

## **BAB II**

### **DASAR TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

#### **2.1. Teori**

##### **2.1.1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD) adalah sebuah Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD juga berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

DPRD berada di setiap daerah Indonesia. Anggota DPRD berjumlah 35-100 orang. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji. DPRD merupakan mitra kerja gubernur (eksekutif). Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, karena dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada.

Sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 02 /DPRD/Tahun 2009 Tentang Tata Tertib, Pasal 40 yaitu :

1. Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.

2. Setiap Anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu Komisi.

3. DPRD membentuk 4 (empat) Komisi yang terdiri atas:

- A. Komisi A : Pemerintahan.
- B. Komisi B : Perekonomian dan Keuangan.
- C. Komisi C : Pembangunan.
- D. Komisi D : Kesejahteraan Rakyat.

4. Pembidangan masing-masing Komisi :

A. Komisi A, Pemerintahan meliputi bidang/sub bidang :  
Pertanahan, Kependudukan dan Catatan Sipil, Kesbangpol,  
Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Perangkat Daerah,  
Kepegawaian dan Sandi, Pemberdayaan Masyarakat, Statistik,  
Kearsipan, Komunikasi dan Informatika, Perlindungan Masyarakat.

B. Komisi B, Perekonomian dan Keuangan meliputi bidang/sub  
bidang : Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Perdagangan,  
Perindustrian, Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Pertanian,  
Penanaman modal, Pariwisata, Administrasi Keuangan Daerah.

C. Komisi C, Pembangunan meliputi bidang/sub bidang : Energi  
dan Sumber Daya Mineral, Pekerjaan Umum, Perumahan, Penataan

Ruang, Perencanaan Pembangunan, Perhubungan, Lingkungan Hidup.

D. Komisi D, Kesejahteraan Rakyat, meliputi bidang/sub bidang : Pendidikan, Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera, Sosial, Nakertrans, Pemuda dan Olahraga, Perpustakaan, Ketahanan Pangan, Kebudayaan, Agama.

5. Jumlah anggota setiap Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diupayakan sama sekurang-kurangnya 8 (delapan) orang.
6. Ketua, Wakil Ketua I dan Wakil Ketua II Komisi dipilih dari dan oleh anggota Komisi dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD.
7. Masa penempatan anggota dalam Komisi dan perpindahan ke Komisi lain, diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD atas usul Fraksi pada awal tahun anggaran.
8. Anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota Komisi yang digantikan.
9. Masa tugas Pimpinan Komisi ditetapkan paling lama dua setengah tahun dan dapat dipilih kembali.

Tugas komisi dibidang pengawasan adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBD, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, membahas,

menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya, melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah dan membahas dan menindaklanjuti usulan masyarakat.

### **2.1.2. Pengertian Badan Anggaran**

Badan Anggaran dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. DPRD menetapkan susunan dan keanggotaan badan anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan Badan Anggaran merupakan satu kesatuan kepemimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Anggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Anggaran berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Tugas dari Badan Anggaran adalah membahas bersama Walikota yang diwakili oleh SKPD untuk menentukan pokok-pokok kebijakan yang menyangkut pendapatan dan belanja daerah secara umum serta prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD dalam menyusun usulan anggaran, menetapkan pendapatan daerah bersama Walikota dengan mengacu pada usulan komisi terkait, membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama Walikota yang dapat diwakili oleh SKPD dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan

Walikota mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan SKPD, melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran SKPD, membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBD, membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, melakukan pembahasan laporan keuangan Walikota dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya, mengadakan Rapat Kerja dengan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk atau Tim Anggaran Pemerintah Daerah, mengadakan konsultasi dengan Pemerintah Daerah, mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum baik atas permintaan Badan Anggaran atau permintaan pihak lain dan konsultasi publik, mengadakan konsultasi kepada Pemerintah menyangkut peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, melakukan kunjungan kerja ke DPRD dan/atau Pemerintah Daerah lainnya serta lembaga terkait sesuai dengan ruang lingkup ketugasannya, mengadakan konsinyering guna pembahasan KUA dan PPAS, serta penyusunan, perubahan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang anggaran pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Anggaran pada masa keanggotaan berikutnya, menyampaikan rencana kerja tahun anggaran berikutnya kepada pimpinan DPRD untuk dibahas oleh Badan Musyawarah, dan Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas.

### **2.1.3. Pengertian Keuangan Daerah**

Dalam pasal 1 PP. No. 105 tahun 2000 pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD. Pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara serta segala sesuatu yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban tersebut yang dapat dinilai dengan uang (Baswir,1999:13)

Bertolak dari pengertian keuangan negara tersebut diatas, maka pengertian keuangan daerah pada dasarnya sama dengan pengertian keuangan negara dimana “negara” dianalogikan dengan “daerah”. Hanya saja dalam konteks ini keuangan daerah adalah semua hak-hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula sesuatu baik uang maupun barang yang dapat menjadi kekayaan daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak-hak kewajiban tersebut dan tentunya dalam batas-batas kewenangan daerah (Ichksan et.al 1997:19)

### **2.1.4. Pengawasan Keuangan Daerah**

Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden No. 74 tahun 2001 (Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) Pasal 1(6) menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar

pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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, mengecek sendiri ditempat pekerjaan dan meminta secara 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).

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja (Mardiasmo, 2001). Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai pada saat proses penyusunan APBD, pengesahan APBD, pelaksanaan APBD dan pertanggungjawaban APBD. Alamsyah (1997) menyebutkan bahwa tujuan adanya pengawasan APBD adalah untuk: (1) menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dijalankan, (2) menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah digariskan, dan (3) menjaga agar hasil pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

### **2.1.5. Pengetahuan dan Pengawasan Keuangan Daerah**

Dalam menjalankan fungsi dan peran anggota dewan, kapasitas dan posisi dewan sangat ditentukan oleh kemampuan *bergaining 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 berpolitik mewakili konstituen dan kepentingan kelompok dan partainya.

Beberapa penelitian yang menguji hubungan antara kualitas anggota dewan dengan kinerjanya diantaranya dilakukan oleh (Indradi, 2001; Syamsiar, 2001; 2002; Sutarnoto, 2002). Hasil penelitiannya membuktikan bahwa kualitas dewan yang diukur dengan pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan keahlian berpengaruh terhadap kinerja dewan yang salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan fungsi pengawasan. Pendidikan dan pelatihan berkaitan dengan pengetahuan untuk masa yang akan datang.

Yudono (2002) menyatakan, bahwa DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proporsional jika setiap anggota mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknis penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik dan lain sebagainya. 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.

### **2.1.6. Partisipasi Masyarakat dan Pengawasan Keuangan Daerah**

Adanya perubahan paradigma anggaran di era reformasi menuntut adanya partisipasi masyarakat (publik) dalam keseluruhan siklus anggaran. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi kepala instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan anggaran (Rubin, 1996). Achmadi dkk. (2002) menyebutkan bahwa partisipasi merupakan kunci sukses dari pelaksanaan otonomi daerah karena dalam partisipasi menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi. Pengawasan yang dimaksud disini termasuk pengawasan terhadap pihak eksekutif melalui pihak legislatif.

Peranan dewan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah akan dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dalam advokasi anggaran. Jadi, selain pengetahuan tentang anggaran yang mempengaruhi pengawasan yang dilakukan oleh dewan, partisipasi masyarakat diharapkan akan meningkatkan fungsi pengawasan.

### **2.1.7. Transparansi Kebijakan Publik dan Pengawasan Keuangan Daerah**

Selain adanya partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran transparansi anggaran juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan. Transparansi merupakan salah satu prinsip dari *good governance*. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparansi jika memenuhi beberapa kriteria berikut:

1. Terdapat pengumuman kebijakan anggaran
2. Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses
3. Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu
4. Terakomodasinya suara/usulan rakyat
5. Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik.

Menurut penulis asumsinya semakin transparan kebijakan publik yang dalam hal ini adalah APBD maka pengawasan yang dilakukan oleh dewan akan semakin meningkat karena masyarakat juga terlibat dalam mengawasi kebijakan publik tersebut.

## **2.2. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis**

Penelitian Andriani (2002) meneliti tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Variabel penelitiannya terdiri dari satu variabel independen (X) yaitu pengetahuan dewan tentang anggaran dan satu variabel dependen (Y) yaitu pengawasan keuangan daerah (APBD). Berdasarkan penelitian Andriani (2002) maka hipotesis penelitian dirumuskan:

*H<sub>A1</sub>: Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah.*

Penelitian Sopanah (2003), Werimon (2005) dan Rosseptalia (2006) meneliti tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderator partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Penelitian Sopanah (2002) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan. Sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan. Penelitian Werimon (2005) dan Rosseptalia (2006) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan. Sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan. Ketiga penelitian menambahkan dua variabel moderasi yaitu partisipasi masyarakat menurut pengetahuan dewan ( $Z_1$ ) dan transparansi kebijakan publik menurut pengetahuan dewan ( $Z_2$ ). Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu ini maka hipotesis penelitian dirumuskan:

*HA2: Partisipasi masyarakat menurut pengetahuan dewan berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah*

*HA3: Transparansi kebijakan publik menurut pengetahuan dewan berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah*

