

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, memberikan dampak positif bagi pihak legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) untuk melaksanakan fungsinya, yaitu sebagai pihak yang menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat. pemerintah juga dituntut untuk mewujudkan *good governance* dalam melaksanakan. Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi (fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan), fungsi anggaran (fungsi menyusun anggaran), dan fungsi pengawasan (fungsi mengawasi kinerja pihak eksekutif).

Salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan desentralisasi adalah masalah keuangan daerah dan anggaran daerah (APBD). Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada Pemerintah Pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD), sehingga akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah menjadi lebih jelas. Disisi lain, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menjadikan DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan

sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Dimana hubungan bersifat kemitraan, berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antar kedua lembaga tentunya wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing. Artinya DPRD menjadi mempunyai Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, maka dari itu diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik didaerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa: 1) pengawasan atas keuangan daerah dilakukan oleh dewan, 2) serta adanya pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh eksternal yaitu BPK. Dan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 41, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: 1) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), 2) fungsi anggaran (fungsi menyusun anggaran), 3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Sedangkan di sisi lain, otonomi yang luas, nyata, bertanggungjawab membawa perubahan pada pola dan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Perubahan pada pola pengawasan terkait dengan diberinya keleluasaan kepada pemda untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Yulinda devi pramita, 2010).

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, yang perlu digaris bawahi bahwa salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah keuangan dan anggaran daerah (APBD). Oleh karena itu, diperlukan peranan anggota DPRD yang sangat besar untuk mengontrol kebijakan

keuangan daerah (APBD) yang ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Dan peranan tersebut salah satunya adalah DPRD melaksanakan fungsi pengawasan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah. Belum lagi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) sangat penting dilakukan, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah (di pusat) dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna (Makeuda, 1981 dalam Witono, 2003).

Namun, pada kenyataannya tuntutan tersebut juga harus dihadapkan pada kondisi faktual bahwa sebagian besar anggota DPRD terkesan pragmatis dan cenderung lebih mengikuti kepentingan partai daripada berorientasi kepada rakyat. Dibarengi juga dengan periode ini anggota dewan mulai didominasi oleh wajah baru, yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda-beda sebelum menjadi anggota DPRD. Sehingga ketika mereka dipilih menjadi anggota dewan, keterbatasan pengetahuan dan utamanya pengalaman tentunya akan menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang baik. Sedangkan implikasi dari kondisi tersebut menyebabkan terjadinya permasalahan dan kelemahan dalam pengelolaan keuangan daerah dari aspek lembaga legislatif yaitu masih rendahnya peran DPRD dalam keseluruhan proses atau siklus anggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan hingga pengawasan program kerja eksekutif (Winarna dan Murni, 2007). Hal tersebut bisa dijadikan contoh dari La Palombara Winarna dan Murni (2007) yang menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih. Oleh karena itu hal tersebut telah membuka peluang yang sangat luas untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, sekaligus mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Fungsi pengawasan legislatif merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja legislatif terhadap eksekutif. Pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh sistem dan individu secara pribadi (Winarna dan Murni, 2007). Permasalahan tersebut apabila dikaji ada dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu permasalahan berdasarkan sistem dan permasalahan akibat dari individu. Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Oleh karena itu, untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga dalam hal ini DPRD yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaganya, dalam artian perannya sebagai seorang wakil rakyat, apakah sesuai dengan yang diharapkan atau tidak.

Pada kenyataannya kondisi faktual sebagian besar anggota DPRD periode ini didominasi oleh wajah baru, yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD. Sehingga ketika mereka dipilih menjadi anggota dewan, keterbatasan pengetahuan dan pengalaman ini akan menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Hal ini memerlukan waktu yang relatif lebih banyak untuk mendalami dan memahami tugas serta wewenangnya dalam menjalani peran sebagai wakil rakyat. (Sekretariat DPRD Kab. Pringsewu, 2016).

Latar belakang anggota DPRD terdiri dari *personal background*, *political background*, akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, komitmen organisasi, dan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan, dan prosedur mengenai pengawasan keuangan daerah (APBD) yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan lain-lain. (Dewi, 2011).

Beberapa penelitian tentang kapabilitas anggota DPRD terhadap pengawasan APBD telah dilakukan antara lain ; Kinasih (2013) yang menyimpulkan komitmen

organisasi berpengaruh terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan dewan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) DPRD Kabupaten Sragen, Shofia (2013) yang menyimpulkan transparansi tidak berpengaruh terhadap pengawasan anggota dewan dalam anggaran, Siti (2013) yang menyimpulkan yang hasilnya menunjukkan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh terhadap anggaran daerah dan pengendalian pembelanjaan. Sari (2016) membuktikan bahwa variable pengetahuan tentang anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD), dan akuntabilitas, transparansi, kebijakan publik, yang menggunakan variable moderasi berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD). Penulis menjadikan penelitian Mustika sebagai replikasi dalam penelitian ini, kemudian berdasarkan penelitian Utomo (2011) penulis menambahkan variabel komitmen organisasi, partisipasi masyarakat, transparansi, dan variabel akuntabilitas.

Fenomena yang terjadi berkenaan dengan pengawasan APBD yaitu adanya Kejaksaan Negeri (Kejari) cabang Pringsewu menyoroti dugaan korupsi dan *mark up* anggaran pada Dinas Pasar dan Kebersihan Kabupaten Pringsewu. Berdasarkan audit BPKP anggaran bukan saja anggaran di tahun 2016 bermasalah, tapi juga anggaran di tahun 2015. ([www.harianbongkarpost.com](http://www.harianbongkarpost.com))

Dari fenomena diatas dapat disimpulkan bahwa korupsi terhadap anggaran dapat terjadi karena masih lemahnya pengawasan oleh DPRD di Kabupaten Pringsewu. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) “**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas. Maka permasalahan yang muncul pada penelitian ini adalah:

1. Apakah *personal background* berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
2. Apakah *political background* berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah transparansi berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
5. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
6. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
7. Apakah pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
8. Apakah pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?

### **1.3. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian dilakukan agar penelitian dan pembahasannya lebih terarah, sehingga hasilnya tidak bias dan sesuai dengan harapan peneliti. Adapun ruang lingkup penelitiannya adalah menguji pengaruh *personal background*, *political background*, akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, komitmen organisasi, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan antara lain:

1. Membuktikan secara empiris pengaruh *personal background* terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
2. Membuktikan secara empiris pengaruh *political background* terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
3. Membuktikan secara empiris pengaruh akuntabilitas terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
4. Membuktikan secara empiris pengaruh transparansi terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
5. Membuktikan secara empiris pengaruh partipasi masyarakat terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
6. Membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
7. Membuktikan secara empiris pengaruh pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
8. Membuktikan secara empiris pengaruh pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

### **1.5. Manfaat penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yaitu:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan serta bukti empiris mengenai kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

b. Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.

## 2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat melihat sejauhmana kapabilitas anggota DPRD Kabupaten Pringsewu dalam pengawasan APBD, serta sebagai sumbangan pemikiran agar dapat digunakan atau diambil manfaatnya.

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Dalam hal ini sistematika penulisan diuraikan dalam 5 bab secara terpisah, yaitu:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Menguraikan tentang latar belakang masalah, Perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II LANDASAN TEORI**

Menguraikan tentang teori-teori yang mendukung penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi sumber data, metode pengumpulan data, seperti menjelaskan populasi dan sampel penelitian, fokus penelitian, variabel penelitian, teknik analisis data, metode analisis data, dan pengujian hipotesis.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini memdemonstrasikan pengetahuan akademis yang dimiliki dan ketajaman daya fikir peneliti dalam menganalisis persoalan yang dibahas, dengan berpedoman pada teori-teori yang dikemukakan pada Bab II.

#### **BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Menguraikan kesimpulan tentang rangkuman dari pembahasan, terdiri dari jawaban terhadap perumusan masalah dan tujuan penelitian serta hipotesis. Saran merupakan implikasi hasil penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan penggunaan praktis.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**