

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat memburuk, yang berdampak pada krisis ekonomi dan krisis kepercayaan serta mengarah pada reformasi. Oleh karena itu, reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik (*good government governance*). Tuntutan ini perlu dipenuhi dan disadari langsung oleh para manajer pemerintahan daerah demi meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Dan salah satu agenda reformasi adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan dalam era reformasi yaitu dengan dikeluarkannya ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah pusat juga telah menerbitkan berbagai peraturan

perundang-undangan baik berupa Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dengan pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat serta telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik di Indonesia.

Dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Pemerintahan daerah dan DPRD sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya (Coryanata et al., 2007). Hal tersebut sangat berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah seperti APBD serta hubungan legislatif dan eksekutif di daerah (Ritonga, 2009).

Diharapkan DPRD melalui dewan akan lebih aktif dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati atau Walikota).

Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan perubahan pada pola dan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Perubahan pada pola pengawasan terkait dengan diberinya keleluasaan kepada pemda untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Sehubungan dengan hal itu maka peran dewan menjadi sangat meningkat dalam mengontrol kebijakan pemerintahan. Menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.

Menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap

pengelolaan anggaran. Secara umum, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: (1) fungsi legislatif (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), (2) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran), dan (3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Penelitian ini akan membahas fungsi dewan dalam pengawasan anggaran mulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan hingga pelaporan dan evaluasi anggaran yang dilakukan lembaga eksekutif. Permasalahannya adalah apakah dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada keuangan daerah (APBD) disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran mengingat anggota dewan umumnya berangkat dari politik (partai) ataukah lebih disebabkan karena faktor lain.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Pramono, 2002 dalam Rosseptalia, 2006). Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya adalah adanya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

Dalam hal ini, kinerja dewan dalam menjalankan fungsi legislasinya selalu menjadi perhatian khusus masyarakat karena dipercayakannya amanah pada anggota dewan untuk dapat mensejahterakan masyarakat. Akan tetapi, kepercayaan tersebut sekarang ini cenderung berkurang bahkan banyak yang

tidak mempercayai kinerja dewan. Hal tersebut disebabkan karena kinerja dewan yang kurang optimal dan belum ada komitmen organisasi yang kuat dari para anggota dewan. Sikap ketidakpercayaan inilah yang memotivasi penelitian ini dilakukan. Penelitian juga diharapkan dapat mengetahui seberapa besar pengetahuan dewan tentang anggaran yang mempengaruhi pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD), serta apakah komitmen organisasi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang pernah ditulis oleh Devi et al.,2010.Perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada obyek penelitian. Penelitian Devi et al.,2010, obyek penelitiannya adalah anggota DPRD Se-Karesidenan Kedu pada komisi Perekonomian dan Keuangan Daerah serta Badan Anggaran. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis ingin meneliti anggota DPRD pada provinsi Jawa Tengah dan dalam penulisan ini penulis tidak membatasi pada komisi Perekonomian dan Keuangan Daerah serta Badan Anggaran saja, namun semua komisi yang ada di libatkan dalam penelitian ini.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “PENGARUH PENGETAHUAN DEWAN TENTANG ANGGARAN TERHADAP PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH (APBD) DENGAN VARIABEL MODERATOR KOMITMEN ORGANISASI, AKUNTABILITAS, PARTISIPASI MASYARAKAT, DAN

TRANSPARANSI KEBIJAKAN PUBLIK” (Studi Empiris Pada DPRD Provinsi Jawa Tengah).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang disampaikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh pada hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah akuntabilitas berpengaruh pada hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh pada hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?
5. Apakah transparansi kebijakan publik berpengaruh pada hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memberikan bukti empiris bahwa pengetahuan anggaran akan mempengaruhi dewan dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

2. Untuk memberikan bukti empiris bahwa komitmen organisasi akan mempengaruhi hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).
3. Untuk memberikan bukti empiris bahwa akuntabilitas akan mempengaruhi hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).
4. Untuk memberikan bukti empiris bahwa partisipasi masyarakat akan mempengaruhi hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).
5. Untuk memberikan bukti empiris bahwa transparansi akan mempengaruhi hubungan pengetahuan dengan peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

D. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian ini dapat dipenuhi, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi para akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literature akuntansi sektor publik (ASP) terutama untuk pengembangan sistem pengendalian manajemen pada sektor publik.

Selanjutnya dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lain.

2. Bagi pemerintah daerah

Diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran DPRD dalam pengawasan anggaran (APBD) dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good government*).

3. Bagi partai politik

Dapat dijadikan sebagai acuan pada saat merekrut anggota dewan dan pengembangan kader partai.

4. Bagi peneliti

Dapat menambah wawasan dan pengetahuan baik secara teori maupun praktik dalam menganalisis serta menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan anggaran oleh dewan.

E. Sistematika Pembahasan

Secara garis besar, pembahasan penelitian ini akan dituangkan dalam lima bab, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan landasan teori meliputi: konsep anggaran sektor publik, fungsi anggaran sektor publik, norma umum

anggaran sektor publik, proses penyusunan anggaran sektor publik, pengertian keuangan daerah, pengertian dan fungsi dewan, pengetahuan dewan dan pengawasan keuangan daerah, komitmen organisasi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat dalam penyusunan anggaran dan transparansi kebijakan publik, kemudian menggambarkan hubungan antar variabel-variabel dalam model penelitian, kerangka teoritis, serta pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel penelitian, data, sumber data penelitian, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel, teknik pengujian data serta metode analisis data.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang gambaran umum penelitian, hasil analisis data dan pembahasan atas hasil analisis data.

BAB V KESIMPULAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, sehingga akan diperoleh kesimpulan akhir dari penelitian, keterbatasan penelitian serta saran-saran yang perlu dikemukakan untuk penelitian selanjutnya.