

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah ditandai dengan lahirnya paket kebijakan keuangan negara yakni UU No.17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. UU No.1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan PP No.24 Tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintahan (SAP). Nuansa pembaharuan dari tiga kebijakan tersebut melandasi bangunan kebijakan dalam tataran teknis yakni PP No.58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah (Mardiana, 2011)

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah jangan sampai menjadikan perpindahan KKN dari pusat ke daerah. Apabila hal ini terjadi maka hasilnya akan sama yaitu memperkaya sekelompok orang. Untuk menghindari hal ini daerah harus melakukan pengelolaan keuangannya dengan efektif.

Kelengkapan keuangan daerah ditunjukkan oleh ketercakupannya semua kegiatan dan pembangunan daerah dalam satu tahun anggaran. Pengelolaan keuangan daerah harus bersifat efektifitas yang berarti tercapainya tujuan yang direncanakan suatu rencana dapat dilaksanakan secara efektif namun belum tentu

efisien karenanya efektifitas tidak menjamin efisiensi dan sebaliknya untuk itu kedua faktor ini harus dipertimbangkan dalam melaksanakan rencana. Pemerintah daerah merupakan pihak eksekutif yang diberi kepercayaan untuk mengelola keuangan daerah sehingga dalam pengelolaan keuangannya harus transparan yaitu mudah dipahami oleh masyarakat, dapat diterima oleh masyarakat sebagai pelaksana atau pengelola dan harus diaudit. Maka diperlukan suatu pengawasan yang dilakukan baik pengawasan yang bersifat eksternal maupun internal. Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh badan atau orang yang berasal dari unit organisasi lain selain unit organisasi yang diperiksa sedangkan pengawasan yang bersifat internal dilakukan oleh badan atau orang yang ada di lingkungan unit organisasi yang diperiksa, (Wati, 2010:3).

Pengawasan merupakan fungsi terakhir dari manajemen penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan/kegiatan telah dilakukan sesuai dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan yang seharusnya terjadi. Bila ternyata ditemukan adanya penyimpangan/hambatan segera diambil tindakan koreksi. Pengawasan yang dimaksud tersebut dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah Daerah (APIPDA) yang berada di bawah langsung kepala daerah dan diharapkan independen dari pengaruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan secara berjenjang mulai tingkat Kabupaten/Kota, tingkat Provinsi, dan tingkat Departemen (BPKP, 2008:10).

Pengawasan keuangan tidak hanya difokuskan kepada penemuan tindakan yang menyimpang dari ketentuan. Jenis pengawasan keuangan negara dapat dibedakan berdasarkan obyek pengawasan seperti pengawasan terhadap penerimaan negara dan pengawasan terhadap pengeluaran negara, pengawasan berdasarkan sifat pengawasan dengan pihak yang diawasi seperti pengawasan preventif dan pengawasan represif. Jenis pengawasan berdasarkan hubungan aparat pengawasan dengan pihak yang diawasi seperti pengawasan eksternal dan pengawasan internal, dan yang terakhir yaitu pengawasan berdasarkan metode pengawasan seperti pengawasan melekat dan pengawasan fungsional, (Abdullah, 2011).

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional. Pengawasan fungsional pada pemerintah daerah dilakukan oleh Badan Pengawas Daerah (Bawasda) atau yang lebih dikenal dengan inspektorat yang melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah, pada inspektorat khususnya mengenai pengawasan fungsional pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah agar dapat memenuhi tujuan efektivitas pengelolaan keuangan yang dapat dipertanggungjawabkan (Mardiana, 2011:10).

Pengawasan yang dilaksanakan oleh auditor inspektorat saat ini masih menjadi sorotan banyak pihak, antara lain oleh masyarakat dan *auditee* sebagai obyek pemeriksaan. Hal ini terkait dengan masih banyaknya temuan audit yang tidak terdeteksi oleh auditor inspektorat sebagai auditor internal akan tetapi ditemukan oleh auditor eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (Effendy, 2010).

Laporan keuangan merupakan salah satu informasi penting yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Pentingnya pemeriksaan laporan keuangan dilakukan oleh pihak yang independen karena informasi dalam laporan keuangan memiliki konsekuensi ekonomis yang substansial dalam pengambilan keputusan.

Badan Pemeriksa Keuangan (2010), menyebutkan bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Gorontalo tahun anggaran 2011 terdapat 45 temuan/kasus tentang kelemahan sistem pengendalian intern dan 69 kasus tentang ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Dengan adanya temuan BPK tersebut, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat inspektorat daerah Gorontalo masih relatif rendah. Berdasarkan ikhtisar hasil pemeriksaan BPK tahun 2011 tentang kasus atau temuan kelemahan sistem pengendalian intern terhadap LKPD Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Kasus Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo

No	PEMERINTAH DAERAH	Kelemahan sistem pengendalian intern				
		Total	Akuntansi dan Pelaporan	Pelaksanaan anggaran dan belanja	Struktur pengendalian intern	Lain-lain
		Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus	Jmlh kasus
1	Prov. Gtlo	8	4	3	1	-
2	Kab.Boalemo	4	1	1	2	-
3	Kab.Bone Bolango	5	2	3	-	-
4	Kab. Gorontalo	8	1	4	3	-
5	Kab.Gtlo Utara	6	4	1	1	-
6	Kab. Pohnato	7	1	5	1	-
7	Kota. Gorontalo	7	-	4	1	-

Sumber : *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK smester 2 Tahun 2011*

Selain kasus kelemahan sistem pengendalian intern pemeriksaan BPK atas LKPD tahun 2011 juga menemukan kasus tentang ketidakpatuhan terhadap

kerugian perundang-undangan dalam IHPS BPK tahun 2011 atas LKPD provinsi Gorontalo diantaranya:

1. Temuan yang berindikasi kerugian daerah sebanyak 19 temuan senilai Rp. 4,044,90 (dalam juta rupiah)
2. Terdapat kekurangan penerimaan sebanyak 11 temuan senilai Rp 6.892,37 (dalam juta rupiah).
3. Ketidakhematan/pemborosan dalam pelaksanaan anggaran sebanyak 4 temuan senilai Rp 819,69 (dalam juta rupiah).
4. Ketidakefektifan dalam pelaksanaan anggaran sebanyak 6 kasus senilai 11,224,84 (dalam juta rupiah).

Berdasarkan kasus-kasus tersebut mengindikasikan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat Gorontalo belum berjalan efektif dan optimal meskipun instansi ini sudah melaksanakan tugas sesuai dengan PKPT (Program Kerja Pengawasan tahunan). Berdasarkan hasil tersebut maka diperlukan percepatan perbaikan sistem keuangan daerah untuk menuju opini wajar tanpa pengecualian yang mencakup enam bidang yaitu sistem pembukuan, sistem aplikasi teknologi komputer, inventarisasi asset dan hutang, jadwal waktu penyusunan laporan keuangan dan pemeriksaan dan pertanggung jawaban anggaran, *quality assurance* atas LKPD oleh pengawas intern, serta perbaikan sumber daya manusia pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola dana publik secara efektif, efisien, ekonomis dan juga patuh terhadap semua aturan serta mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah secara tepat waktu dan akuntabel. Untuk menyikapi masih minimnya kualitas

pengelolaan maupun pelaporan keuangan daerah diperlukan penambahan kualitas dan perbaikan kualitas SDM yang mengelola keuangan daerah dan sinkronisasi tujuan akhir dari masing-masing aturan terkait keuangan daerah harus dapat bersinergi antara satu aturan dengan aturan lain. Kenyataannya masih terdapat kekhawatiran akan adanya tindakan korupsi dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, berbagai penelitian telah dilakukan dalam rangka untuk meningkatkan penerapan pengawasan fungsional untuk terwujudnya efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian tersebut diantaranya penelitian Mardiana (2011) tentang pengaruh kinerja pegawai dan pengawasan fungsional terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah (survey pada inspektorat Provinsi Badung), yang membuktikan kinerja pegawai dan pengawasan fungsional secara bersama sama (simultan) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah. dan secara parsial kinerja pegawai berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah dan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian Wati (2010), menyatakan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah Provinsi Bandung.

Penelitian serupa juga dilakukan oleh Mulyadi (2009), dalam penelitiannya membuktikan bahwa pengawasan fungsional berpengaruh terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah di pemerintah provinsi Bandung. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik melakukan penelitian terdahulu dari Mulyadi (2009). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu lokasi

penelitian yang berbeda tempat. Penelitian ini dilaksanakan pada Inspektorat Provinsi Gorontalo, dengan judul Pengaruh Pengawasan Fungsional Inspektorat terhadap Efektifitas Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Gorontalo.

1.2 Identifikasi masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kurang optimal pengawasan fungsional yang dilakukan inspektorat, meskipun inspektorat sendiri sudah melaksanakannya sesuai dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT).
2. Banyaknya temuan-temuan yang ditemukan oleh BPK, menunjukan pemerintah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah masih perlu ditingkatkan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian dan fenomena yang telah dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pengawasan fungsional inspektorat berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan keuangan daerah provinsi Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh pengawasan fungsional inspektorat terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah provinsi Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Secara akademis kegunaan penelitian ini adalah sebagai bukti empiris analisis atas pengawasan fungsional yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dan diharapkan hasilnya dapat memperkaya khasanah pengetahuan yang berhubungan dengan disiplin ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor publik. Manfaat dari penelitian ini secara akademis adalah:

1. Bagi pengembangan ilmu akuntansi, sebagai referensi mengenai pengaruh pengawasan fungsional berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
2. Bagi peneliti, dapat mengetahui pengaruh pengawasan fungsional inspektorat terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah serta penelitian ini merupakan bagian dari proses belajar sehingga dengan sendirinya akan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis dalam bidang pengawasan fungsional dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah.
3. Bagi peneliti lain, penelitian ini dapat dipergunakan sebagai referensi untuk melakukan pengembangan penelitian sejenis terutama untuk penelitian

mengenai pengaruh pengawasan fungsional yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.

1.5.2 Manfaat Praktis

Bagi Inspektorat Provinsi Gorontalo penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka meningkatkan pengawasan fungsional sehingga dapat mendorong pengawasan secara profesional. Bagi instansi keuangan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam rangka meningkatkan kualitas informasi keuangan yang ada di pemerintahan, yaitu dengan adanya inspektorat yang dapat mengawasi keadaan keuangan yang ada di pemerintah provinsi Gorontalo dan dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara efisien.