

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penerapan Undang-Undang tentang Otonomi Daerah menuntut *good government* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang harus mengedepankan akuntabilitas dan transparansi Jufri (2012). Akan tetapi dalam penelitiannya Novietta, (2010) , Komitmen Organisasi juga menjadi moderasi dalam penelitiannya. 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).

Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan dalam era reformasi 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 UndangUndang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, 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.

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya, mengatur penyelenggaraan pemerintah Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dengan adanya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 terjadi perubahan yang signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah karena kedua lembaga tersebut memiliki kekuatan yang sama dan bersifat sejajar menjadi mitra. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjelaskan Tugas dan Wewenang DPRD 1) membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah; 2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah; 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten; 4) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian; 5) memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah; (catatan bagian hukum) 6) memberikan

pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten; 8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten; 9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; 10) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan 11) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai 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). Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 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, Rahman (2010).

Implikasi positif 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 di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati

dan Walikota) demi tercapainya *good government* dengan cara memperhatikan tugas sebagai pengawasan anggaran yakni dengan memperhatikan Akuntabilitas, Tranparansi Kebijakan Publik serta Komitmen oraganisasi sebagai anggota dewan.

Untuk mendukung akuntabilitas, transparansi dan komitmen organisasi diperlukan *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari dewan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan 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 anggaran.

Realitasnya, peranan dewan ketika menyusun anggaran dimasa orde baru sangat kecil bahkan tidak ada, apalagi peran masyarakat. Dewan terkesan hanya memberikan pengesahan atas Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Derah (RAPBD) yang diajukan eksekutif dan praktis tidak diberi wewenang untuk mengubahnya (fungsi legislasi). Dengan adanya UU No. 22/1999 sebagai dampak positif dari reformasi, telah terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan legislaif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki *power*. Dewan tidak hanya diberi kekuasaan untuk bersama-sama dengan eksekutif menyusun anggaran (fungsi *budgeting*), eksekutif juga bertanggungjawab terhadap DPRD (fungsi *controlling*) (Rahman, 2009).

Di samping itu, diterapkannya Undang-Undang Otonomi Daerah juga diikuti dengan pelimpahan wewenang dari pusat dan daerah yang diikuti pula pelimpahan dana. Pelimpahan dana ini dibarengi dengan dilaksanakannya reformasi penganggaran dan reformasi sistem akuntansi keuangan daerah (Rahman, 2009). Reformasi penganggaran yang terjadi adalah munculnya paradigma baru dalam penyusunan anggaran yang mengedepankan prinsip komitmen organisasi, akuntabilitas, dan transparansi anggaran. Disamping itu, anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*), prinsip efisien dan efektif (*Value For Money*), keadilan dan kesejahteraan dan sesuai dengan disiplin anggaran (Mardiasmo, 2003).

Pada kenyataannya tugas dari pemerintah daerah otonom, dimana peran dari pemerintah pusat lebih sedikit menjadi peran pemerintah daerah lebih banyak. Dalam segi tanggung jawab, pemerintah harus menerapkan sistem dan pelaksanaan pengawasan yang efektif, 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, 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 dalam tugas yang diembannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Andriani (2002), bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh Dewan, Beberapa penelitian yang menguji hubungan antara kualitas anggota Dewan dengan kinerjanya diantaranya dilakukan oleh Indradi dan Syamsiar, (2001).

Menurut Widyaningsih dan Prayoga (2010), berdasarkan penelitiannya akuntabilitas tidak memperkuat pengaruh pengetahuan anggota legislative daerah tentang anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah, akan tetapi hasil penelitian Nimas (2007), mempengaruhi sebagai moderasi dalam pengetahuan dewan terhadap pengawasan anggaran.

Berdasarkan penelitian Pramita dan Andriyani (2010), transparansi kebijakan publik berpengaruh terhadap pengawasan anggaran dan ini bertentangan dengan penelitian dari Prayoga (2013), dia mengatakan tidak memoderasi atau pengaruh antara pengetahuan dewan dengan pengawasan anggaran.

Dari penelitian Novietta, (2010) komitmen organisasi sangat signifikan terhadap pengetahuan dewan terhadap pengawasan anggaran dan ini bertolak belakang dengan penelitian Pramita dan Andriyani,(2010) yang mengatakan bahwa tidak memiliki pengaruh terhadap pengetahuan dewan dengan pengawasan anggaran.

Berdasarkan uraian uraian diatas yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu maka peneliti tertarik untuk menjadikan acuan dalam penelitian

yang akan dilakukan di daerah yang berbeda dengan variabel yang berbeda dan teknik analisis data yang berbeda.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang yang disampaikan dalam penjelasan diatas untuk mengetahui seberapa besar pengaruh pengetahuan dewan serta faktor-faktor lain seperti transparansi, akuntabilitas, dan komitmen organisasi maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pengetahuan dewan berpengaruh positif terhadap pengawasan pada keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah Akuntabilitas akan berpengaruh positif terhadap hubungan pengetahuan dewan dengan pengawasan pada keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah Transparansi Kebijakan Publik akan berpengaruh positif terhadap hubungan pengetahuan dewan dengan pengawasan pada keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah Komitmen Organisasi akan berpengaruh positif terhadap pengetahuan dewan dengan pengawasan pada keuangan daerah (APBD)?

1.3 Tujuan dan manfaat penelitian

1.3.1. Tujuan penelitian :

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka penelitian ini ditujukan kepada:

1. Mengetahui secara empiris pengaruh antara pengetahuan dewan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).
2. Mengetahui secara empiris pengaruh antara akuntabilitas terhadap pengetahuan dewan dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
3. Mengetahui secara empiris pengaruh antara transparansi kebijakan publik terhadap pengetahuan dewan dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).
4. Mengetahui secara empiris pengaruh antara Komitmen Organisasi terhadap pengetahuan dewan dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

1.3.2. Manfaat penelitian :

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Para Anggota DPRD

Sebagai bahan evaluasi kinerja yang dapat mengukur sampai sejauh mana tingkat pengawasan keuangan yang dilakukan oleh anggota dewan guna mencapai pemerintah yang baik (*Good Government*), sehingga DPRD menjadi bagian yang paling terdepan dalam hal pengawasan keuangan daerah.

2. Bagi Para Akademisi

Dapat sebagai bahan tambahan dalam hal literatur pembelajaran mata kuliah Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Pemerintahan yang dapat berguna mengajarkan sistem

yang digunakan dalam hal pengawasan dan dapat digunakan sebagai salah satu pedoman dalam pengembangan penelitian berikutnya.

3. Bagi Pemerintah Daerah

Dapat dijadikan sebagai salah satu cara untuk mencapai pemerintahan yang menuju *Good Government* guna dapat menjalankan pemerintahan yang bersih serta sebagai salah satu cara untuk pencapaian otonomi daerah yang optimal dalam hal perkembangan pengawasan keuangan daerah.