

BAB IV

ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengenalan Bab

Pemaparan dalam bab ini merupakan hasil temuan penelitian yang terdiri 4 tema utama (*nodes*). Semua *nodes* dalam peta analisis yang telah terbentuk dengan bantuan NVivo telah dijabarkan menjadi tema dalam narasi laporan ini. Pada coding pertama kali, peneliti memperoleh lebih dari 200 tema (*nodes*) untuk 4 rumusan masalah yang dianalisis. Jumlah tema ini merupakan jumlah terbanyak dan peneliti mencoba mengecek kembali untuk mencari tema-tema yang ternyata sama. Pada tahap kedua peneliti menyatukan beberapa tema yang sama padahal hanya berbeda kalimat, sehingga jumlah tema berkurang menjadi di bawah 150 tema. Begitu seterusnya peneliti lakukan, sampai pada saat membuat narasi, masih ada jumlah tema yang dikurangi kembali karena adanya kesamaan makna. Sampai pada tahap akhir, peneliti berhasil memperoleh tema yang benar-benar cocok dan tidak mengambang yang jumlahnya telah dirasionalkan menjadi 92 tema masing-masing untuk RM1 sebanyak 33 tema, RM2 sebanyak 24 tema, RM3 sebanyak 20 tema, dan RM4 sebanyak 15 tema.

Pembahasan diawali dengan penjelasan profil singkat kabupaten Kulon Progo. Topik ini merupakan gambaran umum objek penelitian yang sangat relevan untuk disampaikan sebelum masuk pembahasan rumusan masalah terkait dengan pembahasan penelitian. Topik berikutnya merupakan jawaban atas rumusan masalah penelitian seperti yang sudah disusun dalam bab-bab sebelumnya yaitu 1) gambaran

umum APBD yang menjadi objek pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo; 2) mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel di Kabupaten Kulon Progo; 3) budaya kerja yang membentuk terciptanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo; dan 4) perbaikan untuk Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah pada masa yang akan datang.

Dalam topik pertama tentang gambaran umum APBD yang menjadi objek pengelolaan keuangan daerah di kabupaten Kulon Progo, dipaparkan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran melalui penjelasan singkat masing-masing akun APBD dalam bentuk angka-angka, tabel, grafik dan ringkasan penjelasan setiap akun yang ada untuk tahun anggaran 2018 dengan mengambil anggaran tahun 2017 sebagai pembandingan. Pada topik kedua tentang mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel di Kabupaten Kulon Progo, berturut-turut dibahas kegiatan utama yang membentuk transparansi dan akuntabilitas ditinjau dari 4 tahapan mekanismenya.

Dalam topik ketiga tentang budaya kerja yang membentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo, dibahas tentang unsur-unsur budaya yang membentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan di Kabupaten Kulon Progo. Sementara untuk topik terakhir tentang perbaikan dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo, dibahas kekurangan dan kendala dalam

dan diberikan ulasan mengenai saran perbaikan yang peneliti tawarkan kepada pemerintah Kabupaten Kulon Progo agar di tahun mendatang agar dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas yang selama ini sudah terbangun dengan baik.

4.2 Profil Singkat Kabupaten Kulon Progo

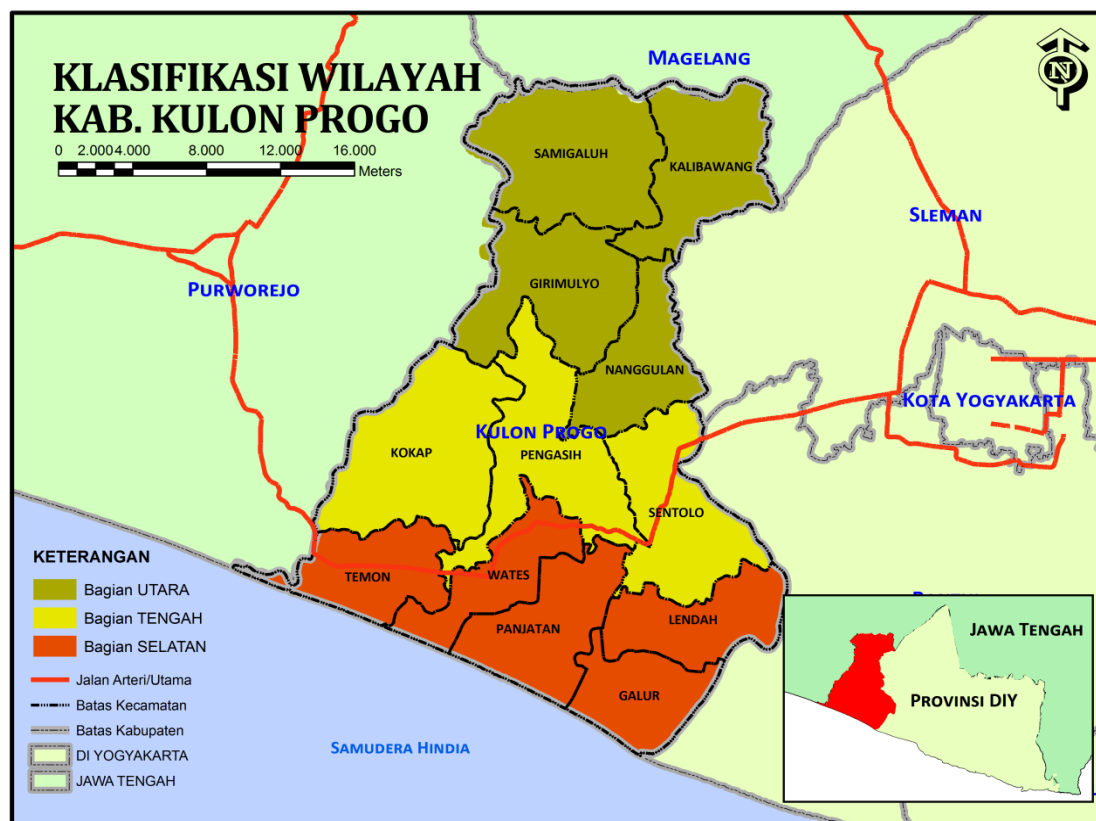
Bagian ini membahas 6 subtopik utama tentang gambaran umum objek penelitian yaitu profil Kabupaten Kulon Progo. Pokok bahasan terdiri dari sekilas pembentukan Kabupaten Kulon Progo, gambaran umum pemerintahan, ringkasan visi misi pembangunan, riwayat singkat perekonomian, kondisi umum keuangan daerah, dan dan sederet prestasi pembangunan yang sudah dilaksanakan.

4.2.1 Sekilas Terbentuknya Kabupaten Kulon Progo

Kulon Progo adalah salah satu dari 5 kabupaten/kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang letaknya kurang lebih 35 km ke arah barat dari pusat Kota Yogyakarta. Kabupaten yang memiliki semboyan *binangun* berbentuk gunung ini, terletak di antara Bukit Menoreh dan Samudera Hindia yang dilalui Sungai Progo di sebelah timur dan Sungai Bogowonto serta Sungai Glagah di bagian barat dan tengah. Kabupaten ini posisinya persis di tengah pulau jawa sehingga dijuluki *the jewel of java*, berada di antara 7°38'42" sampai dengan 7°59'3" Lintang Selatan dan 110°1'37" sampai dengan 110°16'26" Bujur Timur (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018).

Luas wilayah Kabupaten Kulon Progo adalah 58.623,512 hektar atau sekitar 586,28 km², dengan batas-batas administrasi wilayah yaitu di sebelah timur

berbatasan dengan sungai Progo yang memisahkan wilayah Kulon Progo dengan Kabupaten Sleman dan Bantul. Di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Magelang Propinsi Jawa Tengah, di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Purworejo Propinsi Jawa Tengah, sedangkan di sebelah selatan berhadapan dengan Samudra Indonesia (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018). Gambar 4.1 berikut ini adalah peta wilayah administratif Kabupaten Kulon Progo.



Gambar 4.1 Peta Administrasi Kabupaten Kulon Progo

Sumber: Diadopsi dari kulonprogokab.go.id, data per 31 Juli 2018.

Secara fisiografis, Kulon Progo terdiri dari dataran pantai di bagian selatan, di bagian tengah dan timur berupa topografi bergelombang sampai berbukit, dan di bagian barat serta utara berupa rangkaian perbukitan pegunungan yang dikenal sebagai perbukitan Menoreh. Sementara secara geografis/kewilayahan, Kabupaten Kulon Progo terletak pada jalur transportasi Jawa selatan yang terhubung dengan kota-kota di Jawa oleh jaringan transportasi.

Kabupaten Kulon Progo terbentuk pada tanggal 15 Oktober 1951, pada awalnya merupakan penggabungan 2 wilayah yaitu wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan wilayah Kadipaten Pakualaman. Sebelum perang Diponegoro (1825-1830), wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dijadikan pusat pemerintahan yang dijalankan oleh pepatih dalem. Namun pada masa setelah perang Diponegoro, wilayah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dibentuk menjadi 4 Kabupaten yaitu Kabupaten Pengasih (1831), Kabupaten Sentolo (1831), Kabupaten Nanggulan (1851), dan Kabupaten Kalibawang (1855). Pada tahun 1912, keempat kabupaten tersebut digabungkan menjadi satu dengan nama Kabupaten Kulon Progo dengan ibukota di Pengasih. Pada 16 Februari 1927, Kabupaten Kulon Progo dibagi lagi menjadi 2 Kawedanan yaitu Kawedanan Pengasih yang meliputi kepanewon Lendah, Sentolo, Pengasih dan Kokap/sermo. Kawedanan Nanggulan meliputi kepanewon Watumurah/Girimulyo, Kalibawang dan Samigaluh, dan ibukotanya dipindahkan ke Sentolo (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2010).

Daerah selatan yang merupakan wilayah Kadipaten Pakualaman, pada mulanya merupakan daerah yang terpisah-pisah yang masuk Keprajan Kejawen yang berada di sebelah barat Sungai Progo dan dikuasai oleh Pangeran Notokusumo. Pada tahun 1813, sentono ndalem Paku Alam menyatukan letak wilayahnya yang terpisah-pisah tersebut menjadi satu kesatuan setingkat kabupaten dan diberi nama Kabupaten Karang Kemuning dengan ibukota di Brosot. Pada tahun 1877, Sri Paduka Paku Alam V mengganti nama Karang Kemuning menjadi Adikarta dengan beribukota di Bendungan. Kabupaten Adikarta terdiri dua kawedanan (distrik) yaitu kawedanan Sogan dan kawedanan Galur. Kawedanan Sogan meliputi kapanewon (onder distrik) Wates dan Temon, sedangkan Kawedanan Galur meliputi kapanewon Brosot dan Panjatan. Pada tahun 1903, ibukota Adikarta dipindahkan ke Wates (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2010).

Pada 5 September 1945 Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah Kasultanan dan Pakualaman adalah daerah yang bersifat kerajaan dan daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia. Pada tahun 1951, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII sepakat melakukan penggabungan antara wilayah Kasultanan yaitu Kabupaten Kulon Progo dengan wilayah Pakualaman yaitu Kabupaten Adikarta. Atas dasar kesepakatan tersebut, maka oleh pemerintah pusat dikeluarkan UU No. 18 tahun 1951 yang ditetapkan tanggal 12 Oktober 1951 dan diundangkan tanggal 15 Oktober 1951. Undang-undang ini mengatur tentang perubahan UU No. 15 tahun 1950 untuk penggabungan Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Adikarta

dalam lingkungan DIY menjadi satu kabupaten dengan nama Kabupaten Kulon Progo (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2010).

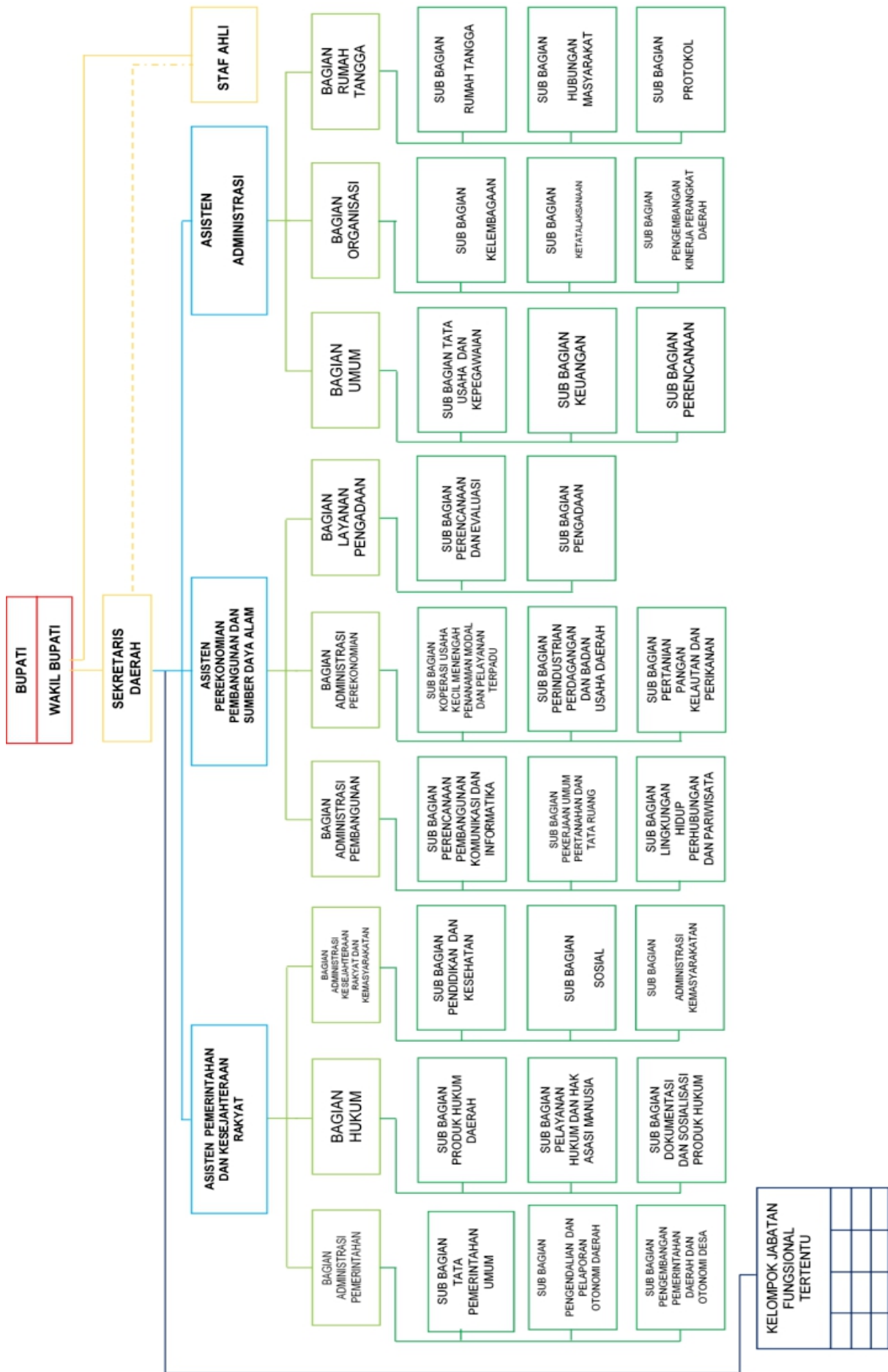
4.2.2 Gambaran Umum Pemerintahan

Kabupaten Kulon Progo memiliki 12 kecamatan, 87 desa, 1 kelurahan, 918 pedukuhan, 1.862 RW dan 4.472 RT. Dua belas kecamatan tersebut adalah Girimulyo, Galur, Kalibawang, Kokap, Lendah, Nanggulan, Panjatan, Pengasih, Samigaluh, Sentolo, Temon, dan Wates. Ibukota atau pusat pemerintahan berada di Kecamatan Wates (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018). Secara yuridis formal, pemerintahan mulai dijalankan sejak diberlakukannya Undang-undang UU No. 18 tahun 1951 pada tanggal 15 Oktober 1951. Tanggal ini merupakan hari jadi Kabupaten Kulon Progo. Sejak didirikan tahun 1951 sampai dengan memasuki usianya yang ke-67 pada Oktober 2018, Kulon Progo telah dipimpin oleh 25 orang Bupati (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2010). Pada saat laporan penelitian ini di-*publish*, Kulon Progo dipimpin oleh pasangan Bupati Hasto Wardoyo bersama Wakil Bupati H. Sutedjo. Bagi sang Bupati yang berprofesi sebagai dokter spesialis kebidanan dan kandungan ini, jabatan yang diemban sekarang merupakan jabatan periode kedua yang dimulai 2017-2022, setelah sebelumnya berkuasa sejak tahun 2011-2016 (kulonprogokab.go.id).

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Kabupaten Kulon Progo telah menerapkan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pengelompokan organisasi perangkat daerah telah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 elemen,

yaitu Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, Badan/Fungsi Penunjang, dan Staf Pendukung. Kelima elemen ini sering disebut sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah yang mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah merupakan merupakan fungsi penunjang yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran tugas-tugas dinas daerah (Republik Indonesia, 2016).

Untuk memperkuat koordinasi, secara administrasi bupati dan wakil bupati dibantu oleh 5 orang staf ahli Bupati, masing-masing staf ahli bidang hukum dan politik, staf ahli bidang pemerintahan, staf ahli bidang pembangunan, staf ahli bidang kemasyarakatan dan SDM, dan staf ahli bidang ekonomi dan keuangan (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2016). Mulai tahun 2017 struktur pemerintahan Kabupaten Kulon Progo memiliki 39 OPD yang terdiri dari 2 sekretariat, 8 kantor, 4 badan, 12 dinas, 1 inspektorat, dan 12 kecamatan (kulonprogokab.go.id). Dalam menunjang fungsinya, Kulon Progo memiliki jumlah pegawai yang setiap tahunnya selalu menurun. Sejak tahun 2015 tercatat sebanyak 10.386 orang yang terdiri dari 7.889 orang PNS daerah dan 2.497 orang PNS pusat (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2010). Gambar 4.2 berikut ini adalah struktur organisasi pemerintah kabupaten Kulon Progo.



Gambar 4.2 Struktur Organisasi Kabupaten Kulon Progo

Sumber: Diadopsi dari Sekretariat Kab. Kulon Progo, Data per 31 Juli 2018 (setda.kulonprogokab.go.id)

4.2.3 Ringkasan Visi Misi Pembangunan Daerah

Visi dan misi yang akan dijalankan oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo saat ini adalah adopsi pendekatan politis dalam perencanaan pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2017-2022 yang merupakan visi dan misi dari kepala daerah terpilih dan juga merupakan penjabaran lima tahun ketiga dari visi dan misi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Kulon Progo Tahun 2005-2025. Adapun visi pembangunan jangka panjang pemerintah kabupaten Kulonprogo yang tercantum dalam RPJPD 2005-2025 adalah "*Masyarakat Kabupaten Kulon Progo yang Maju, Mandiri, Sejahtera Lahir dan Batin*" (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2007). Sementara visi pembangunan jangka menengah yang tercantum dalam RPJMD 2017-2022 adalah "*Terwujudnya Masyarakat Kulon Progo yang Sejahtera, Aman, Tenteram, Berkarakter, dan Berbudaya Berdasarkan Iman dan Taqwa.*" (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2017a).

Untuk mencapai visi Kabupaten Kulon Progo, maka dalam RPJPD 2005-2025 dirumuskan 8 misi jangka panjang pembangunan yaitu (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2007):

1. Mewujudkan masyarakat Kulon Progo berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab berdasarkan Pancasila;
2. Mewujudkan masyarakat Kulon Progo berdaya saing;
3. Mewujudkan masyarakat Kulon Progo yang demokratis berlandaskan hukum;
4. Mewujudkan Kulon Progo yang aman, damai dan bersatu;

5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan;
6. Mewujudkan Kulon Progo asri dan lestari;
7. Mewujudkan wilayah pantai dan laut Kulon Progo yang maju dan mandiri;
8. Mewujudkan Kulon Progo berperan penting dalam lingkup regional maupun nasional

Sementara dalam RPJMD tahun 2017-2022 juga dirumuskan 4 (empat) misi pembangunan jangka menengah sebagai pejabaran dari misi dalam RPJPD sebagai berikut (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2017a):

1. Mewujudkan sumber daya manusia yang sehat, berprestasi, mandiri, berkarakter dan berbudaya.
2. Menciptakan sistem perekonomian yang berbasis kerakyatan.
3. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam lingkungan kehidupan yang aman, tertib dan tenteram.
4. Mewujudkan pembangunan berbasis kawasan dengan mengoptimalkan sumber daya alam dan didukung oleh teknologi serta infrastruktur yang berkualitas.

4.2.4 Riwayat Singkat Perekonomian Daerah

Kebijakan perekonomian Kabupaten Kulon Progo diarahkan pada sektor-sektor yang memberikan andil pertumbuhan yang cukup besar dalam perekonomian yaitu sektor-sektor yang dapat meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat Kulon Progo secara langsung. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, pada tahun 2015 laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kulon Progo tumbuh sebesar 4,64% atau mengalami percepatan dibanding tahun 2014 yang mencapai 4,46%. Masing-masing

kategori lapangan usaha mengalami pertumbuhan yang positif walaupun tidak ada lapangan usaha yang mencatatkan pertumbuhan di atas 2 digit. Kategori lapangan usaha jasa keuangan dan asuransi merupakan lapangan usaha dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi yaitu sebesar 8,09% (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2016).

Berdasarkan proyeksi tahun 2017, Kabupaten Kulon Progo memiliki jumlah penduduk sebanyak 421.295 jiwa yang terdiri atas 207.245 jiwa penduduk laki-laki dan 214.050 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan tahun 2016, penduduk Kulon Progo mengalami pertumbuhan 1,11% per tahun. Kepadatan penduduk rata-rata 711 jiwa/km², dengan kepadatan tertinggi terletak di kecamatan Wates dengan kepadatan 1.514 jiwa/km² dan terendah di Samigaluh sebesar 381 jiwa/km² (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018). Dengan jumlah penduduk pada tahun 2017 tersebut, maka nilai PDRB atas dasar harga berlaku lebih dari Rp9,06 triliun, sementara untuk Produk Domestik Regional Bruto atau PDRB berdasarkan harga konstan adalah Rp6,97 triliun.

PDRB per kapita Kabupaten Kulon Progo tahun 2017 sebesar Rp21,78 juta rupiah (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018). Distribusi persentase PDRB ini masih didominasi oleh sektor pertanian dengan kontribusi sebesar 18,93%, disusul di urutan kedua sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor 14,03%, dan di urutan ketiga ditempati sektor industri pengolahan dengan kontribusi 12,39%. Sektor usaha dengan kontribusi terkecil yakni sektor

pengadaan listrik dan gas dengan kontribusi sebesar 0,09% (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018).

Selama kurun waktu 2013 s/d 2017, laju inflasi di Kabupaten Kulon Progo tahun 2017 berada di kisaran 4,20% dan inflasi terendah tahun 2016 sebesar 2,29% (Badan Pusat Statistik, 2018). Walaupun perhitungan inflasi di Kulon Progo masih mengacu pada inflasi kota Yogyakarta, inflasi tersebut mengalami pertumbuhan yang rendah sebesar rata-rata -14,62% dengan penyumbang inflasi tertinggi tahun 2016 adalah bahan makanan sebesar 4,77% dan terendah disumbang oleh transportasi, komunikasi, dan jasa keuangan sebesar -2,06%. Jumlah inflasi ini masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan rata-rata nasional dari tahun 2013-2016 yang sebesar 3,02% pada tahun yang sama. Hal ini kemudian menyebabkan laju pertumbuhan ekonomi pada 2017 diprediksi sebesar 4,75% dan pada 2018 diproyeksi kembali naik menjadi 5% (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2018).

Tantangan dan prospek perekonomian daerah dalam pelaksanaan pembangunan Kabupaten Kulon Progo mulai tahun 2018 adalah pembangunan bandara baru *New Yogyakarta International Airport (NYIA)* di Kecamatan Temon dan ditetapkannya Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) Borobudur akan menjadi pemicu pertumbuhan ekonomi di Kulon Progo. Hal ini didukung juga oleh ketersediaan sumber daya alam dan infrastruktur yang memadai, kondisi keamanan dan ketertiban yang relatif kondusif, dan adanya kawasan peruntukan industri menjadi daya tarik tersendiri bagi investor. Dengan semangat *The Jewel of Java*, potensi pertumbuhan ekonomi tersebut terus dipacu sehingga memunculkan beberapa pembangunan Mega

Proyek di daerahnya misalnya Penambangan Pasir Besi, Pelabuhan Tanjung Adikarto, serta kawasan industri lainnya.

4.2.5 Sekilas Gambaran Keuangan Daerah

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, saat ini Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah mempublikasikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Tahun Anggaran 2017 yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). LKPD tersebut memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Prestasi ini merupakan opini WTP yang ke-5 kalinya sejak tahun anggaran 2013. LKPD tersebut terdiri dari 7 laporan yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Operasional (LO), Neraca, Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), Laporan Aliran Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Dalam LRA tahun anggaran 2017, penerimaan daerah terrealisasi sebesar Rp1.440,88 milyar atau 98,91% dari target anggaran. Sementara pengeluaran daerah tercapai sebesar Rp1.341,23 milyar atau 94,92% dari target anggaran. Dari jumlah ini terjadi defisit anggaran sebesar Rp59,39 milyar yang kemudian ditutup dari pembiayaan netto daerah. Sementara dalam Neraca daerah, pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki total aset sebesar Rp1.778,17 triliun. Jumlah total aset ini didominasi oleh aset tetap hampir lebih dari 85% atau sebesar Rp1.501,69 triliun. Dari sisi modal, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki ekuitas sebesar

Rp1.761,03 triliun dengan total utang sebesar Rp17,15 milyar atau sebesar 0,96% dari total asset (BPK Perwakilan Propinsi DIY, 2018).

Dari sisi aliran kas, pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki aliran kas positif dari aktivitas operasi sebesar Rp243,82 milyar. Dari jumlah ini Kabupaten Kulon Progo memiliki aliran kas yang dominan dikuasai oleh aktivitas investasi karena aliran kas bebas negatif sebesar Rp258,16 milyar karena besarnya pengeluaran belanja modal yang mencapai Rp267,77 milyar sehingga menghasilkan sisa kas sebesar Rp54 milyar. Jumlah belanja modal ini terbilang kecil jika dibandingkan dengan belanja pegawai yang mencapai Rp639,21 milyar (BPK Perwakilan Propinsi DIY, 2018) dan ini menandakan prioritas pembangunan infrastuktur masih kurang optimal. Ringkasan laporan keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo tahun anggaran 2017 dapat dilihat dalam lampiran 5 di halaman 370.

4.2.6 Sederet Prestasi Pembangunan Daerah

Sejak tahun 2012-2018 di bawah kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo, pembangunan Kabupaten Kulon Progo mengalami kemajuan pesat dan menjadi salah satu daerah paling maju dan prestisius di Indonesia. Prestasi bupati yang menang telak 85,62% suara di pemilihan periode keduanya tahun 2017 itu dimulai dari adanya predikat bahwa Kulon Progo adalah kabupaten termiskin di propinsi DIY dengan jumlah angka kemiskinan mencapai 23,62% pada tahun 2011 (Badan Pusat Statistik Kabupaten Kulon Progo, 2018). Kepala daerah jebolan UGM tersebut langsung melakukan 5 gerakan perubahan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayahnya (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2017a). Terdapat beberapa

prestasi yang sudah tercapai di beberapa bidang terutama 5 bidang-bidang utama yang menjadi prioritas pembangunan (Kulonprogokab.go.id, 2018).

Dalam bidang UMKM, ada program Bela Beli Kulonprogo yaitu program ekonomi kerakyatan yang berisi semangat merebut pasar di daerah sendiri dengan cara menyenangkan, menggunakan, dan membeli produk-produk lokal yang dibuat sendiri oleh rakyat Kulon Progo. Program ini terdiri dari antara lain program memproduksi air minum kemasan dengan nama “AirKu” melalui PDAM Kulon Progo, program mewajibkan PNS dan pelajar di Kulon Progo untuk membeli dan memakai batik *geblek renteng* buatan rakyat Kulon Progo di hari-hari tertentu, program mewajibkan PNS membeli 10 kg beras setiap bulan dari petani Kulon Progo, program mewajibkan semua pemborong bangunan untuk membeli material buatan rakyat Kulon Progo, dan program kerja sama Alfamart/Indomart yang membuka usaha di Kulon Progo dengan koperasi Toko Milik Rakyat atau Tomira (Kulonprogokab.go.id, 2018).

Di bidang kesehatan diantaranya terdapat 2 program pembangunan prorakyat yaitu program Kawasan Tanpa Rokok yaitu kebijakan bebas asap rokok yang melarang beredarnya rokok dan iklan rokok di daerah Kulon Progo yang diatur melalui Peraturan Daerah. Walaupun dampak dari kebijakan ini membuat pendapatan dari pajak daerah menurun, tapi paling tidak kebijakan ini merupakan apresiasi moral yang membela hak kesehatan masyarakat. Satunya lagi adalah kebijakan bebas biaya berobat di RSUD Wates bagi seluruh rakyat Kulon Progo yang dikenal sebagai *universal coverage* yang dalam pembayarannya pemerintah daerah menanggung

biaya kesehatan setiap warganya sebesar Rp5 juta per orang. Selain bebas biaya juga setiap pasien tanpa pandang bulu diberikan layanan bebas kamar rawat inap tanpa dibedakan menurut kelas (Kulonprogokab.go.id, 2018).

Dalam bidang pertanian, ada program kebijakan mengganti Beras Miskin (Raskin) menjadi Beras Daerah (Rasda) yang sebelumnya dipasok sendiri oleh Bulog. Pemkab memfasilitasi pembentukan gapoktan (gabungan kelompok tani). Mereka juga dilatih untuk mengikuti berbagai pelatihan. Untuk melakukan pelatihan Pemkab kemudian membentuk Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB). Petani diajak tidak hanya menjual hasil panen dalam bentuk gabah, tetapi memproses dan mengemasnya menjadi beras. Mereka juga difasilitasi mesin giling dan bantuan permodalan serta pelatihan manajemen atau pengelolaan. Pemkab kemudian mengajak dan menjalin kerjasama dengan Bulog. Bulog membeli beras untuk raskin dari petani setempat atau gapoktan. Sedangkan dari sisi petani sendiri pendapatan juga meningkat. Beras produksi gapoktan ini dengan kemasan yang bagus juga sudah dijual di minimarket-minimarket di Kulon Progo (Kulonprogokab.go.id, 2018).

Dalam bidang pemberdayaan masyarakat, pemda meluncurkan kebijakan unik yaitu bedah rumah tanpa menggunakan APBD maupun APBN dalam bentuk program *gentong rembes* (gotong royong rakyat bersatu). Sistem pelaksanaan program ini dilakukan setiap hari minggu dengan menggerakkan ibu-ibu PNS untuk mengumpulkan uang yang setiap bulannya bisa terkumpul sebanyak Rp250 juta. Penggunaannya untuk memperbaiki rumah warga yang rusak dengan mengalokasikannya setiap rumah Rp10 juta per pekan, sehingga setiap bulan ada 4

rumah yang berhasil dibangun. Sudah 4 tahun gerakan ini berjalan telah menghasilkan 3.050 rumah selesai dibangun (Kulonprogokab.go.id, 2018).

Dalam bidang pemerintahan, prestasi dapat dilihat dengan adanya berbagai inovasi seperti keterbukaan informasi, penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, perizinan *online*, jemput bola, perizinan simultan atau penyederhanaan dengan satu berkas bisa keluar satu bahkan tiga izin sekaligus. Selain itu juga menyusun sistem informasi geografis, membuat desk investasi, bahkan kalau ada investasi skala besar langsung ditangani oleh tim. Pemkab Kulonprogo juga sudah punya Perda maupun Perbup tentang kemudahan dalam hal penanaman modal, yang mendapat nilai positif dari Lembaga Ombudsmen Daerah (LOD) khususnya terhadap kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (Kulonprogokab.go.id, 2018).

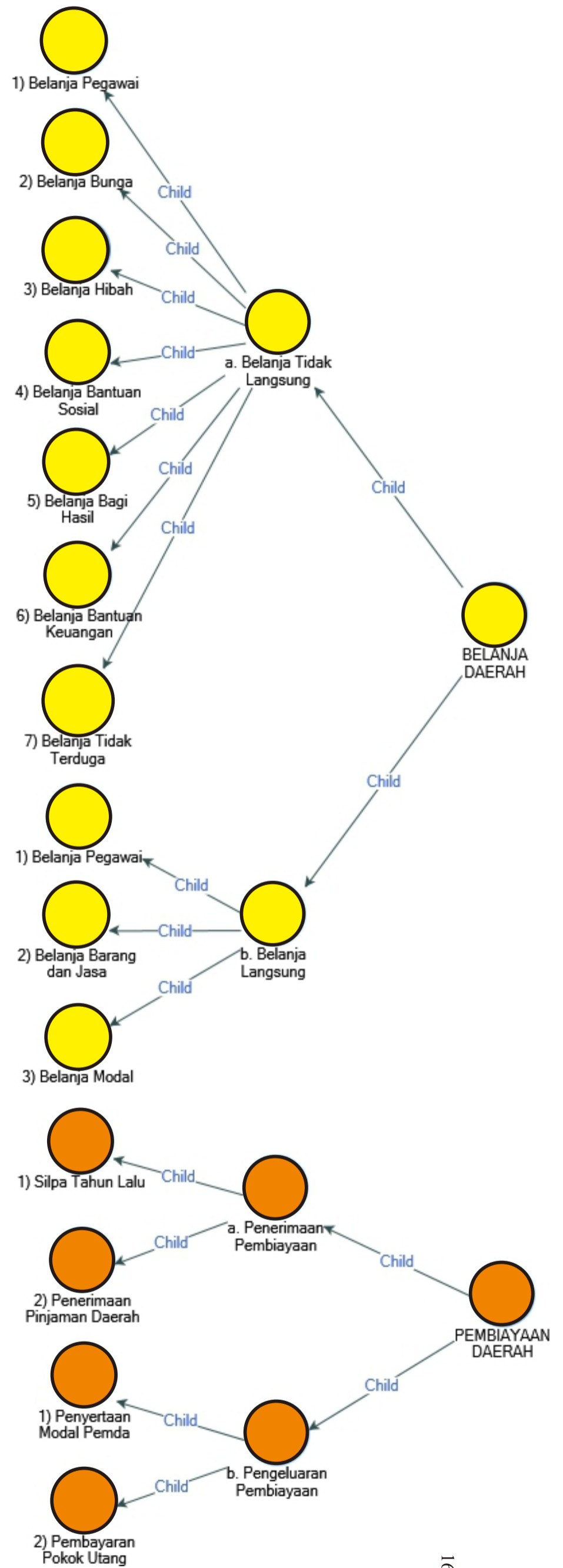
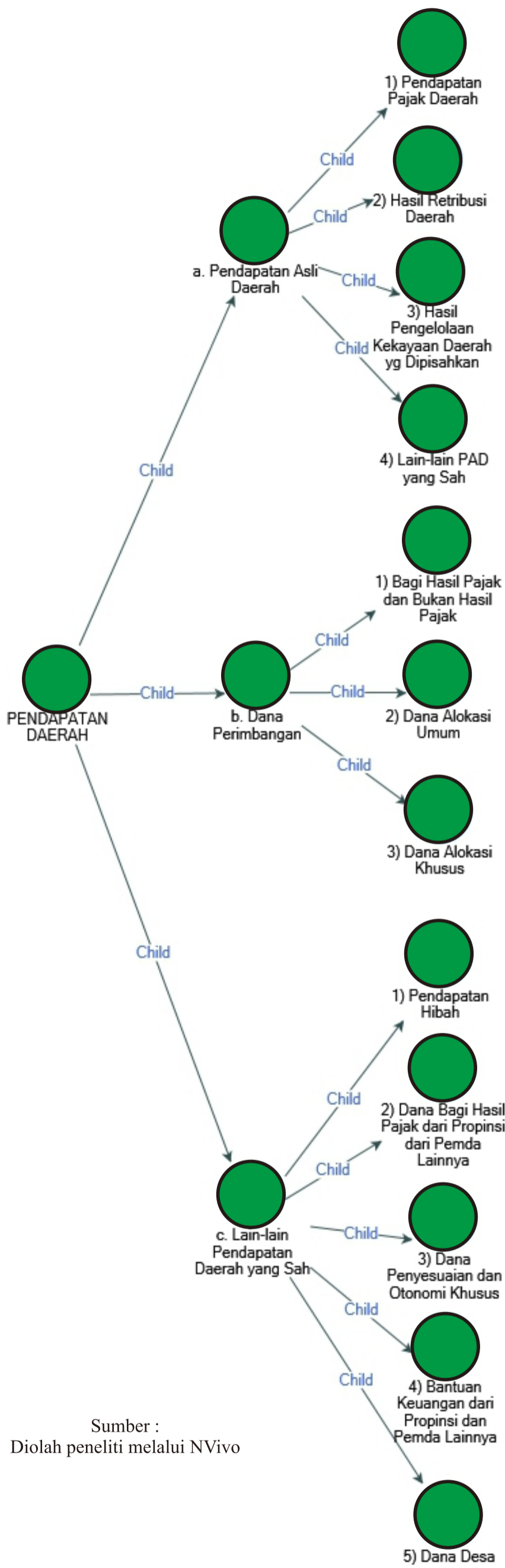
Keberhasilan seluruh program dan kebijakan pembangunan yang telah diterapkan di Kulon Progo bisa dilihat dari meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan menurunnya angka kemiskinan Kulon Progo hingga 5,8% yaitu dari 21,54% pada tahun 2013 menjadi 16,74% pada tahun 2014. Dampak keberhasilan semua program prorakyat adalah diakuinya program kerakyatan ekonomi berdikari tersebut oleh dunia internasional melalui Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada 12 Mei 2018. Selain itu lebih dari 70 penghargaan berskala nasional juga telah diraih oleh Bupati Kulon Progo (Kulonprogokab.go.id, 2018).

4.3 Gambaran Umum APBD yang Menjadi Objek Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Kulon Progo

Dalam pembahasan topik ini, anggaran yang dibahas menggunakan APBD perubahan tahun anggaran 2017 dan APBD penetapan tahun anggaran 2018 (sebelum perubahan 2018). Gambaran umum APBD dipaparkan dalam bentuk postur APBD. Postur APBD adalah bentuk atau keadaan, susunan atau struktur dari akun-akun yang membentuk anggaran menjadi satu kesatuan yang memperlihatkan posisi keuangan daerah dan disajikan dalam angka-angka seperti yang diamanatkan dalam Permendagri No.13 Tahun 2006. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo telah mensahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2018 (sebelum perubahan) dengan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017. Pembahasan berikut peneliti kutip dari Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018 dan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD-P) Tahun Anggaran 2017 (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2017 dan 2017a). Ringkasan APBD Tahun 2018 dan Perubahan APBD Tahun 2017 berdasarkan kedua peraturan daerah tersebut dapat dilihat dalam lampiran 6 di halaman 381 dan 382.

Terdapat 3 akun besar yang membentuk struktur APBD Kabupaten Kulon Progo, yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Postur yang terdiri dari tiga kesatuan akun ini memperlihatkan besarnya APBD Kabupaten Kulon Progo tahun anggaran 2018 adalah Rp1.530,54 milyar. Jumlah dana sebesar

pendapatan daerah itu akan digunakan untuk belanja daerah sebesar Rp1.533,28 milyar. Ini artinya terdapat kekurangan anggaran sebesar Rp2,74 milyar yang akan ditutup dari sumber pembiayaan daerah. Ringkasan postur APBD tahun anggaran 2018 yang diperbandingkan dengan APBD Perubahan tahun anggaran 2017 tersebut dapat dilihat dari peta yang telah diolah melalui NVivo seperti pada gambar 4.3. Dari peta tersebut setiap akun dalam APBD akan dijelaskan secara singkat 3 akun besar yaitu pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah yang secara keseluruhan dapat dilihat dalam tabel 4.1 berikut.



Sumber :
Diolah peneliti melalui NVivo

Gambar 4.3 Peta Analisis Akhir
Postur APBD Kabupaten Kulon Progo Tahun Anggaran 2018

Tabel 4.1 Ringkasan Postur APBD Kabupaten Kulon Progo Tahun Anggaran 2017 dan 2018

NAMA AKUN	ANGGARAN		NAIK (TURUN)		KOMPOSISI	
	Tahun 2017	Tahun 2018	Jumlah	Persen	Tahun 2017	Tahun 2018
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Rp 242.829.753.092	Rp 207.069.271.745	-Rp 35.760.481.347	-14,73%	16,85%	13,53%
Dana Perimbangan	Rp 967.937.059.000	Rp 993.976.585.000	Rp 26.039.526.000	2,69%	67,18%	64,94%
Lain-lain PAD yang Sah	Rp 230.114.742.583	Rp 329.496.636.119	Rp 99.381.893.536	43,19%	15,97%	21,53%
Pendapatan Daerah	Rp1.440.881.554.675	Rp 1.530.542.492.864	Rp 89.660.938.189	6,22%	100,00%	100,00%
Belanja Tidak Langsung	Rp 847.339.962.070	Rp 828.097.598.749	-Rp 19.242.363.321	-2,27%	56,48%	54,01%
Belanja Langsung	Rp 652.932.799.317	Rp 705.190.894.115	Rp 52.258.094.798	8,00%	43,52%	45,99%
Belanja Daerah	Rp1.500.272.761.387	Rp 1.533.288.492.864	Rp 33.015.731.477	2,20%	100,00%	100,00%
Surplus (Defisit) APBD	-Rp 59.391.206.712	-Rp 2.746.000.000	Rp 56.645.206.712	-95,38%	4,12%	0,18%
Penerimaan Pembiayaan	Rp 69.122.706.712	Rp 13.000.000.000	-Rp 56.122.706.712	-81,19%	4,80%	0,85%
Pengeluaran Pembiayaan	Rp 9.731.500.000	Rp 10.254.000.000	Rp 522.500.000	5,37%	0,68%	0,67%
Pembiayaan Daerah	Rp 59.391.206.712	Rp 2.746.000.000	-Rp 56.645.206.712	-95,38%	4,12%	0,18%
Silpa (Sikpa) APBD	-Rp 0	Rp -	Rp 0	-100,00%	104,12%	100,18%

Sumber: Diadaptasi dari Perda Kab.Kulon Progo No.11 dan No.13 Tahun 2017.

4.3.1 Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah total keseluruhan penerimaan uang melalui rekening kas umum pemerintah kabupaten Kulon Progo yang menambah ekuitas dana, merupakan hak pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam satu tahun anggaran, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah kabupaten Kulon Progo (Republik Indonesia, 2010). Pendapatan daerah dalam APBD tahun ini dianggarkan sebesar Rp1.530,54 milyar. Jumlah pendapatan ini bersumber dari 3 akun yaitu Pendapatan Asli daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah bagian dari pendapatan daerah yang bersumber dari potensi daerah itu sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Republik Indonesia, 2010). Dalam APBD tahun anggaran 2018, PAD dianggarkan sebesar Rp207,06 milyar atau turun 14,73% dibanding tahun anggaran 2017 yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan oleh pemerintah pusat setiap tahun anggaran melalui transfer ke APBD dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, kebutuhan daerah, dan besaran pendanaannya. Dana ini muncul sebagai konsekuensi adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dana ini bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta antar-pemerintah daerah sendiri,

sehingga pemberiannya juga didasarkan atas pemberian tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas ekonomi dan keseimbangan fiskal (Republik Indonesia, 2010). Untuk tahun anggaran 2018, Kabupaten Kulon Progo mendapat alokasi dana perimbangan ini sebesar Rp993,98 milyar atau naik 2,69% dibanding tahun anggaran 2017 yang berjumlah Rp967,94 milyar. Dana ini terdiri dari 3 akun yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah akun yang disediakan khusus untuk menganggarkan penerimaan daerah yang berasal dari luar Kabupaten Kulon Progo yang tidak termasuk dalam jenis penerimaan pendapatan asli daerah dan dana perimbangan (Kementerian Dalam Negeri, 2006). Pada tahun anggaran 2018, Kabupaten Kulon Progo memperoleh penerimaan dari pendapatan ini sebesar Rp329,49 milyar dan pada tahun 2017 sebesar Rp230,11 milyar atau naik sebesar 43,19%. Pendapatan ini berasal dari pendapatan hibah, dana bagi hasil pajak dari propinsi, dana penyesuaian, bantuan keuangan dari propinsi, dan dana desa.

4.3.2 Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, dan merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran, serta tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah kabupaten Kulon Progo (Republik Indonesia, 2010). Belanja daerah merupakan gambaran dari komitmen pemerintah Kabupaten Kulon Progo terhadap pembangunan masyarakat sehingga perlu diperhatikan dengan baik. Dalam tahun anggaran 2018,

Pemkab Kulon Progo menganggarkan belanja daerah sebesar Rp1.523,29 milyar atau sedikit naik 2,2% dari tahun anggaran 2017. Jenis belanja ini terdiri dari 2 yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yang ada di Kabupaten Kulon Progo (Republik Indonesia, 2010). Contoh belanja tidak langsung adalah pembayaran gaji pegawai negeri sipil di Kabuapten Kulon Progo. Pada tahun anggaran 2018, belanja ini diproyeksikan sebesar Rp828,09 milyar atau turun 2,2% dibanding tahun 2017. Belanja ini terdiri dari 7 item yang sebagian besar habis dianggarkan untuk membayar belanja pegawai yang diproyeksikan sebesar hampir 75% dari total belanja tidak langsung atau sama dengan 40,36% dari total belanja daerah.

Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan (Republik Indonesia, 2010). Pada tahun anggaran 2018, belanja ini diproyeksikan sebesar Rp705,19 milyar atau mengalami kenaikan 8,0% dibanding tahun 2017. Pada tahun 2017, belanja yang terdiri dari 3 item ini sebagian besar dialokasikan untuk membayar belanja barang dan jasa yang diproyeksikan sebesar 53% dari total belanja langsung. Berbanding terbalik dengan tahun 2017, pada anggaran tahun 2018, belanja ini didominasi oleh belanja modal dengan presentase sebesar hampir 52% dari total belanja langsung.

4.3.3 Pembiayaan Daerah

Pembiayaan daerah adalah semua transaksi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah kabupan Kulon Progo baik penerimaan maupun pengeluaran yang perlu

dibayar atau diterima kembali yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus anggaran (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2009). Hasil perhitungan anggaran Kabupaten Kulon Progo masing-masing pada tahun anggaran 2018 dan 2017 memperlihatkan angka yang defisit. Oleh karena itu angka yang defisit ini harus ditutup dengan pembiayaan netto. Jika terjadi defisit anggaran, maka defisit ini harus ditutup dengan penerimaan pembiayaan, dan sebaliknya jika terjadi surplus anggaran, maka surplus ini harus ditutup dengan pengeluaran pembiayaan. Hasil perhitungan pembiayaan daerah sering disebut dengan Silpa jika terjadi surplus dan disebut Sikpa jika terjadi defisit atau sering juga disebut Silpa negatif.

Undang-undang mewajibkan hasil perhitungan Silpa/Sikpa harus menghasilkan angka nol, artinya bahwa penerimaan pembiayaan mula-mula harus dapat menutup defisit anggaran yang terjadi. Namun jika penerimaan pembiayaan itu masih melebihi untuk menutup defisit, maka kelebihan tersebut harus segera dimanfaatkan lagi melalui pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan muncul sebagai indikasi bahwa secara anggaran masih ada belanja yang belum bisa dibayarkan dengan pendapatan yang ada atau semua penerimaan dari pemerintah yang berupa pendapatan masih kurang untuk membiayai pengeluaran. Sementara pengeluaran pembiayaan muncul sebagai indikasi bahwa secara anggaran masih ada dana dari penerimaan pembiayaan yang belum dimanfaatkan untuk membiayai belanja.

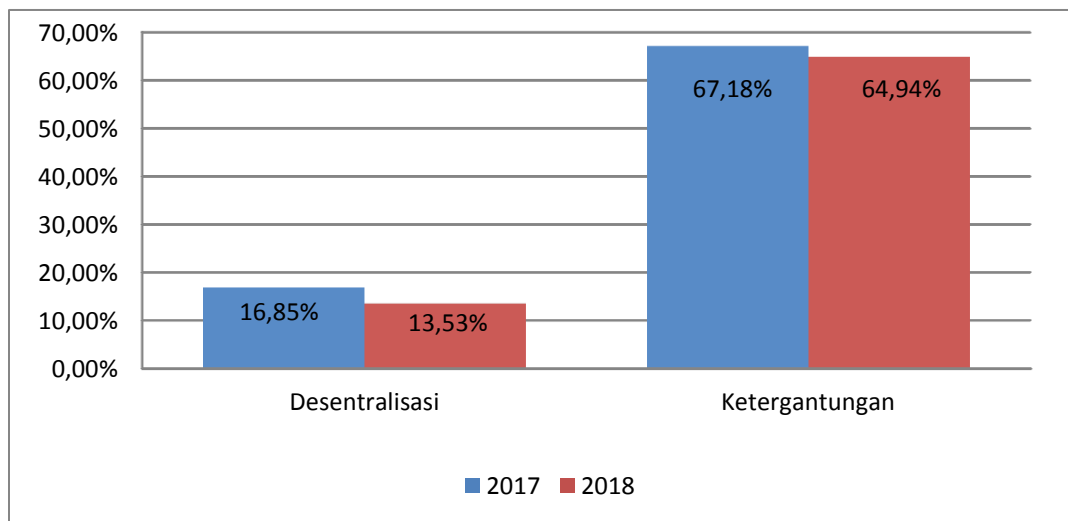
Pada tahun anggaran 2017, pembiayaan netto dianggarkan sebesar Rp59,39 milyar. Sementara pada tahun anggaran 2018 turun drastis 95,38% atau sebesar Rp2,75 milyar dibanding tahun anggaran sebelumnya. Angka ini sama dengan jumlah defisit yang terjadi. Jumlah pembiayaan tersebut terdiri dari dua yaitu penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan adalah semua penerimaan Rekening Kas Umum Daerah antara lain berasal dari penerimaan pinjaman, penjualan obligasi pemerintah, hasil privatisasi perusahaan daerah, penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pihak ketiga, penjualan investasi permanen lainnya, dan pencairan dana cadangan (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2014). Sedangkan pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran Rekening Kas Umum Daerah antara lain pemberian pinjaman kepada pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan (Sekretariat Daerah Kabupaten Kulon Progo, 2014).

Dari pemaparan semua akun-akun APBD di atas, untuk akun pendapatan daerah dapat dilihat dari indikator rasio derajat desentralisasi dan ketergantungan keuangan. Untuk akun belanja daerah, dapat dianalisis dari rasio belanja daerah. Sedangkan untuk akun surplus/defisit dan pembiayaan bisa dianalisis dari rasio pembiayaan daerah.

4.3.4 Rasio Derajat Desentralisasi dan Ketergantungan Keuangan

Derajat desentralisasi adalah rasio yang dihitung melalui perbandingan antara jumlah pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah. Sementara rasio

ketergantungan keuangan merupakan rasio yang dihitung melalui perbandingan antara pendapatan transfer dengan total pendapatan daerah (Mahmudi, 2010:142) seperti yang diperlihatkan dalam gambar 4.4 berikut ini.



Gambar 4.4 Grafik Derajat Desentralisasi dan Rasio Ketergantungan Keuangan Kabupaten Kulon Progo T.A 2017 dan 2018

Sumber: Diadaptasi dari Perda Kab.Kulon Progo No.11 dan No.13 Tahun 2017.

Menurut rasio derajat desentralisasi dan rasio ketergantungan keuangan, APBD Kabupaten Kulon Progo sangatlah kurang ideal. Dari gambar 4.4 dapat ditentukan bahwa kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah yang dimiliki Kabupaten Kulon Progo untuk tahun anggaran 2018 hanya sebesar 13,53%, lebih rendah atau mengalami penurunan dibanding tahun 2017 sebesar 16,85%. Ini artinya bahwa kemampuan penyelenggaraan autonomi daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih sangat rendah. Kewenangan untuk mengelola fungsi-fungsi pelayanan publik yang berasal dari potensi sumber daya alam dan sumber daya

manusia yang dipercayakan oleh pemerintah pusat belum dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

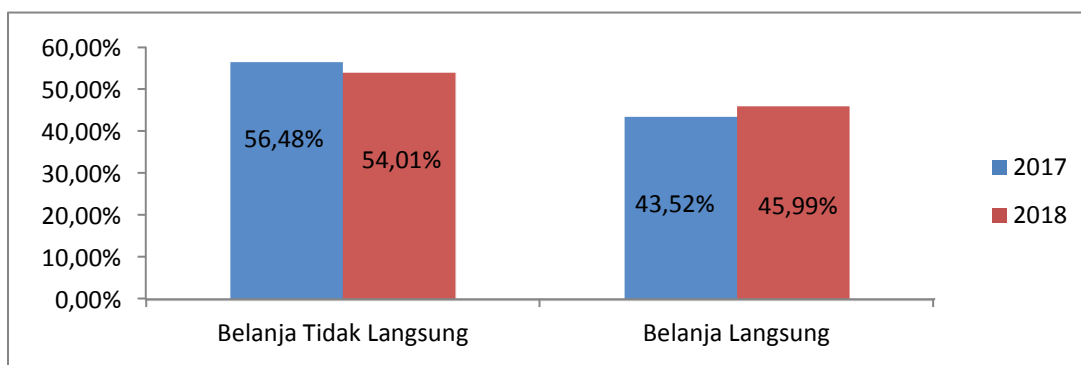
Akibat kecilnya derajat desentralisasi ini, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo tidak akan mampu mengurangi persoalan pemerintahan akibat meningkatnya jumlah unit-unit pemerintahan dan fungsi spesialisasi yang dibutuhkan sehingga mengurangi kemampuan pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam memenuhi permintaan publik. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan diselenggarakan secara sentralisasi. Semakin berkembang organisasi yang dimiliki oleh Kabupaten Kulon Progo, maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Walaupun tanggungjawab akhir segala persoalan ada pada pemerintah pusat, besarnya kebebasan untuk berinisiatif dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat masih 86,47% dikontrol oleh pemerintah pusat.

Dari rasio ketergantungan keuangan, dapat diketahui bahwa kontribusi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah yang dimiliki Kabupaten Kulon Progo untuk tahun anggaran 2018 masih sangat tinggi yaitu 64,94%, lebih baik jika dibanding tahun 2017 yang lebih tinggi lagi yaitu sebesar 67,18%. Ini artinya bahwa pemerintah Kabupaten Kulon Progo masih kurang optimal dalam menggali dan meningkatkan pendapatan asli daerah atau dengan kata lain hanya 35,06% potensi pendapatan daerah yang dapat digali dan diberdayakan menjadi pendapatan daerah. Dalam konteks era autonomi daerah, memang logis kalau dana perimbangan keuangan sudah sewajarnya menjadi hak setiap pemerintah daerah, tetapi ketergantungan yang sangat tinggi kepada pemerintah pusat sebenarnya sangat

merugikan pemerintah Kabupaten Kulon Progo sendiri. Salah satu alasannya adalah pemerintah Kabupaten Kulon Progo akan menjadi lupa diri terhadap kemampuan dan potensi daerahnya sendiri.

4.3.5 Rasio Belanja Daerah

Berdasarkan rasio belanja daerah, APBD juga memperlihatkan komposisi yang kurang ideal. Membandingkan porsi antara kedua jenis belanja itu terlihat anggaran belanja langsung lebih kecil dari anggaran belanja tidak langsung seperti pada gambar 4.5 berikut ini.



Gambar 4.5 Grafik Komposisi Belanja Langsung dan Tidak Langsung terhadap Total Pendapatan Kabupaten Kulon Progo T.A 2017 dan 2018

Sumber: Diadaptasi dari Perda Kab.Kulon Progo No.11 dan No.13 Tahun 2017

Dari gambar 4.5 mengindikasikan bahwa komposisi belanja daerah Kabupaten Kulon Progo ini masih terlihat lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Porsi belanja tidak langsung sebesar 54,01% pada tahun anggaran 2018 mengartikan bahwa mayoritas dana transfer yang diperoleh dari pemerintah pusat akan banyak terserap untuk belanja tidak langsung. Sementara porsi belanja langsung yang hanya sebesar

45,99% pada tahun anggaran 2018 menunjukkan bahwa pembangunan fasilitas dan infrastruktur yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kulon Progo pada kenyataannya nanti belum akan terakomodir semuanya dengan baik.

4.3.6 Analisis Pembiayaan Daerah

APBD memperhitungkan defisit berturut-turut tahun anggaran 2017 sebesar Rp59,39 milyar dan tahun anggaran 2018 sebesar Rp2,746 milyar. Jumlah surplus ini sebenarnya bukan menunjukkan adanya penghematan tapi karena adanya kesenjangan anggaran atau disebut *budget slack*. Secara eksplisit memang tidak bisa dibuktikan. Tetapi secara implisit bisa dijelaskan bahwa terdapat 2 penyebabnya yaitu dipengaruhi oleh kemampuan pemkab Kulon Progo dalam mengestimasi pendapatan dan kemampuan SKPD dalam melaksanakan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya.

Penyebab pertama yaitu dari sisi estimasi pendapatan, berdasarkan realisasi pendapatan asli daerah sejak tahun anggaran 2016 dan 2017 dalam LKPD Pemkab Kulon Progo Tahun 2017, bisa dilihat bahwa secara umum hampir semua target PAD bisa tercapai yaitu 103% untuk 2017 dibanding tahun 2016. Namun pada anggaran tahun 2018 target pendapatannya diturunkan atau dengan angka dari Rp242,8 milyar untuk 2017 (angka setelah perubahan) menjadi Rp207,06 milyar untuk 2018 (angka sebelum perubahan). Ini mengindikasikan bahwa potensi pendapatan sebenarnya lebih besar dari jumlah yang dianggarkan. Di sinilah terjadi *budget slack* untuk anggaran pendapatan.

Penyebab kedua yaitu dari sisi estimasi belanja, berdasarkan realisasi belanja daerah sejak tahun anggaran 2016 dan 2017 dalam LKPD Pemkab Kulon Progo Tahun 2017, bisa dilihat bahwa secara umum hampir semua target belanja tidak terrealisasi atau hanya mencapai 95% untuk 2017 dibanding tahun 2016. Namun pada anggaran tahun 2018 target belanja daerahnya justru dinaikkan atau dengan angka dari Rp1.341,23 milyar untuk 2017 (angka setelah perubahan) menjadi Rp1.533,29 milyar untuk 2018 (angka sebelum perubahan). Ini mengindikasikan bahwa kebutuhan belanja sebenarnya kecil dari jumlah yang dianggarkan. Di sinilah terjadi *budget slack* untuk anggaran belanja.

Dengan demikian secara umum dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kulon Progo untuk tahun anggaran 2018 adalah sehat. Namun jika dilihat secara detil dari total pendapatan, penerimaannya masih kurang optimal dan jika dilihat dari total belanja, pengeluarannya juga masih termasuk kategori ideal walaupun masih terdapat *budget slack* dari sisi penganggarannya.

4.4 Mekanisme Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Mekanisme pengelolaan keuangan daerah merupakan tahapan yang *rigid* dan wajib dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah karena telah diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Setiap daerah memiliki mekanisme dan prosedur pengelolaan keuangan daerah yang sudah berbentuk aturan turunan dan mekanisme ini sudah menjadi pengetahuan publik. Oleh

karena itu peneliti tidak akan membahas mekanisme umum ini karena mekanisme ini pasti sama di semua pemerintah daerah dan yang membedakannya hanyalah budaya kerja dan dimensi transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya.

Pembahasan mekanisme pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada teori *knowledge conversion*. Pada bagian ini dibahas tentang pengetahuan eksplisit (*explicit knowledge*) yang berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas. Dalam pembahasan ini transparansi dan akuntabilitas merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam menjelaskan mekanisme pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu dalam uraian berikut tidak dipisahkan antara transparansi dan akuntabilitas dan masing-masing tidak dibuatkan penjelasan tersendiri.

Terdapat 3 komponen pengetahuan *explicit knowledge*, yaitu 1) database; 2) manual yang terdiri dari buku, dokumen, laporan, panduan, peraturan, serta sistem dan prosedur; dan 3) kajian ilmiah, kebijakan, dan program komputer. Setiap komponen pengetahuan *explicit knowledge*, terbagi lagi ke dalam kegiatan transparansi dan akuntabilitas menurut 4 tahapan, yaitu mekanisme perencanaan, mekanisme pelaksanaan, mekanisme penatausahaan, dan mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban.

4.4.1 Mekanisme Perencanaan yang Transparan dan Akuntabel

Mekanisme perencanaan adalah tahapan awal pengelolaan keuangan daerah dalam merencanakan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo yang dimulai dari penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), penyusunan Visi Misi Bupati, penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD), penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), dan penyusunan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS).

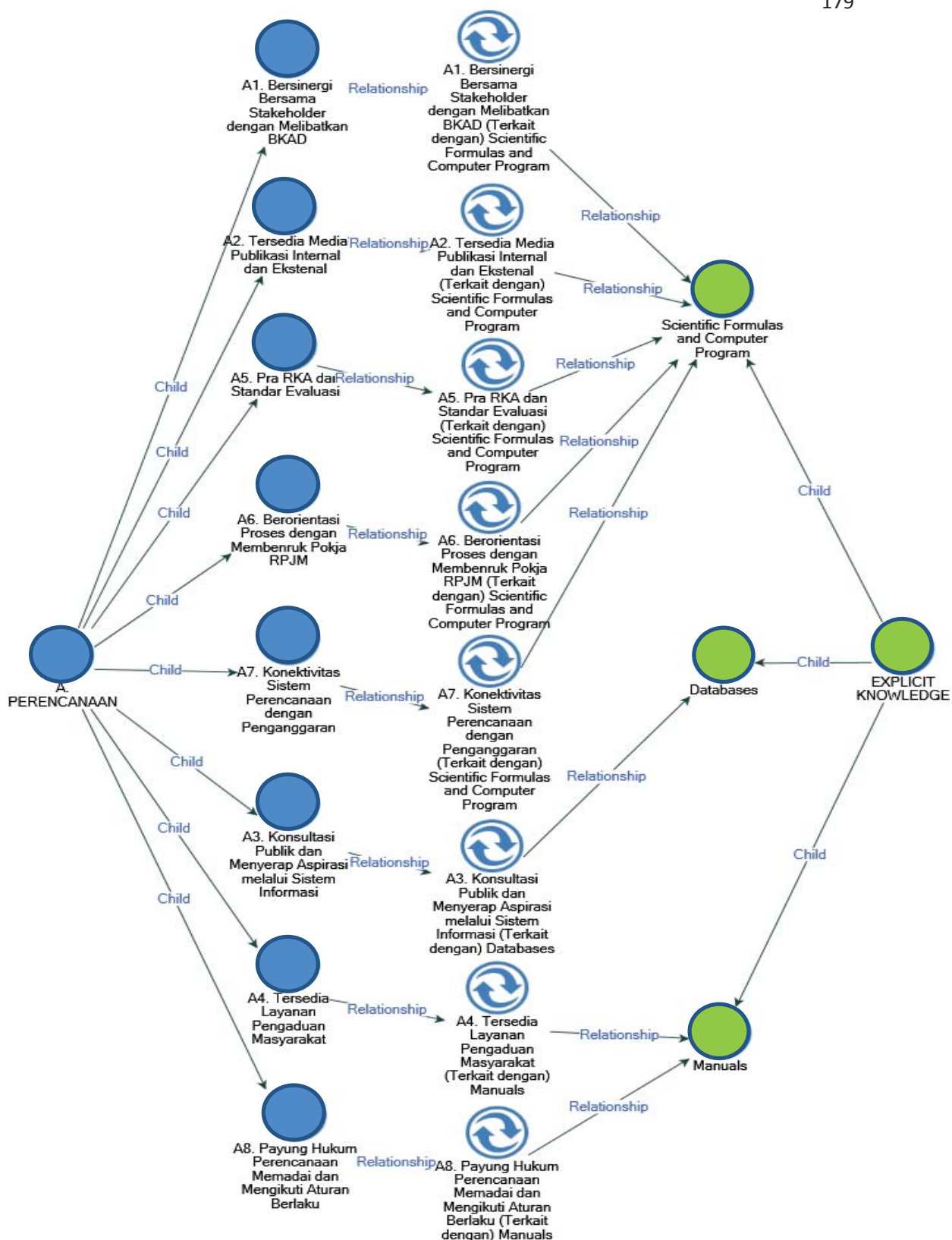
Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terlibat dalam penyusunan perencanaan ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dengan melibatkan Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD). Bappeda memiliki peran dalam membuat kebijakan strategis dan prioritas pembangunan dari sisi konsepnya. Sedangkan BKAD berperan mencari sumber-sumber penerimaan dalam bentuk pendapatan untuk membiayai pengeluaran pembangunan dalam bentuk belanja untuk setiap prioritas pembangunan yang telah disetujui bersama.

Dalam mekanisme perencanaan ini ditemukan 8 kegiatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. Kegiatan ini dimasukkan ke dalam 3 komponen pengetahuan *explicit knowldege* berikut ini.

- a. Komponen manual terdiri dari 2 kegiatan, yaitu menyediakan payung hukum perencanaan yang memadai dan mengikuti aturan berlaku dan menyediakan layanan pengaduan masyarakat.
- b. Komponen database terdiri dari 1 kegiatan, yaitu konsultasi publik dan menyerap aspirasi melalui sistem informasi perencanaan.
- c. Komponen kajian ilmiah, kebijakan, dan program komputer terdiri dari 5 kegiatan, yaitu bersinergi bersama *stakeholder* dengan melibatkan BKAD; menyediakan media publikasi internal dan eksternal; pra-RKA dan standar

evaluasi; berorientasi proses dengan membentuk Pokja RPJMD, dan konektivitas sistem perencanaan dan penganggaran.

Keterkaitan masing-masing komponen pengetahuan *explicit knowledge* dengan kegiatan transparansi dan akuntabilitas perencanaan tersebut berturut-turut diperlihatkan dalam peta analisis yang diolah dengan NVivo dan dijelaskan satu per satu melalui gambar 4.6 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.6 ini, disajikan *matrix coding*-nya pada lampiran 7 di halaman 383.



Gambar 4.6 Peta Analisis Akhir Mekanisme Perencanaan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.4.1.1 Bersinergi Bersama Stakeholder dengan Melibatkan BKAD

Kegiatan ini banyak berisi kebijakan tertulis yang sifatnya sukarela berupa edaran pimpinan untuk melakukan sinergi dengan pihak-pihak terkait seperti undangan rapat dan perintah berkoordinasi. Dalam peraturan perundang-undangan, kewenangan menyusun strategi perencanaan berada di tangan Bappeda. Namun tugas tersebut secara sukarela dibagi dengan BKAD dan pihak-pihak terkait serta tidak dilakukannya sendiri oleh Bappeda.

Secara umum proses perencanaan di setiap pemerintah daerah, seringkali hanya bersifat formalitas belaka. Forum yang semestinya bisa mengakomodasi kepentingan masyarakat tersebut kurang mendapat perhatian, karena sebagian besar pengelola keuangan di daerah dan pihak berkepentingan lebih tertarik pada tahap penganggaran. Perencanaan dianggap hanya sebagai alat untuk memancing datangnya uang sehingga yang menjadi daya tariknya justru berada pada tahap penganggaran yaitu pembahasan dan perhitungan angka-angka. Akibatnya rencana kegiatan yang telah dibuat mesti dibahas ulang di tahap penganggaran yang seringkali bertele-tele dan bersifat transaksional karena lahirnya kepentingan politik.

Berbeda dengan yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo, sudah menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan perencanaan keuangan bahwa dalam melakukan perencanaan mereka membagi tanggungjawab dengan pihak lain yang terkait dan tidak hanya menjadi tugas pokok SKPD di bidang perencanaan pembangunan saja. Strategi pertama yang dilakukan adalah mengundang semua *stakeholder* yang berkepentingan terhadap pembangunan daerah untuk mengikuti musyawarah

perencanaan pembangunan (musrenbang). Pihak-pihak yang dilibatkan tidak hanya dari instansi pemerintah semata tapi juga melibatkan LSM, organisasi masa, organisasi keagamaan, organisasi profesi, perguruan tinggi, dan sebagainya. Kata Kepala Bidang Analisis Data dan Perencanaan Pembangunan Bappeda:

“...Prosesnya juga kita..kita lakukan misalnya musrenbang kan kita juga menghadirkan semua stakeholder yang apa..yang berperan di kegiatan, jadi tidak hanya instansi pemerintah tapi ada juga LSM, kemudian eeh organisasi ormas, organisasi massa, organisasi keagamaan, itu juga kita undang semua.” (Wijayanti, 2018)

Banyak pemerintah daerah yang melaksanakan perencanaan pembangunan ditangani sendiri oleh Bappeda. Sebaliknya, sangat sedikit pemerintah daerah yang mengikutsertakan BKAD ketika menyusun proyek perencanaan, hal ini disebabkan karena ego sektoral masing-masing yang telah melekat di setiap organisasi dan pejabatnya. Bappeda merupakan SKPD dengan posisi yang strategis. Kewenangan besar dalam mengelola strategi dan kebijakan pembangunan seringkali dimanfaatkan oleh beberapa pemerintah daerah melalui oknum yang ingin mencari keuntungan pribadi. Ketika proyek mulai didesain sedemikian rupa sebenarnya sudah terjadi korupsi pada tahap pembentukan ide perencanaan ini. Hal itu biasanya terjadi di pemerintah daerah yang sangat tidak transparan, sehingga melahirkan praktik perencanaan yang tidak sehat. Baru di tahap perencanaan saja sudah dikorupsi apalagi kalau proyeknya sudah dilaksanakan.

Di Kabupaten Kulon Progo, Bappeda dan BKAD merupakan 2 Organisasi Perangkat Daerah atau OPD yang tidak dapat dipisahkan dalam melakukan

perencanaan pembangunan. Walaupun sebagian besar kebijakan perencanaan baru bersifat ide dan strategi sehingga tidak terlalu menekankan pada angka-angka keuangan, tapi BKAD tetap dilibatkan dalam penyusunan konsep kebijakan pembangunan. Ini merupakan strategi kedua yaitu melibatkan BKAD dalam setiap proses perencanaan, seperti kata Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan Bappeda:

“He'e, dari Forum OPD ini sudah terlibat. Jadi, kami memang bersinergi istilahnya. Bappeda dan BKAD bekerja sama di sini mengawal semuanya sampai APBD.” (Cahyani, 2018)

Untuk apa sebenarnya BKAD dilibatkan? Bukankah menurut tugas pokok dan fungsinya (tupoksi), BKAD hanya terlibat pada saat pembahasan APBD saja? Kebanyakan di pemerintah daerah, setelah strategi dan prioritas perencanaan pembangunan selesai disusun, konsep akhir perencanaan yang berbentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafan Anggaran Sementara (KUA-PPAS) tinggal diserahkan saja kepada BKAD untuk diberi angka-angka. Tidak begitu yang dilakukan di Kulon Progo. Adanya koordinasi untuk mengetahui kemampuan daerah dari sisi finansial sebagai alasan utama perlu dilibatkannya OPD yang mengetahui banyak tentang keuangan daerah ini. Koordinasi dilakukan hampir pada semua bidang di BKAD terutama bidang anggaran, bidang pendapatan, bidang pajak, dan bidang perbendaharaan. Lebih lanjut Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan Bappeda mengatakan:

“Nyusun RKPD dan KUA. Jadi, yang BKAD ini kan timnya dari bidang anggaran terus bidang pendapatan. Pendapatan sama pajak terus bidang Perbend, Ini semua terlibat.” (Cahyani, 2018)

4.4.1.2 Tersedia Media Publikasi Internal dan Eksternal

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam mempublikasikan hasil-hasil perencanaan pembangunan, banyak dilakukan melalui aplikasi baik yang dibuat sendiri (internal) maupun menggunakan aplikasi buatan pihak luar (eksternal). Salah satu bentuk transparansi yang paling esensial dalam pengelolaan keuangan adalah kewajiban mempublikasikan *output* atau hasil-hasil pengelolaan keuangan baik berupa program dan kebijakan maupun realisasi keuangannya. Bagi sebagian besar pemerintah daerah, masih ada yang meyakini bahwa pengelolaan keuangan daerah tidak bisa diumumkan ke publik karena menyangkut rahasia negara, sehingga tidak sedikit pun pemerintah daerah sangat pelit dan sensitif ketika publik ingin mengetahui strategi dan jumlah pengelolaan keuangan yang belum dan sudah mereka rencanakan dan realisasikan.

Kabupaten Kulon Progo telah menerapkan beberapa sistem informasi keterbukaan publik yang telah mengantarkan mereka sebagai kabupaten paling transparan di Indonesia. Tidak hanya terpusat dan terbatas secara domain berupa *website* kabupaten saja, Kabupaten Kulon Progo juga memiliki *website* yang berfungsi sebagai media publikasi eksternal di *sub-domain* setiap SKPD dan malah menawarkan cara-cara yang sifatnya manual juga. Semua strategi dan kebijakan pengelolaan keuangan di-*upload* di media ini baik itu berupa ringkasan RPJMD di

tingkat kabupaten maupun ringkasan Renstra di tingkat SKPD, kata Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda.

“Kita share di sub-domain, jadi tiap SKPD itu kan punya sub-domain. Sub-domainnya di eee SKPD, SKPD-nya dot, kulonprogokab.go.id. Nah, nanti di share di situ...He'e, he'e, he'e, iya memang seperti itu(tertawa). Memang kayaknya eee, tidak ada kewajiban di keputusan apa atau di aturan apa. Cuma, cuma fungsi ini saja keterbukaan informasi saja.” (Puspitasari, 2018a)

Memang tidak ada kewajiban untuk mempublikasikan semua hasil-hasil pembangunan. Beberapa peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat mewajibkan adanya publikasi setiap informasi namun justru yang sering kita temukan informasi tersebut masih bersifat umum dan tidak rinci. Semua itu tergantung kebijakan masing-masing pemerintah daerah terhadap keterbukaan informasinya. Jika kita mencari dokumen Renstra SKPD suatu pemerintah daerah, misalnya dan meminta secara langsung, masih banyak kesulitan yang kita temukan bahkan tidak ada data yang bisa kita cari lewat internet. Tetapi jika kita mencarinya di Kabupaten Kulon Progo, mereka telah menyiapkan sistem informasi berupa aplikasi atau *software* perencanaan yang berfungsi sebagai media publikasi internal yang komprehensif baik yang masih berupa usulan maupun telah berbentuk strategi final. Hal ini dikatakan oleh Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan Bappeda.

“...kita ada itu sih, kita kan pakai sistem ya, aplikasi e-planning ya. Kan ada usulan dari masyarakat, kemudian dari usulan dewan, kemudian ada usulan OPD sendiri to, ada di keterangannya ada di misalnya kegiatan A, itu sasarannya berapa, kemudian ada keterangan usulan siapa.” (Syakiri, 2018a)

Selain *website* dan aplikasi *e-planning* yang telah dimiliki sekarang, Pemda Kulon Progo juga masih menyediakan aplikasi internal khusus untuk menjangkau aspirasi di tingkat akar rumput. Aplikasi itu diberi nama “RencanaKu” yang semua saran, masukan dan usulan dari masyarakat di tampung lewat aplikasi ini. Aplikasi ini milik pemerintah daerah dan dikelola oleh Bappeda. Hanya setiap warga Kulon Progo saja yang dapat mengakses aplikasi ini. Pengoperasiannya pun mudah, hanya memasukkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) atau Kartu Keluarga. Strategi penjangkauannya juga sangat beragam, baik itu melalui musrenbang tingkat desa sampai ke musrenbang tingkat kabupaten atau propinsi, kata Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan.

“SIM, Sistem Perencanaannya kami “RencanaKu”, Rencana Kulon Progo. Di kami ada, usulan masyarakat itu di aplikasi “RencanaKu”. Itu ada memang ada usulan masyarakat. He’e, Rencana, “RencanaKu” gitu. Nah, di sini kan mulai yang akomodir dari Musrenbang Desa, terus Musrenbang Kecamatan, terus Forum, habis Forum kan Musrenbang, terus Musrenbang jadi RKPD, RKPD ditetapkan jadi KUA. Nah, KUA jadi nanti kan jadi RKA, RKA yang di Rancangan APBD. Kami sudah, ini kan Simda.” (Cahyani, 2018)

4.4.1.3 Konsultasi Publik dan Menyerap Aspirasi melalui Sistem Informasi Perencanaan

Kegiatan ini banyak berisi *database* dari hasil olah data melalui sistem informasi perencanaan. Banyak data tentang perencanaan yang berhasil dihimpun dari sistem informasi ini yang berupa aspirasi rakyat dan hasil konsultasi publik dengan pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang perencanaan. Data tersebut kemudian disimpan dalam bank data yang dikelola oleh Bappeda.

Keterbukaan informasi tidak hanya bisa dilihat di tingkat eksekutif atau lingkup pemerintahan Kabupaten Kulon Progo saja, tetapi diterapkan juga di tingkat legislatif. Pada level legislatif, disediakan aplikasi “AspirasiKu” yang fungsinya hampir sama dengan aplikasi “RencanaKu” yaitu menyerap aspirasi rakyat di tingkat konstituen masing-masing legislator. Perbedaannya hanya terletak pada tim pengelolanya saja. “AspirasiKu” dikelola langsung oleh pihak DPRD Kabupaten Kulon Progo, seperti kata Kepala Bidang Analisis Data dan Perencanaan Pembangunan Bappeda.

“...kemudian di DPRD itu sudah membuat sistem aplikasi namanya “AspirasiKu”. Nah itu semua yang warga masyarakat yang ingin mengajukan usulan atau mungkin keluhan gitu, bisa lewat “AspirasiKu” itu.” (Wijayanti, 2018)

Setelah semua aspirasi terserap dan diinput ke dalam sistem informasi yang kemudian menjadi rancangan awal, selanjutnya Bappeda melakukan konsultasi publik. Konsultasi dilakukan melalui forum dengan mengundang para ahli, akademisi, perwakilan ormas, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk meminta masukan dan saran atas rancangan perencanaan pembangunan. Tidak hanya berhenti disitu, walaupun sudah dilakukan konsultasi publik, hasilnya masih digodok lagi dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) mulai dari tingkat desa hingga ke tingkat kabupaten Kulon Progo. Hasil musrenbang pun masih harus dikonsultasikan lagi ke Bupati dan Gubernur. Setelah itu dibahas dan dimatangkan lagi di tingkat forum perangkat daerah. Sistem konsultasi publik yang berlapis-lapis ini dilakukan dengan tujuan biar masyarakat juga mengetahui apa yang dibangun dan

direncanakan oleh pemerintah daerah selama ini, sehingga mendapatkan hasil perencanaan yang berkualitas dan memiliki prioritas dan bukan hanya dilakukan asal jadi saja dengan selalu memperhatikan aspirasi dari tingkat bawah. Pernyataan itu dikemukakan oleh Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan Bappeda.

“Setelah rancangan awal, biasanya kita konsultasi publik dulu, kalau RPJPD ya. Setelah konsultasi publik baru kita musrenbang-kan. Ada musrenbang juga. Setelah itu kita paparkan ke Bupati dulu. Ada masukan-masukannya dari ahli, staf ahli, dari OPD-OPD yang lain. Kemudian kita juga minta fasilitasi dari Pemda DIY memperbaiki rancangan sebelum kita tetapkan menjadi RPJMD. Langkah-langkahnya seperti itu.” (Syakiri, 2018a)

Setiap warga Kulon Progo berhak memberi usulan dan rencana pembangunan di wilayahnya masing-masing. Masyarakat Kulon Progo terwakili aspirasinya melalui dua pilihan yaitu bisa langsung melalui aplikasi perencanaan dan juga bisa melalui wadah atau forum musyawarah pembangunan di masing-masing daerahnya. Lalu bagaimana masyarakat Kulon Progo mengetahui kalau aspirasinya diterima? Lebih lanjut Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan Bappeda menjelaskan:

“Itu kita serahkan ke OPD karena sudah jadi kegiatan OPD. Yang disetujui mana saja, nah nanti OPD yang menginformasikan ke masing-masing. Itu RKPD juga kita publish. Di website kan juga di-publish. Nah mereka bisa melihat dari situ.” (Syakiri, 2018a)

Hasil penjangingan aspirasi yang telah dimatangkan berulang kali biasanya menghasilkan beberapa perencanaan yang disepakati sebagai prioritas utama. Masyarakat bisa memantau usulannya tersebut langsung di aplikasi eksternal seperti *website* dan aplikasi internal seperti “AspirasiKu” dan “RencanaKu”. Untuk usulan yang tidak menjadi prioritas diberikan catatan tersendiri di kedua aplikasi tersebut.

Usulan program dan kegiatan yang belum ter-*cover* pada tahun berjalan akan dimasukkan lagi pada tahun berikutnya, begitu seterusnya. Bisa jadi ditunda atau diganti dengan beberapa bentuk kegiatan yang lebih bermanfaat.

4.4.1.4 Tersedia Layanan Pengaduan Masyarakat

Banyak pemerintah daerah memberikan sistem layanan pengaduan seperti kotak saran atau layanan SMS sampai kepada sistem *online* di setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di pemerintah daerah masing-masing. Pelayanan seperti itu sebenarnya biasa-biasa saja karena pada hakikatnya sistem pengaduan tersebut kurang mendapat tanggapan yang baik oleh masyarakat. Masyarakat tidak terlalu antusias karena tanggapan dan penyelesaian kasus dengan cara itu, penanganannya terlambat bahkan tidak ditindaklanjuti sama sekali. Walaupun hal itu diperintahkan oleh undang-undang, namun belum mampu mendorong pemerintah daerah lainnya untuk mencari alternatif dan solusi pengaduan masyarakat yang efektif.

Hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga tidak serta-merta diterima atau memuaskan setiap orang. Sekalipun pembangunan itu dimulai dari awal seperti perencanaan sampai kepada pengawasan, tetap saja mendapat kritikan. Namun demikian, Bupati Kulon Progo menaruh perhatian besar kepada setiap orang yang ingin memberikan saran dan kritik terhadap hasil kerja pemerintahannya. Bahkan Bupati sendiri yang langsung memimpin pengelolaan pengaduan masyarakat. Sistem pengaduan yang paling banyak menyedot perhatian dan menarik minat masyarakat adalah “Forum Kamisan” dan “Bupati

Menyapa.” Kepala Bidang Analisis Data dan Perencanaan Pembangunan Bappeda menjelaskan berturut-turut kedua sistem pengaduan ini.

“...ada juga setiap hari kamis pagi, itu kan Bupati kan ada forum, namanya Forum Kamisan, itu beliau menyediakan waktu dari jam 6 pagi sampai jam 9 atau jam 10, menerima warga masyarakat. Bupati atau wakil bupati, hari kamis pagi.” (Wijayanti, 2018)

Forum kamisan merupakan forum serap aspirasi dan pengaduan warga secara tatap muka dengan Bupati Kulon Progo tentang apa saja yang menjadi aduan, saran, kritik, dan usulan pembangunan daerah, bahkan permasalahan-permasalahan pribadi warga. Acara ini dilaksanakan setiap hari kamis pagi dimulai pukul 06.30 sampai dengan maksimal pukul 10.00 WIB. Setiap aspirasi dan keluhan warga dicatat untuk ditindaklanjuti oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait dan dimasukkan dalam strategi perencanaan pembangunan daerah.

“...Nah nanti dari forum kamis pagi itu kan ada keluhan-keluhan dari warga masyarakat tentang apa saja. Itu terus nanti ada, kan ada yang nyatet ya, di-feedback-kan ke SKPD, misalnya jalan rusak, itu nanti disampaikan ke mana...ke dinas PU, dan biasanya di sini juga dapat tembusan.” (Wijayanti, 2018)

Demikian juga dengan *Bupati Menyapa*, hampir sama dengan Forum Kamisan, tetapi sistem ini tidak dengan cara tatap muka namun dengan siaran langsung dalam bentuk dialog interaktif melalui panggilan telepon ketika Bupati sedang menjadi pembicara dan narasumber di Radio Republik Indonesia (RRI). Kerjasama Pemda dengan Lembaga Penyiaran Publik Yogyakarta itu disiarkan langsung melalui *streaming* RRI Yogyakarta Programa 1 dan Programa 4 serta

dipancarluaskan oleh beberapa radio komunitas di Kulon Progo pada setiap hari Jumat pagi pukul 07.30 sampai dengan 08.00 WIB.

“...selain itu Bupati juga ada acara “Bupati Menyapa”, itu lewat RRI dan biasanya jumat pagi, tapi saya gak hapal ya jam berapa. Jumat pagi-pagi itu disiarkan di radio, biasanya ada yang telepon.” (Wijayanti, 2018)

4.4.1.5 Pra-RKA dan Standar Evaluasi

Kegiatan ini standar banyak inovasi yang meliputi kebijakan untuk melakukan pra-RKA dan monitoring dengan sistem informasi atas usulan dari beberapa pihak setelah melalui kajian yang mendalam terkait dengan penggunaan informasi perencanaan. Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa sistem informasi perencanaan yang sudah tersedia saat ini di Kulon Progo adalah aplikasi perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Kulon Progo yaitu, “AspirasiKu” dan “RencanaKu”. Kedua aplikasi ini telah menjadi cikal bakal dimulainya alur sistem perencanaan yang menghasilkan proses yang benar-benar aspiratif, bahkan sudah menjadi sumber rujukan pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sehingga menjadi APBD. Demikian kata Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda.

“Kalau usulan masyarakat itu rata-rata tentang jalan, tentang kesehatan, pendidikan. Nah, itu dia sudah mengakomodir ini usulan dari Musrenbang Kecamatan. Nanti di sistem juga menggunakan sistem “RencanaKu” tadi.” (Puspitasari, 2018a)

Kedua aplikasi tersebut sangat membantu dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA). *Output* berbentuk data aspirasi warga dalam aplikasi “AspirasiKu” menjadi *input* dalam aplikasi “RencanaKu” sehingga dapat digabungkan menjadi satu perencanaan yang benar-benar matang. *Output* dari data dalam sistem “RencanaKu”

yang berupa Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) ini kemudian dijadikan *input* lagi dalam penyusunan RKA, karena sudah diolah menjadi bentuk program dan kegiatan. Sebelum SKPD benar-benar menyusun RKA, sistem “RencanaKu” ini sudah menyajikan *input* dan *output* RKA yang masih bersifat sementara dan masih bisa diubah, sehingga sering disebut Pra-RKA. Jika sudah *fixed*, Pra-RKA ini akan dikopi menjadi RKA, masih menurut Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda.

“Kita di “RencanaKu”, Sistem “RencanaKu” tadi sudah membuat pra-RKA. Pra-RKA, jadi, nanti angkanya itu biar fixed sampai ke DPA, lebih memudahkan. Jadi, sudah di-entry rigit gitu.” (Puspitasari, 2018a)

Pra-RKA sangat membantu tiap SKPD karena SKPD sudah tidak perlu lagi repot-repot mencari dan menginput program dan kegiatan ke dalam RKA untuk diusulkan kepada BKAD. Bahkan untuk Standar Harga Barang dan Jasa (SHBJ) juga sudah di-*entry* dalam *software* ini, sehingga SKPD tidak repot lagi meng-*input* harga ketika membuat RKA. Setiap program dan kegiatan yang telah terbentuk dalam aplikasi “RencanaKu” di-*link*-kan ke masing-masing OPD yang relevan untuk dianggarkan dalam bentuk angka-angka rupiah yang secara langsung akan menjadi Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Tidak hanya itu, sebelumnya juga “RencanaKu” sudah di-*link*-kan dengan KUA-PPAS, sehingga memudahkan Bappeda dalam menentukan prioritas pembangunan dalam waktu yang singkat. Terkait dengan hal ini, Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan dan Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan Bappeda masing-masing menyatakan:

“Kita di “RencanaKu” di Bappeda. Kita juga sih yang kelola. Subbidang perencanaan. Tapi nanti yang input kan masing-masing OPD.”

Sudah kita user sama pasword masing-masing. Itu nanti, dari situ langsung link ke KUA-PPAS. Jadi kita konek, jadi setelah musrenbang kan kita cermati, kita bikin kayak pra-RKA gitu. Itu nanti sebagai bahan untuk Bappeda.” (Syakiri, 2018a)

“Di sini kami sudah pakai RKA, Pra-RKA namanya. Jadi, Pra-RKA, Pra-RKA di sini jadi, jadi Pra-RKA kami ini tinggal kopi ke sini sudah jadi RKA.” (Cahyani, 2018)

Selain aplikasi di atas, pada saat monitoring dan evaluasi hasil-hasil perencanaan, pengawasan terhadap perencanaan tersebut sudah tidak dilakukan secara manual lagi. Ada aplikasi “MonevKu” yang menggantikannya untuk mengendalikan pelaksanaan perencanaan pembangunan. Semua hasil pelaksanaan perencanaan di-*input* melalui aplikasi ini lalu akan dievaluasi hal-hal yang tidak sesuai dengan perencanaan. Masih menurut Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan Bappeda, setiap OPD wajib menindaklanjuti hasil evaluasi atas ketidaksesuaian perencanaan dengan pelaksanaan.

“Kita punya, eeehh Bappeda ada “MonevKu”, jadi pengendalian yang ada di RKPD itu. Yang kelola bidang Litbang.” (Syakiri, 2018a)

“MonevKu” ini juga konek di setiap OPD tepatnya di bagian perencanaan dan atau keuangan. Pusat datanya dikelola oleh Bappeda di bidang Pengendalian. Setiap bulan kepala subbagian perencanaan dan keuangan SKPD meng-*entry* capaian fisik dan kendala serta permasalahan tiap-tiap kegiatan di masing-masing instansi. Selain berfungsi sebagai alat pengendalian, “MonevKu” juga menjadi rujukan untuk menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Ketika tiba waktu penyusunan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD),

“MonevKu” akan secara otomatis menyajikan poin-poin untuk bahan laporan LAKIP.

4.4.1.6 Berorientasi Proses dengan Membentuk Pokja RPJM

Kegiatan ini mengandung unsur kajian ilmiah tentang perencanaan. Perencanaan tersebut disusun dengan menggunakan pendekatan yang berorientasi proses, yaitu pendekatan yang menggunakan kerangka berpikir ilmiah (teknokratik), melibatkan semua OPD terkait (partisipatif), disusun berdasarkan visi misi Bupati (politis), dan dilaksanakan dengan sistem musrenbang dan berkoordinasi dengan pemerintah di atasnya (*top-down* dan *bottom-up*).

Proses penyusunan perencanaan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo yang dimulai dari pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Jangka Menengah Daerah atau RPJPD dan RPJMD sampai dengan disahkannya Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) telah mengikuti ketentuan yang telah diatur dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Walaupun peraturan ini baru diberlakukan pada tahun 2018, namun ketentuan di dalamnya sebenarnya sudah sering dilakukan oleh pemda Kulon Progo. Artinya dalam proses ini, perencanaan dilakukan secara bertahap, runtut, bukan hanya formalitas belaka, dan tanpa ada mekanisme yang dilewati, seperti yang dikatakan Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda.

“Peta kinerja itu dibuat berbarengan dengan penyusunan RPJMD. Jadi, di peta kinerja itu ada bagan, seperti bagan itu mulai dari visi terus ke misi, misinya Bupati kemudian ke sasaran daerah eh ke tujuan dulu, tujuan daerah, ke sasaran daerah, kemudian sasarannya OPD terus kemudian programnya OPD apa, kemudian kayaknya sampai program. Nah, kalau di

renstra nanti mengerucut ke program itu ke kegiatan apa saja. Jadi, arahnya dia itu mau mendukung misi berapa itu sampai itu, ada peta kinerjanya, kayak gitu. Nah, itu menjadi dasar penyusunan renstra. Nah, untuk renja kan menyusunnya berdasarkan eh untuk renja berdasarkan renstra. Jadi, indikatornya ambil dari renstra.” (Puspitasari, 2018a)

Sebelum membuat perencanaan, pada awalnya pemda membentuk kelompok kerja yang disebut Kelompok Kerja Rencana Pembangunan Jangka Menengah (Pokja RPJM) yang ditetapkan dengan SK Bupati. Semua SKPD dilibatkan dalam tim ini dan semua urusan dalam tim teknis ini dikompilasi untuk dirundingkan bersama. Untuk lebih memenuhi unsur pendekatan teknokratik, tim Pokja RPJM didampingi oleh tim ahli dari Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (MAP UGM) yang bertugas memberi kajian, saran, dan masukan dari sisi teori dan ilmiah kepada tim. Hal ini sesuai yang dikatakan Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan dan Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan berikut.

“Tim teknis ada. SK Bupati. Yang melibatkan Bappeda dan OPD lainnya. Ada Sekda, Bagian Hukum. Semua kita libatkan.” (Syakiri, 2018a)

“He'e, tim pelaksana. Jadi, kita dalam menyusun RPJMD kan ada beberapa pokja, pokja RPJM itu nanti di Bappeda semuanya. Mereka mengampu per urusan nah di bidang sini kan kompilasi semuanya. Terus kami didampingi kemarin didampingi tenaga ahli dari MAP-UGM.” (Cahyani, 2018)

Setelah mendapat masukan dari tim ahli, Pokja kemudian menentukan prioritas pembangunan. Prioritas ini ditentukan berdasarkan jumlah anggaran yang ada. Sebagai contoh, dalam merencanakan pembangunan diwajibkan memprioritaskan 70% anggaran untuk kegiatan fisik dan sisanya untuk non-fisik. Nah

karena anggarannya sudah ditentukan, maka perencanaan harus mengikuti jumlah anggaran (*follow for money*). Sehingga apabila anggaran sudah dipatok sejumlah itu, maka otomatis harus ada prioritas dan dipilih yang paling prioritas serta tidak boleh melebar anggarannya kemana-mana.

4.4.1.7 Konektivitas Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Kegiatan ini membahas penggunaan program aplikasi yang terkomputerisasi dengan baik. Konektivitas juga dilakukan antarkegiatan perencanaan dan kegiatan penganggaran yang secara tupoksi berbeda fungsi dan tempat. Terdapat pemisahan ketugasan antarsistem perencanaan internal buatan Pemda Kulon Progo dengan sistem perencanaan eksternal buatan BPKP. Seperti diketahui sistem “AspirasiKu” dan “RencanaKu” merupakan aplikasi internal yang disediakan sendiri oleh Pemda Kabupaten Kulon Progo, sementara Sistem Manajemen Keuangan Daerah (Simda) merupakan aplikasi eksternal milik Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Semua perencanaan di-*input* melalui aplikasi internal ini yaitu dimulai dengan meng-*input* data musrenbang desa, musrenbang kecamatan, musrenbang kabupaten, forum SKPD, forum RKPD, dan terakhir meng-*input* KUA-PPAS. Sementara untuk Simda dimulai dengan meng-*input* RKA, DPA, dan APBD, seperti dikemukakan oleh Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan berikut.

“He’e, Rencana, “RencanaKu” gitu. Nah, di sini kan mulai yang akomodir dari Musrenbang Desa, terus Musrenbang Kecamatan, terus Forum, habis Forum kan Musrenbang, terus Musrenbang jadi RKPD, RKPD ditetapkan jadi KUA. Nah, KUA jadi nanti kan jadi RKA, RKA yang di Rancangan APBD. Kami sudah, ini kan Simda.” (Cahyani, 2018)

Pada pertengahan tahun 2018, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) kembali membuat sistem aplikasi perencanaan terbaru yang bernama Simcan (sistem perencanaan). Simcan ini akan melengkapi tugas aplikasi internal yang belum dapat dikoneksikan secara *online* dengan Simda, sehingga solusinya adalah menggunakan aplikasi Simcan ini dari BPKP. Selama ini aplikasi internal “AspirasiKu” dan “RencanaKu” belum bisa *online* terkoneksi dengan Simda, sehingga Pemda Kulon Progo masih merasa kesulitan ketika harus membuat penganggaran. Cara yang dilakukan selama ini adalah melakukan sistem ekspor-impor secara manual dari sistem “AspirasiKu” dan “RencanaKu” ke Sistem Manajemen Keuangan Daerah (Simda), seperti yang diakui oleh Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD berikut ini.

“Ketika mau bikin DPA, dia sudah include. Jadi bersamaan, gak, maksudnya DPA yang tadi itu ekspor impor dari “RencanaKu”, tapi kalau untuk penyusunan anggaran kasnya itu malah nginput lagi. Tidak ...tidak terus jadi...belum ada sistem tersendiri. Bukan 2 kali tapi memang belum ini buat waktu di tahap perencanaan.” (Hadiyanto, 2018a)

Jika dibandingkan dengan Sistem Perencanaan (Simcan), antara “AspirasiKu” dan “RencanaKu” juga belum konek secara *online*. Masih menggunakan sistem ekspor-impor file. Jadi *database* Pra-RKA di “RencanaKu” diekspor terlebih dahulu ke Simda, lalu diolah menjadi RKA di Simda, kata Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan Bappeda.

“Tetapi, dari database Pra-RKA di “RencanaKu”, kita ekspor ke Simda.” (Cahyani, 2018)

Sementara Simcan sendiri bisa *online* dengan Simda, sehingga tidak memerlukan ekspor-impor dan mempersingkat waktu pengolahan data yang dibutuhkan. Dengan penggabungan ketiga aplikasi sistem perencanaan ini membuat kualitas perencanaan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo semakin meningkat, meminimalkan aktivitas korupsi dari ide perencanaan, calo anggaran, negosiasi anggaran, dan bentuk penyelewengan lainnya.

4.4.1.8 Payung Hukum Perencanaan Memadai dan Mengikuti Aturan Berlaku

Kegiatan ini berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyusunan perencanaan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo. Peraturan yang ada bukan hanya menggunakan peraturan yang diterbitkan pemerintah pusat tetapi juga peraturan yang diramu dan diturunkan dari peraturan di atasnya yang dilegislati bersama DPRD baik yang berupa peraturan daerah maupun peraturan bupati.

Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan, terdapat 2 sumber peraturan yang digunakan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri atau Permendagri No.54 tahun 2010 dan Permendagri No.86 Tahun 2017. Aturan turunan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Bupati (Perbup) dikeluarkan untuk memberi petunjuk teknis yang lebih komprehensif. Satu-satunya aturan turunan dari Permendagri ini adalah Perda Nomor 14 Tahun 2007 tentang sistem perencanaan. Walaupun sudah ada Permendagri pengganti namun Perda ini belum diperbaharui karena sebenarnya masih relevan dengan kondisi dan tidak terlalu jauh berbeda.

“Masih SPPD itu tadi, sistem perencanaan pembangunan daerah, perda itu loh...Cuma dua itu. Kami memang belum mengubah ini, seharusnya kan sudah diubah karena yang ini perda 2007 itu sudah lama ya..karena kan sudah ada permendagri yang 54, 86, tapi secara prinsip di permendagri 86 atau 54 itu kan tidak terlalu berbeda, perbedaannya tidak terlalu banyak.” (Wijayanti, 2018)

Semua tahapan perencanaan memiliki petunjuk teknis. Bersumber dari peraturan daerah (Perda) yang diatur dengan Perda Nomor 14 Tahun 2007 tentang sistem perencanaan, disediakan payung hukum turunan tentang perencanaan yang kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan bupati (Perbup) misalnya terdapat pedoman musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), pedoman perencanaan, serta pedoman pengendalian dan evaluasi. Masing-masing Perda dan Perbup ditindaklanjuti lagi dengan petunjuk teknis yang ditandatangani kepala Bappeda.

“Kalau aturannya, anu sih...juknis aja. Setiap kegiatan misal forum konsultasi publik, kemudian musrenbang ada juknisnya. Kalau yang tandatangan ya kalau bukan Sekda ya kepala Bappeda.” (Puspitasari, 2018a)

Semua aturan tentang perencanaan pembangunan dapat di-*download* dengan mudah di *website* Bappeda atau di Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Kabupaten Kulon Progo tanpa terkecuali. Semua komplit dalam bentuk pdf, mulai dari tahun anggaran sebelum-sebelumnya sampai pada tahun anggaran berjalan. Untuk perencanaan tahun yang akan datang saat ini sedang dalam proses rancangan dan tetap akan diumumkan ke publik jika telah tiba waktunya.

4.4.2 Mekanisme Pelaksanaan yang Transparan dan Akuntabel

Mekanisme pelaksanaan adalah tahapan pengelolaan keuangan daerah sebagai tindak lanjut dari perencanaan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo yang dimulai dari penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD), penyusunan Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD), penyusunan anggaran kas, pembuatan Surat Penyediaan Dana (SPD), Pembuatan Surat Permintaan Pembayaran, Surat Perintah Membayar, dan Surat Perintah Pencairan Dana (SPP, SPM, dan SP2D), pelaksanaan belanja, dan berakhir dengan pembuatan surat pertanggungjawaban (SPj).

Instansi yang terlibat pelaksanaan ini adalah Badan Keuangan dan Aset Daerah BKAD dan semua SKPD di Kabupaten Kulon Progo. BKAD memiliki peran dalam menerima, menyalurkan, dan melaporkan semua uang hasil pengelolaan keuangan daerah. Sedangkan SKPD berperan menerima, melaksanakan, dan mengeluarkan semua uang yang telah diterima dari BKAD sesuai peruntukannya untuk membiayai pengeluaran pembangunan dalam bentuk belanja.

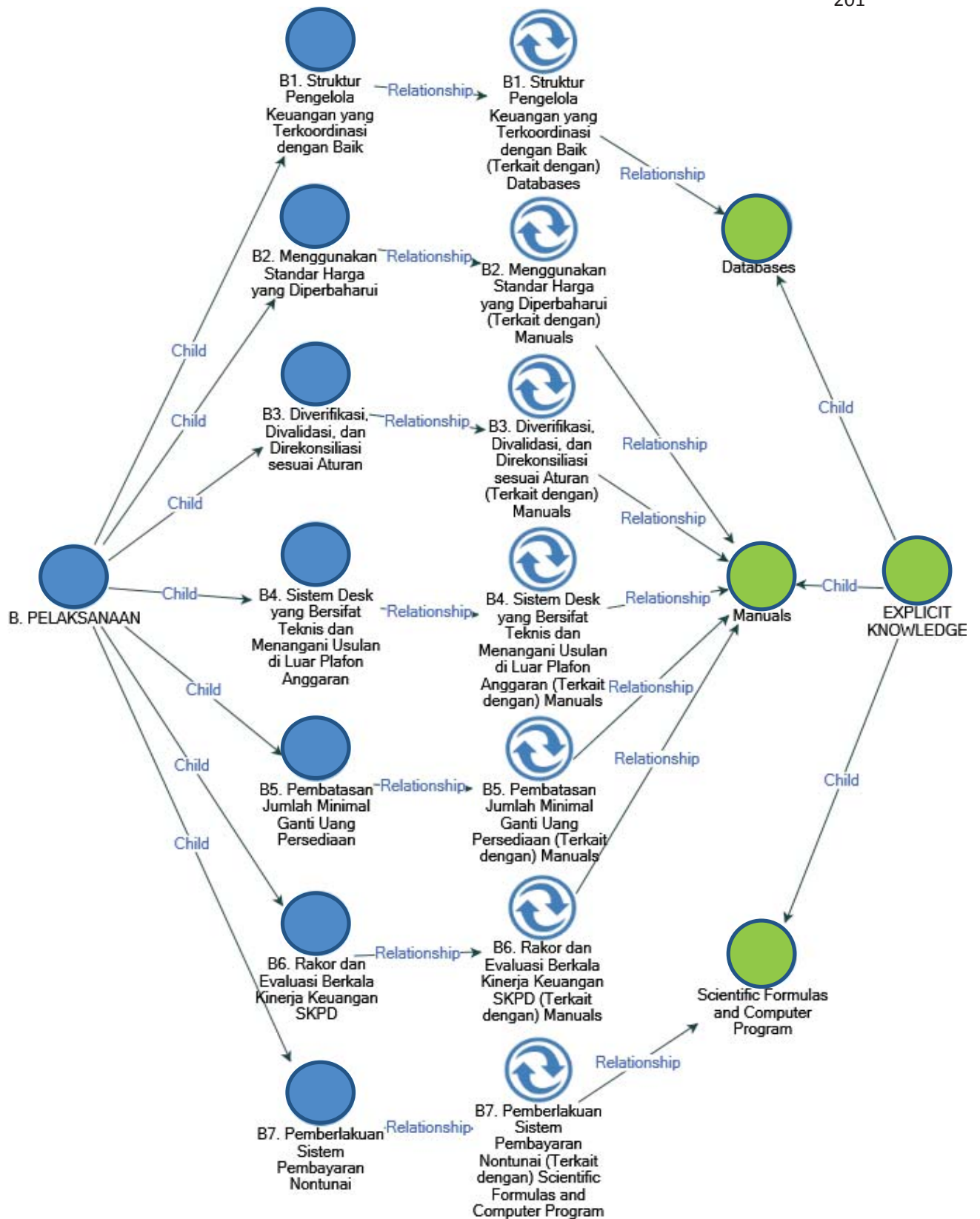
Dalam mekanisme pelaksanaan ini ditemukan 7 kegiatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. Kegiatan ini terbagi juga ke dalam 3 komponen pengetahuan *explicit knowldege* berikut ini.

- a) Komponen manual (buku, pedoman, laporan, panduan, peraturan, serta sistem dan prosedur) terdiri dari 5 kegiatan, yaitu 1) yaitu rapat koordinasi (rakor) dan evaluasi berkala kinerja keuangan SKPD; 2) menggunakan standar harga yang diperbaharui; 3) melakukan verifikasi, validasi, dan rekonsiliasi sesuai aturan; 4)

membentuk sistem desk yang bersifat teknis dan menangani usulan di luar plafon anggaran; serta 5) pembatasan jumlah minimal ganti uang persediaan.

- b) Komponen database terdiri dari 1) kegiatan, yaitu struktur pengelola keuangan yang terkoordinasi dengan baik.
- c) Komponen kajian ilmiah, kebijakan, dan program komputer terdiri dari kegiatan pemberlakuan sistem pembayaran nontunai.

Keterkaitan masing-masing komponen pengetahuan *explicit knowledge* dengan kegiatan transparansi dan akuntabilitas perencanaan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo berturut-turut diperlihatkan dalam peta analisis yang diolah dengan NVivo dan dijelaskan satu per satu melalui gambar 4.7 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.7 ini, disajikan *matrix coding*-nya pada lampiran 7 di halaman 383.



Gambar 4.7 Peta Analisis Akhir Mekanisme Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.4.2.1 Struktur Pengelola Keuangan yang Terkoordinasi dengan Baik

Perintah undang-undang yang tercantum dalam Permendagri 13 tahun 2006 mewajibkan bahwa sebelum melaksanakan anggaran, perlu dibentuk pengelola keuangan daerah, tetapi tidak secara detil mengatur sampai ke koordinasi. Pengelola keuangan daerah dipimpin oleh bupati selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah (PKPKD). Besarnya kewenangan bupati menjadi alasan untuk dibagikan kepada pejabat di bawahnya.

Bupati selaku PKPKD kemudian melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pejabat di bawahnya. Pelimpahan tersebut didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, yang menguji, yang menerima atau yang mengeluarkan uang. Orang-orang yang bertanggungjawab sebagai pejabat pengelola keuangan biasanya dipilih atau ditunjuk secara otomatis berdasarkan pada kesamaan tugas pokok dan fungsi mereka dalam menjalankan tugas keseharian agar lebih efektif dan tidak mengganggu konsentrasi pekerjaannya.

Para pejabat pengelola keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo yang menerima pelimpahan wewenang dari kepala daerah antara lain Koordinator Pengelola Keuangan Daerah (KPKD) yang dijabat sekretaris daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) merangkap Bendahara Umum Daerah yang dijabat oleh kepala BKAD, Kepala SKPD selaku Pengguna Anggaran merangkap Pengguna Barang yang dijabat oleh setiap kepala SKPD (eselon II), Kuasa Bendahara Umum Daerah yang

dijabat oleh kepala bidang di BKAD (eselon III), Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang yang dijabat oleh beberapa pejabat di bawah pengguna anggaran di setiap SKPD (eselon III), Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dijabat oleh kepala bidang/bagian (eselon III) di setiap SKPD, Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) yang dijabat oleh sekretaris/kasubag keuangan di SKPD (Eselon III atau IV), serta Bendahara Penerimaan, Bendahara Pengeluaran, dan Pengelola Barang yang dijabat oleh setiap staf di SKPD.

Aturan tersebut bersifat *rigid*, namun bukan berarti hanya itu-itu saja. Pemda disarankan untuk berinovasi demi efektivitas pengelolaan keuangan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Untuk pejabat pengelola keuangan daerah di tingkat SKPD BKAD Kabupaten Kulon Progo, terdapat beberapa jabatan pengelola keuangan daerah yang struktur dan fungsinya sangat berbeda dengan beberapa pemerintah daerah lain. Selain berbeda, jabatan tersebut memberikan manfaat yang efektif bagi pengelolaan keuangan di Kulon Progo, seperti dijelaskan berikut ini.

a. Pejabat Kuasa BUD lebih dari satu orang

Pada umumnya jabatan Kuasa BUD selalu jatuh dan disematkan di bidang perbendaharaan setiap BKAD karena memang tidak diatur secara detil dalam peraturan. Namun karena tugas pokok dan fungsinya yang relevan dan sama, maka dianggap wajar dijabat oleh Kabid Perbendaharaan. Oleh karena itu yang menjabat Kuasa BUD pastilah kepala bidang perbendaharaan di BKAD. Di Kabupaten Kulon Progo jabatan Kuasa BUD tidak hanya dijabat oleh Kabid Perbendaharaan tetapi

berada di 3 bidang di BKAD yaitu selain di bidang perbendaharaan, juga ada di bidang pajak dan bidang aset.

Secara fungsional, Kuasa BUD bertanggungjawab langsung kepada Bupati selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan secara administratif bertanggungjawab kepada Kepala BKAD. Namun secara struktural tidak demikian, Kabid Perbendaharaan bertanggungjawab langsung kepada kepala BKAD, seperti yang dikatakann oleh Kepala Subbidang Belanja BKAD.

“Iya, aaahh, kuasa BUD itu banyak. Jadi kita ada SK Kuasa BUD yang SK Bupati tentang kuasa BUD. Tidak hanya bidang perbendaharaan tapi ada bidang pajak, bidang aset . Ada SK-nya dan di-SK-kan. Tidak semua bidang menjadi kuasa BUD. Jumlahnya itu saya lupa, Cuma perbendaharaan, pajak, aset. Nanti lihat fotokopi SK-nya. Biar jelas.”
(Sugiyarti, 2018)

Pemilihan 3 orang pejabat Kuasa BUD ini bertujuan untuk memisahkan dan membagi tugas-tugas Kuasa BUD yang terlalu banyak dalam hal pencairan anggaran sehingga mempercepat proses pencairan. Selain itu juga untuk memudahkan koordinasi terkait dengan kewenangan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing bidang yang ada di BKAD dengan menganut prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menerima, dan yang mengeluarkan uang. Dengan adanya pemisahan tugas 3 orang Kuasa BUD ini, maka tanggungjawab masing-masing bidang tersebut semakin jelas dan tidak tumpang tindih sehingga koordinasi tetap berjalan dengan baik.

b. PPTK Dijabat Eselon IV

Tidak seperti di kebanyakan daerah, PPTK dijabat oleh satu orang yaitu eselon III atau kepala bidang terkait. Jadi jika dalam satu SKPD terdapat 5 bidang, maka otomatis PPTK juga ada 5 orang yang juga dijabat kepala bidang. Hal ini lumrah dan sudah menjadi kebiasaan karena beberapa daerah beralasan supaya lebih mudah koordinasi dan kepala bidang tersebut satu tingkat di bawah kepala SKPD sehingga tidak terjadi miskomunikasi dengan jalur perintah yang berlawanan arah jika disematkan kepada pejabat di bawah kepala bidang. Di Kabupaten Kulon Progo PPTK justru dijabat oleh eselon IV atau kepala subbidang/subbagian. Jadi apabila dalam satu bidang ada 3 orang kepala subbidang, maka kasubbid itu otomatis menjabat sebagai PPTK, sehingga PPTK bisa jadi lebih dari satu orang, seperti dikemukakan oleh Bendahara Pengeluaran BKAD.

“Satu bidang itu ada yang 3 PPTK, ada yang 2 PPTK. Karena kan yang jadi PPTK kan Subbid.” (Resty, 2018)

Penunjukkan ini dikarenakan terdapat pemisahan jabatan Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom) yang dijabat juga oleh kepala bidang. Jika PPTK dijabat oleh kepala bidang maka terjadi rangkap jabatan antara PPTK dengan PPK atau PPKom. Ini cukup riskan karena mereka memiliki kewenangan yang besar sehingga keduanya sangat rentan terhadap penyalahgunaan wewenang dan bertentangan dengan prinsip pemisahan kewenangan, kata Kepala Subbidang Belanja BKAD.

“Iya, pejabat penatausahaan keuangan. Kita mengaturnya seperti itu dan aturan itu, PPK tidak boleh dirangkap oleh PPTK. Semuanya PPTK itu. Eselon IV itu semuanya PPTK. Kabid itu kan penanggungjawab kegiatan.” (Sugiyarti, 2018)

c. PPKom Wajib Bersertifikat dan Biasanya Dijabat Eselon III

Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom) tidak termasuk dalam struktur pengelola keuangan daerah yang diatur dalam Permendagri 13 tahun 2006. Jabatan ini merupakan jabatan yang diemban karena adanya usulan pengadaan barang/jasa. Pengadaan barang dan jasa terpisah dengan pengelolaan keuangan daerah. Dasar hukum Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom) adalah peraturan tentang Pengadaan Barang dan Jasa yang diatur mula-mula dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2003 dan telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2016. Untuk membedakan istilah Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom) yang sama-sama kalau disingkat menjadi PPK, maka dalam sistem dan prosedur pengelolaan keuangan, Kabupaten Kulon Progo memisahkan istilah keduanya. Pejabat Penatausahaan Keuangan disingkat PPK dan Pejabat Pembuat Komitmen disingkat PPKom. Demikian diungkapkan Kepala Subbidang Belanja BKAD.

“Ya. Mungkin maksudnya PPKom apa ya? Kita kan membedakan pejabat sama-sama PPK. Kalau yang dimaksud Pejabat Pembuat Komitmen itu beda lagi. Jadi kalau kita namanya di sisdur kita bunyinya eeee terjemahannya PPKom. Kalau PPK yang saya sampaikan tadi Pejabat Penatausahaan Keuangan. Oh PPK.” (Sugiyarti, 2018)

Pejabat Pembuat Komitmen (PPKom) memiliki kewenangan dalam hal pengadaan barang dan jasa yang dimulai dari perencanaan pengadaan sampai

dengan diterimanya barang/jasa hasil pengadaan. Untuk Kabupaten Kulon Progo, PPKom dijabat oleh Kepala Bidang di setiap SKPD. Satu SKPD hanya memiliki satu PPKom. PPKom ditunjuk dan bertanggungjawab oleh dan kepada Pengguna Anggaran. Berbeda dengan Kepala Bidang yang otomatis menjadi PPK tanpa ada surat keputusan, PPKom harus di-SK-kan terlebih dahulu karena adanya persyaratan keahlian pengadaan yang wajib dimiliki. Syarat-syarat untuk menjabat PPKom tidak mutlak harus dijabat oleh Kepala Bidang karena adanya kewajiban untuk memiliki sertifikat pengadaan barang dan jasa. Masih menurut Kepala Subbidang Belanja BKAD, jika staf memiliki sertifikat pengadaan barang dan jasa, maka staf tersebut bisa menjabat sebagai PPKom sepanjang kepala bidang tidak ada yang memiliki sertifikat dimaksud.

“PPKom itu kewenangan pengguna anggaran untuk menunjuk ee biasanya kepala bidang. Atau kalau tidak ada syaratnya PPK ee PPKom kan harus punya sertifikat pengadaan barang dan jasa. Atau staf pun boleh asal memenuhi syarat punya sertifikat pengadaan. Ditunjuk dengan SK kepala dinas. Kalau tidak ditunjuk tidak bisa otomatis.” (Sugiyarti, 2018)

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, walaupun PPKom memiliki kewenangan yang besar dalam proses pengadaan barang dan jasa sampai kepada pembuatan laporan pertanggungjawaban yang berkaitan dengan pencairan keuangan, keduanya sama-sama bertanggungjawab membuat laporan pertanggungjawaban untuk diserahkan kepada PPK. PPKom akan menangani pertanggungjawaban pengadaan barang dan jasa yang melibatkan pihak ketiga, sedangkan PPTK akan menangani pertanggungjawaban pengadaan bukan dengan pihak ketiga.

d. Penekanan dan Pemisahan Fungsi PPK sebagai Verifikator SPj, Pembuat SPM, dan Fungsi Akuntansi

Untuk kabupaten Kulon Progo, terdapat perbedaan tugas antara PPK dengan PPKom. PPK dijabat oleh Sekretaris dan PPKom dijabat oleh kepala bidang yang sama-sama eselon III. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, walaupun PPKom memiliki kewenangan yang besar dalam proses pengadaan barang dan jasa, jika hal itu berhadapan dengan pencairan keuangan daerah, maka terdapat pemisahan tugas sehingga harus melibatkan PPK. Semua pertanggungjawaban yang dibuat oleh PPKom wajib dipertanggungjawabkan dan diserahkan kepada PPK untuk diverifikasi dan dicairkan, dan jika tidak sesuai dengan ketentuan, maka PPK berwenang menolaknya. Struktur PPK yang dipimpin oleh sekretaris beranggotakan 3 orang yang disebut pembantu PPK. Semua pembantu PPK dijabat oleh pejabat dan staf yang berada di bawah sekretaris yaitu kepala subbagian keuangan dan stafnya. Staf di subbagian keuangan tersebut merangkap sebagai anggotanya yang terdiri dari pembuat SPM, verifikator SPj, dan petugas akuntansi. Kepala Subbidang Belanja BKAD kembali mengatakan:

“Ini pak Pejabat Penatausahaan Keuangan ya. PPK kan punya pembantu, nah itu di kasubbag keuangan. Pembantunya kan verifikator SKPD sama akuntansi, pembuat SPM. Ada tiga. Jadi itu wilayahnya PPK-SKPD. Kasubbag keuangan SKPD. Jadi semua SKPD di Kasubbag Keuangannya, stafnya itu merangkap anggota PPK.” (Sugiyarti, 2018)

Kepala Subbagian Keuangan diberi jabatan sebagai pembantu PPK fungsi akuntansi yang membuat proses akuntansi dan pelaporan keuangan. Biasanya yang dipilih yang memiliki latar belakang akuntansi. Jika kasubbag keuangan bukan yang

berlatar belakang akuntansi, maka pembantuk PPK-nya dipilih dari staf yang memiliki latar belakang akuntansi. Sementara verifikator SPj dan pembuat SPM atau disebut operator diserahkan kepada staf. Dalam melaksanakan tugasnya pembantu PPK pembuat SPM memiliki pembagian tugas yang terpisah dengan bendahara pengeluaran. Bendahara pengeluaran hanya berwenang membuat SPP melalui Simda Keuangan, sementara PPK fungsi pembuat SPM memiliki wewenang membuat SPM. Keduanya tidak dapat disatukan karena adanya prinsip pemisahan kewenangan yang meminta, memerintahkan, dan membayar uang. Bendahara pengeluaran sebagai fungsi yang berwenang meminta dan membayarkan uang, dan pengguna anggaran sebagai fungsi yang memerintahkan. Dalam hal ini pengguna anggaran diwakili oleh PPK. Jadi pembuatan SPP menjadi ranah kewenangan bendahara pengeluaran dan pembuatan SPM adalah wilayah kewenangan PPK yang dilaksanakan oleh pembantu PPK bagian pembuat SPM. Kepala Subbidang Belanja BKAD kembali menyatakan:

“Ah iya, jadi begini. Itu di penatausahaan bendahara pengeluaran sebenarnya sudah ada. Di sisdur kalau bapak sudah membaca, di situ sudah dijelaskan. SPP itu kan memang ranahnya bendahara pengeluaran. Ya terus eee setelah SPP disetujui baru SPM. SPM sudah wilayahnya PPK-SKPD. Yang mengajukan SPP kan bendahara. SPM itu yang membuat ranahnya PPK-SKPD, karena ada pembantu PPK itu pembuat SPM, verifikator, dan fungsi akuntansi. Jadi sudah beda. Simdanya jadi satu. Iya jadi semua pakai satu. Bendahara pengeluaran bisa juga buka SPM. Kalau kewenangannya tapi kadang-kadang kalau kurang SDM suatu SKPD kadang-kadang saling membantu.” (Sugiyarti, 2018)

Kedudukan PPK di setiap SKPD adalah strategis karena memiliki kewenangan yang kuat sehingga berfungsi dengan baik terutama pembuat SPM. Di sebagian besar pemerintah daerah, PPK ini justru tidak berfungsi, kalau pun berfungsi

paling hanya bertugas membuat berbagai laporan dan bukan membuat SPM. Pembuatan SPM dan verifikasi SPj paling sering dan paling banyak dirangkap dan dilaksanakan oleh Bendahara Pengeluaran.

e. Bidang Pendapatan Mengkoordinir Bendahara Penerimaan

Di setiap SKPD yang memiliki fungsi pendapatan pasti ditunjuk bendahara penerimaan yang bertugas mengurus semua yang terkait dengan pemasukan uang dari pendapatan dan penagihan piutang daerah. Seringkali mengurus pendapatan asli daerah merupakan tugas yang berat karena selain ditentukan oleh potensi sumber daya yang tersedia juga karena tidak semua SKPD memiliki fungsi pendapatan. Hanya beberapa SKPD saja yang memiliki fungsi ini seperti Dinas Pariwisata, Dinas Pertambangan, Rumah Sakit Daerah, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan, dan BKAD, serta SKPD teknis lainnya.

Beberapa pemerintah daerah, bendahara penerimaan hanya bertanggungjawab kepada pengguna anggaran di SKPD masing-masing. Keterkaitannya dengan BKAD hanya sebatas penyetoran pendapatan tersebut setiap hari baik secara tunai maupun nontunai sesuai ketentuan berlaku. Pada setiap akhir bulan juga hanya menyetorkan SPj pendapatan kepada BKAD, itu saja. Di kabupaten Kulon Progo, selain kedua hal tersebut bendahara penerimaan diawasi dan disupervisi oleh BKAD melalui bidang pendapatan. Secara fungsional telah diatur bahwa setiap bendahara penerimaan bertanggungjawab kepada BKAD melalui bidang pendapatan. Bidang pajak berwenang mengkoordinir semua SKPD fungsi pendapatan termasuk bidang pajak sendiri yang ada di BKAD. Secara struktural memang setara, tapi oleh Bupati diberi

kewenangan khusus. Bidang pendapatan memiliki 2 tugas supervisi yaitu mensupervisi target-target perencanaan terkait pendapatan yang ada di SKPD yang juga merupakan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) secara struktural, dan mensupervisi SPj penerimaan yang disampaikan oleh bendahara penerimaan yang merupakan tupoksinya secara fungsional. Hal itu diakui oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan, BKAD.

“Jadi kita ee lebih tepatnya kalau secara mekanismenya kita mensupervisi setiap OPD termasuk juga pajak. Jadi kalau kemudian kita memang setara tetapi setiap ee proses koordinasi mereka itu bagian yang kita supervise. Target-target mereka secara perencanaan, pajak yang masuk berapa itu bagian yang kita di pendapatan ini yang kita awasi. Jadi kita itu berbicara secara fungsi ee supervise tapi kadang kita berbicara secara OPD. Maksudnya gini, pada satu sisi saya mensupervisi semua OPD pendapatan. Saya juga karena bidang pajak ini sebagai leading sektornya BKAD di fungsi pajak ya dia termasuk yang saya supervise terkait dengan capaian pajaknya, permasalahan, target terkait dengan progress , terkait hal-hal yang kemudian menyangkut ee pemasukan daerahnya. Jadi ya fungsinya koordinasi supervise gitu.” (Romdhoni, 2018a)

Untuk fungsi verifikasi SPj penerimaan, bidang pendapatan melakukan koordinasi dan supervisi kepada semua bendahara penerimaan. Fungsi dari verifikasi ini adalah untuk keperluan sinkronisasi dan rekonsiliasi terkait dengan data pendapatan yang ada di Simda pendapatan yang dikelola oleh bidang pendapatan. Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan kembali memperkuat.

“...Jadi untuk proses, jadi verifikasi terhadap SPJ pendapatan, SPJ fungsional pendapatan itu kita lakukan setiap bulan. Mekanismenya kita setiap maksimal di tanggal ee 5 itu harus sudah menyampaikan misalnya sekarang ya contohnya sekarang kita bulan ini bulan Mei. Jadi tanggal 5 bulan mei itu mereka sudah menyampaikan SPJ fungsional di bulan April bulan sebelumnya. Nah, fungsi verifikasi ini adalah untuk sinkronisasi termasuk rekonsiliasi terkait dengan SIMDA yang ada di kita. Jadi kita itu

kan menerapkan aplikasi keuangan yang berbasis SIM ya yang kemudian itu pengembangan dari BPKP. Jadi kita punya SIMDA pendapatan yang kemudian kita senantiasa rekon bukti STS dengan jumlah yang ada itu senantiasa kita cek. Sehingga di OPD ketika menyampaikan SPJ yang kita harus kita verifikasi dilengkapi dengan STS itu nanti dimasukkan ke kita.” (Romdhoni, 2018a)

Sistem pencocokkan Surat Pertanggungjawaban (SPj) penerimaan yang disupervisi dilakukan melalui aplikasi Sistem Manajemen Keuanga Daerah (Simda) pendapatan dan rekonsiliasi dengan pihak bank penerima. Hasil kerja bidang pendapatan dan SKPD dan bendahara penerimaan yang disupervisi akan dilaporkan kepada Bupati setelah sebelumnya dilakukan rapat koordinasi tentang progres dan capaian masing-masing setiap bulannya. Bidang pendapatan akan berwenang menerima dan menolak SPj yang disampaikan. Bendahara penerimaan wajib setiap tanggal 5 bulan berjalan menyampaikan SPj penerimaan. Apabila ditolak SPj yang disampaikan, bendahara penerimaan wajib memperbaiki walaupun belum ada sanksi namun mereka sangat antusias. Hal itu dialami dan diakui sendiri oleh Bendahara Penerimaan BKAD.

“Emm, kita gimana nggih. Kalau diawasi itu cuman ada yang entry cuman ada yang entry maksudnya nyocokin pendapatan saya nanti di entry tempatnya Mas Eko yang bagian pendapatan itu. Nanti kalau ada yang selip langsung ke saya, Mbak ini salah misalnya ada selisih berapa gitu kan nanti langsung misalnya kurang setor atau apa. Paginya langsung saya ini langsung perbaiki lagi. Misalnya ada kurang setor kan biasanya ini juga salah angka tau, nanti di sana ketemu salahnya. Nah, kita nanti langsung nuruti di hari berikutnya.” (Sutanti, 2018)

f. Bidang Perbendaharaan Mengkoordinir PPK-Petugas Akuntansi

Kebutuhan untuk rekonsiliasi dan sinkronisasi data oleh bidang akuntansi menjadi sangat penting dan urgen. Hal ini karena bidang akuntansi merupakan gerbong akhir dari proses pengelolaan keuangan daerah melalui penerbitan laporan pertanggungjawaban. Bidang akuntansi juga merupakan palang pintu terakhir untuk mendeteksi segala kesalahan dan permasalahan yang sudah dilakukan di tahap awal. Apa yang tidak bisa dideteksi di bidang anggaran, di bidang perbendaharaan, di bidang pendapatan, bidang pajak, dan bidang aset, bahkan dari SKPD lainnya, biasanya baru terdeteksi di bidang akuntansi. Dari posisi ini, koordinasi sangat dibutuhkan. Untuk beberapa pemerintah daerah yang sudah menggunakan aplikasi atau *software* pun terkadang koordinasi dengan PPK jarang dilakukan. Mereka terlalu mengandalkan sistem informasi semisal Simda sebagai sarana sekaligus sebagai alat deteksi kesalahan. Padahal sistem informasi seperti itu justru banyak kekurangan yang jika salah memasukkan data maka pada akhirnya juga akan memperoleh *output* yang salah.

Untuk Kabupaten Kulon Progo, bidang akuntansi dan PPK terutama petugas akuntansi merupakan mitra kerja yang saling membutuhkan. Koordinasi yang dibangun selama ini adalah pendampingan dan rapat koordinasi untuk mendapatkan data yang benar-benar valid. Pendampingan dilakukan setiap hari kerja berupa penyelesaian tenggat waktu pemasukan laporan. Seringkali juga petugas akuntansi diajarkan oleh bidang akuntansi terhadap permasalahan yang mereka hadapi selama

ini. Hal itu dilakukan dan diakui sendiri oleh Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD.

Setiap saat, kita, mungkin istilahnya cuma kegiatan pendampingan gitu ya, tapi sebenarnya kita membuka pintu setiap saat monggo ke sini kalau ada kesulitan gitu. Boleh lewat telepon ataupun mau WA, mau email, boleh.” (Artiningsih, 2018b)

Sementara untuk rapat koordinasi dilakukan setiap triwulan berupa evaluasi hasil kerja PPK-SKPD. Untuk tingkat SKPD yang tidak terlalu besar biasanya ditangani langsung oleh bidang akuntansi. PPK-Petugas Akuntansi BKAD, membenarkannya.

“Jadi tiap beberapa waktu itu kita ada rapat koordinasi petugas akuntansi itu pasti ada. Ee kalau yang pasti itu setiap triwulanan. Pasti itu.” (Setyawati, 2018)

Namun untuk SKPD yang besar seperti Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan biasanya dibantu SKPD yang bersangkutan untuk melakukan rapat evaluasi. Setiap akhir bulan akan dilakukan rekonsiliasi bersama PPK yang dilakukan di bidang akuntansi dengan memanggil setiap petugas akuntansi. Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD, kembali menyatakan:

“He'e, yang dia punya sub lagi, fungsi akuntansi atau bahasanya sederhana kita petugas akuntansi itu. Nah, jadi teman-teman di sini, saya terbatas bertujuh sama saya untuk 45 SKPD, 21 Puskesmas, 100 eh 300 sekolahan. Nah, itu cara kita seperti itu misalnya kayak Dindik, Dindik punya 300 sekolahan, saya kan nggak mungkin. Akhirnya kita bantu koordinasi, saya ngomong sama bidang aset, tolong dong pengurus barang SKPD A dikondisikan karena datanya dibutuhkan oleh petugas akuntansi. Nah, saya

ke yang PPK SKPD tadi sebagai atasannya. Saya juga menyampaikan hal yang sama tolong dikoordinir internal Njenengan antara petugas akuntansi dan barang karena datanya harus sama seperti itu dan kita ada misalnya kayak forum-forum koordinasi sampai ke PPK SKPD tadi yang bosnya.” (Artiningsih, 2018c)

g. Bidang Aset Mengkoordinir Pengelola dan Pengurus Barang

Aset merupakan permasalahan utama sebagai penyebab opini yang buruk bagi sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia. Sebenarnya bukan substansi permasalahannya yang menjadi hambatan tapi karena kemauan untuk melakukannya yang tidak ada. Permasalahan aset bukan berarti tidak bisa diselesaikan sepanjang pimpinan dan semua staf mau bersama-sama memiliki komitmen untuk menyelesaikannya. Sama halnya seperti bidang pendapatan dan bidang perbendaharaan, bidang aset BKAD juga diberi kewenangan untuk mengkoordinir bendahara barang atau pengelola barang. Walaupun kepala bidang aset merupakan jabatan eselon III, tetapi mengkoordinir eselon II di setiap SKPD itu hal yang biasa. Hal ini dilatarbelakangi bahwa pengguna anggaran juga merupakan pengguna barang sehingga mau tidak mau harus berhubungan dengan bidang aset. Kepala Bidang Aset BKAD sudah sering mengalaminya.

“Iya, memang apa ya secara kedinasan memang statusnya sama ya, tetapi kita secara fungsi kan ada fungsi kita sebagai koordinator pelaporan. Koordinator, jadi bidang aset itu selaku PPKD untuk pelaporan aset tetap dan persediaan. Nah dengan ketugasan ini lah kita gunakan. Jadi saya mengkoordinir eselon II di atas saya itu hal yang biasa. Jadi ketika diminta data, mereka harus.” (Amrullah, 2018a)

Koordinasi dilakukan dengan membuat *link* secara berjenjang, misalnya untuk SKPD yang memiliki banyak cabang dan subcabang atau unit pelaksana teknis dinas

(UPT) seperti Dinas Pendidikan, jadi sekolah melapor ke UPT, UPT melapor ke Dinas Pendidikan, dan Dinas Pendidikan melapor ke BKAD. Demikian juga dengan Dinas Kesehatan, dan seterusnya. Data dari pengelola barang tersebut direkapitulasi sehingga laporan data akhir akan langsung membentuk akun persediaan, akun aset tetap, dan akun aset lainnya melalui aplikasi persediaan yang dimiliki Pemda kabupaten Kulon Progo. Pada setiap akhir bulan tetap dilakukan rapat koordinasi untuk mengevaluasi permasalahan yang terjadi.

4.4.2.2 Menggunakan Standar Harga yang Diperbaharui

Kegiatan ini berkaitan erat dengan adanya panduan yang jelas dalam membuat Rencana Kerja Anggaran (RKA) yaitu adanya penajaman rencana kerja dari 3 aspek yaitu prioritas belanja, standarisasi harga, dan batas waktu penyusunan RKA. Prioritas belanja terkait dengan pengeluaran yang harus sesuai dengan kebutuhan, efisien, dan efektif. Standarisasi harga terkait dengan adanya batas maksimal atau plafon pengeluaran yang diatur dengan peraturan bupati. Batas waktu penyusunan ini terkait dengan dibatasinya waktu maksimal proses penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA).

Dalam proses penyusunan RKA, sebenarnya yang lebih penting dari ketiga aspek penajaman rencana kerja tersebut di atas adalah standar harga barang dan jasa karena standar harga ini akan menjadi plafon anggaran. Dalam praktik pelaksanaan belanja, jika jumlah standar harga yang dianggarkan dalam APBD lebih rendah dari jumlah anggaran dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), maka yang menjadi pedoman adalah standar harga. Sebaliknya apabila standar harga lebih tinggi daripada

harga dalam DPA maka yang berlaku adalah harga dalam DPA. Hal ini disebabkan karena jumlah anggaran dalam RKA merupakan plafon tertinggi yang tidak boleh dilampaui. Oleh karena itu standar harga yang ditetapkan terlalu tinggi akan menjadi sumber pemborosan APBD. Kecurangan sebenarnya sudah dimulai dari sini. Biasanya oknum-oknum tertentu dapat melakukan pengaturan harga yang tinggi pada saat membuat standar harga agar meraup keuntungan jika mendapatkan proyeknya. Modusnya bisa bermacam-macam, yang salah satunya adalah tidak melakukan survei ketika menyusun standar harganya. Jadi kunci dari efisiensi dan efektivitas belanja bisa dimulai dari penyusunan standar harga barang dan jasa.

Penyusunan standar harga di Kabupaten Kulon Progo sangat ketat dan selektif. Data harga diambil berdasarkan survei terhadap 3 jenis harga belaku. Selalu *di-update* jika terjadi perubahan harga dan biasanya dalam setahun bisa dilakukan sampai dengan 3 kali perubahan standar harga melalui survei tergantung kondisi perekonomian daerah. Hal ini diakui oleh Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“Eehh.....kalau ketentuannya mungkin hanya setahun sekali, tapi kemaren kalau ada hal-hal yang. Kemaren kan ada ini...ketentuan perbup-nya itu tentang standarisasi itu apabila ada kenaikan harga yang....ada lonjakan, lonjakan harga itu bisa dilakukan perubahan sehingga untuk yang 2017 kita berubah 3 kali, ha ha ha.” (Hadiyanto, 2018a)

4.4.2.3 Diverifikasi, Divalidasi, dan Direkonsiliasi sesuai Aturan

Kegiatan ini merupakan penjabaran dari peraturan di atasnya yang khusus mengatur kewajiban pemeriksaan pertanggungjawaban setiap SKPD. Proses verifikasi, validasi dan rekonsiliasi merupakan proses yang wajib dilaksanakan dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Kulon Progo. Proses ini meliputi pelaksanaan

penerimaan perpajakan oleh bidang pajak, realisasi penerimaan oleh bidang pendapatan, proses pencairan oleh bidang perbendaharaan, proses permintaan, pembayaran, dan pendokumentasian oleh para bendahara penerimaan dan pengeluaran. Diverifikasi berarti menentukan kebenaran atas suatu dokumen dengan cara memeriksanya dengan teliti. Divalidasi mengandung makna pengesahan dokumen yang dianggap benar sehingga layak di-*input* ke dalam sistem, sementara direkonsiliasi artinya mencocokkan kesamaan saldo atau angka-angka yang ada dalam satu dokumen dengan saldo yang ada pada dokumen lainnya.

Di beberapa daerah, proses verifikasi, validasi, dan rekonsiliasi hanya dilakukan oleh staf yang secara struktural memang bertugas sesuai bidangnya atau diberi tugas oleh atasannya. Untuk tugas verifikasi, di Kabupaten Kulon Progo ini dibentuk tim khusus verifikasi sehingga kualitas kerjanya lebih efektif dibanding harus dikerjakan oleh staf biasa. Verifikasi dilakukan oleh tim verifikasi yang dibentuk berdasarkan SK kepala BKAD, seperti yang dibenarkan oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan BKAD.

“Iya. Di kita ada tim teknisnya. Di kita ada tim yang bertugas memverifikasi terhadap SPj seperti itu termasuk melakukan rekonsiliasi dengan OPD. Ada tim teknisnya dan itu di SK-kan oleh kepala OPD.”
(Romdhoni, 2018a)

Sementara untuk penerapan rekonsiliasi juga dilakukan dengan baik oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Proses ini berlangsung secara konsisten dan terus menerus, dan akan dieksekusi jika dianggap layak berdasarkan peraturan yang berlaku. Verifikasi dilakukan di semua bidang seperti bidang pendapatan, bidang

pajak, bidang perbendaharaan, bidang akuntansi, bidang anggaran, dan bidang aset. Penerimaan pendapatan misalnya, setiap penerimaan SPj pendapatan akan direkonsiliasi atau diperiksa kebenaran angka-angka yang dilampiri bukti pendukung. Berturut-turut pernyataan ini dibenarkan kembali oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan BKAD.

“Nanti ada berita acara rekonsiliasi. Kemudian nanti kita rekon itu ee apa ya melibatkan beberapa pihak. Artinya bukan hanya OPD mereka dan kita tetapi juga bidang akuntansi yang menguasai sistem. Jadi kan untuk SIMDanya kan yang memegang akuntansi. Jadi contoh kasusnya begini misalnya ada angka masuk katakanlah sekian juta tapi tidak ada STS-nya. Neg yang belum ada STS belum ternganu itu kan belum bisa kita akui secara anu. Jadi kita tetap harus berpegangnya sampai detail di STS itu. Terkadang permasalahan yang kita hadapi itu ketika STS itu kan harusnya rinci dan rigid tetapi biasanya OPD atau mungkin itu ngglundung.” (Romdhoni, 2018a)

Untuk kegiatan validasi, setelah SPj dinyatakan lengkap maka disahkan melalui lembaran pengesahan.

“...kalau secara uang yang anu ya memang tidak ada. Tapi biasanya nanti diakhir di proses pencatatan itu kan harus jelas secara penggunaan misalnya oh yang satu kebersihan, oh yang satu ternyata parkir. Jadi di situ yang kadang ee apa ya, masih dibutuhkan ee proses proses rekon itu. Jadi nanti berita acara rekonsiliasi itu yang disepakati yang mana ya itulah yang menjadi dokumen untuk kemudian kita pertanggungjawabkan.” (Romdhoni, 2018a)

4.4.2.4 Sistem Desk yang Bersifat Teknis dan Menangani Usulan di Luar Plafon Anggaran

Kegiatan ini berkaitan dengan adanya panduan khusus dalam menangani anggaran terutama dalam membuat sistem desk yang merupakan kepanjangan tangan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah atau TAPD. Tidak ada kewajiban untuk

membuat tim kecil semacam desk anggaran ini, namun dalam menyusun penganggaran, setiap daerah diwajibkan memiliki TAPD. Secara umum menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006, tim ini bertugas merasionalkan usulan anggaran yang diajukan oleh semua SKPD. *Output* kerja yang dihasilkan dari tim ini berupa RKA yang telah diseleksi dan dirasionalkan sesuai kemampuan keuangan daerah. Hal ini dilakukan karena setiap SKPD selalu merasa kurang anggarannya dan akan mengajukan usulan anggaran yang lebih dari pagu anggaran yang telah ditetapkan.

Di Kabupaten Kulon Progo, keberadaan TAPD masih dirasa belum cukup untuk mengurus anggaran. Selain TAPD dibentuklah tim kecil atau disebut Desk RKA. Desk yang merupakan kepanjangan tangan dari TAPD dan dikoordinir oleh Bidang Anggaran BKAD ini bertugas secara teknis untuk menyeleksi dan merasionalkan usulan anggaran dari SKPD sebelum dinaikkan ke TAPD. Hal ini dinyatakan oleh Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD yang juga merupakan anggota tim desk tersebut.

“Tim teknis itu ya..yang ini pelaksana desk. Jadi desk..desk apa ya..Desk RKA itu, disini yang nangani bidang anggaran. Nanti setelah SKPD itu datang yang memaparkan tadi itu, misalnya kegiatan A pengelolaan kas dapat dana 30 juta. Dari 30 juta itu opo wae gitu.. apa itu nanti di...dengan tim itu, desk.” (Hadiyanto, 2018a)

Dalam pelaksanaannya, desk ini akan memanggil tim perencanaan masing-masing SKPD untuk memaparkan dan mempresentasikan usulan RKA-nya di depan Desk RKA. Menurut Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD, cara kerja desk dibagi berdasarkan SKPD, yaitu setiap orang akan menangani dan membawahi beberapa

SKPD sehingga jika ada keperluan atau masalah di setiap SKPD yang diampuh, maka masing-masing anggota Desk akan menanganinya sebelum dilanjutkan di tingkat TAPD.

“Tidak...itu kan kepanjangan tangan TAPD. Jadi ketika di level itu cukup di tim teknis, tapi ketika di level tadi harus TAPD. Jadi di level kegiatan ini dikasih berapa, dikasih ini itu digagalkan saja digantin dengan kegiatan ini...itu di level TAPD. Bisa...ada ini kok apa..dibagi tugas. Jadi ada satu orang itu atau satu kelompok mengampuh SKPD mana saja itu.” (Hadiyanto, 2018a)

Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang dipresentasikan oleh setiap SKPD akan ditanggapi dan dibedah oleh desk. Dalam sehari bisa terdiri dari 2 SKPD karena membutuhkan waktu yang lama untuk mencermati usulan anggaran mereka. RKA yang tidak rasional diwajibkan untuk disempurnakan. Pemeriksaan RKA meliputi pencermatan penempatan kode rekening belanja dan besarnya anggaran yang seharusnya dibutuhkan. Sementara usulan RKA yang telah lolos uji di tingkat desk akan dibahas lagi di tingkat TAPD. Hal ini dikatakan oleh Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD yang juga menjadi anggota TAPD.

“Iya, satu per satu. Iya wajib. Harus jelas, harus tepat juga meletakkan rekening belanja. Ya lumayan ya.... satu SKPD ini, itu mbak Ita kemaren jenengan desk berapa jam..? itu mbak Ita kemaren desk ke...eeehh..nek kita kegiatannya sudah ini..ini...Penempatan rekeningnya juga sudah bener juga nggih? Misalnya makan dan minum itu ada makan minum rapat, makan minum harian, itu kan peruntukannya lain-lain. Paling misalnya ATK, kadang juga gak logis. Ya.. kalau soalnya yang sudah rutin-rutin tiap tahun seperti itu sama, tinggalin. PPTK yang dipanggil langsung. Bukan kepala SKPD. Bukan.” (Hadiyanto, 2018a)

Banyaknya SKPD yang menyusun anggaran tidak jelas dan tidak sesuai ketentuan serta cenderung transaksional sangat diperhatikan oleh Desk RKA ini. Jika

hanya mengharapkan TAPD, modus penganggaran yang amburadul ini kemungkinan tidak akan terdeteksi di tingkat TAPD karena pekerjaannya kurang teknis dan anggotanya lebih banyak diambil dari para pejabat seperti kepala SKPD yang setingkat dengan manajer dan kerjanya lebih banyak mengambil kebijakan. Keberadaan staf TAPD juga belum menjamin adanya pemeriksaan yang lengkap terhadap usulan RKA dari SKPD.

Selain menyeleksi usulan RKA dari SKPD, desk RKA juga diberi tugas untuk menampung usulan di luar plafon anggaran. Jika usulan yang diajukan oleh SKPD lebih besar dari pagu anggaran dan usulan tersebut dianggap penting dan rasional, maka usulan itu ditampung untuk diputuskan di tingkat TAPD, kata Kepala Bidang Perbendaharaan.

“Nah kalau itu, istilahnya bukan lobi. Itu kan sudah ada mekanismenya usulan di luar plafon namanya. Jadi kan wajib plafon. Kemudian ternyata ada usulan, ah ini karena pusat seperti misalnya dinas sosial ternyata pusat itu yang program dulu 2013 yang pusat, mulai 2018 di lepas, pusat tidak mau mendanai lagi, kan harus didanai oleh daerah. Nah masuk usulan di luar plafon. Nah kita juga, saya kira nanti mampukah pendapatan, kadang-kadang ehh..namanya pendapatan dan belanja mana yang di..kalau pendapatan itu yang target minimal yang harus dicapai, kalau belanja itu adanya batas maksimal. Kadang-kadang nek ada usulan di luar plafon ini yang dikejar sampai pendapatan, anu bisa naik gak pendapatannya. Program di luar plafon yang didanai sekian, nah nanti closing itu pendapatannya, he..he.he. mana ya yang bisa dinaikkan lagi. Ha..ha..ha.” (Hadiyanto, 2018a)

4.4.2.5 Pembatasan Jumlah Minimal Ganti Uang Persediaan

Kegiatan ini mengatur kebijakan akuntansi dan sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Kulon Progo. Aturan turunan ini

dibuat dengan baik dan diimplementasikan dengan efektif karena banyak pemerintah daerah lainnya dalam membuat aturan turunan hanya bersifat *copy paste*, sehingga dalam eksekusinya hanya sekedar gugur kewajiban hukum semata.

Ganti uang persediaan adalah permintaan penggantian atas uang persediaan yang telah habis dibelanjakan oleh bendahara pengeluaran. Ketentuan tentang uang persediaan ini diatur dalam Permendagri No.13 Tahun 2006. Selain mengatur jumlah uang persediaan, dalam ketentuan tersebut juga diperintahkan untuk membuat ketentuan batas jumlah pengajuan SPP-GU yang ditetapkan dengan peraturan bupati. Belum seluruhnya pemerintah daerah membuat peraturan tentang batas ganti uang persediaan ini. Yang paling banyak adalah membuat ketentuan tentang batas uang persediaan yang diberikan mula-mula di awal tahun anggaran kepada bendahara pengeluaran.

Di kabupaten Kulon Progo, pembatasan minimal pengajuan Surat Permintaan Pembayaran Ganti Uang (SPP-GU) adalah 60% dari jumlah uang persediaan (UP) yang diterima di awal tahun. Batas pengajuan 60% berarti bendahara pengeluaran hanya boleh mengajukan bukti-bukti pengeluaran untuk dimintakan kembali pengantiannya kepada Bendahara Umum Daerah (BUD) sebanyak minimal 60% ke atas. Di bawah 60% tidak akan dicairkan oleh BUD. Misalkan jika bendahara pengeluaran menerima UP sebanyak Rp100 juta di awal tahun dan pada bulan berikutnya telah dibelanjakan sebanyak Rp50 juta, maka jumlah ini belum dapat diajukan SPP-GU karena baru mencapai 50% dari UP. Bendahara baru boleh mengajukan SPP-GU jika pengeluaran sudah mencapai Rp60 juta. Jadi menurut

Kepala Subbidang Belanja BKAD yang sering menangani masalah ini, jika diajukan penggantian uang sejumlah Rp60 juta tersebut, maka uang persediaan akan kembali berjumlah seperti sedia kala.

“Ya kalau GU minimal 60% dari uang persediaan. Itu ada SK-nya. Jadi bunyinya itu ada di SK uang persediaan, penetapan uang persediaan dalam SK Bupati. Boleh. Minimal. Ya maksimal sebesar UP. Di bawah 60% belum bisa.” (Sugiyarti, 2018)

Tujuan ditetapkannya batasan minimal 60% ini adalah untuk mempercepat perputaran uang persediaan (UP) yang ada di bendahara pengeluaran yang sebelumnya sudah diperhitungkan sebelum tahun anggaran dimulai untuk penggunaan 12 bulan ke depan. Angka 60% dipilih karena angka ini dianggap layak dengan pertimbangan sisa UP yang ada di bendahara pengeluaran masih mencukupi untuk digunakan selama sebulan ketika bendahara sedang menunggu pencairan ganti UP berikutnya, dengan catatan UP tersebut hanya dibelanjakan untuk pengeluaran yang ada anggarannya. Jika UP tersebut dibelanjakan untuk pengeluaran yang tidak ada anggarannya, maka dipastikan perputaran UP tidak akan lancar sehingga menyebabkan jumlah yang akan diajukan sebagai SPP-GU tidak akan mencukupi lagi sebesar minimal 60%. Kepala Subbidang Belanja BKAD kembali membenarkan.

“Jadi UP itu kan menghitungnya, eeehhh yang mau direncanakan dengan GU dibagi duabelas. Jadi harusnya kan minimal satu bulannya GU. Nah kalau semuanya itu sudah berjalan sesuai dengan anggaran kasnya, perencanaannya dari awal itu gak masalah. Nah kalau ada masalah itu kehabisan uang dan sebagainya, itu karena memang perencanaannya kurang ini, kurang pas.” (Sugiyarti, 2018)

4.4.2.6 Rapat Koordinasi dan Evaluasi Berkala Kinerja Keuangan SKPD

Kegiatan ini mengatur adanya kewajiban pelaporan melalui dokumen dalam melakukan rapat koordinasi (Rakor) dan evaluasi secara berkala. Rakor sudah menjadi kewajiban berkala dan dilakukan terus menerus terhadap kinerja keuangan setiap SKPD baik untuk rencana pengeluaran keuangan maupun realisasinya terutama yang memiliki unsur pendapatan maupun tidak.

Rapat koordinasi (rakor) dan evaluasi sudah menjadi kebutuhan bagi setiap pimpinan di pemerintah daerah dalam rangka mengetahui progres dan pencapaian prestasi pengelolaan keuangan daerah. Rakor juga sebagai pertanda bahwa pimpinan menaruh perhatian lebih terhadap kinerja bawahannya untuk diberi penghargaan atau ditegur atas hasil kerja yang optimal dan masih belum optimal. Banyak alasan atau motivasi untuk melakukan evaluasi ini dan salah satunya karena terkait dengan kebutuhan perhitungan indikator kinerja dalam rangka pembayaran tambahan penghasilan pegawai (TPP) atau tunjangan kinerja PNS. Untuk daerah yang belum menerapkan sistem pembayaran gaji berbasis kinerja, sangat mungkin rapat evaluasi pasti jarang dilakukan karena kurangnya semangat atau etos kerja yang memicunya.

Di Kabupaten Kulon Progo, rapat koordinasi (rakor) dan evaluasi terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah sering dilakukan secara berkala baik per bulan maupun per triwulan. Kebutuhan rakor tidak hanya semata-mata dimotivasi oleh adanya pembayaran Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang sudah diterapkan, tetapi juga adanya perhatian lebih dari pimpinan dalam meningkatkan kinerja keuangan terutama pencapaian target-target penerimaan pendapatan yang

diamanatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD tahun 2017-2022. Rakor itu juga sering diikuti oleh Kepala Subbidang Belanja BKAD.

“Memeriksa, tidak juga. Yah kalau itu sudah diatur, ada di ini ya setiap bulan itu ada rakor asistensi . Jadi rakor SKPD. Ya setiap bulan. Ya itu kita melaporkan bahwa SKPD A serapannya sekian. Itu juga untuk penilaian kinerja keuangan pada waktu kita mau mencairkan TPP. Tambahan penghasilan kan syaratnya harus kinerja keuangannya eehh jadi ada merah, hijau, kuning. Jadi detilnya SKPD yang tahu.” (Sugiyarti, 2018)

Sebelum melakukan rapat koordinasi dan evaluasi di tingkat kabupaten, koordinasi dan evaluasi juga dimulai dari setiap bidang yang ada di setiap SKPD. Sebagai contoh di BKAD, semua bidang yang ada melakukan rapat di tingkat bidang masing-masing dan hasil rapat akan dibawa ke rakor tingkat kabupaten yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, kata Kepala Bidang Pajak yang rutin mengikuti rakor ini.

“Heeh tingkat kabupaten semuanya, meskipun kita melakukan evaluasi secara intern. Itu setiap 3 bulan jadi sebelum tingkat kabupaten melakukan evaluasi kita harus melakukan evaluasi dulu. Nantikan kita juga akan ditanyakan to, setiap unsur-unsur pendapatan dari gaji kita yang kita tangani itu sampai sejauh mana kemudian kenapa itu kan juga harus kita siapkan.” (Nasip, 2018a).

Rakor dan evaluasi bukan hanya di tingkat pimpinan atau selevelnya, tetapi juga untuk para bendahara dan pengelola keuangan lainnya. Paling banyak rapat di bendahara dan pengelola keuangan dimaksudkan untuk mempersiapkan diri ketika akan menghadapi pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Inspektorat terhadap dokumentasi dan penatausahaannya. Bendahara Penerimaan pun sering diundang mengikuti rakor tersebut.

“Eem berapa ya. Lumayan lama juga e itu. Gak mesti setiap bulan. Misalnya ada sesuatu yang di ini, nanti baru dikumpulkan rapat atau apa. Biasanya kalau mau ada pemeriksaan dari BPK paling tidak mesti di ini dulu dikumpulkan dulu nanti supaya laporannya itu sudah ini apa yang mesti disiapkan untuk BPK. Biasanya seperti itu.” (Sutanti, 2018)

4.4.2.7 Pemberlakuan Sistem Pembayaran Nontunai

Kegiatan ini merupakan kebijakan yang mengandung semangat dalam mencegah penyelewengan. Kebijakan tersebut diperkuat lagi dengan payung hukum yang jelas setelah melalui beberapa tahap kajian ilmiah. Selain kebijakan yang ada, penggunaan aplikasi dengan sistem komputerisasi juga menjadi nilai tambah tersendiri dalam penerapan sistem pembayaran ini karena sudah menjadi tuntutan zaman.

Seiring dengan kemajuan teknologi informasi, sudah banyak pemerintah daerah yang memanfaatkan teknologi informasi tersebut untuk pelayanan pemerintahan terutama di bidang keuangan dan perbankan. Banyak sekarang aplikasi *online* untuk bisa bertransaksi misalnya tranfer keuangan antarbank tanpa harus bersusah payah mengeluarkan tenaga untuk pergi ke bank. Di daerah lain semisal Jakarta, mereka telah menerapkan sistem pembayaran *online* ini. Lihat saja bagaimana penerapan uang elektornik dapat meningkatkan PAD Jakarta. Keberhasilan penerapan transaksi nontunai yang dikenal dengan nama *cashless society* itu tidak saja efisien terhadap sistem pembayaran tetapi juga meningkatkan pendapatan daerah melalui pajak *online*, misalnya melalui sistem parkir *online* yang sebelumnya penerimaan retribusinya rendah justru menjadi meningkat.

Meniru keberhasilan itu, pemerintah Kabupaten Kulon Progo bekerja sama dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD) DIY juga telah menerapkan sistem nontunai tetapi penerapannya masih terbatas pada sistem pembayaran dan belum dilakukan terhadap sistem penerimaan. Sistem pembayaran *online* mulai diujicoba pada bulan Oktober tahun 2017. Sistem pembayaran tersebut dikenal dengan *Cash Management System* (CMS). Itu pun baru diterapkan pada SKPD BKAD dan RSUD dengan sistem pembayaran melalui bendahara pengeluaran, kata Bendahara Pengeuaran BKAD yang sudah sering menerapkannya.

“Iya, kalau dulu mulai nontunai itu Oktober 2017. Ada beberapa kegiatan, e ada beberapa belanja yang memang di-nontunai. Kalau yang tunai itu cuman SPPD, BBM. Jadi e untuk ee kalau untuk yang masih tunai panjar di bendahara itu yang SPPD sama BBM. BBM ketika 2017. He em kalau sekarang sudah menggunakan. Kalau sekarang BBM-nya sudah pakai kupon. E surat pengantar jenisnya.” (Resty, 2018).

Sistem kerja pembayaran nontunai adalah mengecek saldo di rekening dan membayar semua pengeluaran dari rekening bendahara pengeluaran melalui aplikasi berbasis *website*. Aplikasi ini milik BPD DIY dan dioperasikan dari kantor BPD DIY cabang Kulon Progo. Ketika SP2D telah dicairkan, maka BPD melalui sistem akan memberitahukan kepada bendahara pengeluaran bahwa ada transaksi masuk. Bendahara pengeluaran pun tidak perlu repot-repot mengecek ke bank. Begitu juga jika bendahara ingin membayar pengeluaran, menurut Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan BKAD, bendahara tidak perlu lagi mengeluarkan cek, cukup mengendalikannya lewat aplikasi dan dalam hitungan detik uang telah dikeluarkan.

“Kebetulan kami sudah menggunakan CMS, Cash Mangement System. Jadi eum kami langsung transfer sendiri tidak melalui bank. Jadi bendahara itu sudah sekaligus merangkap layaknya sebagai pegawai bank. Jadi PPTK membuat SPj itu berdasarkan anggaran kas itu yang sudah mereka buat. Jadi anggaran kas Januari harus dilaksanakan Januari. Mereka menyusun SPj. Oh saya punya Januari kegiatan katakanlah pendataan. Nah ketika pendataan keperluan pendataan itu apa ? oh keperluan pendataan katakanlah kami butuh ATK, kemudian kami butuh perjalanan dinas. Nah ketika ATK mau dibeli kita pesan dulu kepada toko. Kemudian begitu kita sudah pesan, kemudian mendapatkan bon, kemudian kita SPj-kan lengkap kita serahkan bendahara. Bendahara akan langsung mentransfer kepada pihak toko.”
(Mas’adah, 2018b)

Pada bulan April 2018, pelaksanaan *Cash Management System* (CMS) ini mulai dimatangkan dengan menerbitkan peraturan bupati sebagai landasan hukumnya dan akan diterapkan pada tahun ini juga. Manfaat dari CMS ini adalah meminimalkan pembayaran transaksi yang tidak jelas dan menghilangkan calo pembayaran serta mengurangi terjadinya penyelewengan. Kalau pun terjadi penyelewengan, dengan sistem CMS ini akan segera terdeteksi karena sistem akan meninggalkan jejak-jejak pelakunya melalui sistem informasi.

4.4.3 Mekanisme Penatausahaan yang Transparan dan Akuntabel

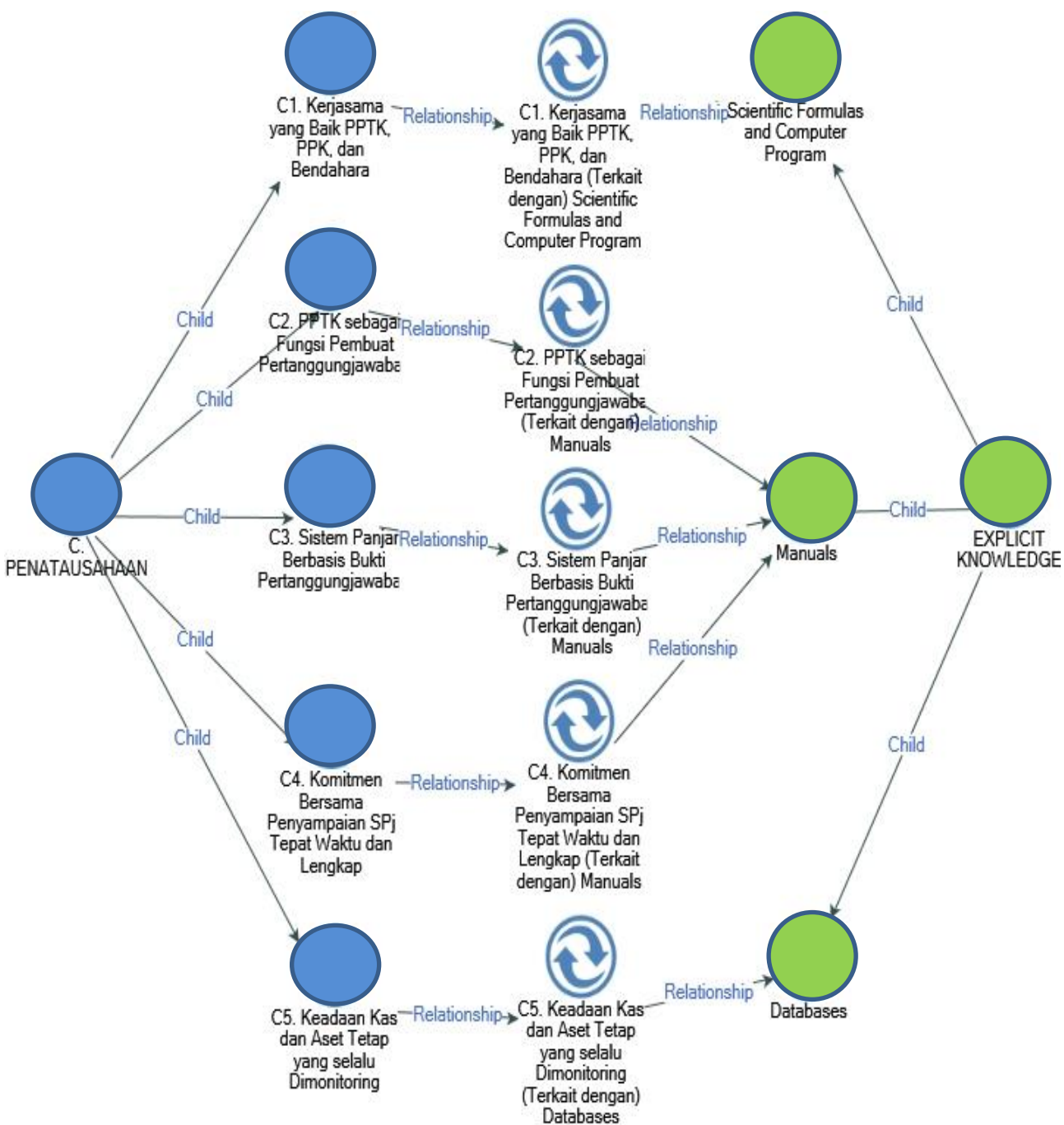
Mekanisme penatausahaan adalah tahapan mengadmistrasikan dan mendokumentasikan hasil-hasil pengelolaan keuangan daerah yang telah direncanakan dan dilaksanakan di Kabupaten Kulon Progo yang dimulai dari pengumpulan bukti-bukti pertanggungjawaban, mencatat ke dalam Buku Kas Umum (BKU) dan semua buku pembantunya, membuat register penutupan, membuat laporan Surat Pertanggungjawabn (SPj), melakukan verifikasi dan autorisasi, dan terakhir melakukan pengesahan SPj. Semua tahapan ini dilakukan di masing-masing

SKPD. BKAD memiliki peran dalam menerima tembusan laporan SPj yang disetorkan oleh bendahara maksimal setiap tanggal 10 bulan berjalan.

Dalam mekanisme ini ditemukan 5 kegiatan yang membentuk transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. Kegiatan ini terbagi juga ke dalam 3 komponen pengetahuan *explicit knowledge* berikut ini.

- a) Komponen manual (buku, pedoman, dan laporan, panduan, peraturan, serta sistem dan prosedur) terdiri dari 3 kegiatan, yaitu 1) komitmen bersama penyampaian SPj tepat waktu dan lengkap; 2) PPTK berfungsi sebagai pembuat pertanggungjawaban; dan 3) sistem panjar berbasis bukti pertanggungjawaban.
- b) Komponen database terdiri dari 1 kegiatan, yaitu keadaan kas dan aset tetap yang selalu dimonitoring.
- c) Komponen kajian ilmiah, kebijakan, dan program komputer terdiri dari kegiatan kerjasama yang baik PPTK, PPK, dan bendahara.

Keterkaitan masing-masing komponen pengetahuan *explicit knowledge* dengan kegiatan transparansi dan akuntabilitas penatausahaan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo berturut-turut diperlihatkan dalam peta analisis yang diolah melalui NVivo dan dijelaskan satu per satu pada gambar 4.8 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.8 ini, disajikan *matrix coding*-nya pada lampiran 7 di halaman 383.



Gambar 4.8 Peta Analisis Akhir
Mekanisme Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan
dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.4.3.1 Kerjasama yang Baik antara PPTK, PPK, dan Bendahara

Kegiatan ini merupakan kebijakan pemisahan wewenang. Seperti telah disinggung sebelumnya, bahwa antara Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK), Bendahara Penerimaan, dan Bendahara Pengeluaran memiliki tugas terpisah dan saling berkoordinasi. Keempat fungsi pengelola keuangan ini memiliki peran yang sangat strategis dalam proses terlaksananya pengelolaan keuangan yang baik.

Banyak daerah yang memiliki keempat fungsi ini tapi tidak berjalan dengan semestinya. Seringkali semua pekerjaan pengelolaan keuangan daerah di tingkat SKPD hanya dikerjakan sendiri dan terfokus di Bendahara. Hal ini karena adanya *mindset* pegawai yang mengakui bahwa urusan pengelolaan keuangan adalah urusan bendahara yang dianggap ahli dalam bidang keuangan. Dengan pemikiran semacam itu tidak sedikit pemerintah daerah yang membentuk PPTK dan PPK hanya formalitas saja untuk memenuhi ketentuan peraturan, tapi tidak berfungsi alias hanya namanya saja yang tertera dalam surat keputusan. Yang lebih parah lagi, biasanya ada juga pemerintah daerah yang membentuk PPTK dan PPK tetapi yang melaksanakan semua pekerjaannya adalah bendahara, begitu giliran waktunya menagih hak keuangan sangat antusias terima honor, namun ketika terjadi permasalahan semua itu dibebankan kepada bendahara.

Untuk Kabupaten Kulon Progo, PPTK, PPK, dan bendahara sangat berfungsi dengan baik. PPTK berfungsi sebagai pembuat dokumen pertanggungjawaban karena mereka yang melaksanakan kegiatan di lapangan (dibahas tersendiri di halaman 236

sampai 239 bab ini). PPK berfungsi melakukan verifikasi atas pertanggungjawaban yang diajukan PPTK, membuat SPM, dan mengakuntansikan Surat Pertanggungjawaban (SPj) yang telah disahkan. Sedangkan fungsi bendahara sendiri hanya membuat SPP dan membayar serta mempertanggungjawabkan semua jenis pengeluaran. Pemisahan fungsi yang tegas ini sangat berpengaruh terhadap proses pengendalian yang apabila terjadi kesalahan akan mudah terdeteksi. Sebagaimana dikatakan oleh PPK-Pembuat SPM BKAD berikut ini.

“Surat pernyataan verifikasi. Sudah ada dicentang kelengkapannya sudah, kemudian sudah ditandatangani karena itu punya kewenangan masing-masing sebagai pengendalian. Kalau semua ditangani bendahara, pengendaliannya ada di mana?” (Mas’adah, 2018a)

Proses pelaksanaan pencairan mengikuti ketentuan dalam sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan bupati. Kerjasama yang baik terjadi secara siklis saat pembuatan SPj sampai dengan pencairan uang, begitu seterusnya. Pada awalnya ketika anggaran telah disahkan melalui DPA-SKPD, bendahara pengeluaran menerima uang persediaan. Di saat yang sama PPTK juga mengidentifikasi semua kegiatan yang menjadi kewenangannya di masing-masing bidang. Jika sudah diperlukan sesuai waktu pelaksanaannya, PPTK kemudian mengajukan Nota Pencairan Dana (NPD) kepada Bendahara Pengeluaran. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi. Karena sudah menggunakan CMS, yang boleh dibayar secara tunai hanyalah kegiatan SPPD dan BBM, selain itu semuanya nontunai dan ditransfer melalui rekening penerima.

PPTK kemudian membuat Surat Pertanggungjawaban (SPj) jika ingin menerima pencairan dari Bendahara Pengeluaran. SPj yang sudah dibuat oleh PPTK diserahkan kepada PPK untuk diverifikasi sebelum dibuatkan SPP oleh Bendahara Pengeluaran.

“Nggak, kalau kita kan sebenarnya kalau di Kulon Progo itu kan sebelum kita SPP SPM, itu setiap SPj belanja itu diverifikasi dulu oleh PPK. Jadi ketika SPj itu sudah benar-bener valid, ee istilahnya dari segi angka atau rekening itu sudah sesuai, nanti baru ke bendahara. Nah di bendahara itu setelah di, istilahnya dicocokkan seperti itu baru nanti dibuku ke SIMDA.” (Resty, 2018)

Jika SPj telah sesuai dengan ketentuan dan telah disetujui oleh PPK, maka SPj tersebut akan dibuatkan SPP oleh Bendahara Pengeluaran. Sebenarnya alur ini terbalik. Seharunya PPTK menyerahkan SPj-nya langsung kepada Bendahara Pengeluaran untuk dibuatkan SPP. Bendahara dalam hal ini harus melakukan verifikasi internal terlebih dahulu. Namun Bendahara Pengeluaran BKAD kembali menyatakankalau ini dilakukan untuk memangkas waktu pelaksanaan verifikasi karena yang menentukan kebenaran verifikasi adalah PPK sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

“Ada sebelum di ini itu diverifikasi sama pembantu PPK-Verifikator, Yang di apa,diverifikasi. Ketika PPTK itu mau mengembalikan SPj ke bendahara itu diverifikasi dulu. Sebelum naik ke pak kepala itu diverifikasi dulu, meminimalisir kesalahan, gitu, jadi biar nggak nanti ketika udah jadi SPP nggak bolak balik ke PPTK. Jadi curi start.” (Resty, 2018)

Surat Permintaan Pembayaran (SPP) yang telah disiapkan oleh Bendahara Pengeluaran diserahkan kepada Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) untuk dibuatkan SPM. PPK-lah yang berwenang membuat Surat Perintah Membayar

(SPM). Sebelumnya PPK sekali lagi memverifikasi SPP yang dilampiri SPj dengan cara membuat draft SPM melalui Simda keuangan. Jika draf SPM ini lengkap maka persyaratan SPM akan dicentang, dan sebaliknya jika belum lengkap kolom persyaratannya tidak akan dicentang. SPM yang lengkap ini kemudian dimintakan tandatangan oleh PPK kepada kepala SKPD selaku pengguna anggaran, kata PPK-Pembuat SPM BKAD.

“Oh SPP kan gini. SPP kalau SPj sudah siap SPj sudah ok, clear, bendahara membuat SPP. SPP ditandatangani oleh kepala, tandatangani oleh bendahara, kemudian dimintakan persetujuan kepala. Ok sudah ditandatangani kepala, turun. Nanti PPK SPM membuat SPM berdasarkan SPP yang ada. Dan eu SPM itu sudah melalui Simda jadi PPK pembuat SPM tinggal klik dari simda yang ada.” (Mas’adah, 2018a)

Untuk bendahara penerimaan juga dilakukan dengan cara kerjasama yang sama. Bendahara Penerimaan hanya berhubungan dengan PPK dalam hal verifikasi SPj Penerimaan yang telah dibuatkan. PPK yang terkait dengan hal ini hanyalah Pembantu PPK urusan verifikasi dan petugas akuntansi sebelum dicatat ke dalam jurnal penerimaan. Menurut Bendahara Penerimaan BKAD, SPj tersebut harus melalui verifikator untuk diperiksa kelengkapannya.

“Iya. Nanti dicocokkan sama entry-annya Mbak Nisa itu. Kalau di sana kita ya udah kita kumpul di sana. Nanti kalau misalnya ada yang salah baru maksud saya memang arsipnya ditumpuknya di sana. Jadi kita nggak tentukan bakal lama di sana.” (Sutanti, 2018)

4.4.3.2 PPTK sebagai Fungsi Pembuat Dokumen Pertanggungjawaban

Bukti pertanggungjawaban merupakan hal yang paling sensitif dalam setiap pengelolaan keuangan, karena dokumen tersebut menjadi objek pemeriksaan BPK

dan Inspektorat. Tidak sedikit juga pemerintah daerah jarang memperhatikan pembuatan bukti-bukti pertanggungjawaban. Jika pelaksana kegiatan adalah orang lain, selalu yang menjadi pembuat buktinya adalah bendahara pengeluaran. Hal ini sebenarnya kurang tepat karena menimbulkan celah penyelewengan dan bersifat transaksional. Orang hanya mau duitnya saja tapi mengabaikan pertanggungjawaban. Kurangnya akuntabilitas seperti ini dialami oleh sebagian besar pemerintah daerah, sehingga tidak jarang BPK selalu menemukan bukti-bukti pertanggungjawaban yang fiktif karena berbeda yang menerima dan yang membuat pertanggungjawaban.

Di Kabupaten Kulon Progo, PPTK adalah pemilik kegiatan sekaligus pelaksana kegiatan. Sehingga tepat jika yang membuat bukti-bukti pertanggungjawaban adalah PPTK karena pada awalnya PPTK-lah yang membuat dan mengusulkan RKA-SKPD sehingga mereka lebih mengetahui peruntukan dana kegiatan dan yang menerima uang panjar dari bendahara pengeluaran. PPTK bekerja sesuai dengan jumlah kegiatan yang dimilikinya. Jadi jika terdapat 30 kegiatan di suatu bidang, maka dibagi berdasarkan jumlah subbidang yang sesuai dengan tupoksinya masing-masing karena kepala subbidang adalah PPTK. Misalnya jika dalam suatu bidang ada 3 subbidang, maka tiap satu PPTK mendapat 10 kegiatan yang memang sudah sesuai tupoksi dan kewenangannya. Jika ada kegiatan yang sifatnya umum akan dikonsultasikan kepada pengguna anggaran dan akan dibuatkan tim tersendiri untuk dilaksanakan secara bersama-sama. Jika itu berhubungan dengan pengadaan, PPTK akan berkoordinasi dengan PPKom dan Pejabat Pengadaan atau Panitia Pengadaan. Hal itu dibenarkan oleh Bendahara Pengeluaran BKAD.

“Iya. Berarti mungkin tergantung kegiatannya ya. Misalkan ada 10, nggak harus cuman satu ya, harus dibagi-bagi gitu. Jadi ada tiga puluh kegiatan jadi tiga PPTK, satu PPTK sepuluh-sepuluh. Masing-masing Kasubag itu membikin rencana apa program.” (Resty, 2018)

PPTK juga melakukan pencatatan dan pembukuan tersendiri dalam melaksanakan program dan kegiatannya. Bukan hanya pembukuan tapi juga membuat laporan kemajuan pelaksanaan kegiatan terhadap pencapaian fisik dan keuangannya. Walaupun secara struktural sebenarnya tupoksi ini tidak ada tetapi semangat PPTK dalam membuat SPj perlu diapresiasi. Setiap PPTK ditunjuk satu orang staf sebagai operator yang bertugas membuat SPj dan tentunya juga tidak pernah di-SK-kan. Tugas dari operator ini meng-SPj-kan semua kegiatan dan membukukan ke dalam buku panjar. Jadi di samping tugas-tugasnya sebagai staf secara struktural juga bertugas membuat SPj. Di satu sisi kalau diperhatikan sebenarnya bendahara pengeluaran beban kerjanya berkurang, tetapi di sisi lain beban kerja di PPTK tersebut sangat berat karena harus menyelesaikan kewajiban pelaksanaan kegiatan dan anggarannya yang terdapat dalam anggaran kas, seperti yang dinyatakan oleh salah satu PPTK di Sektariat BKAD berikut.

“Tidak ada. Itu adalah sampiran. Biasanya setiap PPTK memang pegang satu orang. Untuk membantu membuatkan SPj. Tapi kalau tugas membantu membuatkan tupoksi SPj tidak ada.” (Mas’adah, 2018b)

“Kalau di PPTK pembukuan masing-masing. Katakanlah saya di subbag keuangan. Saya mempunyai kegiatan keuangan, kemudian ada kegiatan pembuatan laporan. Nah kami punya kendali setiap PPTK, punya kendali terkait dengan kegiatan reklame masing-masing. Nah kalau di subbag keuangan terkait SPj saya serahkan kepada salah satu staf kami. Monggo untuk meng-SPj-kan terkait dengan kendalinya dia mengendalikan. “Oh ini anggaran kas sudah, mba ini tolong anggaran kas di bulan januari, februari,

bulan maret, nanti di bulan ini harus meng-SPj-kan apa, nanti dibulan ini harus meng-SPj-kan apa. Itu di bulan itu harus. Kebetulan staf kami sudah membuat kendalinya.” (Mas’adah, 2018b)

Kelengkapan Surat Pertanggungjawaban (SPj) merupakan syarat mutlak untuk diterima dan dibuatkan Surat Permitaan Pembayaran (SPP) oleh bendahara pengeluaran. Indikator SPj yang disetorkan oleh PPTK kepada bendahara pengeluaran telah lengkap adalah telah mendapatkan tanda tangan dari kepala SKPD selaku pengguna anggaran setelah sebelumnya diverifikasi oleh PPK dengan ketat. SPj yang lengkap baru akan dibayarkan bendahara kepada PPTK merupakan syarat diterimanya uang kegiatan oleh PPTK. Jadi dengan kata lain, ada SPj dan lengkap, pasti ada uang, seperti yang dikatakan oleh PPK-Pembuat SPM BKAD.

“Iya yang menyiapkan SPj adalah PPTK. Jadi masuk bendahara, itu sudah lengkap. Sudah tinggal bayar. Ditandatangani oleh kepala. Kepala sudah menyetujuinya. Kalau belum disetujui kepala, bendahara belum akan membayarkan. Jadi kalau ada SPj kok kepala itu belum tanda tangan belum menyetujui artinya bendahara belum akan mengeluarkan dana.” (Mas’adah, 2018b)

4.4.3.3 Sistem Panjar Berbasis Bukti Pertanggungjawaban

Kegiatan ini merupakan bukti adanya komitmen bersama tentang pemberian panjar yang telah dijadikan panduan umum. Panduan tersebut diperkuat dengan ditetapkannya peraturan bupati tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah di kabupaten Kulon Progo.

Uang muka kerja atau dikenal dengan istilah panjar adalah pemberian uang tunai dari bendahara pengeluaran kepada PPTK atau pelaksana kegiatan pada awal kegiatan sebelum PPTK melaksanakan kegiatannya. Setiap uang yang dibayarkan

oleh bendahara disebut panjar apabila uang tunai tersebut sudah dibayarkan tetapi belum dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu panjar ini tidak dapat diakui sebagai belanja apabila belum dipertanggungjawabkan. Jadi sepanjang PPTK atau pelaksana kegiatan belum menyetorkan bukti-bukti pertanggungjawaban terhadap uang yang diterimanya dari bendahara pengeluaran, maka panjar tersebut masih terhitung sebagai saldo kas tunai walaupun secara tunai uangnya tidak ada. Dalam permendagri No. 13 tahun 2006, uang panjar yang diperkenankan adalah uang panjar yang dibayarkan untuk kegiatan selain kegiatan dengan pembayaran langsung (LS). Artinya pembayaran panjar hanya bisa dibayarkan untuk pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh PPTK. Adapun pembayaran melalui kegiatan dengan pembayaran langsung seperti pengadaan barang/jasa oleh PPKom atau panitia pengadaan dilarang menggunakan uang panjar atau uang persediaan.

Di kabupaten Kulon Progo pembayaran uang panjar didasarkan pada bukti-bukti pertanggungjawaban. Dalam konteks *cash management system* yang sudah diterapkan saat ini, panjar berbasis bukti pertanggungjawaban adalah uang panjar yang hanya bisa dibayarkan jika pertanggungjawaban sudah diterima oleh bendahara pengeluaran walaupun uangnya belum dibayarkan. Ini artinya PPTK diwajibkan menyediakan terlebih dahulu bukti-bukti pertanggungjawaban. Untuk mendapatkan bukti-bukti tersebut PPTK harus menggunakan pihak ketiga atau dengan kata lain berhutang terlebih dahulu dengan pihak ketiga. Jadi untuk melaksanakan kegiatannya, PPTK menerima barang/jasa terlebih dahulu dari pihak ketiga dan nanti dibayar

kemudian melalui transfer langsung oleh bendahara pengeluaran. Hal ini dibenarkan oleh Bendahara Pengeluaran BKAD berikut ini.

“Nggak ada, jadi sekarang sistemnya SPj jadi dulu baru nanti bendahara transfer. Karena kan kalau misalnya kita transfer dulu ternyata nanti SPj nggak sesuai kan kita mau minta ke rekanan lagi udah susah, kalau misalnya ada kelebihan, kalau misalnya masih kurang, kita masih transfer lagi. Tapi kalau misalnya kelebihan belanja kan kita juga agak.” (Resty, 2018)

Ada pengecualian untuk sistem pembayaran panjar berbasis bukti pertanggungjawaban ini yaitu hanya untuk kegiatan perjalanan dinas (dinas luar/DL atau SPPD) dan pembelian bahan bakar minyak (BBM). Untuk kedua kegiatan ini bendahara akan membayar secara tunai dan pertanggungjawabannya nanti diserahkan kemudian. Menurut Bendahara Pengeluaran BKAD, selain kedua kegiatan ini, panjar tidak akan dibayarkan.

“Jadi misalnya PPTK mau DL ke Jakarta misalnya, nanti ngajuin dulu panjar, kan sudah perhitungan misalnya mau berapa hari, ada uang saku berapa, terus misalnya ee tiketnya berapa, transport lokalnya berapa, nanti ngajuin ke bendahara nanti kita kasih cash, setelah itu mereka pulang bikin SPj baru kembali ke bendahara.” (Resty, 2018)

Sistem pembayaran panjar di Kabupaten Kulon Progo terdiri dari 2 jenis, sebagaimana diatur dalam peraturan bupati tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Kulon Progo, yaitu mekanisme pembuatan SPj tanpa uang panjar dan mekanisme pembuatan SPj dengan uang panjar.

4.4.3.4 Komitmen Bersama Penyampaian SPj Tepat Waktu dan Lengkap

Kegiatan ini berkaitan dengan adanya sistem dan prosedur yang jelas tentang alur pertanggungjawaban. Dalam berbagai peraturan tentang pengelolaan keuangan

daerah, tidak diatur dengan tegas berapa lama panjar yang telah dibayarkan harus dipertanggungjawabkan.

Banyak pemerintah daerah yang bersikap tidak membuat peraturan turunan untuk mengatur batasan waktu lamanya panjar beredar. Inilah yang menyebabkan banyak SKPD yang melaksanakan kegiatan begitu terima panjar sangat lama membuat pertanggungjawaban, padahal seringkali uang telah habis dibelanjakan dan kegiatannya telah selesai. Mereka belum mengetahui kalau kecepatan perputaran uang persediaan sangat tergantung dari cepatnya panjar dipertanggungjawabkan. Ini menandakan bahwa komitmen terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah masih sangat rendah bagi setiap daerah yang buruk pengelolaan keuangannya.

Untuk kabupaten Kulon Progo, batas waktu penyampaian bukti-bukti pertanggungjawaban setelah uang panjar diterima adalah 7 hari. Batas waktu ini ditetapkan tidak secara tertulis dan hanya berdasarkan komitmen bersama. Tidak juga dibuatkan peraturan semacam surat keputusan atau surat edaran. Jika Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) tidak menyampaikan bukti-bukti pertanggungjawaban dalam batas waktu tersebut, maka panjar yang telah diterimanya harus dikembalikan tunai. Apabila tidak dikembalikan, maka perputaran uang persediaan yang ada di tangan bendahara pengeluaran menjadi tersendat sehingga mengganggu kegiatan yang ada di PPTK lainnya. Bendahara Pengeluaran dan PPTK BKAD mengakui dan membenarkannya berikut ini.

“Kalau yang LS kan udah jadi baru ditransfer, jadi nggak ada masalah nggeh. Kalau yang UP misalnya ambil panjer, kita kasih waktu maksimal satu minggu harus kembali, kalau satu minggu nggak kembali nanti

kembali tunai ke bendahara, ditarik lagi. Jadi ada sejenis apa ya.” (Resty, 2018)

“Batasan dari kesepakatan kita. Iya satu minggu harus dikembalikan. Kalau satu minggu tidak dikembalikan harus ditarik lagi. Iya. Sudah kesepakatan bersama. Kalau tidak mau ya tarik. Tarik ya semua sudah menyadari.” (Mas’adah, 2018b)

Lalu apa sanksinya jika ternyata PPTK sudah menerima uang panjar tapi tidak mempertanggungjawabkan? Keterlambatan menyerahkan pertanggungjawaban akan berdampak pada kegiatan yang ada di PPTK lainnya. PPTK yang tidak menyerahkan SPj akan mendapat sanksi berupa penilaian kinerjanya menjadi merah sehingga mengurangi Tambahan Penghasilan Pegawai atau TPP yang akan diterima. Sanksi ini diberikan secara kolektif, artinya jika PPTK yang berbuat kesalahan maka seluruh SKPD kinerjanya merah dan semua mendapat pengurangan TPP. Inilah yang menyebabkan komitmen mereka sangat kuat dalam memenuhi target waktu penyampaian pertanggungjawaban kepada bendahara pengeluaran sehingga apabila tidak menepatinya akan menjadi beban moral bagi mereka. Demikian diakui oleh Bendahara Pengeluaran BKAD.

“Nanti ada sanksinya. Biasanya dari kinerjanya jadi merah nanti.”

(Resty, 2018)

4.4.3.5 Keadaan Kas dan Aset Tetap yang Selalu Dimonitoring

Kegiatan ini mengatur tentang sistem pengawasan melekat terhadap pengelolaan keuangan daerah terutama tentang kas dan aset tetap. Pengawasan keuangan daerah merupakan hal yang penting dalam upaya menjamin pelaksanaan

APBD agar terlaksana sesuai dengan perencanaan. Salah satu aspek penting dari pengawasan keuangan daerah tersebut adalah monitoring.

Dalam konteks keuangan daerah, monitoring merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memantau proses dan perkembangan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dianggarkan. Kas dan aset tetap merupakan objek pengelolaan keuangan daerah yang sangat rawan untuk dimanipulasi dan diselewengkan. Oleh karena itu pengelolaan keuangan SKPD yang sering mendapatkan penekanan untuk dimonitoring di Kabupaten Kulon Progo terdiri dari keadaan kas dan kondisi aset tetap daerah.

Sebagai contoh di BKAD Kulon Progo, pengguna anggaran setiap 3 bulan sekali selalu meminta laporan pembukuan kas melalui berita acara pemeriksaan kas. Jika terdapat hal-hal yang menjadi masalah, PPTK akan dipanggil untuk dibahas bersama. Hal itu diakui langsung oleh Kepala Subbagian Keuangan BKAD yang juga merangkap sebagai salah satu PPTK di Sekretariat BKAD.

“Euu kepala setiap 3 bulan sekali itu euu membuat berita acara terkait pembukuan kas. Jadi eu kepala itu memonitor terkait dengan keadaan kas setiap 3 bulan sekali selama kontrol monitor. Juga terkait dengan kegiatan di SPj kami semua ditandatangani oleh kepala. Jadi terkait SPj, SPj itu dibuat oleh PPTK. Kemudian diparaf oleh pembuat PPTK, di paraf oleh penanggungjawabnya program, penanggungjawab kegiatan, penanggungjawab program. Penanggungjawab kegiatannya adalah eselon III-nya, atasan langsung nah setelah itu dimintakan tanda tangan kepada pak kepala, nah setiap kali diminta kepada pak kepala, pak kepala pun akan selalu melihat. Kira-kira pas gak, srek gak. Kalau memang belum srek, belum pas, pak kepala tidak akan tandatangan terkait dengan SPj itu. Seringkali terjadi seperti itu juga. (Mas’adah, 2018b)

Untuk aset tetap, pemerintah Kabupaten Kulon Progo sudah memonitor aset tetap sejak dari usulan Rencana Kerja Barang Milik Daerah (RKBMD) yang juga terkait dengan plafonisasi anggaran. Pengadaan aset tetap dilakukan dengan mempertimbangkan surplus berdasarkan kondisi tahun sebelumnya. Jadi tipe aset yang ada akan disandingkan dengan usulan dalam RKBMD. Jika usulan dirasa melebihi dari yang sewajarnya, maka akan dilakukan pengadaan sesuai dengan kebutuhan saja. Kepala Bidang Aset BKAD menyatakan:

“Jadi apa namanya, hasil-hasil desk kita itu, semuanya kan kita buat rangkap dua, kita kembalikan ke SKPD kemudian kita serahkan ke Bappeda. Setelah masuk dalam Bappeda nanti kategorinya kan masih disandingkan dengan plafon yang ada. Nah nanti semuanya dikembalikan lagi kepada SKPD, nanti dari prioritas yang sudah muncul tadi mana yang menjadi prioritas utama yang akan masuk di dalam apa namanya APBD, RKA. Jadi begitu.” (Amrullah, 2018a)

Untuk pengadaan aset tetap, saat ini pemerintah daerah menyerahkannya kepada setiap SKPD mengajukan usulan langsung ke Unit Layanan Pengadaan (ULP), jadi tidak melalui bidang aset di BKAD lagi. Bidang Aset hanya memberikan rambu-rambu supaya tetap dipatuhi. Sebagai contoh, di setiap SKPD selalu melakukan pengamanan kendaraan dinas baik roda 4 maupun roda 2 yang dikenal dengan nama “Apel Kendaraan Dinas”. Apel kendaraan tersebut bertujuan untuk mengetahui apakah pemeliharaan sudah dilakukan untuk kendaraan tersebut. Kepala Bidang Aset BKAD menyatakan:

“Apel kendaraan itu kan salah satu bentuk untuk pengamanan apa..pengamanan kendaraan. Jadi kendaraan kan kita eeh serahkan atau kita eeh..dimanfaatkan, yang pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban

pejabat struktural atau fungsional tertentu. Eeh itu kan secara berkala kita lakukan apel kendaraan.” (Amrullah, 2018a)

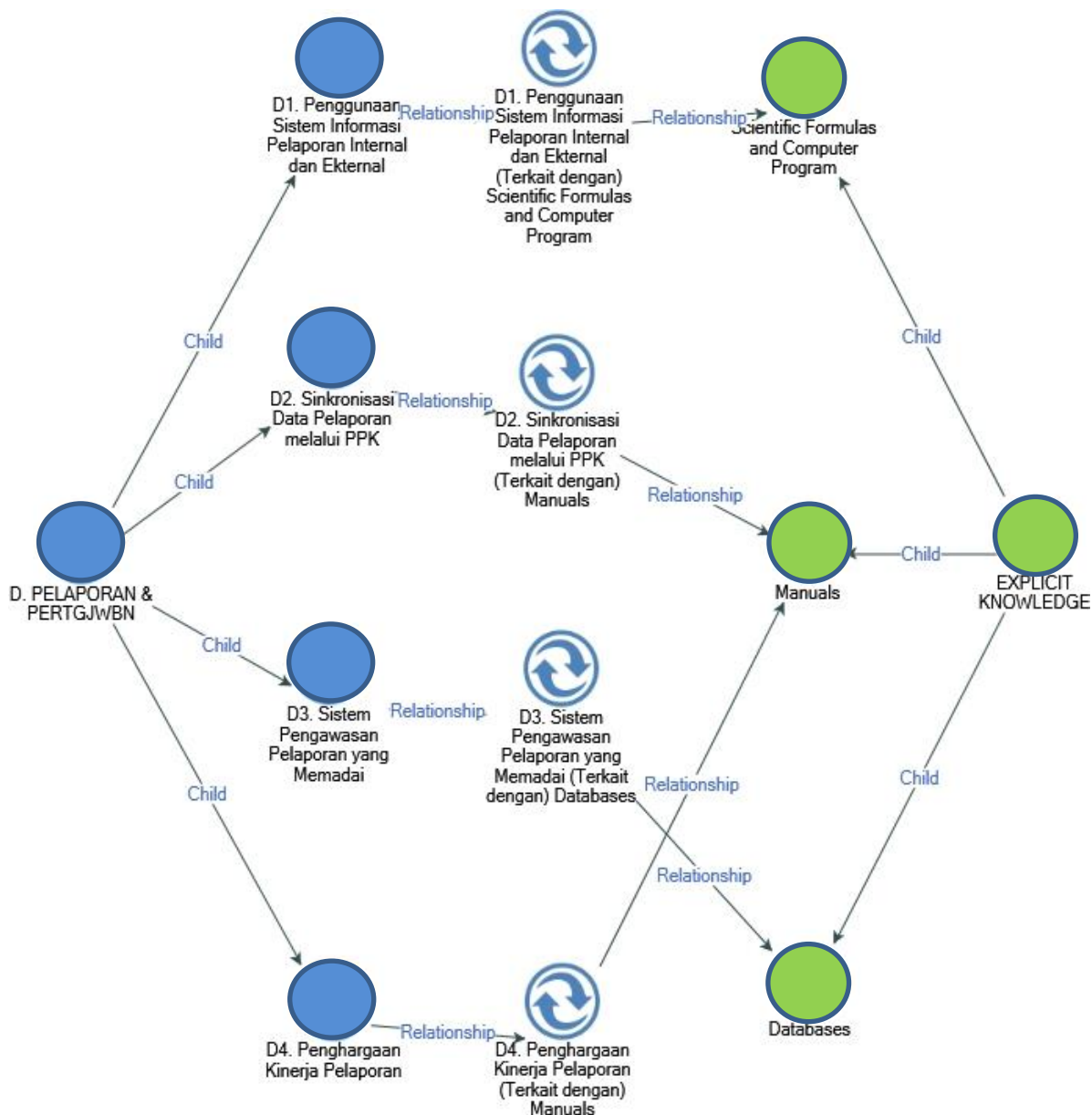
4.4.4 Mekanisme Pelaporan dan Pertanggungjawaban yang Transparan dan Akuntabel

Mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban adalah tahapan terakhir yang berupa pembuatan laporan pertanggungjawaban di Kabupaten Kulon Progo yang dimulai dari pembuatan jurnal, buku besar, dan laporan keuangan sampai dengan kegiatan pengawasan dan berakhir dengan pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ditemukan 4 kegiatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. Kegiatan ini terbagi juga ke dalam 3 komponen pengetahuan *explicit knowledge* berikut ini.

- 1) Komponen manual (buku, pedoman, laporan, panduan, peraturan, serta sistem dan prosedur) terdiri 2 kegiatan, yaitu penghargaan kinerja pelaporan dan kegiatan sinkronisasi data pelaporan melalui PPK.
- 2) Komponen database terdiri dari 1 kegiatan, yaitu sistem pengawasan pelaporan yang memadai.
- 3) Komponen kajian ilmiah, kebijakan, dan program komputer terdiri dari 1 kegiatan yaitu penggunaan sistem informasi pelaporan internal dan eksternal.

Masing-masing kegiatan transparansi dan akuntabilitas pelaporan tersebut berturut-turut diperlihatkan dalam peta analisis yang diolah melalui NVivo dan dijelaskan satu per satu melalui gambar 4.9 berikut ini. Untuk mempermudah

membaca gambar 4.9 ini, disajikan *matrix coding*-nya pada lampiran 7 di halaman 383.



Gambar 4.9 Peta Analisis Akhir
Mekanisme Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.4.4.1 Penggunaan Sistem Informasi Pelaporan Internal dan Eksternal

Kegiatan ini berkaitan dengan adanya sistem informasi yang terkomputerisasi yaitu *software* sistem pemrosesan data keuangan, *software* sistem pemrosesan data aset, dan *software* sistem pemrosesan data pengawasan. Di Kabupaten Kulon Progo, sistem pemrosesan data keuangan yang juga merupakan sistem informasi eksternal digunakan di setiap SKPD dan dikendalikan oleh BKAD dan operatornya masing-masing berada di bidang perbendaharaan, bidang anggaran, dan bidang akuntansi. Sistem pemrosesan data aset yang juga merupakan sistem informasi internal digunakan di setiap SKPD dan dikendalikan oleh BKAD khusus di bidang aset. Sementara sistem pemrosesan data pengawasan yang juga merupakan sistem informasi eksternal digunakan di Inspektorat Daerah dan dikendalikan langsung oleh Inspektorat Daerah.

Dari pemrosesan data keuangan di pemerintah kabupaten Kulon Progo, aplikasi yang sering digunakan adalah Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah atau dikenal dengan nama Simda. Simda adalah aplikasi eksternal buatan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang digunakan untuk memproses dan menghasilkan laporan keuangan pemerintah daerah. Sistem informasi ini paling banyak digunakan oleh pemerintah daerah di Indonesia karena selain mudah dan sederhana dalam penerapannya juga karena gratis untuk pemerintah daerah.

Simda digunakan untuk pemrosesan data keuangan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, dan pelaporan dengan *user* di perencana keuangan

(bidang anggaran dan semua kasubbag perencanaan SKPD), bendahara pengeluaran (setiap SKPD), bendahara penerimaan (bidang pendapatan dan SKPD pengolah pendapatan), PPK (semua SKPD), PPKD (bidang perbendaharaan) dan pembuatan laporan keuangan pemda (bidang akuntansi dan pelaporan). Antara masing-masing pengguna Simda ini sudah *online* sehingga mudah dikendalikan.

Untuk pelaporan yang menghasilkan LKPD, data diolah secara berurutan ketika data diinput melalui SPP, SPM, SP2D baik yang UP, GU, TU, dan LS termasuk penatausahaan melalui buku register, BKU dan buku pembantunya, semuanya sudah secara otomatis akan menghasilkan laporan keuangan, sebagaimana dikatakan oleh Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD.

“Oh, jadi kalau kan kita juga pake SIMDA, eee, SP2D terbit UP cair sudah terbuka di SIMDA. Dan nanti bendahara keluar masuknya uang juga uang dia juga udah dia membukukan di SIMDA. BKU segala macam sama fungsional, jadi nanti terkondisi di sana di fungsinya ada sisa kas, Ok, eeeee. Iya. Ada sisa kas. Dari sana kita lihat tinggal berapa, udah nanti e GU juga prosesnya udah langsung di SIMDA ada gitu. Jadi.”(Artiningsih, 2018a)

“He e, sampe LS juga. LS e... dari SP2D udah ada kan ada register SP2D yang LS segala macam. Udah nanti sampe fungsional realisasinya udah masuk. Sampe ke LRA nah enakny pake aplikasi itu. Jadi teman-teman gak gak terlalu repot paling cuman melengkapi kelengkapan SPj-SPj itu aja.” (Artiningsih, 2018a)

Untuk pelaporan yang menghasilkan laporan barang milik daerah (aset tetap), sistem informasi internal yang ada di bidang aset belum *online* dengan Simda yang ada di bidang lainnya, sehingga data pelaporan keuangan untuk menghasilkan LPKD harus diekspor-impor manual. Pencatatan dilakukan secara manual melalui jurnal penyesuaian. Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan kembali menyatakan:

“Aset itukan karena kita tidak terintegrasi kasihan. Kita tidak terintegrasi SIM-nya jadi di sana ada SIM sendiri. Bidang Aset. Nah karna proses penyusunan neraca itu diakhir tahun maka e.. nilai aset akan masuk ke SIMDA secara manual di jurnal manual pada saat proses penyusunan laporan keuangan.” (Artiningsih, 2018a)

Untuk sistem informasi di bidang pengawasan yang dikendalikan oleh Inspektorat Daerah, menggunakan aplikasi eksternal yang dibuat oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengolah data tentang tindak lanjut atas temuan baik yang ditemukan oleh BPK sendiri maupaun temuan oleh Inspektorat. Aplikasi ini dikelola Inspektorat dan sifatnya tertutup serta hanya bisa diakses oleh pegawai Inspektorat tertentu. Jika masyarakat ingin mengetahui hasil-hasil pemeriksaan yang sifatnya umum, hanya bisa dilihat lewat *website* Inspektorat Daerah.

“Kita baru SIM... SIM pengawasan itu SIM.. kaya apa.. sama SIM yang dari BPK itu masalah tindak lanjut-tindak lanjut, kita lewat SIM. Dan tidak semua orang bisa membuka secara.., harus punya password-nya. Kalau mau mengakses ya.. yang hanya sudah di.. unggah di.. Web-nya Inspektorat.” (Fitriani, 2018)

4.4.4.2 Sinkronisasi Data Pelaporan Keuangan melalui PPK

Kegiatan ini berkaitan dengan adanya kebijakan dalam melakukan sinkronisasi data yang diatur dalam peraturan turunan oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo yaitu peraturan bupati tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo.

Salah satu kelemahan yang dihadapi pemerintah daerah pada umumnya dalam membuat laporan keuangan adalah masalah data yang *output* datanya berbeda antara Badan Keuangan dan Aset Daerah selaku Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah

(SKPKD) yang membuat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pembuat laporan keuangan SKPD yang nantinya akan dikompilasi. Penyebabnya bisa bermacam-macam tetapi yang utama adalah kesalahan catat atau belum dicatat. Kelemahan ini sering kita temukan bukan hanya di pemerintah daerah yang belum menggunakan aplikasi sistem informasi tetapi juga di pemerintah daerah yang sudah menggunakan aplikasi sistem informasi. Jika kesalahan catat atau belum catat yang terjadi, seringkali susah untuk dikoordinasikan antara SKPD dengan BKAD karena catatan yang tidak lengkap, sehingga memakan waktu lama untuk mengatasinya.

Di kabupaten Kulon Progo, untuk mengantisipasi kesalahan data seperti di atas dilakukan pencocokkan atau sinkronisasi data setiap bulan oleh masing-masing Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK-SKPD) yang dikoordinir langsung oleh bidang akuntansi BKAD. Menurut Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD, pada akhir bulan PPK akan melakukan *posting* jika datanya telah sesuai dan cocok yang nantinya akan dikirim ke bidang akuntansi melalui data *online* antar-Simda.

“Dia akan memposting monggo entar akhir bulan atau diawal bulan nah sebelum itu pasti dia sinkronisasi dulu. Kan saya selalu bilang ke SKPD, antara bendahara, petugas akuntansi, bendahara pengeluaran, penerimaan itu harus koodinasi internal di bawah PPK-SKPD. Nah, proses itulah yang mereka lakukan sinkronisasi.” (Artiningsih, 2018a)

Setiap SKPD memiliki PPK termasuk di Bendahara Umum Daerah (BUD). PPK yang disertai tugas untuk mensinkronkan data adalah PPK petugas akuntansi.

Sebelumnya PPK hanya berada di tingkat SKPD, sementara di PPKD selaku SKPKD pada tahun-tahun sebelumnya belum ada. Untuk lebih meningkatkan kualitas koordinasi, saat ini yang menjadi PPK di BKAD selaku SKPKD adalah bidang akuntansi yang disebut PPK-PPKD, sehingga jalur koordinasi tidak terputus. Menurut kepala bidangnya, bidang akuntansi dipilih dengan alasan tupoksinya yang sangat mendekati.

“Kan petugas akuntansi PPKD itu kan e tidak bisa ditunjuk karna kita kurang SDM, Lah siapa gitu kan? Akhirnya secara tugasnya dilakukan oleh bidang yang tupoksinya mendekati. Nah karna itu akuntansi maka di bidang akuntansi kami yang melakukan. Kami buat e akuntansi nya PPKD seringnya kan dia masuk ke dalam akuntansi Pemda.” (Artiningsih, 2018a)

Masih menurut Kepala Bidang Akuntansi BKAD, penunjukkan bidang akuntansi selaku PPK-PPKD masih bersifat sementara karena kendala kekurangan SDM. Pada tahun anggaran 2019, akan ditunjuk petugas akuntansi khusus untuk PPKD.

“Kami di akuntansi nanti hanya mengkonversi termasuk PPKD kalau ka sekarang kalau sen, kami yang kompilasi ya melakukan ya BPKD. Tapi kalau mulai 2019 sudah akan ditunjuk oleh. 2018 kan udah terlambat ya seperti kan dah jalan. Jadi kita melakukan dan mengkompilasi. Nah kalau besok kita tidak melakukan, karna sudah ada petugasnya sendiri berakuntansi khusus PPKD kami tinggal mengkompilasi.” (Artiningsih, 2018a)

4.4.4.3 Sistem Pengawasan Pelaporan yang Memadai

Kegiatan ini membahas tentang *database* yang diolah melalui sistem informasi “MonevKu” dan sistem pengawasan oleh Inspektorat Kabupaten Kulon Progo. Sudah menjadi kewajiban bahwa setiap rupiah APBD yang dibelanjakan wajib dipertanggungjawabkan. Bentuk-bentuk pertanggungjawaban harus diawasi dengan

ketat melalui SKPD pengawas. Ada beberapa model pengawasan terhadap pelaporan pertanggungjawaban terutama laporan keuangan yaitu reviu laporan keuangan, pemeriksaan rutin, dan pemeriksaan reguler. Pengawasan dilakukan baik oleh pengawas internal seperti Inspektorat Daerah dan pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Untuk pengawasan internal setiap laporan keuangan pemerintah daerah yang telah selesai disusun dan sebelum diserahkan ke BPK wajib direviu oleh Inpektorat Daerah.

Di Kabupten Kulon Progo, pengawasan terhadap pelaporan yang berupa reviu atas laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan terdiri dari 2 jenis yaitu reviu laporan keuangan pemerintah daerah dan reviu laporan keuangan SKPD. Masing-masing dilaksanakan dengan jumlah waktu 15 hari per laporan. Reviu atas laporan keuangan SKPD dilakukan pertama kali sebelum reviu laporan keuangan pemerintah daerah karena laporan SKPD ini menjadi dasar penyusunan LPKD. Hasil reviu atas laporan keuangan SKPD menjadi dasar dalam mereviu LKPD yang mungkin berisi berbagai perbaikan angka-angka dan penjelasan lainnya, seperti yang dikatakan oleh salah satu auditor di Inspektorat Daerah.

“Reviu biasanya, ada dua reviu. Jadi yang pertama reviu laporan keuangan SKPD, dan reviu laporan keuangan LKPD jadi masing-masing 15 hari. Tapi waktunya bersamaan dengan penyusunan laporan.. kan laporan keuangan SKPD dulu jadi baru dikonsolidasi di laporan keuangan LKPD.”
(Fitriani, 2018)

Selain pengawasan melalui reviu laporan keuangan, untuk menghadapi pemeriksaan rutin dan reguler, disediakan semacam unit konsultasi yang bertujuan

menyelesaikan permasalahan yang berpotensi menjadi temuan pemeriksa. Unit konsultasi ini dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah. Ruang lingkup konsultasi ini tidak masuk dalam lingkup pengawasan baik internal, eksternal, rutin, dan reguler. Jadi semacam forum pengawasan nonformal untuk pendampingan setiap SKPD agar tidak menyimpang dari peraturan yang ada. Fitriani selaku auditor Inspektorat Daerah kembali menyatakan:

“...ada juga kita pembinaan-pembinaan, pendampingan-pendampingan. Kadang dari SKPD konsultasi ke kami juga, ada yang namanya unit konsultasi. Ya, jadi setiap SKPD, atau dari desa atau dari manapun ketika ada kebingungan masalah pengelolaan keuangan, pengelolaan kepegawaian, atau barang bisa konsultasi di sini.” (Fitriani, 2018)

4.4.4.4 Penghargaan Kinerja Pelaporan

Kegiatan ini merupakan kewajiban menyampaikan laporan tertulis dalam bentuk dokumen pertanggungjawaban seluruh program dan kegiatan yang telah dilaksanakan. Saat ini banyak pemerintah daerah berlomba-lomba menganggarkan tunjangan kinerja atau tambahan penghasilan tertentu di luar gaji pokok sebagai pegawai ASN dengan alasan untuk meningkatkan semangat dan kinerja pemerintahan.

Ada dua sistem pembayaran gaji berbasis kinerja ini yaitu Tunjangan Kinerja (Tukin) dan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP). Baru beberapa daerah yang sukses melaksanakan sistem tunjangan berbasis kinerja seperti DKI Jakarta, dan beberapa propinsi lainnya. Namun tidak sedikit juga pemerintah daerah yang belum menerapkan sistem tunjangan berbasis kinerja karena terkendala indikator kinerja

yang menjadi tolok ukur pembayarannya. Akibatnya banyak pemerintah daerah yang hanya melakukan pembayaran dengan sistem TPP, termasuk di Kabupaten Kulon Progo.

Dalam menghitung pembayaran TPP di Kabupaten Kulon Progo, kinerja pelaporan keuangan menjadi salah satu indikator penilaian. Indikator ini berada dalam pengendalian Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) Kabupaten Kulon Progo. Jika terjadi ketidaksesuaian target atau tidak maksimal pencapaian kinerjanya, tidak ada hukuman yang diberikan, hanya saja dapat mengurangi *grade* dari kinerja pelaporannya. Seperti dikatakan oleh Kepala Bidang Akuntansi:

“Kadang e BKPP yang punya TPP ya? Diakan punya grade, Nah, nilainya diambil dari Inspektorat, BKAD, Bappeda. Automatis nanti TPP-nya juga gak bisa 100%, tetapi e itukan cuma salah satu komponen penilai.” (Artiningsih, 2018a)

“Kalau secara eksplisit kita tidak memberikan punishment hanya saja kan yang namanya teguran itu sudah secara ini toh, e sudah secara apa ya caranya ni ki kinerja dia kan buruk, karna kalau dia telat pun, kan ada di Bappeda, Bappeda ada penilaian istilahnya raport yang itu toh. Nah itu juga pengaruhnya ke sana. ada grade-grade-nya diumumkan tapi itu di Bappeda ya.” (Artiningsih, 2018a)

Dampak dari tidak tercapainya perhitungan kinerja juga dilakukan secara kolektif dan bukan bersifat individu, sehingga apabila salah satu orang bekerja tidak mencapai target, maka hanya diberi teguran tetapi seluruh SKPD mendapatkan pengurangan nilai kinerja. Akibatnya tunjangan TPP yang diterima per individu juga menjadi berkurang. Kepala Bidang Akuntansi BKAD kembali menyatakan:

“Iya. Cuma kan dia nilainya jatuh itu bisa jadi kenapa? apakah di BKAD atau di Bappeda e.. monev-nya atau di Inspektorat mungkin ada temuan yang belum ditindaklanjuti? Gitu. TPP itu kalau misalnya e... jelek cuma 80% misalnya itu satu SKPD dapat 80%.” (Artiningsih, 2018a)

4.5 Budaya Kerja yang Membentuk Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Pada bagian ini akan dibahas jenis pengetahuan *tacit knowledge* yang terdiri dari 2 pembahasan utama yaitu budaya kerja dan proses terjadinya budaya tersebut yang dianalisis melalui proses SECI. Budaya kerja diidentifikasi dari tugas-tugas keseharian pengelolaan keuangan daerah berdasarkan hasil wawancara. Sementara proses terbentuknya budaya, selain dengan wawancara juga dianalisis dengan SECI untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang proses transfer pengetahuan yang sedang terjadi.

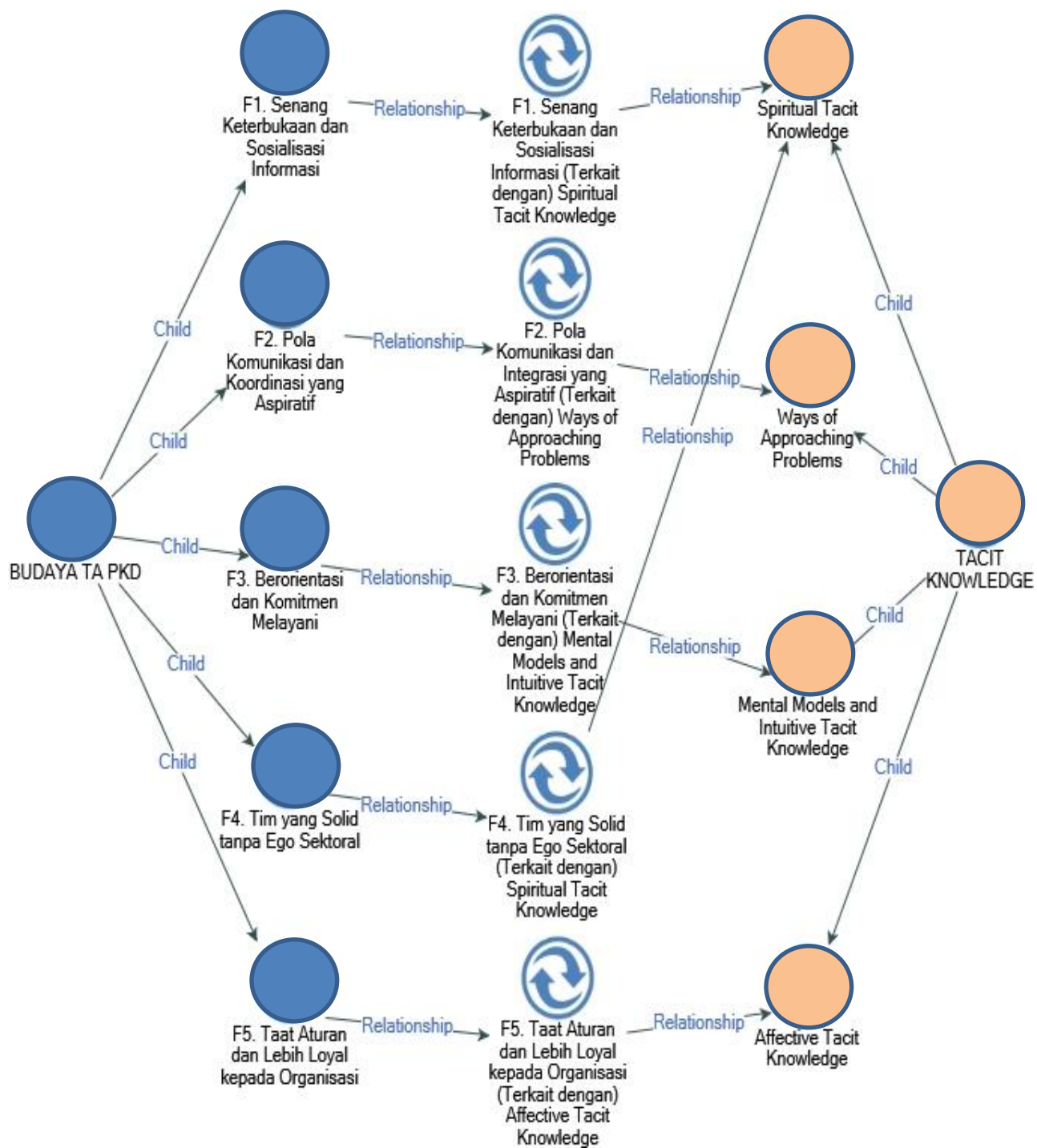
4.5.1 Budaya Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Kulon Progo

Pada bagian ini dibahas tentang budaya transparansi dan akuntabilitas yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo. Pembahasan dikaitkan dengan adanya budaya sebagai pengetahuan tasit (*tacit knowledge*). Dalam aktivitas keseharian mengelola keuangan daerah di Kulon Progo ditemukan paling kurang 5 budaya kerja transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Budaya ini dimasukkan lagi ke dalam 4 komponen pengetahuan *tacit knowledge* berikut ini.

- 1) Pengetahuan tasit spritual (*spritual tacit knowledge*) terdiri kegiatan senang keterbukaan dan sosialisasi informasi.

- 2) Cara-cara menyelesaikan masalah (*ways of approaching problem*) terdiri dari kegiatan pola komunikasi dan integrasi yang aspiratif.
- 3) Model mental dan pengetahuan intuitif (*mental models dan intuitive tacit knowledge*), terdiri dari kegiatan berorientasi dan komitmen melayani.
- 4) Pengetahuan tasit afektif (*affective tacit knowledge*) terdiri dari kegiatan taat aturan dan lebih loyal kepada organisasi.

Keterkaitan masing-masing komponent *tacit knowledge* dengan kegiatan transparansi dan akuntabilitas pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo berturut-turut diperlihatkan dalam peta analisis yang diolah dengan NVivo dan dijelaskan satu per satu melalui gambar 4.10 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.10 ini, keterangan lengkap disajikan melalui *matrix coding* pada lampiran 8 di halaman 384.



Gambar 4.10 Peta Analisis Akhir
Budaya Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel
di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.5.1.1 Senang Keterbukaan dan Sosialisasi Informasi

Keterbukaan dan sosialisasi telah dijiwai dalam setiap pemikiran dan tindakan para pengelola keuangan di Kabupaten Kulon Progo. Keterbukaan dan sosialisasi informasi merupakan pengetahuan tasit yang sering terjadi saat melakukan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pelaporan APBD di Bappeda dan BKAD. Mula-mula budaya ini terbentuk dengan adanya *mindset* tentang keterbukaan di kalangan para pengelola keuangan. Bagi mereka keterbukaan itu informasinya mudah diakses bagi siapa saja dan tidak ada yang disembunyikan. Seperti yang dikatakan oleh Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD.

“Oke, transparan itu ketika semua informasi disajikan secara wajar didukung bukti yang sah dan bisa diakses oleh pihak-pihak yang membutuhkan, menurut saya itu transparan. Jadi, tidak ada hal yang disembunyikan.” (Artiningsih, 2018c)

Budaya keterbukaan yang sering dilakukan adalah penyusunannya yang bersifat *bottom up*, dan itu dapat dilihat dari mekanisme perencanaan. Dalam tahapan perencanaan, kebiasaan melakukan perencanaan didasarkan atas aspirasi masyarakat walaupun hanya berupa ide dan dilakukan dengan siklus tahunan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa, kecamatan dan tingkat kabupaten. Selain itu, penyusunan sebelum Rencana Kerja Anggaran (pra-RKA) juga tidak semata-mata dari usulan SKPD tetapi disaring secara hirarki dan selanjutnya dalam penyusunan RKA, datanya hanya boleh diambil dari sistem informasi perencanaan yang sudah menjadi basis data. Kepala Bidang Anggaran BKAD menjelaskannya secara runtut berikut ini.

“Ketika Musrenbang Kecamatan sudah di sepakati hasilnya seperti apa, hasil Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD dibawa ke Musrenbang Kabupaten. Artinya Musrenbang Kabupaten itu tidak semata-mata hanya dari usulan SKPD Kabupaten. Tapi, sudah apa ya, Artinya yang dibahas di Musrenbang Kabupaten itu sudah tidak hanya usulan dari SKPD. Tapi, sudah me--, apa ya, enak, istilahnya itu, sudah mengambil dari aspirasi masyarakat melalui Musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan tadi.” (Zuniastuti, 2018)

Tugas ini rutin dilakukan terbuka di Bappeda dengan sistem aplikasi *“RencanaKu”*. Dengan adanya aplikasi ini, sekitar 30% sampai dengan 50% tugas perencanaan belanja akan diselesaikan di Bappeda sehingga sangat menghemat waktu penyusunan anggaran di BKAD yang tinggal menyisakan tugas perencanaan pendapatan.

“Ketika “RencanaKu” dan Simda sudah terkoneksi, hal-hal seperti itu sangat-sangat bisa diminimalisir. Mungkin itu ya, jadi, jadi kami memang penyusunan APBD itu memang tidak serta-merta berdiri sendiri karena sudah ada proses sebelumnya di Bappeda sejak dari RKPD dan KUA-PPAS. Bahkan mungkin 30% atau 50% pekerjaan penyusunan APBD itu sudah tertuang di Bappeda. Tapi, tapi itu anu ya, belanjanya. Tapi, kalau di BKAD kami kan selain belanja juga ada pendapatan.” (Zuniastuti, 2018)

Dengan adanya keterbukaan ini masyarakat bisa mengetahui apa yang telah direncanakan oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Di tingkat desa dan kecamatan ini, pokok-pokok pikiran dewan juga sudah diakomodir, bahkan masyarakat yang mengusulkan rencana pembangunan pun bisa mengetahui usulannya diterima atau tidak.

“Jadi, apa yang tertuang di Musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan itu nanti terakomodir juga di “RencanaKu”. Dia bisa ngecek usulan kecamatan dari Kecamatan A itu masuk nggak ya ketika mengusulkan perbaikan jalan dia bisa ngecek di eee di SKPD PU. Ruas jalanku muncul nggak ya dibangun nggak ya, itu bisa nge-klik di “RencanaKu”, bisa

ngecek, nggih. Tapi, yang, yang bisa diakses oleh publik itu memang "RencanaKu"." (Zuniastuti, 2018)

Budaya sosialisasi yang sering dilakukan juga terjadi baik di tahap perencanaan sampai dengan tahap pelaporan. Sosialisasi terdiri dari 2 bentuk yaitu sosialisasi informasi ke luar dan sosialisasi informasi ke dalam. Informasi hasil-hasil pembangunan yang disosialisasikan ke luar berupa informasi hasil-hasil pembangunan. Hal ini diakui juga oleh Kepala Bidang Pendapatan BKAD.

"Memang kemudian tidak dilaporkan kemana, cuma di dalam APBD kan ada setiap tahun ada ringkasan APBD, kemudian dipublikasikan di mas media. Nah tapi bukan kami. Itu pemda secara keseluruhan bersama-sama. Semacam itu. Kalau masalah apakah itu transparan, siapa pun boleh kok mas. Memang kami tidak menempelkan "ini loh targetnya sekian". Tidak. Tapi siapa pun untuk kebutuhan mereka baik itu untuk penelitian, baik itu untuk memuaskan seseorang butuh informasi, ya tidak apa-apa. Ya kita kasih di situ. Ya begitu mas. Biasanya yang datang mahasiswa. "Pak realisasinya sudah mencapai angka berapa sekarang". Itu pertanyaan biasa itu. Tidak ada yang ditutupi kok mas..." (Sunarya, 2018)

Sementara untuk informasi yang disosialisasikan ke dalam berupa panduan dan pedoman yang harus dilaksanakan sehari-hari yang berasal dari pengetahuan atau peraturan terbaru untuk lebih meningkatkan kualitas hasil kerja pengelola keuangan. Media sosialisasi dilakukan melalui aplikasi, surat, pengumuman, media massa, *website*, atau media sosial seperti *what's up*. Kepala Bidang Anggaran dan Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD kembali menyatakan:

"Kita sosialisasinya ada bentuknya adalah penerbitan surat edaran kepada semua OPD untuk menyusun dokumen Pra-RKA atau Pra Rencana Kegiatan Anggaran. Jadi, itu kalau di PPAS itu kan sudah tertuang sebuah program itu terdiri dari kegiatan apa saja..." (Zuniastuti, 2018)

“Tadi kan saya punya forum koordinasi. Nah, pada moment itu kita share apa yang baru, apa yang harus dilakukan, bagaimana melakukannya seperti itu. Paling nggak kita sosialisasi dulu, kita minta SKPD coba. Itu ada caranya, nah itu kita share di WA, ayo input, caranya begini, buka ini, buka ini, itu sudah lengkap di WA, dicoba dululah gitu. Ketika bisa ya sudah nggak usah ke sini tapi kalau ada kesulitan yuk ke sini.” (Artiningsih, 2018c)

“Karena Perbup-nya kan cuma bla-bla pasal-pasal. Nah, setelah turun sampai ke Perbup biasanya kita sosialisasi, sosialisasi. Kemudian kita kan pakai medianya aplikasinya Simda.” (Artiningsih, 2018c)

Budaya sosialisasi ini mengakar kuat di kegiatan sehari-hari dalam pengelolaan keuangan daerah, sehingga dikenal dengan nama “manajemen ada T”. Menurut Kepala Bidang Perbendaharaan, manajemen ini merupakan bentuk atau model pengelolaan keuangan yang memerlukan sosialisasi terlebih dahulu sebelum diterapkan, dan apabila tidak dilakukan sosialisasi maka akan mendapatkan resisten dan konsekuensi yang besar.

“...manajemen biasanya ada T orang jowo itu ha ha. Manajemen ada T itu ya masalah sosialisasi saja sebenarnya. Kalau memang ada aturan baru dan tersosialisasi dengan baik, saya kira akan patuh. Tapi karena biasanya sudah seperti ini, terus ada aturan baru kita tidak tahu, ya sudah celaka itu, he he he. Iya, celaka, betul. Konsekuensinya besar itu kemaren.” (Hadiyanto, 2018a)

Bentuk konsekuensi bisa bermacam-macam yaitu dalam bentuk kerugian materil bagi pemerintah daerah akibat tidak mengikuti aturan yang ada dan bisa juga berbentuk penolakan keras terhadap keputusan pemerintah pusat.

Pengalaman kita 2017 itu gara-gara manajemen ada T biasanya seperti ini ternyata ada aturan baru itu kita jadi serapan DAK fisik paling rendah se-DIY, kita rugi 11 milyar. Itu kan itu, jadi biasanya DAK fisik itu per triwulan itu kita bisa mengajukan kontrak pencairan-kontrak pencairan,

seperti itu ya, nah kemarin itu ada aturan baru, PMK 50, pengisian data kontrak paling lambat pada triwulan kedua, itu untuk sepanjang tahun. Artinya triwulan 3, triwulan 4 itu kita sudah tidak bisa lagi mengisi data kontrak. Lah karena biasanya itu boleh kita mengisi ternyata aplikasinya dikunci, baru ribut sih, lah tidak bisa diisi, ha ha...hangus.” (Hadiyanto, 2018a)

4.5.1.2 Pola Komunikasi dan Integrasi yang Aspiratif

Budaya ini merupakan kegiatan rutin dalam mengelola keuangan dari perencanaan sampai dengan pelaporan di Kabupaten Kulon Progo. Komunikasi dilakukan untuk kegiatan pengelolaan keuangan sehari-hari secara langsung maupun tidak langsung dan secara berjenjang baik vertikal maupun horisontal. Integrasi merupakan cara-cara setiap unit kerja didorong untuk menjalankan kegiatannya dalam satu koordinasi yang baik.

Pola komunikasi yang sering dilakukan dimulai dari perencanaan dan penganggaran antara BKAD dan Bappeda dengan SKPD yang berupa pencermatan rinci terhadap akun-akun belanja dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Dari tahap penganggaran ini, komunikasi terhadap pencermatan RKA juga ditelusuri sampai ke akuntansi dan pelaporan. Bidang penganggaran akan mencermati melalui kewajaran suatu kegiatan yang diusulkan, lalu akan dikembalikan kepada SKPD untuk diperbaiki. Kepala Bidang Anggaran BKAD mencontohkan, misalnya SKPD akan mengusulkan kegiatan pengadaan bibit, lalu akan diperiksa siapa yang menjadi sasaran dan akan dilaksanakan di bulan apa. Ini akan diperkirakan dengan terjadinya musim penghujan atau musim panas.

“Sasarannya misalnya petani kopi, pengadaan bibitnya kok pengadaan bibit misalnya padi, sasaran kelompoknya kok petani kopi ini yang benar, benar nggak? Oh, iya, mohon maaf perlu dikoreksi. Nah, pencermatan-pencermatan itu kami mencocokkannya di belanjanya, di belanja.” (Zuniastuti, 2018)

Komunikasi ini memberikan dampak positif terhadap budaya organisasi berupa adanya inisiatif dari para staf pengelola keuangan. Namun inisiatif masih dibatasi oleh komunikasi berjenjang, yang artinya para staf tidak dapat mengambil keputusan sendiri tanpa persetujuan masing-masing atasannya. Inisiatif ini paling banyak terjadi di bidang perbendaharaan yang merupakan gerbong terakhir pencairan dimana penerbitan SP2D tidak memerlukan waktu lama untuk diautorisasi.

“Tidak ada. Tidak ada. Yang pasti, saya kira komunikasinya cukup baik. Jadi kalau ada pertentangan mbak Sri, mbak Eka kalau saya anggap bisa selesaikan di tingkat bidang begitu. Tidak sampai ke atas. Lebih sering tidak sampai ke atas. Tapi kalau memang ada hal-hal yang penting seperti plakantas sehingga kalau saya tidak bisa mengambil sikap/keputusan, baru ke atas.” (Hadiyanto, 2018c)

Terdapat beberapa bentuk integrasi dalam konteks pengelolaan keuangan, yaitu pelaksanaan rapat koordinasi di setiap bidang, koordinasi berjenjang untuk mengendalikan petugas akuntansi melalui kepala SKPD, komunikasi intensif antar-petugas akuntansi melalui *whatsApp*, penentuan permasalahan tarif pajak antara bidang pajak dan pendapatan dengan wajib pajak, pelibatan inspektorat di setiap permasalahan pengelolaan keuangan, serta evaluasi target perhitungan pendapatan dan monitoring surat pertanggungjawaban (SPj) penerimaan.

Pelaksanaan koordinasi dilakukan secara *bottom up*. Dilakukan dari bawah berarti ada usulan staf yang menurut komitmen bersama harus disampaikan ke atasan dan dari atas artinya jika ada kesulitan di antara para staf, maka atasan ikut dilibatkan untuk membina para stafnya. Rapat koordinasi di setiap bidang dilaksanakan per triwulan. Untuk bidang akuntansi koordinasi dilakukan dalam bentuk mengumpulkan para petugas akuntansi untuk memberikan materi yang dirasakan urgen. Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan menyatakan:

“Seluruh SKPD, kita punya eee anggaran misalnya untuk rapat-rapat koordinasi. Nah, dengan anggaran yang terbatas saya biasanya tri wulan 1 kali gitu kan. Kita kumpul semua petugas SKPD nah kita materi kita berikan apa yang kita rasa urgent gitu. Misalnya sekarang oh lagi urgent misalnya penata usahaan persediaan gitu ya. Nah, pada moment itu kita ngobrolin persediaan, dari A sampai Z pelan-pelan, harapannya mereka dengar dulu kemudian sedikit-sedikit paham. Kalau ada permasalahan apa, nah itu nanti sharing-nya di sana. Jadi, benar-benar kita mengefektifkan forum-forum kayak gitu karena cuma itu yang kita punya gitu.” (Artiningsih, 2018c)

Untuk di bidang pajak dan pendapatan, bentuk koordinasi bisa terlihat ketika terjadi permasalahan tentang besarnya tagihan pajak. Seperti yang dikatakan oleh Kepala Bidang Pajak, bahwa bidangnya tidak akan sewenang-wenang menetapkan surat ketetapan pajak dan akan selalu mengajak bicara para wajib pajak untuk mendapatkan nilai yang disepakati.

Oh, gini, kita biasanya kalau ada permasalahan gitu, kita koordinasi dengan baik yang ada di sub bidang termasuk juga dengan teman-teman yang ada di lapangan. Kita kembali lagi ke lapangan mencari informasi yang sebenarnya, sebenar-benarnya eee sampai dengan mendapatkan nilai yang hampir mendekati. Kemudian dari eee pihak pemohon juga katakanlah kita ajak bicara kemudian nanti disepakati memang nilai yang aslinya seperti, seperti itu. (Nasip, 2018b)

Permasalahan ini juga akan dibawa ke Inspektorat untuk dikonsultasikan apakah berpotensi menjadi temuan pemeriksa atau tidak. Hasil konsultasi kemudian di laporkan kepada Kepala Badan. Selain itu setiap bulan SPj penerimaan akan selalu dimonitoring dan dievaluasi oleh bidang pendapatan agar selalu terjadi *balance* antara bank penerima dengan catatan di bidang pendapatan.

4.5.1.3 Berorientasi dan Komitmen Melayani

Kecepatan pelayanan pencairan keuangan merupakan hal yang paling utama dalam pengelolaan keuangan daerah terutama untuk kelancaran pelaksanaan belanja dan penyerapan anggaran. Untuk mewujudkan hal itu, BKAD dan Bappeda memiliki komitmen melayani dan berorientasi prioritas dalam setiap penyelesaian suatu kegiatan pengelolaan keuangan dimulai dari penganggaran pencairan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.

Budaya yang berorientasi prioritas terlihat dalam hal perencanaan dan penganggaran. Perencanaan yang berbasis tematik pembangunan daerah didasarkan pada *core* ketugasan masing-masing SKPD dimana belanja yang akan dibiayai adalah yang menjadi tugas pokok setiap SKPD. Mereka punya kewenangan untuk menentukan prioritas sesuai ketersediaan anggaran, sehingga SKPD harus pandai-pandai mengelola anggaran. Jadi yang dibiayai hanyalah yang prioritas, jika ada belanja yang tidak terdanai maka belanja tersebut bukan prioritas. Ada 3 kriteria yang digunakan untuk menentukan prioritas yaitu memenuhi standar pelayanan minimal, memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, dan memenuhi kebutuhan pendukung yang diatur tersendiri dalam peraturan.

Penentuan prioritas dalam pelaksanaan anggaran sangat diperhatikan dan telah menjadi kebiasaan karena pemerintah Kabupaten Kulon Progo sangat komit dan peduli dengan pencegahan penyelewengan anggaran. Salah satu yang sering dilakukan adalah menggunakan aplikasi sistem perencanaan (Simcan) yang *link* dengan Simda untuk menghadapi SKPD yang punya kepentingan tertentu ketika mengajukan usulan anggaran. Di sini Bappeda dan BKAD akan bekerja sama. Bappeda akan melakukan *core* pencermatan optimalisasi penggunaan anggaran melalui indikator *benefit* dan *impact*-nya dan BKAD lebih fokus pada pemanfaatan dan pelaksanaan sampai detil dengan rupiahnya misalnya pelaksanaannya di bulan apa dan pembayarannya sesuai dengan akun yang dimiliki setiap belanja. Seperti yang dinyatakan oleh Kepala Bidang Anggaran BKAD:

“Itu sudah tidak ada missed, sudah tidak ada perbedaan antara pendampingan dari Bappeda dengan kami di BKAD. Artinya itu sudah nge-link, sistem itu sudah nge-link itu memang sangat, sangat membantu kami terutama ketika menghadapi SKPD yang tanda petik kadang-kadang dia punya mau. Ketika di, ketika ketemu dengan Bappeda anu, oke, oke, oke, nanti ketika mau dipindah ke Simda karena ada rentang waktu dia nyisipkan apa.” (Zuniastuti, 2018)

Komitmen dalam melayani dimulai dari memberikan payung hukum yang jelas sebagai aturan turunan dari peraturan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Disediakan peraturan daerah dan peraturan bupati di semua bidang di BKAD agar tidak menimbulkan *gap*, kebingungan, dan pelanggaran aturan yang berlaku karena peraturan yang ada masih sangat umum. Misalnya dengan adanya Permendagri No.64 kemudian di Bidang Akuntansi dibuatkan Perbup No.24 Tahun 2014. Tujuannya agar

lebih mudah memberikan pelayanan yang cepat dan memuaskan setiap SKPD dalam melakukan pencairan anggaran. Demikian dikatakan oleh Kepala Bidang Akuntansi BKAD:

“Iya, itu Permendagri 64 tapi Permendagri 64 itu kan terlalu, apa ya istilahnya, mungkin kalau dipahami oleh teman-teman pelaksana akuntansi di sini istilahnya Petugas Akuntansi di SKPD ada 45 SKPD tahun ini 2017, saya bicara 2017 ya. Oke, pasti sangat kesulitan sehingga kebijakan kami adalah menurunkannya menjadi Peraturan Bupati. Nanti bisa dilihat di JDIH, dulu berawal dari Nomor 24 tahun 2014.” (Artiningsih, 2018c)

Eksekusi terhadap aturan turunan ini kemudian menjadi dasar dalam pelayanan baik itu di bidang penganggaran, perbendaharaan, akuntansi, aset, pendapatan, dan pajak. Di bidang pajak misalnya, pelayanan dilakukan sampai ke tingkat desa dengan memberi pemahaman kepada wajib pajak bahwa pemerintah daerah memiliki piutang yang belum tertagih. Hal ini dikemukakan oleh Kepala Bidang Pajak.

“Kemudian untuk yang belum tertagih sekian itu kita sampaikan. Karena kita mau tidak mau harus minta bantuan baik dengan Pak Camat maupun Pak Kasdes karena biasanya kan masalah terjadi di tingkat padukuhan.” (Nasip, 2018b)

Komitmen melayani ini sudah ditanamkan sejak Bupati Hasto menjabat. Dalam setiap apel selalu ditekankan bahwa PNS itu pelayan masyarakat karena dengan menjadi PNS, birokrasi di pemerintah daerah itu justru ada peluang yang lebih untuk berbuat baik kepada masyarakat. Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD yang selalu ikut menyaksikannya dalam apel pagi menyatakan:

“...begitu kan. Ya dulu kemana? Iya to..ha..ha, ketika jadi PNS ya begitu tidak memberikan, justru dia ketika jadi PNS kan punya kewenangan melayani masyarakat yang sebaik-baiknya. Tapi hi..hi pas pensiun baru mulai terpikirkan jadi pengurus yayasan, jadi ketua RT, kepala RW, begitu kan. Nah ini yang ditekankan seperti itu. Justru mumpung masih aktif/masih ada waktunya untuk berbuat baik, kesempatan punya kewenangan, ya itu hilang begitu.” (Hadiyanto, 2018c)

4.5.1.4 Tim yang Solid tanpa Ego Sektoral

Budaya ini merupakan kegiatan rutin dalam mengelola keuangan dari perencanaan sampai dengan pelaporan di Kabupaten Kulon Progo. Ada 2 konvensi yang tidak tertulis yang sedang berlaku dan diterapkan di BKAD dalam hal menjaga kesinambungan pencairan anggaran, yang pertama yaitu *team work* dengan model ketugasan saling mengisi dan kedua yaitu kebersamaan internal.

Dalam proses pencairan anggaran, *team work* yang terbentuk di BKAD adalah tim yang solid. Model ketugasannya tidak egosentris, artinya setiap orang tidak mementingkan diri sendiri jika harus bertugas ke luar daerah. Masalah pencairan sudah diatur dalam sistem dan prosedur, sehingga apabila kepala badan selaku BUD sedang ke luar kota, maka Kepala Bidang Perbendaharaan selaku kuasa BUD harus berada di tempat untuk menangani semua pencairan.

“Tidak. Tidak bisa seperti itu. Kalau masalah pencairan itu sudah diatur dalam sisdur di perbup. Jadi antara mbak Sri, saya, dan pak Kepala itu tidak boleh semuanya bersama-sama meninggalkan kantor. Jadi kalau pak Kepala pergi, mbak Sri pergi, saya tinggal di kantor. Atau kalau saya, pak Kepala pergi, mbak Sri harus tinggal di kantor. Tidak bisa kosong. Tidak bisa, tidak boleh. Tidak ada yang berangkat sama-sama. Ada ketentuan soalnya. Di SPM, Standar Pelayanan Minimal kita tentang pencairan itu 2 x 24 jam harus selesai.” (Hadiyanto, 2018c)

Di bidang lainnya seperti bidang pajak dan akuntansi. Kepala Bidang Pajak selalu menekankan bahwa staf yang ada di bidangnya adalah satu kesatuan dan bekerja atas nama bidang, bukan individu mulai dari subbidang pendataan, pendaftaran, penetapan, dan penagihan pajak. Mereka tidak bisa bekerja sendiri-sendiri tetapi butuh saling koordinasi

“Iya, simultan, jadi monggo karena ini merupakan suatu kerja kita bareng, kita tidak boleh terkotak-kotak. Artinya mana yang memang membutuhkan kita bantu. Kan bicara kita pada tahun ini memang begitu besar untuk dituntut kaitannya dengan masalah pendapatan. Kemudian juga kita merekrut tenaga harian lepas.” (Nasip, 2018b)

Demikian halnya dengan di bidang akuntansi, para petugas akuntansi melalui PPK sering belajar dengan datang langsung atau lewat telepon tanpa harus melalui tahapan birokrasi. Koordinasinya berjalan lancar dipimpin Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan.

“Nah, itu kan lebih enak jalannya, gitu. Terus hal-hal yang krusial kita sampaikan. Pokoknya sharing informasi di internal SKPD saya, saya juga bilang, halo bidang pajak, bidang pendapatan, bidang perben, kalau ada apa-apa saya diceritain. Jadi, saya tahu gitu kan karena informasi itu nanti harus saya sajikan di laporan keuangan Pemda.” (Artiningsih, 2018c)

4.5.1.5 Taat Aturan dan Lebih Loyal kepada Organisasi

Budaya ini merupakan kegiatan rutin dalam mengelola keuangan dari perencanaan sampai dengan pelaporan di Kabupaten Kulon Progo yang dapat dikelompokkan ke dalam aktivitas keseharian yang disebut taat terhadap aturan, yaitu:

a. Selalu mempedomani dan membuat aturan turunan

Penyusunan perencanaannya mengacu pada peraturan baik itu undang-undang, peraturan presiden, peraturan pemerintah, bahkan peraturan daerah, peraturan bupati dan surat keputusan lainnya yang setara. Selain peraturan, semua kebijakan penganggaran mengikuti prioritas dan tema pembangunan yang dimulai sejak RPJPD, RPJMD, RKPD, KUA, PPAS, Renstra, Renja, dan berbagai instrumen pelaksanaannya. Sementara pelaporan dan pertanggungjawaban merupakan tahapan terakhir yang pelaksanaannya sangat tergantung pada kebijakan perencanaan yang dilakukan di awal. Jika perencanaan dan penganggaran salah, maka sampai pelaporan pun akan terpengaruh, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bidang Anggaran BKAD:

“Soalnya kalau tidak nanti ketika APBD sudah, sudah diundangkan menjadi Perda dan penjabarannya oleh Perbup, Peraturan Bupati nanti kita SPj-nya kan pasti harus mengacu DPA itu.” (Zuniastuti, 2018)

b. Pergeseran mendahului perubahan anggaran

Jika terjadi perubahan terhadap anggaran, sering dilakukan sebelum anggaran perubahan benar-benar ditetapkan yang dikenal dengan istilah pergeseran mendahului perubahan. Sudah menjadi hal yang lumrah jika melakukan perubahan anggaran setelah beberapa bulan anggaran ditetapkan. Hal ini wajar karena banyak asumsi-asumsi yang terjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan. Peraturan pun membolehkan perubahan anggaran tetapi tidak wajib. Namun demikian dasar hukum pergeseran sebelum perubahan yang dilakukan di Kabuapten Kulon Progo selalu

berdasarkan pertimbangan yang logis dan didukung dasar hukum yang jelas. Jadi menurut Kepala Bidang Anggaran BKAD tidak sembarang menggeser anggaran karena keinginan tertentu.

“Artinya ada ketentuan di atasnya yang membutuhkan kami menyesuaikan dengan pergeseran mendahului perubahan. Misalnya ada juknis DAK, DAK-nya sudah tercantum di APBD, tapi ternyata secara juknis dari kementerian teknis mengubah. Jadi, yang sebelumnya belanja langsung ternyata diminta ke belanja tidak langsung. Nah, itu kami juga harus menindaklanjuti. Nah, dasar kami adalah Permen Peraturan Menteri Teknis yang mengatur tentang juknis penggunaan DAK bidang tertentu sesuai teknisnya ke teknis kementerian itu. Jadi, ketika ada peraturan-peraturan di atasnya yang mengamanatkan kami untuk menyesuaikan di APBD ya kita tindak lanjuti.” (Zuniastuti, 2018)

c. Pendekatan masalah dari unsur teknisnya

Dalam melakukan pelaporan dan pertanggungjawaban APBD sering dibutuhkan juga tenaga-tenaga terampil dan berpengalaman terutama dalam membuat laporan keuangan. Hal yang wajar biasanya dilakukan dengan merekrut tenaga akuntansi. Di kabupaten Kulon Progo tenaga akuntansi sangat terbatas apalagi dengan adanya moratorium penerimaan PNS, sangat kesulitan dalam menangani akuntansi dengan orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Namun hal itu sering ditangani dan dicarikan jalan keluar dari sisi teknisnya. Yang paling sering dilakukan adalah memberdayakan petugas akuntansi yang ada saat ini walaupun tidak semuanya berlatarbelakang pendidikan akuntansi. Petugas akuntansi diberi pelatihan tersendiri dan diberi ruang untuk bertukar pikiran. Pendekatan yang dilakukan Oleh Kepala Bidang Akuntansi selalu didekati dari permasalahan yang terjadi.

“Tapi, walaupun kebijakan kita sudah berbaur teknis jadi bisa dikatakan ada unsur teknisnya juga. Harapan kita lebih applicable, mudah

dipahami karena terus terang petugas akuntansi semua SKPD kan beragam, tidak semua orang Jurusan Akuntansi, tidak semua sarjana akuntansi. Kadang yang sarjana akuntansi atau jurusan akuntansi pun memahami akuntansi keuangan daerah itu sulit karena banyak hal-hal khusus, tidak semata-mata seperti yang kita terima di bangku kuliah dulu gitu.” (Artiningsih, 2018c)

d. Diskresi dan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan dan pengambilan keputusan yang kronologis

Jika terjadi permasalahan, seringkali dilakukan melalui koordinasi. Di bidang pendapatan dan pajak misalnya, penentuan nilai pajak berdasarkan zona nilai tanah yang selama ini berpotensi menjadi temuan BPK, diantisipasi melalui penerbitan Surat Keputusan. Dilakukan pendataan terlebih dahulu lalu dimintakan pertimbangan kepada gubernur sebagai dasar pembuatan surat keputusan bupati. Diskresi semacam ini juga terjadi saat memberikan keringanan pajak kepada wajib pajak misalnya retribusi menara telekomunikasi, dasar hukumnya menurut Kepala Bidang Pendapatan saat itu hanya dilakukan dengan keputusan Bupati lalu ditindaklanjuti dengan peraturan dinas terkait.

“Ah semacam itu mas. Itu angkanya pasti. Semua diatur. Sekali lagi saya sampaikan di awal tadi mas, yang namanya memungut uang rakyat dalam bentuk pajak dan retribusi itu harus ada aturan.” (Sunarya, 2018)

Eksekusi suatu kebijakan bisa mendatangkan dampak yang positif dan negatif. Bisa jadi negatif apabila pelaksanaannya hanya dilakukan berdasarkan pertimbangan logis semata tanpa dokumentasi yang menjadi landasan hukumnya. Dampak positif sering dirasakan apabila diputuskan hati-hati sehingga memerlukan dokumentasi yang aturannya harus diambil secara kronologis. Ketika eksekusi terhadap satu hal tidak sesuai dengan aturannya harus ada kronologinya juga sekalipun itu keputusan

pribadi. Keputusan ini akan dianggap sebagai keputusan organisasi. Untuk mengatasinya hal yang paling sering dilakukan adalah diseting apa surat menyuratnya, dokumennya yang mana, ceritanya jelas dan bisa dilacak, harus ada nota dinas, harus ada persetujuan semua pihak dan terdokumentasi dengan baik. Bukannya begitu diproses langsung setuju dan ditandatangani pencairan tanpa ada dasar melalui tahapannya. Demikian dikatakan Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“...Jadi bagaimana itu, apa istilahnya itu, itu didorong sebagai suatu, itu tadi keputusan organisasi, bukan keputusan pejabat. Jadi ada kronologinya, oh dulu pernah ada surat dari Dinas Pertanian seperti ini, oh sudah ada kajian menyatakan ini KLB, kasusnya memang benar ini. Jadi tahapan-tahapan itu dibuat, walaupun itu belum ada aturan SOP-nya. Tapi biar suatu saat diperiksa itu ada ceritanya itu, jelas tidak orang terus lempar, uuh tidak tahu itu urusan pertanian, bukan seperti itu tapi sama-sama dibuat agar menjadi suatu kronologi yang jelas yang ada bukti-bukti dokumennya. Jadi intinya itu.” (Hadiyanto, 2018c)

Sementara indikator loyal kepada organisasi bisa dilihat dari beberapa aktivitas keseharian berikut ini.

a. Konsisten dalam bekerja walaupun terjadi pergantian pimpinan

Proses pencairan anggaran di BKAD merupakan proses yang berlangsung terus menerus di hari kerja. Oleh karena itu harus ada pergantian dan pertukaran petugas agar penyerapan anggaran tercapai sesuai target. Di bidang perbendaharaan kebiasaan pelayanan SP2D sangat bergantung pada Bendahara Umum Daerah (BUD) atau Kuasa BUD yang memiliki peran tidak tergantikan karena berwenang mengeluarkan dan mencairkan anggaran, sehingga salah satu di antaranya harus tetap

berada di tempat. Hal ini dikatakan oleh Kepala Bidang Perbendaharaan yang sering melakukannya dan telah menjadi kebiasaan bahwa mereka lebih loyal kepada organisasi dan bukan kepada orang atau pimpinan.

“Inggih. Ya. Ini yang contoh gampang saja. Memang awal 2018 kemaren ada pergantian pimpinan. Ya kita itu kan apel pagi lah yang gampang. Dulu ketika pimpinan lama, apel pagi itu rajin. Dia lebih menekankan untuk apel dan sebagainya. Kemudian ganti pimpinan, pimpinan baru dia tidak urus apel tapi tetap apel, ha..ha..ha iya. Jadi sudah kebiasaan. Jadi saya kira teman-teman ini sudah lah bahwa loyalitas itu kepada organisasi bukan kepada orang/pimpinan. Wah ini ngomong ada saya atau tidak ada saya ha.ha.ha. Cuma kalau ada hal-hal tertentu pengambilan keputusan kalau ada masalah ya tetap. Cuma pelayanan SP2D, masalah kas ini tetap harus challenge.” (Hadiyanto, 2018c)

b. Memperhitungkan kompensasi jam kerja yang ditinggalkan

Budaya lainnya yang tak kalah seringnya juga terjadi hampir setiap hari terutama di bidang perbendaharaan. Tidak bisa dihindari memang jika staf ada keperluan di luar kantor pada saat jam kerja, harus minta izin pimpinan untuk menyelesaikan urusannya. Namun dengan konsekuensi bahwa mereka harus mengganti jam kerja yang hilang itu dengan jam kerja di waktu lainnya dan terkadang cara yang dipilihnya adalah harus lembur menyelesaikan tugas-tugasnya. Kalau pun tidak harus lembur, pada saat jam kerja usai, mereka masih tetap berada di kantor sampai selesai pekerjaannya. Seperti itulah budaya kerja di perbendaharaan demi terlaksananya proses pencairan anggaran yang telah diatur dalam standar pelayanan minimal.

“Dulu pernah mereka pulang malam jam 11 malam, jam 2 malam, demi menyelesaikan tugas. Padahal ibu-ibu semua, ha.ha, pulang jam 2. Suaminya datang menyusul. Kan tidak berani pulang sendiri. Demi menyelesaikan tugas. Artinya kalau memang itu harus selesai besok, memang

harus selesai, ya apapun yang terjadi pasti diupayakan untuk diselesaikan.”
(Hadiyanto, 2018c)

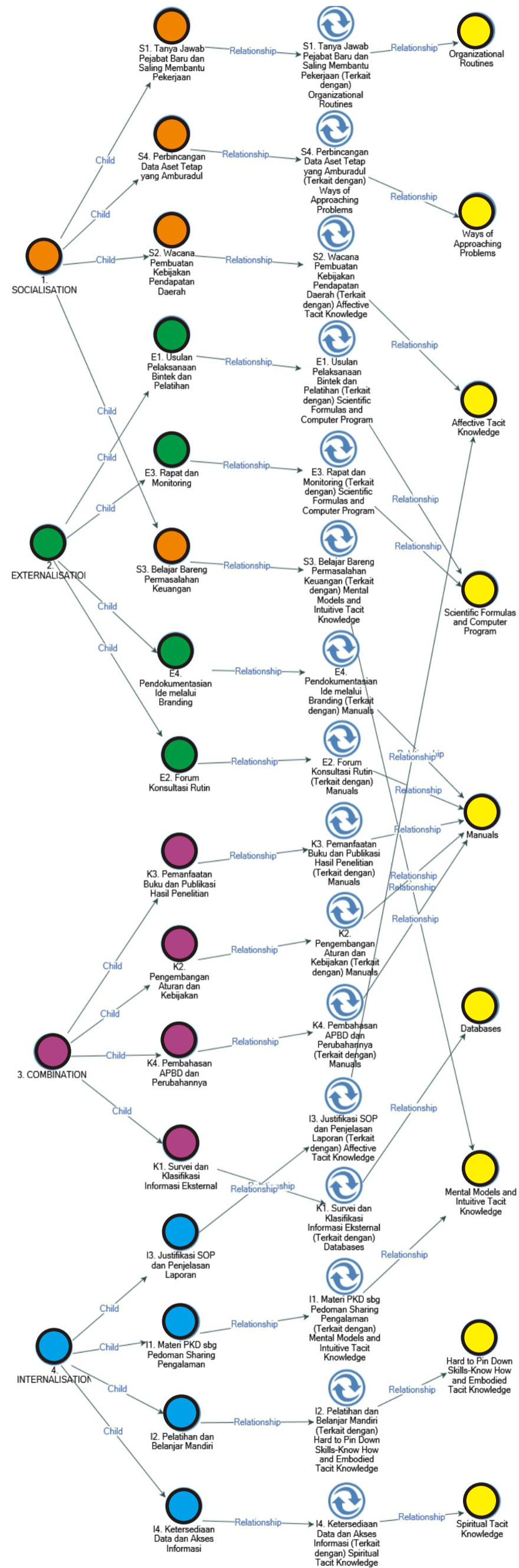
c. Berani mengkritik pimpinan jika terjadi kesalahan

Peraturan pengelolaan keuangan daerah memang kaku, tapi tidak berarti mencari-cari celah untuk memberi peluang penyalahgunaan. Proses pencairan di BKAD sangat dinamis dan pimpinan selalu mengakomodir aspirasi setiap bawahannya. Bahkan pimpinan sangat menyenangkan jika selalu dikritik dalam setiap pengambilan keputusan tentang proses pencairan anggaran. Tidak ada yang berbakti kepada pimpinan. Berani berdiskusi dan demi mencapai yang terbaik. Kata Kepala Bidang Perbendaharaan:

“Nah itu kadang-kadang saya salah mengambil keputusan atau apa, diprotes. Di sini sudah gak tertutup, seharusnya begini-begini. Tapi saya kan punya pertimbangan sendiri. Eh begini mbak, nah ini akhirnya jadi diskusi untuk menemukan yang terbaik tapi mereka artinya berani untuk diskusilah. Tidak terus yes man, atau ha ha ha. Saya pun dengan pak kepala kalau ini seperti ini keliru, eh kita sowan. Kita datang ke sana. Pak newun sewu, apakah tidak lebih baik ini seperti ini.” (Hadiyanto, 2018c)

4.5.2 Proses Belajar Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Kulon Progo

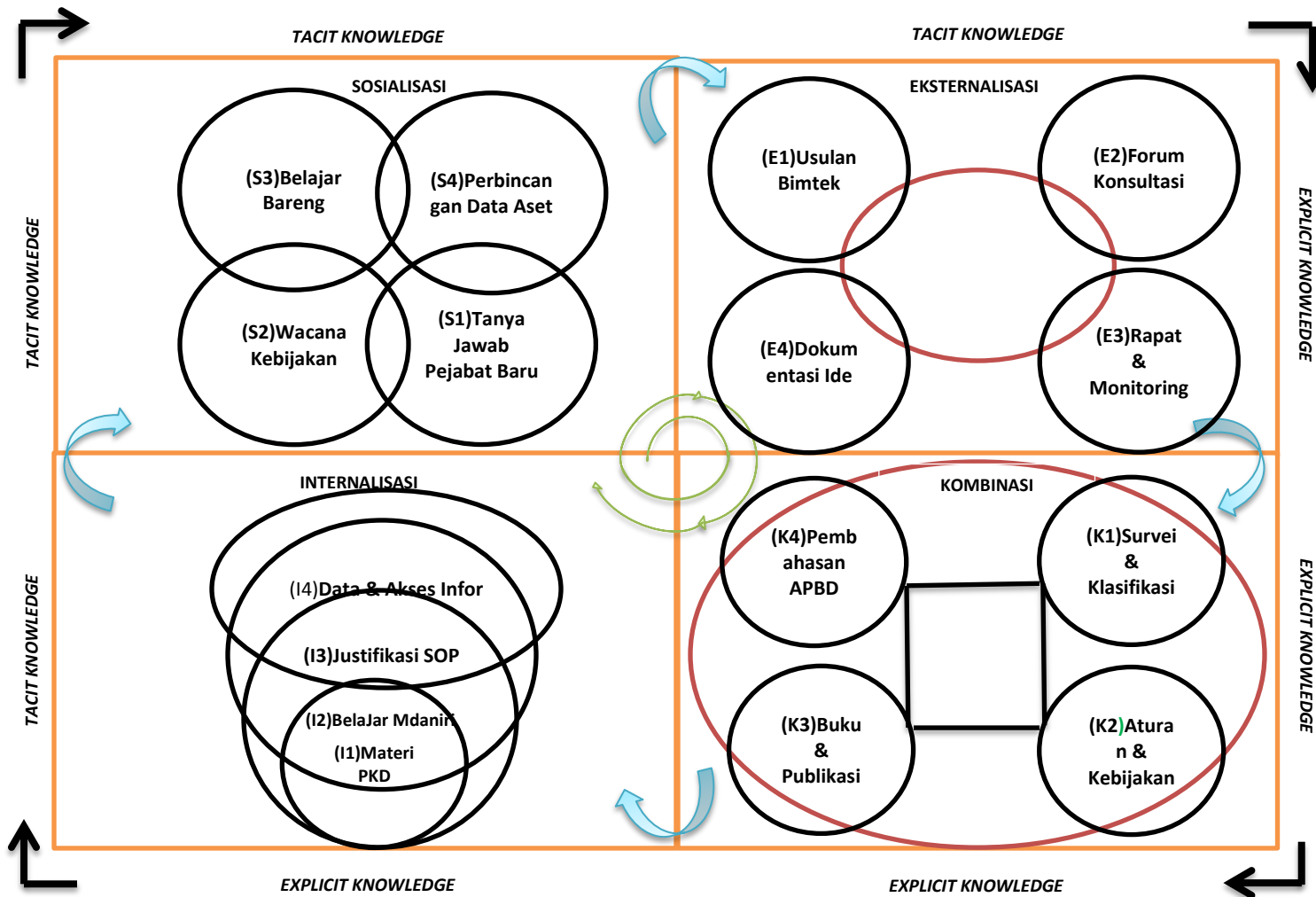
Empat proses model SECI berikut ini digunakan sebagai model konversi pengetahuan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel di Kabupaten Kulon Progo. Proses transfer pengetahuan dimulai dari sosialisasi, eksternalisasi, kombinasi, dan terakhir internalisasi. Berikut adalah peta proses SECI dari NVivo yang disajikan pada gambar 4.11 dengan penjelasan berturut-berturut berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.11 ini, keterangan lengkap disajikan melalui *matrix coding* pada lampiran 8 di halaman 384.



Sumber :
Diolah peneliti melalui NVivo

Gambar 4.11 Peta Analisis Akhir
Proses SECI Pengetahuan Transparansi & Akuntabilitas di Kabupaten Kulon Progo

Peta tersebut di atas bisa dilihat juga dalam bentuk proses SECI yang diadopsi dari Nonaka dan Toyama. Dalam gambar berikut ini, interaksi pada masing-masing proses terdiri dari 3 komponen yaitu individu, kelompok, dan organisasi. Ketiga komponen ini turut mempengaruhi terbentuknya pengetahuan transparansi dan akuntabilitas di Kulon Progo. Dalam setiap diagram tersebut komponen individu diperlihatkan melalui gambar bulatan kecil, kelompok ditunjukkan pada gambar bulatan besar dan organisasi diwakili oleh kotak persegi empat besar. Masing-masing kotak memiliki 4 aktivitas SECI. Proses transfer pengetahuan diperlihatkan sesuai arah panah dan dimulai dari sisi kiri Sosialisasi, berputar ke arah kanan serta berakhir pada sisi kiri Internalisasi. Gambar 4.12 menunjukkan keterkaitannya seperti berikut ini.



Gambar 4.12 Proses SECI Pengetahuan Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Kulon Progo

Sumber: Diadaptasi dari Nonaka dan Toyama (2003:5)

Pembahasan berikut ini memberikan gambaran umum setiap proses SECI secara detail.

4.5.2.1 Sosialisasi

Proses sosialisasi terhadap pengetahuan transparansi dan akuntabilitas di Kabupaten Kulon Progo terdiri dari transfer pengetahuan tacit dari pegawai satu ke pegawai lainnya melalui pertemuan tatap muka yang membicarakan tentang pengalaman masing-masing. Hal ini terjadi melalui diskusi yang dilakukan dalam pertemuan informal dengan melibatkan staf dalam lingkungan kerja lintas bidang/bagian dalam SKPD, dan antar-SKPD, serta diskusi dengan badan eksternal dan masyarakat. Pejabat dan staf saling berbagi pengetahuan mereka dengan mudah antara 2 orang, kelompok, per bidang/bagian, dan antara subbidang dan subbagian yang berlangsung setiap hari kerja di lingkungan SKPD.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa sebagian besar pegawai pengelola keuangan di Kabupaten Kulon Progo memiliki mekanisme khusus untuk menempatkan pengalaman pribadi dan keterampilan informal kepada pegawai lain. Para partisipan mengatakan bahwa mereka sering dan pernah 1) tanya jawab pejabat baru dengan stafnya; 2) dialog dengan pimpinan dan mengajari teman kerja; 3) mewacanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah; 4) tukar pikiran kepala bidang pajak antar-kabupaten; 5) “belajar bareng” atas permasalahan keuangan; 6) memperbincangkan data aset tetap yang amburadul; dan 7) berkomitmen untuk meraih predikat WTP.

1. Tanya jawab pejabat baru dan saling membantu pekerjaan (S1)

Ini adalah aktivitas sosialisasi yang berasal dari tanya jawab informal para pejabat di level eselon III dan eselon IV dengan para stafnya serta para staf yang saling membantu pekerjaan di bidang yang sama baik karena instruksi atasannya maupun kerelaan membantu rekan kerja masing-masing. Proses tanya jawab para pejabat baru dengan stafnya terjadi karena adanya aktivitas mutasi jabatan. Proses mutasi jabatan merupakan kesempatan yang baik untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman dalam suatu bidang yang menjadi tanggungjawabnya. Pelantikan para pejabat merupakan mekanisme yang wajib dialami oleh setiap pemilik jabatan untuk mendukung proses sosialisasi. Semua partisipan yang sebagian besar baru dilantik telah diwawancarai dan mengakui bahwa mereka yang menduduki jabatan akan meninggalkan dan menerima pengalaman mereka dikarenakan mereka harus menyesuaikan diri di tempat tugas yang baru.

Melalui mutasi yang dilakukan baik antar-SKPD maupun antarunit dalam SKPD, telah menyebabkan terjadinya proses sosialisasi. Untuk pejabat yang memiliki pengalaman yang berbeda dengan tugas barunya, pengalaman lama akan ditinggalkan dan bagi pejabat baru yang memiliki pengalaman yang sama dengan tugas barunya, maka akan menerima pengalaman baru. Untuk di BKAD proses sosialisasi terjadi melalui beberapa orang pejabat yang telah menduduki jabatan barunya dan berasal dari bidang yang lain tetapi masih dalam lingkungan BKAD. Demikian juga di Bappeda, mereka rata-rata berasal dari SKPD lain. Tanya jawab di antara mereka dalam satu bidang/bagian justru tidak dapat dihindari baik itu kepada staf maupun

kepada atasan langsungnya. Rata-rata materi pertanyaan adalah seputar tugas pokok dan fungsi terutama yang menyangkut keuangan.

Untuk pejabat baru dengan pengalaman yang sama seperti Kuni Mas'adah, Lukman Hakim, dan Nur Hadiyanto, proses mutasi sangat bermanfaat bagi mereka. Mereka membawa pengalamannya ketika dimutasi di jabatan barunya sehingga pengalaman itu dibagikan kepada staf untuk memudahkan tugas-tugas yang mereka jalankan saat ini. Salah satu di antara mereka, Kuni Mas'adah Kepala Subbagian Keuangan BKAD yang sebelumnya menjadi Bendahara PPKD itu mengatakan:

“Kebetulan ketika saya jadi bendahara, saya bendaharanya bendahara PPKD njeh, bukan bendahara SKPD, jadi bendahara pengelolaan keuangan yang saya jalani adalah pengelolaan keuangan hibah dan bantuan sosial. Ya memang e.. ketika saya jadi bendahara, banyak sekali e.. ilmu yang kami dapatkan, untuk kami terapkan sebagai Kasubag keuangan, memang hampir semuanya ketika saya jadi bendahara, ketika saya terapkan cocok karena memang sudah linknya ke sana.” (Mas'adah, 2018c)

Berbeda dengan pejabat baru seperti Nasip, Atik Zuniastuti, Taufiq Amrullah, dan Sunarya, mereka sering melakukan tanya jawab untuk menerima pengetahuan baru dari staf mereka. Salah satu di antara mereka, Taufiq Amrullah sebagai Kepala Bidang Aset BKAD yang sebelumnya berasal dari Kepala Biro Ekonomi Sekretariat Daerah dan Meylani Lestari Kepala Subbidang Kebijakan Pengelolaan Keuangan BKAD yang sebelumnya menjabat staf di Bagian Keuangan Sekrtariat Daerah itu masing-masing memberi tanggapan:

“Cuma yang saya terapkan hanya e.. semangat di bidang ekonomi bahwa brand sebuah brand itu penting. Jadi waktu di ekonomi saya punya kegiatan waktu itu untuk me.. membuat branding Kulonprogo yang The Jewel

of Java itu ah.. itu saya terapkan di bidang aset, kita juga buat brand Asik Menata Aset.” (Amrullah, 2018b)

“...guru yang paling berharga e.. ya itu.. dengan mutasi itu memang meningkatkan pengalaman tapi belum tentu sebanding dengan kinerjanya, he'em.. nggak..nggak.. terus ekspres lah.. karena hal baru.” (Lestari, 2018a)

Sejak zaman Bupati pak Hasto, pola mutasi tidak mengikuti rumpun jabatan (penggolongan seorang pamong dari spesialis sampai ke generalis) tetapi berbasis manajemen risiko, sehingga bisa belajar penanggulangan kemiskinan dan transaksi nontunai. Hadiyanto yang dulu menjabat Kepala Bidang Sosial di Dinas Sosial itu selalu belajar melalui mutasi jabatan dengan tujuan untuk memperbaiki sistem penyaluran bantuan sosial (bansos) dari sistem pembayaran tunai menjadi nontunai.

“Iya. Dulu justru saya ini akuntansi kok neng bidang sosial, kesasar ini. Ada orang kesasar ini. Hehehe. Tapi ya nggak papa artinya kita cukup banyak belajar banyak hal terutama program-program penanggulangan kemiskinan nggih kita belajar di sana, program-program penanggulangan kemiskinan, kemudian apa ee kemaren tentang transaksi non tunai itu malah kita mulai dari bansosnya. Baru kita sekarang di Pemda secara keseluruhan mulai melaksanakan transaksi non tunai. Padahal di sana sudah lebih dulu dilakukan untuk bantuan sosial. Nggih.” (Hadiyanto, 2018d)

Selain tanya jawab, sosialisasi juga terjadi ketika para staf saling mengajari dan saling membantu pelaksanaan pekerjaan mereka dalam unit atau bidang dan subbidang yang sama. Pekerjaan yang dilakukan adalah membantu pembuatan surat pertanggungjawaban (SPj) keuangan masing-masing. Jika terjadi masalah dalam pekerjaan mereka, para staf juga bertanya langsung kepada pimpinan, bisa kepada kepala bidang atau kepala badan. Diskusi antara sesama teman juga terjadi untuk membahas masalah yang dihadapi masing-masing. Seperti yang dialami oleh Artiningsih dan Nasip. Salah satu dari mereka, Nasip Kepala Bidang Pajak yang baru

menjabat 3 bulan ini menerapkan sistem kerja saling membantu pelaksanaan pekerjaan SPj keuangan antarsubbidang agar semua staf menjadi tahu jika harus dibutuhkan tenaganya.

“Ya sebetulnya yang namanya pekerjaan kalau hanya sifatnya monoton itu tentu tidak akan menambah pengetahuan. Tetapi karena adanya saling membantu sehingga mereka akan tahu. Jadi ee ini sudah sudah kesepakatan kita, bahwa kita bekerja tidak hanya dalam lingkup subbid kita tetapi mana yang memang perlu bantuan itu nanti kita bantu. Jadi yang inisiatif nanti Kasubidnya. Katakanlah, Mas karena saya ada kegiatan ini tolong saya dibantu katakanlah pendataan, pendataan itu kan hanya punya dua orang. Kalau melakukan pendataan hanya dua orang kan kapan selesainya...” (Nasip, 2018c)

2. Wacana Pembuatan Kebijakan Pendapatan Daerah

Wacana pembuatan kebijakan pendapatan daerah merupakan aktivitas sosialisasi yang lebih banyak bercerita tentang rencana pembuatan zonasi nilai tanah Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang melibatkan para ahli di bidangnya dan diskusi lepas tentang upaya optimalisasi pajak daerah melalui tukar pikiran antara kepala bidang pajak Kulon Progo dengan setiap kepala bidang pajak di kabupaten dalam lingkup propinsi DIY. Selama ini dalam penentuan nilai jual objek pajak (NJOP) masih menggunakan tarif tertentu yang dihitung sesuai kebijakan sendiri. Kulon Progo masih terkendala hitungan tarif besarnya nilai tanah yang dikenakan pajak.

Untuk menilai itu perlu dilakukan pembagian wilayah tanah yang wajib kena pajak karena harga tanah di setiap daerah tidak ada yang sama. Oleh karena itu diperlukan prediksi perhitungan pembuatan zona wilayah melalui pemetaan objek dengan bantuan satelit yang alatnya belum bisa disediakan sendiri oleh pemerintah

Kabupaten Kulon Progo. Penentuan nilai zonasi ini merupakan bagian dari transparansi akuntabilitas pengelolaan pendapatan agar tidak terjadi “kongkalingkong” besarnya tagihan PBB antara petugas penagihan pajak dengan wajib pajak PBB. Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan menguatkan hal ini.

“Jadi.. kalau PBB itu kan da.. zona siaga per meter untuk menentukan, ini contoh kecilnya ya.. untuk PBB itu, jadi ketika menentukan suatu obyek pajak, untuk kemudian dia mendapatkan nilai tertentu katakanlah NJOP, dan NPOP kemudian muncul nanti di slip merah yang kemudian per meter berapa, itukan ada zonasinya, a.. zona itukan selain memperhitungkan katakanlah secara letak geografis kedekatan dengan fasilitas sarana umum, sarana publik, akses dan segala macam nah itu kan digunakan.” (Romdhoni, 2018b)

Sementara tukar pikiran bidang pajak antar-kabupaten merupakan diskusi lepas yang dilakukan secara informal yang membahas tentang pengalaman dan mencaritemukan ide-ide agar dapat melakukan upaya optimalisasi pajak daerah di masing-masing kabupatennya. Pertemuan diselenggarakan dengan sistem tuan rumah secara bergantian. Acara ini merupakan kegiatan yang diinisiatif oleh setiap kepala bidang pajak dalam wilayah 5 kabupaten dan kota di Propinsi DIY dan tidak dibiayai oleh APBD. Anggota diskusi terdiri dari semua kepala bidang pajak bersama kepala-kepala subbidang masing-masing. Tidak melibatkan wajib pajak daerah. Dalam diskusi ini yang sering dibicarakan adalah kendala-kendala setiap daerah terhadap penentuan nilai zonasi PBB. Kepala Bidang Pajak BKAD membenarkannya.

“...kemudian kaitannya dengan masalah pengetahuan aturan-aturan perpajakan kita juga ada forum. Ini kan anu, itu satu Provinsi. Sehingga untuk yang ketempatan itu gantian giliran. Kemaren baru saja dari Gunung Kidul tanggal berapa itu hari. ...Kalau anunya itu sebetulnya tergantung.

Tergantung tetapi nanti tinggal yang tuan rumah itu mencari waktu tetapi paling tidak ya ee tiga bulan sekali ketemu.” (Nasip, 2018c)

Salah satu hasil diskusi forum pajak antar-kabupaten lebih banyak menyarankan untuk berkoordinasi dengan tenaga ahli. Oleh karena itu kepala bidang pajak BKAD telah berencana melibatkan pembuatan zonasi ini dengan ahli UGM. Untuk mewujudkan proses sosialisasi itu, berdasarkan hasil wawancara dengan kepala bidang pajak dan bidang pendapatan, Kepala Bidang Pajak mengaku telah berkoordinasi dengan tim Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) Universitas Gadjah Mada (UGM) dan akan menjadikan tim PSEKP tersebut sebagai tenaga ahli.

“Ee gini. Untuk ahli yang jelas kaitannya karena kita tidak mampu, karena yang namanya untuk membuat NIR dengan rata-rata kemudian penentuan zona nilai tanah itu kan kita tidak ada yang ahli. Ha kita kan minta tolong yang ahlinya ya di PSEKP UGM itu, itu dalam rangka untuk menyusun NIR kaitannya untuk penentuan pajak daerah.” (Nasip, 2018c)

3. “Belajar Bareng” Permasalahan Keuangan

Aktivitas sosialisasi ini memberi pemahaman bahwa setiap pemerintah daerah memiliki permasalahan yang sama tentang pengelolaan keuangan daerah, apalagi kalau daerah tersebut belum pernah mendapatkan prestasi opini wajar tanpa pengecualiaan (WTP). Cara penyelesaian masalahnya pun beragam tergantung keahlian dan budaya yang dimiliki masing-masing. Permasalahan utama yang pernah dialami oleh Kabupaten Kulon Progo sebelum pemerintahannya memperoleh prestasi pengelolaan keuangan seperti sekarang ini, yaitu pembukuan keuangan dahulu masih manual, sehingga bendahara dan PPK-SKPD belum optimal dan tidak berfungsi

dengan baik saat itu, serta dokumentasi yang kurang baik di semua lini dari penerimaan sampai dengan pengeluaran.

Permasalahan tersebut diselesaikan dengan menggunakan sistem manajemen keuangan daerah atau Simda. Masalah yang paling dirasakan adalah yang disebabkan karena pergantian bendahara yang dilakukan setiap tahun sehingga harus memberi pelatihan lagi kepada pejabat barunya. Menurut Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD, sejak tahun 2012 pemerintah daerah telah menggunakan Simda di setiap pengelolaan keuangan yang ada di setiap SKPD.

“Tapi komitmen dari pengambil kebijakan waktu itu kenapa gak kita beralih ke SIMDA, nah kalau kita di teknis pelaksanaan kan tinggal ikut kebijakan. Kemudian dari 2012 berusaha e beralih ke SIMDA untuk keuangannya. Ya sampe sekarang.” (Artiningsih, 2018b)

Dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Akuntansi tersebut, di awal-awal penerapan Simda banyak diberikan sosialisai praktik operasional simda. Semua bendahara pengeluaran yang menggunakan Simda diundang di Bidang Akuntansi untuk menerima pengetahuan baru.

“Ngak. E, pernah beberapa kali juga dulu ketika di awal-awal pakai SIMDA mereka e menggunakan anggaran mereka sendiri untuk melakukan BIMTEK tapi juga ada yang inisiatif kami untuk e mengundang mereka sebagai narasumber memberikan pembinaan juga ada.” (Artiningsih, 2018b)

Mereka yang menghadapi *trouble* dengan aplikasi ini ditangani melalui “diskusi bareng” yang tidak terjadwal dan dilaksanakan oleh Kepala Bidang Akuntansi kapan dan dimana saja baik dengan sesama bendahara pengeluaran dan PPK-SKPD maupun antara bendahara pengeluaran dan PPK dengan operator simda baik yang ada di BKAD atau langsung dengan BPKP pemilik Simda.

“Aa.. kita diskusi, misalnya: saya lagi nggarap, oh begini teorinya, saya kan misalnya kebetulan saya yang tahu, kemudian saya sampaikan. Mereka bisa ingat trus nanti disampaikan kalau ada yang mengalami kesulitan serupa. Paling gitu aja.” (Artiningsih, 2018b)

Penyelesaian atas permasalahan tersebut memberi pelajaran bahwa dengan beralih dari pembukuan manual menjadi menggunakan sistem informasi akan lebih mengakuratkan *output* data yang menjadi dasar pembuatan laporan keuangan pemerintah daerah. Oleh karena itu Bidang Akuntansi dan Bidang Perbendaharaan merupakan 2 SKPD kunci untuk menjadi tempat bertanya para bendahara dan PPK-SKPD. Demikian Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD mengakuinya.

“Hem... tenaga ahli hanya dari ini, jadi di.. kami.. itu kan ada yang ditugaskan sebagai Admin SIMDA itu mas Mondy yang di... dia yang dilatih untuk menjadi Admin sehingga e.. pengetahuannya mungkin lebih dari temen-temen yang dilatih sebagai operator.” (Hadiyanto, 2018b)

4. Perbincangan Data Aset Tetap yang Amburadul

Pembincangan data aset yang amburadul merupakan satu-satunya yang menjadi penyebab munculnya aktivitas sosialisasi ini. Kendala utama yang dihadapi Kabupaten Kulon Progo pada beberapa tahun sebelumnya dalam memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) adalah terletak pada pengelolaan aset tetap dan persediaan yang belum tertata dengan baik. Penyebab utama terletak pada adanya perbedaan data aset yang dicatat oleh Bidang Akuntansi dengan yang dilaporkan oleh Bidang Aset. Permasalahan aset ini pun menjadi perbincangan hangat saat itu dalam lingkungan pemerintah Kulon Progo, sebagaimana dituturkan oleh Kepala Bidang Akuntansi BKAD.

“Belum, belum pernah. Sekali lagi karena pada saat itu mungkin banyak hal-hal atau variabel-variabel yang kita belum baik gitu. Ya contoh itu tadi, misalnya: e aset yang belum tertata, persediaan belum tertata gitu loh. Jadi kalau kita WTP itu bukan semata-mata karena kita pake SIMDA tapi memang lebih karena kita di berbagai sektor sudah memperbaiki diri.” (Artiningsih, 2018b)

Permasalahan yang sama diakui oleh Kepala Bidang Aset BKAD selaku penanggungjawab pengelolaan aset pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

“Kalau pelaporan-pelaporan sudah, hanya saja kan eeehh...permasalahannya kan hanya di data. Data kemarin yang saya sampaikan dalam paparan saya itu. Jadi permasalahannya di data, yang belum apa... direkon, dilakukan rekonsiliasi antara SKPD dengan eehh...bidang aset dan bidang akuntansi. Selama ini itu, sehingga data itu kan antara yang dilaporkan pada laporan keuangan dengan data yang dimiliki bidang aset kan terjadi perbedaan yang mendasar.” (Amrullah, 2018b)

Aset tetap merupakan akun penyumbang jumlah terbesar total aset dalam laporan keuangan pemerintah Kabupaten Kulon Progo atau sekitar 70% dari total neraca daerah, sehingga atas dasar permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo merasa sadar dan berusaha komit untuk meningkatkan kinerja agar otomatis mendapatkan WTP. Semuanya bergerak dan berusaha mulai dari tataran pengambil kebijakan sampai ke tataran teknis. WTP bukanlah tujuan utama tetapi bagaimana meningkatkan kinerja dan memiliki komitmen yang kuat karena jika kinerja bagus maka WTP akan menyusul dengan sendirinya. Demikian semangat Kepala Bidang Aset BKAD dalam mengelola asetnya.

“Atas perbedaan-perbedaan yang mendasar itu yah..kita buat apa namanya, kita lakukan kan sensus, sensus barang negara, inventarisasi. Nah kita kan untuk sensus kita mengetahui kondisi data yang valid yang sebenarnya kita terapkan mana yang tidak ada, sehingga atas hasil sensus

kita ketahui oh ternyata ada barang yang rusak berat sekian milyar, yang barangnya tidak ada sekian milyar.” (Amrullah, 2018b)

4.5.2.2 Ekternalisasi

Proses ekternalisasi terhadap pengetahuan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo terdiri dari transfer pengetahuan tasit dari pegawai ke pegawai melalui pertemuan tatap muka yang membicarakan tentang pengalaman masing-masing menjadi bentuk eksplisit yang bertransformasi nyata melalui media tertentu yang dengan mudah dipelajari oleh pegawai lainnya. Hal ini terjadi melalui penerbitan laporan dan dokumentasi tentang peristiwa yang relevan, melaksanakan saran para ahli, dan meminta para atasan dan bawahan untuk berkomunikasi melalui konsultasi, forum, rapat, bimtek, diklat, dan diseminasi yang sifatnya formal.

Hasil wawancara menunjukkan sebagian besar partisipan mengakui bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memiliki mekanisme khusus untuk menempatkan pengalaman pribadi dan keterampilan informal yang ada pada orang lain supaya mudah untuk diakses. Partisipan kemudian terkonfirmasi jika mereka sudah melakukan, memberikan dan menerima 1) usulan pelaksanaan bimtek dan diklat; 2) rapat dan monitoring; 3) forum konsultasi rutin, dan 4) pendokumentasian ide dengan membuat *branding*.

1. Usulan Pelaksanaan Bimbingan Teknis dan Pelatihan

Proses ekternalisasi melalui kegiatan bimbingan teknis (bimtek) dan pelatihan merupakan artikulasi pengetahuan tasit menjadi eksplisit akibat munculnya

aktivitas tanya jawab para pejabat dan staf tentang permasalahan kurangnya pengetahuan yang dimiliki. Transformasi tasit terjadi dalam bentuk usulan bimtek dari setiap bidang di SKPD kepada Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) maupun ke luar daerah serta pelatihan Sistem Manajemen Keuangan Daerah (Simda).

Usulan bimbingan teknis lingkup BKAD diajukan oleh Bidang Pajak kepada BKPP untuk mengajarkan pengetahuan kepada petugas penetapan pajak daerah dan petugas penilai properti di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN), sebagaimana dikatakan oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan BKAD:

“Ada.. untuk beberapa yang sering itu karena langsung menyangkut teknis ya.. teknis itu biasanya kalau misalnya pajak ada anu itu temen-temen di pajak, seperti kemaren Mas Eko yang Kasubbid penetapan itu mereka e.. diikutkan oleh BKBP diklat apa yo.. tapi terkait dengan pajak satu minggu di Jakarta itu Mas Eko, kemudian beberapa tahun lalu bahkan kita pernah kerja sama dengan STAN kita kirimkan 2 orang sebagai penilai properti atau apa itu, dua orang itu dikirim untuk ikut itu.” (Romdhoni, 2018b)

Bimtek biasanya paling banyak ditujukan kepada staf atau pejabat yang masih baru karena telah menjadi kewajiban pimpinan untuk mengajari stafnya supaya tugasnya dapat berjalan efektif baik di dalam daerah maupun di luar daerah. Selain Bidang Pajak, Kepala Bidang Akuntansi juga pernah mengusulkan stafnya untuk mengikuti bimtek kepada BKPP.

“Nek kita bisanya menyarankan e.. misalnya e seklai-kali adain dong BIMTEK apa gitu kan BIMTEK akuntansi, atau BIMTEK penerusan aset atau apa gitu. Karna memang ini toh kebutuhannya apa, terutama kalau ada aturan-aturan baru. Gitu. (Artiningsih, 2018b)

Selain mengutus stafnya untuk diklat ke luar daerah, pemerintah daerah juga bekerja sama dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pelatihan Sistem Manajemen Keuangan Daerah (Simda). Pelaksanaan pelatihan bisa dilakukan di Wates atau langsung mendatangi kantor BPKP di Yogyakarta. Kepala Bidang Perbendaharaan banyak melakukan *update* pengetahuan tentang Simda ini karena mereka lebih banyak berkepentingan sebagai operator Simda Kabupaten.

“Iya, nggeh.. kita kumpulkan cara bendahara ya narasumbernya mas Mondi itu. Itu.. tri.. tri wulan iya.., tri wulan tapi kayaknya.. 2019 ini turun ya anggarannya jadi kayaknya 4 bulan sekali jadi, per catur wulan, hehehehe (narasumber tertawa), iya dulu setahun 4 kali jadi 3 kali.” (Hadiyanto, 2018b)

Sementara untuk Kepala Bidang Aset, keperluan pelatihan lebih banyak kepada sistem informasi aset yang pelaksanaannya membutuhkan praktik tatap muka yang dipandu langsung programmer SIM Aset.

“Yaaa...kita tetap..ya modelnya tetap praktikal. Nah sehingga jadi, iya dilakukan di sini atau di gedung yang agak luas itu. Jadi ini kan..ini..eeh kalau dulu pengurus barang pendidikan (sambil menunjukkan foto di layar yaitu foto tim dari bidang aset yang menjadi pengajar). Pak Sugiantoro itu programernya. Kalau co-programer pak Mahsum ini sekarang di LPPM, eeh Badan Penanggulangan Bencana. Ini kepala seksi saya. Ini tim saya. Ini orang sini semua tapi menjadi tim ahlinya sana.” (Amrullah, 2018b)

2. Forum Konsultasi Rutin

Proses eksternalisasi dari aktivitas forum konsultasi rutin merupakan tindak lanjut pengetahuan tasit dari adanya wacana pembuatan kebijakan pengelola keuangan termasuk wacana usulan kebijakan terhadap pengelolaan pendapatan.

Pendokumentasian tasit melalui forum konsultasi rutin ini terjadi dalam bentuk 1) pertemuan rutin di bidang akuntansi; 2) pertemuan rutin di bidang perbendaharaan; dan 3) forum serap aspirasi kamisan.

Pertemuan rutin per triwulan di bidang akuntansi membahas masalah yang terjadi di Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Permasalahan di PPK adalah persoalan akuntansi yang diajarkan kepada petugas akuntansi. Rata-rata petugas akuntansi yang dtunjuk setiap tahunnya bukan berasal dari disiplin ilmu akuntansi sehingga perlu pendampingan setiap saat. Hal ini diakui oleh Kepala Bidang Akuntansi BKAD.

“Iya. Kalau pertemuan rutin ada setiap triwulan nah saya selenggarakan saya undang mereka semua di forum itu monggo kalau mereka ada yang mau disampaikan permasalahan atau apa silahkan.” (Artiningsih, 2018b)

Hasil pertemuan antara Kepala Bidang Akuntansi dengan PPK berupa catatan pedoman pembuatan jurnal untuk digunakan oleh petugas akuntansi yang terdiri dari panduan dan cara memasukkan angka debit dan kredit di aplikasi Simda.

“Itu kan misalnya, nah itu kita sampaikan. Teman saya, ada adminnya nanti di grup menyampaikan admin saya ke semua petugas akuntansi sudah langsung kita pandu di situ, jurnalnya ini debit kreditnya ini, yang di jurnal ini. Itu sudah kita sampaikan. Cuma kalau mereka petugas akuntansi discovery masih bingung ya monggo datang ke sini. Gitu. Kita seperti itu.” (Artiningsih, 2018b)

Di samping pertemuan formal yang diadakan setiap 3 bulan sekali, petugas akuntansi juga diberi keleluasaan untuk berkonsultasi langsung via *whatsapp* jika

permasalahan dianggap belum selesai. Kepala Bidang Akuntansi selalu mengajak mereka untuk diskusi.

“Monggo setiap ada kebutuhan ke sini aja, boleh telpon, boleh datang. Dari dulu seperti itu.” (Artiningsih, 2018b)

Sementara untuk permasalahan yang terjadi di PPTK menyangkut kewajiban pembuatan laporan kegiatan yang berbentuk Surat Pertanggungjawaban (SPj) yang perlu dikonsultasikan dengan bidang akuntansi karena merupakan bukti akhir yang dibutuhkan oleh petugas akuntansi. Hasil pertemuan dengan PPTK dituangkan dalam bentuk laporan kegiatan yang akan disampaikan kepada kepala BKAD. Pengawasan terhadap laporan kegiatan PPTK dilakukan secara berjenjang melalui kepala subbidang perencanaan dan kepala subbidang keuangan karena merekalah yang menjadi PPTK. Kepala Bidang Akuntansi kembali membenarkan.

“Setiap bulan, akhir bulan harus bikin laporan kegiatan yang dari sana kan secara berjenjang melalui Subbag perencanaan pasti disampaikan monev nya ke atasan. Nah dari sana kan bisa di pantau, oh ini jalan. Nah ketika tidak ada hal-hal yang signifikan kan berarti segala sesuatunya berjalan dengan baik.” (Artiningsih, 2018b)

Pertemuan rutin per caturwulan juga terjadi di bidang perbendaharaan yang membahas masalah di bendahara pengeluaran tentang pengelolaan anggaran terutama tentang pengelolaan belanja di luar kas daerah dan konsultasi langsung tentang Simda. Kepala Bidang Perbendaharaan mengkoordinir langsung aktivitas ini.

“Ya.. kalau anu ya.. nanti kan ada ini.. kegiatan perbendaharaan di kami itu... selalu di-update di-refresh apa.. e.. pengetahuannya para bendahara ini, kadang-kadang ada fitur baru yang.. kecil aja misalnya

kemarin ketika muncul ini SP2D-SP2D dulu di SIMDA nggak ada terus kita komunikasi pak.” (Hadiyanto, 2018b)

Pengetahuan para bendahara pengeluaran diperbaharui dengan adanya perubahan peraturan dan adanya fitur-fitur baru dalam Simda. Hasil pertemuan pun diberikan dalam bentuk catatan tentang mekanisme pengesahan belanja di luar Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) terutama di Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) yang kemudian langsung dipraktikkan dengan menggunakan Simda.

“...ini untuk pengelolaan anggaran-anggaran di luar kas daerah, di luar RKUD itu ada mekanisme pengesahan yang terutama untuk BLUD, nah.. ini kemudian di-update ya.. kita ini lagi, kemudian fitur apa lagi pajak misalnya di-update lagi ya.. kita sosialisasi lagi.” (Hadiyanto, 2018b)

Salah satu forum komunikasi yang paling disukai masyarakat adalah Forum Serap Aspirasi Kamisan yang bertujuan menerima saran dan kritik yang dilaksanakan setiap hari kamis pagi dan membahas persoalan rakyat langsung dengan Bupati Kulon Progo. Hasil pertemuan didokumentasikan melalui notulen yang dicatat oleh petugas khusus dari Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Kulon Progo dan dokumennya akan ditembuskan kepada SKPD yang relevan dan terkait dengan permasalahan. Kepala Bidang Perencanaan dan Analisis Data Bappeda pernah mendapat tembusan hasil diskusi kamisan ini.

“Nah nanti dari forum kamis pagi itu kan ada keluhan-keluhan dari warga masyarakat tentang apa saja. Itu terus nanti ada, kan ada yang nyatet ya, di-feedback-kan ke SKPD, misalnya jalan rusak, itu nanti disampaikan ke mana...ke dinas PU, dan biasanya di sini juga dapat tembusan.” (Wijayanti, 2018)

3. Rapat dan Monitoring

Proses eksternalisasi melalui kegiatan rapat dan monitoring merupakan transformasi pengetahuan tacit menjadi eksplisit karena aktivitas “belajar bareng” permasalahan keuangan. Transformasi tacit terjadi dalam bentuk rapat dan pertemuan serta pengawasan pihak terkait seperti rapat dengan mengundang subbagian keuangan dan perencanaan untuk menyamakan visi misi; rapat di bidang pendapatan untuk sosialisasi pajak daerah; rapat pembahasan pembuatan peraturan bupati dengan mengundang semua bidang untuk mengusulkan draft peraturan bupati masing-masing; rapat koordinasi di bidang pendapatan untuk mengevaluasi target-target pendapatan; rapat evaluasi bendahara di Bidang Perbendaharaan; serta monitoring pajak oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Dinas PUPR) Propinsi setiap bulan.

Rapat di lingkungan BKAD secara umum dengan mengundang kepala-kepala bidang dan subbagian keuangan dan perencanaan untuk menyamakan visi misi terkait pengelolaan keuangan dan evaluasi kendala yang dihadapi. Rapat tersebut telah ditindaklanjuti dengan lebih mengefektifkan fungsi PPTK dan PPK dalam mengelola SPj. Kepala Subbagian Keuangan yang menjabat PPK BKAD yang sekaligus menjadi PPTK pernah mengikuti rapat ini.

“Ya.. untuk mengundang e.. Subag keuangan terkait dengan pengelolaan keuangan. Itu pernah.. pernah kami diundang sekali, tapi kan itu e.. intern ya.. antar hanya antar bidang, itu diundang. Dan itu sebenarnya, apa yang mereka sampaikan itu kita sudah jalankan.” (Mas’adah, 2018c)

Rapat di bidang pendapatan dilaksanakan di lingkungannya dengan mengundang semua subbidang dan staf untuk lebih mengintensifkan sosialisasi 10 jenis pajak daerah yang dikelola. Kepala Subbidang Pengembangan Pendapatan mengakui adanya pertemuan ini.

“Ya karena mereka jadi tahu misalnya apa tata cara pengisian form pendataan anu, pendataan itu MBLB mineral bukan logam yang ditambang, dia tahunya dari sosialisasi itu. Formnya dibagikan terus juga dikasih tahu caranya ngisi seperti itu.” (Hakim, 2018)

Rapat pembahasan pembuatan peraturan bupati dengan mengundang semua bidang untuk mengusulkan draft peraturan bupati yang diinginkan masing-masing. Rapat ini bermanfaat untuk saling *sharing* informasi karena harus diselesaikan dengan rembuk yang matang. Kepala Subbidang Kebijakan Pengelolaan Keuangan mengkoordinir langsung aktivitas ini di BKAD.

“Iya.. selain meningkatkan pengetahuan juga kan bisa saling sharing, sharing pendapat sharing informasi, tanggapan kan dari rapat itu semua keluar ya.. muncul, dari sisi orang pendapatan misalnya gimana, dari sisi pelaporannya gimana, perbendaharaan nanti yang akan melaksanakan SPG-nya gimana, jelas tidak hanya jadi ajang belajar tapi memang di situ juga solusi ya.. tapi keputusan kan baru ditahap kita, apapun hasilnya kita tetap bawakan ke Pak Sekda, atau Pak Bupati kalau itu menyangkut kebijakan yang penting rembuk matengnya di sini di BPKAD” (Lestari, 2018a)

Rapat koordinasi di bidang pendapatan dilaksanakan untuk mengevaluasi target-target pendapatan. Rapat ditentukan oleh Kepala Bidang Pajak setiap bulan dengan melibatkan semua pegawai di bidang pendapatan dan pegawai harian lepas untuk menjelaskan adanya peraturan-peraturan baru tentang perpajakan daerah

termasuk realisasi pendapatan asli daerah yang berkoordinasi dengan kecamatan dan desa.

“...kita dalam satu bulan sekali itu melakukan rapat koordinasi baik dengan yang harian lepas yang ada di lapangan maupun dengan rekan-rekan kita, kita sampaikan ada hal-hal yang mungkin perlu untuk segera ditindak lanjuti atau ada aturan-aturan baru kita sampaikan die e rapat koordinasi rutin yang setiap bulannya itu dilakukan. Termasuk kaitannya dengan masalah PAD. PAD ini kan kita evaluasi, kita evaluasi umpamannya kan untuk akhir bulan itu sudah kita tahu angkanya belum mencapai seperti target. Nah, itu nanti kita sampaikan kemudian upaya apa yang harus kita laksanakan nanti kita rembug secara bersama-sama.” (Nasip, 2018c)

Rapat evaluasi bendahara di Bidang Perbendaharaan juga dilakukan setiap saat ketika terjadi permasalahan Simda terutama tentang perpajakan. Rapat yang terakhir dilakukan adalah pertemuan dengan pihak Propinsi yang terkait dengan penerapan sistem pembayaran nontunai. Kepala Bidang Perbendaharaan memimpin langsung rapat tersebut.

“Oh.. nek selain SIMDA yo... banyak materi tapi yang paling sering ini perpajakan, perpajakan teknis-teknis, ya kalau ada baru sih kadang-kadang kita juga dari Provinsi Iya dari Provinsi, seperti kemaren non tunai itu kan ribut-ribut sak Indonesia gitu, ya kita undang Provinsi ini supaya memberi wawasan tentang non-tunai.” (Hadiyanto, 2018b)

Sementara untuk monitoring pajak, pengawasannya dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Dinas PUPR) Propinsi setiap bulan. Rapat ini sifatnya kerjasama karena kewenangan pengelolaan pajak daerah harus sepengetahuan pihak propinsi dalam hal perizinannya. Hasil monitoring ini sangat berpengaruh terhadap pengetahuan para petugas pajak daerah untuk lebih

meningkatkan kinerja pada waktu yang akan datang, seperti diakui oleh Kepala Subbidang Pengembangan Pendapatan BKAD.

“Kerja samanya di Perda ini kan sekarang MBLB kan kewenangan pengelolaannya itu kan di Provinsi. Dinas PUPR ESDM Provinsi DIY. Itu. Tapi pajaknya masuknya sini, pajak mineral bukan logam. Jadi kewenangan sana itu misalnya pengawasan, pengawasan tentang pengambilan mineral bukan logam pasir, batu apa itu sana yang ngawasi itu sana.” (Hakim, 2018)

4. Pendokumentasian Ide melalui Branding

Aktivitas ini merupakan proses eksternalisasi yang mendokumentasikan hasil pengetahuan tacit pada tahap sosialisasi yang berupa pertemuan dan dialog informal yaitu perbincangan yang mengemuka terhadap pengelolaan aset tetap yang amburadul. Dokumentasi merupakan salah satu metode yang efektif untuk mengartikulasikan pengetahuan tacit seseorang dan mengubahnya menjadi pengetahuan eksplisit agar mudah dipraktikan oleh orang lain. Pendokumentasian ide-ide yang muncul dalam proses sosialisasi tersebut, terinspirasi sejak adanya tantangan dan pengalaman 7 tahun Kabupaten Kulon Progo tidak pernah meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Pendokumentasian ide terjadi dalam bentuk *branding* yang berfungsi sebagai penyemangat bekerja dan sebagai bukti eksistensi yang mewakili persoalan yang ada. *Branding* pertama yang lahir adalah *the jewel of java*. Slogan *marketing* pariwisata Kulon Progo yang diluncurkan di akhir masa jabatan Bupati Toyo Santoso Dipo tersebut merupakan *brand* rujukan yang menginspirasi munculnya beberapa *branding* di bidang pengelolaan keuangan daerah Kulon Progo. *The jewel of java* mengandung

makna bahwa Kulon Progo berada di tengah-tengah Pulau Jawa sehingga Kulon Progo juga sering disebut sebagai mutiaranya Pulau Jawa. Konsep yang ditemukan oleh Jos Iwan ini menjadi cikal bakal dipilihnya Kulon Progo menjadi lokasi bandara baru New Yogyakarta International Airport (NYIA) yang akan menggantikan bandara Adi Soetjipto di Kota Yogyakarta Propinsi DIY. Kepala Bidang Perbendaharaan menjadi saksi atas munculnya slogan terbaik ini.

“Marketing Pak Jos Iwan ini ya kita berterima kasih kepada beliau. Hehe. Beliau melahirkan branding the jewel of java, dia yang berjuang apa marketing pemasaran wilayah Kulon Progo. Dia yang menemukan konsep bahwa ternyata Pulau Jawa, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur kemudian ada Jogja di sini itu tengahnya Kulon Progo. Jadi titik Kulon Progo kalau di tengah dia ke timur bisa, ke barat juga bisa. Itu makanya konsep the jewel of java, mutiaranya Pulau Jawa itu di Kulon Progo. La beliau kayaknya yang berhasil menarik makanya bandara itu ada di Kulon Progo itu. Hehe. Termasuk branding beliau sampai ke Ceko, ke India. (Hadiyanto, 2018d)

Sejak awal pemerintahan Bupati Hasto Wardoyo, *branding the jewel of java* telah didokumentasikan dan disimpan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Kulon Progo menjadi sebuah buku yang menjadi penyemangat membangun daerah di semua sektor terutama pariwisata dan pengelolaan keuangan daerah.

“Bappeda. Dia brandingnya the jewel of java, kemudian kenapa tulisannya seperti itu, bentuknya apa, filosofinya apa, warnanya itu apa maknanya. Itu ada di sana satu buku.” (Hadiyanto, 2018d)

Berdasarkan semangat ekonomi, kemudian lahirlah *brand asyik menata aset* yang merupakan penerapan dari *branding the jewel of java*. *Brand* ini lahir dari ide-

ide Kepala Bidang Aset BKAD yang mengemuka ketika terjadi perbincangan aset yang amburadul.

“Cuma yang saya terapkan hanya e.. semangat di bidang ekonomi bahwa brand sebuah brand itu penting. Jadi waktu di ekonomi saya punya kegiatan waktu itu untuk me.. membuat branding Kulonprogo yang The Jewel of Java itu ah.. itu saya terapkan di bidang aset, kita juga buat brand Asik Menata Aset.” (Amrullah, 2018b)

Branding asyik menata aset dicetuskan oleh Taufiq Amrullah, Kepala Bidang Aset dan di-*launching* bukunya bersamaan dengan *brand* tersebut oleh Bupati Kulon Progo. Buku tersebut disimpan di Bidang Aset dan menjadi pedoman bagi pengelola aset dan rujukan pembuatan beberapa peraturan turunan di bidang aset. Salah satu alasan peluncurannya adalah karena adanya anggapan bahwa aset itu tidak penting sehingga aset terbengkalai dan dinomorduakannya pengelola barang yang tidak mendapat perhatian serius dari pemangku kepentingan di level tataran kebijakan pemerintah daerah.

“...Brand itu kenapa di-launching-kan karena apa namanya...eehh aset itu kan dikelola oleh orang-orang nomor dua kelas. Hebatnya kelas ke sekian dari tataran..tataran kasta pegawai. Jadi gak diperhatikan, kemudian kita coba share dulu agar diperhatikan. Saya launching-kan bukunya, sampai akhirnya pak Bupati pun, eeh..nempel stiker label-label dan kita minta juga wakil bupati menempelkan stiker di apa namanya...eehh sekolah. Jadi gaungnya sampai ke kecamatan. Jadi supaya karena goalnya tadi asyik dan itu menjadi minta perhatian, ya..kita minta ada pencaangan khusus, pencaangan dan sosialisasi. Akhirnya kan sekarang itu pengurus barang menjadi..oohh saya itu diperhatikan. Itu..jadi mereka dalam pembuatan laporan..bekerja.” (Amrullah, 2018)

Dari *brand* tersebut, pengelolaan aset berkembang dengan baik dan mendapat perhatian serius Bupati dan pemangku kepentingan lainnya. Kepala Bidang Aset saat

itu diminta khusus oleh Bupati untuk menuntaskan permasalahan aset dan mendapat kepercayaan penuh.

“...itu sebuah tantangan dari dulu sebenarnya e.. saya juga tidak serta merta karena saya di pindah tapi saya juga pernah bicara dengan Pak Sekda waktu itu e.. sanggupkah saya me.. menata aset itu lebih baik kan gitu sebelum saya dipindah ke sini, karena kan tidak semua orang kan mau menjadi Kepala Bidang Aset karena dalam tanda kutip tidak ada apa-apanya kan, yang ada hanya masalah-masalah gitu aja, tapi ternyata setelah saya duduk di sini masalah itu menjadikan berkah.” (Amrullah, 2018b)

4.5.2.3 Kombinasi

Proses kombinasi terhadap pengetahuan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo diterapkan dengan merumuskan kembali pengetahuan eksplisit menjadi bentuk yang lebih jelas dan lebih bermanfaat bagi pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo. Hasil wawancara menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melakukan kegiatan tertentu untuk melaksanakan proses kombinasi ini. Dari tanggapan semua partisipan, proses kombinasi terjadi melalui 1) studi banding dan survei; 2) pengembangan aturan dan kebijakan; 3) pemanfaatan buku dan hasil penelitian; dan 4) pembahasan APBD dan perubahannya.

Semua informasi eksternal dan internal yang diperoleh melalui studi banding, survei, hasil penelitian, dan hasil pembahasan APBD, diperbarui dan diklasifikasikan dengan benar, dimanfaatkan, ditindaklanjuti, serta dijadikan pelajaran untuk mendukung pengambilan keputusan dan aturan secara tertulis. Para partisipan menegaskan bahwa di Kabupaten Kulon Progo paling sering dilakukan apabila ada aturan baru dari pemerintah pusat selalu dikodifikasi untuk menjadi aturan turunan

agar lebih mudah dipahami seperti peraturan daerah, peraturan bupati, dan surat keputusan. Hasil-hasil pengalaman yang diperoleh dari pihak luar juga berusaha untuk dikonversi dan dicaritemukan dasar hukumnya terlebih dahulu baru kemudian diterapkan.

1. Survei dan Klasifikasi Laporan Eksternal

Aktivitas ini merupakan proses yang mengkombinasikan laporan hasil survei dengan laporan eksternal lainnya untuk dijadikan satu peraturan sebagai panduan yang komprehensif dalam menyusun APBD dan optimalisasi pendapatan daerah. Hasil akhir kombinasi ini berupa survei harga barang dan jasa untuk keperluan standar belanja, studi banding di Temanggung dan Tangerang Selatan tentang eksplorasi Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB), dan justifikasi peraturan dari pusat menjadi peraturan turunan.

Standar Harga Barang dan Jasa atau SHBJ merupakan pedoman harga yang digunakan dalam menyusun APBD melalui RKA-SKPD. Pedoman ini disusun berdasarkan hasil survei harga barang dan jasa yang dilakukan oleh tim yang dikoordinasikan oleh BKAD dengan melibatkan pihak SKPD terkait dan pedagang di seluruh Kabupaten Kulon Progo. Kepala Subbidang Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah BAKD menjadi koordinator survei mengatakan:

“Oh ya... untuk penyusunan SHBJ ini kebetulan kan kami terlibatnya yang awal jadi misalkan cerita pertama sekali yang dilakukan adalah survei harganya dulu, supaya harga itu untuk tahun 2019 di surveinya di 2017 tapi akhir bahkan di tahun 2018 nya kita survei ulang. Udah.. kita udah dapet survei harga.. harga semuanya ya.. semua barang dan jasa yang digunakan oleh Pemda kita survei, timnya itu tim wakil dari OPD gitu.” (Lestari, 2018a)

Kombinasi antara standar dan hasil survei menghasilkan peraturan bupati tentang standar satuan harga barang dan jasa pemerintah kabupaten Kulon Progo yang diusulkan kepada bagian hukum untuk diterbitkan. Semua SKPD wajib mengikuti aturan ini dalam menyusun RKA-SKPD. Demikian Kepala Subbidang Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah BAKD membenarkan.

“Iya.., kalau nggak ada di sini ya.. salinannya kita dikasihkan, karena kita yang mengusulkan Perda atau Perbup itu nanti sama bagian hukum kita diberikan salinan gitu, jadi mau ngopy ke kita bisa, ngopy langsung ke bagian hukum juga bisa, download juga bisa.” (Lestari, 2018a)

Untuk menambah pengalaman di bidang pengelolaan pajak daerah berupa pajak mineral bukan logam dan batuan (MBLB), bidang pajak BKAD melakukan studi banding ke beberapa kabupaten seperti Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Tangerang Selatan. Hasil studi dituangkan dalam sebuah laporan hasil kunjungan untuk dijadikan peraturan bupati sebagai pedoman dalam mengelola pajak daerah. Kepala Subbidang Pengembangan Pendapatan yang juga pernah mengikuti studi banding mengakuinya.

“Ya itu suatu ketika bisa dijadikan referensi misalnya Kulon Progo bisa aja punya kebijakan seperti Temanggung yang eksplorasi MBLB nya dihentikan atau dikurangi bisa. Di luar itu kita pernah tanya di Tangsel Tangerang Selatan terkait pemeriksaan pajak. Tapi saat ini kita mau nyusun anu Perbup. Maksudnya dari situ kita tahu daerah-daerah mana yang melakukan pemeriksaan kita niru gitu, mau meniru.” (Hakim, 2018)

Peraturan lainnya yang juga diterbitkan adalah Surat Ketetapan Pajak yang sebelumnya dilakukan berdasarkan laporan wajib pajak melalui surat pemberitahuan pajak daerah. Atas dasar laporan itu dilakukan lagi pengamatan potensi pajaknya

melalui analisis kemampuan wajib pajak. Laporan kemudian diklasifikasikan melalui Simda Pendapatan. Dalam menetapkan jumlah pajak, petugas pajak berpedoman pada peraturan bupati yang ada sebelumnya, sehingga dari hasil analisis dan pengklasifikasian tersebut akan menghasilkan dokumen berupa Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKRD) dan atau Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) yang akan disampaikan kepada wajib pajak (WP). Kepala Bidang Pajak menyatakan:

“He’em. Jadi kan katakanlah sekarang ada wajib pajak datang ke sini, katakanlah mau ee berkaitan dengan pajak ee restoran. Pertama mereka kan melaporkan, melaporkan jadi dengan surat pemberitahuan pajak daerah. Nah, terus nanti kan masuk di aplikasi bidang penetapan. Penetapan kan meng-entry data yang mereka laporkan. Dari aplikasi itu bisa otomatis diterbitkan suat ketetapan pajaknya. Nah, itu nanti kan langsung bisa diprint dari data yang sudah dimasukkan tadi, nanti bisa disampaikan ke WP. (Nasip, 2018c)

2. Pengembangan Aturan dan Kebijakan

Proses kombinasi dalam aktivitas ini terjadi melalui pengembangan aturan dan kebijakan yang sudah ada menjadi produk aturan terbaru yang sesuai dengan keinginan bersama yang diamanatkan oleh undang-undang Terbentuknya aturan tersebut melalui beberapa aktivitas seperti penerapan sistem pembayaran nontunai yang mengakomodir Surat Keputusan Mendagri dengan menerbitkan peraturan bupati sebagai landasan hukumnya; terbitnya pedoman pemeriksaan pajak daerah dari hasil meniru peraturan bupati Temanggung seperti peraturan bupati tentang sistem tol pendataan; kolaborasi bagian hukum Sekretariat Daerah dengan subbidang kebijakan pengelolaan keuangan BKAD untuk menggodok dan mengganti peraturan bupati tentang SHBJ dan hak administratif DPRD; serta terbitnya dasar hukum pengelolaan

barang daerah yang merupakan tindak lanjut dari Perda pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah.

Dalam lingkup bidang pendapatan, terdapat mekanisme tersendiri untuk memberi pedoman dalam melakukan penilaian pajak Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) yaitu dengan mengintensifkan staf penilai properti yang telah didiklatkan untuk menjadi garda terdepan dalam menghadapi permohonan wajib pajak yang selalu meminta keringanan pajak BPHTB. Hasil penilaian dituangkan dalam bentuk pedoman baku yang di-SK-kan kepala BKAD berdasarkan hasil laporan kunjungan lapangan petugas pajak lainnya. Atas hal ini, Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan bersaksi:

“...ketika ada seseorang datang ada transaksi intinya ingin keringanan karena mungkin nggak dapet jalan nek sekian itu terlalu mahallah dari harga pasar lah. Nah.. temen-temen yang pernah didiklatkan penilai properti itu yang nanti akan berbicara, bisa ya bisa tidak. Jadi bisa dikabulkan bisa tidak, kembali ke... nanti bagaimana itu kondisi riil di lapangan bahkan ada sampe kunjungan lapangan untuk memastikan bener po yang disampaikan itu seperti itu...” (Romdhoni, 2018b)

Hal yang hampir sama juga terjadi di bidang pendapatan sendiri, hasil kunjungan ke Kabupaten Temanggung dan beberapa kabupaten lainnya yang berupa laporan tertulis hasil kunjungan dijadikan dasar pembuatan pedoman pemeriksaan melalui peraturan bupati terhadap sistem tol pendataan yang berfungsi untuk mendata truk sebagai dasar penerbitan surat pemberitahuan pajak daerah. Kepala Subbidang Pengembangan Pendapatan mengatakan:

“Ha itu kan hasilnya itu yang anu, yang ee apa istilahnya membuat kebijakan kita pendataan di lapangan itu memakai sistem tol pendapatan, tol

pendataan. Itu hasil dari sosialisasi itu. Pendataan truk yang lewat itu ditanya pakai itu (36:50), diberikan itu, suruh ngisi formulir dari PT apa gitu. Nanti di situ dipegang kita, hasilnya itu surat pemberitaan pajak daerah. Itu seperti itu. itu baru juga, itu strategi baru mulai bulan September 2017 baru dilaksanakan.” (Hakim, 2018)

Peraturan terbaru tentang sistem pembayaran nontunai juga diberlakukan saat ini setelah beberapa kali menelaah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang anjuran pelaksanaan sistem pembayaran nontunai. Untuk mengotimalkan penerapannya, sebelumnya beberapa pejabat telah mengikuti magang di pemerintah pusat sebelum penerapan sistem nontunai tersebut dan menyesuaikan dengan aturan baru. Peraturan bupati atas sistem tersebut sekarang telah diterbitkan. Hal ini disaksikan sendiri oleh Kepala Subbagian Keuangan BAKD.

“e.. kebetulan terkait dengan pelaksanaan non tunai ini pernah kita pernah ada yang ikut magang di Pusat yaitu di bidang perbendaharaan, mereka yang ikut magang ke sana sedangkan yang harus melaksanakan adalah kita di e.. pengelola keuangan, ya kita tanya perlakuannya itu kepada mereka.” (Mas’adah, 2018c)

Hal yang sama juga dibenarkan oleh Kepala Subbidang Kebijakan Pengelolaan Keuangan BKAD bahwa sebelumnya penerapan sistem nontunai tersebut juga berdasarkan instruksi bupati Kulon Progo yang ditindaklanjuti.

“Kemaren itu pelaksanaannya memang baru dalam bentuk instruksi Bupati, itu menindak lanjuti dari SK Mendagri terkait transaksi non tunai ini, untuk tahun ini, ini akan di apa namanya e.. regulasinya akan dituangkan dalam Perbup.” (Lestari, 2018a)

Tindak lanjut terhadap peraturan juga dilakukan oleh Kepala Bidang Aset BKAD, Peraturan daerah tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah

diturunkan yang menghasilkan peraturan bupati (perbup) tentang sewa barang milik daerah, Perbup barang bongkaran, dan SK bupati tentang sensus aset daerah.

“Hem.. untuk Perda sudah ada, Perda pengelolaan daerah yang kemudian juga ditindaklanjuti dengan Perbup nya, perbup otonomi daerah, terus ada Perbup tentang sewa-menyewa barang milik daerah, sewa kemudian Perbup barang bongkarang, dari barang bongkaran gedung, kemudian Perbup tentang e.. tindak lanjut e.. peraturan Bupati, keputusan Bupati tindak lanjut dari sensus. Kemudian penilaian barang milik daerah nah kita tindak lanjuti di situ.” (Amrullah, 2018b)

3. Pemanfaatan Buku dan Hasil Penelitian

Proses kombinasi melalui pemanfaatan buku dan hasil penelitian terjadi melalui instruksi penyusunan perencanaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang menghasilkan beberapa dokumen perencanaan misalnya Rencana Strategis SKPD (Renstra SKPD). Buku ini juga menjadi *output* atas pengalaman mengelola aset sekian tahun seperti penerbitan buku oleh Kepala Bidang Aset yang menjadi rujukan pengelolaan aset di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

Penerbitan aturan yang berasal dari pengklasifikasin informasi dan laporan eksternal selalu dilakukan studi referensi sebelum mengadopsinya. Misanya hasil penelitian mahasiswa yang telah meneliti di Kabupaten Kulon Progo yang diwajibkan menyetorkan hasil penelitiannya untuk ditelaah mana yang dianggap relevan untuk dijadikan bahan masukan. Bappeda menggunakan rekomendasi hasil penelitian termasuk laporan dari Badan Pusat Statistik (BPS) untuk ditindaklanjuti dan dijadikan bahan rumusan kebijakan misalnya Renstra terutama tentang Pendapatan Asli Daerah

(PAD) karena sudah diwajibkan dalam Permedagri No. 86 tahun 2017. Demikian pengakuan Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“Oh, penelitian-penelitian luar. Ee biasanya itu menjadi salah satu, iya dipake juga sih sebagai salah satu konsideran. Biasanya misalnya merumuskan Renstra dan sebagainya, itu kan kita nek bahasa ekonomi itu perlu mempertimbangkan rata-rata industry. Katakanlah sebagai pembandingan to misalnya tingkat ketergantungan terhadap Pusat atau derajat apa istilahnya disentralisasi seperti apa itu kan kita selalu membandingkan diri dengan luar gitu. terutama dengan ini, terutama dengan empat Kabupaten dan satu Kota yang sewilayah DIY. Nah, kita itu selalu membandingkan diri dengan Bantul, Sleman, Gunung Kidul. APBD kita tahun ini berapa, oh ternyata Bantul, Sleman, Gunung Kidul sekian. Biasanya dari hasil penelitian orang-orang terhadap Kota, Sleman, Bantul, Gunung Kidul. Jadi kita gunakan. Terutama BPS ya lembaga luar.” (Hadiyanto, 2018d)

Selain hasil-hasil penelitian dan peraturan-peraturan, juga ada buku yang dihasilkan dari hasil pengalaman selama menangani pengelolaan keuangan daerah yang dijadikan rujukan yang berjudul “Meraih Opini WTP Apa Adanya” kemudian dituangkan kembali dalam sebuah buku yang disusun digunakan untuk mengajar di Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) oleh Taufiq Amrullah, Kepala Bidang Aset BKAD.

“Makanya waktu itu kan saya terus kemudian e.. apa e.. ngumpulkan materi, materi hasil pemeriksaan Nyonya itu kan e.. berkenaan dengan temuan-temuan aset dan jadilah buku “Meraih Opini WTP Apa Adanya” yang.. yang dikarang oleh ahli vidia, kalau bisa googling itu meraih buku apa, meraih opini WTP apa adanya ahli vidia, inilah yang kita pakai sebagai bahan pembelajaran di PSEKP.” (Amrullah, 2018c)

Buku ini menjadi pedoman pengelolaan aset bukan hanya untuk Kabupaten Kulon Progo tetapi sudah di-*share* sebagai pengalaman kepada daerah lain yang membutuhkan yang sebelumnya dirangkum untuk dijadikan materi pembelajaran.

“Jadi itu.. saya kan dulu BPK, kemudian materi-materi dia saya kumpulkan, kemudian apa namanya e.. di edit kemudian apa namanya kita jadikan buku diterbitkan oleh BPFE, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi ya itulah yang kita pake untuk selama itu, saya nggak ada bukunya pas habis, biasanya peserta minta memang itu.” (Amrullah, 2018c)

“Itu. Jadi bermula dari sana. Jadi ide itu saya punya buku ya sebentar, ada filenya nanti bisa dicopy. Mungkin dari buku itu njenengan bisa anu. Sebentar. Mungkin bisa dipakai. Diary. Nah mungkin ini bisa dipakai nanti. Karena membaca dari sini nanti. Iya. Nanti di copy aja.” (Amrullah, 2018c)

4. Pembahasan APBD dan Perubahannya

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu-satunya dokumen resmi tentang kebijakan pemerintah daerah untuk kesejahteraan rakyat. Pembahasan APBD ini menjadi unsur transformasi pengetahuan eksplisit ke eksplisit karena prosesnya dapat meningkatkan transparansi dan pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada masyarakat melalui DPRD. Dokumen resmi yang dijadikan dasar dari pembahasan APBD ini antara lain Rencana Strategis SKPD (Renstra SKPD), Pra-RKA, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS), dan Rencana Kerja Anggaran (RKA) yang kemudian menghasilkan dokumen APBD yang ditetapkan melalui peraturan daerah.

Proses penyusunan perencanaan yang menghasilkan APBD memang sudah menjadi amanat peraturan menteri dalam negeri Nomor 86 Tahun 2017 bahwa semua perencanaan harus disusun dari 4 pendekatan yang salah satunya adalah pendekatan teknokratis dan pendekatan politis yang sebenarnya merupakan representasi dari proses rekonfigurasi dari berbagai pengetahuan eksplisit yang terpisah dengan tujuan

untuk menghasilkan pengetahuan eksplisit baru. Hal ini diakui dan dibenarkan oleh Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“Nggih. Kalau di Kulon Progo boleh saya katakan empat, kalau di sistem perencanaan pembangunan nasional itu ada empat pendekatan ya. Pendekatan teknokratik, partisipatif, kemudian pendekatan politik atau perwakilan lewat dewan, yang satu itu apa, ini masalah Musrenbang dan sebagainya. Saya kira kalau diukur derajatnya itu, sisi teknokratiknya itu cukup lumayan mewarnai perencanaan pada umumnya. Jadi tidak semata-mata politis asal usulane dewan terus bisa terwujud itu ya nggak. Ada porsi-porsi memang ee nope, usulan-usulan dari dewan. Tapi lebih ke teknokratiknya itu kental misalnya Bupati menghendaki sekarang misalnya apa ee postur APBBDlah katakanlah. Tahun ini APBD kita berapa, 1, 5 T nanti berapa persen ini untuk infrastruktur, berapa persen itu udah arahan dari berapa persen untuk pengembangan sektor pariwisata. Kemudian yang untuk bantuan sosial berapa itu ada arahan untuk seperti itu. Jadi porsi-porsi itu sudah secara garis besar ditentukan dulu porsi APBDnya nanti ya terjemahannya kita berebut kuenya sudah sesuai porsinya itu.” (Hadiyanto, 2018d)

4.5.2.4 Internalisasi

Proses internalisasi terhadap pengetahuan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah menyoroti bahwa pemerintah Kabupaten Kulon Progo mendukung kegiatan tertentu yang terkait dengan proses konversi pengetahuan eksplisit ke dalam pengetahuan tacit. Hasil wawancara menunjukkan bahwa hampir semua partisipan mengatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mendorong pejabat dan stafnya untuk meningkatkan pengetahuan pribadi mereka dengan mengikuti pelatihan yang relevan dan memerintahkan untuk menggunakan sistem informasi yang menghasilkan informasi yang akurat, sehingga semua data yang tersedia sangat mudah diakses dan membentuk cara pandang dan budaya kerja mereka untuk selalu belajar secara mandiri.

Sejalan dengan temuan ini, sebagian partisipan yang diwawancarai juga menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memungkinkan pejabat dan stafnya melakukan kunjungan atau studi banding untuk menjustifikasi standar operasional yang berlaku di daerah lain. Hasil kunjungan dan pengklasifikasian informasi ini menawarkan peluang yang baik untuk mentransfer pengetahuan eksplisit ke dalam pengetahuan tacit dengan membaca semua materi yang disediakan seperti *handout*, buku-buku dan materi elektronik. Partisipan kemudian menyimpulkan bahwa keberhasilan program-program yang diterapkan dari hasil pengalaman ini juga sangat tergantung pada level tataran pengambil kebijakan baik dari sisi dukungan moral maupun dari sisi anggarannya.

1. Materi PKD sebagai Pedoman Membagi Pengalaman

Aktivitas ini merupakan penyerapan pengetahuan eksplisit yang kemudian ditransfer secara luas melalui proses belajar dari pejabat dan pegawai baik di dalam maupun di luar Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Setiap individu mau belajar pengetahuan baru dan mau menginternalisasikan di dalam dirinya sehingga akan memperluas dan memperkaya pengetahuan *tacit* yang bersangkutan. Proses belajar dilakukan dengan cara menerima kunjungan studi banding dari pemda lain, membagi pengalaman di PSEKP UGM, serta berkunjung dan diundang oleh pemerintah daerah lain untuk saling belajar dan membagi keberhasilan pengelolaan keuangan daerah yang ada di Kabupaten Kulon Progo.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo telah dirasakan manfaatnya dan tersebar ke seluruh daerah di Indonesia. Dari hasil wawancara, semua partisipan belum tahu kalau Kulon Progo telah terkenal tetapi mereka pernah melihat dan menerima langsung kedatangan para pejabat dan staf dari pemerintah daerah lain untuk mengamati langsung dan mempelajari kesuksesan Kabupaten Kulon Progo dalam mengelola keuangan daerah, baik itu berupa proses keuangannya maupun aset-asetnya. Kunjungan itu terjadi mulai tahun 2013 sampai dengan saat ini. Para tamu belajar dengan melakukan diskusi dan tanya jawab serta melihat-melihat dokumen dan proses yang sedang terjadi. Hal ini diakui oleh Kepala Subbagian Keuangan dan Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD.

“Saya belum pernah dengar untuk bersaing antarkabupaten, paling kalau Kabupaten lain ke sini itu dalam rangka e.. studi komparasi gitu.”

(Mas’adah, 2018c)

“Dan sama lah gitu. paling kalau ketika ada studi banding yang kita cuma sharing, gitu aja. Diskusi gitu aja. Semua sih pulau Jawa. Sumatera sering. Kadang Pemdanya kadang dewannya.” (Artiningsih, 2018b)

Tidak hanya menerima kunjungan, Kabupaten Kulon Progo juga telah menjalin kerjasama dengan beberapa pemda lain untuk menjadi instruktur tetap terkait permasalahan tentang pengelolaan aset daerah. Misalnya seperti pemerintah Kabupaten Malaka, yang pelaksanaannya telah dilakukan dengan pembentukan tim pengelola oleh Bupati Kulon Progo atas permintaan Bupati Malaka. Hal ini berturut-turut diakui oleh Kepala Bidang Aset sekaligus sebagai instrukturinya.

“Oh, ada kita kerja sama dengan Malaka. Jadi Malaka itu kita kerja sama ee Malaka. Jadi ini satu-satunya kemarin saya baru apa namanya bekerja atas nama Pemda. Nah, ini Malaka kita membuat surat . . . mereka. Jadi Bupati Malaka mebuat surat kepada Bupati Kulon Progo untuk kita melakukan apa namanya ee workshop dengan program milik daerah.” (Amrullah, 2018b)

Membagi pengalaman di Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) Universitas Gadjah Mada juga menjadi cara membagi pengetahuan eksplisit. Kepala Bidang Aset, Taufiq Amrullah menjadi salah satu pengajar di PSEKP ini khusus membawakan materi pengelolaan aset daerah kepada pemerintah daerah dari seluruh Indonesia yang belajar di institusi tersebut.

“Ya... yang khusus yang berkenaan dengan managemen aset mungkin ada peningkatan, ya.. ya.. paling tidak e... kontribusi yang bisa saya berikan adalah saya bisa sharing tentang pengalaman menata aset itu dengan temen-temen melalui PSEKP, dan ini sebenarnya kan ada ada.. apa.. sosok yang saya saya... kagumi kalau sekarang menjadi Kepala BKAD Gorontalo yaitu bapak Setiojati Kepala BKAD Gorontalo.” (Amrullah, 2018c)

Pengalaman Taufiq ini tidak hanya dibagi di institusi pendidikan tetapi juga sampai melakukan kunjungan ke daerah-daerah membagi pengalaman seperti di Kabupaten Batang, Bontang, Wonogiri, Tegal, Talang, Tagalog, dan masih banyak lagi.

“Kita terapkan kemaren terakhir itu di Kabupaten Batang. Ini kalau kota yang kerja sama kita sejak 2013 itu Kota Bontang sampai sekarang. Jadi teman-teman itu ke sana 4 kali dalam setahun. Jadi bermula dari kerja sama tadi, ya semacam itu. Iya. Yang kita-kita. Wonogiri, Tegal, Talang, Tagalog, Sumatera, . . . sudah kita.” (Amrullah, 2018b)

2. Pelatihan dan Belajar Mandiri

Proses internalisasi pengetahuan eksplisit ke tacit melalui aktivitas ini kurang terbentuk dengan sempurna walaupun masih ada sebagian kecil yang berhasil terbentuk. Dari sebagian besar partisipan yang diwawancarai, mereka mengakui bahwa pemerintah Kabupaten Kulon Progo tidak mendukung sepenuhnya pengadaan diklat yang memadai. Paling tidak ada 2 alasan yang dikemukakan yaitu karena keterbatasan anggaran dan karena sering adanya mutasi jabatan. Kalau pun ada anggaran untuk pelatihan, hanya dilakukan untuk diklat yang urgen saja. Selain itu adanya minat untuk mengikuti pelatihan keuangan msialnya di Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Lembaga Kursus Daerah (LKD), Kursus Keuangan Daerah (KKD) karena tiap tahun ada permintaan untuk diklat, tetapi anggarannya hanya tersedia di Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP) yang belum tentu juga akan dianggarkan. Kejadian ini dialami sendiri oleh Kepala Subbagian Keuangan dan Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“Anggaran Bimtek itu ada dianggarkan, tapi itu minim sekali, anggaran Bimtek itu hanya 12 juta untuk satu Kabupaten, satu.. Instansi kita ini untuk satu tahun, sedangkan untuk hal-hal seperti itu, Bimtek seperti itu, paling ndak satu orang anggarannya 5 juta, kita paling hanya bisa mengirim 2 orang dalam satu tahun, itu tahun-tahun kemaren. Tahun ini saya tidak tahu kita masih ada anggaran Bimtek apa ndak, dan di Bimtek itu biasanya, Bimtek yang sangat-sangat-sangat urgent kan terkait dengan hal-hal yang baru. Kalau terkait pengelolaan keuangan jelas aturan semuanya regulasinya sudah ada itu mungkin sudah tidak penting lagi. Bimtek itu terkait dengan aturan-aturan yang benar-bener baru, dan benar-bener urgent kita harus laksanakan.” (Mas’adah, 2018c)

“Bukan karena faktor anggaran, nggeh jadi.. kadang-kadang setiap tahun itu kita itu di beri apa.. di beri formulir itu ngisi untuk kebutuhan diklat, tapi ya.. sudah tinggal kebutuhan, kebutuhan aja nggak pernah, nggak pernah

dilaksanakan. Saya nggak tahu mungkin sana lebih diklatnya yang diklat-diklat ini sih, yang diklat-diklat teknis fungsional gitu ya, yang ada sertifikatnya yang.. dia kemudian angka kredit dan sebagainya, nek yang diklat-diklat semacam itu kan nggak ada angka kreditnya, nggak ada ini kan, jadi nggak prioritas.” (Hadiyanto, 2018b)

Kendala yang kedua disebabkan adanya keengganan para staf dalam mengikuti diklat yaitu setelah ikut diklat mereka kemudian menjadi was-was karena akan dimutasi. Demikian pengakuan Kepala Bidang Pajak BKAD yang mengaku banyak menerima keluhan dari stafnya.

“Ya kalau saya memandang mereka memang betul-betul pengen menambah pengetahuan mereka. Ya memang betul-betul sadar kaitannya dengan masalah pekerjaan mereka. Tetapi kadang-kadang juga ada yang istilahnya apa ya, pengen ikut kemudian tapi kendalanya setelah ikut mereka kemudian dimutasi. Ha itu yang menjadi tidak . . ., wah pengen ikut itu ya kadang seperti itu.” (Nasip, 2018c)

Dampak dari ketakutan akan dimutasi ini lebih banyak dirasakan oleh mereka yang telah memegang jabatan, sehingga muncul sikap oportunistik untuk menjadikan latar belakang pendidikan sebagai batu loncatan untuk mendapatkan jabatan. Cara yang dilakukan mereka akhirnya memilih kuliah dengan status izin belajar lalu mengejar predikat penyesuaian ijazah. Dari sini kemudian terjadi bahwa pengetahuan mereka meningkat tapi latar belakang pendidikan tidak sesuai dengan pekerjaan yang mereka tekuni. Kembali Kepala Bidang Pajak mengakuinya.

“Ya mungkin. Nggih nggih. Tetapi waktu saya di kecamatan itu juga saya menemui ada orang seperti itu kok. Jadi yang satunya itu saya dorong untuk bisa segera menyelesaikan akhirnya mereka berhasil mengikuti penyesuaiannya, akhirnya bisa menjadi 3A. (Nasip, 2018c)

“Ya itu yang mandiri. Kalau yang dibiayai oleh Pemda itu malah justru mereka bertanggungjawab. Ndak berani mau seenaknya, ndak berani.

Karena kan konsekuensinya nanti kalau anu kan mengambalikan. Iya. Kalau untuk kaitannya dengan masalah pengen pengetahuannya meningkat kok saya rasa kok tidak. Karena relevansinya dengan pekerjaan kan juga berbeda.” (Nasip, 2018c)

3. Justifikasi SOP dan Penjelasan Laporan

Aktivitas ini merupakan proses pembelajaran dan interaksi dari gaya dan kebiasaan individu mencermati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan laporan-laporan dalam bentuk standar operasional prosedur (SOP) atau sering disebut petunjuk teknis (juknis) yang menjadi aturan turunan sebagai dasar pelaksanaan di lapangan. Jika peraturan tersebut berubah, maka SOP tersebut juga berubah sehingga diperlukan penjelasan kembali. Perubahan aturan bisa dilakukan melalui penerbitan atau revisi peraturan lama atau bisa juga karena situasi dan kondisi.

Proses justifikasi SOP banyak dilakukan di Bidang Pendapatan BKAD yang diperlukan untuk mengoptimalkan target-target pendapatan daerah yang telah ditentukan. SOP disusun berdasarkan diklat yang telah diikuti atau teori-teori yang disebabkan perubahan struktur organisasi pemerintah. Penjelasan diperlukan untuk mengingatkan kembali kepada staf di lapangan agar tidak salah mengambil keputusan. Alasan itu dinyatakan oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan BKAD.

“Sudah jadi SOP, jadi apa yang di dapat oleh temen-temen ketika anu.. kita juga ada SOP lapangan nih.. kemudian mereka diklat ada sesuatu yang baru, sesuatu yang baru itu misalnya bisa dari karena regulasi karena teori nah.. kemudian di praktekan ya SOP ini yang kemudian di sesuaikan jadi ya.. ada perubahan terhadap SOP ketika temen-temen dan SOP ini kan sebenarnya perubahannya kan tidak hanya regulasi yang berubah tapi

dengan struktur kelembagaan yang berubah, ketika ada force major yang kemudian anu kan bisa di.” (Romdhoni, 2018b)

Belajar dari permasalahan yang terjadi dan bekerja sambil belajar (*learning by doing*) dengan adanya pendampingan dari Bidang Akuntansi dan Pelaporan juga menjadi cara yang efektif untuk melakukan internalisasi pengetahuan pembukuan di Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK). *Learning by doing* dibutuhkan karena permasalahan yang dihadapi oleh PPK sangat beragam setiap tahun terutama apabila latar belakang pendidikan mereka bukan dari akuntansi. PPK-Petugas Akuntansi BKAD mengakuinya.

“Ya itu lerning by doing pada akhirnya ya. Jadi kan gini Mas, setiap tahun itu kan masalah yang dihadapi gak mesti sama. Kesulitan-kesulitannya itu pasti anu gak sama setiap tahunnya itu. Pasti yang tim pendamping kan dari Aklap tim pendamping yang setiap ada masalah ini gimana ada keadaan seperti ini mohon solusinya misalnya. . . .itu seperti apa sebenarnya kayak kayak gitu. Pas misalnya katakanlah kita jurnal kayak gini, debit gini, kredit gini tapi pas di-entry ke SIMDA sampai LO neraca gak balance nah itu ada solusi lagi gimana gitu lo.” (Setyawati, 2018)

4. Ketersediaan Data dan Akses Informasi

Seperti dalam proses internalisasi pengetahuan eksplisit ke tacit melalui aktivitas pelatihan dan belajar mandiri, proses internalisasi melalui aktivitas ini juga kurang terbentuk dengan sempurna. Namun hanya beberapa partisipan yang berpendapat demikian. Ada satu alasan utama yang dikemukakan yaitu karena adanya promosi jabatan yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan atau pengalaman bekerja. Sebenarnya ada transfer ilmu melalui promosi jabatan karena sudah menghasilkan senioritas namun yang terjadi kemudian adalah seseorang selalu

dimutasi ketika sudah *expert* di salah satu jabatan sehingga masih ada kendala di proses kaderisasi. Hal ini diakui dan dialami sendiri oleh Kepala Subbidang Evaluasi dan Pengendalian Pendapatan BKAD.

“Artinya ketika seseorang semakin lama expertnya semakin tinggi di satu sisi, tapi ketika ini nanti ada proses promosi ini yang mau nggak mau. Nah.. ini yang kadang memang e.. apa ya.. menjadi kendala bersama, ketika proses promosi atau pengisian mutasi tanpa memperhitungkan latar belakang pendidikan, pengalaman, dan sebagainya. kalau secara internal sebenarnya ya sudah terjadi ya ada transfer, bahkan ketika seseorang yang sudah pinter ini kemudian dipindah karena tuntutan katakanlah mungkin karir, nah.. kalau yang muncul dari bawah sudah terkaderkan itu nggak masalah. Nah.. masalahnya yang muncul itu justru dari luar yang mungkin tidak memiliki kapasitas latar belakang pendidikan kemampuan untuk itu. Tapi yang terjadi di internal ini rata-rata misalnya contoh di sebelah itu, kemaren promosinya yang kemaren dilibatkan itu memang staf yang membidangi itu yang kemudian promosi, jadi artinya tidak ada masalah di proses kaderisasi.” (Romdhoni, 2018b)

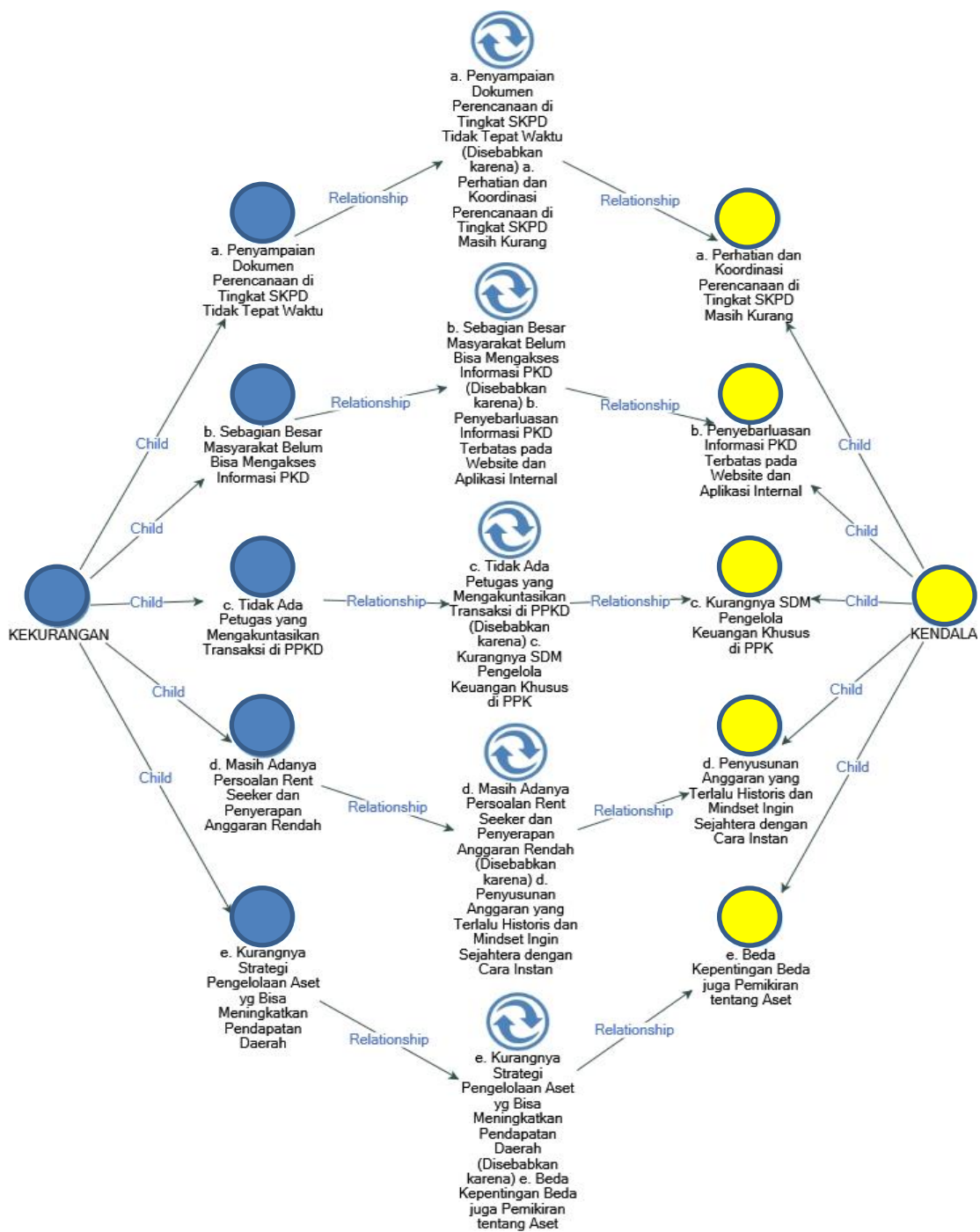
Berbeda dengan pendapat Romdhoni, senioritas juga sudah terjadi di Bidang Pajak yaitu salah seorang pejabat di subbid penetapan pajak yang sering menjadi tutor untuk memberi penjelasan dan mengakses informasi tentang pajak. Dalam bidang ini, seseorang yang sudah *expert* sering memberikan bantuan melalui penjelasan-penjelasan terhadap setiap dokumentasi yang dikuasainya. Kepala Bidang Pajak sebagai atasan menuturkan:

“Ya kalau ee kaitannya dengan masalah sosialisasi karena saya belum pernah melaksanakan nggih selama di sini, tapi saya yakin untuk Mas Eko memang sudah bisa dijadikan sebagai sumber untuk bisa memberikan penjelasan. Karena kadang saya juga kalau ada hal-hal yang kurang tahu itu saya coba minta Mas Eko.” (Nasip, 2018c)

4.6 Perbaikan yang Dapat Dilakukan untuk Meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah pada Masa yang Akan Datang

Pada bagian ini peneliti terlebih dahulu membahas jenis-jenis kekurangan dan kendala yang dihadapi dalam mengelola keuangan daerah yang transparan dan akuntabel di Kabupaten Kulon Progo. Kekurangan merupakan sesuatu yang menghalangi atau membuat pekerjaan pengelolaan keuangan daerah tidak berjalan dengan semestinya atau berjalan dengan semestinya tapi tidak memberikan hasil yang efektif. Kekurangan ini diperoleh melalui identifikasi pernyataan tidak langsung para partisipan dalam wawancara. Kendala merupakan penyebab timbulnya kekurangan tersebut yang juga diidentifikasi dari hasil wawancara yang sama.

Atas dasar kekurangan dan kendala tersebut, diberikan saran penelitian untuk perbaikan pengelolaan keuangan daerah agar lebih transparan dan akuntabel lagi pada masa-masa yang akan datang. Peta analisis kekurangan dan kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kulon Kulon Progo dalam mengelola keuangan daerah yang transparan dan akuntabel diperlihatkan melalui NVivo pada gambar 4.13 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.13 ini, keterangan lengkap disajikan melalui *matrix coding* pada lampiran 9 di halaman 385.



Gambar 4.13 Peta Analisis Akhir
Kekurangan dan Kendala dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang
Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.6.1 Kekurangan dan Kendala Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Dari hasil wawancara, para partisipan memberikan jawaban beragam tentang kendala yang dihadapi dan jawaban tersebut diringkas masing-masing menjadi 5 poin utama seperti yang dijelaskan berikut ini.

4.6.1.1 Penyampaian Dokumen Perencanaan di Tingkat SKPD Tidak Tepat Waktu

Dalam berbagai peraturan yang mengatur tentang APBD terutama tentang perencanaan, telah ditetapkan batas waktu pembahasan dokumen perencanaan. Salah satunya adalah dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebagai contoh dalam pasal 82 Permendagri No. 13 Tahun 2006, dokumen RKPD telah ditentukan paling lambat akhir bulan Mei tahun anggaran berjalan sudah harus selesai ditetapkan. Penyusunan dokumen perencanaan di Kabupaten Kulon Progo banyak melibatkan SKPD misalnya dokumen RKPD dilakukan bersamaan dengan penyusunan Rencana Kerja (Renja) SKPD. Renja SKPD yang disusun oleh SKPD ini menjadi dasar penyusunan RKPD.

Permasalahan yang terjadi adalah Renstra dan Renja ini sering terlambat disetorkan kepada Bappeda yang menjadi penanggungjawab perencanaan pembangunan di Kabupaten Kulon Progo. Dampak terlambat menyusun Renja, maka akibatnya juga akan terlambat menyusun RKPD. Keterlambatan itu sangat dikeluhkan oleh Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan Bappeda sebagai salah satu pejabat yang bertanggungjawab atas hal itu.

“Kalau perencanaan sih, masalahnya kan kita dikejar deadline waktu ya.. ini ya.. sesuai dengan Permendagri kan ada batasan-batasan waktu kapan dia harus ditetapkan, kapan mungkin akan dilaksanakan, kapan harus diserahkan ke DPRD, kendalanya itu kadang-kadang e.. bahan-bahan dari OPD itu terlambat masuk ke kita iya.., usul-usulan kegiatan dari OPD itu terlambat masuk ke kita jadi ya.. karena kita dikejar waktu kemudian bahannya terlambat ya... akhirnya kadang-kadang kita lembur untuk mengejar itu.” (Syakiri, 2018b)

Penyebab terjadinya keterlambatan ini adalah perhatian dan koordinasi para petugas perencana di tingkat SKPD yang masih kurang. Para kepala SKPD di Kabupaten Kulon Progo juga turut memberikan andil karena koordinasi yang minim.

“Ehmm.. heheh. Ya.. ada sih yang terus kesel ngirim ada juga yang sama aja sih, hehehehe. Karenakan tergantung, tergantung di OPD-nya masing-masing nggeh kalau Kepala nya care tentang perencanaan, biasanya kan perencanaan nggak begitu peduli kan yang penting, anggaran nya berapa nah itu yang.. mereka perjuangkan biasanya sih.” (Syakiri, 2018b)

Ada beberapa cara yang dilakukan untuk mengantisipasi keterlambatan ini yaitu menyurat ke kepala SKPD, membuat grup *whatsapp* antar-petugas perencanaan se-Kabupaten Kulon Progo agar mudah berkoordinasi, sampai menjemput langsung dokumennya ke SKPD. Berbagai upaya tersebut tetap saja tidak membuahkan hasil yang efektif. Kepala Subbidang Perencanaan Pembangunan kembali mengeluh.

“He'em sama... begitu, nih sampe sekarang kita masih... masih ada yang belum ngumpul juga, sudah kita surati secara resmi batas waktunya kapan kemudian pengampu juga sudah kasih tahu ini lho OPD yang belum meng... kita juga udah share ke WA grup juga... seperti itu.” (Syakiri, 2018c)

4.6.1.2 Sebagian Besar Masyarakat Belum Bisa Mengakses Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah

Informasi pengelolaan keuangan daerah rata-rata belum bisa diakses sebagian besar masyarakat terutama informasi perencanaan pembangunan. Selama ini

informasi keuangan daerah mulai dari perencanaan sampai dengan pelaporan dipublikasikan lewat aplikasi internal dan website, baik di tingkat SKPD maupun di tingkat kabupaten. Informasi yang disajikan lewat aplikasi internal seperti “AspirasiKu” dan “RencanaKu” hanya bisa diakses oleh rakyat Kulon Progo saja dan kalangan tertentu sebagai admin di tingkat birokrasi. Hal ini diakui oleh masing-masing Kepala Subbagian Perencanaan dan Kepala Subbidang Analisis Data Pembangunan Bappeda.

““RencanaKu” itu kalau untuk publik kayaknya tidak bisa kalau nggak salah. (Puspitasari, 2018a)

“Oh, nggak.” (Cahyani, 2018)

Sementara informasi yang disajikan lewat internet hanya bisa dinikmati oleh beberapa kalangan yang memahami teknologi informasi. Sementara banyak rakyat Kulon Progo yang belum memahaminya karena terkendala pengetahuan yang dimilikinya. Hal ini bisa dilihat dari konten *website* seluruh SKPD di Kabupaten Kulon Progo yang belum mengakomodasi alat bantu belajar sehingga masyarakat yang mengakses serbagian besar belum atau tidak mengerti dengan permasalahan yang diakses. Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda mengakuinya.

“He'e, he'e, he'e, iya memang seperti itu(tertawa). Memang kayaknya eee, tidak ada kewajiban di keputusan apa atau di aturan apa. Cuma, cuma fungsi ini saja keterbukaan informasi saja.” (Puspitasari, 2018a)

Selama ini transparansi informasi perencanaan yang disajikan melalui *website* disajikan yang bersifat umum saja, namun apabila masyarakat yang membutuhkannya memintanya, maka bisa menghubungi SKPD yang bersangkutan secara langsung dan ini diakui oleh Kepala Bidang Perencanaan dan Analisis Data Bappeda.

“Komplit. Dalam bentuk pdf. Bisa didownload, nanti coba jenengan di web-nya Bappeda, he..ee, Bappeda Kulon Progo. Tapi untuk yang tahun ini kita baru sampe pada tahap rancangan. Nah rancangan akhirnya kan belum.” (Wijayanti, 2018)

Hal ini memang termasuk baik namun yang mengakses informasi itu kebanyakan hanya orang-orang yang ahli seperti ilmuwan, peneliti, dan praktisi yang notabene merupakan orang-orang yang lebih mengetahui dan paham dengan masalah yang terjadi dan bukan mereka yang nonahli seperti rakyat jelata. Dampak dari tidak bisa diaksesnya informasi pengelolaan keuangan secara komprehensif adalah munculnya peluang tidak akan terpenuhinya tindak lanjut dari aspirasi masyarakat untuk memenuhi level transparansi tertinggi, padahal masyarakat bawah sebelumnya telah dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan pembangunan.

4.6.1.3 Tidak Ada Petugas Khusus yang Mengakuntansikan Transaksi di PPKD

Salah satu prinsip pengelolaan keuangan daerah yang sehat adalah adanya pemisahan tugas yang jelas dan tidak boleh ada rangkap jabatan. PPK memiliki tugas yang berbeda dengan bendahara pengeluaran baik Badan Keuangan dan Aset Daerah (BKAD) selaku Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maupun BKAD selaku Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Tugas-tugas Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK-SKPD) di BKAD yang sudah terlalu banyak

akan membuat beban kerjanya menjadi tinggi apabila tanggungjawab itu diberikan kepadanya. Jika tidak ada petugas akuntansi di level Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), maka tugas membuat proses akuntansi akan terbengkalai karena bendahara pengeluaran dan PPK di BKAD selaku SKPD tidak boleh rangkap jabatan sebagai petugas akuntansi. Menurut Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD, tidak adanya PPK-SKPKD di BKAD ini disebabkan karena kurangnya pegawai yang berkompoten di bidang akuntansi, sehingga untuk mengatasinya pekerjaan PPK ini ditangani langsung oleh Bidang Akuntansi.

“Kan petugas akuntansi PPKD itu kan e tidak bisa ditunjuk karna kita kurang SDM, Lah siapa gitu kan? Akhirnya secara tugasnya dilakukan oleh bidang yang tupoksi-nya mendekati. Nah karna itu akuntansi maka di bidang akuntansi kami yang melakukan. Kami buat e akuntansinya PPKD seringnya kan dia masuk ke dalam akuntansi Pemda.” (Artiningsih, 2018a)

Dampak dari tidak adanya PPK-SKPKD ini adalah terputusnya aliran dokumen dari bendahara pengeluaran PPKD dan pengelola belanja PPKD kepada bidang akuntansi untuk membuat laporan keuangan PPKD. Apabila tugas ini dilakukan oleh bidang akuntansi kemungkinan juga akan menambah beban pekerjaan yang secara kuantitas jumlah pegawainya di bidang ini sangat terbatas.

4.6.1.4 Masih Adanya Persoalan “Rent Seeker” dan Penyerapan Anggaran yang Rendah

Penyerapan anggaran merupakan satu-satunya indikator penilaian keberhasilan pelaksanaan pengeluaran APBD di setiap pemerintah daerah. Penyerapan anggaran yang disebabkan oleh pelaksanaan kegiatan normal adalah hal yang wajar terjadi. Namun yang tidak wajar adalah jika penyerapan anggaran itu

lebih banyak disebabkan karena semata-mata hanya untuk menghabiskan anggaran tanpa ada benefit dan dampak positif yang dirasakan masyarakat. Di Kabupaten Kulon Progo, hal ini bisa terlihat dengan masih adanya persoalan *rent seeker* atau pemburu rente dalam melaksanakan anggaran.

Permasalahan ini bisa dideteksi dari adanya bukti-bukti pertanggungjawaban yang diajukan pelaksana kegiatan kepada Bidang Perbendaharaan untuk dicairkan. Kepala Bidang Perbendaharaan pernah mendeteksi adanya persoalan ini ketika beliau menandatangani Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

“Nah, ee ya ini persoalan rent seekers, pemburu rente ini masih apa Mas, menjadi persoalan yang besar di kita nggih. Artinya saya itu sok tanda tangan SP2D kemudian melihat dokumen belanja dengan foto-foto, dengan pack. Kadang-kadang merasa kok ini mahal banget nek dikerjakan oleh ee rekanan pihak ketiga itu kan dia harus memperhitungkan pajak, kemudian laba yang diperkenankan, laba wajar yang diperkenankan 10%, pajak 10%, biaya-biaya yang lain. Termasuk mungkin ngasih pimpronnya. Hehehe. Jadi jatuhnya mahal.” (Hadiyanto, 2018d)

Persoalan *rent seeker* dan penyerapan anggaran yang rendah merupakan 2 permasalahan yang terpisah namun tidak menutup kemungkinan penyebabnya juga saling berhubungan. Persoalan pemburu rente bisa disebabkan oleh *mind set* gaya hidup yang kurang menjiwai profesi pamong PNS yang ingin sejahtera dengan cara yang instan. Kepala Bidang Perbendaharaan kembali berargumen.

“Ya saya kira masalah kesejahteraan lah. Orang pengen sejahtera dengan cara instan, mungkin kemudian gaya hidup juga gitu. akhirnya itu jadi kurang menjiwai profesi pamong, profesi PNS. Nek pengen sugih yo ora dadi PNS gitu masalahe atau PNS sugih itu mestinya punya perusahaan juga, itu punya sambilan juga, apa kebunnya luas gitu baru PNS itu bisa kaya. Tapi kalau hanya PNS tok kok mau kaya itu yo gak bisa kita.” (Hadiyanto, 2018d)

Sementara penyerapan anggaran yang rendah disebabkan karena penyusunannya yang terlalu historis karena hanya mendasarkan realisasi tahun sebelumnya sebagai dasar untuk membuat anggaran tahun berikutnya. Kepala Subbagian Keuangan BKAD memberi alasannya tentang apa yang terjadi di bidangnya.

“Itu penyebab, ketika kita anggarkan e.. kita akan melihat pelaksanaan kegiatan tahun lalu, ternyata pelaksanaan kegiatan tahun lalu kita melaksanakan lembur itu sampe 5 hari belum selesai, maka tahun ini kita anggarkan 5 hari, ternyata karena tahun ini ternyata lembur nya cukup dilaksanakan 2 hari, ya sudah 2 hari kita laksanakan.” (Mas’adah, 2018d)

“Ya. Kita selalu, e.. melihat data N min 1 akan kita selalu lihat kita akan juga melihat N+1 nya jadi ketika penganggaran ketika pelaksanaan kita akan melihat pelaksanaan N-1 seperti apa kita sebagai acuan sebagai pembelajaran untuk tahun yang akan datang, nah.. kalau memang N-1 itu ternyata kok kurang baik nah itu pembelajaran kita, hal dulu jangan kita ulang lagi kan seperti itu, tapi kadang-kadang hal yang dulu yang inginnya kita tidak ulang ternyata terulang lagi ya kita jalani aja, kan seperti itu.” (Mas’adah, 2018d)

Dampak dengan adanya persoalan *rent seeker* dan rendahnya penyerapan ini, bisa menimbulkan potensi penyelewengan dengan cara hanya mencairkannya semata-mata tanpa ada efek manfaat yang dirasakan.

4.6.1.5 Kurangnya Strategi Pengelolaan Aset Tetap yang Bisa Meningkatkan Pendapatan Daerah

Aset tetap merupakan aset yang paling dominan dalam mempengaruhi baik buruknya pengelolaan keuangan daerah. Jumlah aset tetap Kabupaten Kulon Progo tercatat berdasarkan laporan keuangan pemerintah daerah Kulon Progo tahun anggaran 2017 mencapai 84% dari total aset atau sebesar Rp1.501 milyar. Dari total

aset tetap tersebut secara berurutan jalan, irigasi, dan jaringan memberikan kontribusi terbanyak yaitu sebesar 65%, disusul gedung dan bangunan sebesar 50%, peralatan dan mesin sebesar 23%, dan tanah sebesar 19% dari jumlah aset tetap.

Potensi penerimaan pendapatan dari aset tetap tersebut belum teridentifikasi dengan baik untuk menjadi peluang menambah pundi-pundi pendapatan daerah. Pendapatan daerah akan bertambah melalui strategi optimalisasi aset seperti perjanjian sewa, kerjasama pemanfaatan, dan bangun guna serah atau bangun serah guna. Kurangnya strategi pengelolaan aset ini diakui oleh Kepala Bidang Aset BKAD.

“...sehingga secara umum ya permasalahan-permasalahan yang ada itu hanya permasalahan-permasalahan yang tidak begitu kompleks seperti dulu kan gitu. sehingga ee bisa kita atasi, kita selesaikan dengan prosedur perundang-undangan yang berlaku. Karena kalau kita awalnya dulu goalnya adalah mencapai opini WTP kan berarti masuk didalam tataran penata usahaan. Penata usahaan sudah clear berarti sekarang sudah masuk didalam pengamanan. Pengamanan selesai dengan baik nanti kan masuk dioptimalisasi. Nah, inilah yang sekarang saya ingin juga mendukung kebijakan besar juga yang sekarang berusaha untuk bagaimana mendapat ee membuat strategi pengelolaan aset itu bisa untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.” (Amrullah, 2018d)

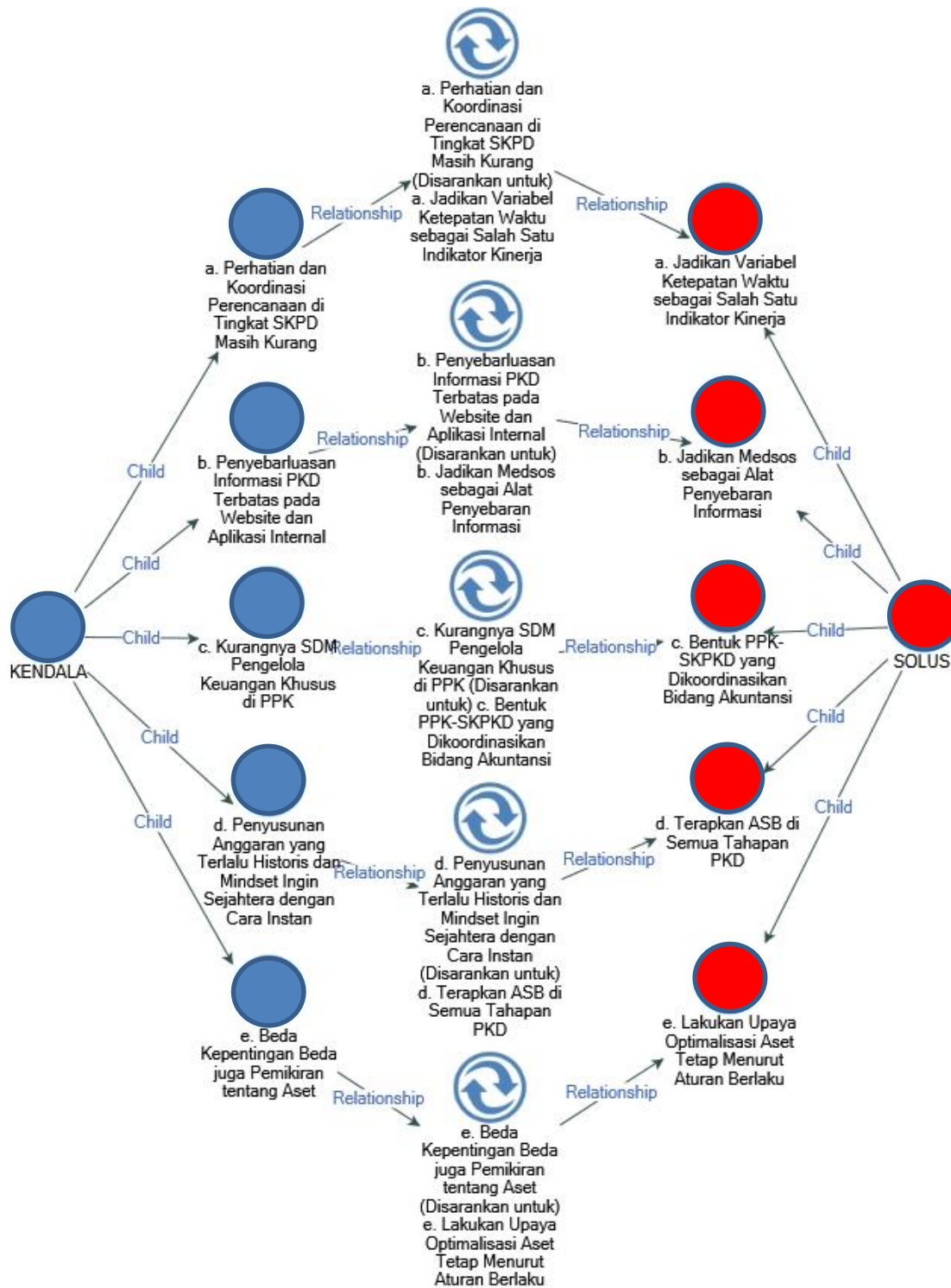
Kurangnya strategi pengelolaan aset tetap ini disebabkan oleh perbedaan pemikiran para pemangku kepentingan terhadap aset tetap. Beda kepentingan beda juga pemikiran tentang aset. Para pemangku kepentingan berkeinginan bahwa aset tetap diserahkan kepada BUMN untuk pengelolaannya, sementara para pemangku kepentingan yang lain berpendapat bisa dikelola secara mandiri dengan cara disewa

saja. Kendalanya adalah sulitnya menyamakan persepsi antarpara pemangku kepentingan tersebut, kata Kepala Bidang Aset BKAD.

“Ya karena kan masing-masing kita beda kepentingan. Karena perbedaan kepentingan inilah yang mungkin bisa menyebabkan persepsi yang berbeda. Jadi seperti penyertaan modal itu kan ada pemikiran bahwa kalau modal aset diserahkan kepada BUMD itu sudah dianggap sebagai kekayaan yang dipisahkan. Itu kalau suatu saat hilang bagaimana seperti itu. Padahal kan kalau kita menata pada good government itu kan perusahaan daerah pun juga diatur dengan aturan-aturan yang berlaku. Sehingga untuk pengamanan terhadap aset yang kita sertakan sebagai penyertaan modal saya rasa masih bisa.” (Amrullah, 2018d)

4.6.2 Rekomendasi Perbaikan untuk Meningkatkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Pada bagian ini, peneliti menjelaskan rekomendasi penelitian sebagai bentuk sumbangsih pikiran peneliti untuk perbaikan dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kulon Progo pada masa yang akan datang. Pembahasan saran penelitian mengikuti urutan pembahasan kendala yang dihadapi yang terdiri dari 5 topik rekomendasi yang diperlihatkan oleh NVivo dan dijelaskan pada gambar 4.14 berikut ini. Untuk mempermudah membaca gambar 4.14 ini, keterangan lengkap disajikan melalui *matrix coding* pada lampiran 9 di halaman 385.



Gambar 4.14 Peta Analisis Akhir
 Rekomendasi dan Saran Perbaikan Pengelolaan Keuangan Daerah yang
 Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Kulon Progo

Sumber : Diolah Peneliti dengan NVivo

4.6.2.1 Jadikan Variabel “Ketepatan Waktu” Penyampaian Dokumen Perencanaan sebagai Salah Satu Indikator Kinerja

Memilih indikator kinerja yang tepat merupakan bagian dari sistem *reward dan punishment*. Sistem *reward* yang terkait dengan penghargaan kinerja yaitu alokasi balas jasa sesuai kinerja pegawai ini yang akan menjadi alternatif. Berbagai upaya sudah dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Kulon Progo untuk mengantisipasi agar tidak terjadi keterlambatan penyampaian dokumen perencanaan dari SKPD, namun upaya itu selalu saja tidak berhasil. Oleh karena itu menjadikan variabel ketepatan waktu sebagai indikator kinerja akan membuat para perencana di tingkat SKPD akan merasa termotivasi. Kepala Subbagian Perencanaan Bappeda mendukung hal ini dilaksanakan.

“Kalau biasanya sih rata-rata tetep ini ya memakai surat dengan batas waktu, kemudian kan bagian perencanaan itu pengumpulan dokumen itu menjadi bagian dari penilaian TPP. Itu ngefek juga, kalau kalau nggak tepat waktu, nanti angkanya bisa TPP-nya jadi berapa persen. tau kadang mereka diingatkan, ini menjadi bagian dari TPP sehingga diminta segera mengumpulkan, kaya gitu baru mereka ini, berlomba-lomba, seperti itu.” (Puspitasari, 2018b)

Menjadikan variabel ketepatan waktu merupakan bagian dari kinerja didukung juga dari sisi ilmiah. Hal ini dilakukan dengan banyaknya hasil penelitian yang telah membuktikan hal ini, di antaranya bahwa tunjangan kinerja mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pegawai. Dengan adanya tunjangan kinerja pegawai akan termotivasi bekerja dengan maksimal sehingga berpengaruh terhadap peningkatan kinerja organisasi secara keseluruhan (Najoan dkk., 2018:23).

Model menjadikan unsur ketepatan waktu sebagai indikator kinerja harus dilakukan dengan pencermatan yang matang dengan melibatkan instansi terkait seperti BKPP dan BKAD. Perlu diintensifkan lagi bidang-bidang yang selama ini sudah menjadi pengampuh SKPD agar terkoordinasi dengan baik. Perlu dimasukkan juga variabel-variabel pendukung seperti substansi dokumen perencanaannya yang harus jelas dan efektif dan jangan sampai hanya asal jadi dan bertujuan untuk mengejar ketepatan waktu semata.

4.6.2.2 Jadikan Media Sosial sebagai Alat Penyebaran Informasi

Penggunaan media sosial sebagai alat transparansi saat ini telah menjadi tren di berbagai pemerintah daerah. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Porumbescu (2017:531) mengatakan bahwa penggunaan media sosial berpengaruh positif dengan persepsi kepercayaan pemerintah. Ini artinya penggunaan akun media sosial oleh pemerintah dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat yang signifikan terhadap kejujuran pemerintah. Oleh karena itu akun media sosial sangat efektif meningkatkan persepsi warga masyarakat tentang pemerintahan.

Sebaliknya dengan hadirnya media sosial, menurut Thornton dan Thornton, (2013:379) penggunaan *website* bagi pemerintah daerah saat ini dirasakan kurang transparan lagi karena *website* hanya menyediakan materi terbatas dalam meningkatkan keterlibatan dan pemahaman masyarakat tentang masalah fiskal pemerintah. Materi *website* dianggap terbatas karena tidak ada alat bantu dalam *website* yang berguna untuk memberi pemahaman isi dari *website* itu sendiri. Jika tidak ada alat bantu, maka informasi dalam *website* hanya ditujukan kepada mereka

yang ahli dan paham dengan masalah yang terjadi di pemerintahan, sementara rakyat biasa walaupun bisa mengakses tetapi tidak paham dengan apa yang diaksesnya. Informasi yang disajikan lewat *website* dianggap transparan apabila substansi dalam *website* dianggap dapat dimengerti (*intelligible*) oleh masyarakat melalui alat bantu belajar dan melibatkan mereka tentang apa yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Untuk Kabupaten Kulon Progo, penggunaan media sosial baru dilakukan oleh beberapa SKPD seperti Dinas Kominfo yang telah memiliki akun *facebook*. Namun untuk SKPD pengelola keuangan seperti BKAD dan Bappeda belum menggunakan media sosial dalam menyebarkan informasi. Hal itu diakui oleh Kepala Bidang Perencanaan dan Analisis Data Bappeda.

“Belum....Mungkin ke depan.” (Wijayanti, 2018)

Atas dasar pertimbangan di atas, peneliti menyarankan bahwa di samping adanya *website*, juga menggunakan media sosial sebagai alat penyebaran informasi. Di samping kos pengelolaannya yang lebih murah dibanding *website*, media sosial juga sangat mudah diakses oleh masyarakat di semua kalangan, baik anak-anak, orang dewasa, bahkan orang tua. Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD juga telah menggunakan media sosial *WhatsApp* namun hanya terbatas pada kalangan internal saja dan itu pun bukan untuk penyebaran informasi eksternal.

“Lebih efektif kalau pakai media sosial. Terus teman-teman di aset juga sama. Itu ada caranya, nah itu kita share di WA, ayo input, caranya begini, buka ini, buka ini, itu sudah lengkap di WA, dicoba dululah gitu. Ketika bisa ya sudah nggak usah ke sini tapi kalau ada kesulitan yuk ke sini.” (Artiningsih, 2018c)

4.6.2.3 Bentuk PPK-SKPKD yang Dikoordinasikan oleh Bidang Akuntansi

Kewajiban untuk membentuk Pejabat Penatausahaan Keuangan (PPK) di tingkat BKAD selaku SKPKD atau PPKD diatur dalam pasal 208 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 (Kementerian Dalam Negeri, 2006). Jika dikaji lebih lanjut makna dari pasal tersebut memang tidak secara langsung diperintahkan untuk menunjuk PPK-SKPKD namun karena PPK-SKPKD memiliki tugas yang sama dengan PPK-SKPD, maka secara tersirat pembentukannya menjadi sebuah keniscayaan. Pembentukan ini juga untuk mengimbangi pekerjaan bendahara pengeluaran PPKD yang bertugas menerima, membayar, dan mempertanggungjawabkan anggaran pengeluaran PPKD yang menjadi tanggungjawabnya.

“Permintaan pembayaran belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan pembiayaan oleh bendahara pengeluaran SKPKD dilakukan dengan menerbitkan SPPLS yang diajukan kepada PPKD melalui PPK-SKPKD.” (Kementerian Dalam Negeri, 2006)

Hal yang sama juga bisa dicermati dari peraturan bupati tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah. Peraturan ini memiliki kelemahan karena tidak ada petugas sebagai PPK-SKPKD yang mengakuntansikan bukti-bukti pertanggungjawaban yang telah disiapkan Bendahara Pengeluaran PPKD dan telah diverifikasi oleh Pengelola Belanja PPKD. Oleh karena itu peneliti menyarankan untuk membentuk PPK-SKPKD dibawah koordinasi Bidang Akuntansi BKAD sebagai bentuk pelaksanaan prinsip pemisahan tugas antara yang menerima,

membayar, dan mencatat. Pembentukan petugas akuntansi ini didukung oleh Kepala Bidang Akuntansi dan Pelaporan BKAD.

“Ya... pasti nanti ada SK Bupatinya, kemudian nanti akan ditunjuk siapa yang jadi PPK dan satuannya, sudah direncanakan untuk 2019 akan dibentuk mungkin untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang kemaren.” (Artiningsih, 2018d)

4.6.2.4 Terapkan ASB di Semua Tahapan Pengelolaan Keuangan Daerah

Analisis Standar Belanja (ASB) adalah suatu instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Landasan hukum ASB sudah diatur sejak lama, yaitu pertama kali dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diturunkan ke Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Sampai dengan dicabutnya peraturan tersebut kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No,13 Tahun 2006, pasal yang mengatur ASB masih tetap muncul. Namun sayang pasal tersebut sampai saat ini masih bersifat abstrak karena tidak ada pedoman dan penjelasan yang rinci yang mengatur cara membuat dan menggunakannya (Ritonga, 2012a:2).

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006, dasar hukum Analisis Standar Belanja (ASB) diatur dalam pasal 89 ayat (2) huruf (e) dan pasal 93 ayat (1) dan ayat (4).

“e. dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.” (Kementerian Dalam Negeri, 2006)

“(1) Penyusunan RKA-SKPD berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) berdasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.” (Kementerian Dalam Negeri, 2006)

“(4) Analisis standar belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.” (Kementerian Dalam Negeri, 2006)

Menurut Ritonga (2012a:11), ASB dapat diterapkan di semua tahap pengelolaan keuangan daerah. Pada tahap perencanaan, ASB dapat digunakan pada saat Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang), penyusunan Rencana Strategi (Renstra) SKPD, dan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pada tahap tersebut ASB digunakan oleh Bappeda untuk mengarahkan para pengusul kegiatan baik masyarakat maupun aparat pemda agar lebih fokus pada kinerja. Dengan ASB para perencanaan di Bappeda akan mengetahui apa yang menjadi pemicu kinerja untuk setiap kegiatan yang diusulkan agar dapat menentukan plafon anggarannya dengan tepat.

Pada tahap pelaksanaan dan penatausahaan anggaran, ASB digunakan pada penyusunan KUA-PPAS, penyusunan RKA, dan pembayaran oleh semua bendahara pengeluaran. Pada tahap KUA-PPAS, ASB digunakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk mengevaluasi usulan program, kegiatan, dan besaran anggarannya dengan cara menganalisis kewajarannya. Pada tahap RKA, ASB digunakan untuk mengkuantitatifkan target kinerja menjadi RKA sebelum disahkan menjadi DPA. Sedangkan pada tahap pembayaran oleh bendahara pengeluaran, ASB digunakan untuk mengetahui besarnya anggaran kegiatan tertinggi yang diminta oleh

PPTK. Sedangkan pada tahap pelaporan dan pertanggungjawaban, ASB digunakan oleh pembuat laporan dan para pemeriksa untuk menentukan batasan mengenai pemborosan dari suatu kegiatan dengan membandingkan antara jumlah pagu anggaran dengan jumlah pagu yang tertera dalam ASB (Ritonga, 2012a:12).

Berdasarkan landasan hukum dan landasan teori tersebut, peneliti menyarankan untuk segera membuat Analisis Standar Belanja (ASB), karena ASB ini memiliki manfaat antara lain yaitu penetapan KUA-PPAS dan alokasi kegiatan menjadi objektif, dapat menentukan kewajaran kos untuk melaksanakan suatu kegiatan, meminimalisir terjadinya pengeluaran yang kurang jelas, dan memiliki argumen yang kuat jika dituduh melakukan pemborosan (Ritonga, 2012a:12). Usulan ini juga didukung oleh semua bidang di BKAD dan Bappeda seperti kata Kepala Bidang Perbendaharaan BKAD.

“Ya... ya... memang... kita sedang menyusun kok ini ASB. ASB semua tahap ya... ini.” (Hadiyanto, 2018e)

Dalam penerapan aplikasi sistem perencanaan BPKP yang sudah mulai dipersiapkan di Bappeda, penggunaan ASB menjadi wajib karena merupakan salah satu syarat dalam menggunakan aplikasi ini. ASB dalam sistem perencanaan dijadikan bagian dari menu sehingga harus diinput terlebih dahulu sebelum membuat dokumen perencanaan lainnya. Sementara untuk proses penyusunan ASB-nya juga akan melibatkan BPKP. Kepala subbidang kebijakan pengelolaan keuangan daerah merupakan pejabat yang bertanggungjawab menyediakan rancangan ASB ini.

“Kita sama tim membuat ASB kami bersama tim mayoritas Bappeda, kemudian BKAD kemudian beberapa OPD-OPD besar, yang mana kegiatan di dalamnya itu banyak dana... dari Pemerintah pusat kayak DPU misalkan, Dinas Kesehatan, kemudian Dinas Pendidikan e... beberapa OPD tidak semua OPD terlibat yang OPD besar.” (Lestari, 2018b)

4.6.2.5 Lakukan Upaya Optimalisasi Aset sesuai Aturan Berlaku

Upaya optimalisasi adalah mengoptimalkan pengelolaan aset melalui inventarisasi, penilaian, serta pengkajian terhadap potensi aset tetap yang ada untuk menghasilkan pendapatan daerah dengan menghimpun semua jenis barang baik yang bergerak maupun tidak bergerak. Untuk Kabupaten Kulon Progo, sistem pemanfaatan aset tetap belum dilakukan optimalisasi yang komprehensif sehingga belum memberikan kontribusi nyata kepada pendapatan daerah. Ketika peneliti menanyakan hal ini tentang apakah sudah melakukan optimalisasi aset untuk menambah pendapatan, Kepala Bidang Aset menjawab:

“Belum belum. ...yang selama ini kan, tahun ini baru kita lakukan. Jadi ada tanah yang pegang pasar sana . . . itu untuk optimalisasi.”
(Amrullah, 2018e)

Sebelum melakukan optimalisasi, perlu diperhatikan terlebih dahulu isu-isu strategis sekaligus sebagai peluang agar penerapannya nanti efektif dan efisien, yaitu

- 1) adanya tuntutan publik agar aset daerah dikelola dengan mekanisme pasar yang transparan dan akuntabel;
- 2) investor juga memiliki keinginan yang sama untuk melakukan kerjasama dengan pemerintah daerah; dan
- 3) aset yang tidak termanfaatkan dioptimalkan untuk penggunaan yang lain baik untuk kepentingan

sosial kemasyarakatan maupun untuk kepentingan pengembangan ekonomi. Dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 telah diatur cara-cara melakukan optimalisasi. Cara-cara tersebut harus saling menguntungkan antara pemerintah daerah dengan pihak yang diajak bekerjasama.

Upaya optimalisasi meliputi sewa, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah dan bangun serah guna. Dari batasan-batasan yang diberikan oleh peraturan pemerintah tersebut, secara teoritis pemerintah daerah hanya tinggal melaksanakan saja, sedangkan secara teknis berpedoman kepada peraturan menteri dalam negeri. Batasan dasar hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut perlu ditindaklanjuti dengan peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tentang Sistem dan Prosedur Pengelolaan Barang Milik Daerah karena pemerintah daerah mempunyai kewajiban membuat Perda dan Perkada.

a. Sewa

Sebagaimana telah disebutkan di atas, Kabupaten Kulon Progo dapat melakukan penyewaan terhadap barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah, maka penyewa harus membayarkan sejumlah uang kepada pemilik. Pengukuran nilai uang tersebut perlu dilakukan agar memperoleh nilai wajar. Hal ini disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Persepsi tentang nilai wajar dianggap multitafsir. Misalnya ada yang mengatakan bahwa nilai wajar untuk tanah itu adalah sesuai dengan NJOP yang ditetapkan oleh Kantor Pelayanan PBB, tetapi ada juga yang

mengatakan nilai wajar adalah nilai yang berlaku di pasaran umum setempat, dan banyak yang menganggap bahwa nilai wajar itu sangat subjektif. Karena subjektivitas nilai wajar tanah itu bermacam-macam, maka untuk mengukur nilai wajar peran penilai independen sangat diperlukan untuk membandingkan nilai wajar yang ditafsirkan oleh masing-masing pihak terkait.

b. Kerjasama Pemanfaatan

Kerjasama pemanfaatan diperlukan karena dalam era globalisasi, perubahan manajemen pemerintahan tidak lagi dapat dipertahankan dengan cara-cara birokratis. Untuk menghilangkan birokrasi agar proses penganggaran terpisah dengan manajemen pemerintahan, cara yang paling mudah adalah dengan kerjasama dengan pihak ketiga. Adapun pemerintah hanya menerima bagian laba atau dividen yang merupakan pendapatan daerah dari obyek kerjasama. Kerjasama pemanfaatan dapat berupa kerjasama pemanfaatan aset daerah, misalnya aset hotel bagi pemerintah daerah yang memiliki hotel, kerjasama pemanfaatan tanah bagi pemerintah daerah yang memiliki tanah berlebih dan tidak digunakan untuk kegiatan operasional pemerintahan.

Sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan pemerintah, mitra kerjasama ditetapkan berdasarkan tender. Sebelum tender dilakukan diperlukan adanya analisis ekonomi dan keuangan terhadap obyek yang akan dikerjasamakan mengingat setelah terjadinya kerjasama pemanfaatan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dalam masa kerjasama tidak akan merugikan pemerintah daerah dengan alasan-alasan teknis yang tidak dapat diterima oleh pemerintah kecuali dalam keadaan darurat.

Apabila kajian ekonomi dan kajian keuangan tidak dilakukan, sedangkan kajian politik menjadi alat utama untuk melakukan kerjasama maka hasilnya cenderung terjadi dua kemungkinan. Kemungkinan pertama akan menguntungkan pemerintahan dengan segala risiko dalam pengambilan keputusan, sedangkan kemungkinan kedua akan merugikan pemerintah daerah baik secara politik maupun secara ekonomi.

Pelaksanaan kerjasama pemanfaatan tidaklah mudah dan sederhana yang dibayangkan. Pemerintahan yang menghasilkan uang bukan dari sumber pajak dan retibusi sampai saat ini di Indonesia belumlah banyak, dan sangat sulit untuk dijadikan contoh. Kalaupun ada mungkin proses untuk mencapai ke arah itu tidak semudah peraturan yang ada. Menurut peraturan yang ada, proses kerjasama pemanfaatan secara berjenjang sangatlah rumit yang dimulai dari analisis manfaat terhadap obyek yang dikerjasamakan, proposal yang diajukan, perlu adanya tender, nilai atau harga yang kompetitif, proses politik yang tidak selalu mulus, jangka waktu pemanfaatan harus menghitung untung rugi, dan pengawasan operasional yang harus jelas.

c. Bangun Guna Serah dan Bangun Serah Guna

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, bentuk pemanfaatan selain kerjasama juga terdapat pemanfaatan model lainnya, yaitu dengan Bangun Guna Serah (BGS) dan Bangun Serah Guna (BSG). Kerjasama dalam optimalisasi aset sangatlah menguntungkan, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Kulon Progo bisa menerapkan sistem ini. Untuk melaksanakan model BGS dan BSG, perlu diperhatikan juga kritikan dan kelemahannya agar penerapan optimalisasi menjadi

efektif dan efisien. Terdapat 2 hal yang perlu dikritisi dan terdapat 1 kelemahan pelaksanaannya, yaitu kritikan terhadap persyaratan perubahan fungsi aset dan cara mengukur pembayaran kontribusi dan pembagian keuntungan serta kelemahan adanya peluang kebangkrutan.

Kritikan pertama adalah syarat perubahan fungsi untuk melakukan BGS dan BSG telah ditentukan apabila barang milik daerah berlebih (*idle*) yang secara ekonomis menguntungkan pemerintah daerah sehingga dapat dilakukan perubahan fungsi. Sehubungan dengan barang milik daerah yang berlebih tersebut, apabila organisasi pemerintah daerah bisa lebih ramping dan efisien maka diasumsikan akan banyak bangunan atau tanah berlebih karena adanya penyatuan SKPD. Pada awalnya masing-masing SKPD mengelola satu bidang tanah sehingga setelah adanya penggabungan, tanah atau bangunan yang tidak ditempati oleh SKPD menjadi *idle* sehingga dapat dialihfungsikan untuk kepentingan lain agar lebih optimal. Sebaliknya apabila pemerintah daerah tidak mempunyai tanah atau bangunan yang berlebih, tetapi pemerintah daerah tersebut mempunyai dana berlebih maka pemerintah daerah tersebut dapat membeli tanah yang selanjutnya didayagunakan oleh pihak lain. Cara ini kelihatan sangat janggal, karena dalam peraturan pemerintah disebutkan bahwa bangunan dari BGS dilaksanakan jika tidak tersedia dana APBD untuk penyediaan bangunan dan fasilitas lainnya.

Hal yang berikutnya yang perlu menjadi pertanyaan adalah tentang bagaimana mengukur pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil kerjasama yang harus diukur oleh tim penilai yang dibentuk oleh kepala daerah. Dalam aturan

yang ada, prosedur dan mekanisma lelang belum dijelaskan secara lengkap, sedangkan apa yang harus dilakukan sudah jelas yaitu lelang yang dilakukan harus dengan kontribusi tetap dan ada pembagian keuntungan. Tetapi belum ada satu aturan pun yang mengatur bagaimana melakukan lelang/tender. Padahal banyak investor di berbagai daerah yang mau melakukan investasi dalam rangka kerjasama pemanfaatan sangat agresif walaupun banyak pemerintah daerah terkadang ragu untuk melaksanakannya. Perlu diketahui bahwa tatacara pembelian aset/barang tidak sama dengan tatacara pelepasan aset. Pembelian aset dilakukan dengan cara mengeluarkan uang daerah untuk mendapatkan aset sehingga mengeluarkan harga semurah-murahnya untuk mendapatkan aset yang berkualitas. Sedangkan di sisi lain pelepasan aset merupakan penjualan aset untuk mendapatkan uang, sehingga melepaskan sejumlah aset untuk mendapatkan uang setinggi-tingginya sesuai harga yang wajar. Sementara itu tender/lelang kerjasama pemanfaatan dilakukan untuk memperoleh partner/mitra kerjasama yang saling menguntungkan.

Sementara untuk kelemahan BGS dan BSG, salah satu adalah jika pihak ketiga mengalami kebangkrutan, maka pemerintah daerah yang harus melanjutkan operasi proyek dan memberikan subsidi. Hal ini berarti akan membebani APBD tentunya. Jika hal hal ini sampai terjadi maka dipastikan APBD akan tergerus untuk proyek ini dan kemungkinan besar akan menjadi lahan Korupsi bagi pemerintah daerah jika tidak diawasi dengan ketat.