

Analisis Implementasi Transaksi Nontunai pada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Agam dan Kota Padang Panjang)

Vira Maulina

Irwan Taufiq Ritonga

Magister Akuntansi, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

e-mail: viramaulina@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Tujuan – Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan transaksi nontunai pada Kabupaten Agam dan Kota Padang Panjang dengan menggunakan empat dimensi model implementasi kebijakan publik karya Edwards (1980), yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi faktor penyebab rendahnya penerapan transaksi nontunai pada Kabupaten Agam jika dibandingkan dengan Kota Padang Panjang berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan.

Metode Penelitian – Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilaksanakan melalui wawancara mendalam dan pengumpulan dokumen yang berkaitan dengan penerapan transaksi nontunai. Narasumber dalam penelitian ini melibatkan 8 orang partisipan yang terdiri dari empat partisipan pada Badan Keuangan Daerah (Bakeuda) Kabupaten Agam dan empat partisipan pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kota Padang Panjang. Partisipan tersebut merupakan pihak pembuat kebijakan dan pihak pelaksana teknis dalam penerapan transaksi nontunai pada kedua objek penelitian.

Temuan – Hasil analisis menunjukkan bahwa implementasi transaksi nontunai pada Kabupaten Agam masih rendah jika dibandingkan dengan Kota Padang Panjang. Beberapa kendala yang terjadi di Kabupaten Agam ialah kurangnya sosialisasi ke masyarakat, keterbatasan sarana dan prasarana, kurangnya fungsi kontrol dalam transaksi, lemahnya komitmen pimpinan, serta tidak adanya mekanisme *reward* dan *punishment* dalam pelaksanaan transaksi nontunai. Selain itu, kendala terkait regulasi yang belum memiliki kekuatan hukum serta sistem dan prosedur yang tidak *update* juga terjadi pada kedua objek penelitian.

Orisinalitas – Pelaksanaan transaksi nontunai menjadi kebutuhan bagi pemda karena mendatangkan banyak manfaat dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintah telah menetapkan Surat Edaran Mendagri No. 910/1866/SJ dan 910/1867/SJ tentang Implementasi Transaksi Non Tunai pada Pemerintah Daerah. Namun, pelaksanaan transaksi nontunai pada Pemkab Agam disinyalir masih rendah jika dibandingkan dengan Pemko Padang Panjang karena realisasi belanja yang dilakukan secara nontunai hanya sebesar 35%. Penelitian ini berusaha untuk menganalisis penerapan transaksi nontunai dan mengidentifikasi penyebab rendahnya penerapan transaksi nontunai tersebut.

Kata kunci: transaksi nontunai, model implementasi kebijakan publik, pemerintah daerah.

Pendahuluan

Praktik korupsi pada sektor keuangan daerah masih marak terjadi di Indonesia. Hal ini didasari oleh hasil kajian Indonesian Corruption Watch (ICW) yang menyatakan bahwa daftar pelaku korupsi pada tahun 2018 didominasi oleh pegawai pemerintah daerah (pemda) pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dengan total 319 terdakwa (Rachman, 2019). Menurut Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), salah satu modus korupsi yang paling sering dilakukan oleh pegawai pemda ialah penyalahgunaan dana kas daerah. Kas merupakan aset pemerintah yang paling lancar karena paling mudah dan cepat untuk diubah menjadi aset lain sesuai dengan kebutuhan. Oleh karena itu, kas menjadi sangat rawan diselewengkan dan dapat menimbulkan kerugian negara apabila tidak dikelola dengan baik (Ramadhan, 2018).

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meminimalisasi penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Salah satu upaya tersebut ialah dengan menerbitkan Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri Nomor 910/1866/SJ Tahun 2017 tentang Implementasi Transaksi Nontunai (TNT). Pelaksanaan TNT pada pemerintah kabupaten/kota merupakan tindak lanjut dari adanya Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2016 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Dengan adanya kebijakan tersebut, pemda diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang

tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan menjunjung tinggi rasa keadilan dan manfaat untuk masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penerapan TNT dilakukan melalui proses pemindahbukuan atau transfer antarrekening dari satu pihak ke pihak lain tanpa menggunakan uang tunai berupa kas. Pada era digital seperti sekarang ini, penerapan TNT dalam pengelolaan keuangan daerah sangat diperlukan. Dengan metode pembayaran nontunai, proses transaksi dapat dilakukan dengan cepat dan riwayatnya mudah ditelusuri sehingga dapat mempermudah proses pertanggungjawaban keuangan perangkat daerah (Gerungai dkk., 2018). Tidak hanya itu, mekanisme TNT juga disinyalir dapat mencegah risiko terjadinya korupsi dan kebocoran anggaran sehingga pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan efektivitas layanan kepada masyarakat.

Sampai saat ini, penerapan TNT di Indonesia terus mengalami perkembangan. Kabupaten Agam merupakan salah satu daerah yang mulai mengimplementasikan mekanisme TNT pada 1 Januari 2018. Penerapan TNT di Pemkab Agam merupakan salah satu upaya untuk meminimalisasi transaksi secara tunai yang seringkali disalahgunakan. Namun sayangnya, penerapan TNT di Kabupaten Agam masih tergolong rendah setelah hampir dua tahun

pelaksanaan. Hal ini dibuktikan oleh hasil pengamatan awal yang penulis lakukan pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Pendapatan dan

Belanja Daerah Kabupaten Agam secara nontunai sampai dengan 30 Juni 2019 sebagaimana yang disajikan pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Laporan Realisasi APBD Secara Nontunai s/d 30 Juni 2019

Uraian	Anggaran 2019	Realisasi TNT s.d Juni 2019	%
Belanja	1.382.291.273.959,00	478.573.730.693,68	35%
Belanja Operasi	1.090.708.137.051,00	451.581.080.207,14	41%
Belanja Modal	288.083.136.908,00	26.551.740.486,54	9%
Belanja Tak Terduga	3.500.000.000,00	440.910.000,00	13%

Sumber: Badan Keuangan Daerah Kabupaten Agam, 2019 (data diolah)

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa mekanisme TNT di Kabupaten Agam belum diterapkan secara penuh pada keseluruhan transaksi belanja daerah. Artinya, penggunaan uang kas dalam transaksi belanja daerah di Kabupaten Agam masih lebih dominan daripada penerapan mekanisme nontunai. Hal ini dapat meningkatkan terjadinya berbagai risiko seperti penyalahgunaan keuangan, kesulitan menelusuri riwayat transaksi, kebocoran penggunaan anggaran, kehilangan uang, kesalahan hitung, dan lain sebagainya. Salah satu kasus yang pernah terjadi di Kabupaten Agam pada tahun 2019 ialah pencurian uang tunai yang terjadi pada salah seorang bendahara OPD setelah melakukan penarikan kas di bank. Atas kejadian tersebut, bendahara dikenai sanksi berupa pembayaran ganti rugi dengan nominal sejumlah 36 juta rupiah.

Menurut Gerungai dkk., (2018), penerapan mekanisme TNT dapat menunjang terlaksananya pengendalian internal terhadap pengelolaan keuangan daerah. Alhasil,

terjadinya berbagai risiko pada pengelolaan keuangan dapat dideteksi lebih dini dan tindakan pencegahan untuk mengatasi risiko tersebut dapat dilakukan. Dengan demikian, pelaksanaan TNT di Kabupaten Agam perlu dimaksimalkan karena dapat meningkatkan pengendalian internal dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengendalian internal yang memadai diharapkan mampu meningkatkan kinerja keuangan daerah sehingga tujuan pemda untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good corporate governance*) dapat terlaksana.

Setelah melakukan konfirmasi melalui wawancara prapenelitian dengan Kepala Bidang (Kabid) Perbendaharaan Badan Keuangan Daerah (Bakeuda) Kabupaten Agam pada 2 September 2019, penulis mendapatkan informasi bahwa pelaksanaan TNT di Kabupaten Agam dilakukan secara bertahap dan dimulai sejak 1 Januari 2018. Namun, sampai pada saat penelitian ini dilakukan, pelaksanaan TNT pada Pemkab Agam masih terbatas pada 18 jenis transaksi

belanja, padahal dilansir dari berbagai laman media dan berdasarkan pada informasi yang dihimpun dari Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, beberapa Pemda kabupaten/kota lain di Sumatera Barat sudah ada yang menerapkan TNT secara penuh untuk seluruh transaksi belanja daerah, seperti Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Dharmasraya, Kota Bukittinggi, dan Kota Padang Panjang.

Berdasarkan data tersebut, Kota Padang Panjang dipilih sebagai objek pembandingan dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan prestasi yang diraih oleh Kota Padang Panjang sebagai satu-satunya daerah di Sumatera Barat yang sudah menerapkan mekanisme nontunai secara penuh pada seluruh transaksi belanja daerah sejak 17 Oktober 2017 (Melda, 2017). Dengan pencapaian tersebut, Kota Padang Panjang juga sering mendapat kunjungan studi banding dalam hal penerapan TNT dari pemkab atau pemko lain, baik yang berada di dalam maupun di luar wilayah Sumatera Barat. Oleh karena itu, pelaksanaan TNT pada Pemko Padang Panjang diharapkan dapat menjadi tolok ukur (*benchmark*) bagi Pemkab Agam dalam mewujudkan pengelolaan keuangan yang efisien dan bebas dari korupsi. Identifikasi permasalahan dalam penerapan TNT pada penelitian ini berpusat kepada empat dimensi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana yang dinyatakan oleh Edwards (1980) dalam model implementasi kebijakan publik (IKP).

Penelitian yang terkait dengan implementasi TNT telah dilakukan

oleh Ayoola (2013). Menurut hasil penelitian tersebut, TNT dapat mengurangi korupsi kecil yang merupakan tingkat korupsi paling rendah dibandingkan dengan semua bentuk korupsi yang ada pada Pemerintahan Nigeria. Di Indonesia, penelitian mengenai TNT masih terbatas jumlahnya. Astuti (2018) yang melakukan penelitian pada Pemko Yogyakarta menemukan bahwa implementasi TNT pada Pemko Yogyakarta masih dilakukan secara bertahap dan dapat mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan keuangan daerah. Sementara itu, Gerungai dkk., (2018) yang meneliti penerapan sistem TNT pada Kota Bitung menemukan bahwa selain memiliki berbagai kelebihan, penerapan TNT pada Kota Bitung juga menghadapi berbagai kendala pada ketersediaan infrastruktur.

Penelitian ini diharapkan dapat mengisi keterbatasan literatur yang membahas implementasi TNT pada pemda di Indonesia. Selain itu, melalui hasil penelitian ini nantinya diharapkan agar pelaksanaan TNT di Kabupaten Agam dapat dibenahi sehingga dapat diterapkan secara penuh untuk seluruh jenis transaksi belanja sebagaimana yang telah dilakukan oleh Pemko Padang Panjang.

Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini dibahas model implementasi kebijakan publik karya Edwards (1980) dan beberapa konsep mengenai transaksi nontunai.

Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut model implementasi kebijakan publik karya Edwards (1980), terdapat empat elemen yang dapat membentuk suatu keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan publik sebagaimana uraian berikut ini.

a. Komunikasi

Informasi yang berkaitan dengan kebijakan publik perlu diutarakan kepada pelaksana kebijakan supaya mereka dapat memahami segala sesuatu yang harus dipersiapkan dan dilakukan sehingga tujuan atau sasaran kebijakan berhasil dicapai. Terdapat tiga dimensi dalam komunikasi yang harus terpenuhi, yaitu transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Dimensi transmisi dibutuhkan dalam aspek komunikasi agar kebijakan publik dapat tersampaikan kepada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran kebijakan, dan pihak lain yang mempunyai kepentingan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dimensi kejelasan menghendaki agar maksud, tujuan, sasaran, dan substansi dari sebuah kebijakan publik dapat disampaikan secara jelas sehingga setiap pihak yang terlibat mengetahui hal-hal yang harus disiapkan dan dilaksanakan untuk mendukung kesuksesan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain dua dimensi tersebut, dimensi konsistensi dalam komunikasi juga diperlukan agar

informasi dapat dipahami dengan mudah dan tidak membingungkan pelaksana kebijakan.

b. Sumber Daya

Faktor sumber daya berperan penting dalam menerapkan suatu kebijakan publik. Terdapat empat jenis sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan publik, yaitu sumber daya manusia, informasi, wewenang, dan fasilitas. Menurut Edwards (1980), sumber daya manusia merupakan aspek yang paling fundamental dalam implementasi kebijakan. Banyak kebijakan yang gagal diimplementasikan karena pegawai tidak mencukupi dan tidak kompeten di bidangnya.

Informasi dalam implementasi kebijakan terdiri dari dua bentuk atau kriteria, yaitu informasi yang berkenaan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi yang berkaitan dengan kepatuhan pelaksana kebijakan terhadap aturan yang berlaku. Sumber daya lain yang tidak kalah penting dalam implementasi kebijakan ialah kewenangan. Pelaksana kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan dan melaksanakan kebijakan yang menjadi tanggung jawabnya. Selanjutnya, fasilitas pendukung seperti sarana dan prasarana juga diperlukan dalam implementasi kebijakan karena dapat memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap adalah kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga tujuan kebijakan dapat terwujud (Edwards, 1980). Pelaksana kebijakan tidak cukup hanya mengetahui hal-hal yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas dalam pelaksanaannya, tetapi juga harus memiliki kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut tanpa paksaan. Oleh karena itu, dalam proses perekrutan personel, pelaksana kebijakan harus dipilih dari orang-orang yang mempunyai dedikasi tinggi. Hal lain yang dapat dilakukan untuk mencapai kesuksesan dalam implementasi kebijakan publik ialah dengan memberikan insentif kepada pelaksana kebijakan. Dengan pemberian insentif, para pelaksana kebijakan diharapkan dapat termotivasi untuk melaksanakan kebijakan dengan lebih baik.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan unsur yang sangat diperlukan dalam implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, birokrasi harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik melalui koordinasi yang baik dari berbagai pihak. Terdapat dua aspek utama dari birokrasi yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan publik yaitu, *Standar Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi (Edwards, 1980).

SOP yang disusun dalam implementasi kebijakan harus mengatur secara jelas mengenai mekanisme, sistem, dan prosedur pelaksanaan kebijakan; pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan; dan tanggung jawab pelaksana kebijakan. Sementara itu, fragmentasi dilakukan dengan mendistribusikan tanggung jawab pelaksanaan tugas secara menyeluruh kepada para pelaksana agar tidak terjadi tumpang tindih sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan lebih efektif.

Transaksi Nontunai

Transaksi nontunai (TNT) merupakan transaksi keuangan yang dilakukan dengan cara pemindahbukuan atau transfer antarrekening dari satu pihak ke pihak lain dengan instrumen *e-banking* tanpa menggunakan uang kas. Pelaksanaan sistem pembayaran dengan mekanisme nontunai pada pemerintah daerah mulai digagas oleh Bank Indonesia pada tahun 2014 melalui Gerakan Nasional Nontunai (GNNT). Berbagai instrumen kebijakan yang mendasari pelaksanaan TNT di pemerintah daerah ialah sebagai berikut.

- a. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 910/1866/SJ dan No. 910/1867/SJ Tanggal 17 April 2017 tentang Implementasi Transaksi Nontunai pada Pemerintah Daerah.
- b. Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2016 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2016 dan 2017.

- c. Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2016 tentang Strategi Keuangan Inklusif.
- d. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 283 (ayat 2) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.

Menurut SE Mendagri, penerapan TNT paling lambat dilaksanakan pada 1 Januari 2018, yang terdiri dari transaksi penerimaan dan transaksi pengeluaran daerah. Kebijakan TNT dapat dilakukan secara bertahap dengan membatasi penggunaan uang tunai dalam proses transaksi belanja dan transaksi pendapatan daerah. Hal tersebut dikarenakan adanya pertimbangan mengenai keterbatasan infrastruktur dalam menerapkan mekanisme nontunai tersebut.

Penerapan TNT harus didukung oleh adanya kebijakan kepala daerah

yang berkenaan dengan rencana aksi kebijakan. Selanjutnya, kepala daerah berkewajiban untuk melaporkan perkembangan kesiapan implementasi TNT pada masing-masing daerah. Selain itu, kepala daerah juga diharuskan untuk melakukan koordinasi dengan lembaga keuangan bank daerah. Proses transaksi dilakukan oleh bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran.

Pilot project pelaksanaan kebijakan TNT pertama kali dilakukan oleh BPKD Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sebagai *role model* penerapan TNT di Indonesia, BPKD Pemprov DKI Jakarta sering menjadi narasumber di Kementerian Dalam Negeri dan berbagai pemda lainnya. Berdasarkan materi yang dipaparkan mengenai implementasi TNT dalam peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, manfaat pelaksanaan TNT dapat dibagi menjadi dua aspek, yaitu manfaat secara internal dan manfaat secara luas (nasional) yang dijelaskan dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Manfaat TNT Secara Internal dan Nasional

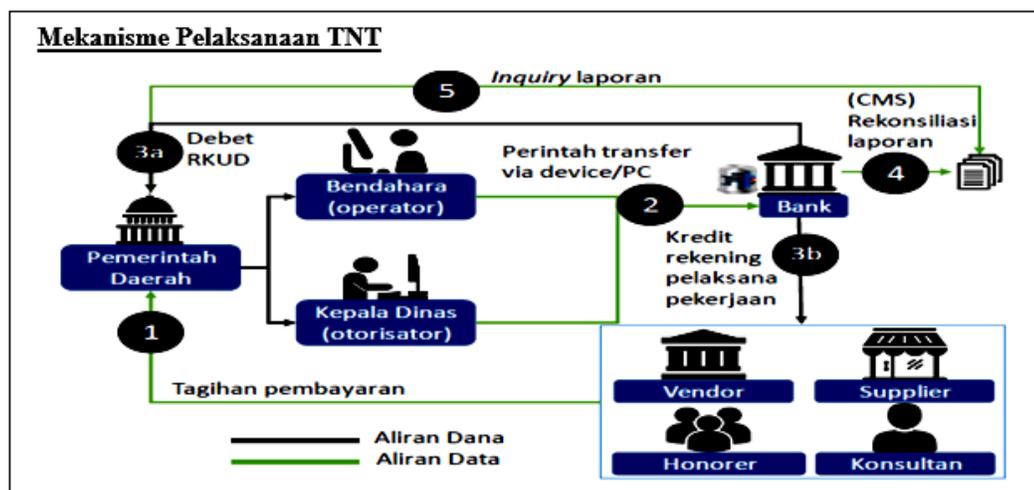
Manfaat TNT Secara Internal	Manfaat TNT secara nasional
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aliran dana seluruh transaksi dapat ditelusuri sehingga lebih akuntabel. 2. Seluruh transaksi didukung dengan bukti yang sah. 3. Mewujudkan tertib administrasi pengelolaan kas. 4. Pengendalian internal pengelolaan kas meningkat. 5. Menghasilkan posisi kas harian secara <i>real time</i>. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membangun budaya masyarakat dan dunia usaha untuk beralih menggunakan transaksi nontunai. 2. Mencegah terjadinya manipulasi atau <i>markup</i> belanja daerah oleh sektor swasta maupun sektor pemerintah. 3. Membangun kedisiplinan dan kejujuran dunia usaha dalam rangka mencegah praktik korupsi dan

<ol style="list-style-type: none"> 6. Mendukung implementasi <i>accrual basis</i>. 7. Proses tutup buku akhir tahun dan pelaporan keuangan lebih cepat dan andal. 8. Membangun kedisiplinan pengelola keuangan dalam melakukan pencatatan dengan kesalahan yang minim. 9. Belanja lebih efektif dan efisien. 10. Pola penyerapan anggaran lebih teratur dan terukur. 11. Penyerapan anggaran belanja lebih optimal. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Membangun dan memberdayakan dunia usaha sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). 5. Membangun budaya masyarakat untuk belanja sesuai dengan prioritas kebutuhan.
---	---

Sumber: Materi Presentasi BPKD Provinsi DKI Jakarta (2017)

Mekanisme atau prosedur pelaksanaan transaksi nontunai dalam pembayaran belanja pemerintah daerah yang

dilakukan oleh bendahara pengeluaran dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 1. Mekanisme Pelaksanaan TNT

Sumber: Materi Sosialisasi TNT pada Pemda oleh BI

Berdasarkan gambar tersebut, mekanisme pembayaran nontunai oleh bendahara pengeluaran dapat dijelaskan berikut ini.

1. Pihak ketiga melakukan penagihan pembayaran kepada Pemerintah

Daerah atas transaksi yang telah dilakukan dengan menyerahkan kelengkapan dokumen.

2. Kepala Bidang selaku KPA melakukan pengecekan dan mengotorisasi kelengkapan

dokumen apabila telah sesuai untuk ditindaklanjuti oleh bendahara.

3. Bendahara melakukan transaksi pembayaran dengan mengoperasikan aplikasi NCM.
4. Kode OTP dari bank nagari dikirimkan ke ponsel kepala bidang atau kepala badan selaku PA/KPA untuk seterusnya disampaikan ke bendahara.
5. Bendahara memperoleh kode validasi dari PA/KPA untuk seterusnya di-*entry*-kan pada aplikasi NCM.
6. Transaksi yang dilakukan oleh bendahara secara otomatis akan mendebit RKUD dan mengkredit rekening pihak ketiga.

Penelitian Terdahulu

Ayoola (2013) melakukan penelitian dengan judul, “*The Effect of Cashless Policy of Government on Corruption in Nigeria.*” Penelitian tersebut menggunakan statistik deskriptif. Data primer bersumber dari hasil penyebaran kuisisioner kepada 100 responden yang dipilih secara purposif, dengan masing-masing berjumlah 25 responden dari sektor perbankan, pejabat pemerintah, kontraktor pemerintah, dan akademisi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa TNT hanya dapat mengurangi korupsi kecil yang merupakan tingkat korupsi paling rendah dibandingkan dengan semua bentuk korupsi yang ada pada Pemerintahan Nigeria.

Astuti (2018) melakukan analisis implementasi TNT dalam mewujudkan *good governance* pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Hasil penelitian

menunjukkan implementasi TNT yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta belum mencapai 100%. Meskipun demikian, pelaksanaan pembayaran nontunai dinilai sebagai suatu keberhasilan dalam mewujudkan reformasi keuangan negara yang dapat mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan keuangan daerah.

Sedangkan Gerungai dkk., (2018) melakukan analisis penerapan sistem TNT dalam pengelolaan keuangan daerah pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung. Hasil penelitian menunjukkan penerapan TNT yang dilakukan secara bertahap pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung memiliki berbagai kelebihan. Namun, masih terdapat berbagai kendala yang berasal dari internal maupun eksternal instansi.

Ketiga penelitian sebelumnya secara umum memberikan gambaran mengenai penerapan TNT dan dampaknya terhadap *good governance* dan pencegahan korupsi. Untuk mengisi celah-celah dalam penelitian sebelumnya, penulis akan memperdalam analisis dengan menggunakan empat dimensi yang berhubungan dengan teori implementasi kebijakan publik (Edwards, 1980), yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Metode Penelitian

Desain penelitian yang digunakan ialah pendekatan kualitatif untuk mencapai tiga tujuan penelitian, yaitu (a) memperoleh gambaran umum

pelaksanaan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang; (b) menganalisis pelaksanaan TNT pada Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang berdasarkan aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang terdapat pada model Implementasi Kebijakan Publik.; dan (c) mengidentifikasi berbagai faktor yang menyebabkan rendahnya penerapan TNT pada Pemkab Agam jika dibandingkan dengan Pemko Padang Panjang.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis dokumen, yaitu memperoleh dan menganalisis dokumen terkait penerapan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pemilihan partisipan menggunakan *purposive sampling*, yaitu penulis memilih partisipan dengan pertimbangan karakteristik tertentu atau berdasarkan pengalaman, sikap atau persepsi sesuai dengan kategori konseptual dan teori yang dibangun selama proses wawancara (Cooper dan Schindler, 2014). Penulis menggunakan jenis wawancara semiterstruktur dengan jumlah partisipan sebanyak 8 orang yang terdiri dari empat partisipan pada Badan Keuangan Daerah (Bakeuda) Kabupaten Agam dan empat partisipan pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kota Padang Panjang. Partisipan tersebut merupakan pihak pembuat kebijakan dan pihak pelaksana teknis dalam penerapan transaksi nontunai pada kedua objek penelitian.

Mengingat penelitian ini menggunakan dua lokasi objek penelitian, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan studi multikasus (*multiple case study*). Oleh karena itu, teknik analisis dilakukan dengan dua tahap berikut ini.

1. Analisis Data Kasus Individu

Analisis data kasus individu dilakukan dengan enam tahap penting sebagaimana yang dinyatakan oleh Creswell (2016) berikut ini.

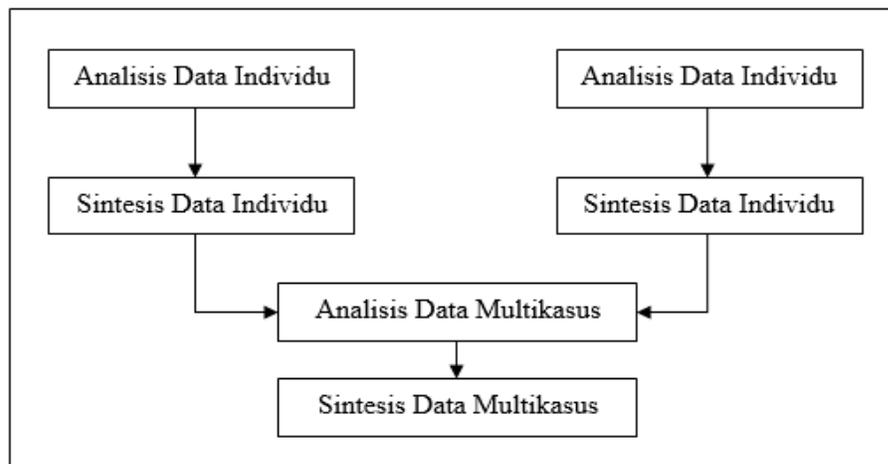
- a. Mengolah dan mempersiapkan data. Pada tahap ini dilakukan transkripsi hasil wawancara dalam bentuk dokumen.
- b. Membaca keseluruhan data transkrip hasil wawancara agar diketahui gagasan atau makna yang terkandung dalam setiap perkataan partisipan.
- c. Melakukan *coding* dengan cara mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum dimaknai (Rossman dan Rallis, 1998). Pemberian kode atau istilah khusus dapat berasal dari kata-kata partisipan (*code in vivo*) atau kata-kata baru yang relevan dengan kata-kata partisipan.
- d. Mendeskripsikan tema yang dianalisis dari hasil pengkodean.
- e. Menyajikan dalam bentuk narasi berupa penyajian kronologi peristiwa, tema-tema tertentu (dilengkapi dengan subtema, ilustrasi, perspektif, dan kutipan-kutipan). Selain itu, dapat digunakan gambar-gambar atau

tabel agar pembahasan lebih mudah dipahami.

- f. Interpretasi dan Pemaknaan Data dari perbandingan antara hasil penelitian dengan informasi yang diperoleh dari literatur atau teori.
2. Analisis Data Lintas Kasus (*Cross Case Analysis*)

Teknik analisis khusus yang digunakan dalam penelitian ini ialah *cross-case analysis* dengan menggunakan metode perbandingan kasus. Dalam metode ini, masing-masing kasus dijelaskan secara terpisah dan kemudian dilakukan perbandingan antarkasus (Yin, 1981). Perbandingan antarkasus dilakukan untuk dapat menemukan

persamaan dan/atau perbedaan karakteristik dari tiap-tiap kasus. Langkah selanjutnya yaitu mensintesiskan temuan dari masing-masing kasus tunggal sehingga dapat menarik kesimpulan lintas kasus. Menurut Yin (2015), penggunaan *cross-case analysis* sangat relevan apabila terdapat setidaknya-tidaknya dua kasus. Teknis analisis ini juga lebih mudah dan hasil temuan cenderung lebih kuat dibandingkan dengan hanya menggunakan kasus tunggal. Langkah-langkah dalam melakukan analisis data lintas kasus (*cross case analysis*) tersaji pada gambar berikut.



Gambar 1. Langkah-Langkah Analisis Data Lintas Kasus

Sumber: Yin, 2015

Penelitian ini menggunakan triangulasi dan *member checking* dalam pengujian validitas kualitatif. Triangulasi dilakukan dengan cara pengecekan data yang diperoleh dari berbagai sumber dan berbagai teknik pengumpulan data. Sementara itu,

member checking dilakukan dengan membawa kembali temuan atau laporan akhir kepada partisipan untuk mengecek keakuratan temuan atau laporan akhir tersebut (Creswell, 2016)

Sedangkan untuk menjamin reliabilitas kualitatif, penulis

menggunakan pendekatan yang dikemukakan oleh Gibbs (dalam Creswell, 2014) berikut ini.

- a. Melakukan cek transkrip untuk meyakinkan selama proses transkripsi tidak terjadi kesalahan,
- b. Memastikan selama proses *coding* tidak ada definisi dan makna kode yang mengambang.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Gambaran Umum Penerapan TNT

Gambaran umum terkait pelaksanaan TNT pada kedua objek penelitian yang diperoleh dari hasil wawancara dan dokumentasi dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3. Gambaran Umum Pelaksanaan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang

No	Daerah	Realisasi TNT	Menerapkan pada Keseluruhan Belanja		Awal Penerapan TNT	Regulasi	Prosedur TNT
			Ya	Tidak			
1	Kabupaten Agam	35%		✓	2018	- Instruksi Bupati Agam No. 40 Tahun 2017 - Intruksi Bupati Agam No. 25 Tahun 2019	NCM <i>single user</i>
2	Kota Padang Panjang	100%	✓		2015	Perwako No. 29 Tahun 2017	NCM <i>multi user</i>

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa Kabupaten Agam pertama kali melaksanakan transaksi nontunai secara bertahap sejak 1 Januari 2018. Pelaksanaan transaksi nontunai tersebut didasarkan pada Instruksi Bupati Agam No. 40 Tahun 2017 yang merupakan tindak lanjut dari SE Mendagri No. 910/1866/SJ dan No. 910/1867/SJ Tentang Implementasi Transaksi Nontunai pada Pemerintah Daerah. Transaksi pembayaran melalui mekanisme nontunai pada tahun 2018 dilakukan pada 15 komponen belanja. Kemudian, pada tahun 2019 terdapat penambahan beberapa komponen belanja yang dibayarkan melalui TNT sebagaimana tertuang dalam Instruksi Bupati Agam

No. 25 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Transaksi Nontunai.

Pemkab Agam melakukan pembayaran secara nontunai dengan menggunakan aplikasi *Nagari Cash Management* (NCM) yang berkoordinasi dengan Bank Pembangunan Daerah (BPD) Sumatera Barat, Cabang Lubuk Basung. Prosedur yang dilakukan dalam pelaksanaan TNT di Kabupaten Agam ini menggunakan metode *single user*. Hal ini ditandai dengan pengiriman kode verifikasi dari pihak bank yang hanya melibatkan wewenang bendahara tanpa melalui PA/KPA.

Sementara itu, Penerapan TNT pada Pemerintah Kota Padang Panjang mulai dilakukan pada 1 Oktober 2015.

Pemerintah Kota Padang Panjang merupakan pemda pertama yang memberlakukan transaksi nontunai di Sumatera Barat. Pada saat itu, seluruh pembayaran kepada pegawai harus menggunakan mekanisme nontunai. Setelah diterbitkannya SE Mendagri, pejabat Pemko Padang Panjang merancang regulasi mengenai penerapan transaksi nontunai yang disusun dalam bentuk Peraturan Walikota (Perwako) No. 29 Tahun 2017 tentang Sistem Pembayaran Nontunai dalam Belanja APBD Kota Padang Panjang. Dengan diterbitkannya Perwako tersebut, disepakati bahwa setiap pembayaran belanja APBD wajib dilakukan melalui mekanisme nontunai.

Prosedur TNT dengan aplikasi NCM pada Kota Padang Panjang sedikit berbeda dengan mekanisme TNT yang dilakukan oleh Pemkab Agam. Dalam hal ini, pemko Padang Panjang menggunakan metode *multi user* pada aplikasi NCM yang melibatkan PA/KPA untuk melakukan fungsi kontrol atas transaksi melalui pengiriman kode OTP ke ponsel masing-masing PA/KPA.

Analisis Implementasi TNT

Dalam melakukan analisis terhadap pelaksanaan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang, penulis menggunakan empat aspek penting yang telah dikembangkan oleh Edwards (1980), yaitu aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil analisis dari masing-masing unsur ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

Kabupaten Agam

Komunikasi. Penyampaian informasi yang dilakukan melalui komunikasi merupakan hal yang penting dalam penerapan kebijakan publik. Oleh karena itu, penulis mengajukan pertanyaan kepada partisipan yang berkenaan dengan pemahaman mereka mengenai pentingnya komunikasi yang meliputi transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi informasi dari pembuat kebijakan sudah dapat dikatakan berjalan dengan baik. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, transmisi informasi tersebut dilaksanakan melalui proses sosialisasi mengenai kebijakan TNT. Selain sosialisasi pada tingkat pelaksana, kebijakan nontunai juga disosialisasikan kepada masyarakat sebagai pihak ketiga. Menurut Nawawi (2009), terdapat banyak cara untuk menyosialisasikan kebijakan, yaitu dengan mempublikasikan seremoni penandatanganan naskah kebijakan publik, berita di media massa, seminar dan sarana lainnya seperti buklet, *leaflet*, dan lain sebagainya.

Meskipun sosialisasi kebijakan TNT pada Pemkab Agam sudah dilakukan pada tingkat pelaksana, namun untuk sosialisasi ke masyarakat dirasa masih kurang. Hal tersebut dikarenakan masih banyak masyarakat yang memilih melakukan transaksi secara tunai dengan alasan mereka belum mempunyai rekening bank.

Konsistensi informasi yang dikomunikasikan pada Pemkab Agam sudah dapat dikatakan memadai.

Berdasarkan hasil penelusuran dokumen, terdapat konsistensi antara inbup dengan instrumen kebijakan yang lain, dengan kata lain saling melengkapi dan memiliki keterkaitan. Menurut teori Edwards (dalam Agustino, 2008), perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas. Perintah yang sering berubah-ubah akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Hal ini telah sesuai dengan pelaksanaan di Pemkab Agam. Hanya saja, konsistensi komunikasi dengan masyarakat dianggap belum sesuai dengan imbauan kepada pelaksana di OPD. Dalam inbup diinstruksikan agar OPD mengimbau masyarakat sebagai pihak ketiga untuk membuka rekening bank yang sama dengan Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Akan tetapi, dikarenakan adanya masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah membuat regulasi tersebut menjadi sulit untuk diterapkan di lapangan oleh pelaksana.

Dalam hal kejelasan komunikasi, sebagian informan merasa informasi yang disampaikan dalam sosialisasi sudah jelas, baik tujuan, cakupan, dan sasaran dalam kebijakan TNT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar informan memahami maksud, tujuan, dan sasaran kebijakan TNT. Para pelaksana kebijakan juga merasa terbantu dengan banyaknya manfaat yang dirasakan ketika menerapkan kebijakan tersebut. Salah satu penyebab kegagalan dalam implementasi kebijakan dapat terjadi karena kurangnya edukasi atau pengarahan kepada pelaksana

kebijakan (Barkel dalam Indiahono, 2009). Oleh karena itu, dalam pelaksanaan edukasi maupun pengarahan tentang kebijakan perlu diyakini bahwa para pelaksana kebijakan benar-benar memahami maksud dan tujuan kebijakan.

Sumber Daya. Selain dimensi komunikasi, implementasi kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya, baik sumber daya manusia, informasi, wewenang, dan fasilitas. Berdasarkan hasil penelitian, cara melaksanakan kebijakan TNT pada prinsipnya masih sama dengan sistem dan prosedur yang lama ketika masih menggunakan uang kas. Perbedaannya hanya terletak pada instrumen pembayaran yang saat ini menggunakan aplikasi NCM. Namun demikian, Bakeuda Kabupaten Agam berharap informasi mengenai sistem dan prosedur pelaksanaan TNT diatur tersendiri dalam juknis atau peraturan yang lebih *update*, rinci, dan memiliki kekuatan hukum.

Selanjutnya, kriteria informasi yang berkaitan dengan kepatuhan pelaksana kebijakan terhadap aturan yang berlaku dapat dilihat dari adanya evaluasi. Berdasarkan hasil dokumentasi diketahui bahwa Pemkab Agam melaksanakan proses *sharing* dan evaluasi dalam penerapan TNT. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Pemkab Agam sudah memiliki informasi yang memadai terkait pelaksanaan TNT yaitu dalam bentuk evaluasi yang dapat mencerminkan kepatuhan pelaksana terhadap aturan yang berlaku.

Ketersediaan SDM pada Pemkab Agam dari sisi jumlah dan kualitas dapat dikatakan sudah memadai. Hal

tersebut berdasarkan pada informasi yang diperoleh dari hasil dokumentasi data pegawai. Dari sisi kualitas, pegawai Bakeuda Kabupaten Agam rata-rata merupakan lulusan sarjana yang memahami penggunaan teknologi. Hal tersebut memudahkan pelaksana kebijakan TNT untuk memahami tugas, pokok, dan fungsi (tupoksi) yang mereka jalankan. Namun, sebagian kecil OPD di Kabupaten Agam masih kesulitan beradaptasi dengan pelaksanaan mekanisme nontunai karena sudah terbiasa melakukan proses pembayaran dengan uang kas.

Selain SDM, ketersediaan fasilitas yang memadai seperti jaringan internet, aplikasi NCM, dan mesin ATM adalah hal yang penting dalam penerapan kebijakan TNT. Berdasarkan kutipan wawancara dinyatakan bahwa kendala yang terjadi pada akses jaringan internet yang lambat, aplikasi NCM yang bermasalah, dan ketersediaan jumlah mesin ATM yang tidak memadai dapat menjadi salah satu penyebab rendahnya penerapan TNT di Kabupaten Agam. Hal ini juga dapat disebabkan oleh kondisi geografis Kabupaten Agam yang masih memiliki banyak wilayah pedesaan atau pedalaman. Selain itu, perbedaan rekening bank yang dimiliki oleh pihak ketiga dengan OPD juga menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Pemda Kabupaten Agam dalam melaksanakan TNT.

Selanjutnya, para pelaksana kebijakan TNT di Bakeuda Kabupaten Agam sudah memiliki kewenangan masing-masing dalam pelaksanaan

TNT. Pada umumnya kewenangan yang diberikan pada setiap pelaksana kebijakan tersebut harus bersifat formal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) agar perintah dapat dilaksanakan.

Disposisi. Disposisi merupakan sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kemauan, keinginan, kecenderungan para pelaksana kebijakan untuk melakukan kebijakan secara sungguh-sungguh (Edwards, 1980). Meskipun pada awalnya sempat mendatangkan sikap pro dan kontra, penerapan TNT pada akhirnya dapat dilaksanakan dengan komitmen dan dukungan dari pihak pengambil keputusan hingga pihak pelaksana kebijakan. Hal ini terlihat dari respon positif para pelaksana saat diwawancarai. Namun, komitmen tersebut tidak disertai dengan ketersediaan peraturan atau SOP yang mengikat dan memiliki kekuatan hukum. Hal ini dikarenakan regulasi mengenai kebijakan TNT di Kabupaten Agam masih berupa instruksi yang tidak mengikat dan memiliki kekuatan hukum yang lemah.

Menurut Edwards (dalam Nawawi, 2009) dinyatakan bahwa salah satu cara untuk memotivasi para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan adalah dengan memberikan *reward* dan *punishment*. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Bakeuda Kabupaten Agam tidak menjalankan mekanisme *reward* dan *punishment* dalam penerapan kebijakan TNT. Hanya saja jika terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan kebijakan, pihak bakeuda selaku SKPKD akan memberikan teguran kepada pihak yang melakukan

pelanggaran untuk tidak mengulangi kesalahan.

Struktur Birokrasi. Menurut Edwards (dalam Winarno, 2012), terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni *Standar Operasional Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

Berdasarkan hasil dokumentasi dan wawancara yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa Pemkab Agam melaksanakan kebijakan TNT selama ini berdasarkan kepada Instruksi Bupati (Inbup). Inbup tersebut merupakan instrumen kebijakan yang melengkapi Inpres dan SE Mendagri yang berkaitan dengan kebijakan TNT. Hal ini dikarenakan instruksi yang disusun oleh pejabat pemda disesuaikan pula dengan kondisi dan kesanggupan daerah. Di dalam inbup tersebut tidak terdapat SOP atau mekanisme secara detil yang mengatur mengenai kebijakan TNT karena masih berupa instruksi yang tidak memiliki kekuatan hukum. Padahal, dokumen SOP harus memiliki kekuatan hukum karena menjadi pedoman bagi setiap pelaksana untuk melaksanakan tugasnya.

Fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab kepada pihak-pihak yang terlibat pada suatu kebijakan dalam bentuk pelaksanaan koordinasi. Pelaksanaan koordinasi yang dilakukan oleh Bakeuda Kabupaten Agam kepada berbagai pihak yang terlibat dalam penerapan mekanisme nontunai dapat dikatakan cukup baik. Koordinasi tersebut dilakukan secara berjenjang mulai dari pengambil keputusan hingga ke tataran pelaksana kebijakan.

Kota Padang Panjang

Komunikasi. Pelaksanaan transmisi komunikasi pada Pemko Padang Panjang sudah berjalan dengan baik karena semua informan/pelaksana kebijakan sudah mendapatkan sosialisasi. Dalam hal sosialisasi ke masyarakat, Pemko Padang Panjang tidak memiliki kesulitan yang berarti dikarenakan kontur masyarakat perkotaan yang mau menerima perubahan. Selain itu, berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa terdapat konsistensi informasi penerapan TNT pada Pemko Padang Panjang. Hal ini dapat dilihat pada kesesuaian Peraturan Wali Kota (Perwako) yang merujuk kepada regulasi lainnya seperti surat edaran dan instruksi presiden (inpres). Selain memiliki regulasi yang konsisten, Pemko Padang Panjang juga memiliki kesesuaian antara penyampaian sosialisasi kepada masyarakat dengan regulasi.

Selanjutnya, hasil penelitian menunjukkan bahwa BPKD Kota Padang Panjang sudah menyampaikan informasi secara jelas dan mudah dipahami oleh masyarakat. Para pelaksana kebijakan juga tidak membutuhkan waktu lama dalam memahami maksud, tujuan, sasaran, dan cakupan dari kebijakan TNT tersebut.

Sumber Daya. Sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi suatu kebijakan terdiri dari sumber daya informasi, sumber daya manusia, wewenang, dan fasilitas. Berdasarkan hasil wawancara dan dokumentasi, sumber daya informasi pada Pemko

Padang Panjang sudah didukung dengan adanya instrumen kebijakan berupa Peraturan Walikota (Perwako) No. 29 Tahun 2017 tentang Sistem Pembayaran Nontunai dalam Belanja APBD Kota Padang Panjang. Dengan adanya Perwako tersebut, sistem dan prosedur pelaksanaan TNT diatur tersendiri dalam regulasi yang lebih rinci dan memiliki kekuatan hukum. Selain instrumen kebijakan, BPKD Kota Padang Panjang juga mengetahui informasi yang berkaitan dengan kepatuhan organisasi atau individu pada peraturan. Hal tersebut dikarenakan BPKD Kota Padang Panjang sudah melakukan evaluasi terkait proses implementasi kebijakan TNT yang telah mereka laksanakan.

Sumber daya terpenting dalam implementasi kebijakan publik ialah sumber daya manusia (SDM). Secara umum, jumlah personil yang terlibat dalam implementasi TNT sudah cukup sehingga seluruh jabatan telah terisi. Pengelola keuangan (PA, KPA, PPK, dan bendahara pengeluaran) pada BPKD Kota Padang Panjang juga memiliki kompetensi dan pengalaman yang cukup dalam pelaksanaan belanja daerah serta memiliki staf keuangan yang berusia relatif muda dan lebih enerjik.

Selain SDM, sumber daya lain yang dibutuhkan untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan ialah fasilitas. Berdasarkan hasil penelitian, fasilitas berupa sarana dan prasarana yang disediakan oleh BPKD Kota Padang Panjang dalam rangka implementasi TNT terbilang memadai. Kebutuhan peralatan berupa komputer dan internet telah tersedia dan dapat digunakan

oleh pelaksana kebijakan. Selain sarana prasarana, BPKD juga menyediakan anggaran sosialisasi dalam jumlah yang cukup.

Para pelaksana kebijakan TNT di BPKD Kota Padang Panjang juga sudah memiliki kewenangan masing-masing dalam pelaksanaan TNT. Setiap pelaksana dinilai dapat memahami wewenang yang dimiliki sehingga mampu melaksanakan tanggung jawab masing-masing dalam penerapan TNT.

Disposisi. Komitmen pelaksana kebijakan TNT pada Pemko Padang Panjang ini dinilai sangat baik. Hal ini terlihat dari kuatnya keinginan untuk menyukseskan penerapan TNT dari jajaran kepala daerah sebagai pembuat keputusan hingga ke jajaran pelaksana kebijakan. Walikota Padang Panjang selaku kepala daerah memotivasi supaya apapun kendala yang dihadapi, setiap bendahara harus melakukan transaksi belanja secara nontunai dan tidak diperkenankan sama sekali untuk menyimpan kas di brankas. Hal ini didukung oleh adanya regulasi yang terdapat pada perwako.

Sayangnya, sampai saat ini belum terdapat sistem *reward and punishment* secara formal yang diberlakukan terhadap pelaksanaan TNT pada BPKD Kota Padang Panjang. Hanya saja, pemberian *reward* dan *punishment* tersebut dilakukan secara informal dalam bentuk pujian atau kritikan yang menurut penuturan partisipan wawancara lebih berkesan daripada penghargaan secara formal.

Struktur Birokrasi. Meskipun sudah terdapat perwako, pihak BPKD

Kota Padang Panjang untuk ke depannya berencana untuk mengganti dokumen sistem dan prosedur (sisdur) penatausahaan keuangan daerah dan menyesuaikannya dengan kondisi saat ini. Hal ini dikarenakan sisdur yang lama mengatur bahwa bukti pembayaran yang sah adalah dengan adanya kuitansi. Sisdur tersebut akan diganti dan disesuaikan dengan kondisi terkini pada tahun 2020 setelah diterbitkannya permendagri yang menindaklanjuti PP 12/2019.

Salah satu kendala yang dihadapi Pembuat kebijakan dalam menyusun SOP adalah karena sampai saat ini Mendagri belum mengeluarkan peraturan khusus mengenai sistem dan prosedur yang lebih detil mengenai mekanisme nontunai. Kebijakan TNT yang dikeluarkan oleh Mendagri tersebut masih dalam bentuk surat edaran yang belum memiliki kekuatan hukum. Hal tersebut menyebabkan regulasi mengenai kebijakan TNT tidak mengikat bagi seluruh unsur yang ada di setiap instansi atau pemda.

Berdasarkan hasil wawancara dikatakan bahwa meskipun koordinasi dan kerjasama dengan bank dan BPKD Kota Padang Panjang berjalan dengan lancar, koordinasi dengan pihak inspektorat mengalami kendala. Kendala tersebut dikarenakan pihak auditor masih mewajibkan adanya kuitansi sebagai bukti pembayaran yang sah. Padahal, menurut informan bukti transfer NCM sudah cukup dijadikan bukti telah terjadinya suatu pembayaran. Dengan demikian, BPKD Kota Padang Panjang merasa perlu untuk menyamakan persepsi dengan auditor mengenai bukti pembayaran

sah dalam pelaksanaan TNT dengan memperbarui regulasi yang ada.

Faktor Penyebab Rendahnya Realisasi TNT

Analisis data lintas kasus dilakukan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan penerapan TNT pada Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang sehingga dapat ditemukan simpulan antarkasus mengenai faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya penerapan TNT pada Pemkab Agam jika dibandingkan dengan Pemko Padang Panjang. Berdasarkan hasil analisis diketahui beberapa hambatan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang.

a. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat.

Sosialisasi kebijakan TNT sangat penting dilakukan kepada seluruh pihak yang terlibat termasuk masyarakat selaku pihak ketiga. Namun dalam pelaksanaannya, sosialisasi pada masyarakat di Kabupaten Agam mengenai kebijakan TNT belum sepenuhnya memadai. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan partisipan saat wawancara yang menyatakan masih banyak masyarakat yang enggan untuk membuka rekening bank. Partisipan pada Pemkab Agam juga menyatakan tidak dapat memaksa masyarakat untuk membuka rekening dengan berbagai pertimbangan. Hal ini menyebabkan komunikasi ke masyarakat mengenai kebijakan TNT menjadi tidak konsisten

dengan inbup yang menginstruksikan agar setiap OPD mengimbuu masyarakat sebagai pihak ketiga untuk membuka rekening bank yang sama dengan Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Hal ini menyebabkan pelaksanaan TNT di Pemkab Agam menjadi tidak maksimal.

b. Keterbatasan jumlah ATM dan lambatnya koneksi internet.

Implementasi kebijakan TNT harus didukung oleh ketersediaan sumber daya fasilitas seperti jaringan dan mesin ATM. Berdasarkan hasil wawancara dikatakan bahwa pelaksanaan TNT terkendala pada koneksi internet yang lambat dan kurangnya jumlah mesin ATM. Lambatnya koneksi internet ini dapat diketahui oleh penulis pada saat patisipan melakukan simulasi penggunaan aplikasi NCM ketika proses wawancara berlangsung. Sementara itu, ketersediaan jumlah ATM pada Pemkab Agam dikatakan kurang memadai jika dibandingkan dengan wilayahnya yang cukup luas. Berdasarkan hasil penelusuran, Pemkab Agam hanya memiliki 12 mesin ATM dari total luas wilayah 2.232 km². Padahal, Pemko Padang Panjang yang wilayahnya lebih kecil (23km²) memiliki jumlah ATM yang lebih banyak sejumlah 16 mesin ATM. Hal ini menjadi salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya realisasi pelaksanaan TNT di Pemkab Agam.

c. Kurangnya fungsi kontrol PA/KPA terhadap transaksi.

Adanya fungsi kontrol (pengendalian internal) atas setiap transaksi yang dilakukan baik secara tunai maupun nontunai merupakan sebuah keharusan. Hal ini bertujuan supaya transaksi yang telah terjadi mendapat persetujuan dari pihak yang berwenang. Berdasarkan hasil wawancara, pada Pemkab Agam tidak terdapat wewenang PA/KPA dalam melakukan kontrol sebelum dilakukannya transaksi melalui aplikasi NCM *single user*. Hal ini ditandai dengan pengiriman kode OTP transaksi yang hanya dikirimkan ke ponsel bendahara. Sementara itu, pada Pemko Padang Panjang yang menggunakan aplikasi NCM *multi user*, pengiriman kode OTP dikirim melalui ponsel Kepala BPKD selaku KPA untuk selanjutnya disampaikan pada bendahara sebagai perintah transfer. Minimnya pengendalian internal atas transaksi yang dilakukan pada Pemkab Agam dapat menyebabkan terjadinya berbagai risiko seperti kesalahan input hingga risiko penyelewengan.

d. Lemahnya komitmen pimpinan.

Pimpinan mengambil peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan karena posisinya sebagai pembuat kebijakan serta pelopor perubahan bagi setiap anggota yang dipimpinya. Berdasarkan hasil wawancara, pimpinan pada Pemkab Agam menyikapi pelaksanaan TNT dengan respon positif. Artinya, komitmen pimpinan dalam pelaksanaan TNT cukup memadai. Namun, komitmen tersebut tidak

disertai dengan ketersediaan regulasi yang kuat dan mengikat. Regulasi mengenai penerapan TNT di Pemkab Agam sampai saat ini masih berupa instruksi bupati. Bahkan, penerapan TNT juga dibatasi untuk beberapa jenis transaksi saja. Jika dibandingkan dengan Pemko Padang Panjang, komitmen pelaksanaan TNT di Pemkab Agam masih terbilang rendah. Pemko Padang Panjang sudah melaksanakan TNT secara penuh untuk seluruh transaksi yang dilandasi dengan Peraturan Walikota yang memiliki kekuatan hukum lebih mengikat daripada sebuah instruksi. Oleh karena itu, lemahnya komitmen pimpinan menjadi salah satu penyebab rendahnya penerapan TNT di Pemkab Agam.

e. Tidak adanya *reward* dan *punishment*.

Salah satu cara untuk memotivasi para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan adalah dengan memberikan *reward* dan *punishment*. Berkaitan dengan hal tersebut, kedua objek penelitian sama-sama tidak menjalankan mekanisme *reward* dan *punishment*. Akan tetapi pada Pemko Padang Panjang, mekanisme *reward* dan *punishment* diberikan kepada pelaksana dalam bentuk informal berupa pujian atau kritikan. Menurut penuturan partisipan saat diwawancarai, pemberian *reward* berupa pujian di muka umum dapat menimbulkan efek yang berkesan bagi pelaksana ketimbang hanya dengan mengandalkan penghargaan

dalam bentuk materi seperti pemberian sertifikat dan sejenisnya. Namun partisipan di Pemkab Agam menyatakan bahwa tidak terdapat *reward* dan *punishment* dalam pelaksanaan TNT di Pemkab Agam sehingga menyebabkan pelaksana merasa kurang termotivasi untuk melakukannya.

f. Surat Edaran tidak memiliki kekuatan hukum.

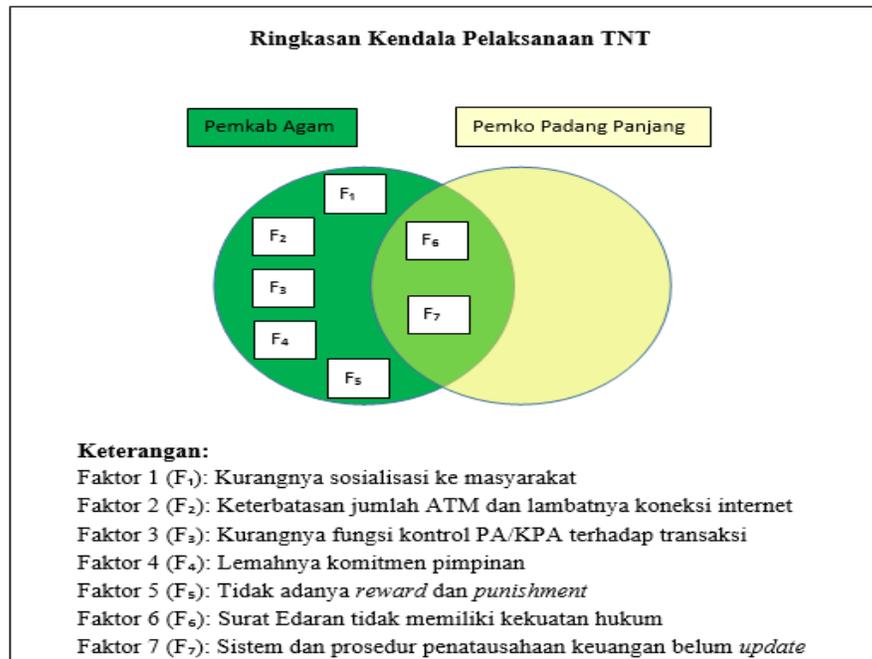
Suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik jika dilandasi dengan regulasi yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Regulasi yang mendasari pelaksanaan TNT ialah Surat Edaran Mendagri No. 910/1866/SJ dan No. 910/1867/SJ Tanggal 17 April 2017 tentang Implementasi Transaksi Nontunai pada Pemerintah Daerah. Menurut Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Mengingat isi Surat Edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Kepala Daerah tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan.

g. Sistem dan prosedur penatausahaan keuangan belum *update*.

Selain regulasi mengenai pelaksanaan kebijakan TNT, sistem dan prosedur penatausahaan pengelolaan keuangan daerah pada kedua objek penelitian juga masih menjadi kendala karena belum diperbarui. Sampai saat ini, sistem dan prosedur (sisdur) penatausahaan keuangan baik di Pemkab Agam maupun di Pemko Padang Panjang masih mengacu

kepada mekanisme tunai sehingga menjadi tidak sinkron dengan praktik nontunai yang dilaksanakan. Sisdur yang belum *update* juga dapat menimbulkan miskomunikasi antara berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan TNT.

Faktor kendala dalam pelaksanaan TNT di Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang dapat dirangkum pada gambar diagram *venn* berikut.



Gambar 3. Diagram *Venn* Analisis Lintas Kasus

Simpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut, diperoleh simpulan sebagai berikut:

a. Gambaran umum pelaksanaan TNT di Kabupaten Agam dan Kota Padang Panjang ialah sebagai berikut:

1) Kabupaten Agam sudah melaksanakan kebijakan TNT

sejak diterbitkannya Instruksi Bupati Agam No. 40 Tahun 2017 dan No. 25 Tahun 2019 Tentang Implementasi Transaksi Nontunai pada Kabupaten Agam.

2) Kota Padang Panjang mulai melaksanakan kebijakan TNT sejak tahun 2015 untuk beberapa

transaksi belanja. Kemudian, pada tahun 2017 diterbitkan Perwako No. 29 Tahun 2017 tentang Sistem Pembayaran Nontunai dalam Belanja APBD Kota Padang Panjang yang mengatur pelaksanaan TNT untuk keseluruhan belanja tanpa terkecuali.

b. Berdasarkan hasil analisis implementasi TNT pada kedua objek penelitian ini dilihat dari empat dimensi model IKP diperoleh simpulan sebagai berikut.

- 1) Komunikasi pelaksanaan TNT pada kedua objek penelitian sudah dapat dikatakan memadai dengan transmisi komunikasi yang dilakukan melalui sosialisasi yang jelas dan dapat dimengerti kepada seluruh pihak terkait. Meskipun demikian, masih banyak masyarakat di Pemkab Agam selaku pihak ketiga yang tidak memiliki rekening bank.
- 2) Sumber Daya yang dimiliki oleh Pemko Padang Panjang baik dari aspek SDM, informasi, wewenang, dan fasilitas sudah memadai. Namun pada Pemkab Agam masih terdapat kekurangan sumber daya dari aspek sumber daya informasi berupa lemahnya regulasi dan aspek fasilitas yang belum memadai.
- 3) Disposisi (sikap) pelaksana dan pembuat kebijakan pada Pemko Padang Panjang dan Pemkab Agam sudah dapat dikatakan baik. Namun, komitmen pelaksanaan TNT di

Pemkab Agam belum disertai dengan adanya regulasi yang kuat seperti halnya di Pemko Padang Panjang.

- 4) Struktur Birokrasi berupa ketersediaan SOP pada kedua objek penelitian sama-sama masih belum *update*. Hal ini dikarenakan sisdur yang digunakan dalam pelaksanaan TNT masih menggunakan sisdur ketika masih melakukan transaksi kas. Sementara itu, fragmentasi (koordinasi) antara berbagai pihak dalam pelaksanaan TNT sudah dilakukan dengan baik.
- c. Beberapa hambatan yang menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan TNT di Kabupaten Agam dan Kota Padang Panjang yaitu: (1) Kurangnya sosialisasi ke masyarakat; (2) Keterbatasan jumlah ATM dan lambatnya koneksi internet; (3) Kurangnya fungsi kontrol PA/KPA terhadap transaksi; (4) Lemahnya komitmen pimpinan; (5) Tidak adanya *reward* dan *punishment*; (6) Surat Edaran tidak memiliki kekuatan hukum; (7) Sistem dan prosedur penatausahaan keuangan belum *update*.

Keterbatasan dan Rekomendasi

Penelitian ini memiliki keterbatasan dalam hal lingkup transaksi yang digunakan karena hanya melibatkan transaksi belanja saja. Selain itu, penelitian ini hanya melibatkan partisipan dari internal BPKD Kota Padang Panjang dan Bakeuda

Kabupaten Agam. Penelitian ini tidak melibatkan partisipan yang berasal dari eksternal, misalnya masyarakat yang berperan selaku pihak ketiga. Penulis juga hanya melakukan analisis dengan menggunakan hasil wawancara dan dokumen saja, penulis tidak dapat menggunakan pendekatan observasi untuk memperoleh gambaran yang lebih *real* tentang penerapan TNT.

Rekomendasi yang dapat diberikan dalam penelitian ini ditujukan untuk Kementerian Dalam Negeri sebagai pembuat kebijakan agar menerbitkan peraturan khusus mengenai kebijakan TNT karena sampai saat penelitian ini dilakukan hanya terdapat surat edaran yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan nontunai. Pemkab Agam dan Pemko Padang Panjang sebagai objek penelitian perlu melakukan upaya perbaikan pada penerapan TNT sehingga pelaksanaan TNT ke depannya dapat ditingkatkan. Bagi penulis selanjutnya yang tertarik untuk melakukan penelitian dengan topik serupa, disarankan untuk memperluas cakupan konteks penelitian dan atau metode yang berbeda, misalnya dengan melihat perbandingan antara penerapan TNT pada dua atau lebih kabupaten/kota yang berbeda atau pada pemerintah provinsi sehingga mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas penerapan TNT pada pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu, penulis juga menyarankan agar penulis selanjutnya dapat melibatkan pihak eksternal OPD guna mendapatkan perspektif dari pihak tersebut.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Astuti, Santi Retno. 2018. *Analisis Implementasi Transaksi Non Tunai (Non Cash) Dalam Mewujudkan Good Governance pada Pemerintah Kota Yogyakarta*. Skripsi. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Widya Wiwaha, Yogyakarta.
- Ayoola, Tajudeen.J. 2013. *The Effect of Cashless Policy of Government on Corruption in Nigeria*. International Review of Management and Bussiness Research. Nigeria.
- Badan Keuangan Daerah (Bakeuda) Kabupaten Agam. 2019. *Laporan Realisasi APBD secara Nontunai sampai dengan 30 Juni 2019*. Kabupaten Agam.
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. 2014. *Business research methods (Twelfth edition)*. McGraw-Hill/Irwin.
- Creswell, Jhon. W., 2014. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed). SAGE Publications.
- Creswell, Jhon W., 2016. *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, Edisi Keempat. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Edwards, George C., 1980. *Implementing Public Policy*, Washington DC:

- Congressional Quarterly Press.
- Gerungai, Natalia Y.T. dkk. 2018. *Analisis Penerapan Sistem Transaksi Non Tunai Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pada Dinas Lingkungan Hidup Kota Bitung*. Jurnal Riset Akuntansi Going Concern. Universitas Sam Ratulangi, Manado.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Analysis*. Gava Media: Yogyakarta.
- Instruksi Bupati Agam Nomor 40 Tahun 2017 Tentang *Pelaksanaan Transaksi Non Tunai (Transaksi Non Cash)*. Kabupaten Agam.
- Instruksi Bupati Agam Nomor 25 Tahun 2019 Tentang *Pelaksanaan Transaksi Non Tunai (Transaksi Non Cash)*. Kabupaten Agam.
- Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2016 Tentang *Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*. JDIH Kemendagri. Jakarta.
- Melda. 2017. *Padang Panjang Kota Pertama Terapkan Sistem Non Tunai di Indonesia*. Diakses melalui laman <https://padangmedia.com> pada 26 September 2019.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: PMN.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Agam. 2018. *Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemda Kabupaten Agam sampai dengan Bulan September 2018*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2010 tentang *Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri*.
- Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 29 Tahun 2017 Tentang *Sistem Pembayaran Non Tunai dalam Belanja APBD*. Kota Padang Panjang.
- Rachman, Dylan Aprialdo. 2019. *ICW: Pegawai Pemda Pelaku Korupsi Terbanyak pada Tahun 2018*. Diakses melalui laman kompas.com pada 11 September 2019.
- Ramadhan, Arif. 2018. *Meminimalisir Penyimpangan Pengelolaan Kas Daerah, Apakah Cukup dengan Aturan dan Sanksi?* Diakses melalui laman kumparan.com pada 11 September 2019.
- Rossmann, G.B., & Rallis, S.F. 1998. *Learning In The Field: An Introduction to Qualitative Studies*. Jurnal of Qualitative Studies, 2 (31-60).
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 910/1866/SJ dan No. 910/1866/SJ Tentang *Implementasi Transaksi Non Tunai*. 17 April 2017. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang *Pemerintahan Daerah*. 30 September 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia. Jakarta.

- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Buku Seru: Yogyakarta.
- Yin, Robert K. 1981. *The Case Study as a Serious Research Strategy*. Sage Publications Inc. Volume 3, no. 1: 97-114.
- Yin, Robert K., 2015. *Studi Kasus Desain dan Metode*, Edisi 1. Jakarta: Rajawali Pres.