

BAB 1

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. (Pramita dan Andriani, 2010). 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. Kebijakan otonomi daerah digulirkan dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (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. Selain itu, Pemerintah Pusat juga telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP) yang berkaitan dengan otonomi daerah (Pangesti, 2013).

Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 12 tahun

2008 tentang Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang tersebut menjadi sangat penting karena akan membawa perubahan yang mendasar pada kehidupan sistem pemerintahan dan sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah (Pudjiastuti dan Nurdhiana, 2010).

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan (diskresi) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah tersebut agar tidak mengalami defisit fiskal. Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik, untuk mendukung menciptakan *good governance*. Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut agar pengelolaan keuangan dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* (Mardiasmo, 2009: 26-27).

Transparansi pengelolaan keuangan pemerintah daerah ditunjukkan dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah. 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 dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik (Sopanah dan Wahyudi, 2009). 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) (Pramita dan Andriani, 2010).

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) (Damar dan Hasibuan, 2012).

Pengelolaan Keuangan Daerah telah diatur melalui PP No. 71/2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, mensyaratkan perlu diperlakukannya pertanggungjawaban (akuntabilitas) dalam bentuk laporan keuangan (neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran) oleh kepala daerah. Dipihak lain dengan adanya otonomi daerah telah berakibat pada perubahan serta paradigma baru dalam proses pembuatan anggaran, sehingga nuansa transparansi dan partisipasi dalam pembuatan anggaran sudah ada perbaikan. Konsekuensi lain dari pelaksanaan kedua Undang-Undang Otonomi Daerah adalah daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat (Pangesti, 2013). Terlebih lagi dengan pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 64 Tahun 2013.

Dalam segi tanggung jawab, pemerintah harus menerapkan sistem dan pelaksanaan pengawasan yang efektif dan efisien, agar mampu mendeteksi

adanya kesalahan, kebocoran dan kegagalan yang dapat menimbulkan kerugian pada anggaran pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pengetahuan dewan tentang anggaran dianggap memadai dan mampu dalam pengawasan APBD apabila dewan mampu mendeteksi adanya pemborosan dalam penyusunan anggaran, dan mampu menyikapi agar anggaran yang telah disusun dapat berjalan secara efektif dan efisien. Selain itu dewan juga mampu melaporkan anggarannya secara akuntabel atau transparan dengan tidak mengesampingkan akan pentingnya partisipasi dari masyarakat (Palupi, 2012).

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Pramono, 2002 dalam Sopanah dan Wahyudi, 2009). Faktor internal (faktor dari dalam) merupakan faktor yang dimiliki oleh dewan, yang dapat berpengaruh langsung dalam pengawasan keuangan daerah, salah satunya pengetahuan anggota dewan tentang anggaran. Selanjutnya faktor eksternal merupakan pengaruh dari luar yang umumnya berpengaruh secara tidak langsung diantaranya akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

Dampak lain yang muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah satu prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan transparansi dan akuntabilitas publik. Tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya dalam mewujudkan *good governance* menurut Osborne and Gaebler (1992); OECD and World Bank (2000); LAN dan BPKP (2000) dalam Pangesti (2013) adalah :

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam manajemen pemerintah, lingkungan, ekonomi dan sosial.
2. Partisipasi, yaitu penerapan pengambilan keputusan yang demokratis serta pengakuan atas Hak Asasi Manusia (HAM), kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat/aspirasi masyarakat.
3. Akuntabilitas, yaitu kewajiban melaporkan dan menjawab dari yang dititipi amanah untuk mempertanggungjawabkan kesuksesan/kegagalan kepada penitip amanah sampai yang penitip amanah puas dan bila ada atau tidak puas dapat kena sanksi.

Palupi (2012) yang meneliti tentang pengaruh pengawasan keuangan daerah dengan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat sebagai moderasi. Penelitian ini dilakukan di DPRD Kabupaten Kebumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dapat disebut sebagai variabel moderasi karena dengan adanya variabel tersebut hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah menjadi meningkat.

Pangesti (2013) yang meneliti pengetahuan dewan tentang pengawasan daerah (APBD) dengan menggunakan variabel *moderating*. Penelitian ini dilakukan di DPRD Kabupaten Wonosobo. Hasil dalam penelitian ini adalah terdapat pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Akuntabilitas, partisipasi masyarakat, transparansi

kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan Palupi (2012) dan Pangesti (2013). Akan tetapi, penelitian ini dilakukan pada DPRD di Kabupaten Karanganyar pada tahun 2014, sedangkan penelitian Palupi (2012) dilakukan di DPRD Kabupaten Kebumen dan Pangesti (2013) dilakukan di DPRD Kabupaten Wonosobo.

Dengan memperhatikan penjelasan dalam latar belakang, penulis mengambil judul penelitian **“ANALISIS PENGETAHUAN DEWAN TEHADAP PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH (APDB) DENGAN AKUNTABILITAS DAN PARTISIPASI MASYARAKAT SEBAGAI VARIABEL *MODERATING* (Studi Empiris pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar)”**

B. Rumusan Masalah

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

1. Apakah pengetahuan dewan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah pengetahuan dewan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan akuntabilitas sebagai variabel *moderating*?
3. Apakah pengetahuan dewan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan partisipasi masyarakat sebagai variabel *moderating*?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).
2. Untuk menganalisis pengaruh pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan akuntabilitas sebagai variabel *moderating*.
3. Untuk menganalisis pengaruh pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan partisipasi masyarakat sebagai variabel *moderating*.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi DPRD

Bagi DPRD dapat menambah pengetahuan tentang pengawasan keuangan daerah terutama tentang anggaran, yang diharapkan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran dalam suatu anggaran.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menambah kepedulian akan ketertiban dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) agar dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat.

3. Bagi pemerintah daerah

Bagi pemerintah daerah diharapkan dapat menjadi masukan bagi eksekutif, dalam hal ini adalah aparat pemerintah daerah, dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam pengelolaan keuangan daerah (APBD).

4. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur ilmu akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen sektor publik di Indonesia, khususnya mengenai masalah yang berhubungan dengan pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Selain itu, juga dapat menambah pengetahuan dan pemahaman serta sebagai referensi pengetahuan, bahan diskusi, dan kajian lanjut bagi pembaca tentang masalah yang berkaitan dengan pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).

E. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, yang menjadi dasar untuk melakukan penelitian serta terdapat perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang anggaran sektor publik, keuangan daerah, pengawasan keuangan daerah, pengetahuan dewan, akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat serta kerangka penelitian dan pengembangan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan ruang lingkup penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan sampel, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, definisi operasional variabel, uji kualitas data dan teknik analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi deskripsi objek penelitian, hasil analisis data, dan pembahasannya.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian dan saran bagi penelitian selanjutnya.