

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pengawasan keuangan daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengawasan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). APBD menurut Undang-Undang No. 33 tahun 2004 dan PP No. 56 tahun 2005 adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Untuk menyusun APBD pemerintah daerah harus terlebih dahulu menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) berupa penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) dengan menggunakan bahan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) dalam jangka waktu satu tahun (Nordiawan, 2006: 88). APBD perlu diawasi untuk memastikan bahwa alokasi anggaran yang telah ditetapkan untuk kepentingan publik sudah digunakan secara efisien dan efektif. Dengan pengawasan yang baik, maka akan meminimalisir terjadinya kerugian atau kerusakan.

Pengawasan keuangan daerah sangat penting untuk dilakukan. Pengawasan perlu dilakukan secara tertib, teratur dan berkesinambungan sesuai dengan sistem dan pedoman yang berlaku agar tujuan dapat tercapai (Tarmidji, 1992: 3). Pengawasan menurut Tarmidji (1992: 3) merupakan tindakan yang dilakukan oleh pimpinan untuk mengetahui apakah jalannya pekerjaan dan hasilnya sesuai dengan perencanaan atau tidak. Sedangkan, menurut Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 pengawasan keuangan daerah merupakan kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Jadi, pengawasan yang dimaksud bukan untuk mencari kesalahan yang ada namun pengawasan yang dilakukan dewan bertujuan untuk mengevaluasi dan mengarahkan segala kegiatan supaya target dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

Pengawasan keuangan daerah yang salah satunya adalah pengawasan APBD merupakan tugas dari DPRD, namun masyarakat juga perlu mengawasi keuangan daerah untuk memastikan tidak ada penyelewengan anggaran oleh pejabat di pemerintahan daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat diatur dalam Kepres No. 74 Tahun 2001. Dewan dan masyarakat perlu mengawasi keuangan daerah dimulai dari tahap penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan APBD (Mardiasmo, 2001). Pengawasan ini dimaksudkan agar pemerintah tetap konsisten mengelola keuangan daerah sebagaimana yang telah disepakati dalam perda APBD (Samsul, 2006: 74). Pengawasan keuangan daerah juga dilakukan untuk mengurangi tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme yang terjadi di pemerintahan daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance* dapat terlaksana. Selain itu, pengawasan keuangan daerah dilakukan supaya tidak terjadi pemborosan anggaran, dalam artian penggunaan anggaran daerah dapat tepat sasaran untuk kepentingan publik.

Dewan harus mempunyai pengetahuan yang memadai terkait dengan anggaran untuk mengawasi keuangan daerah, supaya dalam melaksanakan

tugasnya dapat mendeteksi apabila terjadi kecurangan dalam penggunaan keuangan daerah khususnya APBD. Selain dewan, masyarakat juga harus aktif untuk mendapatkan informasi tentang penggunaan anggaran daerah, dengan demikian masyarakat akan lebih mudah ikut mengawasi penggunaan keuangan daerah. Menurut Pramono (2002) dalam penelitian (Sopanah dan Wahyudi, 2007), pengawasan anggaran dipengaruhi oleh faktor internal yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satu contohnya adalah pengetahuan dewan tentang anggaran. Dan faktor eksternal merupakan faktor dari luar fungsi pengawasan yang berpengaruh tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan dewan, diantaranya adalah adanya akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik.

Peneliti bermaksud menguji pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Pengaruh tersebut dapat positif atau negatif, dalam artian dapat memperkuat atau memperlemah hasil penelitian. Beberapa peneliti sebelumnya telah menguji pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah, diantaranya adalah Sopanah dan Wahyudi (2007), Coryanata (2007), Werimon, dkk (2007), Amrullah (2009), Octavia (2009), Pramita dan Andriyani (2010), Utomo (2011), dan Widyaningsih dan Pujirahayu (2012). Hasil penelitian-penelitian tersebut menyimpulkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Namun, sebagian besar hasil penelitian belum menjelaskan secara rinci pengaruh tersebut positif atau negatif. Dalam penelitian-penelitian sebelumnya hanya menggunakan sampel anggota dewan, padahal dengan munculnya otonomi daerah menuntut adanya partisipasi masyarakat. Baru dalam penelitian

Sopannah dan Wahyudi (2007) yang menggunakan sampel anggota dewan dan masyarakat, untuk menilai pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Masyarakat yang telah ikut dalam proses penyusunan anggaran daerah juga berperan dalam pengawasan keuangan daerah. Sehingga, masyarakat dapat mencurahkan partisipasi dan kreatifitasnya dalam pembangunan daerah.

Peneliti juga memasukkan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik sebagai variabel *moderating*. Ketiga variabel tersebut akan diuji apakah akan memberikan pengaruh (memperkuat atau memperlemah) terhadap hubungan pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Alasan peneliti memasukkan ketiga variabel tersebut menjadi variabel *moderating* karena dalam penelitian-penelitian sebelumnya mendapatkan hasil yang tidak konsisten. Untuk itu perlu dilakukan pengujian kembali, supaya dapat memperkuat hasil penelitian sebelumnya.

Mardiasmo (2004: 20) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Dengan akuntabilitas publik yang tinggi diharapkan akan meningkatkan pengawasan keuangan daerah khususnya pengawasan terhadap APBD. Peneliti memasukkan akuntabilitas publik menjadi variabel *moderating* didukung dari beberapa penelitian sebelumnya, yaitu penelitian Coryanata (2007), Pramita dan Andriyani (2010), serta Utomo (2011). Hasil penelitian-

penelitian tersebut menyatakan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh positif signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Namun, dalam penelitian Sopanah dan Wahyudi (2007) menunjukkan hasil yang sebaliknya, yaitu akuntabilitas publik berpengaruh negatif signifikan terhadap hubungan antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Hasil penelitian Widyaningsih dan Pujirahayu (2012) juga menyatakan bahwa akuntabilitas tidak memperkuat pengaruh hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran pada pengawasan keuangan daerah khususnya APBD.

Hasil penelitian-penelitian sebelumnya masih menunjukkan ketidak-konsistenan pengaruh akuntabilitas publik terhadap hubungan pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Hal ini memberikan celah pada peneliti untuk melakukan penelitian kembali, dimana peneliti menjadikan akuntabilitas publik sebagai pemoderasi yang akan diujikan pengaruhnya terhadap hubungan antara pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Sehingga, hasilnya dapat memperkuat hasil penelitian sebelumnya. Akuntabilitas publik sangat diperlukan dalam pemerintahan, dimana terdapat proses pertanggungjawaban dari pihak pemegang amanah atas segala kegiatannya dalam pemerintahan kepada pemberi amanah dan masyarakat luas. Jadi, tanpa akuntabilitas publik jalannya pemerintahan tidak akan seimbang karena dapat terjadi penyimpangan dalam pemerintahan. Akuntabilitas publik juga diperlukan anggota dewan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah, yaitu untuk mempertanggungjawabkan kinerja pemerintah daerah terkait dengan anggaran. Pramita dan

Andriyani (2010) juga menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya legislatif perlu memahami pedoman akuntabilitas supaya dapat mengawasi tahap penyusunan anggaran sampai pertanggungjawaban keuangan daerah.

Isbandi (2007) dalam Sopanah (2012) mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani suatu masalah, pelaksanaan dalam upaya mengatasi suatu masalah yang terjadi, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Untuk itu, masyarakat dapat ikut serta dalam kegiatan pembangunan, dan juga mengawasi keuangan daerah. Dimana masyarakat dapat mengetahui jalannya pemerintahan, sehingga masyarakat akan percaya pada kinerja pemerintah daerah. Partisipasi masyarakat diharapkan akan berpengaruh positif pada pengawasan keuangan daerah khususnya pengawasan terhadap APBD, dalam artian akan memperkuat dan mendukung tugas dewan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Pernyataan tersebut didukung dari penelitian-penelitian sebelumnya yang menjadikan partisipasi masyarakat sebagai variabel *moderating*.

Hasil penelitian Coryanata (2007), Pramita dan Andriyani (2010), Utomo (2011) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh positif signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran pada pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Namun, pada hasil penelitian Werimon, dkk (2007) menyatakan sebaliknya, yaitu partisipasi masyarakat berpengaruh negatif signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran pada pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Selanjutnya, pada hasil

penelitian Amrullah (2009) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat tidak berpengaruh signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran pada pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Sedangkan, pada penelitian Sopanah dan Wahyudi (2007) mendapatkan hasil bahwa partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan menurut sampel dewan dan tidak signifikan menurut sampel masyarakat terhadap hubungan pengetahuan tentang anggaran pada pengawasan keuangan daerah khususnya APBD.

Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah saat ini dirasa masih sangat kurang, karena sebagian hasil penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan adanya partisipasi masyarakat tidak memperkuat pengetahuan anggota dewan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Untuk itu, dalam penelitian ini partisipasi masyarakat dijadikan pemoderasi kedua yang akan diujikan pengaruhnya pada hubungan antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Pada hakikatnya, peran serta masyarakat sangat dibutuhkan untuk meminimalisir kecurangan yang terjadi pada pemerintahan. Dengan adanya partisipasi masyarakat dewan akan lebih aktif mengkaji pengetahuan tentang anggaran, karena masyarakat luas pastinya akan mempertanyakan bagaimana penggunaan anggaran daerah. Maka dari itu, diperlukan kesadaran dari masyarakat luas supaya lebih aktif mengikuti kegiatan di pemerintahan.

Transparansi menurut Undang-Undang No. 56 tahun 2005 merupakan kebijakan khusus dalam penyusunan anggaran yang dibuat oleh pemerintah, dan merupakan variabel terpenting dalam menentukan keberhasilan anggaran menuju konsep pemerintahan yang baik (*good governance*). Adanya transparansi kebijakan publik memberikan kebebasan bagi masyarakat untuk

memperoleh informasi yang publis berkaitan dengan pemerintahan. Krina (2003) menyatakan bahwa transparansi merupakan adanya kebijakan terbuka dalam pengawasan, prinsip ini mempunyai dua aspek yaitu: (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap informasi. Oleh karena itu, dalam pengawasan keuangan daerah memerlukan aspek transparansi kebijakan publik supaya terdapat kejelasan penggunaan anggaran pada pemerintah daerah.

Peneliti menjadikan transparansi kebijakan publik sebagai variabel *moderating* karena, dengan adanya transparansi kebijakan publik diharapkan akan mempermudah masyarakat untuk memperoleh informasi terkait dengan pemerintahan daerah. Jadi, masyarakat juga dapat mengontrol jalannya pemerintahan. Selain itu, adanya transparansi kebijakan publik diharapkan dapat memberikan ruang bagi masyarakat untuk berperan serta dan aktif dalam melakukan pengawasan keuangan keuangan daerah. Sehingga, dewan juga akan lebih aktif dalam mengikuti pelatihan-pelatihan untuk memperdalam pengetahuan terkait dengan anggaran. Dengan demikian, dewan akan lebih mudah menjelaskan serta dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya terkait dengan pengawasan keuangan daerah. Maka, peneliti berharap bahwa transparansi kebijakan publik akan berpengaruh terhadap hubungan antara pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD.

Hasil penelitian Coryanata (2007), dan Utomo (2011) mendukung pernyataan yang telah dipaparkan peneliti di atas, yaitu transparansi kebijakan publik berpengaruh positif signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD. Namun, secara dominan hasil penelitian-penelitian sebelumnya menyatakan

bahwa transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD, yaitu pada penelitian Sopanah dan Wahyudi (2007), Werimon, dkk (2007), Amrullah (2009), Octavia (2009), serta Pramita dan Andriyani (2010). Dengan tidak adanya pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap hubungan pengetahuan anggaran dengan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD, maka kinerja dewan perlu diragukan dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Hal ini dikarenakan, masyarakat tidak akan mengetahui keadaan keuangan daerah dan bagaimana proses pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh anggota dewan tanpa adanya transparansi kebijakan publik. Jadi, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa dengan tingginya tingkat akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik diharapkan akan meningkatkan pengawasan keuangan daerah khususnya APBD.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Sopanah dan Wahyudi (2007), yang membandingkan analisis menurut sampel dewan dengan analisis menurut sampel masyarakat. Perbedaan dari penelitian sebelumnya terletak pada unit analisis data dan sampel yang digunakan. Dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan *Regresi Linier Sederhana* dan *Moderated Regression Analysis (MRA)*. Untuk sampel anggota dewan adalah dewan yang secara langsung terlibat dengan anggaran yaitu Komisi Keuangan dan Bagian Anggaran. Jadi, anggota dewan yang dijadikan sampel dalam menjawab kuesioner dapat efektif sehingga data yang didapat akan valid. Sedangkan, sampel masyarakat yang digunakan adalah masyarakat yang

mengetahui tentang keuangan daerah khususnya APBD, dengan penyaringan yang ketat sesuai kriteria yang telah ditentukan.

Penelitian ini dilakukan di Madura, dengan alasan baru dua kabupaten yang Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)-nya mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Jadi, diperlukan pengawasan yang lebih ketat dari dewan dan juga masyarakat supaya semua LKPD di Madura mendapat opini WTP. Hal itu akan mudah tercapai apabila terjalin hubungan yang sinergis antara anggota dewan dan masyarakat, sehingga dewan dan masyarakat dapat bekerjasama untuk memperbaiki kinerja pemerintahan daerah. Banyaknya tindak kecurangan dan praktik korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah yang tidak diketahui publik, menuntut adanya pengawasan keuangan daerah khususnya APBD yang lebih ketat dari dewan dan juga masyarakat.

Selain itu, fenomena terbaru saat ini yang di kemukakan oleh Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) bahwa kinerja DPR mengantongi rapor merah sepanjang tahun 2012. Menurut Sebastian, ketua FORMAPPI “Pengawasan pelaksanaan perundangan dan keuangan negara jauh dari harapan. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus korupsi dalam penggunaan anggaran negara, namun terbongkarnya kasus korupsi tersebut bukan dari kinerja DPR melainkan oleh KPK” (Sebastian, 2012). DPR selama tahun 2012 juga tidak menggunakan hak interpretasi, angket dan menyatakan pendapat. Hal tersebut perlu di pertanggungjawabkan kepada masyarakat, karena DPR merupakan wakil rakyat. Fenomena tersebut menguatkan peneliti untuk melakukan penelitian terkait dengan pengawasan keuangan daerah, apakah kinerja DPRD juga sama seperti yang terjadi di pusat.

Peran serta masyarakat dalam pengawasan sangat penting untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan meminimalisir terjadinya praktik kecurangan dalam pemerintahan daerah. Masyarakat dapat memberikan informasi terkait dengan proyek-proyek yang sedang berjalan, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan anggaran dalam pembangunan (Samsul, 2006: 74-75). Maka dari itu, perlu ditingkatkan kembali adanya akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik dalam pemerintahan daerah supaya dapat menunjang kinerja dewan dalam pengawasan. Dengan adanya kontrol yang baik, diharapkan praktik pemerintahan yang baik menuju *good governance* dapat terlaksana. Dari paparan tersebut maka peneliti akan menguji pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik sebagai variabel *moderating*.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD?
2. Apakah pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan akuntabilitas publik sebagai variabel *moderating*?
3. Apakah pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan partisipasi masyarakat sebagai variabel *moderating*?

4. Apakah pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan transparansi kebijakan publik sebagai variabel *moderating*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empiris bahwa pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan akuntabilitas publik sebagai variabel *moderating*.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan partisipasi masyarakat sebagai variabel *moderating*.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh pengetahuan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah khususnya APBD dengan transparansi kebijakan publik sebagai variabel *moderating*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak sebagai berikut:

1. Bagi Anggota Dewan (DPRD)

Peneliti berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi para anggota DPRD untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi atas kinerja pengawasan keuangan daerah yang dilakukan anggota dewan. Peneliti juga berharap supaya

anggota dewan lebih meningkatkan pengetahuan tentang anggaran, agar tercipta tata kelola pemerintahan dengan prinsip *good governance*.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah sebagai bahan masukan dalam memutuskan kebijakan dan dalam upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, seperti apa yang dituntutkan otonomi daerah.

3. Bagi Masyarakat

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini, masyarakat dapat tergugah untuk ikut serta dan aktif dalam pengawasan keuangan daerah. Sehingga ada kontrol dari masyarakat atas jalannya pemerintahan, dan tata kelola pemerintahan yang baik pun dapat terlaksana.

4. Bagi Akademisi

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini dapat menambah literatur yang sudah ada, terkait dengan akuntansi sektor publik. Penelitian ini juga dapat dijadikan rujukan dan tambahan informasi bagi peneliti-peneliti selanjutnya.

5. Bagi Peneliti

Peneliti berharap dengan terselesaikannya penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti. Serta sebagai salah satu syarat kelulusan untuk memperoleh gelar sarjana (S1) di Universitas Trunojoyo Madura dalam bentuk karya ilmiah (skripsi).