

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KAPABILITAS
ANGGOTA DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN DAERAH
(STUDI PADA PEMERINTAH KABUPATEN LUWU)**

SAMSIATI



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMENGARUHI KAPABILITAS ANGGOTA
DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN
DAERAH (STUDI PADA PEMERINTAH
KABUPATEN LUWU)
Nama Mahasiswa : SAMSIATI
N I M : P2600211511
Program Studi : Magister Keuangan Daerah (MKD)

Telah Memenuhi Syarat Untuk Ujian Akhir Magister

Menyetujui,
Komisi Penasehat

Dr. Sumardi, SE., M. Si
Ketua

Dr. Jusni, SE., M. Si
Anggota

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah

Dr. Sumardi, SE.,M.Si

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : SAMSIATI

Nomor Mahasiswa : P2600211511

Program Studi : Magister Keuangan Daerah

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar maka saya sanggup menerima sanksi/hukuman apapun sesuai peraturan yang berlaku.

Makassar, November 2013
Yang Menyatakan,

SAMSIATI

ABSTRAK

SAMSIATI. *Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah* (dibimbing oleh **Sumardi** dan **Jusni**).

Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaruh faktor *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur terhadap kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan populasi seluruh anggota DPRD Kabupaten Luwu yang berjumlah 35 orang. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data analisis menggunakan Uji F dan Uji t dengan analisis regresi linear berganda melalui SPSS 20,0.

Hasil penelitian membuktikan bahwa secara simultan faktor *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur berpengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Secara parsial faktor *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur berpengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Semua variabel independen mempunyai pengaruh positif terhadap variabel dependen. Pengaruh variabel *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur terhadap kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah sebesar 73,6%. Hal ini menjelaskan bahwa adanya faktor *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur pengawasan dapat meningkatkan kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Kata Kunci : *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur penganggaran.

ABSTRACT

SAMSIATI. *The Factors Influencing the Capability of Local LegisRepresentative Council (DPRD) Members in Monitoring Local Finance (Supervised by Sumardi and Jusni).*

This study aims to analyse the influence of several factors (personal background, political background, DPRD members' knowledge about budget, and DPRD members' understanding about regulation, policy and procedure) on the capability of DPRD members in monitoring local finance.

The population included all DPRD members (35 members) in Luwu district. The hypothesis about the influential factors, simultaneously and partially, was examined by using F-test and t-test with multiple linear regression analysis by using SPSS 20.0.

The results reveal that, simultaneously personal background, political background, DPRD members' knowledge about the budget and DPRD members understanding about regulation, policy and procedure have positive and significant influence on the capability of DPRD members in monitoring local finance. Partially personal background, political backgr ound, DPRD members' knowledge about budget, and DPRD members' understanding about regulation, policy and procedure have positive on the dependent variable. The variable of Partially personal background, political background, DPRD members' knowledge about budget, and DPRD members' understanding about regulation, policy and procedure have an influence of 73.6 % on the capability of DPRD members in monitoring local finance, wich means that these factors can increase the capability of DPRD members in monitoring local finance. The rest 26.4 % is influenced by other variables outside the model

Key words :Personal background, political background, DPRD members' knowledge about budget, and DPRD members' understanding about regulation, policy and procedure.

PRAKATA

Segala Puji bagi Allah Subhanahu Wata'aalaa yang telah melimpahkan rahmat, taufiq serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dengan baik sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud jika hanya bertumpu pada kemampuan penulis sebagai manusia biasa yang penuh kekurangan akan tetapi karya ini dihasilkan atas bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Dr. Sumardi, SE., M. Si. selaku Pembimbing I dan Dr. Jusni, SE., M. Si. selaku pembimbing II, atas bimbingannya dalam penyusunan tesis.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, tak lupa penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Ir. H. Andi Mudzakar, SH, MH selaku Bupati Kepala Daerah Kabupaten Luwu, bapak Syukur Bijak, SE selaku Wakil Bupati Luwu dan bapak Drs. Andi Syaifullah selaku Kepala BKD yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Pascasarjana Magister Keuangan Daerah Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Drs. Muhammad Syam selaku Sekretaris DPRD Kabupaten Luwu beserta staf atas izin, dukungan moril dan materi yang telah diberikan kepada penulis.

3. Bapak Prof. Dr. Ir. Idrus Paturusi selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Gagaring Pagalung, SE., MS., Ak selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin.
5. Bapak Dr. Sumardi, SE, M.Si selaku Ketua Program Studi Magister Keuangan Daerah.
6. Bapak/Ibu dosen pada Program Studi Magister Keuangan Daerah dan Pengelola MKD yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan.
7. Ibunda Nali', saudara-saudaraku dan keluarga tercinta atas do'a dan dukungan yang diberikan kepada penulis hingga selesainya tesis ini.
8. Seluruh rekan-rekan Mahasiswa angkatan XVII Magister Keuangan Daerah Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas partisipasinya kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa masih banyak keterbatasan yang dimiliki oleh penulis dalam menyelesaikan tesis ini, sehingga kami menerima saran yang sifatnya membangun. Semoga tesis ini bermanfaat bagi penulis dan para pembaca.

Makassar, November 2013

SAMSIATI

DAFTAR ISI

	Halaman	
HALAMAN JUDUL		i
HALAMAN PENGESAHAN		ii
ABSTRAK		iii
DAFTAR ISI		v
DAFTAR TABEL		vi
DAFTAR GAMBAR		vii
DAFTAR LAMPIRAN		viii
BAB I. PENDAHULUAN		
1.1.		L
atar belakang masalah		1
1.2.		R
umusan Masalah		7
1.3.		T
ujuan dan Kegunaan Penelitian		9
1.3.1 Tujuan Penelitian		9
1.3.2 Kegunaan Penelitian		9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA		11
2.1. Landasan Teori dan Peneliti Terdahulu		11
2.1.1 Teori Kapabilitas		11
2.1.2 Fungsi DPRD		13
2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)		18
2.1.4 Keuangan Daerah		21
2.1.5 Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)		24
2.1.6 Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)		26
2.1.7 Faktor-faktor yang memengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah		30
2.1.8. Peneliti Terdahulu		34
2.2. Kerangka Pemikiran Teoritis		42

2.2.1	Kapabilitas Anggota DPRD dalam Hubungan <i>Personal Background</i> dengan Pengawasan Keuangan Daerah	44
2.2.2	Kapabilitas Anggota DPRD dalam Hubungan <i>Political Background</i> dengan Pengawasan Keuangan Daerah	45
2.2.3	Kapabilitas Anggota DPRD dalam Hubungan Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah	48
2.2.4	Kapabilitas Anggota DPRD dalam Hubungan Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan dengan Pengawasan Keuangan Daerah	50
2.3	Hipotesis	52
BAB III. METODE PENELITIAN		
3.1	Lokasi Penelitian	53
3.2	Populasi	53
3.3	Metode Pengumpulan Data	53
3.4	Jenis dan Sumber Data	54
3.5	Metode dan Teknik Analisis Data	55
3.6	Variabel Penelitian dan Defenisi Operasional	62
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN		
4.1	Deskripsi Data	68
4.1.1	Deskripsi Lokasi	68
4.1.2	Karakteristik Responden	69
4.2	Analisis Data	70
4.2.1	Uji Kualitas Data	70
4.2.2	Uji Asumsi Klasik	72
4.2.3	Deskriptif Variabel Penelitian	76

4.3 Hasil Persamaan Regresi	87
4.3.1 Analisis Koefisien Determinasi	89
4.3.2 Pembahasan dan Hasil Pembahasan	90
BAB V. SIMPULAN DAN SARAN	98
5.1 Simpulan	98
5.2 Saran	99
DAFTAR PUSTAKA	100
LAMPIRAN - LAMPIRAN	102

DAFTAR TABEL

Nomor Halaman

2.1	Ringkasan Penelitian Terdahulu	39
3.1	Defenisi Operasional dan Tolak Ukurnya	62
4.1	Pengumpulan Data	68
4.2	Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	69
4.3	Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan	69
4.4	Karakteristik Responden Berdasarkan Komisi	69
4.5	Uji Validitas Variabel Penelitian	71
4.6	Uji Reliabilitas Variabel Penelitian	72
4.7	Uji Multikolinearitas	75
4.8	Deskripsi Variabel <i>Personal Background</i> (X_1)	77
4.9	Deskripsi Variabel <i>Personal Background</i> (X_2)	78
4.10	Deskripsi Variabel Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran (X_3)	80
4.11	Deskripsi Variabel Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur tentang Keuangan Daerah (X_4)	81
4.12	Deskripsi Variabel Pengawasan Keuangan Daerah	82
4.13	Hasil Uji F	84
4.14	Hasil Uji t	85
4.15	Hasil Analisis Koefisien Determinasi	90

DAFTAR GAMBAR

Nomor Halaman

2.1	Kerangka Pemikiran	43
4.1	Grafik Uji Normalitas (P-P Plot dan Histogram)	74
4.2	Grafik Uji Heteroskedasitas	76

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		Halaman
1	Kuisisioner Penelitian	104
2	Hasil Analisis Deskriptif dan Frekuensi	109
3	Hasil Uji Reliabilitas dan Validitas	117
4	Hasil Analisis Deskriptif dan Frekuensi	125

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak dikeluarkannya peraturan tentang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka kekuasaan atau tanggung jawab yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya secara maksimal menjadi lebih besar. Hal ini ditujukan agar distribusi dan pemanfaatan sumber daya alam nasional dapat merata dan terciptanya keseimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Berlakunya undang-undang tentang otonomi daerah serta Undang-Undang 23 tahun 2007 perubahannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 tahun 2009 tentang tata cara pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut juga memberikan dampak positif bagi kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, dimana anggota DPRD atau yang sering disebut dewan akan lebih aktif dalam menyampaikan aspirasi masyarakat. Selain itu, adanya otonomi daerah merupakan tuntutan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan *good governance* yaitu dengan mengutamakan akuntabilitas dan transparansi.

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. Pada umumnya, 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).

Lemahnya fungsi pengawasan legislatif merupakan faktor yang memengaruhi kinerja legislatif terhadap eksekutif. Pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh sistem dan individu secara pribadi (Sastroatmodjo, 1995 dalam Winarna, dkk 2007). Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik.

Oleh karena itu, untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga DPRD yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga yaitu para anggota dewan. Latar belakang anggota DPRD terdiri dari *personal background*, *political background*, 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 Dewi (2011).

Personal background merupakan latar belakang diri yang melekat pada seorang individu. *Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi Winarna (2007).

Political background merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, disinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Winarna, dkk 2007) memberikan bukti empiris bahwa *political background* secara umum tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur

pengelolaan keuangan daerah (APBD). Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran ini akan semakin penting apabila dikaitkan dengan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD yang berlangsung saat ini. Hasil penelitian Werimon (2005) menunjukkan bahwa pertama, terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Yudoyono (2000) juga menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai.

Selain *personal background*, *political background*, dan pengetahuan tentang anggaran terdapat faktor lain yang memengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah yaitu pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah. Peraturan, kebijakan dan prosedur tersebut terdiri dari undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan daerah, dan lain-lain. Peraturan, kebijakan dan prosedur ini berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah agar berjalan secara efektif sehingga memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Oleh karena itu, setiap

anggota DPRD harus memahami peraturan perundang-undangan tersebut. Semakin tinggi tingkat pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan semakin tinggi kapabilitasnya dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007), hanya saja dalam penelitian ini ditambahkan satu variabel penelitian yaitu peraturan, prosedur, dan kebijakan. Adapun faktor-faktor yang akan diuji kembali dalam penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur.

Menurut Palombara (1974) dalam Winarna dan Murni (2007) ada beberapa faktor yang memengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih. Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah. Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran ini akan semakin penting apabila dikaitkan dengan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD yang berlangsung saat ini. Hasil penelitian Werimon (2005) menunjukkan bahwa pertama, terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel

pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.

Yudoyono (2000) juga menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai.

Selain *personal background*, *political background*, dan pengetahuan tentang anggaran terdapat faktor lain yang memengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah yaitu pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah. Peraturan, kebijakan dan prosedur tersebut terdiri dari Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan lain-lain. Peraturan, kebijakan dan prosedur berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah agar berjalan secara efektif sehingga memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD harus memahami peraturan perundang-undangan tersebut.

Hasil penelitian sebelumnya masih terbatasnya penelitian di bidang pemerintahan memotivasi peneliti untuk meneliti kembali pengaruh *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang

anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Pada dasarnya penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007), dalam penelitian ini ditambahkan satu variabel penelitian yaitu peraturan, prosedur, dan kebijakan. Adapun faktor-faktor yang akan diuji dalam penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur Dewi (2011)

Dengan latar belakang masalah di atas, penelitian ini diberi judul **“Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik.

Beberapa penelitian di Indonesia mengenai peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan menggunakan variabel-variabel dari dalam diri anggota dewan, seperti *personal background*,

political background, dan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran mendorong untuk dilakukan pengujian kembali terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Adapun faktor-faktor yang akan diuji kembali dalam penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, masalah yang akan diteliti selanjutnya dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah *personal background* berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
2. Apakah *political background* berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
3. Apakah pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
4. Apakah pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, penelitian ini ditujukan:

1. Untuk mengetahui pengaruh *personal background* terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
2. Untuk mengetahui pengaruh *political background* terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
3. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
4. Untuk mengetahui pengaruh pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai bagaimana peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, sehingga akan dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi dan menilai kinerja DPRD.
2. Bagi DPRD, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah dan dalam rangka mewujudkan *good governance*.

DPRD diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.

3. Bagi partai politik, sebagai masukan dalam melakukan evaluasi dan seleksi terhadap kader/calon legislatif bagi masing-masing partai.
4. Bagi akademisi, memberikan kontribusi pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen di sektor publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian berikutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu

2.1.1 Teori Kapabilitas

Sen (1999) mendefinisikan kapabilitas sebagai kebebasan yang dimiliki seseorang dalam arti pilihan *functioning*, dengan fitur-fitur personal yang dimilikinya (perubahan karakteristik menjadi *functioning*), dan kontrol yang dimilikinya terhadap komoditi.

Menurut Wie (2004), perspektif kemampuan (kapabilitas) Sen dalam batas tertentu merujuk pada pendekatan pembangunan ekonomi-sosial terpadu sebagaimana dibahas oleh Adam Smith dalam *The Wealth of Nations* dan *The Theory of Moral Sentiments*. Dalam menganalisis kemungkinan-kemungkinan produksi, Smith memang menekankan pentingnya peranan pendidikan maupun pembagian kerja, belajar dengan bekerja dan pengasahan keterampilan.

Menurut Wie (2004), yang diperhatikan adalah cara agar manusia menjadi lebih produktif sepanjang waktu sehingga memberikan sumbangan yang besar bagi pertumbuhan ekonomi. Perspektif ini memfokuskan perhatian kepada kemampuan atau kebebasan substantif semua orang untuk menempuh kehidupan yang menjadi idaman dan meningkatkan pilihan-pilihan riil yang ada.

Konsep Kapabilitas Berfungsi mencakup tiga aspek kunci (Sen, 2000) dalam Budi dan Yandri, 2009) yaitu:

- a. Kecukupan, yang meliputi kecukupan atas kebutuhan-kebutuhan dasar.
- b. Harga diri, yang mencakup dorongan dari diri sendiri untuk maju, menghargai diri sendiri, jati diri sebagai negara dan masyarakat timur dan sebagainya.
- c. Kebebasan dari sikap menghamba. Komponen kebebasan manusia melingkupi segenap komponen antara lain: kebebasan politik, keamanan diri pribadi, kepastian hukum, kemerdekaan berekspresi, partisipasi politik dan pemerataan kesempatan serta pembangunan anti bias perempuan.

Kebebasan politik memang menjadi perhatian penting Sen. Namun demikian, ia bukanlah satu-satunya kebebasan instrumental. Kebebasan instrumental lain mencakup fasilitas ekonomi (peluang untuk memanfaatkan berbagai sumber ekonomi dengan tujuan konsumsi, produksi dan akses kepada uang), peluang sosial (program pendidikan dan kesehatan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat, yang menjadikan seseorang memiliki kebebasan substantif agar dapat hidup lebih baik, jaminan transparansi (berkenaan dengan kebutuhan akan keterbukaan, termasuk hak mengungkapkan fakta guna mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme), dan jaminan perlindungan (memberikan jaringan pengaman sosial kepada orang-orang yang

menanggung kemiskinan bukan karena kesalahan sendiri, misalnya akibat krisis ekonomi).

2.1.2 Fungsi DPRD

Pada sistem pemerintahan daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip "*checks and balance*," dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik.

DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan perwakilan rakyat daerah selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah provinsi, kabupaten, dan kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. DPRD adalah

lembaga legislatif yang mempunyai hak *budget* (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD secara umum ada tiga, yaitu:

a. Fungsi Legislasi

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur.

Melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law*, ada keyakinan yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan suatu instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pembangunan nasional. Proses pembahasan pihak eksekutif dan legislatif melakukan fungsi "*checks and balances*" untuk mencapai suatu rumusan kepentingan publik. DPRD peran "*checks and balances*" dalam pembentukan kebijakan publik sangatlah penting sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai wakil rakyat.

Pengawasan DPRD bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara DPRD dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Konsep dasar pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan. Dalam tata pemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan informasi sedini mungkin sebagai bagian dari peringatan dini (*early warning system*) bagi pemerintah daerah (Muhi 2011)

b. Fungsi Penganggaran

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah

daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif dan sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk memastikan bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pengawasan anggaran secara yuridis telah diatur baik di tingkat undang-undang, peraturan pemerintah dan juga dalam peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.

Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.

Secara umum, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan. Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis. Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum dan kunjungan kerja. Di samping itu, pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPRD, yaitu: hak interpelasi, hak angket hak mengajukan/menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat.

Untuk melaksanakan fungsi kedua yaitu melakukan pengawasan, DPRD mempunyai hak untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari gubernur, walikota, dan bupati, berhak untuk memperoleh penjelasan dari pemerintah daerah, melakukan pemeriksaan, memberikan usulan-usulan, dan menanyakan pertanyaan dari masing-masing anggota. Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 40 menyebutkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD.

2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

2.1.3.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

2.1.3.2 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut (Hanson, 1996 dalam Robinson, 2006). Dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi

APBN/ APBD terdiri dari :

- a. **Fungsi Otorisasi**, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. **Fungsi Perencanaan**, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. **Fungsi Pengawasan**, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. **Fungsi Alokasi**, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. **Fungsi Distribusi**, anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. **Fungsi Stabilisasi**, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.1.3.3 Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran diklasifikasikan menjadi empat tahap, yang terdiri dari:

a. Tahap Persiapan

Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 menyatakan bahwa

pemerintah daerah diwajibkan untuk membuat dokumen tentang perencanaan daerah yang terdiri dari PROPEDA (RENSTRADA).

b. Tahap Ratifikasi

Tahap ini merupakan proses politik yang sangat kompleks. Pihak eksekutif tidak hanya diminta untuk mempunyai kemampuan manajerial tetapi juga harus mempunyai kemampuan di bidang politik, membangun hubungan kerjasama dan koalisi.

c. Tahap Implementasi

Hal yang paling penting pada tahap ini yaitu untuk disesuaikan dengan sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang ada.

d. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran berhubungan dengan aspek operasional dari anggaran tersebut, dimana tahap pelaporan dan evaluasi itu sendiri berhubungan dengan aspek akuntabilitas.

2.1.3.4 Prinsip-prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan anggaran daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan anggaran negara/daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam undang undang nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dan undang-undang

nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, yaitu:

- a. **Kesatuan**, azas ini menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- b. **Universalitas**, azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- c. **Tahunan**, azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
- d. **Spesialitas**, azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
- e. **Akrual**, azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
- f. **Kas**, azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke kas daerah.

2.1.4 Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam pengalokasian sumber-sumber ekonomi, pemerataan hasil-hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi guna stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah menjadi semakin penting karena adanya keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa subsidi dan bantuan. Selain itu juga karena semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah yang pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif dari

masyarakat di daerah. Peranan keuangan daerah akan dapat meningkatkan kesiapan daerah untuk mendorong terwujudnya otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggungjawab.

Keuangan negara ialah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Kekayaan daerah ini sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku Robinson (2006).

Pemerintah daerah sebagai sebuah institusi publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan memerlukan sumber dana atau modal untuk dapat membiayai pengeluaran pemerintah tersebut terhadap barang-barang publik dan jasa pelayanan. Tugas ini berkaitan erat dengan kebijakan anggaran pemerintah yang meliputi penerimaan dan pengeluaran. Pemerintah dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab memerlukan dana yang cukup dan terus meningkat sesuai dengan meningkatnya tuntutan masyarakat, kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dana tersebut diperoleh melalui kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai sumber pembiayaan. Oleh karena itu, keuangan daerah merupakan tolak ukur bagi penentuan kapasitas dalam menyelenggarakan tugas-tugas otonomi, di

samping tolak ukur lain seperti kemampuan sumber daya alam, kondisi demografi, potensi daerah, serta partisipasi masyarakat.

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

“ Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung beberapa unsur pokok, yaitu hak daerah yang dapat dinilai; kewajiban daerah dengan uang; dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks

ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

2.1.5 Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan diartikan sebagai suatu proses pengamatan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar pelaksanaannya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan (Sondang, 1998 dalam Robinson 2006). Pengawasan keuangan daerah merupakan semua tindakan untuk memastikan pengelolaan keuangan daerah agar sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan tidak hanya dilaksanakan pada tahap implementasi dan evaluasi tetapi juga pada tahap perencanaan (Mardiasmo, 2001).

Pengawasan keuangan daerah adalah pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah/APBD. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 42 menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan 47 peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus kepada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini bertujuan untuk memastikan seluruh kebijakan publik yang terkait dengan siklus anggaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berorientasi pada prioritas publik. Namun sebelum sampai pada tahap pelaksanaan, anggota dewan harus mempunyai bekal pengetahuan mengenai anggaran sehingga nanti ketika melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, anggota dewan telah dapat mendeteksi apakah ada terjadi kebocoran atau penyimpangan alokasi anggaran.

Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 (tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah) pasal 1 Ayat 6 menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya juga disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (pengawasan legislatif) bisa dilakukan secara *preventif* dan *represif*, serta secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan pengawasan APBD adalah untuk: 1) menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan, 2) menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan, dan 3) menjaga agar hasil pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan (Alamsyah, 1997 dalam Robinson 2006). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 42 Ayat 1 (h) menyatakan bahwa DPRD diberi hak untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mengenai hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, hal ini merupakan hak yang strategis bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Sebagai lembaga legislatif DPRD harus benar-benar melakukan fungsi pengawasan tersebut secara efektif dan efisien.

2.1.6 Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah

Kapabilitas adalah kapasitas individu untuk menggunakan sumber daya yang dimilikinya yang diintegrasikan dengan tujuan untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan. Kapabilitas memungkinkan individu untuk menciptakan dan mengeksploitasi peluang-peluang eksternal dan mengembangkan keunggulan yang ada ketika digunakan dengan pengetahuan dan keahlian yang dimilikinya. Pengetahuan merupakan salah satu faktor penting karena akan meningkatkan kapabilitas anggota DPRD.

Apabila tingkat pendidikan dan pengetahuan anggota DPRD rendah, maka kapabilitasnya juga rendah. Hal ini akan berpengaruh terhadap rendahnya kemampuan untuk menjalankan fungsi dan peranannya dalam pengawasan keuangan daerah.

Tugas dan fungsi DPRD bahwa tugas utama badan Legislatif adalah di bidang perundang-undangan, menentukan *policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang, termasuk mengadakan amandemen terhadap perundang-undangan yang diajukan oleh Pemerintah dan hak *budget* serta mengontrol badanbadan eksekutif agar semua tindakannya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditentukan. Tugas dan fungsi DPRD juga dijelaskan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi : fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD dalam menyusun anggaran, dan fungsi pengawasan yaitu fungsi DPRD untuk mengawasi kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lainnya secara konsisten.

Dalam penelitian ini fungsi dewan yang dibahas adalah fungsi pengawasan yaitu pengawasan dewan terhadap APBD. Hal ini juga diatur di dalam undang-undang nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 293 dan 343 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa DPRD provinsi/kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang

melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi/kabupaten/kota. Tahap demi tahap pengawasan dituangkan dalam suatu rencana kerja disertai dengan penjadwalan serta keterlibatan berbagai pihak dari dalam maupun dari luar DPRD. Produk akhir dari proses pengawasan ini adalah rekomendasi yang harus disikapi oleh eksekutif.

Pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah dalam hal ini pengawasan DPRD terhadap eksekutif dalam melaksanakan APBD, para anggota dewan dapat melakukan beberapa hal Dewi (2011):

- a. Menghadiri rapat/sidang paripurna DPRD, rapat/sidang kerja komisi-komisi dengan eksekutif yang diwakili oleh pejabat pengelola keuangan daerah.
- b. Memahami setiap masalah yang sedang dibahas di dalam sidang/rapat yang sedang diikuti. Anggota dewan harus bisa mencermati dan memahami apa saja masalah yang sedang dibahas dalam setiap sidang DPRD.
- c. Melakukan kunjungan kerja, kunjungan kerja ini dapat berupa kunjungan lapangan dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja yang ada di pemerintah daerah setempat ataupun kunjungan ke kabupaten/kota di provinsi lain yang bertujuan untuk melakukan studi banding mengenai

mekanisme anggaran yang dilakukan di daerah tersebut apakah sudah sesuai dengan aturan atau belum.

Untuk dapat meningkatkan kapabilitasnya di dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota DPRD harus aktif mengikuti kegiatan-kegiatan pengawasan keuangan daerah. Selain itu agar kegiatan pengawasan tersebut dapat berjalan dengan efektif anggota DPRD harus meningkatkan kualitasnya secara individu baik dari segi personal, pengalaman politik serta pemahaman dan pengetahuan mengenai anggaran secara keseluruhan sesuai dengan perkembangan termasuk penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.

Setiap peran berhubungan dengan suatu identitas yang menggambarkan individu dalam hal bagaimana mereka perlu bertindak dalam situasi khusus. Sejumlah orang mempunyai peran dan identitas, bergantung pada situasi di mana mereka menemukan diri mereka Ikhsan dkk, (2008). Posisi seseorang dalam suatu organisasi formal atau informal akan memengaruhi pola perilaku bersama yang diharapkan.

Peran anggota DPRD khususnya dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) sudah sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara efektif dan efisien. Adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik.

2.1.7 Faktor-faktor yang Memengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

2.1.7.1 *Personal Background*

Untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga. *Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya 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).

2.1.7.2 *Political Background*

Faktor lain yang memengaruhi perilaku lembaga politik dalam hal ini DPRD adalah budaya politik (Almond dan Verba, 1990 dalam Dewi, 2011). Negara adalah suatu budaya politik atau *political background* yang berupa sebuah distribusi dari pola orientasi spesifik menjadi tujuan politik dalam lembaga politik yang ada di sebuah negara. *Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Partai politik dan parlemen (legislatif)

merupakan dua aktor utama yang memperoleh mandat dari masyarakat sipil, berperan mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara untuk kepentingan masyarakat (Sastroatmodjo 1995 dalam Dewi 2011)

Tugas anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, di sinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan.

2.1.7.3 Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran

Pengetahuan merupakan persepsi responden tentang anggaran (RAPBD/APBD) dan deteksi terhadap pemborosan atau kegagalan, dan kebocoran anggaran. Pengetahuan pada dasarnya merupakan hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berpikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak (Nur dan Bambang 1999 dalam Winarna dan Murni 2007). Dengan demikian pengetahuan tentang sesuatu merupakan dasar bagi siapa saja dalam melakukan suatu tindakan atau bersikap terhadap sesuatu tersebut.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah/APBD. Pengetahuan anggota DPRD tentang

anggaran berkaitan erat dengan fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota dewan. Fungsi penganggaran menempatkan anggota DPRD untuk selalu ikut dalam proses anggaran bersama-sama dengan eksekutif. Fungsi pengawasan DPRD memberikan kewenangan dalam pengawasan kinerja eksekutif dalam pelaksanaan APBD. Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang keuangan daerah Pasal 34 ayat (3 dan 4) yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) kepada DPRD. Rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tersebut selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Berdasarkan kebijakan umum APBD (KUA) yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas prioritas plafon anggaran sementara (PPAS). Pada tahap inilah peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan harus dioptimalkan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana dalam anggaran pemerintah daerah dengan harapan agar tidak terjadi penyelewengan pada saat pelaksanaan anggaran. Untuk menghasilkan kinerja yang baik dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota dewan harus membekali dirinya dengan pengetahuan tentang anggaran secara keseluruhan serta menambah

pengetahuan tentang mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah/APBD.

Yudoyono (2000) mengatakan bahwa agar mampu menjalankan tugasnya dengan baik, DPRD seharusnya tidak hanya mempunyai kemampuan di bidang politik, tetapi juga pengetahuan yang cukup mengenai mekanisme kerja DPRD, kebijakan publik, konsep dan teknik pemerintahan, teknik pengawasan, dan sebagainya. Dalam lingkup pengawasan terhadap anggaran maka pengetahuan yang spesifik tentang anggaran akan memengaruhi kinerja bagi pihak yang melakukan pengawasan, yaitu tingkat efektivitas pengawasan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya tersebut.

2.1.7.4 Pemahaman Dewan terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan

Peraturan, prosedur dan kebijakan ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Adanya undang-undang juga berpengaruh terhadap perilaku organisasional karena besarnya eksistensi dari organisasi dan hal tersebut berhubungan dengan kegiatan harian dalam kerangka peraturan yang akan memengaruhi peraturan pusat dan peraturan daerah. Fakta juga menunjukkan bahwa salah satu fungsi anggota DPRD adalah untuk membuat dan melaksanakan peraturan dan kebijakan daerah itu sendiri,

sehingga posisi DPRD diartikan sebagai posisi politik. Peraturan, prosedur dan kebijakan tersebut memiliki pengaruh negatif terhadap pengawasan keuangan daerah atau APBD (Witono dan Baswir, 2003 dalam Dewi, 2011).

Pemahaman anggota DPRD tentang peraturan, kebijakan dan prosedur juga berkaitan dengan pemahaman anggota DPRD tentang undang-undang atau peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 dan 133 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Selanjutnya dalam Pasal 133 menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.8 Penelitian Terdahulu

Sopannah dan Mardiasmo (2003) melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD. Sampel penelitian terdiri dari 44 anggota DPRD Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu di Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan analisis regresi berganda. Variabel penelitian ini terdiri dari partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai variabel moderating, sedangkan pengetahuan dewan tentang

anggaran dan pengawasan APBD masing-masing sebagai variabel independen dan dependen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Disamping itu, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan.

Sopannah dan Wahyudi (2005) meneliti tentang pengawasan keuangan daerah. Sampel dalam penelitian ini ada dua yaitu 44 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berada di wilayah Malang Raya Jawa Timur yang terdiri dari Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu serta 44 orang masyarakat yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. Hasil dari penelitian ini pertama, pengetahuan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengawasan APBD baik menurut sampel dewan maupun masyarakat. Kedua, interaksi pengetahuan anggaran dengan akuntabilitas publik berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pengawasan APBD baik menurut sampel dewan maupun sampel masyarakat. Ketiga, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD menurut dewan, sedangkan menurut masyarakat tidak signifikan. Keempat, interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi

kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD baik menurut dewan maupun masyarakat. Terakhir, terdapat perbedaan signifikan antara fungsi pengawasan APBD menurut dewan dan masyarakat.

Robinson (2006) melakukan penelitian tentang pengaruh kualitas anggaran terhadap efektivitas pengawasan anggaran: pengetahuan tentang anggaran sebagai variabel moderating. Penelitian ini menggunakan sampel yang terdiri dari 89 anggota DPRD yang juga menjadi anggota panitia anggaran di 8 Kabupaten/Kota se-Propinsi Bengkulu. Penelitian ini diuji dengan dua alat analisis yaitu regresi linier dan uji interaksi atau juga disebut dengan *moderated regression analysis* (MRA). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas anggaran memengaruhi (meningkatkan) efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap anggaran, sedangkan untuk variabel pengetahuan tentang anggaran tidak berpengaruh atau bukan sebagai variabel moderating dalam hubungan antara kualitas anggaran terhadap pengawasan anggaran. Walaupun demikian, dari hasil regresi secara langsung antara variabel pengetahuan tentang anggaran terhadap variabel pengawasan anggaran hasilnya menunjukkan adanya pengaruh yang positif dan signifikan.

Roseptalia (2006) juga melakukan penelitian tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderating partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Penelitian ini mengambil sampel anggota

Komisi C dan anggota panitia anggaran DPRD Propinsi Jawa Tengah sebanyak 27 orang, alat analisis berupa regresi berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah, kedua interaksi pengetahuan dewan tentang anggaran dan partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah, ketiga interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan transparansi kebijakan publik berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah.

Studi yang dilakukan oleh Coryanata (2007) tentang pengawasan keuangan daerah oleh anggota DPRD di Provinsi Bengkulu. Jumlah sampel akhir yaitu 30 anggota dewan di Komisi C. Alat analisis yang digunakan adalah analisis berganda (*multiple regression*). Variabel independen dalam penelitian ini terdiri dari: pengetahuan dewan tentang anggaran, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi kebijakan publik. Variabel dependen adalah pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian ini membuktikan adanya pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan publik pada anggota dewan DPRD di kota Bengkulu yang sangat signifikan. Serta semua variabel yang peneliti turunkan yaitu partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik serta akuntabilitas, yang disebut dengan variabel moderating, semuanya ikut memengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan publik.

Werimon, dkk (2007) menguji pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD), yang di moderasi oleh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Variabel independen dalam penelitian ini adalah pengetahuan Dewan tentang anggaran dan variable dependennya adalah pengawasan keuangan daerah (APBD). Sampel dalam penelitian ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) se-Provinsi Papua periode 1999-2009, dengan jumlah responden sebanyak 313. Penelitian ini menggunakan alat analisis berupa *multiple regression*. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel pengetahuan dengan pengawasan keuangan daerah (APBD), dan interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik berpengaruh negatif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah.

Winarna dan Murni (2007) menguji pengaruh *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah sampel penelitian terdiri dari 85 anggota panitia anggaran DPRD se-eks Karisidenan Surakarta yang meliputi 7 Kabupaten yaitu Kabupaten Sragen, Karanganyar, Sukoharjo, Wonogiri, Klaten, Boyolali dan Kota Surakarta dan Kabupaten/Kota se-Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang meliputi 5 Kabupaten yaitu: Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul,

Kabupaten Kulon Progo, dan Kota Yogyakarta. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Multivariate Analysis of Variance* (MANOVA). Variabel dependen yang digunakan adalah peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban sedangkan variabel independennya terdiri dari *personal background*, *political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran. Hasil penelitian ini memberikan bukti empiris bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawan keuangan daerah. Sedangkan *personal background* dan *political background* secara umum tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Berikut dibawah ini adalah ringkasan hasil penelitian terdahulu. Tabel 2.1.

No.	Nama Peneliti/ Tahun	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Soponah dan Mardiasmo (2003)	Pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD	Variabel indeviden: partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik Variabel devenden: pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD	Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. Disamping itu Pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan

2.	Soponah dan Wahyudi (2005)	Pengaruh pengetahuan dewan terhadap pengawasan APBD	Variabel indeviden: pengetahuan dewan tentang anggaran dengan akuntabilitas publik, interaksi pengetahuan anggaran dengan akuntabilitas publik , partisipasi masyarakat terhadap anggaran, interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik.	Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif dan signifikan, interaksi pengetahuan anggaran dengan akuntabilitas publik berpengaruh negatif dan signifikan, partisipasi masyarakat terhadap anggaran berpengaruh signifikan, interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan
3.	Robinson (2006)	Pengaruh kualitas anggaran terhadap efektivitas pengawasan anggaran; pengetahuan tentang anggaran sebagai variabel moderating	Variabel indeviden: Kualitas anggaran Variabel dependen: pengawasan keuangan daerah Variabel moderasi: Pengetahuan dewan tentang anggaran	Kualitas anggaran memengaruhi efektifitas pengawasan yang dilakukan anggota DPRD terhadap anggaran sedangkan variabel pengetahuan tidak berpengaruh atau bukan sebagai variabel moderating dalam hubungan antara kualitas anggaran terhadap pengawasan anggaran.
4.	Roseptalia (2006)	Pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah	Variabel Independen: Pengetahuan dewan tentang anggaran Variabel dependen: Pengawasan keuangan daerah Variabel moderasi: Partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik	Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah, interaksi pengetahuan dewan tentang anggaran dan partisipasi masyarakat terhadap pengawasan keuangan daerah, interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan transparansi kebijakan

				publik seluruhnya berpengaruh positif
5.	Coryanata (2007)	Akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat dan Transparansi kebijakan publik sebagai pemoderating hubungan pengetahuan Dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah	Variabel Independen: Pengetahuan dewan tentang anggaran Variabel dependen: Pengawasan keuangan daerah Variabel moderasi: Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai	menunjukkan hubungan yang sangat signifikan dengan tingkat signifikan 0,000. antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah. Partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik serta akuntabilitas, yang disebut dengan variabel moderating, semuanya ikut memengaruhi hubungan antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan publik secara signifikan dengan tingkat signifikan 0,000
6.	Werimon, Ghozali dan Nazir (2007)	Pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah	Variabel Independen: Pengetahuan dewan tentang anggaran, Variabel dependen: pengawasan keuangan daerah Variabel moderasi: Partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik	Pengetahuan anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. namun variabel berikutnya yaitu interaksi antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh negatif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah, interaksi pengetahuan Dewan dengan transparansi

				kebijakan publik berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan APBD, Interaksi antara pengetahuan Dewan terhadap anggaran dengan partisipasi masyarakat tidak berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan APBD
7.	Winarna dan Murni (2007)	Pengaruh <i>Personal Background, Political Background, Pengetahuan Dewan tentang Anggaran terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah</i>	Variabel independen: <i>Personal background, Political background, Pengetahuan dewan tentang anggaran</i> Variabel dependen: <i>Peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah</i>	<i>Personal background dan political background</i> tidak berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, tetapi pengetahuan dewan berpengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah

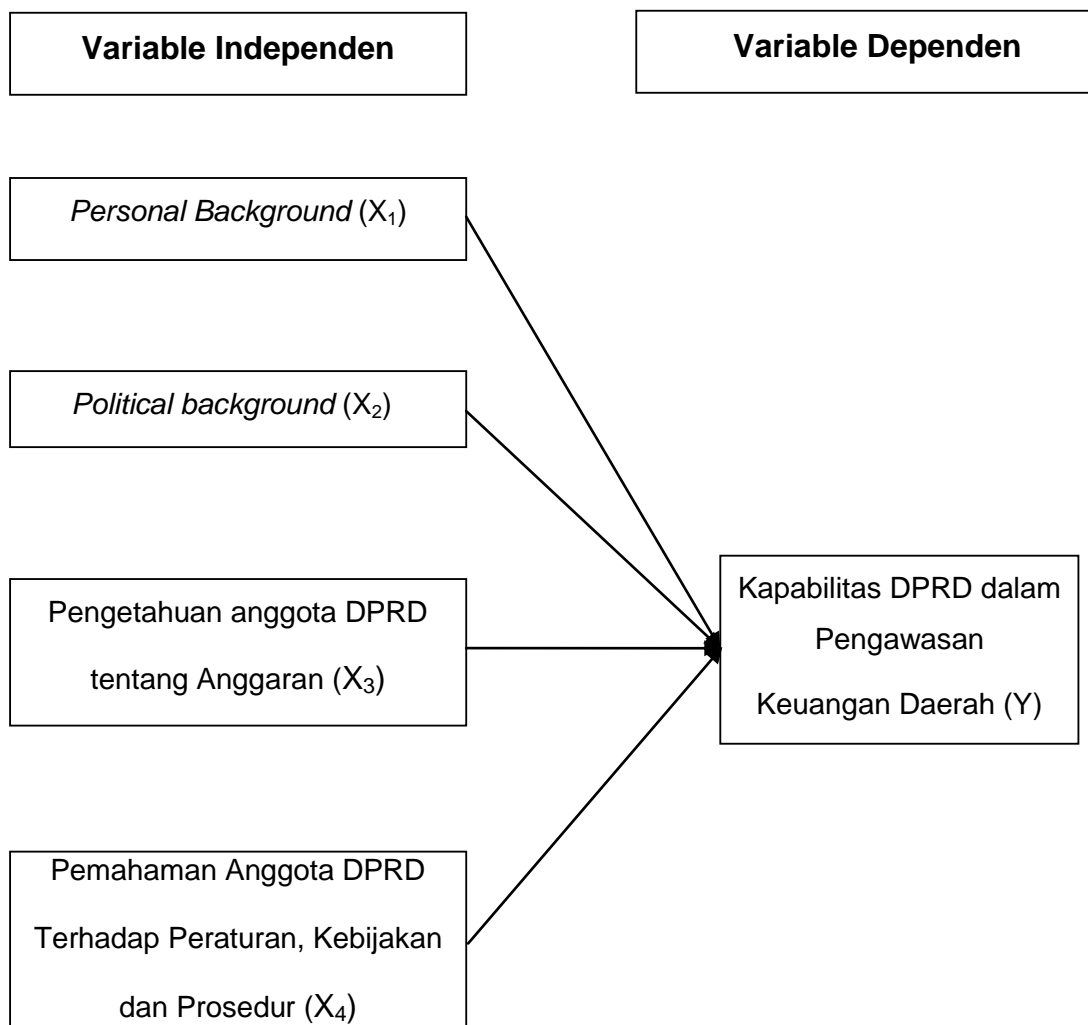
2.2 Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka pemikiran teoritis ini digunakan untuk menjelaskan pengaruh antara variabel independen yang terdiri dari *personal background, political background*, pengetahuan tentang anggaran, serta pemahaman dewan terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap variabel dependen yang berupa pengawasan keuangan daerah.

Kerangka pemikiran teoritis dapat dilihat pada gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1

Faktor-faktor yang Memengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)



2.2.1 Kapabilitas Anggota Dewan dalam Hubungan *Personal Background* dengan Pengawasan Keuangan Daerah

Personal background merupakan latar belakang diri yang melekat pada seorang individu yang berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya 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).

Dua tingkat orientasi politik yang memengaruhi perilaku politik, yaitu sistem dan individu (Sastroatmodjo 1995 dalam Dewi 2011). Pendekatan behaviorisme, individu yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga Winarna dan Murni (2007). *Personal background* tersebut meliputi beberapa indikator sebagai berikut:

a. Tingkat pendidikan

Tingkat pendidikan yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah pendidikan formal yang berupa jenjang pendidikan yang telah baku mulai dari jenjang SD sampai dengan perguruan tinggi dan pendidikan

nonformal. Tingkat pendidikan anggota dewan sangat penting diperhatikan karena tingkat pendidikan yang dimiliki seseorang akan memengaruhi pola pikir, sikap dan tingkah laku mereka dalam melakukan suatu aktivitas.

b. Latar belakang bidang pendidikan

Latar belakang bidang pendidikan yang dimiliki oleh anggota dewan terdiri dari beranekaragam jurusan. Latar belakang pendidikan yang dimiliki oleh anggota DPRD yang baru terpilih terdiri dari bidang pendidikan ekonomi, hukum, sosial politik, ilmu agama dan jurusan lainnya. Pendidikan formal yang dimiliki anggota dewan sebagian besar tidak berasal dari pendidikan yang berhubungan administrasi pemerintahan, bahkan pendidikan mereka bertolak belakang dengan situasi pekerjaan sebagai dewan.

c. Pengalaman Pekerjaan

Pekerjaan terakhir yang dimaksud di sini adalah profesi terakhir yang digeluti oleh anggota DPRD sebelum terpilih menjadi anggota dewan. Pekerjaan ini umumnya terdiri dari wiraswasta, karyawan swasta dan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

2.2.2 Kapabilitas Anggota Dewan dalam Hubungan *Political Background* dengan Pengawasan Keuangan Daerah

Faktor lain yang memengaruhi perilaku lembaga politik dalam hal ini DPRD adalah budaya politik (Almond dan Verba, 1990 dalam Dewi 2011).

Perwujudan dari sikap politik, perilaku politik tidak dapat dipisahkan dari *political background*, ini meliputi beberapa dimensi, yaitu: pengalaman berorganisasi, pengalaman di partai politik, pengalaman dalam beberapa partai politik, latar belakang ideologi partai politik. *Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Partai politik dan parlemen (legislatif) merupakan dua aktor utama yang memperoleh mandat dari masyarakat sipil, berperan mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara untuk kepentingan masyarakat.

Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background* seperti individu yang ada didalamnya. *Political background* merupakan pedoman bagi anggota DPRD dalam menjalankan perannya khususnya yaitu pengawasan keuangan daerah. Bukti bahwa *political background* memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam menjalankan fungsinya yaitu pengawasan keuangan daerah (Witono dan Baswir 2003) dalam Dewi 2011). DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, disinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Faktor yang memengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih (Palombara 1974 dalam Winarna dan Murni, 2007).

Pengalaman politik (*political background*) anggota DPRD dalam

melaksanakan fungsinya difokuskan ke dalam beberapa indikator, yaitu:

a. Pengalaman organisasi

Pekerjaan organisasi yang dimaksud di sini adalah organisasi yang pernah digeluti oleh anggota DPRD sebelum terpilih menjadi anggota dewan. Pengalaman organisasi ini umumnya terdiri dari LSM, non-LSM, organisasi politik, akademisi, organisasi masyarakat, dan lainnya.

b. Pengalaman di partai politik

Merupakan pengalaman anggota dewan di bidang politik atau lama menjabat di partai politik.

c. Jumlah partai yang pernah diikuti

Anggota DPRD ada beberapa yang pernah berada lebih dari satu partai atau pernah pindah dari satu partai ke partai yang lain dan ada juga baru bernaung dalam satu partai politik.

d. Latar belakang ideologi partai politik

Yaitu dasar ideologi dari partai politik tempat anggota dewan berasal. Setiap partai politik memiliki dasar ideologi yang berbeda-beda. Dasar ideologi ini disesuaikan dengan visi, misi, serta tujuan dari partai politik tersebut.

2.2.3 Kapabilitas Anggota Dewan dalam Hubungan Pengetahuan

Anggota DPRD tentang Anggaran dengan Pengawasan Keuangan Daerah

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah/APBD. Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berkaitan erat dengan fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota dewan. Fungsi penganggaran menempatkan anggota DPRD untuk selalu ikut dalam proses anggaran bersama-sama dengan eksekutif. Fungsi pengawasan DPRD memberikan kewenangan dalam pengawasan kinerja eksekutif dalam pelaksanaan APBD.

Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran ini berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan. Pelatihan/seminar mengenai keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan akan meningkatkan pemahaman anggota dewan bahwa proses alokasi anggaran bukan sekedar proses administrasi, tetapi juga politik (Rahardjo Adisasmita, 2011).

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang keuangan

daerah Pasal 34 ayat (3 dan 4) yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) kepada DPRD. Rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tersebut selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA). Berdasarkan kebijakan umum APBD (KUA) yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas prioritas plafon anggaran sementara (PPAS). Pada tahap inilah peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan harus dioptimalkan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana dalam anggaran pemerintah daerah dengan harapan agar tidak terjadi penyelewengan pada saat pelaksanaan anggaran.

Yudoyono (2000) mengatakan bahwa agar mampu menjalankan tugasnya dengan baik, DPRD seharusnya tidak hanya mempunyai kemampuan di bidang politik, tetapi juga pengetahuan yang cukup mengenai mekanisme kerja DPRD, kebijakan publik, konsep dan teknik pemerintahan, teknik pengawasan, dan sebagainya. Dalam lingkup pengawasan terhadap anggaran maka pengetahuan yang spesifik tentang anggaran akan memengaruhi kinerja bagi pihak yang melakukan pengawasan, yaitu tingkat efektivitas pengawasan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya tersebut. Dimana pengetahuan akan memberikan kontribusi lebih ketika didukung dengan pendidikan dan pengalaman yang cukup untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota dewan (Indriani dan Baswir, 2003 dalam Dewi, 2011).

2.2.3 Kapabilitas Anggota Dewan dalam Hubungan Pemahaman Dewan terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan dengan Pengawasan Keuangan Daerah

Menurut Badei dan Zammuto (1991) dalam Dewi I (2011), peraturan menjelaskan tindakan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak. Prosedur mengindikasikan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan. Sedangkan kebijakan merupakan pernyataan umum sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan. Adanya peraturan, prosedur dan kebijakan tentang keuangan daerah ditujukan untuk membantu anggota dewan dalam melaksanakan perannya dalam hal ini yaitu melakukan pengawasan keuangan daerah.

Peraturan, prosedur dan kebijakan ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Salah satu fungsi anggota DPRD adalah untuk membuat dan melaksanakan peraturan dan kebijakan daerah itu sendiri, sehingga posisi DPRD diartikan sebagai posisi politik. Peraturan, prosedur dan kebijakan tersebut memiliki pengaruh negatif terhadap pengawasan keuangan daerah atau APBD (Witono dan Baswir, 2003).

Pemahaman anggota DPRD tentang peraturan, kebijakan dan prosedur juga berkaitan dengan pemahaman anggota DPRD tentang undang-undang atau peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan peraturan pemerintah

nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 132 dan 133 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.

Peraturan, kebijakan dan prosedur yang digunakan sebagai untuk mengetahui tingkat pemahaman dewan dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) terdiri dari:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2.3 Hipotesis Penelitian

1. Ada pengaruh *personal background* anggota Dewan terhadap pengawasan keuangan daerah
2. Ada pengaruh *political background* anggota Dewan terhadap pengawasan keuangan daerah
3. Ada pengaruh pengetahuan tentang anggaran, anggota Dewan terhadap pengawasan keuangan daerah
4. Ada pengaruh pemahaman terhadap peraturan, prosedur serta kebijakan publik anggota Dewan terhadap pengawasan keuangan daerah