BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tahun 2014, Bank Indonesia bersama Pemerintah menginisiasi Gerakan Nasional non-tunai di Indonesia (Bank.Indonesia, 2014). Penerapan sistem transaksi non-tunai di lingkungan kementerian sudah menjadi suatu kebutuhan pada era modern sekaligus sebagai perbaikan governance dan bukan sekadar ikut-ikutan saja (Abdullah, 2017). Pembayaran secara elektronik sangat penting untuk operasi ekonomi modern karena diklaim cepat, efisien, hemat biaya, dan aman. Berdasarkan keberhasilan teknik pembayaran non-tunai di sektor swasta dan komersial maka pemerintah semakin terpicu untuk beralih ke pembayaran non-tunai untuk merampingkan proses keuangannya (Csaki *et al.*, 2013). Tidak hanya sampai disitu, Pemerintah juga melakukan adopsi terhadap sistem pembayaran non-tunai ini pada pengelolaan keuangan di Pemerintah Pusat dan di beberapa Pemerintah Daerah sebagai pilot project, salah satunya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Salah satu contoh keberhasilan dalam implementasi transaksi non-tunai yang dijadikan percobaan dalam sistem pembayaran ini yakni transaksi non-tunai pada dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang juga merupakan adopsi dari keberhasilan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam merintis transaksi non-tunai melalui belanja online buku Kurikulum 2013 pada tahun anggaran 2016-2017. Saat itu Kemendikbud bekerjasama dengan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) untuk penyediaan buku kurikulum 2013 melalui 10 penyedia buku. Dan ditambah lagi dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tahun 2016, mengenai penambahan sarana pembayaran menggunakan internet banking dan kartu debit yang diharapkan dapat memberikan fleksibiltas dan kemudahan kepada Bendahara dalam melakukan transaksi pembayaran dengan tetap menjamin unsur akuntabilitas serta menerapkan prosedur maker dan checker untuk menjaga keamanan dan keabsahan transaksi (Kemenkeu, 2017), hal ini merupakan indikasi perkembangan dan

keberhasilan transaksi non-tunai di Kemenkeu sebelumnya dan menjadi dasar untuk dikembangkan ke Pemerintah Daerah lainnya pada tahun 2018.

Sistem transaksi non-tunai di Pemerintah Daerah khususnya Kota Solok sudah dimulai sekitar tahun 2011. Pada tahun tersebut transaksi non-tunai dalam pelaksanaannya masih sebatas Belanja Tidak Langsung (Gaji, Tunjangan Daerah) dan Belanja ke Pihak Ketiga yang melalui mekanisme LS Bendahara. Kemudian pada akhir tahun 2017, Kemendagri menerbitkan surat edaran tentang pelaksanaan transaksi non-tunai diseluruh Pemerintah Daerah. Surat edaran ini merupakan tindak lanjut dari himbauan dari Instruksi Presiden mengenai aksi percepatan pemberantasan korupsi. Dalam surat edaran tersebut mekanisme implementasi transaksi non-tunai dilaksanakan secara bertahap dan kebijakan diserahkan ke daerah masing-masing sebagai daerah otonom dengan membuat landasan payung hukum yang tegas sebagai pedoman pelaksanaannya.

Surat edaran dari Kemendagri tersebut wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah tanpa memperhatikan dan mempertimbangan kondisi geografis suatu wilayah serta aksesibilitas keuangan (Banerjee, 2015; Jumba and Wepukhulu, 2019) dan kesiapan infrastruktur pendukung yang ada (Azali, 2016; Osho *et al.*, 2016; Shrikala, 2017). Ditambah lagi dengan adanya ketidaksetaraan dalam pembangunan ekonomi (Bolibok and Żukowski, 2015) pada Pemerintah Daerah di Indonesia sehingga berdampak pada keberagaman dalam implementasinya. Disamping itu perlu juga mempertimbangkan kesederhanaan artinya mudah untuk memahami dan melakukan transaksi. Selain kesederhanaan, perlu juga dipertimbangkan murahnya fitur khusus dari aspek ini maksudnya adalah bahwa seharusnya tidak ada biaya tersembunyi sehingga konsumen dapat menilai biaya dari berbagai jenis transaksi alternatif.

Selanjutnya yang perlu juga dipertimbangkan adalah kenyamanan, yaitu harus tersedia secara universal dan harus menawarkan waktu transaksi yang dapat diterima. Selanjutnya jaminan keamanan dalam bertransaksi, dengan adanya keyakinan bahwa transaksi yang dilakukan akan berjalan sesuai harapan dan mekanisme pembayaran tidak terlalu terbuka untuk penipuan atau pencurian (Marti John and Zeilinger Anthony, 1982).

Dari penjelasan sebelumnya, penetapan kebijakan transaksi non-tunai sebagai salah satu bentuk usaha atau tindakan Pemerintah dalam memerangi dan mempersempit ruang gerak para pelaku korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam lingkungan Pemerintahan di Indonesia. Walaupun potensi untuk mengendalikan korupsi melalui transaksi non-tunai dimungkinkan, transaksi non-tunai ini tidak bekerja secara terpisah dari sistem anti korupsi lainnya. Kebijakan tidak akan berfungsi dengan baik di lingkungan yang korup, kebijakan hanya sebagus orang yang memanfaatkannya apabila dalam implementasinya tanpa dikuti integritas.

Kebijakan transaksi non-tunai bukanlah satu-satunya cara yang mampu mengendalikan korupsi. Tidak ada satu pun cara terbaik untuk menangani korupsi. Jika strategi anti korupsi ingin berjalan seperti yang diharapkan, harus dirancang sebagai upaya multi dimensi yang mencakup serangkaian langkah-langkah kompleks di berbagai lapisan (Ayoola, 2013). Ekonomi tanpa uang tunai tidak akan membawa hasil nyata dalam upaya anti korupsi kecuali jika disertai dengan langkah-langkah lain. Sebagai contoh seperti kasus-kasus korupsi yang diungkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Banyaknya kasus korupsi ditangani oleh KPK menandakan bahwa aturan-aturan yang ada belum memberikan efek jera bagi pelakunya (Mas, 2016). Dengan kata lain sebagus apapun sistem pengelolaan keuangan di Pemerintah kalau tanpa adanya integritas dan disertai dengan penegakkan aturan-aturan hukum yang tegas, pemberantasan korupsi hanya retorika belaka.

Pelaksana tugas atas transaksi keuangan pada Pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota dilakukan oleh seorang Bendahara yakni Bendahara Penerima dan Bendahara Pengeluaran. Tugas perpendaharaan dalam organisasi pemerintahan diatur dalam suatu peraturan yang di keluarkan oleh Pemerintah tentang pengelolaan keuangan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah di jelaskan mengenai tugas pokok dan fungsi serta pertanggungjawaban terhadap pengelolaan keuangan daerah dan mengembalikan kewenangan Bendahara secara penuh sebagai pengelola dan pemegang uang kas Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Lingkup pengelolaan keuangan daerah tersebut terdiri dari perencanaan, penganggaran,

pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban. Sedangkan tugas perbendaharaan dalam peraturan ini termasuk ke dalam bagian pelaksanaan dan penatausahaan.

Dalam pelaksanaan dan penatausahaan keuangan dalam organisasi pemerintah di daerah proses pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban secara administratif terhadap semua transaksi pada Bendahara dilakukan oleh Kepala masing-masing OPD sebagai Pengguna Anggaran dan secara fungsional kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD). Kepala di OPD mempunyai tanggung jawab yang besar dalam mengemban tugasnya terutama dalam pengelolaan keuangan di organisasi yang dipimpin. Idealnya dengan adanya inovasi teknologi terutama dalam bidang keuangan di Pemerintah, pengendalian dan pengawasan terhadap transaksi dan pengelolaan kas akan lebih mudah dan cepat.

Namun dalam pelaksanaan kebijakan transaksi non-tunai masih ada ditemukan permasalahan yang menjadi temuan BPK (Munte, 2019). BPK melihat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ada ketidakpatuhan dalam menjalankan kebijakan transaksi non-tunai di tengah-tengah dorongan Pemprov Jawa Barat untuk melakukan transaksi non-tunai. Kenyataannya dalam pelaksanaan, masih ada beberapa OPD yang melakukan transaksi tunai dalam melaksanakan kegiatannya. Dampaknya, tentu lebih meningkatkan resiko penyimpangan, bahkan ada terjadi kekurangan kas, dan itu sudah dibuat Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) juga atau melampirkan kesanggupan mengembalikan kekurangan kas tersebut dengan jaminan.

Selanjutnya, temuan audit BPK terhadap lima lembaga kementerian yang menggunakan rekening pribadi dalam pengelolaan anggaran negara (APBN).

> Hasil dari pemeriksaan terdapat penggunaan rekening pribadi pada lima kementerian/lembaga dalam pengelolaan anggaran yang bersumber dari APBN sebesar Rp 71,78 miliar. Lima kementerian/ lembaga tersebut adalah Kementerian Pertahanan, Kementerian Agama, Badan Pengawas Pemilu, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), dan Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten), menanggapi hasil audit BPK, Bapeten menjelaskan bahwa penggunaan rekening pribadi di Bapeten didasarkan pada kebijakan Kementerian Keuangan tentang pembayaran non-tunai, guna menghindari risiko dan efisiensi waktu bendahara saat menarik uang tunai dari bank.

Pemakaian rekening pribadi di Bapeten yang dilakukan oleh koordinator kegiatan, dilakukan hanya untuk memudahkan proses administrasi pembayaran saja seperti biaya perjalanan dinas (transpor, akomodasi, dan lumpsum) sebagian personel yang melakukan perjalanan dinas bersama-sama atau honorarium/ uang saku peserta rapat yang diadakan di luar kantor/ luar kota dan bukan dimaksudkan untuk pengelolaan anggaran negara pada rekening pribadi, kata Kepala Biro Hukum, Kerja Sama (https://era.id/news/33443/alasan-bapeten-pakai-rekening-pribadi-buat-pembayaran-non-tunai).

Begitu juga pada Pemerintah Kota Solok, masih ada temuan dalam proses pemeriksaan untuk tahun anggaran 2019. Informasi ini diperoleh pada saat dilakukan wawancara dengan salah satu auditor yang sedang melakukan audit pada salah satu OPD.

Dari temuan BPK dan informasi dari auditor Inspektorat Kota Solok tersebut dapat dikatakan bahwa pengawasan dan pengendalian internal di lingkup Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan beberapa kementerian masih lemah terutama pada unsur kegiatan pengendalian di Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP). Berdasarkan pembahasan di atas perlu diketahui bagaimana mekanisme yang diterapkan dalam pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh Kepala OPD sebagai pengguna anggaran terhadap pengelolaan kas pada Bendahara setelah diterapkannya transaksi non-tunai?

Penerapan kebijakan transaksi non-tunai ini manfaatnya dapat melebihi daripada tingkat resikonya (Abbas, 2017) dan menawarkan tingkat fleksibilitas yang tinggi dan dirancang untuk integrasi yang mudah dengan teknologi yang ada di lokasi lainnya (Coyle-Camp, 1994), terutama meminimalisir kemungkinan-kemungkinan resiko yang akan dihadapi oleh Bendahara di Pemerintah. Penelitian yang telah dilakukan di berbagai negara seperti India, Nigeria, Ghana dan lain-lain, manfaat dan tantangan dari transaksi non-tunai telah banyak dikaji. Hasil penelitian secara garis besar menemukan manfaat ekonomi yang sangat besar seperti mengurangi resiko (Rudresha, 2019), masalah pada wajib pajak yang menghindar dalam pembayaran pajak (Immordino and Russo, 2016) dan pencucian uang, efisiensi waktu transaksi dapat dilakukan dengan cepat dan aman, tidak adanya uang palsu, mengurangi biaya pencetakan uang yang membebani anggaran pemerintah (Ragaventhar, 2017), yang

terpenting dari sistem ekonomi tanpa uang tunai adalah alat untuk transparansi, akuntabilitas, pengurangan penipuan terkait uang tunai, pertumbuhan dan pembangunan ekonomi (Mieseigha and Ogbodo, 2013).

Sistem transaksi non-tunai disamping dapat menghasilkan transparansi, skalabilitas, dan akuntabilitas (Ramya, Sivasakthi and Nandhini, 2017), juga dapat meningkatkan sistem akuntansi domestik dan akan sangat membantu dalam melakukan perencanaan yang tepat, mengendalikan keputusan pengeluaran, tabungan dan investasi (Ritu) serta manfaatnya dalam praktek audit adalah dapat mengurangi beban pekerjaan audit karena akan ada lebih banyak visibilitas dalam akuntansi dan penyajian laporan keuangan lebih akurat dan tepat waktu (Emengini and Alio, 2014).

Penelitian-penelitian tentang implementasi transaksi non-tunai yang pernah dilakukan sebelumnya di Indonesia, baik dari aspek penerimaan maupun dari aspek pengeluaran OPD, pembahasan yang dilakukan lebih banyak kepada prosedur, manfaat dan hambatan. Analisis dari hasil penelitian tersebut membuktikan manfaat dari transaksi non-tunai dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan Pemerintah. Konsep transparansi dan akuntabilitas sangat erat kaitannya, seharusnya transparansi menghasilkan akuntabilitas (Fox, 2007). Transparansi sering dianggap penting untuk akuntabilitas pemerintah, tetapi pengukurannya tetap sulit dipahami (Hollyer, Rosendorff and Vreeland, 2013).

Dari temuan BPK terkait kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan dalam pengelolaan kas Bendahara Pengeluaran di Pemprov. Jawa Barat (Munte, 2019) dan penggunaan rekening pribadi di Bapeten serta informasi masih adanya temuan audit oleh Inspektorat Daerah Kota Solok. Penulis termotivasi melakukan penelitian untuk mengevaluasi implementasi transaksi non-tunai dari unsur-unsur beserta sub unsur pengendalian internal Pemerintah dan meneliti akuntabilitas dan transparansi terhadap pengelolaan kas pada Bendahara Pengeluaran berdasarkan teori dan peraturan-peraturan yang berlaku. Serta melakukan analisa dampak dari implementasi transaksi non-tunai, baik dari pertanggung jawaban belanja maupun dari laporan keuangan serta laporan hasil pemeriksaan.

Berdasarkan beberapa manfaat yang telah dipaparkan sebelumnya tentu ada kendala atau hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pengimplementasian transaksi non-tunai, untuk itu perlu diketahui apa saja hambatan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi transaksi non-tunai khususnya oleh Pemerintah Kota Solok?, Bagaimana prosedur dan implementasi transaksi non-tunai di Pemerintah Daerah di Indonesia khususnya di Kota Solok?

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan non-tunai di Implementasikan di Kota Solok
2. Bagaimana dampak implementasi transaksi non-tunai dalam pengelolaan keuangan di Kota Solok
3. Apa saja hambatan atau kendala dalam implementasi transaksi non-tunai di Kota Solok
4. Bagaimana tanggapan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terhadap implementasi transaksi non-tunai di Kota Solok

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan kebijakan non-tunai di Implementasikan di Kota Solok
2. Untuk mengetahui dampak implementasi kebijakan transaksi non-tunai dalam pengelolaan keuangan di Pemerintah Kota Solok
3. Untuk mengetahui hambatan atau kendala dalam implementasi kebijakan transaksi non-tunai di Pemerintah Kota Solok
4. Untuk mengetahui tanggapan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terhadap implementasi transaksi non-tunai di Pemerintah Kota Solok

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

Bagi Peneliti

Dapat menambah pengetahuan serta pemahaman secara ilmiah tentang implementasi kebijakan transaksi non-tunai pemerintah terhadap pengelolaan keuangan

Bagi Pemerintah Kota Solok

Dapat sebagai dasar pengevaluasian pelaksanaan kebijakan transaksi non-tunai dalam pengelolaan keuangan daerah

Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi untuk dikembangkan pada tahap penelitian selanjutnya

1.5 Batasan Penelitian

Pembatasan masalah dilakukan agar penelitian lebih terfokus, batasan masalah pada penelitian hanya pada mekanisme pembayaran belanja pada Bendahara Pengeluaran OPD.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah menggambarkan isi penelitian secara ringkas sebagai berikut:

BAB I : Bab ini membahas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian serta sistematika penulisan

BAB II : Bab ini memuat landasan teori yang digunakan dalam penelitian yaitu konsep dan kebijakan transaksi non-tunai, transaksi non-tunai dan teori agensi, sistem pengendalian internal Pemerintah, sistem pengeluaran kas OPD, akuntabilitas dan transparansi, penelitian relevan serta kerangka pemikiran teoritis.

BAB III : Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, defini konsep, tempat penelitian, sumber data, subjek penelitian, teknik pengumpulan data serta metode 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 serta saran yang bermanfaat untuk Pemerintah Kota Solok

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA