

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penerapan Undang-Undang tentang Otonomi Daerah menuntut *good governance* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang harus mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Dewan) menjadi semakin strategis dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah dengan cara mengawasi penggunaan keuangan daerah (APBD).

Salah satu tujuan utama pemerintah adalah meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Sehubungan dengan itu pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya guna memenuhi keinginan masyarakat. Salah satu ciri yang penting dalam mewujudkan keseimbangan tersebut adalah berlangsungnya proses politik untuk menyelaraskan berbagai kepentingan yang ada di masyarakat.

Perubahan sistem politik, sosial, dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintah yang baik (*good public governance*). Tuntutan ini perlu dipenuhi dan disadari langsung oleh para manajer pemerintahan daerah. Seiring dengan PP No 105/2000 yang diganti menjadi PP No. 58/2005 mensyaratkan perlu diperlakukannya pertanggungjawaban

(akuntabilitas) dalam bentuk laporan keuangan (neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran) oleh kepala daerah.

Secara umum, lembaga legislatif (DPR/DPRD) mempunyai tiga fungsi yaitu: 1) Fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), 2) Fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran) dan 3) Fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Anggota dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

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 (Halim, 2004). Menurut Halim (2004), 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.

Pentingnya anggaran dalam suatu daerah dan dengan semakin kuatnya fungsi DPRD maka dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota DPRD sangat menentukan. Penyusunan kebijakan daerah yang sangat tepat tergantung pada pengetahuan dan kecakapan DPRD. Yudoyono (2008) mengatakan, bahwa DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajiban yang efektif serta menempatkan kedudukannya secara proposional, dengan kata lain jika setiap anggota DPRD mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknik penyelenggaraan pemerintah, kebijakan publik dan lain sebagainya.

Pengetahuan yang dibutuhkan dalam mewujudkan akuntabilitas publik melalui anggaran adalah pengetahuan tentang anggaran, dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi pemborosan dan kebocoran anggaran. Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: a) pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, b) dewan berwenang memerintahkan pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Penelitian Andriani (2002) dalam Setyawati (2010) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh dewan. Winarni dan Murni (2007) juga menyimpulkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Sementara Pramono (2002) dalam Coryanata (2007) menyebutkan bahwa

faktor-faktor yang menunjang fungsi pengawasan adalah adanya reformasi dan legitimasi wakil rakyat sedangkan faktor-faktor yang menghambat fungsi pengawasan adalah minimnya kualitas sumber daya manusia (SDM) dan kurangnya sarana dan prasarana.

Penelitian sejenis pernah dilakukan oleh Sopanah dan Mardiasmo (2003) dan hasilnya menunjukkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD. Pengaruh yang ditunjukkan adalah positif artinya semakin tinggi pengetahuan dewan tentang anggaran maka pengawasan yang dilakukan semakin meningkat. Disamping itu, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh anggota dewan.

Werimon dkk (2007) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh Dewan dan juga ditemukan adanya hubungan interaksi antara pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat yang memiliki pengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh Dewan. Sedangkan interaksi antara pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak memiliki pengaruh terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh Dewan. Hasil penelitian Werimon dkk (2007) ini merupakan studi empiris di propinsi Papua.

Kabupaten Grobogan mendapatkan sorotan yang cukup tajam dari masyarakat akibat adanya kasus korupsi yang dilakukan oleh Ketua DPRD. Ketua DPRD Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah, M Yaeni duduk sebagai terdakwa dalam sidang perkara anggaran fiktif pemeliharaan mobil dinas senilai Rp 1,95 miliar. Perbuatan tersebut dilakukan bersama sejumlah pejabat Sekretariat DPRD tahun 2006-2008, antara lain dengan merekayasa kuitansi. Hasil audit yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Tengah pada 29 Desember 2009 menyebutkan, akibat penyimpangan itu negara dirugikan sebesar Rp 1,95 miliar.

Target Pendapatan Kabupaten Grobogan tahun 2012 adalah sebesar Rp.1.297.756.363.000,- dan terealisasi sebesar Rp.1.323.837.610.516,- atau 102,01% dengan perincian target Pendapatan Asli Daerah sebesar Rp.88.139.303.000,- terealisasi sebesar Rp.105.463.320.984,- atau 119,66%, target Dana Perimbangan sebesar Rp.972.655.932.000,- terealisasi sebesar Rp. 976.816.606.098,- atau 100,43%, dan target lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah Rp.236.961.128.000,- terealisasi sebesar Rp. 241.557.683.434,- atau 101,94%. Berdasarkan data tabel tersebut diketahui bahwa Dana Perimbangan memberikan kontribusi terbesar dalam pendapatan APBD tahun 2012, yaitu sebesar 73,79%. Sedangkan komponen Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah menyumbang Pendapatan APBD sebesar 18,25% dan dari komponen Pendapatan Asli Daerah sebesar 7,97% ([www.grobogan.go.id](http://www.grobogan.go.id)).

Pengawasan keuangan daerah (APBD) secara efektif hanya dapat dilakukan oleh DPRD apabila anggotanya terdiri dari SDM yang berkualitas tinggi. Masalah utama yang dihadapi Daerah adalah kurangnya sumberdaya

manusia daerah yang berkualitas sehingga fenomena yang ada lemahnya pengawasan terhadap keuangan daerah (APDB). Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Yulinda Devi Pramita Lilik Andriyani (2010) tentang pengawasan keuangan daerah di DPRD Se-Karesidenan Kedu. Adapun perbedaan dengan penelitian sebelum pada penelitian ini dilakukan pada anggota Dewan di Kabupaten Grobogan, selain itu penelitian ini dilakukan menjelang Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2014, sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil kemungkinan cenderung dipolitisasi. Oleh sebab itu diperlukan suatu penelitian yang berkaitan dengan masalah ini.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah akuntabilitas mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah partisipasi masyarakat mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)?

5. Apakah transparansi kebijakan publik mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
2. Mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
3. Mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
4. Mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
5. Mengetahui pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang hendak dicapai dengan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Dapat meningkatkan dan memperdalam pengetahuan serta pemahaman penulis mengenai faktor–faktor yang mempengaruhi pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD) di Kabupaten Grobogan.

2. Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan khasanah ilmu pengetahuan serta referensi yang berguna bagi peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).