

Bab XXIII

Departemen Agama

Dalam semester II Tahun Anggaran (TA) 2007, BPK telah melaksanakan pemeriksaan keuangan Badan Penyelenggara Ibadah Haji (BPIH), Pemeriksaan kinerja atas Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajar Dikdas) dan Program Pendidikan Menengah TA 2006 dan 2007, serta pemeriksaan atas manajemen aset TA 2005, 2006 dan semester I TA 2007 pada Departemen Agama (Depag) Kantor Pusat di Jakarta dan Kanwil di daerah.

1. Laporan Keuangan

Pada semester II Tahun Anggaran (TA) 2007, BPK telah melaksanakan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Badan Penyelenggara Ibadah Haji (BPIH) Tahun 1427H/2006M di Jakarta, Jeddah, Bandung, Semarang, dan Surabaya.

Berdasarkan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan BPIH Tahun 1427H/2006M BPK memberikan opini “*wajar*” dalam semua hal yang material, Posisi Keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji per 31 Maret 2007, Pendapatan dan Beban serta Arus Kas untuk periode yang berakhir pada tanggal tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, “*kecualli*” pengaruh tidak dilaporkannya Persediaan dan Aktiva tetap serta ketidaksesuaian pencatatan saldo Dana Tabungan Haji dengan jumlah jemaah haji yang telah mendapatkan nomor porsi.

Laporan Posisi Keuangan per 31 Maret 2007 / Tahun Haji 1427 H/2006 M menunjukkan jumlah Aktiva sebesar Rp7,13 triliun (US\$786.24 juta) dan Kewajiban sebesar Rp7,10 triliun (US\$782.56 juta).

Laporan Aktivitas periode 1 April 2006 s.d 31 Maret 2007/Tahun Haji 1427H/2006M menunjukkan jumlah Pendapatan sebesar Rp4,99 triliun (US\$550.42 juta) dan jumlah Beban sebesar Rp4,69 triliun (US\$547.09 juta). Sedangkan Laporan Aktivitas (bantuan APBN) periode 1 April 2006 s.d 31 Maret 2007/Tahun Haji 1427H/2006M menunjukkan jumlah Pendapatan sebesar Rp260,10 miliar (US\$28.66 juta) dan jumlah penggunaan dana bantuan sebesar Rp258,00 miliar.

Hasil pemeriksaan Laporan Keuangan BPIH Tahun 1427 H/2006 M adalah sebagai berikut:

1.1 Terdapat kelemahan dalam organisasi penyelenggaraan ibadah haji, yaitu struktur organisasi dan personil pada Konsul Haji/STUH tidak sebanding dengan tanggung jawab yang harus diemban. Struktur organisasi yang ada

Terdapat kelemahan dalam organisasi penyelenggaraan ibadah haji

belum mencerminkan suatu *legal entity* dengan pola pengelolaan keuangan yang terpisah. Selain itu secara umum manajemen keuangan dan manajemen logistik dalam penyelenggaraan ibadah haji belum ditunjang dengan sumber daya manusia yang profesional, mengakibatkan kurang adanya fleksibilitas pengelolaan keuangan dan kurang jelasnya bentuk pertanggung jawaban keuangan, apakah tersendiri atau terintegrasi dengan pertanggungjawaban keuangan Departemen Agama.

Rekonsiliasi antara data Siskohat dengan data Bank Penerima Setoran (BPS) belum dilaksanakan secara sistematis dan berkala

1.2 Rekonsiliasi antara data Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat) dengan data Bank Penerima Setoran (BPS) belum dilaksanakan secara sistematis dan berkala sehingga terjadi selisih jumlah calon jemaah haji yang telah memperoleh porsi menurut data Siskohat dengan data BPS akibatnya saldo akun Dana Tabungan Haji Yang Dibatasi Penggunaannya dalam Laporan Keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1427H/2006M tidak dapat diyakini kewajarannya.

Sistem pengendalian dan sistem pembebanan secara proporsional dalam penyewaan perumahan bagi jemaah haji di Arab Saudi kurang memadai

1.3 Sistem pengendalian dan sistem pembebanan secara proporsional dalam penyewaan perumahan bagi jemaah haji Indonesia di Arab Saudi Tahun 1427H kurang memadai. Posisi Konsul Haji yang merangkap sebagai Ketua Tim Perumahan, sebagai penanggung jawab yang akan menandatangani kontrak sewa perumahan, dan sebagai pelaksana inventarisasi awal melemahkan sistem pengendalian intern. Selain itu, dengan pembebanan sewa rumah secara proporsional, Konsul Haji cenderung untuk menempatkan jemaah melebihi kapasitas sesuai dengan standar/tasreh, terutama untuk perumahan yang harga sewanya melebihi plafon, karena tidak adanya subsidi silang, sehingga Tim Perumahan tidak bisa bertindak netral dan kontrak rumah tahunan tidak ada jaminan diperoleh lokasi, kondisi dan fasilitas yang memadai.

Pengelolaan dan distribusi obat serta alat kesehatan belum ditunjang oleh sistem pengendalian yang memadai.

1.4 Pengelolaan obat dan alat kesehatan belum ditunjang oleh sistem pengendalian yang memadai, seperti pengadaan tidak didasarkan pada hasil sanitari survei; tidak ada mekanisme verifikasi kesesuaian obat yang diterima dengan kontraknya; pengiriman dan distribusi ke Arab Saudi terlambat dan tidak didukung dokumen yang memadai; serta pelaporan kegiatan yang tidak tertib, mengakibatkan pelayanan kesehatan kepada jemaah tidak optimal serta membuka peluang terjadinya penyalahgunaan obat dan alat kesehatan diluar kepentingan pelayanan kesehatan haji.

Penyediaan konsumsi bagi jemaah haji di Armina mengalami kegagalan dan pembayarannya tidak sesuai dengan ketentuan kontrak

1.5 Penyediaan konsumsi bagi jemaah haji Indonesia di Arafah-Muzdalifah-Mina (Armina) dalam penyelenggaraan ibadah haji Tahun 1427H/2006M mengalami kegagalan dalam pelayanan dan pembayaran kepada perusahaan catering ANA Development East tidak sesuai kontrak. Hal tersebut mengakibatkan sebagian jemaah haji Indonesia mengalami kekurangan

makanan dan/atau kelaparan pada saat pelaksanaan Wukuf di Arafah dan berpotensi kerugian negara sebesar SAR33.75 juta (Rp81,68 miliar), serta terjadi pembengkakan biaya konsumsi untuk penanganan darurat kepada para jemaah haji Indonesia di Armina sebesar SAR 58.23 juta (Rp140,92 miliar) ditambah estimasi biaya katering kepada Muassasah sebesar SAR 22,46 juta (Rp54,37 miliar) .

1.6 Sisa dana APBN-P untuk bantuan penyelenggaraan ibadah haji Tahun 1427 H sebesar Rp713,37 juta belum disetor ke Kas Negara sehingga laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan APBN-P untuk kegiatan penyelenggaraan ibadah haji Tahun 1427H/2006M tidak dapat diyakini kewajarannya dan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan keuangan negara.

1.7 Pengadaan obat & alat kesehatan senilai Rp11,86 miliar tidak sesuai dengan ketentuan sehingga berdampak terhadap kualitas beberapa obat dan alat kesehatan serta kemahalan harga sebesar Rp4,30 miliar. Selain itu diketahui bahwa penetapan pagu anggaran sebesar Rp25,25 miliar tidak mempunyai dasar perhitungan yang jelas karena menurut hasil perhitungan panitia pengadaan, jumlah obat-obatan dan alat kesehatan hanya dibutuhkan dana sebesar Rp7,56 miliar. Dengan demikian, meskipun harga kontrak pengadaan obat dan alat kesehatan sebesar Rp11,86 miliar masih dibawah pagu anggaran, tetapi melebihi Harga Perkiraan Sendiri sebesar Rp4,30 miliar (Rp11,86 miliar – Rp7,56 miliar), yang mengakibatkan pemborosan keuangan negara sebesar Rp4,30 miliar.

Pengadaan obat & alat kesehatan senilai Rp4,30 miliar tidak sesuai dengan ketentuan

1.8 Pelayanan angkutan jemaah haji Indonesia dari dan ke Masjidil Haram dan angkutan bagasi Tahun 1427H/2006M tidak bisa dilaksanakan sesuai ketentuan kontrak dimana tidak seluruh jemaah haji dari pemondokan terangkut ke Masjidil Haram. Selain itu, dalam pelaksanaan angkutan bagasi jemaah haji, banyak barang bawaan yang diterima jemaah haji setelah beberapa hari menempati pemondokan dan barang bawaan dikirimkan bukan kepada pemiliknya atau tertukar, sehingga memerlukan biaya tambahan untuk mengangkut barang bawaan yang salah kirim tersebut. Keadaan tersebut mengakibatkan pengeluaran biaya angkutan sebesar SAR3,30 juta (Rp8,00 miliar) untuk mengangkut jemaah haji dari pemondokan di wilayah Bakhutmah dan Mahbaz Jin ke Masjidil Haram pulang pergi tidak sepenuhnya tercapai sesuai harapan dan pemborosan biaya angkutan untuk bagasi jemaah haji sebesar SAR7.52 juta (Rp18,21 miliar) serta biaya tambahan untuk bagasi yang tertukar/salah kirim sebesar SAR7,140.00 (Rp17,27 juta).

Pelayanan angkutan jemaah haji dari dan ke Masjidil Haram dan angkutan bagasi Tahun 1427H/2006M tidak bisa dilaksanakan sesuai ketentuan kontrak

2. Pemeriksaan Kinerja

Pemeriksaan kinerja atas Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) Sembilan Tahun dan Program Pendidikan Menengah (Dikmen) TA 2006 dan 2007 pada Direktorat Jenderal Pendidikan Islam (Dirjen Pendis) Departemen Agama (Depag), Kantor Wilayah Departemen Agama (Kanwil Depag) Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Riau dan Lampung meliputi jumlah anggaran sebesar Rp2,79 triliun dan realisasi sebesar Rp1,73 triliun atau 62 % dari anggaran, cakupan pemeriksaan sebesar Rp494,17 miliar atau 29 % dari realisasi anggaran dan jumlah temuan pemeriksaan sebesar Rp197,16 miliar atau 40 % dari cakupan pemeriksaan.

Hasil pemeriksaan yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut.

Sistem Pengendalian Intern atas pengelolaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Dikmen lemah

2.1 Dalam pengelolaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Dikmen di lingkungan Depag ditemukan kelemahan pengendalian intern pada pengelolaan bantuan pendidikan yang mencapai 75,94% dari anggaran Program Wajar Dikdas sembilan Tahun dan 53,55% dari Program Dikmen yaitu belum didukung dengan sistem dan prosedur yang memadai. Kelemahan pengendalian intern tersebut antara lain pemetaan bantuan, prioritas pengembangan dan sasaran pemberian bantuan belum disusun dengan jelas, sehingga tidak diketahui capaian yang ingin diperoleh dari pemberian bantuan dalam kurun waktu tertentu dan pemberian bantuan hanya ditekankan pada capaian pendistribusian bantuan, belum diarahkan kepada pemanfaatan bantuan.

Penyelenggaraan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Dikmen belum memenuhi Standar Pelayanan Minimal bidang pendidikan.

2.2 Depag belum memiliki Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Pendidikan yang diberlakukan kepada satuan pendidikan formal yang dikelola oleh Depag. Dalam memberikan penilaian atas penyelenggaraan pendidikan dasar dan pendidikan menengah di lingkungan madrasah, BPK menggunakan standar pelayanan minimal bidang pendidikan sebagai dimuat dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional RI No.129 a/U/2004 tentang SPM Bidang Pendidikan. Pemeriksaan secara uji petik pada beberapa madrasah di wilayah Provinsi Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan dan Lampung menunjukkan bahwa pelaksanaan Program Wajar Dikdas sembilan Tahun dan Program Dikmen belum memenuhi standar pelayanan minimal bidang pendidikan yang terkait dengan: kepemilikan sarana dan prasarana minimal; kebutuhan jumlah guru; kualifikasi guru; jumlah siswa yang memiliki buku pelajaran yang lengkap setiap mata pelajaran; serta jumlah siswa per kelas.

Penyaluran bantuan pendidikan dalam rangka

2.3 Penyaluran bantuan pendidikan dalam rangka pelaksanaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Dikmen di lingkungan Depag

tidak mencapai sasaran yang ditetapkan dan tidak sesuai ketentuan sebesar Rp171,95 miliar yaitu:

a. Bantuan dalam rangka pelaksanaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Dikmen tidak tepat jumlah sebesar Rp25,83 miliar, yang terdiri dari penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) melebihi kebutuhan sesuai jumlah siswa sebesar Rp9,08 miliar; penyaluran dana pendamping kerjasama Australia – Indonesia (AIPRD) tidak sesuai dengan alokasi yang telah ditetapkan sebesar Rp1,24 miliar; Bantuan beasiswa S2 Pendidik dan Tenaga Kependidikan melebihi rencana yang telah ditetapkan; dan pembayaran kerjasama penyelenggaraan Program Pascasarjana (S2) melebihi ketentuan sebesar Rp15,52 miliar.

b. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yaitu BOS Buku, Bantuan Khusus Murid (BKM), dan *block grant* Pengadaan Buku dan Santri Kilat senilai Rp122,71 miliar terlambat disalurkan antara satu sampai dengan tujuh bulan.

c. Bantuan dalam rangka pelaksanaan Program Wajar Dikdas Sembilan Tahun dan Program Pendidikan Menengah tidak tepat sasaran sebesar Rp20,78 miliar yang terdiri dari BOS oleh Satker PKPS-BBM Kanwil Depag Prov. Lampung telah diberikan kepada 37 madrasah swasta (MI/MTs) dan 255 salafiyah (*ula/wustha*) yang tidak memiliki Nomor Statistik Madrasah (NSM) sebesar Rp6,68 miliar; bantuan Imbal Swadaya di wilayah Kanwil Depag Prov. Sumatera Utara yang diberikan kepada 20 madrasah tidak diiringi dengan ketersediaan dana partisipasi masyarakat sebesar Rp1,67 miliar; bantuan barang hasil pengadaan Kanwil Depag Prov. Lampung tidak disalurkan kepada penerima bantuan yang menjadi sasaran kegiatan pengadaan sebesar Rp171,00 juta, bantuan rehabilitasi Gedung Pendidikan Keagamaan pasca bencana gempa Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah diperuntukkan bagi pembangunan ruang kelas baru (RKB) telah disalurkan oleh pelaksana program kepada dua madrasah dan sembilan pondok pesantren yang ternyata berada di luar daerah dampak bencana gempa Yogyakarta dan Jawa Tengah sebesar Rp1,8 miliar; bantuan beasiswa S2 kepada 64 orang diberikan kepada selain tenaga pendidik dan kependidikan di lingkungan Depag sebesar Rp4,02 miliar; bantuan persiapan pembangunan MTs-PSA/MTs-PB dialihkan untuk pelaksanaan kegiatan *workshop kick off meeting* untuk *Construction Development Consultant* (CDC) di Jakarta dan *workshop* komite pembangunan madrasah (KPM) pembangunan MTs-PB dan MTs-PSA di Provinsi Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur sebesar Rp807 juta; dan bantuan pengadaan alat laboratorium komputer TA 2006 telah

**p e l a k s a n a a n
P r o g r a m W a j a r
D i k d a s S e m b i l a n
T a h u n D a n P r o g r a m
D i k m e n s e b e s a r
R p 1 7 1 , 9 5 m i l i a r
t i d a k s e s u a i k e t e n t u a n .**

dikembalikan oleh madrasah penerima sampai dengan tanggal 23 April 2007 karena nomor rekening/alamat salah dan penerima bantuan tidak merespon sebesar Rp5,64 miliar.

d. Pemberian bantuan langsung dan hasil pengadaan TA 2006 sebesar Rp2,62 miliar belum dimanfaatkan yaitu sebanyak 5.857 unit buku senilai Rp59,11 juta hasil pengadaan TA 2006 oleh Kanwil Depag Prov. Sumut tidak dapat digunakan karena adanya pergantian kurikulum; sebanyak 53,79% alat peraga pendidikan berupa biologi anatomi di wilayah Prov. Sumsel pada 11 madrasah belum dimanfaatkan karena madrasah yang bersangkutan belum memiliki program studi IPA sebesar Rp295,85 juta; sebanyak 28 buah meja baca individu dan 8 (delapan) buah meja baca kelompok hasil pengadaan meubelair belum dimanfaatkan oleh MTsN 1 Palembang sebesar Rp17,82 juta; sebanyak 3.297 unit buku hasil bantuan *block grant* buku pada lima madrasah di Kota Binjai belum dimanfaatkan karena duplikasi dengan BOS Buku TA 2007 sebesar Rp55,15 juta; bantuan langsung untuk penyelesaian bangunan dan asrama serta pengadaan perpustakaan digital pada MAN Insan Cendekia belum dimanfaatkan sebesar Rp1,93 miliar; alokasi bantuan buku ajar kepada lima madrasah sebesar Rp120,00 juta, bantuan buku perpustakaan kepada dua sampel madrasah sebesar Rp100,00 juta di wilayah Kab. Lampung Selatan dan Kota Bandar Lampung belum dimanfaatkan karena jumlah buku melebihi jumlah siswa dan kondisi perpustakaan yang rusak sebesar Rp220,00 juta; dan sebanyak 453 eksemplar buku Bahasa Indonesia dan 946 eksemplar Matematika dari bantuan langsung untuk pengadaan buku di MAN 3 Palembang belum digunakan masih tersimpan dalam dus sebesar Rp50,00 juta.

**P e n g a d a a n
barang dan jasa
dalam rangka
Program Wajar
Dikdas sembilan
Tahun dan Prog-
ram Dikmen
sebesar Rp18,63
miliar tidak
sesuai ketentuan.**

2.4 Pengadaan barang dan jasa dalam rangka Program Wajar Dikdas sembilan tahun dan Program Dikmen sebesar Rp18,63 miliar tidak mencapai sasaran yang ditetapkan, dan tidak sesuai ketentuan, diantaranya bukti dokumen pelelangan tidak meyakinkan; pelelangan pengadaan buku pelajaran sebesar Rp1,88 miliar dan alat pengolah data sebesar Rp3,56 miliar pada Kanwil Depag Prov. Sumsel tidak transparan; Panitia pengadaan buku mata pelajaran pada Kanwil Depag Prov. Riau dan panitia pengadaan alat peraga IPS pada Ditjen Pendis tidak mencairkan jaminan penawaran atas pengunduran diri pemenang lelang masing-masing sebesar Rp18,00 juta dan sebesar Rp10,80 juta; pekerjaan pengadaan senilai Rp13,01 miliar terlambat 7 hari s.d. 291 hari; dan pembayaran pekerjaan senilai Rp5,48 miliar melebihi prestasi pekerjaan sebesar Rp132,07 juta. Hal tersebut mengakibatkan tidak dapat diketahui tingkat efisiensi dari pengadaan buku pelajaran dan alat pengolah data dan membuka peluang

terjadinya penyalahgunaan keuangan atas PNBPN dari pencairan jaminan penawaran yang belum ditagih dan kekurangan penerimaan dari denda kelambatan yang belum dipungut serta kerugian atas kelebihan pembayaran.

3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu Manajemen Aset Depag

Dalam semester II Tahun Anggaran (TA) 2007, BPK telah melaksanakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu atas pengelolaan aset TA 2005, 2006, dan 2007 pada kantor Pusat Departemen Agama (Depag) dan Kantor Wilayah Depag Provinsi DKI Jakarta di Jakarta.

Temuan pemeriksaan yang perlu mendapat perhatian adalah sebagai berikut.

3.1 Pengelolaan aset tetap yang merupakan Barang Milik Negara (BMN) belum ditatausahakan dan dilaporkan dengan tertib, yaitu penyampaian laporan BMN dari beberapa satker ke Setjen Depag tidak dilakukan secara bulanan/triwulanan, perekaman aplikasi Sistem Akuntansi BMN tidak berdasarkan dokumen sumber, tidak adanya tanda register pada BMN, Kartu Inventaris Barang belum ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, Daftar Inventaris Ruangan (DIR) belum mencantumkan semua barang yang ada dalam ruangan dan tidak adanya Daftar Inventaris Lainnya (DIL) untuk mencatat BMN yang ada di luar ruangan, sehingga laporan BMN yang dihasilkan belum menggambarkan nilai aset tetap yang sebenarnya dan belum dapat digunakan sebagai alat pertanggungjawaban pengelolaan BMN.

**Penatausahaan
Aset Tetap Belum
Tertib.**

3.2 Perolehan aset tetap dari belanja modal dan penambahan nilai aset tetap dari belanja pemeliharaan belum dibukukan dan dikapitalisasikan dalam Neraca Depag Tahun 2005, 2006, dan 2007. Aset tersebut diantaranya aset tetap milik Setjen Depag hasil pengadaan senilai Rp19,07 miliar, bantuan penyelesaian dan pengamanan tanah/aset Depag dari Belanja Modal MAK 5311 senilai Rp2,00 miliar, aset tetap Setjen Depag berupa tanah meliputi 61 persil seluas 382.604,50 m² dan bangunan sebanyak 149 unit, Aset Tetap Kanwil Depag Provinsi DKI Jakarta berupa tanah 19 persil seluas 17.606,05 m² dan bangunan sebanyak 10 unit, aset tetap Ditjen Bimas Islam berupa gedung senilai Rp6,11 miliar dan peralatan Laboratorium Jaminan Produk Halal senilai Rp3,16 miliar, aset tetap Ditjen PHU berupa tanah 37 persil seluas 199.308 m², dan kapitalisasi aset senilai Rp6,24 miliar berupa penggantian hydran, penggantian instalasi lampu taman, penggantian trafo listrik, dan pengadaan lift, mengakibatkan laporan BMN dan Neraca

**Perolehan Aset
Tetap dan penam-
bahan Aset Belum
dibukukan dan
dikapitalisasi
dalam akun
Neraca sebesar
Rp36,60 miliar.**

Depag belum menyajikan nilai aset tetap sebesar Rp36,60 miliar, dan membuka peluang penyalahgunaan aset oleh pihak yang tidak berhak.

Pemanfaatan aset tetap belum optimal, tidak sesuai peruntukan dan tidak sesuai ketentuan.

3.3 Pemanfaatan aset tetap perolehan Tahun 2005, 2006, dan 2007 belum optimal, dimanfaatkan tidak sesuai peruntukannya, dan tidak sesuai ketentuan, yaitu penggunaan aset tetap berupa rumah dinas dan kendaraan dinas oleh pihak lain, tidak dilengkapi surat ijin pemakaian, beberapa pejabat Depag menguasai kendaraan dinas lebih dari satu unit, kendaraan dinas digunakan tidak sesuai tugas pokok dan fungsinya, gedung dan peralatan Laboratorium Jaminan Produk Halal belum digunakan sesuai tugas pokok dan fungsi, penyewaan, penggunaan gedung dan bangunan oleh pihak lain dipungut sewa dan belum ada persetujuan dari Menteri Keuangan. Hal tersebut membuka peluang terjadinya penyalahgunaan atau pengambilalihan aset oleh pihak lain dan tujuan pengadaan kendaraan dinas dan rumah dinas bagi pegawai Depag tidak tercapai.