

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Berdasarkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Dengan adanya UU No. 22/1999 terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki "*power*". 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". Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah "Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya:", dan paling penting dari itu adalah "kedudukan" diantara kedua lembaga tersebut bersifat "sejajar dan menjadi mitra" .

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 didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai salah satu prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi 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 dijelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Kini setelah terbit UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menggantikan undang-undang yang berkaitan dengan kebijakan desentralisasi melalui otonomi daerah yang dicanangkan pemerintahan baru di era reformasi yaitu UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.

Implikasi positif dari UU tersebut adalah mekanisme pengawasan kepala daerah yang semakin diperketat, misalnya presiden tanpa melalui usulan DPRD

dapat memberhentikan sementara terhadap kepala daerah yang didakwa melakukan tindak korupsi, terorisme dan makar (Pasal 31). Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin diperketat dengan Badan Kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota dewan.

Secara umum, lembaga legislatif 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). Dalam penelitian ini fungsi dewan yang akan dibahas adalah fungsi pengawasan anggaran. Permasalahannya adalah apakah dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih disebabkan pengetahuan dewan tentang anggaran ataukah lebih disebabkan karena permasalahan lain. Disamping itu, apakah partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik juga akan berpengaruh terhadap pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan.

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal (Pramono, 2002). 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 pihak 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. Partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam aktivitas proses penganggaran oleh dewan pada saat penyusunan arah dan kebijakan, penentuan

strategi dan prioritas serta advokasi anggaran menurut pengetahuan dewan. Transparansi kebijakan publik adalah adanya keterbukaan tentang tindakan yang dilakukan pemerintah dan sebagai keputusan yang mempunyai tujuan tertentu tentang anggaran yang mudah diakses oleh masyarakat menurut pengetahuan dewan.

Penelitian Adriani (2002) yang meneliti tentang pengaruh faktor internal yaitu pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) berpengaruh secara signifikan. Penelitian sejenis pernah dilakukan Sopanah (2003) di Malang raya dengan menambahkan faktor eksternal sebagai variabel pemoderasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD), interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Kemudian diikuti oleh penelitian-penelitian Werimon (2005) dan Rosseptalia (2006) yang berbeda dengan penelitian Sopanah, yaitu interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menguji kekonsistenan penelitian pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderator partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik dan juga tempat yang berbeda yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis memilih Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena

penulis bertempat tinggal di kota Yogyakarta yang dekat dengan lokasi survey penelitian sehingga bias penelitian dapat dihindari dengan menyebar kuesioner secara langsung sehingga dapat diawasi dan diisi oleh orang yang bersangkutan.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah pengetahuan anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah partisipasi masyarakat menurut pengetahuan dewan akan berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Apakah transparansi kebijakan publik menurut pengetahuan dewan akan berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

- Untuk menguji kekonsistenan penelitian tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderator partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

- Untuk menguji kembali pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderator partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik di tempat yang berbeda yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4. Manfaat Penelitian

Bagi para akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen disektor publik, dapat dijadikan sebagai acuan guna penelitian lanjutan dan bagi pemerintah daerah diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran DPRD dalam pengawasan anggaran (APBD) dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good goverment*).