

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Pada saat ini untuk mengetahui keberlangsungan instansi pemerintahan apakah memiliki kondisi *sustainable growth* dalam jangka masa yang panjang dapat diketahui melalui kondisi pengelolaan keuangannya. Manajemen pengelolaan keuangan yang baik akan membuat kepercayaan publik terhadap instansi pemerintahan menjadi lebih kuat. Dengan adanya transparansi informasi laporan keuangan pada saat ini akan memudahkan instansi pemerintahan akan dapat diawasi berdasarkan pelaksanaan program-program kerjanya, dimana setiap aktivitas pekerjaan akan membutuhkan pembiayaan yang terencana.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan *revenue* yang menjadi penggerak setiap program kerja di negara Indonesia. Oleh karena itu dengan mengetahui fungsi dari APBN dalam membangun negara menjadi lebih tertata dan sesuai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. APBN di BNPB dipergunakan untuk melakukan pembiayaan program kerja yang telah terencana. Saat ini pengelolaan dana di BNPB yang bersumber dari APBN sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada, namun demikian perlu dilakukan evaluasi apakah pada saat ini sudah dioptimalkan fungsinya pada saat dipergunakan dalam membiayai program-program kerja di BNPB.

Dalam melakukan pembiayaan pada program-program kerja yang telah direncanakan, BNPB selalu melakukan evaluasi perencanaan kerja disetiap tahunnya. Dana yang diperoleh dari BNPB akan dipergunakan untuk melakukan pembiayaan pada program-program yang mendukung pra bencana, darurat bencana dan pasca bencana. Hal ini dikarenakan adanya upaya pemerintah melalui koordinasi dengan BNPB untuk terus memperhatikan penanganan pada setiap bencana yang terjadi di Indonesia.

Berikut ini merupakan data *revenue* dari APBN yang diterima oleh BNPB terutama untuk program pembinaan bencana, detail informasinya terdapat pada tabel 1 berikut ini :

**Tabel 1 *Revenue* Anggaran BNPB Yang Bersumberkan Dari APBN**

Tahun	Anggaran
2010	5.613.662.080.000,00
2011	5.643.020.724.000,00
2012	1.656.830.340.000,00
2013	3.124.114.870.000,00
2014	2.214.333.540.000,00

Sumber : Data sekunder dari BNPB, April 2015

Berdasarkan data pada tabel 1, menunjukkan dana yang diperoleh dari APBN dari tahun ke tahunnya mengalami fluktuasi dimana *revenue* pada tahun 2010 dan 2011 terjadi peningkatan, namun demikian dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2014 terjadi fluktuasi dimana anggaran terendah dari APBN terjadi pada tahun 2012.

Dalam mengoptimalkan fungsi APBN salah satunya dengan melakukan sistem pengawasan melekat. BNPB merupakan salah satu instansi pemerintahan yang telah menangani program-program pembinaan pasca bencana dimana pada saat penyelesaian setiap program kerja diwajibkan untuk membuat laporan keuangan. Dimana laporan keuangan tersebut akan menunjukkan pendataan dana pendapatan dan pengeluaran yang telah dipergunakan pada program-program pembinaan pada penanggulangan bencana alam.

Salah satu komitmen pemerintah pada saat ini adalah mewujudkan negara yang bersih dan mengurangi adanya penyimpangan anggaran. Oleh karena itu melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) akan membantu BNPB dalam pengawasan anggaran yang dikeluarkan. Dimana masa efektif sesuai

dengan amanat pada undang-undang nomor 1 tahun 2004 pasal 58 ayat (1) dan (2) tentang pembendaharaan negara yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 (PP/60/2008) dinyatakan bahwa untuk mencapai keuangan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel, Menteri/Pimpinan Lembaga, Gubernur dan Bupati/Walikota wajib mengendalikan setiap aktivitas atas penyelenggaraan kegiatan pada pemerintahannya.

Berikut ini merupakan data yang mewakili adanya aktivitas pada efektivitas sistem pengawasan melekat di BNPB sebagai salah satu bentuk monitoring dan persiapan dalam melakukan audit internal. Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan audit intern di BNPB. Sebaran data berikut ini menunjukkan adanya jumlah sampling terhadap rencana kegiatan pembinaan pada penanggulangan bencana versus jumlah realisasinya. Detail data pada tabel 2 adalah sebagai berikut ini :

**Tabel 2 Realisasi Aktivitas Audit Keuangan Internal**

Tahun	Jumlah pengecekan Sampling pelaksanaan audit/monev.	Jumlah Realisasi
2010	58	58
2011	60	60
2012	65	65
2013	79	79
2014	93	93

Sumber : Data Sekunder dari BNPB; Februari 2015

Dalam 5 tahun terakhir ini monitoring terhadap efektivitas sistem pengawasan melekat pada setiap program kerja di BNPB selalu mengalami peningkatan jumlahnya, sebaliknya jika ditelusuri dari jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) untuk pembuatan laporan dari setiap unit kerja dari tahun ke tahunnya tidak mengalami penambahan sehingga berdampak pada aktivitas monitoring dan audit dilakukan secara sampling.

Gerakan reformasi birokrasi yang dilakukan oleh beberapa instansi pemerintahan mengedepankan beberapa tuntutan penting antara lain mendesak pemerintah meningkatkan kinerja, memberantas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan pelaksanaan praktek pemerintah yang *good governance* dan *clean government*. *Good governance* mengandung dua pengertian yaitu nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.

Sentralisasi kekuasaan dan pengelolaan keuangan di BNPB pada masa sebelum era reformasi selalu menitikberatkan pada pembinaan kegiatan yang ada yang berada di pulau Jawa. Oleh karena itu daerah-daerah yang terkena bencana dan berada di luar pulau Jawa masih belum mendapatkan perhatian secara khusus dalam penanganan kegiatan pembinaan bencana alam oleh pemerintah. Dengan demikian kegiatan penyuluhan dan pembinaan yang terfokus di pulau Jawa saja akan memberikan dampak adanya kesenjangan dalam pencegahan terhadap bencana, darurat bencana dan penanganan pasca bencana. Program kerja tersebut diharapkan dapat memperbaiki kondisi daerah-daerah yang telah mengalami bencana alam.

Salah satu masalah penting dan yang menjadi penyebab kurang adanya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah yang merupakan unsur dari suatu kondisi *good governance* di sebuah instansi pemerintahan. Penerapan *good governance* di BNPB ternyata pada awalnya menghadapi kendala yang cukup rumit terutama pada saat pelaksanaannya. Di satu pihak pemerintah daerah dituntut untuk mewujudkan *good governance*, sementara di pihak lain sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk menunjang semua kegiatan terutama menyangkut teknologi informasi dan SDM pendukungnya masih belum mendapatkan dukungan yang baik oleh pemerintah. Hal tersebut dapat dipahami oleh BNPB, mengingat pelaksanaan kegiatan pembinaan sangat memerlukan pemikiran, dukungan biaya dan tenaga ahli yang tidak sedikit dari pemerintah. Pemerintah daerah yang terkena bencana biasanya memiliki keterbatasan dana dan

SDM yang membantu dalam eksekusi kegiatan program-program kegiatan pembinaan bencana.

Berikut ini adalah data yang mewakili kondisi akuntabilitas laporan keuangan di BNPB yang telah diketahui untuk melakukan pembiayaan kegiatan-kegiatan program pembinaan bencana alam yang telah direncanakan. Detail data tentang akuntabilitas laporan keuangan dapat ditunjukkan pada tabel 3, informasi datanya ditampilkan selama kurun waktu 5 tahun terakhir :

**Tabel 3 Pembinaan Administrasi dan Pengelolaan Keuangan BNPB**

Tahun	Jumlah Pembinaan Administrasi dan Pengelolaan Keuangan di BNPB
2010	60
2011	64
2012	70
2013	74
2014	80

Sumber : Data Sekunder dari BNPB – Februari 2015.

Berdasarkan tabel 3, dapat diketahui selama dalam kurun waktu 5 tahun terakhir penyampaian laporan keuangan dimana laporan keuangan yang dikerjakan oleh pegawai di BNPB pada setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan. Peningkatan laporan keuangan di BNPB disebabkan oleh bertambahnya program-program kerja dari tahun ke tahun selama 5 tahun terakhir. Penambahan rekapitulasi laporan disepanjang tahun selaras dengan semakin meningkatnya program pembinaan terhadap bencana yang menjadi program kerja BNPB. Semua unit kerja di BNPB yang bertugas dalam membuat laporan keuangan dapat melakukan unjuk kerja yang baik dengan cara menyampaikan laporan tersebut ke pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan waktu yang telah ditetapkan.

Dalam melakukan program-program pembinaan pasca bencana, monitoring dan evaluasi terhadap daya serap anggaran akan dilakukan pengelolaan secara



baik dan benar. Hal ini bertujuan agar pengelolaan keuangan di BNPB dapat termonitoring sejak awal terutama pada aktivitas monitoring terhadap biaya yang telah terserap untuk membiayai program-program kerja di BNPB seperti membiayai program-program pembinaan bencana alam. Berikut ini merupakan data yang menunjukkan adanya jumlah ratio daya serap anggaran penanggulangan bencana alam di BNPB selama kurun waktu 5 tahun terakhir, detail informasi data serapan anggaran dapat diketahui melalui tabel 4 dibawah ini :

**Tabel 4 Daya Serap Anggaran Di BNPB Pada Program Pembinaan**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase (%)
2010	5.613.662.080.000,00	5.260.259.958.690,110	93,7
2011	5.643.020.724.000,00	5.453.070.155.219,00	96,6
2012	1.656.830.340.000,00	1.450.747.356.611,00	87,6
2013	3.124.114.870.000,00	2.977.146.755.698,00	95,3
2014	2.214.333.540.000,00	2.078.850.736.708,00	93,9

Sumber : Data Sekunder dari BNPB – Januari 2015

Persentase daya serap anggaran di BNPB pada program pembinaan selama 5 tahun terakhir bersifat fluktuatif dari tahun ketahunnya. Dimana penggunaan anggaran sebagian besar dipergunakan untuk membiayai program-program kerja yang telah direncanakan pada setiap tahunnya.

Mengacu pada penjelasan terhadap uraian tentang kondisi sebenarnya di BNPB dalam jangka waktu 5 tahun terakhir. Dapat diketahui hasil penelusuran terhadap fenomena yang terjadi adalah seperti : (1). Semakin bertambahnya jumlah sampling audit keuangan yang diambil maka pelaksanaan sistem pengawasan melekat akan membutuhkan waktu dan SDM yang bertugas dalam proses audit; (2). Terdapatnya pembuatan laporan keuangan tidak sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK). (3). Adanya kecenderungan daya serap anggaran disetiap tahun khususnya pada akhir tahun anggaran memiliki kesan

bahwa pada program kerja yang dilakukan oleh BNPB terlaksana hanya untuk penyerapan anggaran. Dari ketiga gejala dan fenomena yang terjadi perlu dilakukan penelitian terhadap topik penelitian dengan judul “Pengaruh Efektifitas Sistem Pengawasan Melekat; Akuntabilitas Laporan Keuangan dan Daya Serap Anggaran terhadap APBN Pada Instansi Pemerintahan Di Badan Penanggulangan Bencana (BNPB)”.

## I.2 Pembatasan Masalah

Pembahasan topik memiliki ruang lingkup objek penelitian pada instansi pemerintahan BNPB pusat saja. Adapun tujuannya agar pembahasan dalam penelitian ini lebih terfokus pada objek yang diteliti sehingga kendala yang terkait proses dan waktu tidak menjadi permasalahan dalam penelitian ini.

Berdasarkan penjelasan dari fenomena yang ada selanjutnya dapat diketahui adanya sistem pengawasan melekat yang masih belum dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, terutama pada unsur pendukungnya yaitu jumlah SDM yang melakukan pengawasan jumlahnya masih terbatas namun demikian jumlah program kerja BNPB seperti kegiatan *awareness* terhadap pencegahan terjadinya bencana dan penanggulangan pasca bencana dari tahun ke tahun akan semakin bertambah.

Semakin bertambahnya beban pekerjaan akan menuntut para pengelola keuangan di BNPB harus menguasai pekerjaan yang diampu, sehingga *akurasi dan akuntabilitas laporan keuangan* yang dibuat oleh pegawai di BNPB harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pada saat ini masih sering terjadi kendala secara internal terkait pembuatan laporan keuangan terutama dalam menindaklanjuti pengumpulan bukti transaksi keuangan dari beberapa vendor yang menjadi partner dalam melakukan kegiatan *awareness* dan penanggulan bencana.

Kesesuaian perencanaan program kerja terhadap realisasinya masih sering terlambat, untuk bagian perencanaan terkadang masih sering terlambat dalam memberikan *update* aktivitas program kerjanya sehingga penyesuaian terhadap

anggaran memerlukan waktu tambahan dan hal ini akan berdampak juga pada eksekusi program-program kerja program *awareness*; penanggulangan dan pembinaan bencana alam yang telah direncanakan.

APBN yang menjadi pendorong untuk melaksanakan program kerja di BNPB, saat ini perlu dilakukan penelusuran terhadap efektifitas sistem pengawasan melekat; akurasi dari akuntabilitas laporan keuangan yang telah disusun oleh para pegawai dan kesesuaian daya serap anggaran yang sudah terlaksana dalam kurun waktu 5 tahun terakhir.

Batasan masalah dalam penelitian ini memiliki ruang lingkup pada pencarian nilai pengaruh baik secara parsial ataupun simultan dari variabel yang digunakan. Dimana peneliti menggunakan 3 variabel sebagai variabel independen dan 1 variabel dependen. Selain itu untuk objek yang diteliti pada tempat penelitian adalah para pegawai yang bertugas dalam yang membuat laporan keuangan dimasing-masing unit kerja di BNPB.

### **I.3 Perumusan Masalah**

Berdasarkan gejala dan fenomena-fenomena yang terjadi di BNPB selanjutnya peneliti melakukan observasi awal di BNPB dan studi literatur maka dapat dirumuskan beberapa poin berikut ini :

- a. Apakah terdapat pengaruh signifikan efektifitas sistem pengawasan melekat terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara ?
- b. Apakah terdapat pengaruh signifikan akuntabilitas laporan keuangan terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara ?
- c. Apakah terdapat pengaruh signifikan daya serap anggaran terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara ?
- d. Apakah terdapat pengaruh signifikan secara bersama-sama antara efektivitas sistem pengawasan melekat, akuntabilitas laporan keuangan dan daya serap anggaran terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara ?



## **I.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **I.4.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui adanya pengaruh positif dari efektivitas sistem pengawasan melekat, akuntabilitas laporan keuangan dan daya serap anggaran terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang telah dikelola oleh BNPB pada periode kerja tahun 2015. Adapun pengaruh variabel yang hendak diketahui dapat secara parsial maupun simultan atau bersama-sama.

### **I.4.2 Manfaat Penelitian**

#### **a. Teoritis**

##### **1) Pengalaman**

Dapat dipergunakan untuk melakukan penelusuran terhadap teori-teori yang terkait langsung dengan topik penelitian sehingga akan memperdalam pengetahuan yang telah diketahui dan penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu referensi atau sebagai bahan pengembangan untuk penelitian selanjutnya dalam mencari faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pengoptimalan fungsi APBN di instansi pemerintahan Indonesia.

##### **2) Penelitian**

Dapat mengetahui penelitian-penelitian yang relevan dan dilakukan oleh peneliti lain. Sehingga dengan dilakukan penelitian ini akan diketahui gap antara hasil penelitian yang satu dengan yang lainnya. Tindakan ini akan memberikan kepekaan bagi peneliti bagaimana mengetahui tentang permasalahan berikut topik penelitian yang telah dilakukan dan dapat memberikan pengetahuan serta pemahaman tentang adanya pengaruh efektivitas sistem pengawasan melekat; akuntabilitas laporan keuangan dan daya serap anggaran secara bersama-sama terhadap APBN.

**b. Praktis****1) Instansi Pemerintah BNPB**

Dapat memberikan masukan dan gambaran kepada BNPB terhadap faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap APBN.

**2) Pemerintah**

Dapat memberikan masukan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam memahami fungsi APBN pada instansi pemerintah lainnya agar pembiayaan yang telah dilakukan dapat sesuai dengan perencanaan program kerjanya.

**3) Pegawai di BNPB**

Dapat digunakan sebagai masukan dan pertimbangan dalam membuat perbaikan terutama mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap fungsi APBN dalam mengelola efektivitas pembiayaan yang dilakukan pada masing-masing unit kerja.

