

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia dengan bentangan wilayah geografis yang sangat luas, membutuhkan suatu system dan tata kelola pemerintahan (*governance*) yang baik. Untuk tujuan itu banyak yang harus kita lakukan, salah satunya adalah desentralisasi, yaitu pelimpahan tanggung jawab fiscal, politik dan administrasi kebijakan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota dan perangkat daerah.

Reformasi yang terjadi di Indonesia banyak membawa perubahan yang secara langsung mempengaruhi segala bentuk kebijakan yang diambil baik pemerintahan maupun Undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Rakyat Daerah (DPR/DPRD). Pemerintah pusat juga telah menerbitkan berbagai peraturan Undang-undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pelaksanaan otonomi tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, membawa perubahan fundamental dalam hubungan keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran daerah.

Undang-undang No. 32 dan 33 Tahun 2004 merupakan tonggak awal terjadinya reformasi penganggaran keuangan daerah di Indonesia. Pada Undang-undang No. 33 pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan DPRD, menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip NKRI sebagaimana yang dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia. Dalam pasal 14 ayat (1) juga menjelaskan bahwa dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sementara itu yang dimaksudkan dengan pemerintah daerah adalah hanya kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dan yang paling penting dari itu adalah kedudukan di antara lembaga tersebut sejajar dan menjadi mitra. Otonomi yang luas, nyata bertanggung jawab membawa perubahan pada pola dan system pengawasan dan pemeriksaan kepada pemda untuk mengatur urusan yang menyangkut anggarannya sendiri, maka diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Di sisi lain, kedudukan dan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ditempatkan pada posisi yang sangat strategis, karena berdasarkan Penjelasan Peraturan Pemerintah Republic Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 menyebutkan bahwa peran DPRD sebagai badan legislative daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Badan

Pengelolaan dan Aset Daerah atau BPKAD Palembang mencatat serapan APBD Pemerintah Kota Palembang baru mencapai Rp 2 triliun atau 60% dari Rp 3,1 triliun memasuki triwulan IV/2016 (Kabar24.com). Kemudian belum lagi kasus korupsi pengadaan lift mencapai Rp 310 juta di kantor BPKAD Kota Palembang yang melibatkan dua terdakwa pegawai ASN BPKAD. Dari fenomena yang dilihat, yaitu masyarakat menuntut pihak untuk proaktif dalam melaksanakan pengawasan keuangan daerah agar dapat melaksanakannya dengan baik. Perubahan system politik, social dan kemasyarakatan serta ekonomi yang dibawa oleh arus reformasi telah menimbulkan tuntutan yang beragam terhadap pengelolaan pemerintah yang baik (*good government governance*). Tuntutan ini perlu dipenuhi dan disadari langsung oleh para manajer pemerintahan daerah.

Kinerja dewan dalam menjalankan fungsi legislatif selalu menjadi perhatian khusus masyarakat karena dipercayakannya amanah pada anggota dewan untuk dapat mensejahterakan masyarakat. Akan tetapi, kepercayaan tersebut sekarang ini cenderung berkurang bahkan banyak yang tidak mempercayai kinerja dewan lagi. Hal ini disebabkan karena kinerja dewan yang belum optimal dan belum mempunyai komitmen yang kuat yang dapat dilihat secara langsung belum adanya keterbukaan yang sebenarnya dalam penyusunan APBD terhadap masyarakat terutama masyarakat Kota Palembang, seperti disebabkan belum adanya peraturan hukum yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBD di Kota Palembang karena sering sekali ditemui dalam proses penyusunan pelaksanaan anggaran

masih sangat kecil, sangat memungkinkan terjadinya distorsi pada saat penyusunan anggaran yang diawasi oleh DPRD.

Seiring dengan PP No. 105/2000 yang diganti menjadi PP No. 58/2005 mensyaratkan perlu diperlakukannya pertanggungjawaban (akuntabilitas) dalam bentuk laporan keuangan (neraca daerah, arus kas, dan realisasi anggaran) oleh kepala daerah. Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Salah satu agenda reformasi tersebut adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. 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 di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

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 ekonomi, 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). 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 dewan (Pangesti,2013).

Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh factor internal dan factor eksternal (Pramono, 2002). Factor internal adalah factor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Adanya factor eksternal adalah pengaruh dari luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya adalah adanya partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002). Sesuai Peraturan Pemerintah 110 tahun 2000 tentang kedudukan keuangan dewan, anggaran tunjangan kegiatan dewan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Anggota dewan harus dapat mempertanggungjawabkan dalam hal menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktifitas kegiatan yang dilakukan oleh anggota dewan yaitu salah satunya aktifitas pengawasan keuangan daerah. Dengan ini, dewan dapat memperlihatkan kepada masyarakat bahwa mereka mampu dalam menggunakan anggaran dengan baik karena masyarakat memiliki hak dan kewenangannya atas pertanggungjawaban tersebut.

Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance*, terdapat tiga model tata pemerintahan yang baik (Sedarmayanti, 2003): (1) *Political governance* yang mengacu pada proses pembuatan keputusan untuk merumuskan kebijakan (*policy/strategy formulation*), (2) *Economic Governance* yang meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi terhadap *equity* (kekayaan), *proverty* (property), serta *quality of life* (kualitas hidup), (3) *Administrative Governance* yang mengacu pada system implementasi kebijakan. *Good Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan social yang melibatkan pengaruh sector Negara dan sector non Negara dalam suatu usaha kolektif (Ganie, 2000) sebagai persyaratan penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi diperlukan *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari dewan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah. Menurut peraturan pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa; (1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, (2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Sementara itu akuntabilitas pihak eksekutif Kota Palembang masih jauh dari kejujuran sehingga banyak ditemui fakta kasus korupsi yang disebabkan dari penyalahgunaan jabatan yang menggunakan dan memanfaatkan kekayaan daerah

demi kepentingan pribadi, terlebih-lebih Kota Palembang saat ini baru selesai melakukan pembangunan dan event-event termasuk pilkada yang tentunya banyak mengeluarkan anggaran APBD (Suara.com, 2019 dan Sripo.com Palembang, 2018). Fakta tersebut berarti masih sangat kurangnya pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD Kota Palembang. Maka dari itu pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Palembang masih sangat jauh dari yang seharusnya dilakukan oleh dewan yang mengeluarkan amanah dari masyarakat Kota Palembang.

Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan peran sertanya masyarakat dalam kegiatan pemerintah, sehingga berdampak pada proses evaluasi dan control kinerja pemerintahan dan meminimalisir penyalahgunaan wewenang. Untuk mewujudkan anggaran yang efektif diperlukan partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dalam penyusunan arah dan kebijakan anggaran (Utami dan Efrizal, 2013). (Mardiasmo, 2003) mengatakan bahwa indicator-indikator yang digunakan untuk mengukur variable 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 yang menguji apakah partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public akan meningkatkan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan pernah dilakukan oleh (Sopanah, 2002) menemukan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan

oleh dewan. Interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan public tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan. 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 dipantau oleh orang-orang yang membutuhkan informasi. Transparansi ini sejalan dengan UU No. 14 Tahun 2008 bahwa agar dapat dimengerti dan dipantau oleh orang-orang yang membutuhkan informasi 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 sesuai.

Menurut (Suprpto, 2012) sebagai pengamat APBD, seharusnya anggota DPRD harus mempunyai Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK), serta Daftar Anggaran Satuan Kerja (DASK). Hal ini, untuk menghindari adanya tindak pidana korupsi, dalam kebijakan keuangan dewan dan dewan harus mempunyai rincian pengeluaran anggaran setiap tahunnya. Rincian pengeluaran itu pun harus terukur. Setiap rupiah yang dikeluarkan harus dapat diukur, maupun dampaknya dan yang terpenting harus dapat dipertanggungjawabkan.

Peran pemerintah pada saat penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah adalah menyusun rancangan pendapatan belanja daerah yang kemudian diusulkan kepada dewan untuk mendapatkan persetujuan. Untuk itu pemerintah harus benar-benar serius menumbuhkan saling pengertian dan kepercayaan



dewan dalam menghadapi kendala-kendala yang sedang dan akan dihadapi oleh pemerintah daerah. Pada tahap pelaksanaan APBD peran pemerintah daerah memasuki tahapan teknis yang langsung bersinggungan dengan semua kemungkinan permasalahan yang dihadapi dalam pencapaian target-target APBD baik disektor pendapatan maupun disektor pengeluaran atau belanja daerah.

Dilihat dari penelitian terdahulu yang menguji apakah ada pengaruh akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) pernah dilakukan oleh Noviatini dan Lestari (2014) dengan responden anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Kota Bandung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public berpengaruh yang signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) Kota Bandung.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul, **“Pengaruh Akuntabilitas Publik, Partisipasi Masyarakat, Transparansi Kebijakan Publik dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran terhadap Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) di DPRD Kota Palembang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada pendahuluan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas public berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) menurut anggota DPRD Palembang ?

2. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) menurut anggota DPRD Palembang ?
3. Apakah transparansi kebijakan public berpengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) menurut anggota DPRD Palembang ?

### **1.3 Ruang Lingkup Permasalahan**

Agar pembahasan ini tidak melenceng dari yang telah dirumuskan, maka dalam penulisan penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup permasalahan hanya pada akuntabilitas public, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) di DPRD Kota Palembang 2019.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang perumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas public, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan public terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) di DPRD Kota Palembang 2019.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini:

1. Bagi Penulis.

Penulis dapat memperoleh pengetahuan dan pengalaman yang akan membuka pola pikir yang lebih luas mengenai disiplin ilmu yang ditekuni selama ini. Membandingkan dan mengaplikasikan teori dan ilmu dipelajari pada saat kuliah dengan lingkungan kerja yang sebenarnya. Serta dapat memberikan

kontribusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada disuatu instansi kementerian/lembaga.

2. Bagi anggota DPRD dan Pemerintahan Kota Palembang.

Diharapkan sebagai bahan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintahan daerah guna mencapai pemerintahan yang baik (*Good Governance*), sehingga DPRD menjadi bagian yang paling penting, terdepan dalam hal pengawasan keuangan daerah.

3. Bagi Pihak Akademis.

Dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan dalam menerapkan pengetahuan yang diperoleh di bangku kuliah, serta menjadi referensi ilmiah bagi para pembaca dan bagi peneliti selanjutnya pada permasalahan yang sama, khususnya yang berada di lingkungan Universitas Bina Darma.