

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Kontijensi

Teori kontijensi adalah teori kesesuaian pimpinan yang berarti menyesuaikan pemimpin dengan kondisi yang tepat. Teori yang dikemukakan oleh Fiedler's ini berpendapat bahwa kinerja pemimpin ditentukan dari pemahamannya terhadap situasi dimana mereka memimpin. Teori kontingensi dapat digunakan untuk menganalisis desain dan sistem akuntansi manajemen untuk memberikan informasi yang dapat digunakan perusahaan untuk berbagai macam tujuan (Wulandari, 2011). Dimana terdapat beberapa keterlibatan dari variabel yang ada, salah satunya adalah variabel moderating, yaitu jenis variabel yang bisa memperkuat atau memperlemah hubungan antara variabel independen dan dependen. Suatu variabel independen dan dependen bisa menghasilkan hubungan negatif atau positif tergantung pada variabel yang memoderasinya.

Pendekatan ini dapat memberikan informasi mengenai sifat hubungan yang ada di dalam suatu partisipasi anggaran dengan kinerja berbeda antara situasi dengan situasi lainnya. Sisaye (1998) dalam Husin (2012) menyatakan bahwa teori kontingensi adalah desain sistem kontrol yang bersifat kontinjen terhadap kontekstual setting organisasi tempat sistem kontrol tersebut akan beroperasi. Brownell (1982) menelaah beberapa penelitian dan menemukan pengaruh faktor kondisional sebagai variabel moderasi terhadap hubungan antara variabel independen dan variabel dependen. Faktor kondisional tersebut dapat dikelompokkan ke dalam empat variabel yaitu kultur, organisasional, interpersonal, dan individual.

Teori Kontijensi Arifin (2012) teori kontijensi diperlukan untuk merekonsiliasi temuan penelitian yang saling bertentangan dengan mengevaluasi faktor-faktor kondisional. Sehingga didalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori

kontijensi saat menghubungkan pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan terhadap keuangan daerah (APBD).

2.2 Konsep Anggaran Sektor Publik

Anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter (Mardiasmo 2008) . Anggaran merupakan bagian yang sangat penting karena akan memberikan gambaran dalam periode tertentu yang dapat memberikan informasi mengenai jumlah pendapatan yang akan diterima serta jumlah dana yang akan dikeluarkan untuk belanja dan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Anggaran memberikan estimasi bagi pengelola daerah dalam pelaksanaan kegiatan organisasi pada masa yang akan datang, karena setiap anggaran yang disusun memberikan informasi mengenai apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dalam periode tertentu. Anggaran pemerintahan merupakan biaya atas rencana yang dibuat dan berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana. Jadi, anggaran merupakan suatu kerangka konseptual yang disusun dalam satu periode tertentu yang dipersiapkan untuk mencapai tujuan dari pemerintah.

(Mardiasmo, 2008) Proses penyusunan anggaran terdapat empat faktor penting yang menjadi landasan utama yaitu: (1) tujuan dan target yang hendak dicapai, (2) ketersediaan sumber daya, (3) waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target, (4) faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran. Penyusunan anggaran dalam sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dalam pembuatannya karena mengandung aspek politis sehingga dalam penyusunannya terdapat kepentingan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga dapat dikategorikan sebagai proses politik antara kedua belah pihak dan bukan hanya proses ekonomi. Berbeda sekali dalam penyusunan anggaran dalam perusahaan swasta dimana dalam penyusunannya tidak terdapat kaitan politis. Bagi perusahaan swasta penyusunan anggaran sangatlah tertutup bagi publik dan merupakan rahasia, sedangkan dalam sektor publik transparansi dalam

penyusunan anggaran sangat diperlukan untuk menginformasikan kepada publik untuk dikritik, dan memberikan saran.

Tahap penyusunan anggaran sektor publik dimulai setelah rancangan perumusan strategi kebijakan pemerintah telah diselesaikan terlebih dahulu. Ini bertujuan untuk dapat mengetahui perkiraan jumlah dana yang akan dialokasikan pada rancangan strategi yang telah dibuat. Anggaran merupakan tahap implementasi hasil rancangan strategi yang telah ditetapkan. Proses penyusunan anggaran merupakan bagian yang sangat menentukan karena anggaran yang disusun secara tidak efektif dan tidak berorientasi pada hasil dapat menggagalkan rancangan strategi yang telah disusun sebelumnya.

Penyusunan anggaran sektor publik wajib diawasi mulai dari tahap perencanaan anggaran, pelaksanaannya serta pelaporannya. Dalam organisasi sektor publik, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Anggaran sektor publik dapat dikatakan sebagai suatu rencana yang keuangan yang memuat informasi antara lain: (1) berapa banyak dana yang diperlukan yang dikeluarkan untuk tercapainya rencana-rencana yang disusun (pengeluaran/belanja) serta (2) berapa banyak dan bagaimana caranya untuk memperoleh dana yang diperlukan untuk mendanai rencana yang disusun (pendapatan). Fungsi Anggaran Sektor Publik : Anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai (1) alat perencanaan, (2) alat pengendalian, (3) alat kebijakan fiskal, (4) alat politik, (5) alat koordinasi dan komunikasi, (6) alat penilaian kinerja, (7) alat motivasi, (8) alat menciptakan ruang publik.

Menurut Darise (2008) fungsi anggaran di lingkungan pemerintah mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena : Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik

1. Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan.

2. Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum.
3. Anggaran memberikan landasan penilaian kinerja pemerintah
4. Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

Menurut Mardiasmo (2008) ada beberapa prinsip yang dilakukan dalam penyusunan anggaran sektor publik adalah sebagai berikut :

1. Tahap Persiapan Anggaran (*Budget Preparation*)

Pada tahap persiapan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran. Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya faktor “*uncertainty*” (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi. Oleh sebab itu, manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata anggaran. Besarnya suatu mata anggaran sangat tergantung pada teknik dan sistem anggaran yang digunakan.

2. Tahap Ratifikasi Anggaran (*Budget Ratification*)

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif (kepala daerah) dituntut tidak hanya memiliki “*managerial skill*” namun juga harus mempunyai *political skill*, *salesmanship*, dan *coalition building* yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3. Tahap Pelaksanaan Anggaran (*Budget Implementation*)

Setelah anggaran disetujui oleh legislaiif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggungjawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengesahan anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang digunakan hendaknya juga mendukung pengendalian anggaran.

4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Apabila pada tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka pada tahap pelaporan dan evaluasi anggaran biasanya tidak akan menemui banyak masalah.

2.3 Pengertian Keuangan Daerah

Menurut pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut: “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”.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut: “Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk

kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dan tentunya dalam batasbatas kewenangan daerah”.

Menurut Mamesah dalam Halim (2009), keuangan daerah dapat diartikan: “Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang sebelum dimiliki/dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku”.

Menurut Halim (2009), ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Keuangan daerah terdapat sepenuhnya kedalam APBD. APBD menurut Peraturan Pemerintah RI No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penata usahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

2.4 Pengawasan Keuangan Daerah

Secara umum, pengawasan merupakan segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan, dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,

Pasal 16 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”, serta pasal 9 ayat (1 dan 2) menyebutkan bahwa masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, ayat (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan secara perorangan, kelompok maupun organisasi masyarakat.

Pengawasan Internal yang dilakukan oleh Inspektorat Wilayah Provinsi (ITWILPROP), Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kota (ITWILKAB/ Kota), merupakan aparat pengawas fungsional. Badan ini secara taktis dan operasional berada dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, secara teknis administratif berada di bawah pembinaan Mendagri (Irjen Depdagri). Berdasarkan pasal 2 Keputusan Mendagri No. 110/ 1991, Inspektorat mempunyai sejumlah tugas, yaitu melaksanakan pengawasan umum terhadap pelaksanaan urusan pemerintah umum, yaitu penyelenggaraan pemerintah daerah, pembinaan masyarakat dilingkungan pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/ kota, pemerintah kecamatan dan pemerintah desa/ kelurahan. Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut maka inspektorat mempunyai fungsi :

1. Melaksanakan pemeriksaan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah umum, pemerintah daerah dan pemerintah desa/ kelurahan yang meliputi bidang-bidang pemerintahan, pembinaan sosial politik, perekonomian, kesejahteraan sosial, pembinaan aparatur, pendapatan daerah, BUMD, kekayaan negara dan daerah, dan lain-lain yang ditugaskan Kepala Daerah.
2. Melaksanakan pengujian serta penilaian atas hasil laporan setiap unsur atau instansi dilingkungan pemerintah daerah atas petunjuk Kepala Daerah,
3. Melaksanakan pengusutan terhadap kebenaran laporan atau pengaduan terhadap penyimpangan atau penyalahgunaan dibidang pemerintahan, pembinaan sosial, pembinaan aparatur, pendapatan daerah, BUMD, dan kekayaan Negara/ Daerah.
4. Melaksanakan pelayanan teknis administrasi dan fungsional.

Menurut Halim (2009), pengertian pengawasan APBD dirumuskan sebagai pengawasan APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan-pendapatan daerah serta pembelajaran pengeluaran-pengeluaran daerah yang berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Halim (2009), tujuan pengawasan keuangan daerah dalam garis besarnya adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah.
2. Untuk menjamin dipatuhinya berbagai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.
3. Untuk menjamin dilakukannya berbagai upaya penghematan, efisiensi, dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Sedangkan tujuan pengawasan APBD adalah sebagai berikut :

1. Untuk memastikan APBD yang disusun benar-benar sesuai dengan rencana strategi dan prioritas program yang telah ditetapkan.
2. Untuk memastikan 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.

2.4.1 Tujuan Pengawasan Keuangan Daerah

Tujuan utama pengawasan pada dasarnya adalah untuk membandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sesungguhnya terjadi dalam rangka pencapaian suatu tujuan. Menurut Halim (2009), tujuan pengawasan keuangan daerah secara garis besar adalah sebagai berikut :

1. Untuk menjamin keamanan keseluruhan komponen keuangan daerah.
2. Untuk menjamin dipatuhinya berbagai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.
3. Untuk menjamin dilakukannya berbagai upaya penghematan, efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Sedangkan tujuan pengawasan APBD secara rinci adalah sebagai berikut :

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

Dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan APBD adalah untuk menjamin agar APBD benar-benar sesuai dengan prioritas program dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan.

2.4.2 Jenis-jenis Pengawasan Keuangan Daerah

Menurut Halim (2009) jenis-jenis pengawasan keuangan daerah dapat dibedakan berdasarkan objek diawasi, sifat, pengawasan dan metode pengawasan.

1. Pengawasan berdasarkan objek
Pengawasan APBD menjadi pengawasan terhadap pendapatan daerah. Pengawasan pendapatan daerah lebih ditekankan pada segi pengumpulannya. Sedangkan tujuan pengawasan pengeluaran daerah meliputi segi penyusunan anggaran, penyalurannya maupun segi pertanggungjawabannya.
2. Pengawasan menurut sifat
Menurut sifat pengawasan dapat dibedakan pengawasan preventif dan pengawasan Husein (2008), pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi (Husein, 2008).
3. Pengawasan menurut metode
Sedangkan menurut metode pengawasan dapat dikelompokkan menjadi pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung

suatu instansi atau unit kerja dalam lingkungan pemerintahan daerah terhadap bawahannya, terutama melalui pelembagaan sistem pengawasan pimpinan. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang meliputi BPKP/INSPEKTORATPROP/INSPEKTORAT KAB/ KOTA.

2.5 Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi bersifat hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai tingkat kualitas tinggi. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman dibidang sosial kemasyarakatan dan politik, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan keterampilan dan berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggungjawabnya. Sopanah (2013) menyatakan bahwa DPRD akan mampu menggunakan hak- haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proporsional jika setiap anggota dewan 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 sehingga dengan mengetahui anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran.

Dalam menjalankan fungsi optimalisasi peran DPRD sangat dibutuhkan, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif. Optimalisasi peran ini sangat tergantung pada tingkat kemampuan dan kualitas yang dimiliki oleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya. Secara ringkas DPRD mempunyai fungsi sebagai partner Kepala Daerah, dan sebagai pengawas. Dalam menjalankan fungsi pengawasan anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan, meminta keterangan mengajukan pernyataan pendapat, dan mengadakan penyelidikan.

a) Hak Anggaran

DPRD bersama kepala daerah menyusun dan membahas Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Hal ini dilakukan juga oleh Dewan dalam perubahan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang telah dilaksanakan. Hal tersebut masing-masing dilakukan oleh Dewan dan Eksekutif pada :

1. RAPBD yang disampaikan oleh eksekutif kepada Dewan setiap akan berakhirnya anggaran yang sedang berjalan
2. RAPBD tersebut dibahas dan disempurnakan yang akhirnya setelah disepakati maka dituangkan dalam Perda. Perubahan anggaran dilakukan oleh Dewan bersama Eksekutif pada Triwulan ke III sebelum memasuki Triwulan ke IV.
3. Perhitungann APBD dilakukan selambat-lambatnya enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan

b) Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan Kepala Daerah. Pertanyaan dapat berbentuk tertulis ataupun lisan. Kepala Daerah dapat menjawab pertanyaan Anggota Dewan tersebut secara tertulis atau lisan pula.

c) Hak Meminta Keterangan Sekurang-kurangnya lima orang anggota Dewan yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi dapat mengajukan usul kepala Dewan untuk meminta keterangan tentang kebijaksanaan Kepala Daerah. Usul tersebut disampaikan kepada pimpinan Dewan.

d) Hak mengadakan perubahan Hak ini adalah untuk mengajukan perubahan terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Perubahan dimaksudkan bisa bersifat menambah, mengurangi atau menyempurnakan baik pasal maupun redaksi dari suatu Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas.

e) Hak Mengajukan pernyataan pendapat Sekurang-kurangnya lima anggota Dewan dapat mengajukan suatu usul pernyataan pendapat atau usul lain, usul tersebut dapat disampaikan dalam sidang Pleno. Pembicaraan usul ini diakhiri dengan keputusan Dewan yang menyatakan menerima atau menolak usul pernyataan pendapat tersebut.

2.6 Partisipasi Masyarakat

Utami dan Sofyan (2013) menyatakan bahwa ada tiga peran penting parlemen dalam proses anggaran yaitu mewakili kepentingan masyarakat, memberdayakan pemerintah dan mengawasi kinerja pemerintah. Salah satu efek positif adanya partisipasi masyarakat adalah pertukaran informasi yang efektif. Untuk menciptakan akuntabilitas kepada publik diperlukan partisipasi pimpinan instansi dan warga masyarakat dalam penyusunan dan pengawasan anggaran. DPRD sebagai lembaga legislatif daerah memiliki tugas dan fungsinya sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Konsekuensinya DPRD harus mengerti fungsinya, mengerti rakyat, mengerti aspirasinya dan masalah dan kepentingan yang dihadapinya.

Kualitas pemahaman anggota dewan terhadap fungsi dan aspirasi rakyat tersebut menuntut DPRD untuk memiliki pengetahuan, kemampuan, kecakapan, dan keterampilan yang luas dan mendalam. Pengetahuan, kemampuan, kecakapan dan keterampilan termanifestasi melalui pengetahuan, pendidikan, dan pengalaman (Mayasari, 2012). Menurut Mardismo (2008) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam membuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Nomor 26 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, prinsip penyusunan anggaran pada dasarnya harus melibatkan masyarakat, sehingga masyarakat dapat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Menurut Krina (2013) tujuan partisipasi adalah tuntutan dari masyarakat agar mereka harus diberdayakan, diberikan kesempatan, dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan pelaksanaan dan pengawasan atau kebijakan publik. Partisipasi masyarakat diwujudkan dalam berbagai macam bentuk antara lain melalui wakil-wakil rakyat yang ada dewan (DPRD). Melalui wakil-wakil rakyat aspirasi masyarakat disampaikan kepada pemerintah daerah

2.7 Transparansi Kebijakan Publik

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (KK, SAP,2005). Menurut Mardiasmo (2008), transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat.

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah selaku perumus dan pelaksana kebijakan APBN maupun pemerintah daerah yang merancang APBD berkewajiban untuk terbuka dan bertanggungjawab terhadap hasil pelaksanaan pembangunan. Salah satu bentuk tanggungjawab yang dilakukan yaitu dengan menyediakan informasi keuangan daerah secara transparan kepada publik atau masyarakat.

Transparansi merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui apa yang terjadi dalam pemerintahan, termasuk diantaranya kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah serta implementasi kebijakan tersebut. Dengan kemajuan teknologi informasi yang demikian pesat serta potensi pemanfaatannya secara luas, hal tersebut membuka peluang bagi berbagai pihak untuk mengakses, mengelola dan mendayagunakan informasi secara cepat dan akurat untuk lebih mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan, dan serta mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Adanya keterbukaan dalam penyelenggaraan urusan publik akan memudahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Dalam ranah keuangan publik, UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keuangan publik. Laporan

keuangan memang merupakan salah satu hasil dari transparansi dan akuntabilitas keuangan publik, dan ini berarti laporan keuangan yang disusun pun harus memenuhi syarat akuntabilitas dan transparansi. Transparansi kebijakan pun sangat dibutuhkan oleh masyarakat, karena transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, informasi perlu dapat diakses oleh orang-orang yang berkepentingan dan informasi tersebut harus memadai agar dapat dimengerti dan di pantau oleh orang-orang yang membutuhkan informasi.

Pengertian tersebut sejalan dengan UU No.14 Tahun 2008 bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda – tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta, maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format yang sesuai. Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparan 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) Terakomodasi suara/ usulan rakyat; dan (5) Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik (Manginte, dkk, 2015)

2.8 Akuntabilitas Publik

Pada dasarnya, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk diberi informasi, didengar aspirasinya dan diberi penjelasan (Mardiasmo, 2008). Sejak diterbitkannya Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, instansi pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan pengelolaan sumber dayanya dengan menyusun laporan akuntabilitas kinerja pemerintah (LAKIP). Dalam rangka penerapan UndangUndang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan berbagai peraturan pelaksanaannya,

pelaporan keuangan dan kinerja di lingkungan instansi pemerintah juga merupakan bagian yang penting meningkatkan akuntabilitas dan kinerja birokrasi pemerintahan.

Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik (KK, SAP, 2005). Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak yang memegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2008).

Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, kemudian pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pemerintah pusat kepada MPR. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (Renyowijoyo 2008). Penyusunan LAKIP merupakan salah satu unsur penting dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sama halnya dengan fungsi manajemen pada umumnya, SAKIP meliputi kegiatan perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, evaluasi kinerja, dan pelaporan kinerja. Untuk dapat mengembangkan SAKIP dengan baik pada instansi pemerintah diperlukan adanya komitmen kesungguhan untuk mengikuti ketentuan yang sudah ditetapkan.

Pemerintahan yang *accountable* menurut Handayani (2009) memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat, (2) Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik, (3) Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan, (4)

Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan (5) Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

Pelaku kebijakan publik harus bertanggungjawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal ini disebabkan karena rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi negara. Oleh karena itulah akuntabilitas merupakan salah satu unsur yang terpenting untuk mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang bersih dan baik (Good Governance).

2.9 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1

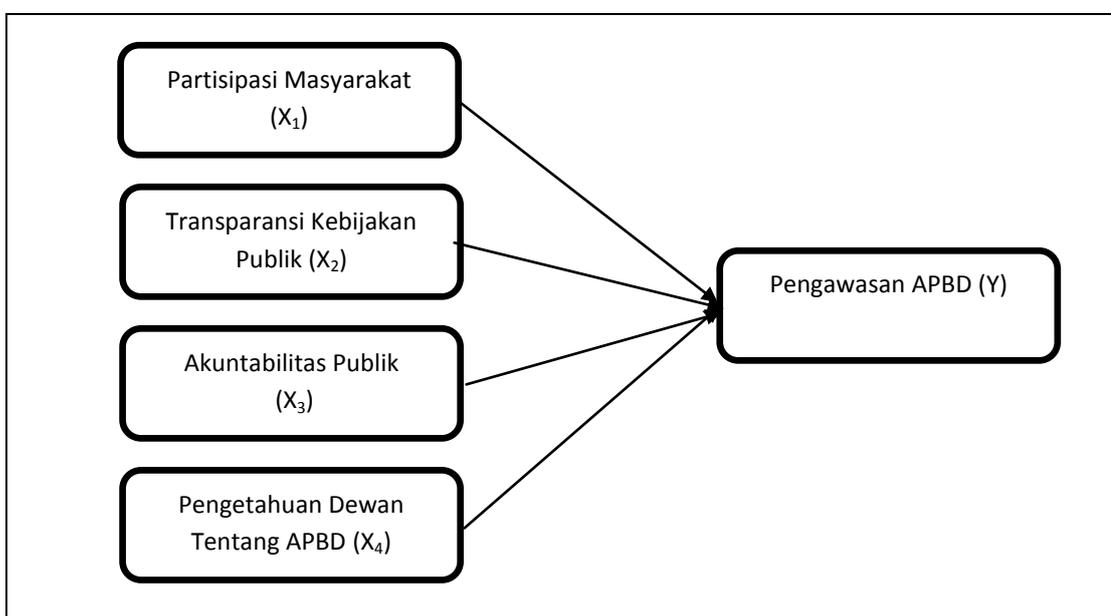
Ringkasan Penelitian Terdahulu

Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
Utami dan Sofyan (2013)	Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Variabel Pemoderasi Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik	Pengetahuan dewan tentang anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap Pengawasan keuangan daerah. Partisipasi masyarakat tidak memberikan pengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dalam melaksanakan pengawasan keuangan daerah. Transparansi kebijakan publik memberikan pengaruh atas hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah.
Yulinda Dan Lilik, 2010	Determinasi Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dengan Pengawasan Dewan Pada Keuangan Daerah (APBD)	Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD) menunjukkan hubungan yang positif signifikan. Interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan komitmen organisasi berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan

		<p>dewan pada keuangan daerah (APBD).</p> <p>Interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan akuntabilitas berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).</p> <p>Interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).</p> <p>Interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD)</p>
Juliastuti (2013)	<p>Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat, Dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah</p>	<p>Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap pengawasan keuangan daerah.</p> <p>Akuntabilitas publik tidak berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.</p> <p>Partisipasi masyarakat tidak berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.</p> <p>Transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran</p>
Pramita dan Andriyani (2010)	<p>Pengetahuan dewan tentang anggaran, Komitmen organisasi, Akuntabilitas, Partisipasi masyarakat, Transparansi kebijakan publik, Pengawasan dewan</p>	<p>Pengetahuan dewan berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)</p> <p>Interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran, berpengaruh positif dengan komitmen organisasi, akuntabilitas, dan partisipasi</p>

	pada keuangan daerah (APBD)	masyarakat terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) Interaksi antara pengetahuan dewan dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD)
--	-----------------------------	---

2.10 Kerangka Pemikir



Gamabar 2.1 Kerangka Pemikiran

2.11 Bangunan Hipotesis

2.11.1 Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan APBD

Hubungan keagenan antara pihak eksekutif dan pihak legislatif juga terjadi dalam proses penganggaran daerah. Proses penganggaran melibatkan dua pihak, yaitu pihak eksekutif dan pihak legislatif. Pihak eksekutif membuat rancangan APBD dan diserahkan kepada pihak legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah. Hal ini merupakan bentuk kontrak yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh

eksekutif (Halim dan Abdullah, 2009). Rosseptalia (2009) 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. 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 sebagainya. Pengetahuan yang akan dibutuhkan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Apabila pengetahuan dewan tentang anggaran baik maka diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran. Pengalaman dan pengetahuan dewan yang tinggi akan sangat membantu seseorang dalam memecahkan persoalan yang dihadapinya sesuai dengan kedudukan anggota DPRD sebagai wakil rakyat.

Penelitian yang membuktikan adanya pengaruh pengetahuan penganggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan APBD adalah penelitian yang dilakukan oleh (Juliastuti, 2013), Widyaningsih dan Pujirahayu (2012), dan Manginte et al (2015). Hasil penelitian yang telah dilakukan tersebut membuktikan bahwa pengetahuan penganggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan APBD. Sehingga hipotesis dirumuskan sebagai berikut :

H₁: Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Berpengaruh Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

2.11.2 Pengaruh Partisipasi Masyarakat Terhadap Pengawasan APBD

Partisipasi menjadi kunci sukses bagi pelaksanaan otonomi daerah karena didalamnya menyangkut aspek pengawasan dan aspirasi, semakin aktif masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintah berarti semakin sukses pelaksanaan otonomi daerah. Namun kenyataan dilapangan tidak selalu

masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintah khususnya pada saat penyusunan anggaran (APBD). Menyadari pentingnya aspirasi masyarakat, maka diperlukan langkah strategis agar partisipasi masyarakat bisa berjalan secara kondusif. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah mengoptimalkan peran dari lembaga swadaya masyarakat (LSM), media massa, organisasi kemasyarakatan dan partai politik.

Penelitian yang dilakukan Werimon, Ghozali dan Nazir (2009), menyimpulkan bahwa interaksi antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD. Sedangkan penelitian yang dilakukan Rima Rosseptalia (2009), menyatakan bahwa interaksi pengetahuan anggota Dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh dan signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian Pramita dan Andriyani (2010) menyatakan bahwa interaksi antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan Dewan pada keuangan daerah (APBD). Dari penjelasan di atas, peneliti menduga dengan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pengawasan anggaran akan meningkatkan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran sehingga pengawasan keuangan daerah (APBD) akan semakin meningkat. Sedangkan penelitian yang dilakukan Juliastuti (2013) Menyatakan Partisipasi Masyarakat tidak berpengaruh Hubungan Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD). Sehingga hipotesis dirumuskan sebagai berikut :

H₂: Partisipasi Masyarakat Berpengaruh Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

2.11.3 Pengaruh Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Pengawasan APBD

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-

hasil yang dicapai. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip Transparansi memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi, Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Komunikasi publik menuntut usaha yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk membuka informasi yang terkait dengan aktivitas publik. Selain adanya partisipasi masyarakat dalam siklus anggaran, transparansi anggaran juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan. Transparansi merupakan salah satu prinsip *good governance*.

Untuk memenuhi transparansi dan akuntabilitas kepada publik, salah satu alatnya adalah melalui penyajian laporan keuangan. Pemberian laporan keuangan kepada publik merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal. Dilihat dari sisi internal, laporan keuangan merupakan alat pengendali dan evaluasi kinerja pemerintah dan unit pemerintah daerah. Laporan keuangan hendaknya menunjukkan akuntabilitas organisasi sektor publik terhadap pengelolaan keuangan dan sumber daya yang dipercayakan kepadanya serta memberikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan (Mardiasmo, 2008). Jadi, transparansi memberikan kesempatan kepada masyarakat agar dapat mengakses proses dari pengawasan keuangan daerah (APBD), dengan adanya hal seperti ini maka akan mendorong anggota Dewan untuk melakukan pengawasan sesuai dengan prosedur yang berlaku karena masyarakat sudah memiliki peran dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Dapat disimpulkan dari penjelasan di atas bahwa semakin tinggi transparansi kebijakan publik maka pengetahuan Dewan tentang anggaran akan semakin meningkat, sehingga pengawasan yang dilakukan oleh Dewan terhadap keuangan daerah akan semakin meningkat. Sedangkan Penelitian yang dilakukan oleh Juliastuti (2013) menyatakan bahwa Transparansi Kebijakan Publik tidak berpengaruh Hubungan Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan

Pengawasan Keuangan Daerah (APBD). Sehingga dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H₃: Transparansi Kebijakan Publik Berpengaruh Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD).

2.11.4 Pengaruh Akuntabilitas Publik Terhadap Pengawasan APBD

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2008). Dalam organisasi sektor publik, khususnya pemerintah daerah, hubungan agensi muncul antara pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai principal dan publik/warga berlaku sebagai prinsipal yang memberikan otoritas kepada DPRD (agen) untuk mengawasi kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas menjadi suatu konsekuensi logis adanya hubungan antara agen dan prinsipal. Dewan sebagai anggota legislatif perlu mengerti dan memahami pedoman akuntabilitas instansi pemerintah agar dapat menjalankan fungsinya dalam mengawasi tahapan penyusunan hingga laporan pertanggungjawaban keuangan daerah (APBD). Kegagalan dalam menerapkan standar operasional prosedur akuntabilitas mengakibatkan pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber sumber daya yang lain, penyimpangan kewenangan, dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pemerintahan.

Akuntabilitas publik akan tercapai jika pengawasan yang dilakukan oleh dewan dan masyarakat berjalan secara efektif. Kegagalan dalam menerapkan standar operasional prosedur akuntabilitas mengakibatkan pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber-sumber daya yang lain, penyimpangan kewenangan, dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pemerintahan. (Pramita dan Lilik,2010). Penelitian yang dilakukan Juliastuti (2013) Menunjukkan bahwa Akuntabilitas Publik tidak berpengaruh Hubungan

Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD). Sehingga hipotesis dirumuskan sebagai berikut :

H₄: Akuntabilitas Publik Berpengaruh Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)