

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Semangat reformasi di bidang politik, pemerintahan dan pembangunan kemasyarakatan telah mewarnai upaya pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntutan mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran tugas dan fungsi penyelenggara pemerintahan dengan menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* (Tata Pemerintahan yang baik). Prinsip *Good Governance* merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih demokratis dan efektif, serta didalamnya mengatur pola hubungan yang sinergis dan konstruktif antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat.

Semangat otonomi daerah merupakan representatif bagaimana melakukan pengelolaan penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik, dengan kata lain bagaimana aparat pemerintah menunjukkan kinerja berdasar aspek fundamental yang sudah ditetapkan. Pemerintah pusat juga telah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pada pemberlakuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-Undang No. 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan tata kelola pemerintah dan hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah. UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 merupakan

tonggak awal pelaksanaan otonomi daerah dan proses awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. Pada UU No. 33 pasal 1 (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah, dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana yang dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia.

Dalam pasal 14 ayat (1) juga menjelaskan bahwa dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sementara itu yang dimaksudkan dengan pemerintah daerah adalah hanya kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dan yang paling penting dari itu adalah kedudukan diantara kedua lembaga tersebut sejajar dan menjadi mitra. Otonomi yang luas, nyata, bertanggung jawab membawa perubahan pada pola dan sistem pengawasan dan pemeriksaan (Utomo, 2011). Perubahan pola pengawasan terkait dengan diberinya keleluasaan kepada Pemda untuk mengatur urusan yang menyangkut anggarannya sendiri, maka diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 132 menyatakan DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Pasal 41 Lembaga legislatif mempunyai fungsi yaitu (1) fungsi legislatif (fungsi membuat

perundang-undangan), (2) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran) dan (3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif).

Sehubungan dengan fungsi anggota dewan dalam pengelolaan keuangan dan pengawasan, permasalahan yang akan menjadi fokus utama yaitu faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi anggota dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan keuangan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Pengawasan keuangan yang dilakukan oleh anggota dewan (DPRD) perlu dilakukan untuk menyeimbangkan dengan kinerja pemerintah dalam hal penyusunan APBD, tujuannya agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan terhadap pemberian kekuasaan dan wewenang yang luas terhadap pemerintah maka perlu dilakukan pengawasan serta kontrol yang kuat sehingga dalam pengelolaannya dapat mencapai hasil yang maksimal.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal (Pramono, 2002). Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya 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.

Salah satu pengetahuan yang dibutuhkan oleh DPRD adalah pengetahuan tentang anggaran. Senada dengan pernyataan Ketua DPRD Kota Gorontalo, Nixon Ahmad (2012) yang mengemukakan bahwa dikalangan DPRD (juga) banyak yang tidak paham dan tahu baca APBD. Hal ini penting karena akan memberikan implikasi

terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan APBD. Pengetahuan tentang anggaran berkaitan dengan keseluruhan proses penganggaran mulai dari menyusun, mendeteksi adanya pemborosan/penyelewengan anggaran sampai pada upaya menelaah dan menelusuri anggaran tersebut, yang kemudian disesuaikan dengan aspirasi masyarakat dan rencana strategi daerah. Semakin optimal peran DPRD pada proses keseluruhan penganggaran, maka semakin baik dan terukur kinerja pengawasannya terhadap APBD. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap kinerja DPRD dalam pengawasan APBD.

Pengawasan APBD dilakukan untuk menjamin pengelolaan APBD berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, dan aturan-aturan yang telah digariskan. Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif, dan ekonomis. Peningkatan kinerja DPRD dalam pengawasan APBD, berarti pengelolaan APBD diawasi secara optimal sehingga anggaran yang disusun benar-benar dijalankan, pelaksanaan anggaran sesuai dengan yang ditetapkan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penelitian sejenis pernah dilakukan oleh Andriani (2002) yang menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh dewan. Sementara Pramono (2002) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang menghambat fungsi pengawasan adalah minimnya kualitas sumber daya manusia (SDM) dan kurangnya sarana dan prasarana.

Beberapa penelitian yang menguji hubungan antara kualitas anggota dewan dengan kinerjanya diantaranya dilakukan oleh (Indradi, Syamsiar, 2001). Dalam hasil

penelitiannya membuktikan kualitas dewan yang diukur dengan pendidikan, pengetahuan, pengalaman dan keahlian berpengaruh terhadap kinerja dewan yang salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan fungsi pengawasan. Dalam penelitian ini pengetahuan berkaitan dengan pengetahuan untuk masa yang akan datang. Adanya perubahan paradigma anggaran di era reformasi ini menuntut adanya partisipasi masyarakat (publik) dan transparansi anggaran dalam keseluruhan siklus anggaran. Dengan asumsi keterlibatan masyarakat dan transparansi yang dilakukan oleh pihak eksekutif dalam siklus anggaran akan memperkuat fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan.

Fungsi dewan yang akan dibahas berupa fungsi pengawasan anggaran mulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan hingga pelaporan dan evaluasi anggaran yang dilakukan lembaga eksekutif. Permasalahan pokok yang dibahas apakah dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan pada APBD lebih disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran dan kinerja dewan mengingat anggota dewan umumnya berangkat dari politik (partai) atukah disebabkan masalah lain. Sikap yang muncul ini memotivasi peneliti untuk melakukan penelitian ini.

Gorontalo merupakan provinsi baru yang dimekarkan dari provinsi Sulawesi Utara melalui UU RI Nomor 38 tahun 2000, dan bersamaan dengan dikeluarkannya ketetapan MPR Nomor XV/MPR 1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah yaitu UU no. 22 tahun 1999. Salah satu harapan dari otonomi daerah dan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan demokratis, transparan, dan bertanggungjawab. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu

pengetahuan yang memadai tentang anggaran, di kalangan legislatif selaku mitra kerja eksekutif, sekaligus berfungsi sebagai pengawas yang bertugas mengawasi kinerja pemerintah terutama dalam hal pengelolaan keuangan daerah (APBD).

Untuk itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD), studi pada DPRD Provinsi Gorontalo.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD), studi pada DPRD Provinsi Gorontalo?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa seberapa besar pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD), studi pada DPRD Provinsi Gorontalo.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat sebuah penelitian merupakan bentuk sumbangsih pemikiran atas hasil penelitian terhadap objek penelitian dan bagi pihak-pihak yang terkait dengan penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menetapkan manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para akademisi sebagai bahan pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP), terutama dalam hal pengembangan sistem pengendalian manajemen di sektor publik, berupa mekanisme pengawasan terhadap pengelolaan APBD, dan evaluasi kinerja individu pada organisasi sektor publik, serta dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lanjutan.
2. Manfaat Praktis. Bagi pemerintah daerah di harapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam meningkatkan kinerja DPRD dalam pengawasan APBD dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).