

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA SUBULUSSALAM
NOMOR 121 TAHUN 2017 TENTANG SISTEM PENERIMAAN
PENDAPATAN DAN PEMBAYARAN BELANJA SECARA NON
TUNAI DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA KOTA SUBULUSSALAM**

TESIS

OLEH

RACHMAD SALEH SOLIN

NPM. 171801049



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA SUBULUSSALAM
NOMOR 121 TAHUN 2017 TENTANG SISTEM PENERIMAAN
PENDAPATAN DAN PEMBAYARAN BELANJA SECARA NON
TUNAI DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA KOTA SUBULUSSALAM**

T E S I S

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik
Universitas Medan Area

OLEH

RACHMAD SALEH SOLIN

NPM. 171801049



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam

N a m a : Rachmad Saleh Solin

N P M : 171801049

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Amir Purba, MA

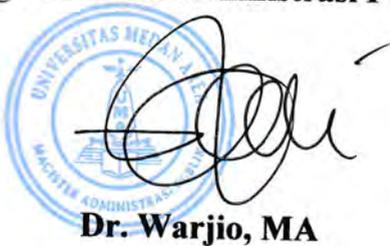
Pembimbing II



Dr. Isnaini, S.H., M.Hum

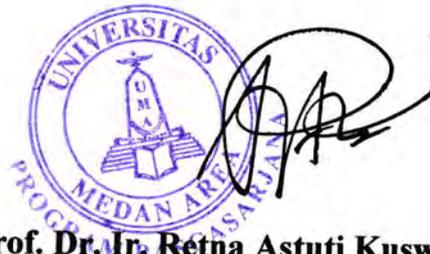
Ketua Program Studi

Magister Ilmu Administrasi Publik



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

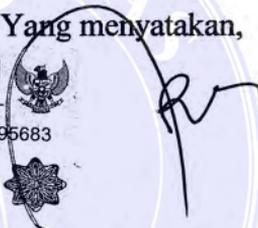
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Agustus 2019

Yang menyatakan,



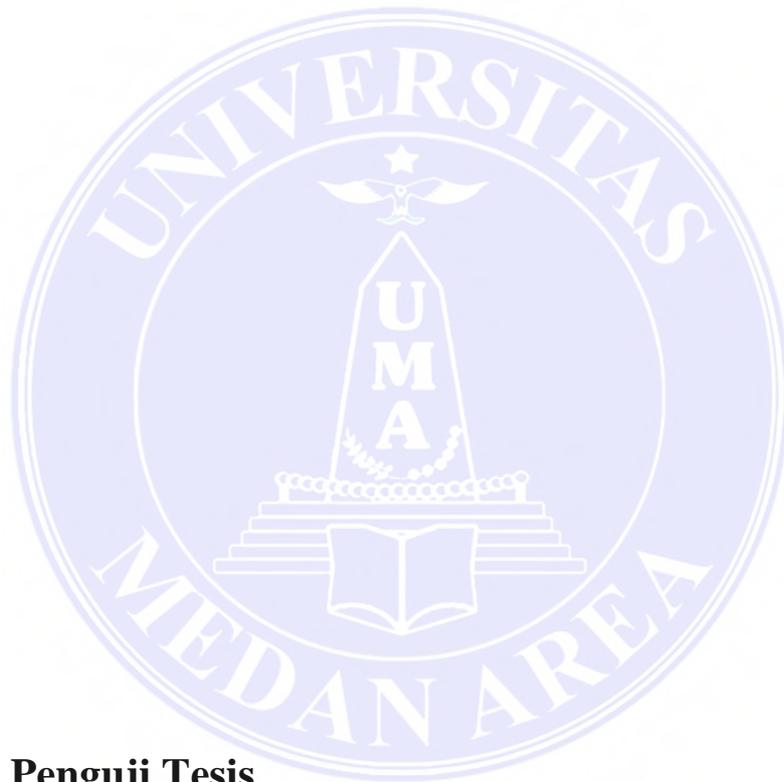

Rachmad Saleh Solin



Telah diuji pada tanggal 5 September 2019

Nama : Rachmad Saleh Solin

NPM : 171801049



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Abdul Kadir, M.Si

Sekretaris : Dr. Adam, M.AP

Pembimbing I : Dr. Amir Purba, MA

Pembimbing II : Dr. Isnaini, S.H., M.Hum

Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan Rahmat dan Berkah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis “**Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Bapak Dr. Amir Purba, MA, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Bapak Dr. Isnaini, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kepada Bapak Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Subulussalam dan Staf yang telah bersedia memberikan izin penelitian dan memberikan data yang dibutuhkan dalam penyelesaian tesis ini.
7. Keluarga yang tercinta istriku dan anak-anakku yang selalu menjadi semangat dan juga mendorong untuk menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh sahabat seperjuangan di Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area.

Sebagai manusia biasa, penulis menyadari masih memiliki banyak kelemahan termasuk dalam penyusunan tesis ini, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak yang dapat menambah pengetahuan.

Akhir kata, penulis mengucapkan terimakasih, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi siapapun yang membacanya dan semoga apa yang dipelajari penulis dapat diaplikasikan dalam dunia kerja yang sesungguhnya.

Medan, Juli 2019

Penulis

Rachmad Saleh Solin

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA SUBULUSSALAM NOMOR 121 TAHUN 2017 TENTANG SISTEM PENERIMAAN PENDAPATAN DAN PEMBAYARAN BELANJA SECARA NON TUNAI DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA KOTA SUBULUSSALAM

Nama : Rachmad Saleh Solin
NPM : 171801049
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Amir Purba, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, S.H., M.Hum

Pembayaran non tunai adalah pembayaran yang dilakukan tanpa menggunakan uang tunai melainkan menggunakan cek, ATM, kartu kredit, kartu debit, dan lain-lain. Rumusan masalah dalam penelitian ini: 1) Bagaimana implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja, 2) Apa saja faktor kendala dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja, dengan tujuan penelitian: 1) Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja, 2) Untuk mengetahui dan menganalisis apa saja faktor kendala dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemko Subulussalam belum sepenuhnya dapat menerapkan transaksi keuangan secara non tunai terhadap penerimaan pendapatan dan pengeluaran belanja sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pada Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017. Kendala yang dihadapi dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 belum dapat diatasi, karena memang terdapat banyak kondisi lapangan yang belum sesuai dengan pelaksanaan transaksi secara non tunai. Pegawai pada Pemko Subulussalam masih kurang mampu menangani proses transaksi secara non tunai, sementara program pelatihan belum memadai karena peralatan yang tersedia khususnya untuk melakukan praktek sangat terbatas. Disamping itu, pegawai kurang berkomitmen untuk mengutamakan pekerjaan dibanding kepentingan organisasi, sehingga kurang mendukung dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017. Sistem informasi belum dapat mendukung implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017. Sistem informasi tidak dapat menyediakan lebih awal informasi mengenai berapa jumlah pembayaran atas suatu jenis belanja. Sementara penerimaan pendapatan dari masyarakat umum sebagian besar masih dilakukan dengan sistem konvensional. Sumber daya finansial yang dibutuhkan dalam proses implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 belum dapat tersedia sesuai kebutuhan, karena jumlah kebutuhan cukup besar sehingga tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Disarankan Pemko Subulussalam perlu membuat persiapan yang lebih baik untuk memenuhi berbagai kondisi yang sesuai dengan implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 dan Pemko Subulussalam sebaiknya lebih cepat menyediakan anggaran untuk implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017.

Kata Kunci: Implementasi, Sistem, Penerimaan, Pendapatan, Pembayaran Belanja, Non Tunai

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF MAYOR REGULATION SUBULUSSALAM NUMBER 121 YEAR 2017 CONCERNING INCOME AND PAYMENT RECEIPT SYSTEMS FOR NON-CASHING IN INCOME AND SHOPPING BUDGET KOTA SUBULUSSALAM

Name : Rachmad Saleh Solin
NPM : 171801049
Study Program : Master of Public Administration
Supervisor I : Dr. Amir Purba, MA
Supervisor II : Dr. Isnaini, S.H., M.Hum

Non-cash payments are payments made without using cash but using checks, ATMs, credit cards, debit cards, and others. Formulation of the problem in this study: 1) How is the implementation of the Subulussalam Mayor Regulation Number 121 of 2017 concerning the System of Revenue and Non-Cash Shopping Expenditures in the Revenue and Expenditure Budget, 2) What are the obstacles in the implementation of Subulussalam Regulation No. 121 of 2017 concerning the Non-Cash Revenue and Expenditure Payment System in the Revenue and Expenditure Budget, with the aim of research: 1) To know and analyze the implementation of Subulussalam Mayor's Regulation Number 121 of 2017 concerning Revenue and Non-Cash Expenditures in the Revenue Budget and Expenditure, 2) To find out and analyze what are the obstacles in the implementation of Subulussalam Regulation No. 121 of 2017 concerning the System of Receiving Revenue and Payment of Non-Cash Expenditures in the Revenue and Expenditure Budget. The research method used is descriptive method, while the data analysis technique uses qualitative descriptive. From the results of this study indicate that the City Government of Subulussalam has not fully been able to apply non-cash financial transactions to the receipt of income and expenditure as stipulated in the policy of Subulussalam District Regulation No. 121 of 2017. Constraints faced in the implementation of Subulussalam Decree No. 121 of 2017 has not been overcome, because there are indeed many field conditions that are not in accordance with the implementation of non-cash transactions. Employees at Subulussalam Municipal Government are still unable to handle non-cash transaction processes, while training programs are inadequate because the equipment available specifically to carry out the practice is very limited. Besides that, employees are less committed to prioritizing work than the interests of the organization, so that it is less supportive in the implementation of Subulussalam Decree No. 121 of 2017. Information systems have not been able to support the implementation of Subulussalam Decree No. 121 of 2017. The information system cannot provide earlier information about how much payment for a type of expenditure. While the revenue from the general public is mostly still done with conventional systems. Financial resources needed in the process of implementing Subulussalam Decree No. 121 of 2017 cannot be available as needed, because the number of needs is large enough so that it cannot be fulfilled in one budget year. It is recommended that Subulussalam City Government needs to make better preparations to meet various conditions in accordance with the implementation of Perul Subulussalam No. 121 of 2017 and the Subulussalam municipal government should more quickly provide a budget for the implementation of Perulussul Subulussalam No. 121 of 2017.

Keywords: Implementation, System, Receipt, Income, Shopping Payments, Non-Cash

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian.....	5
1.4. Manfaat Penelitian.....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Implementasi Kebijakan.....	7
2.2. Model-model Implementasi Kebijakan	10
2.3. Keuangan Daerah	15
2.4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	24
2.5. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	30
2.6. Pemerintah Daerah	33
2.7. Sistem Pembarayan Non Tunai	41
2.8. Fokus Penelitian	47
2.9. Kerangka Berpikir	47
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Bentuk Penelitian	48
3.2. Tempat dan Waktu Penelitian	49
3.3. Teknik Pengumpulan Data	49

3.4. Informan Penelitian	50
3.5. Teknik Analisis Data	51
3.6. Definisi Konsep dan Operasional.....	53
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	56
4.1.1. Profil Sekretariat Daerah Kota Subulussalam	56
4.1.2. Susunan dan Kedudukan Organisasi Badan Pengelolaan Keuangan Daerah	83
4.2. Pembahasan	91
4.2.1. Implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017	91
4.2.2. Faktor Kendala Implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017.....	121
BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1. Kesimpulan.....	126
5.2. Rekomendasi	127
DAFTAR PUSTAKA	128
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

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. Keuangan tersebut timbul sebagai bagian dari pembentukan pemerintahan negara yang berwewenang menyelenggarakan dan mewujudkan kesejahteraan umum.

Dalam pengelolaannya, keuangan negara harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan bangsa dan negara dengan cara pengelolaan yang efektif dan efisien sesuai dengan sumber dan peruntukan yang telah ditetapkan dalam anggaran pendapatan belanja, baik APBN maupun APBD. Dalam hal ini pemerintah harus berupaya agar segala bentuk penyimpangan yang terjadi pada transaksi penerimaan pendapatan dan transaksi pengeluaran pendapatan dapat dihindari, sehingga setiap rupiah dari pendapatan negara dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Umum diketahui bahwa penyimpangan penggunaan keuangan negara telah menjadi fenomena yang sering terjadi, terutama oleh pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam penanganan transaksinya. Terjadinya penyimpangan tersebut disebabkan adanya upaya dari oknum-oknum pejabat yang secara sengaja berupaya memperoleh manfaat secara tidak sah dari penggunaan keuangan negara untuk diri sendiri, yang sering disebut dengan korupsi. Permasalahan korupsi

dengan segala bentuknya telah menjadi bagian dari budaya yang melekat pada perilaku pejabat, sehingga terdapat banyak pendapatan negara yang dinikmati oleh pejabat secara tidak sah. Oleh karena itu pemerintah telah berupaya membuat aturan hukum dalam penanganan transaksi keuangan, baik transaksi pendapatan maupun transaksi pengeluaran, yang tujuan utamanya adalah mempersempit ruang gerak dan celah hukum yang dapat digunakan oleh pejabat untuk melakukan penyimpangan dalam transaksi penggunaan anggaran.

Salah satu aturan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah adalah Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Aksi Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2016 dan Tahun 2017 yang memerintahkan agar setiap pendapatan dan belanja daerah harus secara bertahap dilakukan melalui transaksi non tunai, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 910/1867/SJ tentang Implementasi Transaksi Non Tunai pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Surat edaran tersebut pada dasarnya juga bertujuan untuk mendorong pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengimplementasikan transaksi non tunai dalam setiap pemasukan maupun pengeluaran belanja.

Uang tunai adalah uang negara (berupa koin atau uang kertas) yang beredar di masyarakat umum dan digunakan sebagai alat pembayaran dalam aktivitas pertukaran barang dan jasa. Bentuk uang tunai yang kecil dan tidak dapat dibedakan berdasarkan kepemilikan serta mudah dipertukarkan menyebabkan uang tunai tersebut mudah diselewengkan atau disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Disamping itu, penggunaan uang tunai dalam

transaksi penerimaan atau pembayaran dalam jumlah yang besar dapat mengundang berbagai bentuk kejahatan kriminal, sehingga sangat beresiko dalam bertransaksi. Oleh karena itu terdapat kebijakan agar setiap transaksi penerimaan pendapatan dan transaksi pembayaran belanja sedapat mungkin dilakukan secara non tunai, sehingga dalam bertransaksi tidak melibatkan uang tunai secara fisik.

Pembayaran non tunai adalah pembayaran yang dilakukan tanpa menggunakan uang tunai melainkan menggunakan cek, ATM, kartu kredit, kartu debit, dan lain-lain. Beberapa manfaat yang diperoleh dari transaksi non tunai itu, antara lain: mencegah peredaran uang palsu, penggelapan, transaksi ilegal (korupsi), mewujudkan tertib administrasi pengelolaan kas, memudahkan penanganan uang persediaan secara ketat, serta kedisiplinan dalam melakukan pencatatan transaksi. Dengan demikian transaksi non tunai akan mencegah korupsi karena dengan transaksi tersebut akan jelas kepada siapa transaksi dilakukan sesuai dengan catatan transaksinya (catatan bank). Jika terdapat transaksi non tunai dengan pihak yang tidak berhak maka akan mudah ditelusuri sehingga para pihak yang berhubungan langsung dengan transaksi tersebut akan lebih hati-hati untuk tidak melakukan penyelewengan dana. Transaksi non tunai juga akan memperkecil jumlah persediaan uang tunai di bendahara pengeluaran yang berarti kesempatan untuk melakukan penyelewengan dana juga semakin kecil.

Tetapi ternyata penerapan transaksi non tunai khususnya di pemerintahan daerah belum sepenuhnya dilaksanakan. Misalnya di Kalimantan Timur, baru dua pemerintah daerah yang sudah melaksanakan program transaksi non tunai, yaitu

Pemprov Kaltim dan Pemkot Samarinda. Di Jateng, transaksi secara non tunai baru diterapkan di tiga kota, yakni Kota Surakarta, Kota Salatiga dan Kota Magelang, namun demikian sebanyak 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah telah bersepakat untuk segera menggunakan transaksi non-tunai dalam kegiatan operasionalnya (Dwinanto, 2018).

Di Provinsi Aceh yang terdiri dari 23 kabupaten/kota, Kota Subulussalam merupakan daerah pertama yang menggunakan transaksi secara non tunai yaitu melalui Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam dan telah ditetapkan dan diundangkan sejak Tanggal 7 Desember 2017 dan diterapkan efektif mulai 1 Januari 2018, Sedangkan di lingkungan Pemerintah Provinsi Aceh, sesuai dengan Instruktur Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur maka transaksi secara non tunai baru dilaksanakan pada tahun 2019 (Sudirman, 2018).

Namun kenyataannya masih ditemukan fakta bahwa belum secara keseluruhan Bendahara Pengeluaran SKPK menerapkan, mematuhi dan melaksanakan Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tersebut, sebagaimana tujuan dari ditetapkannya Perwal tersebut yaitu untuk mewujudkan penerimaan pendapatan dan pembayaran belanja secara non tunai dalam APBK yang tepat jumlah, cepat, aman, efisien, transparan, dan akuntabel serta mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di lingkungan Pemerintah Kota Subulussalam.

Dalam Perwal tersebut dinyatakan bahwa pembayaran secara non tunai adalah sistem pembayaran yang dilakukan transfer langsung ke penerima/ pihak

III, dimana alat pembayaran yang digunakan dalam transaksi secara non tunai adalah berupa Bilyet Giro, Mesin EDC dan CMS. Perwal tersebut juga telah menetapkan batasan jumlah penerimaan pendapatan dan pembayaran belanja yang dapat dilakukan secara tunai. Oleh karena itu penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul: **Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja.
2. Apa saja faktor kendala dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja.

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis apa saja faktor kendala dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang pemerintahan publik.

2. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi yang bermanfaat dan dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk melakukan perbaikan khususnya tentang sistem penerimaan pendapatan dan pembayaran belanja secara non tunai dalam anggaran pendapatan dan belanja.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai acuan atau referensi guna melakukan pengembangan penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan

Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Menurut Winarno (2011:9) bahwa proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, dalam memecahkan sebuah permasalahan yang dihadapi kebijakan publik, ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan, yaitu:

1. Agenda kebijakan

Tahap penetapan agenda kebijakan ini adalah penentuan masalah publik yang akan dipecahkan, dengan memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah. Dalam hal ini isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat, seperti: memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat, dan tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik tersebut.

2. Formulasi kebijakan

Formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik. Dalam menentukan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas. Pada tahap ini diidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur forecasting untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. Adopsi kebijakan

Merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan yang akan dilakukan. Terdapat di dalamnya beberapa hal yaitu identifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan juga mengidentifikasi alternatif-alternatif dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan lebih besar daripada efek negatif yang akan terjadi.

4. Implementasi kebijakan

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dan adan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen). Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir,

seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program.

5. Evaluasi kebijakan

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (kriteria-kriteria) yang telah ditentukan. Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independen maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapai tujuannya atau tidak. Apabila ternyata tujuan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka perlu diketahui apa penyebabnya sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Implementasi diartikan sebagai realisasi dari rencana yang ditetapkan sebelumnya. Lebih jauh Van Meter dan Van Horn (*The Policy Implementation Process*, 1978), seperti dikutip oleh Abdul Wahab Solihin (2009:15) mengemukakan pengertian implementasi sebagai berikut: implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang

telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik. Menurut Wahab bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Menurut Tangkilisan (2008:1) bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus.

2.2. Model-model Implementasi Kebijakan

2.2.1. Charles O. Jones

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi adalah:

1. Penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang

langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun yang positif.

2.2.2. Edward III

Ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan menurut Subarsono (2012:90), yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Struktur birokrasi
4. Disposisi.

Masing-masing faktor dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah-perintah tersebut dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat. Secara umum membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Transmisi artinya sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Kejelasan, jika kebijakan sebagaimana yang

diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para implementor, tetapi juga komunikasi kebijakan harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Konsistensi, artinya bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber daya

Sumber daya adalah faktor paling penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi (kecenderungan atau tingkah laku)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang paling penting dari setiap organisasi adalah adanya

prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak. Selain itu struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dan pada akhirnya menyebabkan aktifitas organisasi tidak fleksibel.

2.2.3. Gogin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Gogin, maka perlu diidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi yakni: (1) bentuk dan isi kebijakan, termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) kemampuan organisasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antar warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya.

2.2.4. Grindle

Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari: (1) kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) jenis atau type manfaat yang dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) letak pengambilan keputusan, (5) pelaksanaan program, dan (6) sumber daya yang dilibatkan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri dari: kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga penguasa, dan kepatuhan serta daya tanggap.

Tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu tugas implementasi mencakup terbentuknya *a policy delivery system* dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

2.2.5. Van Meter dan Horn

Model implementasi kebijakan oleh Meter dan Horn dipengaruhi oleh enam faktor, yaitu (1) standar kebijakan dan sasaran yang menjelaskan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) sumber daya kebijakan berupa dana pendukung implementasi, (3) komunikasi inter organisasi dan kegiatan pengukuran digunakan oleh pelaksana untuk memakai tujuan yang hendak dicapai, (4) karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dan (6) sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

Beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
2. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.

3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislative dan eksekutif).
4. Vitalitas suatu organisasi
5. Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

Diantara model-model implementasi kebijakan yang diuraikan di atas, maka yang dipilih peneliti dalam implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam menggunakan teori implementasi kebijakan dikemukakan oleh Edward III. Alasan peneliti menggunakan teori Edward II adalah: ada kecocokan teori dengan fenomena yang terjadi dilapangan mengkaji implementasi kebijakan dari segi keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi.

2.3. Keuangan Daerah

2.3.1. Pengertian Keuangan Daerah

Pengertian akuntansi pemerintahan tidak terlepas dari pengertian akuntansi secara umum. Karena akuntansi pemerintahan/ keuangan daerah merupakan salah satu jenis akuntansi, maka dalam akuntansi keuangan daerah juga terdapat proses

pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi-transaksi ekonomi yang terjadi.

Menurut Arif (2014:3), bahwa akuntansi pemerintahan didefinisikan sebagai aktifitas pemberian jasa (*service activity*) untuk menyediakan informasi keuangan kepada para pengguna (*user*) dalam rangka pengambilan keputusan. Untuk aktivitas tersebut dilakukan suatu proses pencatatan, pengklasifikasian, dan pengikhtisaran suatu transaksi keuangan yang timbul dari kegiatan suatu organisasi untuk menghasilkan informasi keuangan berupa posisi keuangan pada waktu tertentu, hasil kegiatan untuk periode yang berakhir pada waktu tertentu, disertai dengan suatu penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Halim (2010:42) menjelaskan bahwa akuntansi keuangan daerah adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (ekonomi) dari entitas Pemerintah Daerah-Pemda (Kabupaten, kota, atau provinsi) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal entitas Pemda (kabupaten, kota, atau provinsi).

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan laporan keuangan daerah merupakan informasi yang menurut data berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial merupakan pencerminan hasil aktivitas ekonomi suatu organisasi pemerintah daerah pada saat atau pada periode tertentu.

Oleh karena itu, akuntansi keuangan daerah merupakan suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan, transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) yang digunakan sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak Pemda. Pihak eksternal Pemda yang memerlukan akuntansi yang dihasilkan oleh akuntansi keuangan daerah antara lain adalah DPRD, Badan Pengawas Keuangan, investor, kreditur; dan donatur, Analisis ekonomi dan Pemerhati Pemda, Rakyat, Pemda lain, dan Pemerintah Pusat, yang seluruhnya termasuk dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah disusun untuk menyajikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terutama digunakan untuk membandingkan realisasi keuangan, menilai efektivitas dan efisiensi Pemerintah Daerah, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Halim (2010:245) mengemukakan pengertian dari laporan keuangan daerah sebagai berikut: Laporan Keuangan Daerah merupakan informasi yang memuat berbagai elemen struktur kekayaan dan struktur finansial yang merupakan pencerminan hasil aktifitas ekonomi suatu organisasi Pemerintah Daerah pada suatu saat dan atau periode tertentu.

Maka dapat disimpulkan bahwa Laporan Keuangan Daerah merupakan bagian dari pelaporan keuangan dalam Pemerintah Daerah. Laporan keuangan

tersebut merupakan representasi posisi transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pemerintah oleh karena itu, semua transaksi di dalam akuntansi harus dinyatakan dalam satuan uang (rupiah). Laporan keuangan daerah adalah informasi keuangan yang disusun oleh suatu pemerintah daerah yang terutama ditujukan bagi kepentingan pihak luar pemerintah daerah tersebut.

Selanjutnya menurut Mamesah (2012:39) bahwa keuangan daerah dapat diartikan sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.

2.3.2. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam ketentuan umum pada PP Nomor 58 tahun 2005 bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengawasan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini mengandung beberapa kepengurusan dimana kepengurusan umum atau yang sering disebut pengurusan bendaharawan. Dalam pengelolaan anggaran/keuangan daerah harus mengikuti prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik. Pada Permendagri Nomor 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun anggaran 2010 menyatakan bahwa “APBD harus disusun dengan memperhatikan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik, sebagai berikut : (a) partisipasi masyarakat, (b)

pola pembangunan berkelanjutan, (c) pengarusutamaan gender, (d) tata pengelolaan yang baik, (e) pengurangan kesenjangan antarwilayah, (f) percepatan pembangunan daerah tertinggal, (g) desentralisasi dan otonomi daerah, serta (h) padat karya. Dengan adanya reformasi keuangan daerah terjadi perubahan mendasar pengelolaan keuangan daerah/anggaran daerah (APBD) yaitu perubahan dari Traditional Budgeting ke Performance Budgeting, sebagaimana yang dikemukakan oleh Yuwono (2010:18) bahwa aspek utama Budgeting Reform adalah perubahan dari Traditional Budgeting ke Performance Budgeting. Traditional Budgeting didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat Line=Item dan Incremental, proses penyusunan anggaran hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya. Performance Budgeting pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.

Dengan demikian pengelolaan keuangan daerah merupakan semua kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban dan pengawasan untuk menjalankan semua urusan pemerintahan.

Ada beberapa hal dalam proses pengelolaan keuangan daerah.

1. Tujuan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut.

a. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab adalah mencakup keabsahan yaitu setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan

dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Para aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

2. Dasar hukum keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai suatu perwujudan dari rencana kerja keuangan akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan selain berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum yang berlandaskan pula pada:

- a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- d. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2.4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan PAU-SE (Universitas Gadjah Mada) menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan

masyarakat di daerah. Oleh karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik hendaknya disertai dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin sehingga tujuan atau sasarannya dapat dicapai secara berdayaguna dan berhasil guna.

Mardiasmo (2012:11) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan / pendapatan dan pengeluaran / belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4.1. Anggaran Pendapatan

Pendapatan, diklasifikasikan menurut jenis pendapatan. Pengembalian yang sifatnya normal dan berulang atas penerimaan pendapatan pada periode penerimaan maupun pada periode sebelumnya dibukukan sebagai pengurang pendapatan. Koreksi pengembalian yang sifatnya tidak berulang atas penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode penerimaan pendapatan dibukukan sebagai pengurang pendapatan pada periode yang sama. Koreksi dan pengembalian yang sifatnya tidak berulang atas penerimaan pendapatan yang terjadi pada periode sebelumnya dibukukan sebagai pengurang ekuitas dana lancar pada periode ditemukannya koreksi dan pengembalian.

Anggaran pendapatan, terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain, Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.

2.4.2. Anggaran Belanja

Belanja, diklasifikasikan menurut jenis ekonomi/jenis belanja, organisasi dan fungsi. Koreksi atas pengeluaran belanja (penerimaan kembali belanja) yang terjadi pada periode pengeluaran belanja dibukukan sebagai pengurang belanja pada periode yang sama. Apabila diterima pada periode berikutnya, koreksi atas pengeluaran belanja dibukukan dalam pendapatan lain-lain. Penyajian laporan keuangan sebagai laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD diwajibkan setiap periode tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai

dengan 31 Desember. Dengan demikian, periode pelaporan keuangan tahunan untuk Laporan Realisasi Anggaran adalah “untuk tahun yang berakhir 31 Desember”. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.

2.4.3. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut Bastian (2015:188) bahwa proses penyusunan anggaran diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan, kesamaan persepsi antar berbagai pihak tentang apa yang akan dicapai dan keterkaitan tujuan dengan berbagai program yang akan dilakukan, sangat krusial bagi kesuksesan anggaran.

Di tahap ini, proses distribusi sumber daya mulai dilakukan. Pencapaian konsensus alokasi sumber daya menjadi pintu pembuka bagi pelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi ini lah yang nampaknya secara praktis sering terjadi.

Proses penyusunan APBD dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan Kebijakan Umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Pemerintah Daerah sebagai landasan penyusunan RAPBD.

Berdasarkan Kebijakan Umum APBD, strategi dan plafon sementara yang telah ditetapkan pemerintah dan DPRD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya dengan pendekatan berdasarkan kinerja yang dicapai. Rencana dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah

disusun. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. Rencana kerja dan anggaran selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya. UU kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. Selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun Anggaran berikutnya. UU Nomor 17 Tahun 2003 tidak mengatur proses penyusunan dan pembahasan RKASKPD. UU Nomor Tahun 17 Tahun 2003 menentukan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan Peraturan Daerah. Setelah dokumen Rencana Perda mengenai APBD tersusun, Pemerintah Daerah mengajukan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Berdasarkan Pasal 186 UU Nomor 32 Tahun 2004, rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.

Pengambilan keputusan mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan oleh DPRD selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah, maka untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Proses Penyusunan APBD dimulai dengan penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan dokumen Proiritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kedua dokumen tersebut kemudian dibahas bersama DPRD untuk menghasilkan sebuah Nota Kesepakatan KUA dan PPA. Berdasarkan Nota Kesepakatan tersebut, KDH memnyampaikan Surat Edaran yang berisi Pedoman Penyusunan RKA-SKPD yang kemudian ditindaklanjuti oleh SKPD-SKPD dengan melakukan penyusunan RKASKPD. PPKD melakukan kompilasi RKA-SKPD menjadi Raperda APBD untuk dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD sebelum diajukan dalam proses Evaluasi. Proses penetapan Perda APBD baru dapat dilakukan jika Mendagri/Gubernur menyatakan bahwa Perda APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam kasus tertentu dimana DPRD tidak mengambil keputusan bersama, KDH dapat menyusun Peraturan KDH tentang APBD.

2.4.4. Prinsip-prinsip Penyusunan APBD

Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran Daerah. Menurut Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan PAU-SE menurut Darwanto (2012:116) terdiri dari:

1. Keadilan anggaran

Keadilan merupakan salah satu misi utama yang diemban pemerintah daerah dalam melakukan berbagai kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran daerah. Pelayanan umum akan meningkat dan kesempatan kerja juga akan makin bertambah apabila fungsi alokasi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar, baik melalui alokasi belanja maupun mekanisme perpajakan serta retribusi yang lebih adil dan transparan. Hal tersebut mengharuskan pemerintah daerah untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak, retribusi maupun masyarakat luas. Penetapan besaran pajak daerah dan retribusi daerah harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat daerah;

2. Efisiensi dan efektivitas anggaran

Hal yang perlu diperhatikan dalam prinsip ini adalah bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Secara umum, kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan Daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja, bukan pendekatan incremental yang

sangat lemah landasan pertimbangannya. Oleh karenanya, dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas. Berkenan dengan itu, maka penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya akan merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran;

3. Anggaran berimbang dan defisit

Pada hakekatnya penerapan prinsip anggaran berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaannya. Apabila penerimaan yang telah ditetapkan dalam APBD tidak mampu membiayai keseluruhan pengeluaran, maka dapat dipenuhi melalui pinjaman daerah yang dilaksanakan secara taktis dan strategis sesuai dengan prinsip defisit anggaran. Penerapan prinsip ini agar alokasi belanja yang dianggarkan sesuai dengan kemampuan penerimaan daerah yang realistis, baik berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan keuangan, maupun pinjaman daerah. Di sisi lain, kelebihan target penerimaan tidak harus selalu dibelanjakan, tetapi dicantumkan dalam perubahan anggaran dalam pasal cadangan atas pengeluaran tidak tersangka, sepanjang tidak ada rencana kegiatan mendesak yang harus segera dilaksanakan;

4. Disiplin anggaran

Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk 1 (satu) tahun anggaran tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah,

sedangkan pencatatan atas penggunaan anggaran daerah sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD. Bila terdapat kegiatan baru yang harus dilaksanakan dan belum tersedia kredit anggarannya, maka perubahan APBD dapat disegerakan atau dipercepat dengan memanfaatkan pasal pengeluaran tak tersangka, bila masih memungkinkan. Anggaran yang tersedia pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran, oleh karenanya tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek melampaui batas kredit anggaran yang telah ditetapkan. Di samping itu pula, harus dihindari kemungkinan terjadinya duplikasi anggaran baik antar Unit Kerja antara Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan serta harus diupayakan terjadinya integrasi kedua jenis belanja tersebut dalam satu indikator kinerja. Pengalokasian anggaran harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan pelayanan masyarakat. Dengan demikian, akan dapat dihindari pengalokasian anggaran pada proyek-proyek yang tidak efisien;

5. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu,

anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun ekonomis kepada pihak legislatif, masyarakat maupun pihak-pihak yang bersifat independen yang memerlukan.

2.5. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Menurut Darwanto (2012:36) bahwa anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Dokumen anggaran daerah di Indonesia disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Proses penyusunan anggaran melibatkan dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Fungsi eksekutif (pemerintah daerah) adalah melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah, yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif (perwakilan rakyat) berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja.

Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak, yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal dan DPRD sebagai prinsipal yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nmor 13 Tahun 2006 Pasal 21 dijelaskan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) Nomor 2 tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA), LRA menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer transfer, surplus/defisit dan pembiayaan, yang masing-masing diperbandingkan dengan anggarannya dalam satu periode. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi

keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran dengan:

- (a) menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- (b) menyediakan informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

LRA menyediakan informasi yang berguna dalam memprediksi sumber daya ekonomi yang akan diterima untuk mendanai kegiatan pemerintah pusat dan daerah dalam periode mendatang dengan cara menyajikan laporan secara komparatif. RA dapat menyediakan informasi kepada para pengguna laporan tentang indikasi perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi:

- (a) telah dilaksanakan secara efisien, efektif, dan hemat;
- (b) telah dilaksanakan sesuai dengan anggarannya (APBN/APBD); dan
- (c) telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar, sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah. Metode analisis laporan realisasi anggaran yang biasa digunakan adalah dengan membandingkan anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

2.6. Pemerintahan Daerah

Pada umumnya, negara-negara di dunia memiliki perbedaan dalam hal konsep dan nilai yang mendasari pemahaman akan peranan pemerintahan daerah di negara masing-masing. Ada tiga aspek penting yang membedakannya:

- (1) Arti dan nilai yang menyertai istilah-istilah yang umum digunakan,
- (2) Nilai-nilai yang dipandang ideal, dan
- (3) Prinsip dan doktrin yang relevan.

Menurut Sarundajang (2007:23) bahwa secara historis, asal usul dari struktur pemerintahan daerah yang kita kenal saat ini berakar dari Eropa di abad ke-11 dan ke-12. Beberapa istilah yang digunakan untuk pemerintahanaa daerah masih termasuk lama, berasal dari Yunani dan Latin kuno. *Koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah-istilah pemerintahan daerah yang digunakan di Yunani sampai sekarang. *Municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-varianya berasal dari istilah hukum Romawi *municipium*. *City* (kota besar) berasal dari istilah Romawi *civitas*, yang juga berasal dari kata *civis* (penduduk). *County* (kabupaten) berasal dari *comitates*, yang berasal dari kata *comes*, kantor dari seorang pejabat kerajaan (Norton, 1994). Dalam perkembanganya, pemerintahan daerah kemudian dipandang sebagai unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam suatu negara berdaulat. Jenis pemerintahan ini termasuk unit perantara seperti Provinsi, unit dasar seperti Kota Besar (*county* atau *regency*) dan di beberapa negara, berupa subkota (*submunicipal*).

Menurut Sarman dan Makarao (2011:13) bahwa sejarah Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa, dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Perubahan Kedua Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut,

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 18A Undang Undang Dasar Tahun 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, atau antara Provinsi, Kabupaten serta Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Demikian juga dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa

yang diatur dengan undang-undang. Menurut Sunarno (2009:2), negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Menurut Widjaja (2012:8), pembangunan Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Berbicara tentang otonomi berarti kita berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain. Karena itu keperluan akan otonomi bukan hanya sebatas pada pemerintah daerah saja, tetapi juga pemerintahan negara. Keperluan adanya otonomi dalam negara dilatar belakangi oleh pengalaman masa lalu, dimana keberadaan negara hanya dianggap sebagai instrumen belaka dari kaum kapitalis. Kondisi ini kemudian melahirkan konsepsi Marx tentang *Instrumental State*. Demikian halnya negara - negara sosialis yang

menghendaki adanya otonomi dari pengaruh partai politik (Partai Komunis) yang cenderung mengintervensi kehidupan negara. Dalam hubungan ini negara menghendaki otonomi untuk memperkecil bahkan menghilangkan pengaruh-pengaruh maupun intervensi kaum kapitalis dan sosialis (Sarundajang, 2007:32).

Menurut Wasistiono (2010:126), Otonomi Daerah yang diberikan kepada Daerah merupakan sebuah peluang sekaligus tantangan bagi kemajuan bangsa. Disebut peluang karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumberdaya yang telah diserahkan, daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya alam, sumberdaya manusia, serta sumberdaya sosial - budaya. Disebut tantangan karena untuk mencapai kemajuan, daerah dituntut untuk bekerja keras dan bekerja cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (*money capital*), modal intelektual (*intellectual capital*) maupun modal sosial (*social capital*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitanya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan

diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik beratkan aspirasi daripada kondisi. Koesoemahatmadja dalam berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).

Menurut Salam (2007:88), dalam literatur Belanda otonomi berarti 'pemerintahan sendiri' (*zelfregering*) yang oleh Van Volenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Sedangkan dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi Negara, kata otonomi ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Namun demikian, walaupun otonomi itu sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independence*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada pemerintah daerah.

Otonomi Daerah yang dilaksanakan dalam Negara Republik Indonesia telah diatur kerangka landasannya dalam UUD NRI Tahun 1945, antara lain:

- a) Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

- b) Pasal 18 yang menyatakan:

“Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 18 ditetapkan antara lain :

- a) Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil
- b) Di daerah –daerah yang bersifat otonom (*streek and localerechts gemeenshappen*) ataubersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang”.
- c) Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dari sisi sejarah, perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam merealisasikan amanat Konstitusi telah dihadirkan berbagai macam peraturan perundang - undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah, antara lain (Widjaja, 2012:30):

- a) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945
- b) Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948
- c) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957
- d) Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965
- e) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Seiring dengan berjalanya waktu, perkembangan jaman dan karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebutuhan hukum masyarakat dan ketatanegaraan menurut

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan seiring dengan terjadinya reformasi pemerintahan, lahirlah Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Kaloh, 2013:1).

Tak lama setelah Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, hanya dalam medio beberapa tahun saja (Sekitar 5 Tahun), Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut dan diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hampir sekitar 10 Tahun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlaku, pada tahun 2014 dinyatakan dicabut dengan alasan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan Daerah sehingga ditetapkanlah Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru.

Walikota Subulussalam selaku Kepala Daerah diberikan kewenangan dan hak untuk menerbitkan Peraturan Walikota Subulussalam sebagai kebijakan tindak lanjut dan penjabaran dari aturan yang lebih tinggi di atasnya sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga walikota Subulussalam menetapkan Peraturan

Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam dan seluruh PNS dan ASN wajib mematuhi apa yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah tersebut.

2.7. Sistem Pembayaran Non Tunai

Kemajuan teknologi memiliki sifat yang multiplier karena memberikan manfaat yaitu memberikan kemajuan di berbagai bidang, salah satunya adalah sistem pembayaran (Sumarwan, 2015:3).

Pengertian sistem pembayaran non tunai menurut Mangani (2009:9) yaitu sebuah sistem yang di dalamnya terdapat peraturan, kontrak, teknisi dan fasilitas sebagai sarana untuk proses penyampaian, pengesahan maupun instruksi pembayaran yang membantu kelancaran suatu pertukaran “nilai” antar perorangan maupun pihak lain seperti bank maupun lembaga dalam negeri maupun internasional.

Tepat pada tanggal 14 Agustus 2014, Bank Indonesia meresmikan program barunya yaitu program Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT), gerakan ini ditujukan kepada masyarakat untuk mengenal sistem pembayaran yang baru dan mengajak masyarakat untuk beralih dari bertransaksi secara tunai menjadi non tunai.

Meskipun upaya GNNT tersebut telah dilaksanakan, namun bukan artinya sistem pembayaran tunai dihapuskan. Setidaknya Bank Indonesia juga tetap menyediakan uang untuk masyarakat, namun fungsi dari transaksi non tunai ini

sebagai alternatif yang memudahkan masyarakat untuk bertransaksi dan merasa praktis dalam melakukan jual beli.

Menurut Gubernur BI Agus Martowardojo pada kesempatan memimpin upacara HUT RI KE 69 yang ditulis dalam situs gerakannasionalnontunai.com mengatakan bahwa GNNT dilaksanakan untuk menjaga keamanan dan kenyamanan masyarakat, mengurangi tingkat korupsi, pencucian uang serta pembiayaan terorisme.

Cara yang dapat dilakukan dalam transaksi non tunai bisa dengan berbagai cara, mulai dari transaksi melalui *internet banking*, *automated teller machine* (ATM), kartu debit, kartu kredit maupun uang elektronik (*electronic money*). Kemajuan teknologi dalam proses data elektronik, informasi yang telah mengalami perbaikan, serta sistem komunikasi yang telah layak untuk di implementasikan dari *Electronic funds transfer system* (EFTS) atau dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai Sistem Transfer Dana Elektronik membuat saldo deposit di bank dapat di transfer secara instan di berbagai penjuru bangsa.

Implementasi EFTS secara lengkapnya membuat jaringan komputer secara nasional saling terhubung dan mengontrol transaksi kredit maupun debit masing-masing orang, perusahaan maupun pemerintah dengan jalur perubahan yang mampu membaca kartu dan transaksi secara transparan.

2.7.1. Instrumen Pembayaran Non Tunai

Menurut Simorangkir (2014:33) di dalam instrumen pembayaran non tunai, terdapat 2 jenis instrumen pembayaran, yakni instrumen pembayaran non tunai berbasis warkat dan berbasis kartu. Untuk pembayaran non tunai berbasis

warkat maka menggunakan instrumen berupa Cek, Bilyet Giro, Nota Debet, Wesel Bank dan Nota Kredit. Cek merupakan surat perintah tanpa syarat yang kegunaannya untuk membayar sejumlah dana yang telah tertera pada cek tersebut. Bilyet Giro merupakan surat perintah yang diberikan dari nasabah kepada bank untuk memindahbukukan uang di dalam rekening nasabah tersebut kepada nomor rekening lainnya sesuai dengan pernyataan nasabah. Nota Debet merupakan perintah pengambilan dana kepada bank lain dengan menggunakan warkat sebagai upaya untuk memperoleh keuntungan pada bank dan nasabah yang menggunakan warkat tersebut. Sebaliknya, Nota kredit adalah proses penyampaian dana atau nasabah pengguna warkat dengan memberikan warkat tersebut pada suatu bank untuk mentransfer dananya kepada bank lain dengan mengharapkan keuntungan terhadap bank dan nasabah yang menerima warkat tersebut. Sedangkan wesel bank dilakukan dengan menyertakan surat bukti penerimaan transfer kepada bank yang sama meski di kota yang berbeda dan proses penerimaan transfer tersebut ditagihkan kepada bank melalui kliring lokal.

Instrumen pembayaran non tunai yang kedua yakni menggunakan kartu.

1. Kartu Kredit

Menurut Ade dan Edia (2006:12) mendefinisikan kartu kredit (*credit card*) adalah alat pembayaran pengganti uang tunai dalam bentuk kartu yang dapat digunakan untuk transaksi pembelian barang dan jasa yang dapat dilakukan apabila pengguna tersebut mendapatkan tagihan dari penerbit kartu kredit yaitu bank sebagai penerbit atau bank lain yang bekerjasama dengan bank penerbit kredit tersebut.

Kartu kredit sebagai alat pembayaran pengganti uang tunai yang berupa kartu dan dapat kita gunakan dimana saja dan untuk melakukan pembelian apa saja selama tempat tersebut menyediakan alat untuk transaksi menggunakan kartu kredit atau pihak yang bekerja sama dengan penerbit.

2. Kartu Debet

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia No 14/2/PBI/2012, yang dimaksud dengan kartu debet adalah kartu APMK yang dapat digunakan untuk melakukan pembayaran atas kewajiban pembayaran seperti transaksi belanja yang mana terdapat kewajiban pembayaran dan di tanggung oleh pemegang kartu dari simpanan atau tabungan pemegang kartu kepada bank atau lembaga yang berwenang.

Menurut Kasmir (2014:72), kartu debet adalah pembayaran dari nasabah dengan cara pendebitan di rekening saat sedang menggunakan kartu. Sedangkan menurut Arief (2016:102) mendefinisikan kartu debet adalah alat berbentuk kartu plastik yang diterbitkan oleh suatu lembaga keuangan yang dapat digunakan untuk transaksi belanja dengan mendebet uang atau saldo yang ada dalam kartu debet pengguna lalu mengkredit saldo rekening yang ada pada penjual sebesar jumlah nominal yang dihabiskan untuk belanja tersebut.

3. *Charge Card*

Charge Card merupakan kartu yang diterbitkan oleh suatu lembaga keuangan untuk membeli barang maupun jasa di mana waktu pelunasannya berlaku setelah kartu telah berada di tangan pengguna dan pelunasannya dilakukan secara sekaligus (Sigit dan Totok, 2006:24).

Sedangkan menurut Hati (2009:12) mendefinisikan Charge Card sebagai kartu transaksi yang berlaku untuk pembelian semua jenis barang dan jasa dimana nasabah harus membayar kembali seluruh tagihannya dalam hitungan satu bulan kedepan dengan atau tanpa beban tambahan.

4. *Cash Card*

Cash Card juga bisa disebut kartu ATM yakni kartu yang diperoleh dari bank resmi pengelola keuangan yang berisi uang berupa tabungan atau rekening dan digunakan untuk transaksi pengambilan uang tunai melalui mesin ATM (*Automatic Teller Machine*) atau di bank saja. Bisa juga diambil melalui merchant lain ketika melakukan transaksi pembelian di tempat yang mana bekerjasama atau menyediakan alat pembayaran dari bank yang sama. Adapun pengambilan di bank yang berbeda sebenarnya bisa saja, namun berdasar dengan perjanjian kerja sama dengan satu bank.

Menurut pengertian Pasaleori (2012:29) bahwa cash card sebagai kartu tunai yang sama rupanya dengan ATM yang dapat digunakan untuk penarikan tunai dan dapat dilakukan di konter – konter bank maupun anjungan ATM. Dalam hal ini pemilik kartu ATM merupakan nasabah di bank dan memiliki rekening tabungan di bank.

5. *Electronic Money (E-money)*

Bank for International Settlement (BIS) mendefinisikan *Electronic money (E-money)* adalah produk stored value atau prepared card yang jumlah uang tersebut berada dalam kartu elektronik atau juga bisa disebut peralatan elektronik. Uang tersebut dapat diperoleh secara elektronik karena prosesnya melalui

penyetoran sejumlah uang tunai ke bank lalu dari pihak bank memindahkan uang tersebut dengan sistem transfer dana atau uang secara elektronik ke pemiliknya. Setelah itu pemilik akan dapat melakukan transaksi jual beli dengan kartu tersebut. Dimana jumlah saldo di dalam kartu tersebut bisa berkurang maupun bertambah. Berkurang karena pemilik melakukan pembelian barang, lalu saldo tersebut bertambah jika pembeli melakukan *top up* atau isi ulang saldo.

Uni Eropa mendefinisikan *E-money* sebagai nilai keuangan yang didalamnya terdapat 2 pihak antar claim dan issuer di mana nilai uang tersebut disimpan secara elektronik dan memiliki fungsi alternatif dalam pembayaran tunai atau kas. Jadi dapat disimpulkan, *E-money* adalah sebuah nilai uang yang disimpan secara elektronik yang memiliki fungsi menjadi substitusi dari pembayaran kas atau tunai. Ketika pembayaran kas atau tunai mengalami masalah atau terdapat kehambatan, maka transaksi *E-money* dapat menjadi solusi masalah tersebut (Shrier dkk., 2016).

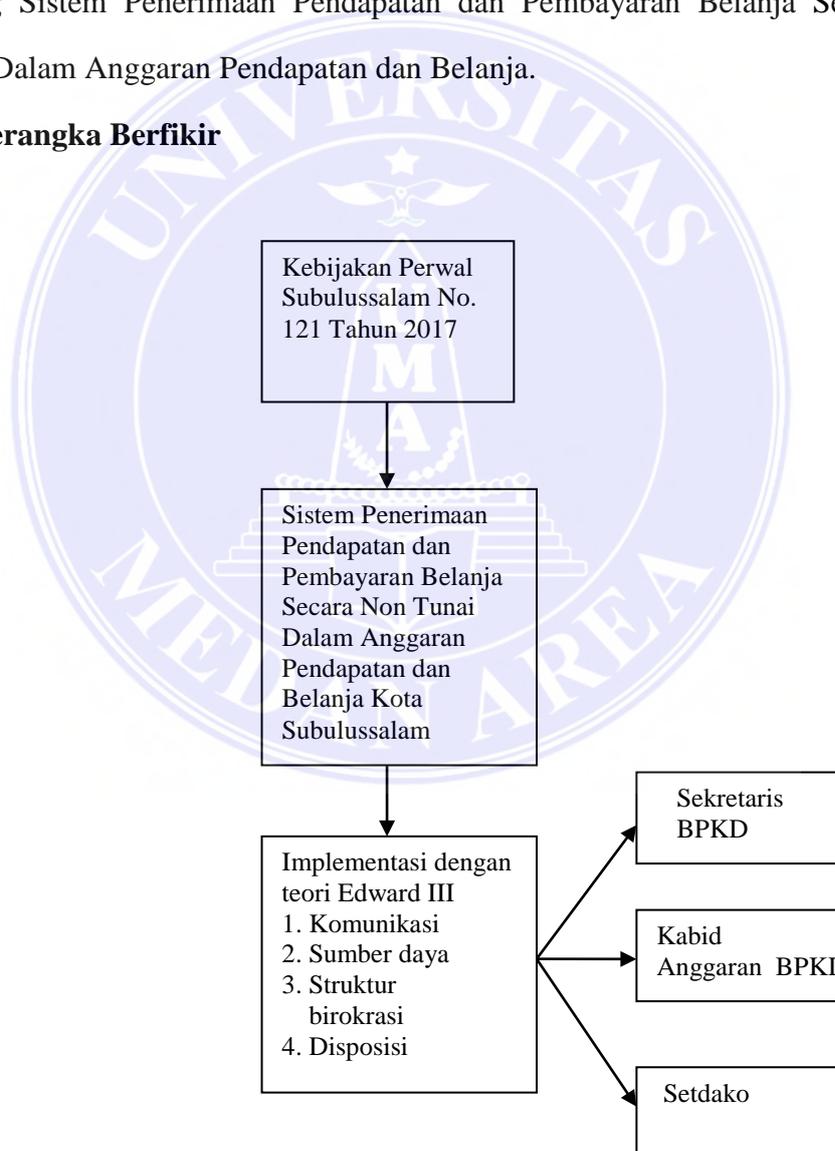
Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/ 8 /PBI/2014 pasal 1A ayat 1, uang elektronik (*E-money*) dibedakan menjadi dua jenis, yakni uang elektronik yang identitas penggunanya terdaftar atau diregistrasikan kepada penerbit atau bank dan identitas pengguna yang tidak terdaftar atau tidak teregistrasi di penerbit atau bank.

Penggunaan uang elektronik atau kartu (*E-money*) tanpa bunga dan tidak terjamin di Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dan dapat dengan mudah dipindahtangankan. Pengisian ulang saldonya pun dapat dilakukan di berbagai tempat, misal dari pihak bank, ATM, mesin EDC dan lain – lain.

2.8. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam apakah sudah terlaksana sesuai dengan peraturan tersebut dan faktor apa saja yang menjadi kendala dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja.

2.9. Kerangka Berfikir



Gambar 2.1. Bagan Kerangka Berfikir

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan membahas permasalahan-permasalahan yang dikemukakan berkaitan dengan Implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam. Penelitian ini dipaparkan secara deskriptif dengan metode pendekatan yuridis administrasi publik.

Penelitian deskriptif adalah prosedur yang bertujuan membuat pencandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau fenomena keadaan yang sedang terjadi. Digunakannya metode deskriptif ini, karena peneliti ingin memperoleh hasil yang benar-benar sesuai dengan fakta yang ada dan berkembang. Untuk pendekatan yuridis dalam penelitian ini dimaksudkan untuk membahas Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam, sedangkan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk melihat berlakunya Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang

Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam.

3.2. Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat penelitian ini dilakukan di Wilayah Kota Subulussalam khususnya pada Kantor Badan Pengelolaan Keuangan Daerah dan Sekretariat Daerah Kota Subulussalam sebagai pusat pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tepatnya pada Bendahara. Penelitian dilaksanakan pada bulan Januari 2019 s/d Maret 2019.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah penting dalam penelitian ilmiah karena data yang dihasilkan digunakan untuk memecahkan masalah yang ada. Alat pengumpul data berfungsi untuk mengumpulkan data-data di lapangan yang diperlukan dalam kegiatan penelitian.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan mendatangi secara langsung lokasi penelitian dan mengamati kejadian atau keadaan sebenarnya.

Adapun teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain :

1. Pengumpulan Data Primer

Yaitu perolehan data melalui kegiatan penulis langsung ke lokasi penelitian untuk mendapat data yang lengkap dan berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu:

- a. Wawancara (*interview*) merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi

antara peneliti dengan sumber data (informan). Komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Dalam penelitian ini komunikasi dilakukan secara langsung, wawancara dilakukan dengan cara “*face to face*” artinya peneliti berhadapan langsung dengan informan untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian dan peneliti mencatat jawaban dari informan.

- b. Pengamatan (observasi) adalah pengumpulan data untuk menjawab masalah penelitian dengan cara melakukan pengamatan yakni mengamati gejala yang diteliti secara langsung. Teknik pengamatan ini memungkinkan peneliti melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017.

2. Pengumpulan Data Sekunder

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi melalui literatur yang relevan dengan judul penelitian seperti buku-buku, artikel dan makalah yang memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi dokumentasi, yaitu suatu teknik pengumpulan data dari dokumen atau arsip-arsip termasuk internet yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

3.4. Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Bagong Suyatno (2010:172) bahwa Informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka

yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci yaitu:

1. Sekretaris Badan Pengelolaan Kekayaan Daerah Kota Subulussalam
2. Kabid Anggaran Badan Pengelolaan Kekayaan Daerah Kota Subulussalam
3. Bendahara Rutin Sekretariat Daerah Kota Subulussalam.

3.5. Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono (2009:430) bahwa "Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu".

Analisis data yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku. Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Sejalan dengan analisis yang dimaksud, maka dalam penelitian ini upaya penggambaran secara sistematis, aktual dan akurat mengenai implementasi Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017. Adapun 3 (tiga) komponen analisis data interaktif yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

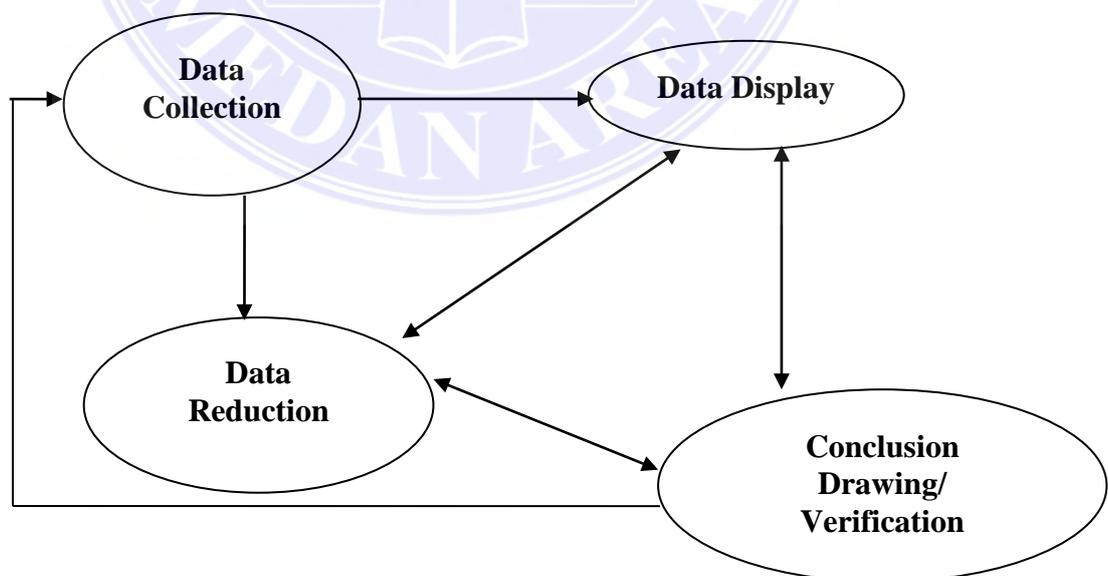
Data lapangan dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Dimaksudkan untuk memudahkan bagi peneliti guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menyajikan data dalam bentuk uraian yang naratif.

3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi.

Peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang dikumpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Akan tetapi, dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus akan ditarik kesimpulan seperti pada gambar di bawah ini :



Gambar 2.1. Komponen Dalam Analisis Data

Sumber: Sugiyono (2009:431)

Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

3.6. Definisi Konsep dan Operasional

3.6.1. Definisi Konsep

Menurut Singarimbun dan Efendi (2008:43), definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.
2. Sistem pembayaran non tunai adalah sebuah sistem yang di dalamnya terdapat peraturan, kontrak, teknisi dan fasilitas sebagai sarana untuk proses penyampaian, pengesahan maupun instruksi pembayaran yang membantu kelancaran suatu pertukaran “nilai” antar perorangan maupun pihak lain seperti bank maupun lembaga dalam negeri maupun internasional.
3. Transaksi non tunai bisa dengan berbagai cara, mulai dari transaksi melalui *internet banking*, *automated teller machine* (ATM), kartu debit, kartu kredit maupun uang elektronik (*electronic money*).

3.6.2. Definisi Operasional

Pada penelitian ini definisi operasional mengacu kepada teori Implementasi dari George Edward III, dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:

1. Komunikasi adalah proses untuk menyampaikan keputusan-keputusan dan perintah-perintah kepada personil-personil yang tepat untuk melaksanakannya, mencakup:
 - a. Transmisi (penyampaian pesan) yaitu saluran informasi yang dapat digunakan untuk menyampaikan suatu kebijakan
 - b. Kejelasan perintah tentang penyelenggaraan program agar dalam penerapannya tidak bertentangan dengan maksud dari si pembuat kebijakan.
 - c. Konsistensi perintah yang diberikan tentang penyelenggaraan program yang dilakukan.
2. Sumber daya adalah ketersediaan berbagai sumber daya meliputi sumber daya manusia dan financial untuk mendukung implementasi kebijakan, mencakup:
 - a. Kompetensi SDM sebagai sumber daya manusia yang bermutu dan profesional.
 - b. Sistem informasi berperan penting dalam setiap transaksi, baik transaksi tunai maupun transaksi non tunai.
 - c. Program pelatihan pegawai dibutuhkan agar pegawai benar-benar mampu memahami proses transaksi secara non tunai.

- d. Ketersediaan dana dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa yang diperlukan dalam mendukung proses implementasi.
3. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, mencakup:
 - a. Tanggungjawab implementor sampai batas-batas yang ditentukan sesuai dengan peranan masing-masing.
 - b. Komitmen bersama-sama menerapkan secara konsisten sesuai dengan isi atau maksud kebijakan yang ditetapkan.
 - c. Kesadaran atas pentingnya implementasi kebijakan.
 4. Struktur birokrasi adalah merujuk pada struktur organisasi dan standar operasional procedure (SOP) pada unit organisasi yang bertugas mengimplementasikan Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017, mencakup:
 - a. Pembagian tugas dimana tugas-tugas harus diatur secara jelas dalam arti tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.
 - b. Koordinasi agar semua kegiatan menjadi lebih terpadu dalam mencapai tujuan.
 - c. Prosedur transaksi sangat penting dalam melakukan transaksi keuangan, sehingga setiap orang dapat mengetahui dengan jelas bagaimana proses administrasi dilakukan agar transaksi dapat dilakukan dengan baik.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan data penelitian yang telah diuraikan dalam pembahasan dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemko Subulussalam belum sepenuhnya dapat menerapkan transaksi keuangan secara non tunai terhadap penerimaan pendapatan dan pengeluaran belanja sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan pada Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017.
2. Kendala yang dihadapi dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 belum dapat diatasi, karena memang terdapat banyak kondisi lapangan yang belum sesuai dengan pelaksanaan transaksi secara non tunai.
3. Pegawai pada Pemko Subulussalam masih kurang mampu menangani proses transaksi secara non tunai, sementara program pelatihan belum memadai karena peralatan yang tersedia khususnya untuk melakukan praktek sangat terbatas. Disamping itu, pegawai kurang berkomitmen untuk mengutamakan pekerjaan dibanding kepentingan organisasi, sehingga kurang mendukung dalam implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017.
4. Sistem informasi belum dapat mendukung implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017. Sistem informasi tidak dapat menyediakan lebih awal informasi mengenai berapa jumlah pembayaran

atas suatu jenis belanja. Sementara penerimaan pendapatan dari masyarakat umum sebagian besar masih dilakukan dengan sistem konvensional.

5. Sumber daya finansial yang dibutuhkan dalam proses implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 belum dapat tersedia sesuai kebutuhan, karena jumlah kebutuhan cukup besar sehingga tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

5.2. Rekomendasi

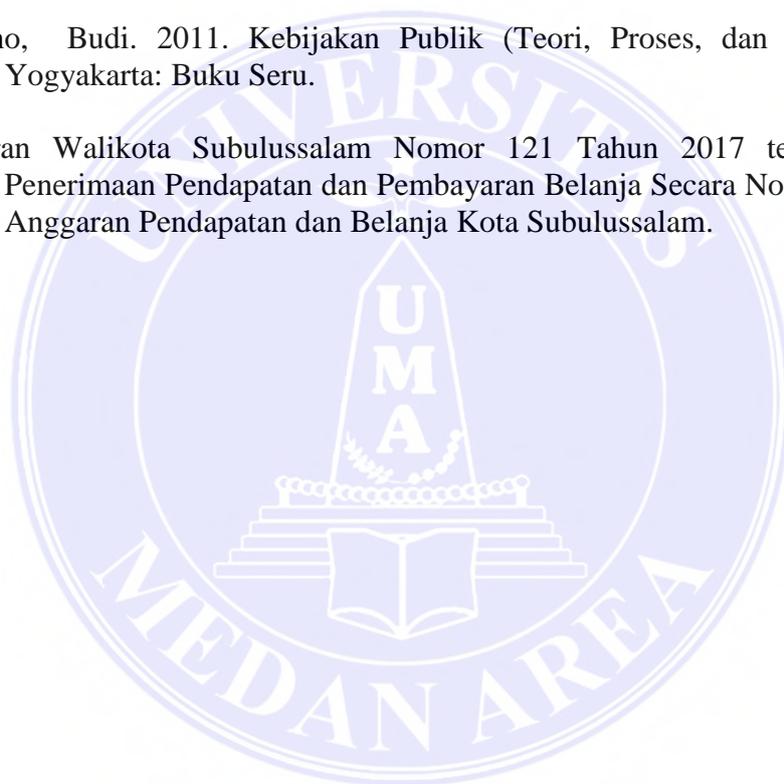
Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemko Subulussalam perlu membuat persiapan yang lebih baik untuk memenuhi berbagai kondisi yang sesuai dengan implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017, meliputi penyesuaian sistem informasi dan meningkatkan kompetensi pegawai, serta membuat penekanan kepada pegawai agar lebih berkomitmen terhadap pekerjaan dibanding urusan pribadi.
2. Pemko Subulussalam sebaiknya lebih cepat menyediakan anggaran untuk implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017, karena alokasi anggaran tersebut akan segera tertutupi dari pencegahan bocoran anggaran sebagai dampak dari penerapan transaksi keuangan secara non tunai.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade dan Edia. 2006. Sistem Pembayaran Kredit. Jakarta: Bumi Aksara.
- Arif, Bahtiar.et.al. 2014. Akuntansi Pemerintahan, Jakarta: Salemba Empat,
- Bastian. 2015. Keuangan Daerah, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, Yogyakarta.
- Darwanto. 2012. Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Dwinanto, Rafan. 2018. <https://kaltim.tribunnews.com/2018/04/27/baru-dua-pemerintahan-di-kaltim-yang-gunakan-transaksi-non-tunai>.
- Halim, Abdul. 2010. Akuntansi Keuangan Daerah, Edisi Jakarta: Salemba Empat.
- Hati, Herlina. 2009. Pembayaran Secara Kredit. Jakarta: Salemba Empat.
- Kaloh, 2013. Manajemen Keuangan Daerah, Jakarta: Erlangga.
- Kasmir. 2014. Manajemen Perbankan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mamesah. 2012. Sistem Administrasi Keuangan Daerah. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. 2012. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Andi.
- Pasaleori. 2012. Bank dan Perbankan. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sarman dan Makarao. 2011. Pemerintahan Daerah dan Pusat. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sarundajang, S.H. 2007. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Shrier dkk., 2016. Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya, Jakarta: Bumi Aksara.
- Solihin, Abdul Wahab, 2009. Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2012. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudirman. 2018. <http://portalsatu.com/read/ekbis/subulussalam-sosialisasikan-pembayaran-nontunai-ini-kata-merah-sakti-40542>.

- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Suyatno, Bagong. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Masmmedia.
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2008. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI
- Wasistiono. 2010. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi.
- Widjaja. 2012. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Winarno, Budi. 2011. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: Buku Seru.
- Peraturan Walikota Subulussalam Nomor 121 Tahun 2017 tentang Sistem Penerimaan Pendapatan dan Pembayaran Belanja Secara Non Tunai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Subulussalam.



PEDOMAN WAWANCARA

A. Komunikasi

Transmisi:

1. Apakah atasan menyampaikan informasi tentang keberadaan Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 ?
2. Apakah sosialisasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 kepada masyarakat umum sudah dilakukan dengan tepat ?
3. Apakah petugas yang terkait dengan transaksi non tunai mendapat kendala di lapangan berkomunikasi dengan atasannya ?

Kejelasan:

1. Apakah penyampaian informasi tentang kebijakan transaksi non tunai telah disertai dengan penjelasan yang memadai ?
2. Apakah atasan pada instansi mempunyai kemampuan yang baik dalam memberi penjelasan ?

Konsistensi:

1. Apakah setiap pegawai telah mampu memahami Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 ?
2. Dalam pelaksanaan dilapangan, apakah tahap tersebut sering mendapat kendala ?

B. Sumberdaya

Kompetensi SDM:

1. Apakah petugas yang menangani transaksi keuangan mempunyai hubungan yang baik dengan pihak-pihak terkait ?
2. Apakah pengalaman pegawai dalam melakukan transaksi keuangan sudah cukup lama ?
3. Apakah kompetensi pegawai dalam penanganan proses transaksi secara non tunai sudah memadai ?

Sistem Informasi:

1. Apakah sistem informasi pada Pemko Subulussalam sudah dapat mendukung implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 ?
2. Apakah wajib pajak perorangan, seperti pajak kendaraan dan pajak bumi dan bangunan masih dilakukan secara konvensional ?

Program Pelatihan Pegawai:

Apakah program pelatihan telah dilaksanakan untuk memenuhi kualifikasi pegawai dalam penanganan transaksi non tunai ?

Ketersediaan Dana:

Apakah dana yang tersedia untuk implementasi Perwal Subulussalam No. 121 Tahun 2017 sudah mencukupi kebutuhan?

C. Disposisi

Tanggungjawab:

1. Apakah pegawai sudah merasa bertanggungjawab untuk mewujudkan pelaksanaan kebijakan transaksi non tunai ?

2. Apakah pegawai menunjukkan tanggungjawab yang tinggi untuk menyelesaikan semua pekerjaan yang berhubungan dengan proses implementasi kebijakan transaksi non tunai ?

Komitmen:

1. Apakah pegawai mempunyai keinginan besar untuk mewujudkan transaksi non tunai ?
2. Apakah pegawai sudah dapat menunjukkan komitmen yang tinggi terhadap pekerjaan ?

Kesadaran atas Pentingnya Implementasi Kebijakan:

1. Apakah pegawai sudah memahami dengan baik bahwa transaksi yang dilakukan secara tunai mengandung risiko yang tinggi terhadap penyelewengan ?
2. Apakah pegawai sudah mempunyai kesungguhan untuk meningkatkan kemampuan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan ?

D. Struktur Birokrasi

Pembagian Tugas:

1. Apakah setiap pegawai yang menangani transaksi telah memahami pekerjaan masing-masing ?
2. Apakah pelaksanaan fungsi otorisasi dalam instansi Pemko Subulussalam sehubungan dengan transaksi keuangan telah dilakukan dengan baik ?

Koordinasi:

1. Apakah fungsi koordinasi telah dilaksanakan dengan baik ?
2. Apakah jalur koordinasi pada struktur organisasi telah dirancang dengan baik ?

Prosedur Transaksi:

1. Apakah prosedur transaksi yang dilakukan secara berulang-ulang telah dibuat atau dijelaskan dalam buku panduan ?
2. Apakah prosedur yang digunakan dalam proses transaksi keuangan sudah mendukung bagi implementasi transaksi secara non tunai ?



Gambar Kantor Walikota Subulussalam



Gambar Kantor Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Subulussalam

Gambar Wawancara dengan Hendrisal, SE Kabid Anggaran Badan Pengelolaan
Keuangan Daerah Kota Subulussalam



Gambar Wawancara dengan Hendrisal, SE Kabid Anggaran Badan Pengelolaan
Keuangan Daerah Kota Subulussalam