

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut hal ini dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 tahun 2011, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sedangkan menurut Kuswandi (2016) Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (pasal 4) dijelaskan keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat serta pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam

suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

### **2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan pemerintah daerah.

Adapun prinsip penyusunan APBD menurut Permendagri No. 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD tahun 2018:

1. Sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
2. Tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, bertanggungjawab dan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.
3. Tepat waktu, sesuai tahapan dan jadwal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Transparan, untuk memudahkan masyarakat mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD.
5. Partisipatif, dengan melibatkan masyarakat

6. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

### **2.1.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah tingkat Kabupaten di seluruh Indonesia (Wikipedia, 2017). Sedangkan menurut Nurcholis (2007) DPRD Kabupaten adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah Kota yang bersangkutan dan anggota DPRD Kabupaten dipilih dari partai politik dalam pemilu. Marbun (2006) menyatakan bahwa anggota DPRD diresmikan secara administrasi dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas Nama Presiden sebagai Kepala Negara, adapun masa keanggotaan DPRD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 (Pasal 308) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri Pendidikan dan Pelatihan sebagaimana yang dimaksud dilaksanakan secara berkala bagi kepala dan wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD, perangkat daerah dan pegawai negeri

sipil daerah serta kepada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran.

DPRD merupakan lembaga yang terkait dengan pengawasan keuangan daerah yang memiliki posisi dan fungsi strategis. Didalam Peraturan Pemerintah (PP) RI No. 58 Tahun 2005 (Pasal 132) tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Pengawasan terhadap APBD dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat kelengkapan lain yang dibentuk dalam peraturan tata tertib DPRD.

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 (Pasal 375) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Pimpinan
- b. Badan musyawarah
- c. Komisi
- d. Badan Legislasi Daerah
- e. Badan anggaran
- f. Badan kehormatan

- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Menurut Winarna dan Murni (2007) fungsi DPRD sebagai pengawas keuangan daerah adalah untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Sedangkan suatu pengawasan dikatakan efektif apabila mempunyai karakteristik sebagai berikut (Adisasmita, 2011):

1. Pengawasan mudah dipahami
2. Pengawasan memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu
3. Pengawasan bersifat ekonomis
4. Pengawasan diterima oleh pekerja/pegawai dan pimpinan

Nurcholis (2007) menyatakan bahwa anggota DPRD mempunyai hak sebagai berikut

- a. Interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Bupati mengenai kebijakan pemerintah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat.
- b. Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah baik itu Kabupaten/Kota atau Provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- c. Menyatakan pendapat terhadap kebijakan dan implementasi kepala daerah baik itu Bupati/Gubernur
- d. Mengajukan rencana Peraturan Daerah
- e. Mengajukan pertanyaan adalah anggota DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan kepada Bupati
- f. Menyampaikan usul dan pendapat adalah anggota DPRD mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat.
- g. Memilih dan dipilih adalah anggota DPRD mempunyai hak memilih dan dipilih menjadi anggota/pimpinan dari alat kelengkapan DPRD
- h. Membela diri adalah anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji , kode etik atau tidak melaksanakan maka anggota dewan diberi kesempatan untuk membela diri kepada Badan Kehormatan DPRD
- i. Imunitas adalah hak anggota DPRD untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal dalam lembaga tersebut tanpa boleh dituntut dimuka pengadilan.
- j. Protokoler adalah hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara

kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

- k. Keuangan dan administratif adalah anggota DPRD mempunyai hak memperoleh tunjangan atas tugas dan wewenangnya yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Fungsi DPRD dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi:

- 1) Fungsi legislasi yaitu fungsi DPRD membuat peraturan perundang-undangan.
- 2) Fungsi anggaran fungsi DPRD dalam penyusunan anggaran
- 3) Fungsi pengawasan yaitu fungsi DPRD dalam mengawasi kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan kebijakan publik lainnya secara konsisten.

Sedangkan Marbun (2006) menyatakan bahwa fungsi DPRD Kabupaten/Kota adalah

1. Fungsi legislasi, yang dimaksud fungsi legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/walikota.

2. Fungsi anggaran, yang dimaksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk untuk anggaran pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.
3. Fungsi pengawasan, yang dimaksud fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang peraturan daerah, dan keputusan Bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

#### **2.1.4 Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran**

Pengetahuan adalah informasi atau maklumat yang diketahui atau disadari oleh seseorang, pengertian lain pengetahuan adalah gejala yang ditemui dan diperoleh manusia melalui pengamatan akal (<https://id.m.wikipedia.org>)

Sedangkan menurut Sari (2016) Pengetahuan dewan tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah/APBD. Sari (2010) mengemukakan pengetahuan dewan tentang anggaran berasal dari kemampuan anggota dewan yang



diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan.

Menurut Haryani (2011) pengetahuan dewan tentang anggaran erat kaitanya dengan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota dewan. Fungsi penganggaran menempatkan anggota DPRD untuk selalu ikut dalam proses penganggaran bersama-sama dengan eksekutif. Fungsi pengawasan DPRD memberikan kewenangan dan pengawasan kinerja eksekutif dalam melaksanakan APBD.

Efendi (2015) menjelaskan anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Kenis (1979) mengemukakan bahwa anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, penilaian kinerja dan motivasi. Adanya pengetahuan mengenai tujuan anggaran dan informasi mengenai ketercapaian tujuan suatu anggaran akan memberikan dasar kepada manajer untuk melakukan pengukuran secara efisien, pengidentifikasian masalah, dan pengendalian biaya.

Menurut Coryanata (2007) bahwa dalam menjalankan fungsi dan peran anggota dewan, kapasitas dan profesi dewan sangat

ditentukan oleh kemampuan *bargaining position* dalam memproduksi sebuah kebijakan. Kapabilitas dan kemampuan dewan yang harus dimiliki antara lain pengetahuan, ketrampilan, dan pengalaman dalam menyusun berbagai peraturan daerah selain kepiawaian dewan dalam politik mewakili konstituen dan kepentingan kelompok dan partainya. Dalam situasi tersebut anggota DPRD dituntut untuk (Haryani, 2011):

- 1) Keterampilan dalam membaca anggaran
- 2) Ikut dalam proses anggaran bersama eksekutif
- 3) Kemampuan terlibat dalam proses anggaran di daerah.

#### **2.1.5 Pengawasan Keuangan Daerah**

Haryani (2011) menyatakan bahwa Pengawasan adalah suatu rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Pengawasan dilakukan untuk menjamin semua kebijakan program dan kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Sedangkan Effendi (2003) menyatakan bahwa pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan dan tujuan utama dari pengawasan bukan untuk mencari kesalahan, melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal.

Adisasmita (2011) menyatakan bahwa pengawasan merupakan suatu proses dengan mana prestasi pekerjaan dipantau, tindakan perbaikan diambil manakala prestasi tidak seperti yang direncanakan, pengawasan memiliki tujuan:

1. Menjamin pekerjaan mengikuti rencana
2. Mencegah kekeliruan
3. Memperbaiki efisiensi
4. Mewujudkan ketertiban dan pekerjaan
5. Memperbaiki kekeliruan secara lebih mudah dan meyakinkan
6. Mengenali dan menggambarkan prestasi yang maksimal
7. Memperbaiki kualitas manajemen secara keseluruhan.

Halim (2002) menyatakan bahwa pengawasan keuangan daerah adalah segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan daerah berlangsung sesuai dengan rencana, aturan-aturan, dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Kuswandi (2016) pengawasan keuangan daerah adalah kegiatan yang dilakukan agar pengeluaran-pengeluaran daerah benar-benar digunakan sebagai yang diharapkan, sedang dipihak lain agar supaya penerimaan-penerimaan daerah dapat disetor ke Kas Daerah secara tepat waktu, serta agar jumlah-jumlah yang telah ditetapkan dapat direalisasikan guna menutupi pengeluaran-pengeluaran daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus pada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD hal ini dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 42 ayat 1C menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Daerah dan peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional didaerah.

Coryanata (2007) menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh dewan dapat berupa pengawasan secara langsung dan tidak langsung serta *preventif* dan *represif*. Pengawasan langsung dilakukan secara pribadi dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa, dan mengecek sendiri ditempat pekerjaan dan meminta langsung dari pelaksana dengan cara inspeksi. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan cara mempelajari laporan yang diterima dari pelaksana. Pengawasan *preventif* dilakukan melalui *pre-audit*

yaitu sebelum pekerjaan dimulai. Pengawasan *represif* dilakukan melalui *post-audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat inspeksi.

Sari (2010) menyatakan bahwa agar fungsi pengawasan dapat berjalan secara efisien dan efektif, maka diperlukan adanya pengorganisasian proses yang baik dan terarah, tahap demi tahap pengawasan dituangkan dalam suatu rencana kerja disertai dengan penjadwalan serta keterlibatan berbagai pihak dari dalam maupun luar DPRD. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dijelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dijelaskan bahwa:

1. Kepala daerah adalah gubernur bagi daerah provinsi atau bupati bagi daerah atau kabupaten atau walikota bagi daerah kota, Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota

dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah

2. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah, termasuk Qanun yang berlaku di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan peraturan daerah (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua
3. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang
4. Prioritas dan Plafon Anggaran yang selanjutnya disingkat PPA adalah program prioritas dan batas patokan maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD setelah disepakati dengan DPRD.
5. Rencana Kerja dan Anggaran SKPD yang selanjutnya disingkat RKA-SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program, dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 33 Tahun 2017, tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018. Adapun tahapan dan proses penyusunan APBD adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan RKPD
2. Penyampaian rancangan KUA dan PPAS oleh ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kepada kepala daerah
3. Penyampaian rancangan KUA dan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD
4. Kesepakatan antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan KUA dan PPAS
5. Penerbitan surat edaran Kepala Daerah perihal pedoman penyusunan RKA-SKPD dan RKA-PPKD
6. Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD
7. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD
8. Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah
9. Menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur untuk di evaluasi
10. Hasil evaluasi rancangan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD

11. Penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD sesuai hasil evaluasi yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD tentang penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD

12. Penyampaian keputusan DPRD tentang penyempurnaan rencana peraturan daerah tentang APBD kepada Menteri Dalam Negeri/ Gubernur

13. Penetapan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi

14. Penyampaian peraturan daerah tentang APBD dan peraturan daerah tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan mengenai struktur APBD yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah, dana perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah
2. Belanja Daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, (pasal 36) belanja daerah meliputi



belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan dan belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan

3. Pembiayaan Daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, pembiayaan daerah meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Halim (2002) menyatakan bahwa pengawasan 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 telah ditetapkan. Selanjutnya, tujuan pengawasan APBD secara rinci adalah

1. Untuk memastikan APBD yang disusun benar-benar sesuai dengan rencana strategik dan prioritas program yang telah ditetapkan
2. Untuk memastikan bahwa pelaksanaan APBD tersebut benar-benar sesuai dengan anggaran, aturan-aturan, dan tujuan yang telah ditetapkan
3. Untuk memastikan bahwa pelaksanaan APBD yang bersangkutan benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Hambatan-hambatan yang sering dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan oleh APBD disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Menurut Haryani (2011) Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, Sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari pihak luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, seperti transparansi kebijakan publik. Adapun faktor internal tersebut menurut (Estiningsih, 2005) adalah

1. Kualitas anggota DPRD

Sumber daya manusia dari anggota legislatif yakni menyangkut tingkat pendidikan formal, pengetahuan, pengalaman, kepemimpinan, keahlian dan kemampuan anggota.

2. Sarana

Sarana ini meliputi fasilitas kerja, sarana penelitian, dan kepustakaan yang dapat membantu wawasan dan pengetahuan anggota dewan, kekurangan tenaga sekretariat dan staf ahli yang membantu tugas kerja DPRD.

3. Iklim politik dari dalam dewan sendiri

Iklim politik internal dalam dewan ini menyangkut peta pertimbangan kekuatan anggota didalam majelis, termasuk keharmonisan hubungan yang konstruktif antar personal anggota.

4. Minimnya komunikasi anggota DPRD dengan masyarakat.

Kurangnya komunikasi dapat menyebabkan aspirasi yang berasal dari masyarakat kurang tertampung.

5. Kurangnya komitmen dari para anggota DPRD.

Banyak janji-janji dalam berkampanye dalam pemilihan umum tidak terealisasi, sehingga banyak masyarakat yang merasa dibohongi. Kondisi ini menyebabkan banyak masyarakat yang tidak menaruh kepercayaan lagi kepada anggota DPRD.

6. Manajemen dan hubungan tata kerja yang tidak efektif dan efisien.

Sedangkan faktor eksternal yang dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan pengawasan APBD adalah (Estiningsih, 2005):

1. Pola rekrutmen anggota legislatif yang feodal

Prosedur rekrutmen calon belum berorientasi pada kualitas melainkan sebatas popularitas, serta belum maksimalnya pembinaan terhadap anggota kader.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Feodal adalah susunan masyarakat yang dikuasai oleh kaum bangsawan, sedangkan Feodalisme adalah sistem sosial atau politik yang

memberikan kekuasaan yang besar kepada golongan bangsawan (<http://kbbi.web.id>).

2. Campur tangan pemerintah (eksekutif) masih dominan terhadap fungsi legislasi dan pengawasan dari DPRD

Fungsi legislasi misalnya dalam menyiapkan suatu peraturan daerah rancangan lebih banyak yang berasal dari pihak eksekutif dari pada pihak legislatif, dalam bidang pengawasan pihak eksekutif justru lebih banyak perangkatnya dari pada pihak legislatif. Eksekutif lebih bisa fleksibel dalam melakukan pengawasan hal ini dikarenakan didukung oleh sarana prasarana yang lebih memadai dengan aparaturnya yang berkualitas dengan memiliki keahlian yang mendalam dibidang pengawasan, sedangkan pihak legislatif sarana dan prasarana sangat terbatas.

3. Kesadaran politik masyarakat yang relatif masih rendah

Banyak masyarakat yang tidak sadar bahwa ia adalah bagian dari suatu pemerintah. Masyarakat adalah warga negara yang satu sisi menjadi obyek pembangunan, porsi dalam memahami posisi tentang hak-hak dan kewajiban warga negara juga belum proporsional, bagi mereka menjadi warga negara adalah sekedar menjalankan kewajiban-kewajiban yang telah digariskan oleh pemerintah.

Putri dkk. (2016) menyatakan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan dalam pemerintahan sangat diperlukan, karena melalui berjalanya fungsi pengawasan yang baik, akan memberikan jaminan tercapainya tujuan dari rencana yang telah ditetapkan serta memberi peringatan dini jika terjadi penyimpangan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan yakni mulai dari tahap perencanaan, pengesahan, pelaksanaan sampai pertanggungjawaban.

#### **2.1.6 Kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah**

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Kinerja adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Sari (2010) menjelaskan kinerja DPRD dalam pengawasan keuangan daerah adalah keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang dicapai oleh anggota dewan dalam melaksanakan kegiatan atau tindakan pengawasan terhadap penggunaan APBD dengan kuantitas dan kualitas yang terukur yang didasarkan atas kompetensi, pengalaman, dan pengetahuan yang dimiliki anggota dewan tersebut.

Menurut Adisasmita (2011) indikator kinerja instansi pemerintah dikelompokkan ke dalam enam kelompok indikator kinerja, yaitu:

1. *Inputs* (masukan) adalah segala sesuatu yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan agar menghasilkan keluaran
2. *Process* (proses) adalah aktivitas yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran
3. *Outputs* (keluaran) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dalam suatu kegiatan, baik kegiatan fisik maupun non fisik
4. *Outcomes* (hasil) adalah hasil nyata yang diperoleh dari keluaran
5. *Benefits* (manfaat) adalah manfaat yang diperoleh dari hasil suatu kegiatan
6. *Impacts* (dampak) adalah akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan, baik dampak negative maupun dampak positif.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan Keuangan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah.

Adapun dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah dalam hal ini pengawasan DPRD terhadap eksekutif dalam melaksanakan APBD, para anggota dewan yang baru terpilih dapat melakukan beberapa hal sebagai berikut (Haryani, 2011):

1. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna DPRD, dalam hal ini DPRD dapat mengundang pejabat-pejabat dilingkungan Pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat dan saran.
2. Melakukan rapat kerja komisi-komisi DPRD dengan eksekutif yang diwakili oleh pejabat pengelola keuangan daerah. Dalam hal ini, DPRD dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah. Baik itu menyangkut anggaran maupun kebijakan-kebijakan lainnya.
3. Rapat pembahasan dalam sidang komisi mengenai anggaran.
4. Melakukan kunjungan kerja, kunjungan kerja ini dapat berupa kunjungan lapangan dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja yang ada di pemerintah daerah setempat ataupun kunjungan ke Kabupaten/Kota di provinsi yang lain yang bertujuan untuk melakukan studi banding mengenai mekanisme anggaran yang dilakukan di daerah tersebut apakah sudah sesuai dengan aturan atau belum. Hasil kunjungan kerja tersebut dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran bagi para anggota dewan dalam melaksanakan kegiatannya.

Menurut Haryani (2011) untuk dapat meningkatkan kinerjanya dalam pengawasan keuangan daerah (APBD), anggota DPRD harus aktif dalam mengikuti kegiatan-kegiatan pengawasan

keuangan daerah. Indikator kinerja DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah:

- 1) Anggota DPRD terlibat dalam penyusunan dan kebijakan umum APBD
- 2) Menganalisis terhadap proses penyusunan anggaran
- 3) Terlibat dalam pengesahan APBD
- 4) Memahami APBD dan APBD memiliki transparansi
- 5) Memantau pelaksanaan APBD
- 6) Mengusut dan menindaklanjuti jika terjadi kejanggalaan dalam APBD.

#### **2.1.7 Political background**

Menurut Putri, dkk. (2016) *Political background* adalah latar belakang dari nilai, pengalaman dan pengetahuan seseorang di ranah politik. Sari (2010) kerja-kerja politik anggota legislatif dalam mengorganisir, mendidik, menyampaikan suara rakyat, merebut kekuasaan, sehingga meraih kontrol atas Negara untuk kepentingan rakyat diperoleh melalui aktivitasnya melalui partai politik dan legislatif.

Sedangkan Amalia (2013) menyatakan bahwa *Political background* adalah latar belakang individu tentang semua hal yang berhubungan dengan dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Sedangkan menurut Rosita dkk.



(2014), Partai politik dan parlemen (lagislatif) merupakan dua faktor utama yang memperoleh mandat dari masyarakat sipil, berperan mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara untuk masyarakat.

Pamungkas (2012) menyatakan bahwa Partai Politik adalah sebuah organisasi untuk memperjuangkan nilai atau ideologi tertentu melalui penguasaan struktur kekuasaan dan kekuasaan itu diperoleh melalui keikutsertaannya didalam pemilihan umum. Kamus Besar Bahasa Indonesia (2017) Parlemen adalah badan yang terdiri atas wakil-wakil rakyat yang dipilih dan bertanggungjawab atas perundang-undangan dan pengendalian anggaran keuangan Negara, dewan perwakilan rakyat (<https://kbbi.web.id>)

Sari (2016) menyatakan bahwa karakteristik utama dari *political background* terkait dengan nilai, nilai merupakan prinsip dasar yang dijadikan sebagai pedoman hidup individu, dengan kata lain *political background* merupakan pedoman bagi anggota DPRD untuk menjalankan peran khususnya yaitu pengawasan keuangan daerah (APBD).

Haryani (2011) menyatakan bahwa ada dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu kelemahan yang terjadi atas peran legislatif dalam pengawasan dan keuangan daerah dapat terjadi karena sistem politik atau individu sebagai pelaku

politik. Winarna dan Murni (2007) menyatakan dalam pendekatan *behaviorisme*, individu adalah yang secara aktual dipandang melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu.

Nasiwan (2012) *behavioralisme* adalah perhatian pada tindakan politik individu yang menonjolkan sejauh mana peranan pengetahuan politik seseorang sehingga terpengaruh pada perilaku politiknya.

Ada 4 indikator yang mempengaruhi latar belakang politik sebagai legislatif dalam melaksanakan fungsinya (Haryani, 2011):

- a. Ada tidaknya pengalaman dipartai politik sebelum menjadi anggota dewan

Merupakan hal yang dapat mempengaruhi perilaku legislatif dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Dilembaga legislatif daerah, peran partai politik juga sangat signifikan dan menentukan, melalui fraksinya yang merupakan partai politik di lembaga legislatif, parpol merupakan institusi yang mengarahkan, bahkan pengambilan keputusan di DPRD. Karena dalam praktiknya mekanisme pengambilan keputusan di DPRD menempuh mekanisme kesepakatan fraksi, bukan mekanisme praktik dan musyawarah. Maka dari itu kader yang diajukan partai politik sebagai anggota dewan haruslah memiliki kompetensi dan

pengalaman yang cukup dipemerintahan daerah sehingga nanti ketika terpilih menjadi anggota dewan dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan benar.

b. Jabatan di Partai Politik

Merupakan keaktifan anggota dewan dalam partai politik yang dilihat dari keikutsertaanya sebagai pengurus didalam partai politik.

c. Latar Belakang Partai Politik

Tidak semua partai politik memberikan pengarahan dan bimbingan bagaimana menjadi anggota legislatif yang baik dan benar dan bagaimana melaksanakan pemerintah daerah yang baik. Partai politik yang baik akan mampu menyiapkan anggota partai politiknya yang akan duduk sebagai anggota dewan dengan kemampuan dan keahlian yang cukup baik. Dengan adanya pemberian bimbingan oleh partai politik, maka calon anggota dewan yang akan diangkat dari kader partai akan lebih mengerti dan dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik dan benar.

d. Sejauh mana kepentingan partai lebih diutamakan oleh anggota DPRD

Hal ini untuk menguji loyalitas anggota DPRD kepada profesinya. Anggota DPRD yang baik harus yang baik harus

melaksanakan tugas-tugas dan fungsinya sebaik mungkin dan menjadi daya pemacu bagi pencapaian kinerja yang baik dalam pekerjaannya, menjunjung tinggi kepentingan rakyat atau justru ikut dalam kepentingan politik masing-masing.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Berikut beberapa penelitian terdahulu yang dipaparkan dalam tabel dibawah ini:

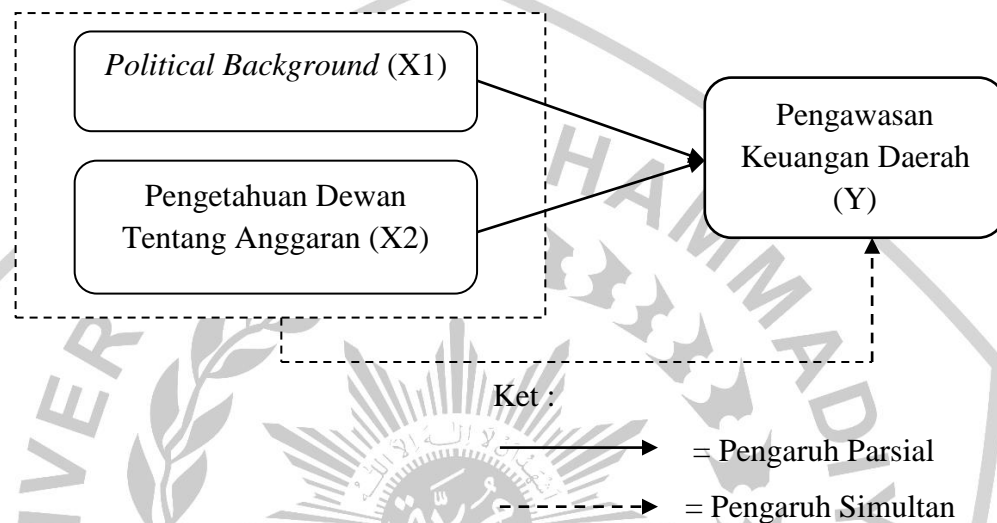
**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No.	Nama dan Tahun Penelitian	Variable Penelitian	Kesimpulan Penelitian
1.	Dwiva Ulan Sari (2016)	Pengawasan Keuangan Daerah sebagai variabel dependen (Y). variabel independennya adalah <i>Personal Background</i> (X1), <i>Political Background</i> (X2) dan Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran (X3)	Usia, tingkat pendidikan dan pengalaman politik tidak berpengaruh signifikan dengan nilai negatif terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, pengalaman di DPRD, Pengetahuan anggota dewan berpengaruh signifikan dengan nilai positif terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
2.	Fauzi Abdillah dan Mohamad Dzasuli (2008)	Variabel dependen adalah Pengawasan Keuangan Daerah (Y), Variabel independen adalah	<i>Good Governance</i> berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sedangkan

		<p><i>Good Governance</i> (X1), <i>Personal Background</i> (X2), <i>Political Background</i> (X3) dan Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran (X4)</p>	<p><i>personal background</i>, <i>political background</i> dan pengetahuan anggota dewan tidak mempunyai pengaruh moderating terhadap hubungan antara <i>Good Governance</i> dengan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.</p>
3.	Jaka Winarna dan Sri Murni	<p>Variabel dependen berupa Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Y). Variabel independen adalah <i>Personal Background</i> (X1), <i>Political Background</i> (X2) dan Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran (X3).</p>	<p>Pengetahuan dewan tentang anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sedangkan <i>personal background</i> dan <i>political background</i> tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.</p>
4.	Jufri Darma dan Ali Fikri Hasibuan (2012)	<p>Variabel dependen berupa Pengawasan Keuangan Daerah (Y). Variabel independen adalah Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran (X1) dan Partisipasi Masyarakat (X2).</p>	<p>Pengetahuan anggota dewan tentang anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Sedangkan pengaruh antara pengetahuan anggota dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah moderat variabel partisipasi masyarakat.</p>

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Untuk dapat mengetahui bagaimana keterkaitan antara masing-masing variabel maka kerangka pemikiran dapat ditunjukkan dengan pola sebagai berikut:



**Gambar 2.1 Kerangka pemikiran**

Keterangan gambar:

Kerangka pemikiran penelitian ini menunjukkan pengaruh variabel independen yaitu *Political background (X1)* dan *Pengetahuan dewan (X2)*, variabel dependen yaitu *pengawasan keuangan daerah (Y)*. Semakin lama anggota dewan bekerja di DPRD maka semakin banyak pengalaman menjadi anggota dewan, hal ini akan mempengaruhi peran, jabatan dan perilaku seseorang sebagai anggota dewan. Pengalaman merupakan bekal yang baik dan mempengaruhi perilaku seseorang dalam organisasi, maka pengalaman dan jabatan di DPRD berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam

melakukan pengawasan keuangan daerah. Pengetahuan dewan tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai tahap penyusunan hingga tahap pertanggungjawaban. Dalam hal ini anggota DPRD memiliki kapabilitas mengenai keseluruhan anggaran dan mampu terlibat dalam proses anggaran sehingga anggota dewan dapat melaksanakan fungsi pengawasan dan penganggaran secara efektif, efisien dan tepat sasaran.

## 2.4 Hipotesis

### 2.4.1 Pengaruh *Political Background* anggota dewan terhadap pengawasan keuangan daerah

Sari (2016) menyatakan bahwa seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan. Semakin seorang DPRD memiliki pengalaman politik yang lebih baik maka pengawasan terhadap keuangan daerah (APBD) akan semakin berkualitas dan baik. Sedangkan menurut Abdillah dan Djasuli (2008) menyatakan bahwa latar belakang kehidupan anggota dewan dapat mempengaruhi perannya dalam mengawasi keuangan daerah, terlebih lagi latar belakang atau pengalamannya dibidang politik guna mencapai *good governance*.

Hasil penelitian yang dilakukan Winarna dan Murni (2007) menemukan bahwa *political background* anggota dewan secara

signifikan tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah. Namun penelitian yang dilakukan oleh Putri, dkk. (2016) menyatakan bahwa *political background* anggota dewan secara signifikan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut maka hipotesis pertama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

**H<sub>01</sub>: *Political background* anggota dewan tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.**

**H<sub>a1</sub>: *Political background* anggota dewan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.**

#### **2.4.2 Pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah.**

Menurut Sari (2016) Pengetahuan dewan tentang anggaran (APBD) adalah pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran yang dimulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban dan pengetahuan dewan tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah (APBD). Abdillah dan Djasuli (2008) menyatakan bahwa pengetahuan yang dibutuhkan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran,



dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran.

Menurut Winarna dan Murni (2007) Pengetahuan pada dasarnya merupakan hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berfikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak. Dengan demikian pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan, karena peranan penting anggota dewan pada tahap perencanaan adalah memberikan legitimasi tentang RAPBD yang telah disusun.

Hasil penelitian yang dilakukan Winarna dan Murni (2007) menemukan bahwa pengetahuan anggota dewan secara signifikan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah. Penelitian lain yang dilakukan oleh Sari (2016) menyatakan bahwa pengetahuan anggota dewan secara signifikan berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut maka hipotesis kedua dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

**H<sub>02</sub> : Pengetahuan dewan tentang anggaran tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.**

**H<sub>a2</sub> : Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah.**

### **2.4.3 Pengaruh *Political Background* anggota dewan dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah**

Menurut Sari (2010) seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dan benar dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan, dengan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai dengan bidang masing-masing. Menurut haryani (2011) untuk meningkatkan pengawasan keuangan daerah, DPRD harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran, sehingga pengetahuan dasar tentang ekonomi dan anggaran daerah harus dikuasai oleh anggota DPRD.

Berdasarkan uraian tersebut maka hipotesis ketiga dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

**H<sub>03</sub> :** *Political Background* anggota dewan dan Pengetahuan dewan tentang anggaran tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah

**H<sub>a3</sub> :** *Political Background* anggota dewan dan Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah