

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Halim, 2007). Di era reformasi, pengelolaan keuangan daerah sudah mengalami berbagai perubahan. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan *good governance* dan *clean goverment* dengan melakukan tata kelola yang baik secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan landasan hukum dalam pengelolaan keuangan negara termasuk didalamnya pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya ketentuan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD dan setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang selanjutnya dijabarkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, secara rinci ditetapkan oleh masing-masing daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah, dengan upaya tersebut diharapkan daerah lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah sangat erat kaitannya dengan profesi bendahara pengeluaran SKPD, karena tugas dari seorang bendahara pengeluaran SKPD adalah menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan pengeluaran uang dalam rangka pelaksanaan APBD di SKPD. Permendagri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaiannya menjadi pedoman bagi bendahara dalam melaksanakan tugas kebhendaharaannya.

Beberapa penelitian terdahulu yang dijadikan referensi kebanyakan hanya membahas tentang penatausahaan dan pertanggungjawaban, seperti penelitian yang dilakukan oleh Nilawati (2008) membahas tentang keterlambatan penyampaian laporan pertanggungjawaban pengeluaran SKPD pada Kabupaten Lampung Tengah. Aldiansyah (2015) membahas masalah penatausahaan dan penyusunan laporan pertanggungjawaban bendahara serta penyampaiannya pada Dinas Pendapatan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bolang Mogondow. Penelitian serupa juga dilakukan oleh Lewedalu (2015) dengan judul penelitian Evaluasi Penatausahaan, Penyusunan, dan Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Bendahara pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Barat.

Penelitian yang dilakukan saat ini adalah membahas masalah pelaksanaan tugas bendahara pengeluaran SKPD pada Pemerintah Kota Solok, tidak hanya masalah penatausahaan dan pertanggungjawaban tetapi juga membahas setiap komponen dari tugas bendahara pengeluaran tersebut, mulai dari menerima, menyimpan, membayar, menatausahakan sampai pada mempertanggungjawabkan anggaran yang dikelolanya. Bagaimana bendahara pengeluaran SKPD melaksanakan tugasnya apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku atau belum, jika belum apa penyebabnya, apakah semata-mata karena kesalahan bendahara atau ada penyebab lain. Oleh karena itu sebelum membahas tentang pelaksanaan tugas bendahara pengeluaran SKPD, peneliti merasa perlu meneliti bagaimana proses penetapan bendahara di Kota Solok, apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau belum, karena jika proses penetapan bermasalah maka akan mempengaruhi pelaksanaan tugas bendahara SKPD nantinya.

Bendahara pengeluaran ditetapkan oleh kepala daerah untuk mengelola keuangan di SKPD. Proses penetapan bendahara ini telah diatur dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 14 ayat (1) yang menjelaskan bahwa kepala daerah atas usul PPKD menetapkan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pada SKPD. Tujuan dari permendagri ini adalah untuk menjaga profesionalitas bendahara SKPD dalam melaksanakan tugas kebhendaharaannya, karena bendahara pengeluaran secara fungsional bertanggungjawab kepada PPKD selaku BUD bukan kepada Pengguna Anggaran, Pengguna Anggaran hanya akan menerima pertanggungjawaban bendahara pengeluaran secara administratif sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (5).

Selain Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, PPKD juga harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 tentang tata cara pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pasal 25 ayat 2 menjelaskan bahwa pejabat/pegawai yang diangkat sebagai bendahara pengeluaran harus memiliki sertifikat bendahara yang diterbitkan oleh menteri keuangan atau pejabat yang ditunjuk. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2013 ini kemudian diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2016 tentang Sertifikasi Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam Perpres ini dijelaskan bahwa ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk bisa menjadi seorang bendahara diantaranya: harus PNS, pendidikan paling rendah SLTA atau sederajat, golongan paling rendah II/b atau sederajat dan yang terakhir adalah bendahara yang akan diusulkan harus lulus pendidikan dan pelatihan bendahara serta harus memiliki sertifikat bendahara. Persyaratan ini sangat penting untuk menunjang pelaksanaan tugas kebhendaharaan nantinya.

Walaupun regulasi telah ditetapkan, masih banyak daerah yang mengabaikan peraturan dalam penetapan bendahara, seperti kasus yang terjadi di Kabupaten Malaka tentang takutnya bendahara pengeluaran SKPD menghadapi pemeriksaan BPK karena tidak memiliki kemampuan dalam penatausahaan keuangan. Salah seorang bendahara pengeluaran di salah satu SKPD di Kabupaten Malaka menyebutkan bahwa, "Kita tidak bisa berkutik dengan pemeriksaan BPK

kali ini, karena mereka sangat teliti. Apalagi tiap hari kita selalu dipanggil menghadap saat pemeriksaan di PPKAD” sebut mereka. Hal senada juga disampaikan oleh bendahara lain yang tidak ingin identitasnya dimediakan, dia menyatakan bahwa “Kita masih termasuk orang baru menghadapi pemeriksaan BPK. Kita minta supaya Pemkab Malaka saat melantik bendahara baru, memberi kesempatan kepada bendahara untuk mengikuti bimtek. Kalau pemerintah biarkan saja kondisinya seperti ini, maka banyak pegawai akan menolak menjadi bendahara, karena takut mengelola keuangan karena bisa berbuntut penjara”. (<http://kilastimor.com/bendahara-pengeluaran-skpd-malaka-takut-hadapi-pemeriksaan-bpk.html>). Hal ini membuktikan bahwa ketidakpatuhan terhadap suatu aturan akan menimbulkan masalah kedepannya.

Hasil penelitian yang baru-baru ini dilakukan oleh Rian (2017) dengan judul penelitian analisis faktor yang mempengaruhi penempatan sebagai bendahara SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Pariaman, menjelaskan bahwa faktor yang paling mempengaruhi dalam pemilihan bendahara adalah faktor penunjukan, dan di Kota Pariaman bendahara SKPD ditunjuk oleh Kepala SKPD bukan oleh PPKD, hal ini tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 pasal 14 ayat (1), jika bendahara diangkat oleh Kepala SKPD, independensi dan profesionalitas bendahara akan diragukan karena ada kemungkinan bendahara akan bekerja di bawah kendali Kepala SKPD, misalnya bendahara diminta untuk melaksanakan tugas diluar tugas kebhendaharaannya atau malah diminta untuk melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan aturan sehingga akan berujung pada kasus hukum.

Jika aparatur yang diangkat menjadi bendahara tidak memenuhi persyaratan, bagaimana mungkin bendahara tersebut akan dapat melaksanakan tugas kebhendaharaannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan Fenomena-fenomena yang terjadi diatas mendorong peneliti untuk mengetahui bagaimana proses penetapan bendahara di Pemerintah Kota Solok, serta bagaimana pelaksanaan tugas kebhendaharaan bendahara pengeluaran SKPD apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau belum.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian diatas masalah yang dapat diidentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penetapan bendahara pada Pemerintah kota Solok?
2. Apakah Bendahara pengeluaran SKPD telah melaksanakan tugas kebendaharaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis bagaimana proses penetapan bendahara pada Pemerintah kota Solok.
2. Mengetahui dan menganalisis apakah Bendahara pengeluaran SKPD telah melaksanakan tugas kebendaharaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan atau bahan pertimbangan bagi Kepala Daerah dalam menetapkan bendahara agar berpedoman pada peraturan yang berlaku, sehingga bendahara dapat melaksanakan tugas kebendaharaannya secara profesional.

2. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah pengetahuan, pemahaman dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah ilmu dan wawasan tentang pengelolaan keuangan daerah khususnya tentang bendahara pengeluaran SKPD serta untuk memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan

pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

E. Batasan Penelitian

Untuk lebih fokusnya penelitian, dilakukan pembatasan masalah hanya pada proses penetapan dan pelaksanaan tugas kebhendahaan bendahara pengeluaran SKPD tahun 2016 berdasarkan peraturan yang berlaku.

F. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika ini akan digambarkan mengenai isi dari keseluruhan tesis mulai dari bab satu sampai bab lima, antara lain:

- BAB I : Bab ini membahas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian serta sistematika penulisan.
- BAB II : Bab ini menjelaskan landasan teori yang digunakan dalam penelitian yaitu teori keagenan (*Agency Theory*), akuntabilitas, sistem pengendalian manajemen, proses penetapan bendahara, tugas dan wewenang bendahara pengeluaran SKPD, hasil penelitian terdahulu serta alur pemikiran.
- BAB III : Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, tempat penelitian, sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan dan pengolahan data serta Teknik analisis data.
- Bab IV : Bab ini menjelaskan tentang hasil penelitian dan pembahasan sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.
- Bab V : Bab ini merupakan bab penutup yang akan menjelaskan mengenai kesimpulan dan saran yang bermanfaat untuk Pemerintah Kota Solok.