

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada hakekatnya reformasi itu merupakan bagian dari dinamika organisasi. Maksudnya, perkembangan yang terjadi akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaruan dan perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Hanya saja reformasi dalam konteks Indonesia telah dipandang sebagai suatu perubahan yang bersifat radikal. Istilah reformasi dimaknai sebagai *“to change while preserving, to change without destroying”*, yang berarti reformasi adalah suatu proses mengubah atau menyesuaikan suatu sistem seraya memelihara substansinya, tanpa merusak sistem itu sendiri (Juliartha, 2009) dalam (Putriana, 2014).

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 tersebut adalah desentralisasi keuangan dan otonomi daerah (Mayasari, 2012).

Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan 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. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, kedua Undang-Undang tersebut 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 (Pangesti, 2013).

Dampak positif dari implementasi Undang-Undang tentang otonomi Daerah tersebut berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggota Dewan lebih aktif dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya ke dalam berbagai bentuk kebijakan publik. Dampak lain yang muncul dari implementasi tersebut adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai salah satu persyaratan penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi (Basri, 2008) dalam (Mayasari, 2012).

Menurut Krina (2003), Prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi

pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. `Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. (2) Transparansi, Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. (3) Partisipasi Masyarakat. Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung.

Implikasi positif lain dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi. Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi, dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota), seperti pelimpahan dana yang diikuti dengan dilaksanakannya reformasi penganggaran dan reformasi sistem akuntansi keuangan daerah (Abdul, 2003). Reformasi penganggaran yang terjadi memunculkan paradigma

baru dalam penyusunan anggaran yang mengedepankan budaya organisasi yang bersih, komitmen organisasi dewan yang dapat dipertanggungjawabkan dan prinsip akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi anggaran (Putriana, 2014).

Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa pengawasan atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dilakukan oleh DPRD. Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPR) terhadap lembaga eksekutif (pemerintah daerah) sangat penting dilakukan, sebab pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan pemerintah secara berdayaguna (Abdul, 2002) dalam (Utami dan Syofyan, 2013). Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: (1) pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, (2) dewan berwenang memerintah pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran (Astuti, 2015).

Lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi umum 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. Selain itu, apakah komitmen organisasi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik akan mempengaruhi hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD) (Pramita dan Andriyani, 2010).

Pengawasan keuangan daerah oleh DPRD harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki wewenang untuk menentukan arah dan kebijakan APBD. Apabila DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan arah dan kebijakan umum APBD), maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan mengalami banyak penyimpangan. Untuk memperkuat fungsi pengawasan, DPRD bisa membentuk badan ombudsmen yang berfungsi sebagai pengawas independen untuk mengawasi jalannya suatu lembaga publik (Utami dan Syofyan, 2013).

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

sehingga fenomena yang ada lemahnya pengawasan terhadap keuangan daerah (APDB). Oleh sebab itu diperlukan suatu penelitian yang berkaitan dengan masalah ini (Darma dan Hasibuan, 2012).

Pengawasan politik perlu dilakukan karena kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan. Hal ini disebabkan karena kinerja dewan yang kurang optimal dan belum adanya komitmen organisasi yang kuat dari para dewan dan di dukung oleh budaya organisasi di Indonesia yang mulai teracuni dengan adanya budaya KKN. Oleh karena itu pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) sangat penting untuk dilakukan. Hal ini semata demi terwujud serta tercapainya tujuan dari pengawasan politik. Karena berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat 1C menyebutkan bahwa : DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah (Putriana, 2014).

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 ini disebabkan karena kinerja

dewan yang kurang optimal dan belum ada komitmen organisasi yang kuat dari para anggota dewan (Astuti, 2015).

Pengetahuan dewan tentang anggaran dianggap memadai dan mampu dalam pengawasan APBD apabila dewan mampu mendeteksi adanya pemborosan dalam penyusunan anggaran, kebocoran 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) dalam (Astuti, 2015).

Pada kenyataannya, kondisi dan fungsi pengawasan saat ini memang belum bekerja dengan optimal sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena pengawasan itu justru dijadikan sebagai sarana penyimpangan politik karena budaya organisasi yang sudah mengakar di dalam tubuh organisasi kita, tak terkecuali DPRD, sudah dibutakan dengan adanya KKN dan mulai menggerogoti komitmen dewan di dalam organisasi pemerintahan. Maka, pengawasan pun belum memberikan kontribusi yang optimal karena belum mampu untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan melakukan koreksi perbaikan (Putriana, 2014).

Ada beberapa kasus yang terjadi dalam kaitan dengan lemahnya pengawasan terhadap keuangan daerah, seperti yang terjadi di daerah Kabupaten Kendal. Salah satu kasus atas penggunaan keuangan daerah untuk kepentingan pribadi adalah kasus dugaan korupsi pengadaan kursi

tribun Stadion Utama Kebondalem, seperti yang diberitakan dalam METROJATENG.COM pada tanggal 27 Juli 2015.

Utami dan Syofyan (2013) memberikan kesimpulan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran, partisipasi masyarakat tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah, sedangkan transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Darma dan Hasibuan (2012) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggota dewan tentang anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis 2 menunjukkan bahwa pengaruh antarpengertian anggota dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dimoderat variabel partisipasi masyarakat.

Penelitian Mayasari (2012), hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas Anggota Dewan berpengaruh terhadap pengawasan APBD. Kualitas Anggota Dewan ditunjukkan dengan tingkat pendidikan formal dan non formal, pelatihan tentang keuangan dan anggaran daerah, pengalaman dalam bidang organisasi dan politik praktis serta pengalaman sebagai Anggota Dewan. Akuntabilitas publik berpengaruh terhadap hubungan antara kualitas Anggota Dewan dengan pengawasan APBD. Dapat disimpulkan bahwa dengan adanya akuntabilitas publik dapat meningkatkan pengawasan APBD yang dilakukan oleh Anggota Dewan. Partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap hubungan antara kualitas Anggota Dewan dengan pengawasan APBD. Hal ini menunjukkan bahwa

dengan adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan pengawasan APBD yang dilakukan oleh Anggota Dewan. Penelitian ini juga membuktikan bahwa transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan antara kualitas Anggota Dewan dengan pengawasan APBD.

Putriana (2014) memiliki kesimpulan bahwa : (1) terdapat pengaruh antara Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD), (2) pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh budaya organisasi yang ada di lingkungan dewan, (3) pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh komitmen organisasi yang dimiliki oleh setiap anggota dewan, (4) pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh akuntabilitas publik, (5) pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah, namun partisipasi masyarakat sebagai pemoderasi tidak memperkuat pengaruh terhadap keduanya, (6) pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah, namun jika dimoderasi oleh transparansi kebijakan publik tidak memperkuat pengaruhnya tersebut.

Astuti (2015) menyimpulkan bahwa : (1) pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengawasan dewan pada

keuangan daerah, (2) komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah, (3) akuntabilitas berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah, (4) partisipasi masyarakat tidak berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah, (5) transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah.

Penelitian Pangesti (2013) menunjukkan bahwa variabel akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan dengan pengawasan keuangan daerah. Palupi (2012) menyatakan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dapat disebut sebagai variable moderasi karena dengan adanya variabel tersebut hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah menjadi meningkat.

Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian kembali dengan mengambil pembahasan mengenai hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD) yang terkait dengan prinsip good governance, komitmen organisasi, dan budaya organisasi

dikarenakan ditemukan ketidak-konsistenan terhadap hasil yang diperoleh. Selain itu, ditemukannya penyimpangan dana anggaran di Kabupaten Kendal seperti yang telah disebutkan diatas.

Rujukan penelitian ini menggabungkan beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yaitu oleh Utami dan Syofyan (2013), Mayasari (2012), Putriana (2014), Astuti (2015), dan Pangesti (2013). Kemudian penelitian ini akan memiliki judul **“Pengaruh Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan Variabel Moderating (Studi Empiris pada DPRD Kabupaten Kendal).”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian sebagai berikut :

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

4. 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 penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
2. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
3. Untuk menganalisis pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
4. Untuk menganalisis pengaruh akuntabilitas terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

5. Untuk menganalisis pengaruh partisipasi masyarakat terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
6. Untuk menganalisis pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi peneliti hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap pengawasan keuangan daerah.
2. Bagi penelitian selanjutnya diharapkan dapat menjadi pedoman untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang pengawasan pada pemerintah daerah, sehingga objek yang diteliti lebih luas lagi.
3. Bagi pemerintah daerah diharapkan penelitian ini bisa memberikan masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran DPRD dalam pengawasan anggaran.
4. Untuk masyarakat diharapkan mampu mengawasi agar anggota dewan yang seharusnya sebagai pengawas keuangan daerah justru ikut atau mendukung penyelewengan keuangan daerah.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman dan untuk mencapai sasaran yang diinginkan, maka pembahasan mengenai determinasi hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada

keuangan daerah ini dibahas dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini membahas mengenai deskripsi teoritis variabel, tinjauan penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran, dan perumusan hipotesis.

BAB III Metode Penelitian

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, populasi, sampel dan pengambilan sampel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan pengukurannya, dan metode analisis data.

BAB IV Analisis Data dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang penyajian dan analisis data. Pada bab ini disajikan dan dijelaskan tentang analisis data dan pembahasan atas hasil analisis yang merupakan jawaban atas hipotesis yang telah dikemukakan.

BAB V Penutup

Bab ini berisi tentang simpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, serta saran-saran yang perlu untuk disampaikan baik untuk subyek penelitian maupun bagi penelitian selanjutnya.