

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Akhir-akhir ini kinerja instansi pemerintah banyak menjadi sorotan terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan atas nilai kinerja dari pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Walaupun anggaran aparatur dan belanja publik yang dikeluarkan oleh pemerintah semakin membengkak, nampaknya masyarakat belum puas atas kapasitas dan kualitas infrastruktur yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Pengeluaran keuangan daerah dari tahun ketahun yang terus meningkat sehingga tugas-tugas utama pemerintahan semakin berat. Untuk itu perlu adanya pengawasan dan pelaksanaan kegiatan pemerintah agar dapat tercapainya hasil pengelolaan keuangan dan pembangunan yang efisien, ekonomis, dan efektif. Pemerintah terus berusaha untuk menciptakan suatu mekanisme pengawasan keuangan daerah dan pembangunan secara mantap, disamping itu dilakukan juga berbagai usaha untuk menegakkan disiplin aparatur pemerintah dan menanggulangi penyalahgunaan wewenang dalam bentuk penyelewengan lainnya seperti Korupsi, Kolusi, Nepotisme, kebocoran serta pemborosan kekayaan dan keuangan daerah.

Pada dasarnya pengelola keuangan daerah menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan lainnya. Ketiga bidang analisis tersebut meliputi:

1. Analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
2. Analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.

3. Analisis anggaran, analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Dalam pelaksanaan keuangan daerah, diperlukan fungsi pengawasan untuk menjamin keamanan atas kekayaan dan keuangan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah saat ini adalah dengan melakukan pengawasan fungsional yang harus dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporannya saja.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah begitu besar dapat mengakibatkan rawan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan. Pengawasan terhadap pemerintah daerah mutlak diperlukan karena penyelenggaraan Negara dilakukan oleh manusia yang memiliki sifat khilaf dan salah, dengan tujuan utama untuk memahami apa yang salah sehingga dapat dilakukan perbaikan dalam waktu yang tepat. Dalam kata lain, pengawasan dalam pemerintahan diperlukan untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pengawasan tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini.

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional. Pengawasan fungsional pada pemerintahan daerah dilakukan oleh BAWASDA (Badan Pengawasan Daerah) yang melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah, khususnya mengenai pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah agar dapat memenuhi tujuan efektivitas pengelolaan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan fungsional pada Pemerintah Daerah Kabupaten Purwakarta dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Purwakarta yang berperan dalam hal perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian pelaksanaan tugas pengawasan.

Oleh karena itu, apabila tidak terdapat pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Purwakarta yang menjadi pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengelolaan keuangan daerah, muncul kelemahan-kelemahan seperti tidak efektif, efisien, transparan, demokratis dan tidak dapat dipertanggungjawabkan dalam hal:

1. Pelaksanaan pemeriksaan penyelenggaraan pemerintah
2. Pelaksanaan pengujian serta penilaian atas hasil laporan setiap perangkat daerah
3. Pelaksanaan penyusutan kebenaran laporan atau pengaduan terhadap penyimpangan penyelenggaraan pemerintah daerah dan
4. Pelaksanaan teknis administrasi fungsional.

Pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan anggaran daerah pada dasarnya dimaksudkan agar setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan politik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Artinya, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) mampu menyerap usulan tuntutan kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan fungsi-fungsi dan tugas-tugas dimaksud sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain harus mampu mencerminkan kebutuhan riil masyarakat daerah dan sejalan dengan kerangka kebijaksanaan nasional atas dasar prinsip Negara Kesatuan. Untuk tercapainya sasaran tersebut maka perlu adanya usaha untuk meningkatkan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Upaya yang dilakukan pemerintah daerah saat ini adalah melakukan pengawasan fungsional terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerahnya sendiri.

Salah satu sorotan dalam pengawasan fungsional ini adalah mengenai pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang perlu dilaksanakan segala ketentuannya agar dapat memenuhi tujuan efektivitas pembangunan dan guna tercapainya pengelolaan administrasi keuangan yang akuntabel atau dapat dipertanggungjawabkan yang berorientasi pada kinerja. Melalui akuntabilitas kinerja instansi pemerintah diharapkan dapat mengukur sejauh mana tingkat

keberhasilan pelaksanaan program maupun kegiatan sekretariat daerah kabupaten Purwakarta.

Selanjutnya, menurut peneliti terdahulu Angga Kashogi (2008) selaku mahasiswa Universitas Widyatama mengartikan, bahwa “berdasarkan kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian yang dibuat bahwa pengawasan fungsional berperan secara signifikan terhadap efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam penerapan otonomi daerah.”

Objek peneliti terdahulu adalah pada Pemerintahan Daerah Kabupaten Pandeglang. Perbedaan penulis dengan peneliti terdahulu adalah objek penelitiannya yaitu pada Pemerintah Daerah Purwakarta dan tahun penelitian yang dilakukan.

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, maka penulis mengambil judul **“Peranan Pengawasan Fungsional terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintahan Daerah Kabupaten Purwakarta.”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang akan diidentifikasi adalah :

1. Bagaimana peranan pengawasan fungsional di pemerintah daerah kabupaten Purwakarta
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di pemerintahan daerah kabupaten Purwakarta.
3. Berapa besar peranan Pengawasan Fungsional terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah di pemerintah daerah kabupaten Purwakarta

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :Untuk mengetahui peranan pengawasan fungsional terhadap efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah di pemerintahan daerah kabupaten Purwakarta.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada pihak-pihak tertentu, yaitu :

1. Bagi penulis, diharapkan untuk menambah wawasan dan pemahaman penulis mengenai masalah yang diteliti dibidang akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai pengawasan fungsional dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah daerah.
2. Bagi instansi yang bersangkutan, diharapkan penelitian dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan untuk melaksanakan pengawasan demi terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang efektif.
3. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi dan bahan referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam upaya membangun dan menata kehidupan berbangsa dan bernegara, organisasi pemerintahan mempunyai tujuan utama yaitu menciptakan masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Untuk menciptakan tujuan tersebut diperlukan berbagai macam sumber daya yang secara ekonomis terbatas jumlahnya. Maka dari itu dalam penggunaannya dituntut untuk digunakan secara efektif dan efisien. Hal inilah yang mendorong diperlukannya suatu pengawasan dalam rangka menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat dengan Daerah termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah yang berdaya guna dan berhasil guna.

Salah satu pengawasan didalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah adalah pengawasan fungsional. Adapun pengertian pengawasan fungsional yang dikemukakan oleh **Ihya ul Ulum (2005; 137)** adalah sebagai berikut :

”Pengawasan Fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu aparat / unit organisasi yang ditugaskan untuk melakukan

pengawasan dalam batas-batas lingkungan kewenangan yang ditentukan”.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 menyebutkan bahwa :

“Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/Badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.”

Pengawasan fungsional merupakan bagian penting dalam praktik pengawasan di Indonesia. Fungsi dari pengawasan fungsional adalah melakukan evaluasi dan memberikan rekomendasi mengenai pelaksanaan pengawasan internal mengenai BAWASDA sebagai salah satu aparat pengawasan fungsional, sudah cukup diketahui peranannya, dengan tugas pokok melaksanakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan kekayaan daerah. Aparat pengawasan fungsional yang paling rendah tingkatannya adalah Inspektorat Kabupaten/Kotamadya. Pada dasarnya kedudukan Inspektorat Kabupaten/Kotamadya terhadap Bupati/Walikota adalah sama dengan kedudukan Inspektorat propinsi terhadap Gubernur. Adapun objek dari pengawasan fungsional adalah Pengelolaan Keuangan dan kinerja. Pengelolaan Keuangan yang direalisasikan kedalam APBD merupakan rencana keuangan daerah baik dari segi pendapatan maupun belanja daerah yang mencerminkan pilihan dimasa yang akan datang.

Untuk mendapatkan hasil pengawasan yang berdaya guna dan berhasil guna maka diperlukan adanya kegiatan tahap-tahap pengawasan yang merupakan salah satu bentuk kegiatan dari pelaksanaan pengawasan fungsional dan fungsi utama dari pemeriksaan oleh Inspektorat adalah membantu pemimpin organisasi dalam bidang pengawasan dan pengendalian pengelolaan keuangan daerah. Adapun tahap-tahap pelaksanaan pengawasan menurut **Abdul Halim (2001 : 288-289)** adalah sebagai berikut:

1. Tahapan pemeriksaan

Agar pelaksanaan pengawasan dapat lebih terarah, diperlukan informasi umum tentang kegiatan yang diperiksa. Untuk itu diperlukan langkah-langkah:

- 1) Penentuan sasaran, ruang lingkup, dan daerah/lokasi pemeriksaan
- 2) Penentuan sasaran/komposisi Tim Pemeriksa
- 3) Penyusunan Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT)
- 4) Pengumpulan dan penelaahan data dari informasi umum termasuk kebijaksanaan dan ketentuan yang berlaku
- 5) Penentuan pemeriksaan

2. Pelaksanaan Pemeriksaan

Dalam tahap pelaksanaan pemeriksaan dilakukan kegiatan untuk mengidentifikasi bagian-bagian kegiatan atau program yang mengandung kelemahan yang memerlukan pemeriksaan lebih mendalam terhadap kelemahan yang sudah diidentifikasi ini dikumpulkan fakta-fakta untuk memantapkan temuan hasil pemeriksaan sehingga dapat diberikan suatu pendapat, kesimpulan dan rekomendasi perbaikannya. Langkah-langkah pemeriksaannya meliputi:

- 1) Pembicaraan pendahuluan dengan pimpinan objek yang diperiksa
- 2) Pelaksanaan langkah kerja tersebut dalam Program kerja Audit
- 3) Penuangan hasil Pelaksanaan Langkah Kerja Audit
- 4) Pembiaraan temuan hasil pemeriksaan hasil untuk memperoleh komentar/tanggapan dari objek yang diperiksa.

3. Pelaporan Pemeriksaan

Dari kegiatan pemeriksaan yang telah dilaksanakan harus dibuat Laporan Hasil Audit secara tertulis. Untuk menyusun suatu Laporan Hasil Audit yang dapat dipertanggungjawabkan perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) *Me-review* kertas kerja pemeriksaan
- 2) Menyusun konsep Laporan Hasil Audit berdasarkan materi dalam Kertas Kerja Audit yang telah di-*review*

3) Membicarakan konsep Laporan Hasil Audit dengan penanggungjawab objek yang diperiksa.

4. Tindak Lanjut Pemeriksaan

Agar rekomendasi yang tercantum dalam laporan hasil pemeriksaan mencapai tujuan, maka Pemeriksa harus mengikuti tindak lanjut yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang, karena itu perlu diambil langkah-langkah:

- 1) Memonitor pelaksanaan tindak lanjut
- 2) Menegaskan kembali rekomendasi dalam hal tindak lanjut yang diusulkan tidak/belum dilaksanakan.

Pengelolaan keuangan daerah sering kali diartikan sebagai mobilisasi sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pandangan seperti ini terlalu menyederhanakan dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan yang reaktif dan sepihak. Pengelolaan keuangan berkaitan dengan persoalan pencarian dan penggunaan dana masyarakat yang harus dilakukan dengan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Transparansi berarti keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Akuntabilitas berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat, sedangkan *value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. **Tjahjanulin (2002)** mengemukakan bahwa bila ditinjau dari aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah :

“Proses penyusunan, penyelenggaraan, penyediaan dan penggunaan uang dalam setiap usaha kerjasama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan.”

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah meliputi tiga aspek pokok yaitu:

1. Perencanaan

Pada tahap ini input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD, yang hasilnya kemudian dijabarkan dalam usul kegiatan masing-masing satuan unit kerja sehingga setiap aktivitas kegiatan yang diusulkan mencerminkan dukungan terhadap pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran serta hasil yang ditetapkan, sehingga pengelolaan keuangan yang diusulkan mencerminkan pengelolaan keuangan yang berbasis kinerja.

2. Pelaksanaan

Pada tahap ini input yang digunakan adalah APBD yang telah ditetapkan yang kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi untuk menghasilkan laporan APBD, baik yang sifatnya triwulanan maupun tahunan bahkan jika memungkinkan sebagai laporan pertanggungjawaban kepala daerah.

3. Pelaporan

Penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban, serta keputusan evaluasi yang telah dilakukan bersama-sama dengan DPRD, yang kemudian akan disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD

Dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah perlu dikelola secara tertib dan sistematis sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku yang berorientasi pada kinerja, disertai dengan adanya penerapan pengawasan fungsional sehingga pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan dengan efektif.

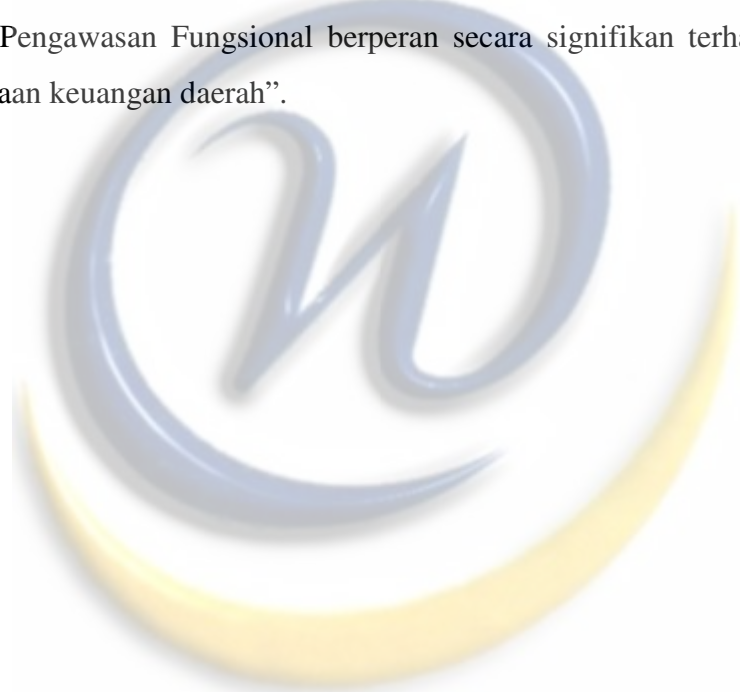
Pengukuran efektifitas dapat dilihat dilihat dari ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuan. Efektifitas tidak menyatakan berapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut tetapi efektifitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan cara membandingkan antara output dengan outcome. Output merupakan hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas, dan

kebijakan. Sedangkan outcome adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu.

Efektifitas pengelolaan keuangan di daerah Kabupaten Purwakarta sangat berhubungan dengan peran pengawasan dimana didalamnya terdapat fungsi pengendalian, pemeriksaan, evaluasi, dan laporan. Kemudian hasil dari pengawasan yang sistematis dan terencana membantu dalam hal pembuatan kebijakan yang dipergunakan untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam penelitian ini hipotesis yang penulis ajukan adalah:

”Pengawasan Fungsional berperan secara signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah”.



Berikut skema kerangka pemikiran:



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

1.6 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dan verifikatif. Moh. Nazir (2003; 54) menyatakan bahwa:

”Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.”

”Metode verifikatif adalah metode yang digunakan untuk menguji kebenaran suatu hipotesis melalui pengumpulan data di lapangan, yaitu berupa sampel data sekunder.”

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer yaitu data yang diperoleh melalui :

- 1) Pengamatan (*observation*), yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mengamati secara langsung objek yang diteliti.
- 2) Wawancara (*interview*) yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan pimpinan atau pihak yang berwenang atau bagian lain yang berhubungan langsung dengan objek yang diteliti.
- 3) Kuesioner, yaitu berupa formulir pertanyaan-pertanyaan tertulis yang diajukan kepada responden yang terlibat atas penelitian.

2. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder yaitu data yang merupakan faktor penunjang yang bersifat teoritis/kepustakaan.

1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Inspektorat Kabupaten Purwakarta yang berlokasi di Jl. Ahmad Yani No. 170 Purwakarta dan Bagian Keuangan Sekretaris Daerah di Jl. Gandanegara No. 25 Purwakarta. Adapun waktu penelitian dilaksanakan pada bulan Juni 2009 sampai dengan bulan Juli 2009.

