

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Otonomi daerah adalah wewenang otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat (UU No. 31 Tahun 2004). Tujuan utama dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian di daerah. Otonomi daerah merupakan wujud nyata untuk mendukung terselenggaranya *good governance*. *Good governance* itu sendiri merupakan suatu konsep pendekatan yang berorientasi pada pembangunan sektor publik.

Pada dasarnya terkandung terdapat tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu : 1) Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, 2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Otonomi daerah yang luas bertanggungjawab membawa perubahan pada pola dan sistem pengawasan dengan pemeriksaan yang diberikan keleluasan kepada Pemerintah Daerah (PEMDA) untuk mengatur dan mengurusnya, maka diperlukan manajemen keuangan daerah

yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel (Mardiasmo, 2002).

Pemerintah daerah merupakan daerah otonomi yang berhubungan langsung dengan masyarakat, sehingga diharapkan pemerintah daerah ini lebih mengerti dan memahami aspirasi yang ada dalam masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah daerah diharapkan juga bersifat demokratis, transparan, serta bertanggung jawab. Harapan ini dapat terwujud jika seluruh komponen pemerintah daerah dapat berfungsi dengan baik termasuk DPRD. Peraturan Pemerintah (PP) nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban 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.

Fenomena pengawasan keuangan di Indonesia khususnya pemerintah daerah merupakan sesuatu hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut. Ternyata di dalam keuangan pemerintah daerah masih banyak penyimpangan - penyimpangan yang berhasil ditemukan oleh badan pemeriksa keuangan dalam pelaksanaan audit laporan keuangan pemerintah. Fungsi dewan dalam pengawasan anggaran mulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan hingga pelaporan dan evaluasi anggaran yang dilakukan lembaga legislatif. Permasalahannya adalah apakah dewan dalam menjalankan fungsi pengawasan pada keuangan daerah (APBD) disebabkan oleh pengetahuan anggaran yang dimiliki oleh anggota dewan mengingat secara umum anggota dewan berasal dari politik (partai) ataukah lebih disebabkan karena permasalahan lain. Pengawasan

keuangan daerah (APBD) secara efektif hanya dapat dilakukan oleh DPRD apabila anggotanya terdiri dari SDM yang berkualitas tinggi (Darma dan Hasibuan , 2012).

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 atau pusat dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna (Halim, 2002), sedangkan menurut (Pramono, 2002) menjelaskan bahwa pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan langsung oleh dewan. Salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran, sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari pihak luar terhadap fungsi pengawasan yang akan memperkuat atau memperlemah pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

Pengetahuan dewan tentang anggaran juga berkaitan dengan pengetahuan dewan tentang Undang – undang atau Peraturan – Peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan PP No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 132 dan 133 yang mengatakan DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD (Manginte *dkk*, 2015). DPRD dituntut menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran. Untuk itu, pengetahuan dasar ekonomi dan anggaran daerah harus dikuasai oleh anggota

DPRD. Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran ini berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun seminar tentang anggaran yang diikuti oleh anggota dewan. Penelitian yang dilakukan (Andriani, 2002; Sopanah, 2002) menemukan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh dewan.

Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar – benar dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana maupun pelaksanaan anggaran tersebut. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi pimpinan instansi dalam penyusunan dan pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian yang dilakukan oleh (Coryanata, 2007) menunjukkan bahwa akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap pengetahuan dewan tentang pengawasan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD) sedangkan penelitian (Juliastuti, 2013) menunjukkan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.

Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan peran dan sertanya masyarakat dalam kegiatan pemerintahan, sehingga berdampak pada proses evaluasi dan kontrol kinerja pemerintah dan meminimalisir penyalagunaan wewenan. Partisipasi

masyarakat dalam pengelolaan APBD, yakni dengan menciptakan visi bersama sebagai dasar penyusunan dan penggunaan APBD, selanjutnya diperlukan pengawasan masyarakat terhadap implementasi APBD. Partisipasi merupakan kunci sukses pelaksanaan otonomi daerah karena menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Untuk mewujudkan anggaran yang efektif diperlukan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyusunan arah dan kebijakan anggaran (Utami dan Efrizal, 2013). Peran dewan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah akan dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam advokasi anggaran. Penelitian yang dilakukan (Ferdinant *dkk*, 2013) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh positif dengan fungsi dewan dalam pengawasan APBD.

Aspek penting partisipasi masyarakat akan tercipta bila didukung dengan transparansi kebijakan publik dalam rangka pengawasan pengelolaan anggaran. Transparansi kebijakan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan pengawasan serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Menurut (Mardiasmo, 2002) 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, akan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh anggota dewan. Penelitian yang dilakukan (Coryanata, 2007) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat memiliki hubungan signifikan antara pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).

Budaya politik juga memiliki pengaruh terhadap kinerja anggota DPRD dalam pengawasan APBD. Budaya politik terkait dengan segala sesuatu yang mengatur kekuasaan masyarakat dalam mengarahkan kehidupan masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaknya bersama. Perilaku politik merupakan cerminan dari budaya suatu masyarakat, sehingga peningkatan kinerja pengawasan terhadap APBD akan di capai oleh setiap anggota DPRD, jika di dalam dirinya terbentuk suatu kesadaran untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Penelitian sebelumnya tidak menunjukkan budaya politik sebagai variabel moderating sebagai pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian sebelumnya masih menunjukkan ketidakkonsistenan dan hal inilah yang membuat peneliti tertarik untuk melanjutkan penelitian dari peneliti sebelumnya yang akan dilakukan pada pemerintah daerah Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan pengetahuan dan pengetahuan anggota DPRD dalam pengawasan dan penganggaran keuangan daerah (APBD) serta pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik, dan budaya politik sebagai variabel yang akan memperkuat atau memperlemah hubungan antara pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dengan pengawasan APBD.

Penelitian ini mengacu pada beberapa penelitian terdahulu seperti Andriani R (2002), Sopanah (2002), Manginte dkk (2015), Coryanata (2007), Ferdinant dkk (2013), Dewa Gede dkk (2014), Arie W (2012), perbedaan pada penelitian

sebelumnya adalah penambahan variabel moderating yaitu budaya politik. Penambahan variabel budaya politik karena adanya pengaruh perilaku yang akan mempengaruhi peran dewan untuk mengutamakan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh pengetahuan Dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik dan budaya politik sebagai variabel pemoderasi”**

B. Batasan Masalah

Batasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan suatu pelebaran pokok masalah agar penelitian dapat fokus atau lebih terarah dan memudahkan pembahasan agar tujuan dari penelitian akan tercapai. Beberapa batasan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Faktor pendukung yang digunakan dalam penelitian ini adalah akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik dan budaya politik.
2. Adapun sampel dari penelitian ini adalah Anggota DPRD di Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah?
2. Apakah akuntabilitas publik berpengaruh positif terhadap pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah?
3. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah?
4. Apakah transparansi kebijakan publik berpengaruh positif terhadap pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah?

5. Apakah budaya politik berpengaruh positif terhadap pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian masalah diatas, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk membuktikan secara empiris bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai hubungan positif dalam pengawasan keuangan daerah.
2. Untuk membuktikan secara empiris bahwa akuntabilitas publik mempunyai hubungan positif antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.
3. Untuk membuktikan secara empiris bahwa partisipasi masyarakat mempunyai hubungan positif antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.
4. Untuk membuktikan secara empiris bahwa transparansi kebijakan publik mempunyai hubungan positif antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.
5. Untuk membuktikan secara empiris bahwa budaya politik mempunyai hubungan positif antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.

E. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan bermanfaat untuk :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambahkan wawasan dan pengetahuan penelitian tentang sistem akuntansi sektor publik dan fungsi dewan dalam pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademis

Bagi para akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen sektor publik. Selanjutnya, dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lanjutan.

b. Bagi Pemerintah

Bagi pemerintah daerah, diharapkan sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan kinerja DPRD dalam pengawasan APBD dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).