

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam mengantisipasi perubahan iklim global, negara-negara di dunia melakukan kesepakatan global yang disebut dengan *Paris Agreement*. *Paris Agreement* bertujuan untuk mencegah terjadinya kenaikan suhu global di abad ke-21 ini melebihi 2 derajat *Celsius* di atas masa pra-industri. *Paris Agreement* menuntut komitmen bersama seluruh negara anggota untuk mengurangi emisi karbon yang merupakan salah satu penyebab perubahan iklim dunia. Komitmen tersebut diwujudkan dengan program kontribusi dari setiap negara yang terlibat untuk memberikan *Nationally Determined Contributions* (NDC).

NDC adalah sebuah program yang dihasilkan dari *Paris Agreement* dan merupakan salah satu upaya untuk menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca (GRK) secara global. Menurut *Intergovernmental Panel on Climate Change* atau biasa disebut IPCC (2021), emisi gas rumah kaca merupakan pelepasan gas-gas yang berkontribusi memicu peningkatan pemanasan global dan perubahan iklim. Gas rumah kaca utama meliputi karbon dioksida (CO₂), metana (CH₄), dan

dinitrogen oksida (N_2O), di mana sebagian besar emisinya berasal dari aktivitas manusia, seperti pembakaran bahan bakar fosil, penggundulan hutan, serta praktik pertanian. Akibat pemanasan global tersebut, terjadi pergeseran pola cuaca, peningkatan permukaan laut, dan beragam dampak lingkungan lainnya.

Setiap negara yang berpartisipasi *Paris Agreement* tersebut diminta untuk menetapkan kontribusinya dalam memitigasi perubahan iklim yang sedang terjadi. Kontribusi tersebut berbentuk target penurunan tingkat emisi gas rumah kaca. Target tersebut harus dirancang secara *challenging* tetapi tetap *achievable* dengan memberikan upaya-upaya terbaik masing-masing negara. Indonesia merupakan salah satu negara yang terlibat dalam *Paris Agreement* dan berkomitmen kuat dengan meratifikasi *Paris Agreement* tersebut pada UU Nomor 16 Tahun 2016 (Baroleh et al., 2023). Komitmen kuat Indonesia juga dibuktikan dengan peningkatan target pengurangan emisi dari 29% menjadi 31,89% secara sukarela dan mandiri, serta peningkatan dari 41% menjadi 43,20% dengan bantuan internasional. Peningkatan target tersebut tentu saja mengindikasikan bahwa harus ada langkah-langkah kongkret yang harus diwujudkan oleh negara Indonesia untuk mencapai target tersebut.

Dihadapkan pada keterbatasan ruang fiskal APBN, Pemerintah Indonesia belum mampu menanggung seluruh beban ekonomi yang dapat timbul akibat pelaksanaan kegiatan pencapaian sasaran penurunan emisi gas rumah kaca. Oleh karena itu, pemerintah perlu menyusun upaya pemenuhan pembiayaan alternatif yang kreatif dan fleksibel agar masalah pembiayaan tersebut dapat

teratasi. Salah satu alternatif upaya yang dilakukan Indonesia adalah dengan membentuk Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH). BPDLH memiliki peran penting bagi pemerintah dalam rangka menciptakan pembiayaan alternatif yang kreatif dan fleksibel agar masalah pembiayaan terkait isu lingkungan hidup dan penurunan emisi gas rumah kaca dapat teratasi.

Salah satu program BPDLH dalam mencapai tujuannya adalah Fasilitas Dana Bergulir (FDB), sebagaimana tertera dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.05/2020 tentang Tata Cara Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup. FDB merupakan program BPDLH yang didanai oleh APBN. FDB disalurkan kepada penerima manfaat sebagai pinjaman berbunga rendah dalam berbagai bentuk, seperti modal usaha kehutanan, investasi lingkungan, dan penggunaan produktif lainnya, seperti pertanian dan perikanan berkelanjutan, pengelolaan sampah dan daur ulang, energi terbarukan, ekowisata dan kehutanan sosial, serta pengolahan hasil hutan non-kayu (HHNK). Penyaluran dana FDB berbentuk pembiayaan kepada debitur, baik melalui penyaluran langsung maupun tidak langsung. Namun, penyaluran dana ini bukan tanpa tantangan. Terdapat risiko penyimpangan, ketidakefisienan, dan kurangnya transparansi yang dapat menghambat pencapaian tujuan tersebut.

Dalam melakukan penyaluran FDB, BPDLH perlu menguji atau memverifikasi beberapa persyaratan dan kriteria yang harus dipenuhi oleh calon debitur dengan mempertimbangkan ketentuan yang berlaku. Tantangan dalam penyaluran FDB sering kali disebabkan oleh minimnya pengawasan, pelanggaran

prosedur, atau ketidaksesuaian antara tindakan operasional dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Pada awal berdirinya, institusi ini dikenal dengan nama Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (P3H). Namun, struktur serta proses operasional P3H dinilai tidak lagi mampu memenuhi tuntutan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kebutuhan pengelolaan keuangan yang lebih transparan, akuntabel, dan memiliki tata kelola yang lebih baik. Oleh karena itu, pemerintah membutuhkan sebuah lembaga yang lebih modern, efisien, dan responsif terhadap perubahan dalam dinamika keuangan dan ekonomi global. Tuntutan tersebut mendorong restrukturisasi P3H. Perubahan ini juga didorong oleh upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan efektivitas pengelolaan risiko pengelolaan dana lingkungan hidup. Suwansin et al. (2018) menyampaikan bahwa implementasi mekanisme dana bergulir (contohnya FDB pada BPD LH) perlu diiringi dengan pengelolaan risiko yang teliti, dukungan kebijakan regulasi yang memadai, serta infrastruktur operasional yang efisien.

Latar belakang tersebut menghasilkan transisi P3H menjadi BPD LH yang membawa paradigma baru dalam proses pengelolaan dana lingkungan hidup. BPD LH resmi beroperasi pada tanggal 1 Januari 2020 dan merupakan mandat dari Peraturan Pemerintah No. 46 tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup dan Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup. Perubahan nama dan struktur P3H menjadi BPD LH bukan hanya perubahan administratif semata, melainkan juga penyesuaian terhadap

kebutuhan ekonomi yang semakin kompleks serta upaya untuk meningkatkan kualitas layanan keuangan. Perubahan ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam menyediakan layanan pengelolaan keuangan yang lebih efisien dan efektif untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Dalam praktiknya, BPD LH pernah menghadapi beberapa permasalahan yang disebabkan oleh lemahnya pengendalian, terutama saat masih berdiri sebagai P3H. Salah satu temuan yang sempat terjadi adalah penyaluran dana kepada penerima manfaat yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Permasalahan ini muncul karena proses pemeriksaan persyaratan debitur yang dilakukan oleh pegawai BPD LH sebelum penyaluran dana tidak dilakukan secara optimal. Lemahnya pengendalian ini menunjukkan adanya kebutuhan akan sistem yang lebih kuat dan efektif untuk memastikan penyaluran dana sesuai dengan prosedur dan prinsip akuntabilitas yang berlaku.

Oleh karena itu, agar penyaluran FDB berjalan secara efektif, BPD LH menyusun suatu sistem pengendalian manajemen atau *management control systems* (MCS) yang mampu mengurangi terjadinya masalah yang dihadapi tersebut. Penerapan MCS memberi keyakinan bagi manajemen untuk memastikan bahwa kejadian tak terduga tidak akan terjadi dalam organisasi. MCS juga merupakan alat manajerial untuk membantu membangun organisasi yang sukses dan berkelanjutan (Flamholtz, 1996). Selain mengendalikan kegiatan operasional sehari-hari, MCS juga dapat memastikan pencapaian tujuan jangka panjang organisasi melalui strategi yang efektif dan efisien. Oleh karena itu, MCS memainkan peran yang

penting dalam proses penyaluran FDB tersebut. Salah satu cara MCS tersebut bekerja adalah dengan memastikan para pegawainya tertindak atau tidak bertindak sesuai dengan kewenangan yang ditentukan. Pengendalian tersebut disebut dengan pengendalian tindakan atau *action control*.

Penerapan *action control* sangat penting karena membantu organisasi memastikan bahwa perilaku dan tindakan para pegawainya sesuai dengan jalur yang mendukung tercapainya tujuan organisasi. Henk (2020) menyatakan bahwa *action control* yang tertanam dengan baik, sangat krusial dalam upaya menurunkan risiko keuangan dan menyelaraskan operasi dengan tujuan organisasi. Dalam konteks penyaluran FDB, *action control* berperan signifikan dalam memastikan bahwa penyaluran dana bergulir berlangsung sesuai sasaran, mengikuti peraturan yang berlaku, dan bersifat akuntabel. Hal tersebut diperkuat dengan temuan pemeriksaan dan pengawasan dari Satuan Pemeriksaan Intern (SPI) BPDH yang menyatakan bahwa perlu penguatan pengendalian terhadap tindakan dan keputusan pejabat atau pegawai yang terkait dengan penyaluran FDB.

Oleh karena itu, penulis bermaksud melakukan penelitian terkait analisis penerapan *action control* pada proses penyaluran FDB pada BPDH. Dengan mengenali *action control* dalam proses penyaluran FDB pada BPDH, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya terkait MCS pada organisasi sektor publik. Selain itu, melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberi masukan dan evaluasi bagi penerapan MCS pada BPDH.

1.2 Rumusan Masalah Penelitian

1. Bagaimana proses penyaluran Fasilitas Dana Bergulir (FDB) yang dilakukan oleh BPLDH?
2. Bagaimana BPDLH menerapkan *action control* pada proses penyaluran FDB?
3. Bagaimana upaya peningkatan mekanisme *action control* yang dapat diterapkan untuk mengoptimalkan penyaluran FDB dan mencegah terjadinya masalah pada proses penyaluran FDB?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana BPDLH melakukan proses penyaluran FDB.
2. Untuk mengetahui bagaimana BPDLH menerapkan *action control* pada proses penyaluran FDB.
3. Untuk merumuskan usulan perbaikan atas *action control* yang kurang efektif agar mampu mencegah terjadinya masalah pada penyaluran FDB.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH) khususnya pada penerapan *action control* pada proses penyaluran Fasilitas Dana Bergulir (FDB) yang menjadi kewenangannya. Penelitian ini akan dibatasi pada lingkup bagaimana BPDLH menerapkan *action control* pada proses penyaluran FDB dan bagaimana efektivitasnya. Proses penyaluran FDB yang

menjadi pembahasan dalam penelitian ini yaitu mulai dari usulan debitur, verifikasi persyaratan dan kriteria debitur, sampai dengan penyaluran kepada debitur.

1.5 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, diharapkan ada manfaat yang dapat diperoleh baik dalam koridor ilmu pengetahuan (teoretis) maupun implementasinya pada organisasi sektor publik (praktis). Adapun manfaat penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dengan mempertajam pemahaman mengenai penerapan *action control* pada suatu organisasi publik serta efektivitasnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi penerapan sistem pengendalian pada BPD LH. Dengan demikian, penelitian ini juga dapat membantu BPD LH dalam meningkatkan efektivitas pencapaian tujuannya.

1.6 Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini akan dibagi dalam 5 Bab dengan garis besar sistematika penulisan laporan penelitian adalah sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Bagian ini menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan, ruang lingkup, dan manfaat penelitian. Latar belakang memuat informasi mengenai pelaksanaan FDB pada BPDH dan *action control* terkait, pertanyaan penelitian (*research question*), dan signifikansi penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Bagian ini berfungsi sebagai landasan teori dan sumber referensi utama untuk mendukung penelitian. Penulis mengulas berbagai literatur, teori, konsep, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan topik penelitian pada bab ini. Adapun pembahasan yang akan dimuat dalam bagian ini mengenai teori *good corporate governance*, gambaran umum BPDH, pelaksanaan penyaluran FDB, SPI pada BPDH, sistem pengendalian manajemen, masalah pengendalian, serta *action control*.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bagian ini akan memberi gambaran mengenai desain penelitian serta proses dan tata cara penelitian yang dilakukan oleh penulis, antara lain penentuan sumber data, teknik pengumpulan data, serta proses analisis data tersebut.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagian ini memuat analisis, pembahasan, dan interpretasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bagian ini akan memaparkan simpulan dari hasil penelitian dengan menjawab rumusan masalah sebagaimana terdapat pada BAB I. Selain itu, bagian ini juga akan memuat keterbatasan penelitian ini serta saran untuk mengembangkan penelitian selanjutnya.