

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik, sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No.22 Tahun 1999 yang diubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah diantaranya, dalam pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah mencakup pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan otonomi daerah telah menunjukkan bergulirnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang penuh prakarsa dari diri pemerintah daerah itu sendiri. Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang lebih besar dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan tujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD merupakan salah satu aspek penting yang akan menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi. Untuk

mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu diperlukan peran DPRD yang merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pasal 132, menyatakan DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Artinya ada peran pengawasan yang harus dilakukan oleh DPRD untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah (di pusat) dan menjaga kelancaran jalannya pemerintahan di daerah secara efektif.

Jadi jelaslah bahwa peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah sangat besar dan memiliki nilai sangat strategis sebagai upaya untuk menciptakan pemerintahan yang transparan, akuntabel, efisien, efektif dan ekonomis. Walaupun pada kenyataannya masih terdapat permasalahan dan kelemahan yaitu masih rendahnya peranan lembaga legislatif dalam hal ini DPRD dalam keseluruhan proses atau siklus anggaran, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan maupun pengawasan program kerja lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah). Akibatnya program kerja yang ada dalam anggaran daerah belum sesuai dengan prioritas dan preferensi daerah. Program kerja tersebut cenderung merupakan arahan dari pemerintah atasan, yaitu Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Propinsi.

Berdasarkan pandangan Sastroatmodjo (1995) dalam Winarna dan Murni (2007), Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik.

Dalam pendekatan behaviorisme, individu adalah yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Prmono, 2002 dalam Coryanata, 2007). 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 penelitian ini, faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, dapat disebut juga sebagai faktor langsung maupun tidak langsung. Faktor langsung yang dimaksud adalah faktor-faktor yang secara langsung mempengaruhi peran DPRD

sebagai pengawas keuangan daerah, sedangkan faktor tidak langsung adalah faktor-faktor yang memoderasi hubungan antara faktor-faktor langsung dan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Faktor-faktor langsung tersebut seperti diungkap dalam penelitian-penelitian terdahulu adalah, *personal background*, *political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran, sedangkan faktor-faktor tidak langsung adalah partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik.

Syahrudin dan Taifur (2001) serta La Palombara (1974) dalam Winarna dan Murni (2007) mengemukakan bahwa peran dan kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya tidak saja ditentukan oleh kualitas tetapi juga dipengaruhi oleh perilaku dan sikap anggotanya. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal (latar belakang, sosialisasi, nilai dan ideologi), pengalaman politik dan sifat pemilih (La Palombara, 1974; dalam Winarna dan Murni, 2007). Hal ini sejalan dengan pendapat Yudoyono (2000) dalam Winarna dan Murni (2007) menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai.

Murni dan Witono (2004) dalam Winarna dan Murni (2007) melakukan penelitian mengenai pengaruh *personal background* dan *political background*

terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Dalam penelitian Murni dan Witono, faktor *personal background* yang terdiri dari jenis kelamin, usia, strata pendidikan, bidang pendidikan, dan latar belakang pekerjaan, hanya strata pendidikan saja yang berpengaruh signifikan terhadap peran dewan dalam pengawasan keuangan daerah. Sedangkan untuk variabel *political background* yang terdiri dari pengalaman di DPRD, pengalaman politik, asal parpol, ideologi parpol, dan asal komisi, hanya asal parpol dan asal komisi saja yang berpengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa *personal background* dan *political background* mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Indriani (2002) meneliti pengaruh pengetahuan dan RPPs terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Hasil penelitiannya menyatakan bahwa pengetahuan berpengaruh terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Penelitian yang menguji apakah adanya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik akan meningkatkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan pernah dilakukan oleh Sopanah (2005). Ia menemukan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Begitu juga ditemukan adanya hubungan interaksi antara pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat adanya hubungan signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan

yang dilakukan oleh dewan. Penelitian sejenis kembali dilakukan oleh Andriyani dan Devi (2010), dan hasilnya masih sama yaitu partisipasi masyarakat berpengaruh secara signifikan terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan peran pengawasan dewan pada keuangan daerah, sedangkan transparansi kebijakan publik berpengaruh secara tidak signifikan terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan peran pengawasan dewan pada keuangan daerah.

Belum konsistennya hasil penelitian-penelitian terdahulu serta masih sedikitnya penelitian yang dilakukan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, disamping juga masih terbatasnya penelitian di sektor publik, mendorong peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERAN DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH”**. Penelitian ini menggabungkan penelitian-penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007) di Karesidenan Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan judul penelitian, “Pengaruh *personal background, political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah” dan penelitian yang dilakukan oleh Werimon (2007) di Provinsi Papua, dengan judul penelitian, “Pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD)”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya

adalah dalam hal obyek dan lingkup penelitiannya. Dalam penelitian ini, peneliti ingin meneliti peran DPRD di daerah tempat tinggalnya yaitu Magelang, agar peneliti dapat merasakan manfaat langsung penelitian ini untuk daerahnya. Dengan perluasan area survei dan obyek penelitian yang berbeda diharapkan dapat menyempurnakan penelitian sebelumnya.

B. BATASAN MASALAH

Dalam penelitian ini, terdapat ruang lingkup pengukuran untuk mengukur variabel terkait, diantaranya:

1. Variabel *personal background* yang terdiri dari jenis kelamin, usia, pendidikan terakhir, bidang pendidikan dan latar belakang pekerjaan.
2. Variabel *political background* yang terdiri dari pengalaman politik, pengalaman sebagai anggota DPR/DPRD, asal parpol, latar belakang ideologi parpol dan asal komisi.
3. Untuk variabel moderasi yaitu partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik merupakan persepsi dari anggota DPRD.

C. RUMUSAN MASALAH

Masalah penelitian dapat dirumuskan dalam pertanyaan berikut: Apakah peran DPRD dalam pengawasan APBD dipengaruhi oleh banyak faktor, baik faktor langsung (*personal background, political background, dan pengetahuan dewan tentang anggaran*) maupun faktor tidak langsung (*partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik*)?

D. TUJUAN PENELITIAN

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah: Untuk menguji dan memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh dari faktor-faktor yang diduga mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan anggaran, baik faktor langsung (*personal background, political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran) maupun faktor tidak langsung (partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik).

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Aspek Teoritis.

Di dalam aspek teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen di sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan akan dapat memberikan sumbangan bagi penelitian berikutnya.

2. Aspek Praktis.

- a. Bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai bagaimana peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sehingga akan dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi dan menilai kinerja DPRD yang bersangkutan.

- b. Bagi DPRD, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah dan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Sehingga DPRD diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.
- c. Bagi partai politik, sebagai masukan dalam melakukan evaluasi dan seleksi terhadap kader/calon legislatif bagi masing-masing partai.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. LANDASAN TEORI

1. Keuangan daerah

Menurut pasal 1 ayat (5) PP. No. 58 tahun 2005, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Menurut UU No. 33 tahun 2004 Pasal 1 ayat (17), APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

2. Pengawasan keuangan daerah

Pengawasan mengacu pada tindakan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk turut mengawasi kinerja pemerintahan. Fungsi DPRD terkait pengawasan sesuai UU No. 32/2004 adalah kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Pengawasan oleh DPRD adalah pengawasan terhadap kebijakan bukan pemeriksaan. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran perlu dilakukan untuk memantau