

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pernyataan tentang rencana pendapatan dan belanja daerah dalam periode tertentu (1 tahun). Pada awalnya fungsi APBD adalah sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah untuk satu periode. Sebelum anggaran dijalankan harus mendapat persetujuan dari DPRD sebagai wakil rakyat maka fungsi anggaran juga sebagai alat pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kebijakan publik. Dengan melihat fungsi anggaran tersebut maka seharusnya anggaran merupakan *power relation* antara eksekutif, legislatif dan rakyat itu sendiri (Sopannah, 2004).

Realitasnya, peranan dewan ketika menyusun anggaran dimasa orde baru sangat kecil bahkan tidak ada, apalagi peran masyarakat. Dewan terkesan hanya memberikan pengesahan atas RAPBD yang diajukan eksekutif dan praktis tidak diberi wewenang untuk mengubahnya (fungsi legislasi). Dengan adanya UU No. 22/1999 sebagai dampak positif dari reformasi, telah terjadi perubahan signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki *power*. Dewan tidak hanya diberi kekuasaan untuk bersama-sama dengan eksekutif menyusun anggaran (fungsi budgeting), eksekutif juga bertanggungjawab terhadap DPRD (fungsi *controlling*).

Desentralisasi keuangan dan otonomi daerah merupakan salah satu agenda dari reformasi. Agar anggaran pemerintah daerah berjalan sesuai rencana dan ketentuan, diperlukan pengawasan yang merata disetiap aspek perencanaan, apakah perencanaan tersebut berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Penegawasan diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja (Mardiasmo, 2011). Pengawasan yang sangat kritis pada saat tahap perencanaan anggaran tersebut adalah perlunya penguatan pada sisi pengawasan.

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

Pemerintah daerah merupakan daerah otonomi yang berhubungan langsung dengan masyarakat, sehingga diharapkan pemerintah daerah ini lebih mengerti dan memahami aspirasi-aspirasi yang ada dalam masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah daerah diharapkan bisa bersifat demokratis, transparan, dan bertanggungjawab. Harapan ini terwujud jika seluruh komponen pemerintah daerah dapat berfungsi dengan baik, kemungkinan pemerintah daerah akan leluasa untuk melakukan penyalahgunaan dan penyelewengan penyelenggaraan pemerintah, khususnya dalam hal pengelolaan APBD (Mayasari, 2012).

Pengawasan keuangan daerah oleh DPRD harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki wewenang untuk menentukan arah dan kebijakan APBD. Apabila DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan arah dan kebijakan umum APBD), maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan mengalami banyak penyimpangan (Manginte,dkk, 2015).

Pengawasan keuangan daerah oleh DPRD harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Hal ini penting karena dalam era otonomi, DPRD memiliki wewenang untuk menentukan arah dan kebijakan APBD. Apabila DPRD lemah dalam tahap perencanaan (penentuan arah dan kebijakan umum APBD), maka dikhawatirkan pada tahap pelaksanaan akan mengalami banyak penyimpangan (Manginte, dkk, 2015).

Dalam pelaksanaan pengawasan keuangan daerah, pengetahuan dewan sangat diperlukan untuk menghindari pemborosan dan kebocoran anggaran. 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. Salah satunya adalah kinerja pada saat melakukan pengawasan keuangan daerah.

Indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur variabel pengawasan keuangan mengacu pada penelitian Paramita dan Andriyani (2010). Keterlibatan dewan dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, pelaksanaan analisis politik terhadap penyusunan APBD, keterlibatan anggota dewan dalam pengesahan APBD, kemampuan menjelaskan APBD yang telah disusun, keyakinan dewan bahwa APBD telah memiliki transparan, keterlibatan anggota dewan dalam memantau pelaksanaan APBD, mengevaluasi laporan pertanggungjawaban yang disusun pemerintah daerah, evaluasi yang dilakukan anggota dewan terhadap faktor-faktor atau alasan yang mendorong timbulnya revisi APBD, pemerintah keterangan oleh anggota dewan terhadap laporan keterangan pertanggung jawaban (LKPJ) APBD yang disampaikan Bupati/Walikota dan tindak lanjut terjadi kegagalan dalam LKPJ APBD.

DPRD dituntut menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran. Untuk itu, pengetahuan dasar tentang ekonomi dan anggaran daerah harus dikuasai oleh anggota DPRD. Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran ini berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang anggaran yang diikuti oleh anggota dewan (Pangesti, 2013).

Pengetahuan dewan tentang anggaran juga berkaitan dengan pengetahuan dewan tentang Undang-Undang atau Peraturan-Peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan PP No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 132 dan 133 yang menyatakan bahwa DPRD

melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD (Manginte, dkk, 2015).

Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan peran sertanya masyarakat dalam kegiatan pemerintahan, sehingga berdampak pada proses evaluasi dan kontrol kinerja pemerintah dan meminimalisir penyalahgunaan wewenang. Untuk mewewujudkan anggaran yang efektif diperlukan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyusunan arah dan kebijakan anggaran (Utami dan Efrizal, 2013). Mardiasmo (2003) mengatakan bahwa indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur variabel partisipasi masyarakat ini adalah pelibatan masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyusunan arah dan kebijakan umum APBD, masukan dan kritik dari masyarakat terhadap prioritas dan rencana APBD, pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD, pelibatan masyarakat dalam advokasi.

Penelitian Sopanah (2009) menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kota Malang melalui Musrenbangkel-kota dan hasilnya kurang lebih berkisar 25-40%, usulan masyarakat akan di danai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan analisis lebih mendalam terkait dengan fenomena partisipasi berdasarkan hasil pengamatan dengan berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di temukan hasil bahwa faktor-faktor yang menyebabkan ketidak efektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kota Malang adalah terbagi menjadi dua bagian yaitu partisipasi dalam hal kebijakan dan partisipasi dalam hal proses perencanaan dan penganggaran daerah.

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, menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pemerintah (Yulindadan Lilik, 2010)

Fenomena yang ditemukan di Kabupaten Pelalawan (Elsi Ariantia, 2017) adalah masih rendahnya pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran juga latar belakang anggota DPRD kurang mendukung pengetahuan yang dimilikinya khususnya tentang anggaran, hal ini tentunya berakibat pada pengawasan APBD. Selanjutnya fungsi pengawasan APBD oleh dewan maupun masyarakat juga masih rendah sehingga sering terjadi penyalahgunaan penggunaan anggaran.

Hal ini dapat dilihat dari temuan BPK Tahun 2014 yaitu (1) penggunaan Langsung Penerimaan Retribusi Pelayanan Kesehatan Hasil Klaim dari BPJS dan Jamkesda pada RSUD Selasih dan terdapat kelebihan pembayaran Jasa Pelayanan; (2) Realisasi Belanja Pegawai tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja Tahun Anggaran 2014 tidak sesuai ketentuan pemberian tambahan penghasilan; (3) Pembayaran Insentif Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah tidak sesuai ketentuan tata cara pemberian dan pemanfaatan Insentif Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah; (4) Pemberian Tunjangan Pembinaan Aparatur Pemerintahan Lurah/Kecamatan dalam bentuk honorarium tidak memiliki dasar hukum yang

melandasinya; (5) Penyediaan jasa tenaga pendidik dan kependidikan tidak sesuai ketentuan penganggaran dan besaran honorarium belum ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah; (6) Pemberian Hibah kepada Pondok Pesantren Modern Manbaul Ma'arif terus menerus dan Pertanggungjawaban penggunaan Dana Hibah uang tidak diyakini kewajarannya; dan (7) Belanja Bantuan Sosial perlengkapan sekolah untuk siswa miskin tidak dapat segera dimanfaatkan siswa.

Perbedaan penelitian Rosy Oktasari (2016) dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah Penelitian Rosy Oktasari (2016) dilakukan pada tahun 2016 sedangkan penelitian ini dilakukan pada tahun 2018. Penelitian Rosy Oktasari (2016) menggunakan sampel anggota dewan Kabupaten Karanganyar, sedangkan penelitian ini menggunakan anggota Dewan di Kabupaten Pelalawan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penelitian ini akan menguji apakah pengetahuan dewan tentang anggaran, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik mempengaruhi pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris terkait hubungan pengetahuan anggaran terhadap dewan dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris ada tidaknya pengaruh partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Oleh karena itu, berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul: ***“Pengaruh Transparansi Kebijakan Publik, Partisipasi Masyarakat dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) (Studi Empiris Pada Anggota DPRD di Kabupaten Pelalawan)”***.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan pokok permasalahan yaitu :

1. Apakah Transparansi Kebijakan Publik berpengaruh terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.
2. Apakah Partisipasi Masyarakat berpengaruh terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.
3. Apakah Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran berpengaruh terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang ingin di jawab, maka tujuan penelitian yang ingin di capai adalah :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Transparansi Kebijakan Publik terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.

- b. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Partisipasi Masyarakat terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) pada DPRD Kabupaten Pelalawan.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penulisan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengaplikasi ilmu pengetahuan yang selama ini didapat semasa pendidikan dan dituangkan dalam penulisan ilmiah bagi penulis.
- b. Dengan adanya penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan informasi kepada pihak instansi mengenai pengaruh Transparansi Kebijakan Publik, Partisipasi Masyarakat dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD).
- c. Bagi pihak lain yang berkepentingan diharapkan dapat dijadikan sumber informasi yang bermanfaat yakni sebagai sumbangan pikiran dan referensi dalam melakukan penelitian yang sama pada tempat yang berbeda dengan penelitian ini untuk masa yang akan datang.

D. Sistematika Penulisan

Adanya sistematika penulisan adalah untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan. Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II : TELAAH PUSTAKA DAN HIPOTESIS PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang teori-teori yang relevan, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, dan hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dijelaskan tentang metode penelitian olah data dan sumber data yang diperoleh dari instansi yang akan diteliti.

BAB IV : GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN

Pada bab ini akan diuraikan tentang sejarah singkat perusahaan, struktur organisasi, tugas serta aktivitas perusahaan.

BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian sekaligus pembahasan.

BAB VI : PENUTUP

Pada bab terakhir berisi dua sub bahasan yaitu kesimpulan dari penelitian dan saran.