

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Bangsa Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang sedang melaksanakan pembangunan di segala bidang. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah terus melakukan upaya perbaikan di segala aspek melalui reformasi di berbagai bidang salah satunya reformasi keuangan. Dalam sektor publik tekanan untuk melakukan keterbukaan dalam pengelolaan negara dalam segala bidang semakin terasa, dengan tekanan untuk melaksanakan transparansi, keterbukaan, tata kelola yang baik dan pertanggungjawaban pengelolaan kepada publik.¹

Reformasi keuangan negara di Indonesia pada tahun 2003 ditandai dengan pemerintah menerbitkan tiga paket undang-undang keuangan negara yaitu UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara. Peningkatan kinerja dan profesionalisme menjadi suatu tuntutan yang harus dilaksanakan. Disamping itu, peningkatan transparansi dan *good governance* juga merupakan upaya penting yang harus dilaksanakan secara dinamis dan terus menerus, dalam rangka meningkatkan kinerja birokrasi

¹ Renyowijoyo, M. (2009). "*Reformasi Keuangan Negara: Tuntutan Akuntabilitas Publik dan Good governance*". Akuntansi Sektor Publik. 1 (1) : 32. diakses pada 20 Maret 2016 pukul 20:47

sehingga pelayanan yang diberikan menjadi semakin baik. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan dapat diandalkan (*reliable*) serta disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Salah satu bentuk reformasi di bidang keuangan negara adalah adanya pemisahan dalam pengelolaan keuangan negara.²

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 249/PMK.02/2011 menyebutkan bahwa penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator evaluasi kinerja atas aspek implementasi. Evaluasi kinerja atas aspek implementasi dilakukan dalam rangka untuk mendapatkan informasi kinerja pelaksanaan kegiatan dan pencapaian output. Penyerapan anggaran juga merupakan salah satu unsur akuntabilitas keuangan pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Akuntabilitas keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban dan penjelasan atas penggunaan keuangan yang telah dilakukan oleh aparatur pemerintah.³

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara dalam rangka mewujudkan prinsip akuntabilitas dan *good*

² Ria Valentina Pajouw, Agus T. Poputra dan Dhullo Affandi, "Analisis Pencatatan dan Pelaporan Keuangan Pada Unit Pelaksana Teknis Dinas Di Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara", E-Jurnal Akuntansi UNSRAT, vol.3 no.1, 2015

³ Purtanto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah Daerah: Proses Pengadaan Barang/Jasa (Studi atas Persepsi pada Pegawai Bersertifikat Pengadaan Barang/Jasadi Pemerintah Kota Tegal)", Thesis Univesitas Sebelas Maret, 2015

governance semakin dirasakan pula pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Salah satu bentuk reformasi di bidang keuangan negara adalah adanya pemisahan dalam pengelolaan keuangan negara. Departemen Keuangan sendiri, selaku institusi pengelola fiskal di Indonesia telah membagi pemisahan kewenangan, yang antara lain adalah fungsi-fungsi pengkajian, penganggaran, dan perbendaharaan. Fungsi perbendaharaan negara dilaksanakan melalui Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, dan akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Direktorat Jenderal Perbendaharaan melaporkan, bahwa realisasi belanja negara hingga 30 September 2013 mencapai Rp1.092,7 triliun atau 63,3 persen dari pagu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2013 sebesar Rp1.726,2 triliun. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara yang dirilis Kementerian Keuangan, seperti dikutip dari situs resmi Setkab, Kamis (10/10/2013), realisasi tersebut berasal dari belanja pemerintah pusat sebesar Rp699,1 triliun dari pagu sebesar Rp1.196,8 triliun, dan transfer ke daerah sebesar Rp393,6 triliun dari pagu Rp529,4 triliun. Realisasi belanja pegawai per

⁴ <http://www.djpbn.kemenkeu.go.id/portal/id/profil/profil-organisasi/tugas-dan-fungsi.html>, diakses pada 20 Maret 2016 pukul 23:42

30 September 2013 mencapai 73,2 persen dari pagu yang ditetapkan sebesar Rp233 triliun.⁵ Hal ini menunjukkan bahwa belanja pegawai sebagai penyerap terbesar APBN dibanding belanja modal, belanja barang dan belanja hibah. Maka dibutuhkan penerapan prosedur yang tepat dan benar untuk menatausahakan alokasi dana yang besar tersebut.

Dengan diberlakukannya Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual pada tahun 2015 kemarin, tentu berdampak terhadap pengelolaan belanja pegawai sebagaimana yang tercantum dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 02 mengenai akuntansi belanja di pemerintahan. Evaluasi Penerapan PSAP Nomor 2 untuk indikator akuntansi belanja, 8 item (53,33%) telah diterapkan sesuai dengan PSAP Nomor 2, dan 7 item (46,67%) belum diterapkan.⁶

Berdasarkan Undang-undang No. 17/2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara telah digulirkan Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah yang mengakibatkan adanya perubahan fungsi yaitu dari fungsi yang menekankan pada fungsi *Public Financial Administration* ke fungsi *Public Financial Management*. Dengan perubahan fungsi tersebut terdapat pemisahan kewenangan dan implikasinya. Pemisahan kewenangan ditujukan untuk menjamin terciptanya mekanisme *check and balance* serta

⁵ <http://ekbis.sindonews.com/read/792915/33/penyerapan-anggaran-didominasi-belanja-pegawai-1381373776>, diakses pada 1 April 2016 pukul 14.40

⁶ Atikah Septya Puteri, "Penerapan PSAP Nomor 02 (Tentang Laporan Realisasi Anggaran) Terhadap Capaian Indikator Kinerja Utama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat", E-Jurnal Akuntansi UNTAN, vol. 4 no.5, 2015

memperjelas akuntabilitas masing-masing pihak.⁷ Pembagian kewenangan tersebut diharapkan dapat memaksimalkan kinerja dari masing-masing instansi untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang bersih dan jujur.

Ditjen Perbendaharaan yang merupakan bagian dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia turut membagi kewenangannya dalam ruang lingkup pusat dan wilayah. Untuk memudahkan dan mendukung tugas dan fungsinya, Ditjen Perbendaharaan melaksanakan sistem otonomi di setiap wilayah di Indonesia dengan membentuk Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) yang memberikan peningkatan pelayanan kepada pengguna dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui pemberian pelayanan yang lebih cepat dengan memanfaatkan teknologi informasi dan SDM yang profesional. Instansi vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang memperoleh kewenangan selaku Kuasa Bendahara Umum Negara (BUN) adalah Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sebelum menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) terlebih dahulu melakukan pengujian secara substansial dan formal terhadap SPM yang diterimanya.

Sejalan dengan reformasi tersebut, Departemen Keuangan terutama unit organisasi paling terdepan seperti KPPN sebagai Kuasa BUN telah melakukan reformasi organisasi dalam rangka memperlancar pencairan

⁷ <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/13395-prosedur-pencairan-anggaran-belanja-negara>, diakses pada tanggal 20 Maret 2016 pukul 23:39

APBN. Terlebih dengan dibuatnya peraturan dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-37/PB/2009 tentang pengalihan pengelolaan administrasi belanja pegawai negeri sipil kepada satuan kerja kementerian negara/lembaga. Peraturan ini menjadi pedoman untuk para satuan kerja di kementerian/lembaga yang sebelumnya pengelolaan administrasi belanja pegawai dilakukan oleh KPPN selaku Kuasa BUN. Dalam penerapan peraturan tersebut, terus dilakukan perbaikan berkesinambungan demi tercapainya pengelolaan administrasi belanja pegawai yang lebih baik.

Selanjutnya sistem pencairan dana secara langsung hanya untuk Belanja Pegawai dan Belanja Non pegawai dan dilakukan di KPPN. Pencairan dana tersebut dapat dilakukan hanya dalam waktu 1 hari, sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan no Per 66/PB/2005 yaitu pasal 13 butir 2 yang berbunyi Penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana wajib diselesaikan oleh KPPN dalam batas waktu paling lambat 1 hari kerja setelah diterima SPM secara lengkap. Namun banyak satuan kerja yang masih bingung tentang kelengkapan dokumen-dokumen yang digunakan dan diperlukan untuk mencairkan dana sehingga memperlambat proses. Banyak satuan kerja (satker) yang belum maksimal menerapkan prosedur yang digunakan dalam penerbitan SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana) langsung. Seperti kelengkapan dokumen untuk proses penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana, sehingga proses pencairan dana yang sekiranya 1 hari dapat selesai, dapat terhambat karena kesalahan

prosedur.⁸ Kendala-kendala tersebut dapat berasal dari berbagai hal, salah satunya seperti dari kelengkapan data pada dokumen yang diajukan. Kendala-kendala tersebut dialami pula oleh Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM). Sebagai lembaga pemerintahan, peraturan ini tentu berlaku di BPOM.

Diperlukan peningkatan kualitas SDM para pegawai terutama pada subbagian akuntansi dan pelaporan, melalui sosialisasi peraturan baru, pengadaan diklat, maupun bimbingan teknis yang mendukung SDM agar bisa memahami mengenai penerapan SAP dalam penyusunan laporan keuangan.⁹ Oleh karena itu perbaikan terus dilakukan untuk meminimalisir kekurangan tersebut. Berdasarkan uraian diatas, penulis menyusun Karya Ilmiah berjudul “Analisis Prosedur Belanja Pegawai pada Satuan Kerja di BPOM dan Dampaknya pada Penyerapan Anggaran”

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pelaksanaan prosedur belanja pegawai pada Satuan Kerja di BPOM?
2. Apakah terdapat kendala dalam pelaksanaan prosedur belanja pegawai pada Satuan Kerja di BPOM?
3. Apakah kendala dalam prosedur belanja pegawai pada Satuan Kerja di BPOM memiliki dampak terhadap penyerapan anggaran di BPOM?

⁸ Dela Dewi Ayuningrum, “Sistem dan Prosedur Pencairan Dana Langsung (LS) di KPPN Surakarta” Skripsi, Universitas Sebelas Maret, 2009

⁹ Siti Asmianti dan Stanley K. Walandouw, “Evaluasi Penerapan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Tentang Penyajian Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara”, E-Jurnal Akuntansi UNSRAT, vol. 3 no.1, 2015

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini ialah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana prosedur belanja pegawai pada BPOM;
- b. Untuk mengetahui apa saja kendala yang dihadapi oleh Satuan Kerja di BPOM;
- c. Untuk mengetahui apakah kendala tersebut berdampak terhadap penyerapan anggaran di BPOM.

2. MANFAAT PENELITIAN

Adapun yang menjadi manfaat dari karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Berguna untuk menambah wawasan, pengalaman, dan pengetahuan mengenai prosedur belanja pegawai pada kementerian/lembaga pemerintahan terutama pada BPOM.

2. Bagi BPOM

Dapat dijadikan bahan masukan yang berguna dalam mengambil langkah perbaikan untuk kegiatan operasionalnya di masa mendatang

3. Bagi Pihak Lain

Dapat dijadikan referensi, khusus dalam penulisan mengenai topik/permasalahan yang sama