

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia mulai mengalami era baru dalam kehidupan masyarakatnya sejak dikeluarkannya Undang–Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, selanjutnya berubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014, dan perubahan terakhir UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan era baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, yaitu pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah. Hal ini menyebabkan pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan masyarakat dalam rangka pelaksanaan reformasi. Salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah keuangan daerah dan anggaran daerah/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Dengan diberlakukannya UU No. 9 Tahun 2015 dan No. 33 Tahun 2004, memberikan dampak positif bagi pihak legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakan fungsinya sebagai pihak yang menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat, DPRD juga berperan penting dalam pengawasan keuangan daerah yang mengutamakan akuntabilitas dan transparansi yang dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan UU No. 17 tahun 2014 pasal 364 DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam UU No. 17 tahun 2014 pasal 365, 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). UU tersebut ditindaklanjuti dengan PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menjelaskan bahwa : 1) Pasal 132 pengawasan APBD dilakukan oleh DPRD, 2) Pasal 135 pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Juliastuti (2013) berpendapat bahwa, pentingnya anggaran dalam suatu daerah dan dengan semakin kuatnya fungsi DPRD maka dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota DPRD sangat penting. Penyusunan kebijakan daerah yang sangat tepat akan tergantung pada pengetahuan dan kecakapan DPRD. Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 pasal 57 penyelenggara pemerintah terdiri atas kepala daerah dan DPRD yang artinya pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD sangatlah penting, dengan adanya akuntabilitas kepada dapat meminimalisasikan ruang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa DPRD harus mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajiban yang efektif serta menempatkan kedudukannya secara proporsional.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, sebagaimana dimaksud dalam UU No 23 tahun 2014 pasal 1 pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Otonomi daerah telah menetapkan pemberian

kewenangan otonomi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. 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.

Peran DPRD dalam melaksanakan salah satu fungsinya dalam pengawasan keuangan daerah pada kenyataannya belum terlaksana dengan baik, buktinya masih terdapat kasus seperti kasus penyalahgunaan anggaran di daerah, salah satunya pada pemerintah Kabupaten Bangkalan yaitu penyalahgunaan wewenang yang terkait jual beli gas alam oleh Fuad Amin Imron pada saat menjabat Bupati tahun 2006. Fuad Amin Imron didakwa menerima suap senilai Rp 18,050 miliar secara bertahap dari PT MKS. Pemberian uang tersebut dilakukan sejak Juni 2009 diketahui sebesar Rp 50 juta setiap bulan (SindoNews.com, 4 Oktober 2015). Fuad Amin Imron juga didakwa melakukan tindak pidana pencucian uang dengan mengalihkan harta kekayaannya ke sejumlah rekening bank. Atas perbuatannya Fuad Amin Imron dijerat UU No. 31 Tahun 1999 pasal 12 huruf b tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHPidana, juncto pasal 64 ayat 1 KUHPidana, UU RI No. 8 Tahun 2010 pasal 3 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang juncto pasal 65 ayat 1 KUHPidana dan pasal 3 ayat 1 huruf a dan c UU RI No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian sebagaimana telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU RI No. 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang juncto pasal 65 ayat 1 KUHPidana (Kompas.com, 28 September 2015).

Bangkalan juga mendapatkan opini BPK yang mendapatkan wajar tanpa pengecualian (WTP) pada 3 tahun yang lalu, yaitu tahun 2011 sampai tahun 2013. Sedangkan pada tahun 2014 Bangkalan mendapatkan opini wajar dengan pengecualian (WDP) (SurabayaBPK.go.id) yang menandakan pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Bangkalan semakin menurun atau kurang maksimal.

Kasus terima suap dan pencucian uang oleh Fuad Amin (FA), dan juga Bangkalan yang mendapatkan opini WTP dari tahun 2011 hingga tahun 2013 dan berubah menjadi WDP pada tahun 2014 mengakibatkan prestasi dalam mengelola keuangan mengalami penurunan. Permasalahan yang terjadi diantaranya timbul karena kurangnya peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh sistem dan individu secara pribadi (Sastroatmodjo, 1995 dalam Winarna dan Murni, 2007). Sehingga dapat disimpulkan kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Secara aktual kegiatan politik dilakukan oleh individu, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya berpedoman pada perilaku individu dengan pola tertentu. Dalam penelitian ini yang terkait dengan perilaku individu adalah peran anggota DPRD, latar belakang individu pada penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, dan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran.

Personal background merupakan variabel individu yang merupakan latar belakang individu yang melekat pada setiap individu. Dalam penelitian ini *personal background* yang dimaksud adalah tingkat pendidikan, dan lama kerja sebagai anggota DPRD. Winarna dan Murni (2007) berpendapat bahwa,

personal background berkaitan erat dengan kualitas sumber daya setiap individu, sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan suatu organisasi/lembaga. Oleh karena itu, harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi.

Winarna dan Murni (2007) berpendapat, *political background* dikatakan suatu latar belakang dimana seseorang pernah bergabung dalam partai politik atau organisasi yang mendasarkan politik sebagai garda terdepannya, seberapa lama dan seberapa jauh seseorang pernah bergabung dalam dunia politik, menggambarkan kedewasaan politiknya. *Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman individu dalam berkecimpung di dunia politik. *Political background* ini meliputi pengalaman menjadi DPRD, asal parpol, jabatan pada partai politik.

Selain variabel *personal background* dan *political background* terdapat faktor lain yang mempengaruhi peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, yaitu pemahaman regulasi. Menurut Dewi (2011) faktor lain yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah yaitu pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah (APBD). Pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan, dan prosedur tentang keuangan daerah yang terdiri UU, PP, Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Daerah (Perda), dan lain-lain. Regulasi ini menjadi pedoman anggota DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah agar berjalan secara efektif dan efisien. Oleh karena itu setiap anggota DPRD harus memahami regulasi agar dapat

memastikan keuangan daerah sudah berjalan sesuai tujuan dan peraturan yang telah ditetapkan.

Penelitian mengenai *personal background* dan *political background* dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007), yang dilakukan pada DPRD Karesidenan Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil penelitian ini pada pendidikan, pengetahuan dewan tentang anggaran, asal parpol berpengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Menurut penelitian Werimon, dkk (2007), dilakukan pada DPRD se-Provinsi Papua Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian lainnya dilakukan oleh Dewi (2011) pada *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD pada Kabupaten dan Kota se-Eks Karesidenan Semarang. Hasil penelitian ini bahwa *personal background* berpengaruh positif dan tidak signifikan, sedangkan *political background* berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Pada pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Sedangkan pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan, dan prosedur mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian Wiyana (2011) pada pengetahuan dewan tentang anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Kartikasari (2012)

pada tingkat pendidikan, berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Sedangkan pengalaman di DPRD, asal parpol, pemahaman regulasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Amalia (2013) pada DPRD Kabupaten Purworejo. Hasil penelitian ini bahwa pendidikan dan pelatihan, pengalaman organisasi, lama kerja di pemerintahan, pengalaman di DPRD tidak berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sedangkan jabatan di partai politik, pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Penelitian yang dilakukan Juliastuti (2013) pada DPRD Kota di Provinsi Sumatera Barat. Hasil penelitian ini pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap pengawasan keuangan daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Ulum (2012) pada DPRD di Kabupaten Bangkalan, Provinsi Jawa Timur tahun 2012. Hasil penelitian pada tingkat pendidikan yang termasuk *personal background* terhadap profesionalisme anggota DPRD dalam pembahasan RAPBD memiliki pengaruh yang signifikan, sedangkan pengaruh pengalaman di DPRD, asal partai politik, jabatan pada partai politik yang termasuk *political background* terhadap profesionalisme anggota DPRD dalam pembahasan RAPBD tidak berpengaruh terhadap profesionalisme anggota DPRD dalam pembahasan RAPBD.

Sedangkan penelitian Abdillah dan Djasuli (2008) pada Kabupaten Bangkalan. Hasil penelitian bahwa *personal background* yang indikatornya lama bekerja di DPRD, tingkat pendidikan tidak mempunyai pengaruh moderating terhadap hubungan antara *good governance* dengan peran DPRD dalam

pengawasan keuangan daerah. Pada pengetahuan dewan tentang anggaran tidak mempunyai pengaruh moderating terhadap hubungan antara good governance dengan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Amalia (2013), tentang faktor-faktor yang mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (studi kasus pada DPRD Kabupaten Purworejo). Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mencoba meneliti ulang dengan menambah variabel terkait dengan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah . Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah variabel penelitian, objek penelitian dan teknik pengumpulan data. Penelitian ini memilih pendidikan dan pelatihan, lama kerja sebagai anggota DPRD, pengalaman menjadi DPRD, asal partai politik, jabatan pada partai politik, pemahaman regulasi, pengetahuan dewan tentang anggaran sebagai variabel bebas. Variabel-variabel ini dipilih karena variabel ini dianggap oleh peneliti sebagai faktor yang mempengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Untuk objek penelitian, peneliti memilih Pemerintah Daerah Bangkalan dengan alasan bahwa berbagai fenomena kasus korupsi pada Pemerintah Daerah di Bangkalan.

Berdasarkan latar belakang di atas dengan fenomena dan riset, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengawasan Keuangan Daerah Oleh DPRD (Studi Kasus Pada DPRD Kabupaten Bangkalan)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, masalah yang akan diteliti dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut :

1. Apakah pendidikan dan pelatihan berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
2. Apakah lama kerja sebagai anggota DPRD berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
3. Apakah pengalaman menjadi DPRD berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
4. Apakah asal partai politik berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
5. Apakah jabatan pada parpol berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
6. Apakah pemahaman regulasi berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
7. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
8. Apakah pendidikan dan pelatihan, lama kerja sebagai anggota DPRD, pengalaman menjadi DPRD, asal partai politik, jabatan pada parpol, pemahaman regulasi, pengetahuan dewan tentang anggaran secara simultan berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pengaruh positif pendidikan dan pelatihan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh positif lama kerja sebagai anggota DPRD terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh positif pengalaman menjadi DPRD terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh positif asal partai politik terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
5. Untuk mengetahui pengaruh positif jabatan pada parpol terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
6. Untuk mengetahui pengaruh positif pemahaman regulasi terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
7. Untuk mengetahui pengaruh positif pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
8. Untuk pendidikan dan pelatihan, lama kerja sebagai anggota DPRD, pengalaman menjadi DPRD, asal partai politik, jabatan pada parpol, pemahaman regulasi, pengetahuan dewan tentang anggaran secara simultan berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka manfaat penelitian ini :

1. Bagi pemerintah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan yang bermanfaat terkait dengan peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah agar lebih baik lagi.
2. Bagi penulis, dapat memberikan tambahan pengetahuan dan wawasan tentang peran dewan dalam pengawasan keuangan daerah.
3. Bagi pihak lain, penelitian ini memberikan gambaran mengenai peran dewan dalam pengawasan keuangan daerah serta penelitian ini dapat dijadikan referensi penelitian selanjutnya.