

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi birokrasi di bidang keuangan negara telah melahirkan tiga paket Undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Hak dan kewajiban negara yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan negara wajib dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara (UU No.1/2004, 2004). Berdasarkan Pasal 23 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengelolaan keuangan negara diwujudkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (UUD, 1945).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Sebagai bentuk pertanggung jawaban atas pelaksanaan APBN, Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6

(enam) bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas bersama antar DPR dan Pemerintah Pusat. Setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (UU No.17/2003, 2003).

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK diantaranya adalah pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan (UU No.15/2004, 2004).

Sejak Indonesia merdeka, Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) mulai disusun Pemerintah pada tahun 2005. Laporan yang pertama kali disusun adalah LKPP tahun 2004, dan LKPP ini mendapatkan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) dari BPK. Selama berturut-turut sampai dengan LKPP tahun 2008, BPK tetap memberikan opini yang sama, yaitu TMP. Pada tahun 2009, opini BPK atas LKPP mengalami peningkatan menjadi Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Opini ini terus bertahan sampai dengan tahun 2015. Akhirnya pada tahun 2016, LKPP mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Hal ini merupakan kualitas opini audit yang tertinggi, dan opini tersebut dapat dipertahankan sampai dengan sekarang untuk LKPP tahun 2020 (DJKN, 2020).

Walaupun pada tahun 2016 LKPP telah mendapatkan opini WTP dari BPK, namun secara umum berdasarkan hasil pemeriksaan kinerja pada pemerintah pusat, BPK menyimpulkan bahwa pelaksanaan kegiatan atas objek pemeriksaan belum sepenuhnya efektif. Hasil pemeriksaan yang paling signifikan antara lain pemeriksaan atas pengelolaan kas pemerintah. Hasil pemeriksaan menunjukkan

bahwa kewenangan dan lingkup manajemen perencanaan kas, dan pengelolaan saldo kas belum efektif untuk menjamin likuiditas dan optimalisasi kas pemerintah dalam kerangka pengelolaan keuangan yang terintegrasi. Salah satu permasalahannya adalah pengelolaan kas pemerintah belum mencakup keseluruhan dana pada rekening pemerintah atau hanya terbatas pada dana yang dikuasai Bendahara Umum Negara (BUN) serta pengaturan yang belum memadai atas kewenangan BUN dalam pengelolaan kas diluar uang negara serta pengelolaan dana rekening belum terintegrasi. Atas permasalahan tersebut, BPK merekomendasikan kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan kebijakan pengelolaan kas pemerintah yang memungkinkan pemanfaatan seluruh dana *idle* dan dana pemerintah yang dikelola oleh pihak lain sebagai alternatif sumber pembiayaan yang paling murah (IHPS II, 2016).

Pada tahun 2017, Kementerian Keuangan menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 17/PB/2017 tentang Uji Coba Pembayaran Dengan Kartu Kredit Pemerintah Dalam Rangka Penggunaan Uang Persediaan. Hal ini bertujuan untuk mengimplementasikan salah satu inisiatif strategis program reformasi birokrasi dan transformasi kelembagaan Kementerian Keuangan yaitu melalui pengelolaan likuiditas keuangan negara dengan instrument keuangan modern untuk mendukung inklusi keuangan, meminimalisasi uang tunai yang beredar dengan menerbitkan Kartu Kredit Pemerintah (KKP) sebagai alat pembayaran belanja negara atas beban APBN. KKP sebagai alat pembayaran belanja negara khusus digunakan melalui mekanisme pembayaran dengan Uang Persediaan (UP). Uji coba pembayaran dengan KKP pada Satuan Kerja (Satker) dilakukan secara bertahap dan ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan (Perdirjen No.17/PB/2017, 2017).

Satker Sekretariat Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit (Setditjen P2P), Kementerian Kesehatan merupakan salah satu Satker yang diikutsertakan dalam pelaksanaan uji coba pembayaran dengan KKP. Hal ini ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Kep-542/PB/2018 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor Kep-494/PB/2017 tentang Pelaksanaan Uji Coba Pembayaran Dengan Kartu Kredit Pemerintah Dalam Rangka Penggunaan Uang

Persediaan. Dalam keputusan tersebut, Satker Setditjen P2P berada pada tahap VI yang melaksanakan uji coba pembayaran dengan KKP untuk pengelolaan UP.

Pembayaran dengan KKP dapat digunakan untuk belanja barang yang terdiri dari belanja barang operasional, belanja barang non operasional, belanja barang persediaan, belanja sewa, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan dinas jabatan. Komponen biaya perjalanan dinas jabatan meliputi biaya transpor, biaya penginapan dan sewa kendaraan dalam kota. Pembayaran belanja barang operasional serta belanja modal dengan KKP untuk 1 (satu) penyedia barang/jasa paling banyak sebesar Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) untuk transaksi pengadaan barang/jasa yang merupakan produk dalam negeri yang disediakan oleh Usaha Mikro dan Usaha Kecil melalui sarana katalog elektronik dan toko daring yang disediakan oleh lembaga yang menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang kebijakan pengadaan barang/jasa dan *marketpalce* berbasis platform pembayaran pemerintah yang disediakan oleh Kementerian Keuangan dan sebesar Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) untuk transaksi diluar sarana sebagaimana disebutkan diatas (PMK 97/PMK.05/2021, 2021).

Dalam melaksanakan APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara secara lebih profesional, terbuka dan bertanggung jawab, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN. Peraturan tersebut merupakan dasar dalam pelaksanaan APBN. Untuk menyempurnakan beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dan untuk mendukung percepatan dan modernisasi pelaksanaan anggaran secara lebih profesional, terbuka, efektif, efisien dan bertanggungjawab dengan tetap memperhatikan pengelolaan keuangan negara yang baik, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan APBN. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur modernisasi pelaksanaan anggaran yang dilakukan melalui pembayaran dengan KKP dalam rangka penggunaan UP untuk mendukung program Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT). Atas dasar inilah terbit Peraturan Menteri Keuangan Nomor 196/PMK.05/2018 tentang Tata Cara Pembayaran dan Penggunaan KKP. Pembayaran dan Penggunaan KKP dalam

penyelesaian tagihan negara melalui mekanisme UP terbatas untuk penyelesaian tagihan belanja barang dan belanja modal. Penggunaan KKP bertujuan untuk meningkatkan kemudahan transaksi, keamanan dengan menghindari terjadinya penyimpangan dari transaksi secara tunai, efektif dalam mengurangi UP yang menganggur (*idle cash*) dan biaya dana (*cost of fund*) Pemerintah dari transaksi UP serta akuntabilitas pembayaran tagihan negara (PMK 196/PMK.05/2018, 2018).

Upaya Pemerintah dalam meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan negara telah dimulai sejak lahirnya tiga paket Undang-undang Reformasi Keuangan. Berbagai kebijakan pengelolaan keuangan negara dari tahun ke tahun ditetapkan untuk mendukung percepatan dan modernisasi pelaksanaan anggaran secara lebih profesional, terbuka, efektif, efisien dan bertanggungjawab. Salah satu kebijakan tersebut yaitu GNNT melalui KKP yang memungkinkan pemerintah untuk dapat memanfaatkan seluruh dana *idle* dan dana pemerintah yang dikelola oleh pihak lain sebagai alternatif sumber pembiayaan yang paling murah, selain itu KKP juga bertujuan untuk mengimplementasikan salah satu inisiatif strategis program reformasi birokrasi dan transformasi kelembagaan Kementerian Keuangan melalui pengelolaan likuiditas keuangan negara dengan instrument keuangan modern untuk mendukung inklusi keuangan, meminimalisasi uang tunai yang beredar.

KKP diberlakukan dengan tujuan untuk meminimalisasi penggunaan uang tunai dalam transaksi keuangan negara, meningkatkan keamanan dalam bertransaksi, mengurangi potensi fraud dari transaksi secara tunai dan mengurangi *cost of fund/idle cash* dari penggunaan Uang Persediaan (PMK 196/PMK.05/2018, 2018). Penggunaan uang tunai dinilai memberikan risiko kecurangan. Pembuatan kuitansi palsu adalah hal yang bisa dicegah ketika transaksi dialihkan menggunakan sistem non tunai (Maulid dan Sudiby, 2020).

Kebijakan KKP dimulai sejak tahun 2017 melalui Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor 17/PB/2017 tentang uji coba pembayaran dengan kartu kredit dalam rangka penggunaan uang persediaan. Kebijakan ini kemudian diuji cobakan ke beberapa Kementerian Negara/Lembaga salah satunya Kementerian Negara/Lembaga yang ditetapkan untuk melakukan uji coba yaitu

Kementerian Kesehatan melalui Satker Setditjen P2P pada tahun 2018. Kebijakan KKP dalam pengelolaan belanja negara digunakan untuk pembayaran tagihan belanja operasional seperti: belanja keperluan perkantoran, belanja barang persediaan, belanja sewa, belanja pemeliharaan, belanja modal dan belanja perjalanan dinas untuk komponen pembayaran biaya transpor dan penginapan.

Sejak ditetapkan sebagai Satker uji coba pada tahun 2018, realisasi penggunaan KKP pada Satker Setditjen P2P masih relatif kecil jika dibandingkan dengan besaran UP KKP, bahkan pada tahun 2020 realisasinya makin menurun, Hal ini dapat dilihat dari rekapitulasi UP KKP TA 2019 dan 2020 sebagai berikut:

**Tabel 1.1** Rekapitulasi Uang Persediaan Kartu Kredit Pemerintah dan Ganti Uang Persediaan Kartu Kredit Pemerintah Tahun Anggaran 2019 - 2020

(dalam rupiah)

Bulan	2019		2020	
	UP KKP (Rp.)	GUP KKP (Rp.)	UP KKP (Rp.)	GUP KKP (Rp.)
Januari	600.000.000	0	200.000.000	0
Februari	600.000.000	0	600.000.000	0
Maret	600.000.000	0	600.000.000	0
April	600.000.000	0	600.000.000	0
Mei	600.000.000	0	600.000.000	0
Juni	600.000.000	0	600.000.000	0
Juli	600.000.000	0	600.000.000	0
Agustus	600.000.000	22.750.200	600.000.000	978.603
September	600.000.000	119.229.564	600.000.000	226.849
Oktober	600.000.000	38.552.940	600.000.000	227.440
November	600.000.000	52.257.600	600.000.000	1.094.681
Desember	600.000.000	36.000	600.000.000	2.052.559

Sumber: Kementerian Keuangan (2019-2020)

Implementasi KKP yang sudah berjalan selama kurang lebih dua tahun pelaksanaannya di Satker Setditjen P2P menarik untuk diteliti dengan alasan sebagai berikut: Pertama, merupakan Satker Kantor Pusat yang terletak di Ibukota Negara. Kedua, Setditjen P2P mengelola belanja operasional dengan kriteria pagu alokasi anggaran besar. Ketiga, dengan lokasi yang berada kota besar dan era digitalisasi penggunaan kartu kredit seharusnya sudah lazim digunakan sebagai metode pembayaran. Budaya organisasi berperan penting untuk mendukung

suksesnya implementasi penggunaan KKP. KKP diberlakukan dengan tujuan untuk mengurangi penggunaan uang tunai dalam transaksi keuangan negara, meningkatkan keamanan dalam bertransaksi, mengurangi potensi *fraud* dalam transaksi secara tunai dan mengurangi *cost of fund/idle cash* dari penggunaan Uang Persediaan (UP) (PMK 196/PMK.05/2018, 2018). Pembuatan kuitansi palsu adalah sesuatu yang dapat dicegah ketika transaksi menggunakan KKP. Budaya organisasi dalam transaksi penggunaan KKP pada Satker setditjen P2P merupakan hal menarik untuk diteliti. Peneliti ingin mengetahui bagaimana budaya organisasi dalam transaksi keuangan negara pada Satker Setditjen P2P. Mengapa transaksi tunai masih banyak dilakukan pada Satker Setditjen P2P. Berdasarkan latar belakang dan uraian yang disampaikan diatas peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Efektivitas Kartu Kredit Pemerintah Dalam Rangka Modernisasi Belanja Negara Melalui Mekanisme Uang Persediaan” (Studi Kasus: Sekretariat Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit).**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dengan disampaikannya uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan dan efektivitas penggunaan KKP pada Satker Setditjen P2P TA 2020?
2. Bagaimana budaya organisasi berperan dalam modernisasi pengelolaan keuangan negara melalui KKP pada Satker Setditjen P2P TA 2020?
3. Bagaimana faktor internal dan external organisasi menjadi kendala dalam penggunaan KKP pada Satker Setditjen P2P TA 2020?

## **1.3 Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengelolaan keuangan negara menjadi lebih efektif, modern dan transparan melalui Kartu Kredit Pemerintah. Kartu Kredit Pemerintah juga diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap pengelolaan Uang Persediaan (UP) sehingga pengelolaan UP dapat lebih efektif. Pengelolaan UP yang efektif dengan penggunaan KKP

akan mengurangi uang yang mengendap di rekening Bendahara Pengeluaran, hal ini akan berkontribusi terhadap kas negara dalam pembiayaan program kerja pemerintah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan solusi kepada Satker Setditjen P2P agar dapat menggunakan KKP secara optimal, sehingga KKP sebagai alat pembayaran belanja negara yang modern dapat memberikan manfaat bagi Satker pengguna dan pemerintah.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan dan efektivitas penggunaan KKP pada Satker Setditjen P2P TA 2020.
2. Untuk menganalisis peran budaya organisasi dalam modernisasi pengelolaan keuangan negara melalui KKP pada Satker Setditjen P2P T.A. 2020.
3. Untuk menganalisis kendala penggunaan Kartu Kredit Pemerintah pada Satker Setditjen P2P TA 2020.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi diharapkan dapat memberikan manfaat didalam penggunaan studi kasus dan kualitatif untuk menjawab bagaimana pelaksanaan KKP disebuah insitusi pemerintah;
2. Bagi internal kantor Sekretariat Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit dengan dilakukan penelitian ini diharapkan pihak-pihak yang berkepentingan dapat membuat langkah-langkah strategis dalam mengambil keputusan terhadap pengelolaan keuangan negara;
3. Bagi Pemerintah, dengan dilakukan penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk regulator dalam hal ini Kementerian Keuangan, kiranya dapat memberikan kebijakan-kebijakan yang tepat dalam Pengelolaan keuangan negara khususnya dalam pengelolaan kas melalui KKP.