian tetap menggunakan PP 6 Tahun 2006 sebagai acuan.
2. Penelitian ini hanya mengambil indikator berdasarkan peraturan dan pedoman teknis yang berlaku pada periode dilakukan penelitian. Apabila dikemudian hari terdapat perubahan isi peraturan-peraturan yang menjadi rujukan dalam penelitian ini, maka hasil penelitian selanjutnya berpotensi berbeda.

Berdasarkan gejala-gejala tersebut, kesenjangan implementasi pada penatausahaan BMN Yang Berasal dari KKKS berdampak pada kegagalan pemenuhan standar karakteristik kualitatif laporan keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah yang meliputi relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

## SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Berdasarkan paparan temuan dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

3. Responden yang diambil dalam penelitian ini hanya mencakup KKKS yang sudah memproduksi secara komersil, sehingga hasil penelitian tidak bisa digeneralisasi secara umum karena kendala dan permasalahan yang terjadi dapat berbeda bila menggunakan responden yang lain.
2. Pemerintah harus segera membangun sistem terintegrasi yang dapat segera diaplikasikan mengingat BMN yang berasal dari KKKS dilaporkan dalam LKPP setiap tahunnya.
3. Menambah personil pada bidang-bidang yang menangani penatausahaan BMN yang berasal dari KKKS sampai dengan sistem terintegrasi dapat diaplikasikan serta memisahkan fungsi pelaporan internal dan eksternal pada SKK Migas, mengingat banyaknya laporan yang harus disampaikan secara berjenjang kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

### Rekomendasi

Berdasarkan simpulan hasil penelitian maka rekomendasi yang dapat disarankan adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah kiranya dapat menetapkan kedudukan dan garis kewenangan yang jelas antar kementerian/instansi dalam hal pengelolaan BMN yang berasal dari KKKS sehingga tidak menimbulkan kesenjangan implementasi pada penatausahaan BMN pada khususnya.
4. Mempererat koordinasi antara KKKS, SKK Migas, Kementerian ESDM dan Kementerian Keuangan, agar kebijakan yang diambil dapat berjalan secara harmonis.

---

### DAFTAR PUSTAKA

- BPMIGAS (2009), Pedoman Tata Kerja Pengelolaan Rantai Suplai Kontraktor Kontrak Kerja Sama Nomor 007-REVISI-1/PTK/IX/2009, Buku Ketiga.
- Centre for International Private Enterprise and Global Integrity (2012), *Improving Public Governance, Closing the Implementation Gap Between Law and Practice*.
- DiMaggio, P.J., dan Powell, W.W. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, 48, 147-160.
- Jamaan (2008), "Pengaruh Mekanisme *Corporate Governance* dan Kualitas Kantor Akuntan Publik terhadap Integritas Informasi Laporan Keuangan" *Tesis Universitas Diponegoro, Semarang*.
- Milles, M.B. and Huberman, M.A (1984), *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication.
- Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4435) sebagaimana telah dua kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2009 (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5047).
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4609) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 (Lembaran Negara RI Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4855).
- Pearturan Pemerintah 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/D.

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.06/2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama (Berita Negara RI Tahun 2009 Nomor 270) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 165/PMK.06/2010 (Berita Negara RI Tahun 2010 Nomor 442);
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2010 tentang Biaya Operasi yang Dapat Dikembalikan dan Perlakuan Pajak Penghasilan di Bidang Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 139)
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 02/PMK.05/2011 (Berita Negara RI Tahun 2011 Nomor 2) sebagaimana telah cabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 245/PMK.05/2012 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Aset Berupa Barang Milik Negara Yang Berasal Dari Kontraktor Kontrak Kerja Sama.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248/PMK.05/2012 tentang Sistem Akuntansi Transaksi Khusus
- Peraturan Direktur Jendral Kekayaan Negara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Penyusutan BMN yang Berasal Dari KKKS.
- SKK Migas, Annual Report 2012.
- Suharto, Edi (2008), *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Sukmono, Koko (2005), Evaluasi Manajemen Penatausahaan Barang Milik/Kekayaan Negara Pada Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.
- Smith.B. Kevin & Larimer.W. Christopher (2009), *"How Does It Work? Policy Implementation." The Public Policy Theory Primer*, Philadelphia, PA: Westview Press, pp. 155-156.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4152); Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4355).
- <http://www.globalintegrity.org/report>