

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang pengelolaan uang negara/daerah, tentang pengelolaan uang negara/daerah Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum daerah. Adapun Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah adalah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Governments*, pada bagian Menimbang poin (a) dijelaskan bahwa, “Kemajuan teknologi komunikasi dan informasi yang pesat serta potensi pemanfaatannya secara luas, membuka peluang bagi pengaksesan, pengelolaan dan pendayagunaan informasi dalam volume yang besar secara cepat dan akurat.” Hal ini mengarahkan pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses pemerintahan (*e-government*) guna meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dapat mencapai pemerintahan yang baik (*good governance*) dan meningkatkan layanan publik yang efektif dan efisien.

Pelaksanaan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 278/PMK.05/2014 tentang

Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 154/PMK.05/2014 tentang Pelaksanaan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara. Pada dasarnya program ini mengupayakan pengintegrasian seluruh proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban keuangan publik dengan menggunakan teknologi informasi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012, menyebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kepala KPPN selaku Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang ditetapkan. Pada awal penerapan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I telah memberikan perubahan kondisi dalam pelaksanaan kerja pegawai.

Pengelolaan keuangan pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Bandung 1 ini dalam pelaksanaannya masih mengalami beberapa kendala, walaupun telah diotomatisasi dengan pemanfaatan sistem teknologi untuk mempermudah dalam pelaksanaannya. Beberapa permasalahan mengenai kondisi perbendaharaan yang dihadapi antara lain belum maksimalnya penerapan penganggaran berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah, masih lemahnya manajemen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), terlambatnya penyerapan dana, dan sulitnya penggunaan basis akrual dalam akuntansi.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262/PMK.01/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan, KPPN Bandung I sebagai KPPN Tipe A1 mempunyai tugas melaksanakan kewenangan perbendaharaan dan Bendahara Umum Negara (BUN), penyaluran pembiayaan atas beban anggaran, serta penatausahaan penerimaan dan pengeluaran anggaran melalui dan dari kas Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. KPPN Bandung I dituntut untuk melaksanakan tugas tersebut dengan *prudent*, transparan, akuntabel, efektif, dan efisien sesuai prinsip *good governance* sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sebagai salah satu unit kerja Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I mempunyai peran yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN). KPPN Bandung I sebagai salah satu KPPN Percontohan pada awal Januari 2009 berdasarkan Keputusan Dirjen Perbendaharaan nomor KEP-02/PB/2009 tanggal 6 Januari 2009 adalah implementasi dari kebijakan tersebut yang prinsipnya ditujukan untuk mewujudkan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di bidang pengelolaan keuangan negara.

Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) merupakan salah satu dari proyek penyempurnaan manajemen keuangan dan administrasi penerimaan pemerintah yang dikenal dengan nama *Government Financial Management and*

*Revenue Administration Project* (GFMRAP) dalam bidang Manajemen Keuangan Publik. Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) dilaksanakan dengan menggunakan Model Referensi Perbendaharaan (*Treasury Reference Model*) yang menjadi dasar atau acuan dengan dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan pemerintah Indonesia.

Sebagai lembaga pelaksana pencairan dana APBN, KPPN harus menjamin pelayanan yang cepat, tepat, akurat, tanpa biaya, dan transparan. Pembayaran beban atas dana APBN menggunakan dua mekanisme, yaitu pembayaran melalui Pencairan Dana Langsung (LS) dan Pencairan Dana Uang Persediaan (UP). Mekanisme Pencairan Dana Langsung hanya digunakan untuk Belanja Pegawai dan Belanja Non Pegawai. Sedangkan Mekanisme Pencairan Dana Uang Persediaan digunakan untuk keperluan pembiayaan kegiatan operasional sehari-hari atau dalam istilah akuntansi yaitu kas kecil, dan pengeluaran yang tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pembayaran Langsung.

Implementasinya Reformasi birokrasi khususnya pada bidang keuangan negara mulai diselenggarakan sebagai upaya terencana, terprogram, sistematis dan berkelanjutan yang diharapkan dapat menjadi landasan dalam pengelolaan administrasi keuangan negara. Hal ini sebagai langkah maju dalam menata sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dewasa ini.

**Tabel 1.1**  
**Nilai LK Kuasa BUN KPPN Bandung I**  
**Tahun 2014, 2015, 2016**

<b>Periode Pelaporan</b>	<b>Realisasi</b>
2014	84,96
2015	88,20
2016	98,20

Sumber : KPPN Bandung I Desember 2018

Dilihat dari table di atas, setiap tahun nilai LK Kuasa BUN KPPN Bandung I mengalami kenaikan. Hal ini tentunya sebagai salah satu wujud dari tekad KPPN Bandung I untuk menjalani visi dan misinya. Berdasarkan PMK No 171/PMK.05/2007 sebagaimana terakhir diubah dengan PMK-262/PMK.05/2014 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, KPPN selaku UAKBUN-Daerah melakukan penyusunan Laporan Keuangan Kuasa BUN KPPN berupa Laporan Arus Kas, Neraca KUN, Laporan Realisasi Anggaran dan Neraca SAU di wilayah kerjanya.

Peningkatan produktifitas organisasi yang dibantu dengan berkembangnya teknologi komputer diharapkan dapat menunjang proses pembuatan keputusan dan penyelesaian pekerjaan secara cepat, akurat, efisien dan efektif. Teknologi informasi adalah sebutan untuk penggunaan teknologi apa pun yang dapat membantu pekerjaan

manusia dalam hal membuat sesuatu, mengubah, menyimpan, dan mengomunikasikan atau menyebarkan informasi kepada pihak lainnya.

KPPN membutuhkan sistem informasi manajemen keuangan yang terintegrasi agar tercapainya pengelolaan keuangan negara yang lebih transparan, ekonomis, dan efisien. Maka dari itu, Kementerian Keuangan membangun sebuah sistem pengelolaan keuangan negara terintegrasi yang disebut dengan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN).

SPAN merupakan komponen transformasi berskala besar dalam pengelolaan perbendaharaan negara. SPAN bertujuan untuk menopang otomatisasi sistem dari pengguna anggaran yang ada di setiap lembaga dan untuk meminimalisir kesalahan input manual.

**Tabel 1.2**

**Data Capaian Kinerja KPPN Bandung I Tahun 2016**

No	Sasaran Strategis	Indikator Kinerja		Target	Realisasi
1	Pengelolaan perbendaharaan Negara yang professional, transparan dan akuntabel	1a-CP	Persentase kinerja pelaksanaan anggaran K/L	95%	93,89%
		1b-N	Nilai LK Kuasa BUN KPPN yang berkualitas	98	95,20
2	Kepuasan pengguna layanan yang tinggi	2a-N	Indeks kepuasan satker terhadap layanan KPPN	4.09	4,43
3	Kepatuhan pengguna layanan yang tinggi	3-CP	Persentase rekonsiliasi laporan keuangan tingkat UAKPA secara tepat waktu	98%	95,42%
4	Pelayanan prima	4a-N	Persentase SPM satker yang diproses menjadi	99%	98,89%

			SP2D		
5	Penatausahaan penerimaan dan pengeluaran Negara yang andal dan akurat	5a-CP	Persentase perencanaan penarikan dana satker yang akurat	85%	99,74%
		5b-N	Persentase akurasi buku kas putih	98%	100%
		5c-N	Persentase penyaluran dana SP2D yang akurat	98%	99,89%
6	Manajemen satker yang berkesinambungan	6a-N	Tingkat efektivitas edukasi dan komunikasi	85	82,44
7	Akuntansi dan pelaporan keuangan Negara yang akuntabel, transparan, dan tepat waktu	7a-N	Persentase penyampaian LPJ bendahara mitra kerja KPPN melalui aplikasi pembukuan bendahara secara andal dan tepat waktu	97%	95,69%
8	SDM yang kompetitif	8a-N	Nilai rata-rata hard competency pegawai KPPN	92	90,52
		8b-N	Persentase pegawai yang mematuhi kode etik dan disiplin pegawai	95%	96,06%
		8c-N	Indeks capaian waktu pelaksanaan coaching and conselling	3	3
9	Organisasi yang sehat dan kompetitif	9a-N	Nilai kualitas laporan evaluasi penerapan pemantauan pengendalian intern	98	98,5
		9b-N	Nilai kualitas pengelolaan kinerja berbasis strategy focuse organization	80	84,94
10	Pengelolaan sarana dan prasarana	10a-N	Persentase penetapan status penggunaan BMN peralatan dan mesin	80%	99,64%

Sumber : Lakin KPPN Bandung I Desember 2018

Berdasarkan data di atas, pengukuran tingkat capaian kinerja KPPN Bandung I tahun 2016 banyak yang berhasil melebihi target indikator kinerja utama yang telah

ditetapkan. Hasil ini adalah capaian pada Indikator Kinerja Utama KPPN Bandung I selama tahun 2016. Semua ini tidak lepas dari penggunaan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) yang andal dan berkualitas pada pengelolaannya.

Berbagai upaya dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut, sehingga pemerintah melakukan sebuah modernisasi anggaran dan perbendaharaan negara yang diwujudkan dalam bentuk program Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN). Sistem ini sebagai bentuk peningkatan profesionalitas dan kualitas pengelolaan keuangan negara yang ditunjang dengan pemanfaatan pengembangan sistem informasi.

Sehubung Dengan adanya SPAN, diharapkan dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi di dalam pengelolaan keuangan negara. Implementasi Kebijakan dapat diperoleh melalui data yang akurat berdasarkan peraturan-peraturan yang sudah tertera dalam bidang keuangan, sedangkan efisiensi ditujukan agar pengelolaan keuangan negara menjadi akuntabel dan transparan melalui sistem yang terintegrasi. Dengan begitu dapat terciptanya *good governance*. Berdasarkan uraian diatas, peneliti akan membahas **“Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) Di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Bandung I”**.



## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka identifikasi masalah sebagai berikut :

- 1.2.1 Belum maksimalnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di bidang pengelolaan keuangan negara.
- 1.2.2 Masih sulitnya penggunaan basis akrual dalam akuntansi di KPPN
- 1.2.3 Belum Maksimalnya Implementasi SPAN pada setiap pegawai.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fokus masalah diatas, maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti yaitu Bagaimana Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) Di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I ?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, penelitian bertujuan untuk mengetahui Bagaimana Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) Di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I Tahun 2016.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

### **1.5.1 Kegunaan Theoretisi**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berguna bagi perkembangan teori yang sudah ada serta menjadi bahan acuan untuk penelitian masa akan datang yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan SPAN. Selain itu diharapkan juga menjadi telaah dan masukan bagi instansi serta peneliti lain yang ingin mengadakan penelitian berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara khususnya.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

#### **1. Untuk Peneliti**

Untuk mengetahui secara mendalam dan pembelajaran mengenai Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) Bandung I Tahun 2016, Sebagaimana yang telah di sebutkan dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.

## 2. Untuk Instansi

Sebagai saran atau masukan bagi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I terkait Implementasi Kebijakan Pada Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara.

## 3. Untuk pihak lain

Untuk menambah wawasan dan menjadi referensi penelitian selanjutnya dengan lebih mendalam pada Implementasi Kebijakan Pada Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara.

### 1.6 Kerangka Pemikiran

Sesuai gambaran dalam penyelesaian masalah, maka diperlukan adanya kerangka pemikiran, agar peneliti lebih terarah. Kerangka pemikiran ini menggambarkan alur pikiran peneliti. Pada penelitian ini digunakan teori Implementasi Kebijakan oleh van Matter & van Horn (1975 : 133) disebut dengan Istilah *A Model of The Policy Implentation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu pelaksanaan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan public yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan dengan variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Dari definisi diatas, pengukur Implementasi kebijakan yang telah dikemukakan oleh van Horn & van Matter, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam Implementasi Kebijakan mengemukakan beberapa elemen-elemen atau indikator-indikator yaitu:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber Daya
3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Dengan menggunakan teori ini diharapkan dapat mengukur tingkat Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Bandung I Tahun 2016. Pada dasarnya Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) merupakan suatu program yang dibangun dengan tujuan untuk menerapkan *e-government* pada lingkup Kementerian Keuangan. Sejak tahun 2014, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Bandung I beserta sejumlah Satuan Kerja (Satker) mitranya telah menjadi bagian dalam tahapan penerapan SPAN, sehingga diperlukan adaptasi lebih lanjut atas perubahan tersebut.

Kondisi perubahan sistem ini menimbulkan beberapa masalah dalam hal teknis seperti ketidaknyamanan dan ketidakpuasan atas kinerja yang

disebabkan kurangnya pemahaman dalam bidang teknologi komputerisasi dari para pelaksana, dan juga pola pikir para pegawai yang terbiasa dengan yang sistem lama, serta adanya kekhawatiran pegawai akan dampak pengangguran tidak kentara pasca implementasi SPAN.

### **1.7 Proposisi**

Implementasi Kebijakan Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) di Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Bandung I Tahun 2016 pelaksanaannya akan berjalan baik berdasarkan : ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap atau kecenderungan agen pelaksana, komunikasi antar organisasi dan antar aktivitas pelaksana, lingkungan ekonomi

