

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan dampak negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan, namun di sisi yang lain krisis tersebut dapat juga memberi “berkah tersembunyi” (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang. Krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia, yaitu mewujudkan masyarakat madani untuk terciptanya *good governance*. (Mardiasmo, 2004).

Era globalisasi saat ini merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia memiliki kewajiban untuk secara terus menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Otonomi secara utuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang membawa angin segar bagi pengembangan otonomi daerah. Misi utama Undang-undang tersebut adalah desentralisasi.

Menurut Sudantoko (2002), masa-masa indah era sentralisasi kekuasaan sangat terasa dalam setiap aktivitas pemerintahan di daerah, bahkan rancangan pembangunan di setiap daerah lebih sering mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Keinginan untuk mewujudkan *good governance* merupakan salah satu agenda pokok reformasi yang diharapkan dapat dilaksanakan secara konsisten

oleh pemerintah daerah. Masyarakat menuntut adanya akuntabilitas yang baik disertai dengan transparansi dan keterbukaan pengelolaan sektor publik supaya masyarakat dapat turut serta dalam mengontrol dan memperbaiki kinerja pemerintah daerah.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah. Menurut Mardiasmo 2002, desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya.

Reformasi di bidang pengelolaan keuangan daerah, salah satunya membawa perubahan dalam bidang manajemen pengelolaan keuangan daerah. Terbitnya dua Undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjadi tonggak lahirnya reformasi pengelolaan keuangan negara.

Selain dua Undang-undang tersebut diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagai turunan dari Peraturan Pemerintah tersebut diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang mengatur mulai dari penjelasan prinsip, fungsi keuangan daerah, kekuasaan keuangan daerah, penyusunan anggaran, perubahan anggaran, penatausahaan keuangan daerah dan pertanggungjawaban daerah. Kemudian Permendagri tersebut direvisi dengan diterbitkannya Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.

Peraturan perundang-undangan tersebut membawa perubahan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Perubahan sistem sentralisasi pada Bagian Keuangan Sekretariat Daerah menjadi sistem desentralisasi ke masing-masing SKPD. Perubahan sistem ini mengakibatkan terjadinya pergeseran fungsi.

Menurut Mamesah (1995), fungsi tersebut adalah fungsi otorisasi dan ordonatur. Otorisasi adalah pejabat yang memperoleh pelimpahan wewenang

untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya pengeluaran atau penerimaan bagi daerah. Tindakan-tindakan tersebut dinyatakan dalam bentuk persetujuan, pengesahan dan/atau penetapan yang dituangkan dalam suatu keputusan. Keputusan tersebut disebut Surat Keputusan Otorisasi (SKO). Sedangkan fungsi ordonatur adalah pejabat yang berwenang untuk menguji tagihan, memerintahkan pembayaran atau penagihan sebagai akibat adanya tindakan otorisator tersebut di atas dalam hal menguji tagihan dan menerbitkan Surat Perintah Membayar Uang.

Sejak reformasi, pergeseran fungsi ordonatur tersebut menjadi kewenangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Kepala SKPD menunjuk Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK SKPD) untuk melaksanakan fungsi penatausahaan keuangan dengan tugas sebagai berikut : a. meneliti kelengkapan Surat Perintah Pembayaran Langsung (SPP LS) pengadaan barang dan jasa yang disampaikan oleh bendahara pengeluaran dan diketahui/disetujui oleh Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK); b. meneliti kelengkapan Surat Perintah Pembayaran Uang Persediaan (SPP TU), Surat Perintah Pembayaran Ganti Uang (SPP GU), SPP TU, dan SPP LS gaji dan tunjangan PNS serta penghasilan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang diajukan oleh bendahara pengeluaran; c. melakukan verifikasi; d. menyiapkan Surat Perintah Membayar (SPM); e. melakukan verifikasi harian atas penerimaan; f. melaksanakan akuntansi SKPD; g. menyiapkan laporan keuangan SKPD.

Tugas PPK SKPD berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tersebut mempunyai dua fungsi: 1) Fungsi verifikasi dan 2) fungsi akuntansi. Kegiatan verifikasi ini merupakan salah satu bentuk pengawasan, yang bertujuan untuk meminimalisasi tindak penyelewengan. Tujuan utama dari verifikasi ini adalah untuk memberikan rekomendasi yang harus ditindaklanjuti.

Verifikasi yang dilakukan kepada bendahara penerimaan adalah atas pertanggungjawaban penerimaan harian dan pertanggungjawaban administratif. Pertanggungjawaban uang persediaan, pertanggungjawaban tambah uang dan

pertanggungjawaban administratif merupakan verifikasi yang harus dilakukan atas pertanggungjawaban bendahara pengeluaran.

Verifikasi yang dilakukan atas pertanggungjawaban uang persediaan dan pertanggungjawaban tambah uang bendahara pengeluaran adalah atas keabsahan bukti pengeluaran dan dokumen pendukung. Dokumen ini nantinya merupakan salah satu kelengkapan SPP dalam proses penerbitan SPM. SPM yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran melalui PPK SKPD, diajukan ke Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah untuk penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) atas beban pengeluaran Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD).

Menurut pasal 248 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, menyatakan SP2D yang telah diterbitkan oleh PPKD selaku Bendahara Umum Daerah nantinya akan menjadi salah satu bukti transaksi yang akan digunakan PPK SKPD dalam pelaksanaan fungsi akuntansi. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 mewajibkan SKPD menyajikan laporan keuangan, yaitu (1) laporan realisasi anggaran; (2) Neraca; (3) laporan operasional; (4) laporan arus kas; (5) catatan atas laporan keuangan. SKPD selaku entitas akuntansi melaporkan laporan keuangannya kepada PPKD.

Pemerintah Daerah sebagai entitas pelaporan menyusun laporan keuangan Pemerintah Daerah, berdasarkan laporan keuangan SKPD (Pasal 240 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Laporan keuangan Pemerintah Kota Sawahlunto, merupakan konsolidasi dari laporan keuangan SKPD, dilingkungkan Pemerintah Kota Sawahlunto. Laporan keuangan Pemerintah Daerah disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) untuk dilakukan pemeriksaan paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala Daerah memberikan tanggapan dan melakukan penyesuaian terhadap laporan keuangan pemerintah daerah, berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI (Pasal 297 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006).

Berdasarkan ikhtisar hasil pemeriksaan BPK RI untuk Pemerintah Daerah tahun 2015 dan tahun 2016, dimana salah satu permasalahannya yaitu ketidakpatuhan yang mengakibatkan penyimpangan administrasi pada Pemerintah

Daerah. Permasalahan tersebut adalah atas bukti pertanggungjawaban yang tidak lengkap/valid (Badan Pemeriksa Keuangan RI 2015, 2016 Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Tahun 2015 dan Semester II Tahun 2016). Dilihat dari permasalahan tersebut, keabsahan bukti pengeluaran merupakan hasil verifikasi atas pertanggungjawaban uang persediaan/pertanggungjawaban tambah uang persediaan yang merupakan salah satu fungsi PPK SKPD yaitu fungsi verifikasi atas pertanggungjawaban bendahara pengeluaran.

Dari uraian tersebut diatas peneliti tertarik untuk mendalami pelaksanaan fungsi verifikasi PPK SKPD atas pertanggungjawaban bendahara dilingkungan Pemerintah Kota Sawahlunto, karena fungsi verifikasi merupakan fungsi yang sangat penting dan saling terkait dalam proses pengelolaan keuangan daerah khususnya atas keabsahan bukti pengeluaran.

Penelitian terdahulu yang peneliti jadikan referensi tidak ada yang membahas khusus tentang fungsi verifikasi seperti Bahairi (2011), dimana faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah dilingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung yaitu sumber daya manusia, komunikasi, sarana pendukung dan motivasi. Kemudian Humairoh (2013) dimana kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) mempengaruhi laporan keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jember.

Adapun judul penelitian ini adalah “Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Verifikasi PPK SKPD berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah” .

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latarbelakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi verifikasi PPK SKPD atas pertanggungjawaban bendahara berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah ?

2. Kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh PPK SKPD dalam melaksanakan fungsi verifikasi ?

### **C. Batasan Penelitian**

Penelitian ini dibatasi pada pelaksanaan fungsi verifikasi PPK SKPD atas pertanggungjawaban bendahara.

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi verifikasi PPK SKPD atas pertanggungjawaban bendahara berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala apakah yang dihadapi oleh PPK SKPD dalam melaksanakan fungsi verifikasi.

### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti, pemerintah daerah, akademisi dan peneliti selanjutnya. Adapun manfaat penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Bagi Peneliti, untuk menambah wawasan dan pengetahuan serta mengetahui pelaksanaan fungsi verifikasi PPK SKPD atas pertanggungjawaban bendahara berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006.
- b. Bagi Pemerintah Daerah, sebagai bahan pertimbangan untuk meminimalkan temuan dalam melakukan verifikasi dengan adanya identifikasi kemungkinan kendala yang dihadapi PPK SKPD.
- c. Bagi akademisi dan peneliti selanjutnya, sebagai bahan rujukan untuk penelitian berikutnya.

## F. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam beberapa bagian dengan sistematika penyajian sebagai berikut :

- a. Bab I Pendahuluan : memberikan gambaran tentang latar belakang penelitian, permasalahan, batasan penelitian, tujuan dan manfaat penelitian dan sistematika penulisan,
- b. Bab II Landasan Teori : berisi landasan teori yang berhubungan dengan topik bahasan, review penelitian terdahulu dan alur pemikiran penelitian.
- c. Bab III Metodologi Penelitian : berisi desain penelitian, objek dan waktu penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.
- d. Bab IV Hasil dan Pembahasan : berisi hasil penelitian yang dilakukan dan bahasan data yang diperoleh dari penelitian.
- e. Bab V Kesimpulan dan Saran : berisi kesimpulan dari Bab IV dan saran untuk perbaikan atas kekurangan – kekurangan yang ditemukan selama penelitian serta implikasinya bagi Pemerintah Daerah.



