

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi telah membawa perubahan terhadap sistem politik, sosial, kemasyarakatan serta ekonomi sehingga menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintahan yang baik. Salah satu agenda reformasi yaitu adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah. Pada pemberlakuan UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004 merupakan tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI tahun 1954. Hal tersebut sangat berimplikasi pada perubahan dalam sistem pembuatan keputusan terkait dengan pengalokasian sumber daya dalam anggaran pemerintah daerah seperti APBD dan hubungan legislatif dan eksekutif di daerah (Ritango 2009 dalam Yulinda dan Lilik, 2010).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 132, menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Pasal 41, menyatakan bahwa Lembaga legislatif mempunyai fungsi yaitu (1) fungsi legislatif merupakan fungsi membuat perundang-undangan, (2) fungsi anggaran merupakan fungsi untuk menyusun anggaran dan (3) fungsi pengawasan merupakan fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif (Mayasari, 2009).

Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (pemerintah daerah) sangat penting dilakukan, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah (pusat) dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna. Pengawasan keuangan daerah (APBD) adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan-pendapatan daerah, dan pembelanjaan, pengeluaran- pengeluaran daerah berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang ditetapkan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD, DPRD dapat melakukan pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan (Halim, 2002:146).

Secara umum anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Sebelum anggaran diumumkan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri (Sopannah, 2004).

Realitasnya, peranan dewan ketika menyusun anggaran dimasa orde baru sangat kecil bahkan tidak ada, apalagi peran masyarakat. Dewan terkesan hanya memberikan pengesahan atas RAPED yang diajukan eksekutif dan praktis tidak diberi wewenang untuk mengubahnya (fungsi legislasi). Dengan adanya UU No. 32/2004 sebagai dampak positif dari reformasi, telah terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki *power*. Dewan tidak hanya diberi kekuasaan untuk bersama-sama dengan eksekutif menyusun anggaran (fungsi budgeting), eksekutif juga bertanggungjawab terhadap DPRD (fungsi controlling).

Disamping itu, diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah juga diikuti dengan pelimpahan wewenang dari pusat dan daerah yang diikuti pula pelimpahan dana. Pelimpahan dana ini dibarengi dengan

dilaksanakannya reformasi penganggaran dan reformasi sistem akuntansi keuangan daerah (Halim, 2003). Reformasi penganggaran yang terjadi adalah munculnya paradigma baru dalam pengawasan anggaran yang mengedepankan prinsip akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik. Selain itu, anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*), prinsip efisien dan efektif (*Value For Money*), keadilan dan kesejahteraan dan sesuai dengan disiplin anggaran (Mardiasmo, 2003 dalam Widyaningsih).

Pelaksanaan reformasi anggaran yang mengedepankan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik memerlukan Internal kontrol dan eksternal kontrol yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari dewan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran (sopana 2009).

Menurut Mardiasmo (2002), Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungj awaban yang berarti proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dilaporkan dan dipertanggungj awabkan kepada masyarakat dan DPRD. Menurut Wahyudi (2007) untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik

diperlukan partisipasi pimpinan instansi dalam penyusunan dan pengawasan keuangan daerah (APBD). Jadi dengan adanya akuntabilitas publik akan menambah pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD) akan semakin baik.

Achmadi dkk (2002) mengatakan bahwa partisipasi merupakan kunci sukses pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan peran sertanya masyarakat dalam kegiatan pemerintahan, sehingga berdampak pada proses evaluasi dan kontrol kinerja pemerintah dan menimalisir penyalahgunaan wewenang. Untuk mewujudkan anggaran yang efektif diperlukan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyusunan arah dan kebijakan anggaran. Dengan demikian, partisipasi masyarakat meningkatkan dapat pengawasan keuangan daerah.

Transparansi kebijakan publik merupakan suatu prinsip yang menjamin kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan atau keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Menurut Mardiasmo (2002:105) informasi tentang kebijakan pembuatan dan pelaksanaan, serta hasil yang telah dicapai dan dapat diakses atau didapatkan oleh masyarakat dengan baik dan terbuka, dengan adanya transparansi kebijakan publik ini,

akan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh anggota dewan.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Pramono, 2002). 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 pihak luar terhadap fungsi pengawasan yang akan memperkuat atau memperlemah fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya adalah akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

Penelitian Djawasa (2011) menunjukkan bahwa mengenai akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah, semakin tinggi akuntabilitas publik maka pengawasan keuangan daerah semakin meningkat. Penelitian Winarno (2007) menunjukkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, semakin tinggi pengetahuan dewan maka pengawasan keuangan daerah semakin meningkat.

Penelitian ini mengembangkan dari penelitian Rahmawati (2013), Djawasa (2011) dan Winarno (2007), adapun hal yang membedakan dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dengan menambahkan variabel partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Selain

itu, obyek yang digunakan berbeda yaitu Pada DPRD Kota Pati Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang dan berbagai faktor yang telah diuraikan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai: **“PENGARUH AKUNTABILITAS PUBLIK, PARTISIPASI MASYARAKAT, TRANSPARANSI KEBIJAKAN PUBLIK, DAN PENGETAHUAN DEWAN TERHADAP PENGAWASAN ANGGARAN KEUANGAN DAERAH (APBD) (Studi Empiris Pada DPRD Kota Pati Jawa Tengah)”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan untuk membatasi permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah pengetahuan Dewan berpengaruh terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji:

1. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas publik terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD).
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD).
3. Untuk mengetahui pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD).
4. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan Dewan terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD).

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

Peneliti ini memberikan pengetahuan sejauh mana pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik, dan pengetahuan dewan terhadap pengawasan anggaran keuangan daerah (APBD).

2. Bagi Para Anggota DPRD

Sebagai bahan evaluasi kinerja terhadap pengawasan anggaran (APBD) yang akan diperkuat atau diperlemah dengan adanya akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan

publik guna mencapai pemerintah yang baik (*Good Governance*), sehingga DPRD menjadi bagian yang paling terdepan dalam hal pengawasan keuangan daerah.

3. Bagi Para Akademisi

Dapat sebagai bahan tambahan dalam hal literatur pembelajaran mata kuliah Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Pemerintahan yang dapat berguna mengajarkan sistem yang digunakan dalam hal pengawasan dan dapat digunakan sebagai salah satu pedoman dalam pengembangan penelitian berikutnya.

4. Bagi Pemerintah Daerah

Dapat dijadikan sebagai salah satu cara untuk mencapai pemerintahan yang menuju *Good Governance* guna dapat menjalankan pemerintahan yang bersih serta sebagai salah satu cara untuk pencapaian otonomi daerah yang optimal dalam hal perkembangan pengawasan keuangan daerah.

5. Bagi masyarakat

Sebagai informasi yang termuat dalam penelitian ini diharapkan mampu menumbuhkan kepedulian (kesadaran) akan perlunya keterlibatan dalam perencanaan, penyusunan, dan pengawasan APBD.

E. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, penelitian ini akan diruangkan dalam lima bab pembahasan, adapun sistematika pembahasan yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan teori penelitian, penelitian terdahulu serta formulasi hipotesis dan kerangka pemikiran.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan berbagai hal, diantaranya: jenis penelitian, sampel penelitian, tempat penelitian, metode pengumpulan data, model penelitian, definisi operasional, dan pengujian hipotesis.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini hasil temuan dalam penelitian dan analisis secara kuantitatif dan kualitatif. Hasil yang didapat dalam penelitian berupa keseluruhan atau sebagian, baik yang sesuai maupun tidak sesuai dengan harapan umum peneliti. Dalam bab ini juga dipaparkan alasan kesesuaian dan ketidaksesuaian hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan penelitian, saran, dan keterbatasan penelitian.