

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Pengertian Peran

Kata peran atau *role* dalam kamus *oxford dictionary* diartikan : *Actor's part; one's task or function*. Yang berarti aktor; tugas seseorang atau fungsi. (<http://dspace.widyatama.ac.id/bitstream/handle/>)

Istilah peran dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005:854) mempunyai arti perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.

Ketika istilah peran digunakan dalam lingkungan pekerjaan, maka seseorang yang diberi (atau mendapatkan) sesuatu posisi, juga diharapkan menjalankan perannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pekerjaan tersebut. Karena itulah ada yang disebut dengan *role expectation*. Harapan mengenai peran seseorang dalam posisinya, dapat dibedakan atas harapan dari si pemberi tugas dan harapan dari orang yang menerima manfaat dari pekerjaan/posisi tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan, tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses. Seseorang menduduki suatu

posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. (Soerjono Soekanto, 1993 : 268)

Lebih lanjut, Soerjono Soekanto (1993: 269), mengatakan bahwa peranan mencakup 3 (tiga) hal yaitu :

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
- b. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai suatu organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu penting bagi struktur organisasi kemasyarakatan.

Gross, Mason, McEachem, mendefinisikan peranan adalah seperangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Sedangkan Margono Slamet, berpendapat bahwa peranan adalah mencakup tindakan ataupun perilaku yang perlu dilaksanakan oleh seseorang yang menempati suatu posisi di dalam status sosial. (M. Linggar Anggoro, 2002: 79)

Peranan menurut Surayin (2007: 427), merupakan seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat atau bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan uraian pendapat di atas dapat diketahui bahwa peranan merupakan seperangkat norma atau aturan yang berisi kewajiban yang dimiliki oleh seseorang

dalam menjalankan dan melaksanakan tugas serta kedudukannya pada tingkat sosial masyarakat. Berkaitan dengan penelitian ini, maka peranan yang dimaksud yaitu peran Inspektorat Kota Bandar Lampung sebagai unsur pemerintahan daerah yaitu dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya dalam tatanan birokrasi pemerintahan terutama dalam pengawasan keuangan, untuk mencegah ataupun meminimalkan tingkat penyalahgunaan keuangan negara.

## **B. Pengertian Keuangan Daerah**

Nurmayani (2009:74) berpendapat bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah juga termasuk lingkup keuangan negara. Dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD. Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah didanai oleh dan atas beban APBN.

Ditambahkan oleh Nurlan Darise (2007:37) penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Jadi yang dinamakan penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban

negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa keuangan daerah mengandung pengertian semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian, wilayah kajian kemampuan keuangan daerah dapat mencakup aspek hak, yaitu pendapatan; dan aspek kewajiban, yaitu belanja.

Dengan sistem perimbangan keuangan ini, daerah otonomi mempunyai beberapa sumber pendapatan yaitu:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang bersumber dari:
  - a. Pajak Daerah.
  - b. Retribusi Daerah.
  - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
  - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan, yang terdiri atas:
  - a. Dana Bagi Hasil, yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
  - b. Dana Alokasi Umum (DAU), yaitu dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan

dengan tujuan pemerataan kemampuan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

- c. Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
3. Lain-lain Pendapatan, yang terdiri dari pendapatan hibah dan pendapatan dari Dana Darurat. Dana Darurat berasal dari pendapatan APBN untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dengan menggunakan sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Sumber pendapatan daerah terdiri dari PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Adapun belanja daerah dirinci berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Kajian kemampuan keuangan daerah pada studi ini dibatasi pada sisi pendapatan dan fokus pada aspek PAD. Untuk membiayai kewenangan daerah, PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung di luar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD, seraya tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas.

### **C. Pencegahan Penyalahgunaan Keuangan Daerah**

Pengertian pencegahan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (Surayin, 2007: 81) yaitu perihal mencegah, mengikhtiarkan supaya jangan terjadi. Selanjutnya, pengertian penyalahgunaan, diartikan sebagai proses, perbuatan, cara yang menyeleweng (Surayin, 2007:513).

Penyalahgunaan dalam teori manajemen lebih dikenal dengan istilah kecurangan (*fraud*). Menurut Soejono Karni (2000:34), *fraud* yaitu kecurangan mencakup suatu ketidakberesan dan tindakan ilegal yang bercirikan penipuan disengaja. Kecurangan dapat dilakukan untuk manfaat atau kerugian organisasi oleh orang di luar atau di dalam organisasi.

Pencegahan kecurangan/penyalahgunaan merupakan tanggung jawab manajemen setiap organisasi/instansi. Pemeriksa intern bertanggung jawab untuk menguji dan menilai kecukupan serta efektivitas tindakan manajemen untuk memenuhi kewajiban tersebut. Dengan demikian, pemeriksa intern (audit) harus melakukan audit sesuai dengan prosedur, memonitor gejala-gejala penyalahgunaan/kecurangan, melakukan penelusuran untuk mencegah penyalahgunaan dan mengidentifikasi semua penyalahgunaan/kecurangan yang mungkin terjadi.

Bertitik tolak dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pencegahan penyalahgunaan yaitu merupakan suatu usaha untuk mencegah terjadinya perbuatan yang dianggap menyeleweng atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu usaha untuk mencegah yaitu dengan melakukan pengawasan. Teknik pencegahan penyalahgunaan/

kecurangan dapat dilakukan dengan membuat prosedur yang tepat dalam organisasi karena hal ini merupakan langkah awal untuk mencegah penyalahgunaan/kecurangan.

#### **D. Pengertian Pengawasan Keuangan Daerah**

Menurut Goerge R. Terry seperti yang dikutip Muchsan (2000:36) menyatakan *“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan”*. Dari pengertian ini nampak bahwa pengawasan dititikberatkan kepada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pejabat Pengawas Pemerintah adalah orang yang karena jabatannya melaksanakan tugas pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk dan atas nama Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah.

Di dalam Pasal 2 Permendagri tersebut menjelaskan mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi :
  - a. Administrasi umum pemerintahan; dan
  - b. Urusan pemerintahan.

(2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan terhadap :

- a. Kebijakan daerah;
- b. Kelembagaan;
- c. Pegawai daerah;
- d. Keuangan daerah; dan
- e. Barang daerah.

(3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap :

- a. Urusan wajib;
- b. Urusan pilihan;
- c. Dana Dekonsentrasi;
- d. Tugas pembantuan; dan

Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 disebutkan bahwa :  
“Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah”.

Pasal 9 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 menyatakan bahwa : “Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilakukan melalui kegiatan pemeriksaan, monitoring dan evaluasi”.

Kegiatan monitoring dan evaluasi dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007, sebagai berikut :



- (1) Kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dilakukan terhadap administrasi umum pemerintahan dan urusan pemerintahan.
- (2) Pejabat Pengawas Pemerintah dalam melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berdasarkan petunjuk teknis.

Pasal 12 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 berbunyi :

- (1) Selain pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Pejabat Pengawas Pemerintah dapat melakukan pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeriksaan tertentu dan pemeriksaan terhadap laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme diatur tersendiri.

Pasal 13 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 berbunyi :

- (1) Pemeriksaan Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dituangkan dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan.
- (2) Mekanisme dan Sistematika Laporan Hasil Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran II peraturan ini.

Pasal 14 Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 menyatakan bahwa :

- (1) Monitoring dan Evaluasi Pejabat Pengawas Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dituangkan dalam bentuk laporan hasil monitoring dan evaluasi.

(2) Sistematika Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran III peraturan ini.

Pengertian pengelolaan keuangan daerah di dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Di dalam Pasal 3 huruf p Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi: pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Kemudian, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 bahwa Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4) mempunyai tugas koordinasi di bidang: penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD

Prosedur DPA-SUD menurut Pasal 56 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, dinyatakan bahwa : “DPA-SUD yang telah disahkan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) disampaikan kepala SKPD yang bersangkutan, kepada satuan kerja pengawasan daerah, dan BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal disahkan”.

Pasal 129 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 juga disebutkan adanya tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan pengawasan. Hal tersebut lebih lanjut diatur Pasal 132 dan Pasal 133 Peraturan Pemerintah tersebut, yaitu :

Pasal 132 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, berbunyi DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.

Pasal 133 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, berbunyi pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada, ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam penjelasan PP Nomor 58 Tahun 2005 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui

tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (*omnibus regulation*) dari berbagai Undang-Undang tersebut di atas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 1 angka 8 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya, di dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah, dan pengelolaan keuangan BLUD.

Mengenai koordinator pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (2) Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 yaitu Sekretaris Daerah selaku koordinator keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mempunyai tugas koordinasi di bidang :

- a. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah;
- c. Penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD;
- d. Penyusunan Raperda APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- e. Tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah; dan
- f. Penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Dalam proses perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pelaporan APBD, maka harus mengikuti beberapa asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 sebagai berikut :

- (1) APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- (2) Penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.
- (3) APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

- (4) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang disebutkan dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri maupun Surat Keputusan Lainnya di atas, dapat diketahui bahwa Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawas dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan serta pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan demikian, pencegahan penyalahgunaan keuangan daerah merupakan suatu usaha untuk mencegah atau meminimalkan terjadinya perbuatan-perbuatan yang dianggap menyeleweng dan dapat merugikan keuangan daerah.

#### **E. Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Kota Bandar Lampung**

Menurut Pasal 6 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Daerah Kota Bandar Lampung, menyebutkan bahwa Inspektorat mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai berikut :

- (1) Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah, mempunyai tugas pokok melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan urusan Pemerintah Daerah.

(2) Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud pada Ayat (1)

Pasal ini, Inspektorat menyelenggarakan fungsi ;

- a. Perencanaan Program Pengawasan;
- b. Rumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan;
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota di bidang pengawasan;
- e. Pelayanan administratif.

Pasal 2 Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 20 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Inspektorat Kota Bandar Lampung disebutkan bahwa Inspektorat adalah merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintah daerah dipimpin oleh seorang Inspektur dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya bertanggung jawab kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kota.