

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) (PP No.105 Tahun 2000). Terdapat empat dimensi penting yang tercermin dari pengertian tersebut, yaitu : (1) adanya dimensi hak dan kewajiban; (2) adanya dimensi tujuan dan perencanaan; (3) adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan publik; (4) adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan inventarisasi). Uraian tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah harus dikelola dengan baik agar semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerah, sehingga dengan adanya pengelolaan keuangan daerah, pendapatan dan pengeluaran daerah dapat dialokasikan dengan baik dan efisien.

Keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi dan menyangkut upaya dalam mendapatkan uang maupun membelanjakannya, sehingga masalah yang timbul dalam keuangan daerah adalah bagaimana sumber pendapatan itu digali dan didistribusikan (Moneyzar Usman; 1997:2).

Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud UU No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bersumber dari:

1. Pendapatan Asli Daerah, yang bersumber dari :

- a. Pajak daerah.
 - b. Retribusi daerah.
 - c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
 - d. Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan.
 3. Lain-Lain Pendapatan daerah yang sah.

Sumber pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan, terdiri dari:

1. Bagian daerah dari pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan sumber daya alam.
2. Dana Alokasi Umum.
3. Dana Alokasi Khusus.

Mengenal Keuangan Daerah tidak hanya dilihat dari sisi penerimaan/pendapatan daerah, tetapi juga harus ditelaah segi pengeluaran daerah. Pengeluaran daerah seperti tercermin dalam APBD adalah segala pengeluaran yang dibiayai oleh sumber penerimaan asli daerah, SDO dan subsidi-subsidi dari pemerintah pusat untuk membiayai pengeluaran pembangunan daerah (Arsjad, Nurdjaman dkk, 1992 : 127). Uang yang keluar dari kas daerah menurut UU No.17 tahun 2003 disebut pengeluaran daerah, sedangkan pengeluaran keuangan daerah yang sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menetapkan bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur dengan undang-undang. Dengan pengaturan tersebut diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan

masyarakat yang berkembang. Oleh karena itu, diperlukan adanya gerakan efisiensi di seluruh sektor publik.

Penyelenggaraan Pemerintah di daerah didasarkan pada prinsip-prinsip pemberian ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab, yang dalam pelaksanaannya dilakukan bersama-sama antara azas desentralisasi dan azas tugas pembantuan. Sehingga daerah-daerah tidak saja mengurus rumah tangganya sendiri, akan tetapi melaksanakan pula tugas-tugas pemerintahan pada umumnya dalam batas-batas kekuasaannya. Anggaran sebagai salah satu alat kebijakan fiskal pemerintah, berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, APBN/APBD harus disusun dan disahkan dalam bentuk Undang-Undang. Mulai dari penyusunan sampai pertanggungjawabannya dilakukan melalui siklus dan mekanisme yang telah ditetapkan bersama oleh pemerintah dan DPR/DPRD. Siklus Anggaran (*Budget Cycle*) meliputi lima tahap :

1. Perencanaan atau penyusunan Anggaran, dilakukan oleh pemerintah.
2. Pengesahan Anggaran dilakukan oleh badan legislatif.
3. Pelaksanaan Anggaran dilakukan oleh pemerintah.
4. Pengawasan atau Pemeriksaan dilakukan oleh aparat-aparat pengawasan, misalnya BPK dan Inspektorat (pengawas pemerintah).
5. Perhitungan Anggaran dilakukan oleh badan legislatif. (Arsjad, Nurdjaman dkk, 1992 : 46).

Sebagai salah satu tahap dalam siklus Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bertujuan agar pengeluaran-pengeluaran daerah digunakan seperti yang diharapkan, sedangkan di pihak lain supaya penerimaan-penerimaan daerah dapat

disetor ke kas daerah secara tepat waktu, dilaksanakan sesuai aturan dan ketentuan-ketentuan lainnya, serta yang lebih penting lagi agar jumlah-jumlah yang telah ditetapkan dapat direalisasikan guna menutupi pengeluaran-pengeluaran daerah.

No	Nama Entitas	Kerugian Daerah		Potensi Kerugian Daerah		Kekurangan Penerimaan Daerah		Total Kerugian Daerah	
		Jml Kasus	Nilai	Jml Kasus	Nilai	Jml Kasus	Nilai	Jml Kasus	Nilai
1	Lampung Barat	2	129.57	3	2,000.10	1	21.17	6	2,150.84

Kabupaten Tanggamus yang terbentuk \pm 12 tahun, merupakan salah satu kabupaten baru yang ada di provinsi Lampung. Sebagai bentuk pengembangan wilayah yang menjadi lanjutan dari program Otonomi Daerah, kabupaten Tanggamus sampai sekarang masih melanjutkan pembangunan di berbagai bidang, termasuk ekonomi daerahnya. Pembangunan di daerah Tanggamus pun termasuk baru, jika dibandingkan dengan sistem pengawasan yang ada di kabupaten lain yang terlebih dahulu terbentuk. Sehingga diperkirakan pengawasannya masih tergolong belum tertata dengan baik. Sebab, dalam melakukan pembangunan di bidang ekonomi perlu adanya pengawasan serta tindak lanjut hasil pemeriksaan untuk menekan sekecil mungkin penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada Keuangan Daerah. Hal ini seperti terlihat pada tabel berikut :

Tabel 1.
Daftar Kelompok Temuan Menurut Entitas atas APBD di Provinsi Lampung

2	Lampung Timur	1	43.37	4	4,478.64	1	13.74	6	4,535.75
3	Pesawaran	2	151.19	1	404.71	2	68.06	5	623.96
4	Tanggamus	5	152.88	3	3,503.60	1	9.35	9	3,666.83
5	Way Kanan	7	663.99	2	1,583.30	1	25.65	10	2,272.94
6	Bandar Lampung	3	583.87	2	205.96	2	178.16	9	1,071.27
	Prov. Lampung	20	1,724.88	15	12,176.32	8	316.13	45	14,320.61

Tahun 2008-2009

(dlm juta rupiah)

Sumber : Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Lampung, 2008

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa Kabupaten Tanggamus menempati urutan kedua dalam tingginya kerugian daerah di Provinsi Lampung setelah Kabupaten Lampung Timur.

Penyimpangan anggaran yang terjadi di Lampung Timur memang sudah menjadi rahasia umum dan banyak penelitian yang menunjukkan hal tersebut. Tetapi berbeda dengan Kabupaten Tanggamus yang kurang mendapat perhatian khusus dibanding kabupaten lainnya. Padahal jika melihat potensi dan sumberdaya-sumberdaya ekonomi yang dimiliki kabupaten Tanggamus, maka sayang sekali jika potensi dan sumberdaya-sumberdaya tersebut tidak dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera secara optimal. Dengan melihat kerugian daerah pada daftar temuan atas APBD, maka hal ini sangat disayangkan melihat Kabupaten Tanggamus menempati urutan kedua terbesar setelah Lampung Timur yaitu sebesar Rp.3.666.830.000,- . Dengan melihat hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan mengingat keterbukaan dan kemudahan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini didapat.

Pengawasan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh pengawas eksekutif pejabat/instansi terkait yaitu Inspektorat Jenderal. Sedangkan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Inspektorat Kabupaten/daerah, hal ini sesuai dengan PP No.41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, dimana Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu Inspektorat yang ada di kabupaten/daerah dalam menjalankan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Inspektorat Kabupaten Tanggamus, yang dipimpin oleh Inspektur yang dalam

melaksanakan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Bupati dan secara teknis mendapat pembinaan dari sekretaris daerah. Serta mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di kabupaten Tanggamus, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan pekon dan pelaksanaan urusan pemerintahan pekon.

Inspektorat Kabupaten Tanggamus dalam menjalankan tugasnya tersebut mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Perencanaan program Pengawasan
- b. Perumusan Kebijakan dan fasilitasi pengawasan
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati.

Dengan semakin meningkatnya dan kompleksnya pembangunan dewasa ini, khususnya di lingkungan Pemerintah Daerah Tanggamus, dituntut adanya disiplin dan tanggung jawab tinggi dari aparatur pemerintah guna mengantisipasi penyimpangan-penyimpangan, pemborosan-pemborosan maupun penyalahgunaan wewenang yang dapat menghambat lajunya pembangunan, maka pengawasan perlu ditingkatkan secara terus menerus baik kualitas maupun kuantitas kegiatannya, karena pengawasan berfungsi untuk menekan sekecil mungkin penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan agar rencana yang telah ditetapkan dapat tercapai sesuai dengan tujuan, sehingga efektifitas pengawasan dapat tercapai.

Dalam melaksanakan tugasnya, Inspektorat Kabupaten Tanggamus memperoleh biaya pemeriksaan reguler dari APBD, namun dari data yang diperoleh bahwa biaya yang digunakan dari tahun ke tahun untuk melakukan pengawasan relatif cukup tinggi, kemudian hasil pengawasan pemeriksaannya juga menunjukkan temuan keuangan yang cukup tinggi. Tetapi dalam beberapa tahun anggaran, pengelolaan temuan keuangan yang akan disetor ke kas

negara/daerah justru sangat rendah, dan sisa yang belum disetor lebih tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut :

**Tabel 2,
Temuan Pemeriksaan Reguler pada Inspektorat Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2005-2009**

No	Tahun	Jumlah Obrik	Ditindaklanjuti				Kerugian Negara
			Temuan	Selesai	Dalam Proses	Sisa	
1.	2005	20	318	270	47	1	274.415.175
2.	2006	178	490	416	74	-	282.305.854
3.	2007	184	483	393	90	-	378.196.993
4.	2008	220	581	474	93	14	938.430.421
5.	2009	212	583	8	347	228	895.521.056

Sumber : INSPEKTORAT Kabupaten Tanggamus,2009

Tabel 2 menunjukkan jumlah obyek pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Tanggamus, dengan realisasi tindak lanjut seperti terlihat dalam tabel 3:

Tabel 3. Realisasi Tindak Lanjut hasil Pemeriksaan Reguler pada Inspektorat Kabupaten Tanggamus Tahun Anggaran 2005-2009

No.	Tahun	Biaya Pemeriksaan Reguler	Jumlah Temuan Keuangan	Jumlah yang telah disetor ke Kas Negara/Daerah	Sisa yang belum disetor ke Kas Negara/Daerah
1	2005	130.000.000	412.754.584	138.339.409	274.415.175
2	2006	326.270.000	1.051.483.047	769.177.193	282.305.854
3	2007	433.400.000	418.752.574	40.555.581	378.196.993
4	2008	476.215.000	2.240.940.881	1.302.510.460	938.430.421

5	2009	594.115.000	901.756.756	6.235.700	895.521.056
---	------	-------------	-------------	-----------	-------------

Sumber :
INSPEKTO

RAT Kabupaten Tanggamus,2009

Dari Tabel 3 tersebut dapat dikatakan bahwa dengan biaya reguler yang relatif besar dari tahun 2005-2009, temuan keuangan yang didapat dalam pemeriksaan reguler Inspektorat kabupaten Tanggamus menunjukkan angka yang cukup tinggi. Namun tahun 2005, 2007 dan 2009 menunjukkan temuan keuangan yang disetor ke kas negara relatif rendah dibandingkan dengan sisa yang belum disetor ke kas negara. Seperti pada tahun 2005, dengan biaya reguler sebesar Rp. 130.000.000,-, didapat temuan keuangan dengan angka relatif tinggi yaitu sebesar Rp.412.754.584,-. Tetapi yang dapat disetor ke kas negara hanya sebesar Rp.138.339.409,-. Begitu pula yang terlihat pada tahun 2007, temuan keuangan sebesar Rp. 418.752.574,- tetapi yang dapat disetor ke kas negara hanya sebesar Rp. 40.555.581,-. Angka yang tinggi juga ditemukan pada tahun 2009, dimana temuan keuangan sebesar Rp. 901.756.756,-, tetapi yang dapat disetor ke kas negara hanya sebesar Rp. 6.235.700,-. Sedangkan pada tahun 2006 dan 2008 relatif berhasil, karena sisa yang belum disetor ke kas negara relatif lebih rendah dari temuan keuangan yang telah disetor, tetapi sisa yang belum disetor ke kas negara merupakan angka yang cukup besar pada tahun 2006 yaitu Rp.282.305.854 dan pada tahun 2008 sebesar Rp.938.431.421,-.

Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Tanggamus berupa pengawasan kegiatan yang dilakukan oleh badan/dinas yang tertera pada APBD Kabupaten Tanggamus, seperti yang temuan yang ditunjukkan pada tabel-tabel di atas. Hal ini menunjukkan bahwa realisasi tindak lanjut belum mencapai target yang telah ditetapkan. Salah satu kemungkinan banyaknya sisa tindak lanjut yang ada dikarenakan proses pengawasan/pemeriksaan yang dilakukan belum berjalan efektif, sekalipun sudah dilakukan kegiatan-kegiatan pengawasan

secara ketat. Akibatnya realisasi tindak lanjut dari temuan hasil pemeriksaan reguler tersebut belum memenuhi target tagihan.

1.2 Permasalahan.

Sesuai dengan latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah Efektivitas Pengawasan Keuangan Daerah yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Tanggamus?”

1.3 Tujuan Penulisan

Untuk menganalisis Efektivitas Pengawasan Keuangan Daerah yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Tanggamus.

1.4 Kerangka Pemikiran

Keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Keuangan daerah menyangkut upaya dalam mendapatkan uang maupun membelanjakannya sehingga masalah yang timbul dalam keuangan daerah adalah bagaimana sumber pendapatan keuangan itu digali dan didistribusikan. Keuangan Daerah juga dalam aspek ekonomi lebih menekankan pada proses pengelolaan keuangan daerah dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat (penyediaan barang publik) dan menjaga stabilitas ekonomi.

Salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah diwujudkan dalam siklus anggaran daerah, dimana siklus ini melalui beberapa tahap yaitu mulai tahap awal (perencanaan anggaran) sampai dengan tahap akhir perhitungan anggaran. Dalam

pelaksanaan peran pemerintah tersebut, salah satunya adalah tahap pengawasan, diperlukan pengawasan agar kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah dapat berjalan sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dan kebutuhan masyarakat secara umum.

Berdasarkan pengertiannya, pengawasan keuangan daerah bertujuan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan rencana, ketentuan dan undang-undang yang berlaku. Ini artinya, pengawasan anggaran tersebut dilakukan untuk menjamin tidak adanya kebocoran, penyelewengan dana yang terjadi, dan pengeluaran pemerintah yang tidak perlu. Dengan adanya pengawasan anggaran yang baik, maka proses pengelolaan keuangan dalam penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat menjadi lebih baik, kesejahteraan masyarakat meningkat, sehingga berdampak pada peningkatan kemampuan keuangan Pemerintah daerah itu sendiri. Oleh sebab itu, untuk menjamin hal tersebut terwujud, maka diperlukan pengawasan keuangan daerah yang efektif dan berdaya guna. Dengan pengawasan yang efektif, maka penyelamatan anggaran telah dilakukan, agar pendapatan dan kekayaan daerah dapat dipergunakan secara optimal demi mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Pengawasan anggaran atau pengawas keuangan daerah tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah melalui aparat pengawas internal yang dibentuk oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah. Pengawasan pengelolaan keuangan daerah bertujuan untuk menjaga efisiensi, efektifitas dan kehematan dalam pengelolaan keuangan daerah atas nama kepala daerah.

Inspektorat Kabupaten Tanggamus adalah aparat pengawas internal yang dibentuk oleh pemerintah daerah Kabupaten Tanggamus berdasarkan Peraturan Daerah kabupaten Tanggamus Nomor 07 tahun 2008. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud Peraturan Daerah ini, Inspektorat Daerah mempunyai fungsi merumuskan segala kebijakan-kebijakan dalam pengawasan/pemeriksaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang Pembangunan,

pemerintahan, dan kemasyarakatan atau aparatur. Pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Tanggamus dilakukan dalam 2 bentuk kegiatan yaitu :

1. Pemeriksaan Reguler
2. Pemeriksaan Khusus

Efektivitas adalah keadaan dimana yang direncanakan, dilaksanakan atau diinginkan dapat tercapai. Oleh karena itu untuk menilai apakah pengawasan itu sudah berjalan efektif dan efisien, maka diperlukan tolak ukur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, menurut Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RENJA SKPD) Inspektorat Kabupaten Tanggamus:

1. Tercapainya pemeriksaan terhadap seluruh instansi di lingkungan Pemda kabupaten Tanggamus.
2. Tercapainya Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan mengenai temuan-temuan hasil pemeriksaan.
3. Tercapainya Pelayanan Surat Pengaduan dari Masyarakat
4. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tanggamus
5. Terlaksananya kegiatan Review terhadap laporan keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah daerah Kabupaten Tanggamus.
6. Tersusunnya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Tanggamus.
7. Menurunnya Tingkat Penyelewengan Anggaran
8. Tercapainya Sumber Daya Manusia Aparat Pengawas yang Profesional.

Sehingga ketika proses pengawasan yang dilakukan Inspektorat kabupaten Tanggamus berjalan efektif, maka tujuan dari pengawasan/pemeriksaan dapat **tercapai, yaitu meminimalisir kebocoran anggaran dan turunnya tingkat penyelewengan anggaran. Kemudian proses**

pengelolaan keuangan daerah dalam penyediaan barang publik meningkat, yang diwujudkan dalam fungsi anggaran sebagai salah satu alat kebijakan ekonomi dalam mewujudkan pertumbuhan dan stabilisasi perekonomian.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terdiri dari :

- BAB I Bab ini menguraikan latar belakang, permasalahan, tujuan dan kegunaan penulisan, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan
- BAB II Bab ini memaparkan tentang Tinjauan Pustaka berkaitan dengan masalah yang diteliti, sehingga dapat menunjang penulisan yang akan dilakukan
- BAB III Bab ini menjelaskan tentang Metode Penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini, berisikan jenis dan sumber data, cara memperoleh data, dan alat analisis yang digunakan
- BAB IV Bab ini akan menguraikan analisa efektifitas pengawasan keuangan daerah pada Inspektorat Kabupaten Tanggamus
- BAB V Bab ini akan menguraikan simpulan dan saran dari hasil penelitian yang didapat dan saran-saran atas pokok masalah yang telah dibahas.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN