

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem perwakilan ini masing-masing anggota masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam setiap perumusan kebijakan publik. Bentuk dari adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan tersebut dapat dilakukan dengan cara rakyat menentukan sendiri wakil-wakilnya yang dipercaya untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan melalui pemilihan umum (pemilu).

Keterlibatan Rakyat dalam perumusan kebijakan dapat direalisasikan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk di tingkat Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk tingkat daerah. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai hak-hak, yaitu hak interpelasi, hak menyatakan pendapat, hak bertanya, hak budgeting dan hak angket. Dimana hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sedangkan hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-undang atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR

untuk menyatakan pendapat atas tindak lanjut pelaksanaan interpelasi dan hak angket, kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional (Djojosejarto, Agung dan Djayasinga, Marselina, 2004: 72).

Salah satu dalam melaksanakan fungsinya, baik DPR maupun DPRD yang mempunyai hak-hak diantaranya hak legislasi. Melihat pada beratnya tugas dalam melaksanakan fungsi legislatif, DPR dan DPRD harus benar-benar mampu berperan dalam menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas secara proporsional. Hal tersebut hanya dapat terlaksana dengan baik apabila setiap anggota legislatif ini bukan saja piawai dalam berpolitik, melainkan juga menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja kelegislatifan, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran dan sebagainya (Heriyanto, 2002: 152).

Karakteristik anggota DPRD dalam hal ini keterkaitan dengan anggota dewan di setiap daerah, tidak terkecuali di Kabupaten Bantul, dapat dilihat dari peran dan tugasnya dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, karena hal tersebut akan menjadi tolok ukur kemampuan mereka dalam mewakili rakyat. Kemampuan itu terkait sangat penting dimiliki untuk membawa aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.

Kemudian hak DPRD ditingkat daerah, khususnya di daerah Kabupaten Bantul, salah satunya adalah yang berkaitan dengan fungsi anggaran DPRD. Ruang lingkup kewenangan DPRD dalam pelaksanaan anggaran yang berkaitan dengan fungsi kebijakan fiskal yang terdiri dari alokasi, distribusi dan stabilisasi

serta fungsi manajemen dimana APBD menjadi pedoman kerja, alat kontrol masyarakat dan sekaligus sebagai alat ukur kinerja pemerintah daerah.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, anggota dewan memiliki etika sebagai wakil rakyat yang umumnya disebut dengan perilaku anggota dewan. Pada konteks ini perilaku cenderung menjadi momok yang mengganjal di tengah himpitan persoalan anggota dewan yang terhormat. Di satu pihak, anggota dewan memiliki tugas yang berat dalam menjalankan fungsi dan perannya. Di pihak lain, banyak dari anggota dewan ketika menjalankan tugas tidak sejalan dengan etika yang telah menjadi standar mereka dalam bekerja. Persoalan yang paling mencolok adalah tentang perilaku korup, hidup mewah, praktik perjudian, dan lain-lain.

Secara umum persoalan di atas terjadi di sana sini, tidak terkecuali di DPRD Kabupaten Bantul. Untuk itu, masalah umum perilaku anggota dewan dalam menjalankan tugas tersebut bila ditelisik lebih dalam tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor yang mendorong anggota dewan melakukan tindakan pelanggaran etika itu. Selain kemudahan akan akses hidup yang lebih mewah, sisi lain adalah dengan adanya faktor-faktor yang mendorong anggota dewan melakukan tindakan senonoh di mata publik dapat menjadi sorotan tajam. Karena anggota dewan merupakan pejabat publik yang seyogyanya dapat menjaga etika dan perilaku selama ia menjabat.

Berdasarkan fenomena persoalan di atas, sebetulnya banyak faktor yang melemahkan kedudukan DPRD sehingga lembaga legislatif ini tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya. Hal ini disebabkan karena kedudukan, fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan lembaga

legislatif tersebut sebagai institusi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, yaitu menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD Kabupaten Bantul berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Kedudukan ini memberi beban kepada anggota dewan untuk memelihara keseimbangan dan keserasian hubungan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Fungsi anggota dewan salah satunya adalah fungsi anggaran yang dilaksanakan oleh legislator daerah secara efisien dan efektif, maka dapat dipastikan tidak akan terjadi defisit antara penerimaan daerah dengan pengeluaran daerah dalam penyusunan R-APBD yang dapat ditetapkan menjadi APBD. Hal demikian dapat dihindarkan dengan mengefektifkan fungsi alokasi anggaran sesuai dengan skala prioritas. Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa fungsi dan peran anggota dewan sangat berperan terhadap efektivitas dalam penyusunan APBD khususnya di Kabupaten Bantul.

Namun fenomena yang terjadi adalah karena sebagian legislator daerah yang terpilih dalam pemilu 2009 belum menguasai pentingnya fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi dalam penyusunan dan penetapan APBD, sehingga kemampuan dalam memprediksi kemungkinan terjadinya defisit anggaran yang hampir menimpa semua daerah dewasa ini belum akurat. Sehingga anggota DPRD Kabupaten Bantul harus diberikan pembekalan yang cukup dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya khususnya dalam penyusunan APBD. Selain itu diperlukan transparansi antara pihak eksekutif di daerah yang mengusulkan R-APBD dengan pihak legislatif atau DPRD, sehingga implementasi fungsi alokasi, anggaran dapat mempertemukan ranah

kewenangan antara DPRD dengan pemerintah daerah, agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap akuntabilitas penganggaran daerah (Helmi, 2003: 76).

Pemerintah daerah setiap tahun anggaran mengajukan R-APBD kepada DPRD yang berisi semua usulan program dan kegiatan berdasarkan usulan masing-masing satuan kerja. Usulan itu disertai dengan alokasi anggaran yang dibutuhkan. DPRD pada dasarnya mempunyai cukup waktu untuk mengkaji dan mempertimbangkan secara matang terhadap usulan tersebut. Beberapa persoalan yang sering muncul dan berakibat moral hazards yang terjadi karena memang sudah ada maksud-maksud tertentu yang kurang baik (Klitgaard, 2002 : 165).

Persoalan yang muncul dari DPRD selaku lembaga yang harus menyetujui R-APBD menjadi APBD, banyak pengguna anggaran dari satuan kerja pengusul anggaran dari pemda yang mencoba langsung melakukan pendekatan kepada DPRD agar usulannya diloloskan. Akibatnya sistem dan mekanisme kerja rusak, sementara pihak DPRD banyak muncul kepentingan pribadi dan golongan yang dijadikan dasar mengambil keputusan, sehingga sistem dan mekanisme terjadi pengrusakan dan pembusukan. Banyak usulan kegiatan yang muncul dadakan berasal dari belakang meja DPRD, tidak melalui satuan kerja sesuai peraturan (Saptaatmaja, 2004).

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin membahas penelitian ini lebih jauh dengan memilih judul "*Hubungan Perilaku Anggota Dewan dengan Fungsi Legislasi di DPRD Kabupaten Bantul Periode 2014-2019*". Studi ini ingin mengetahui perilaku politik anggota dewan di DPRD terhadap persoalan-persoalan rakyat yang berafiliasi pada kepentingan politik. Dengan menguji

seberapa besar hubungan antara perilaku anggota dewan dalam melaksanakan fungsinya sebagai kontrol anggaran dan pengawasan pada eksekutif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini mengajukan rumusan masalah sebagaimana berikut ini:

1. Sejauhmana pengaruh perilaku anggota dewan terhadap fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bantul?
2. Perilaku anggota dewan manakah yang paling berpengaruh pada fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagaimana dipaparkan berikut ini:

1. Untuk mengetahui sejauhmana pengaruh perilaku anggota dewan terhadap fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui perilaku anggota dewan mana yang paling berpengaruh pada fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dikemukakan dalam pembahasan skripsi ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis

- a. Sebagai bahan referensi bagi yang berminat untuk memperdalam fungsi DPRD dalam penyusunan anggaran dan pengawasan.
- b. Sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Strata-1.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi legislatif DPRD di Kabupaten Bantul.
- b. Sebagai dasar pengambilan keputusan bagi stakeholder anggota DPRD dalam memperbaiki kinerja DPRD dalam penyusunan anggaran dan pengawasan.

E. Kajian Pustaka

Berdasarkan penelusuran kepustakaan sejauh peneliti amati, kajian penelitian terdahulu yang memiliki kesesuaian kemudian bisa dijadikan bahan acuan pengembangan teori, kajian ilmiah dan studi kepustakaan sebagaimana penjelasan di bawah ini dengan rinci dan sistematis dengan kajian yang dibutuhkan.

Pertama, karya Indah Mustika Dewi mahasiswa dari Universitas Diponegoro (2011) dengan judul penelitian "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)". Penelitian ini menguji pengaruh personal background, political background, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, dan pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian ini dilatarbelakangi oleh fakta bahwa latar belakang

individu akan berpengaruh terhadap perilaku individu terhadap aktivitas politik.

Kedua, karya Marzuki dengan judul penelitian “Pengaruh Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Provinsi Sumatra Utara”. Karya ini membahas tentang pengaruh paradigma pemilihan umum terhadap keterwakilan dengan keterwakilan politik masyarakat. Studi riset ini digunakan sebagai kajian pustaka untuk mengetahui seberapa besar keterwakilan masyarakat terhadap wakil dewan dengan menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan sehingga pelayanan dan pengawasan publik akan terlihat.

Tabel 1.1 Perbandingan uji analisis kajian peserta

No.	Peneliti	Variabel	Alat Uji	Hasil Analisis
1.	Indah Mustika Dewi (2011)	Personal Background, Political Background, Pengetahuan Anggota DPRD Tentang Anggaran, dan Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur	Regresi Berganda	Pertama, personal background berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) Kedua, political background berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) Ketiga, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)

				Keempat, pemahaman anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)
2.	Marzuki (2007)	Fungsi anggaran, Fungsi pengawasan dan Fungsi Legislasi	Regresi Berganda	

Berdasarkan kedua tinjauan pustaka di atas maka peneliti dapat mengambil satu pemahaman yang mana di dalamnya ada beberapa kesamaan yang dapat dijadikan rujukan pengembangan keilmuan. Tetapi di sisi lain kajian tersebut menjadi pembanding dalam penelitian ini yang dapat digunakan sebagai kerangka desain pengembangan dasar dari variabel pengujian yang diteliti. Maka dari itu, pada kesempatan yang sama dari dua tinjauan pustaka di atas seyogyanya tidak memiliki kesamaan secara maksud dan tujuan dari penelitian yang sedang dikaji.

F. Kerangka Teori

1. Tinjauan Tentang Perilaku Anggota Dewan

Menurut Woodworth dan Schlosberg (1971: 11) perilaku yang ada pada individu tidak timbul dengan sendirinya tetapi sebagai akibat adanya rangsangan, maka perilaku merupakan jawaban (respon) terhadap rangsangan (stimulus) yang mengenai individu (organisme) tersebut, jadi dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$R = f(S,O)$$

Maksudnya: R = Respon (jawaban)

f = fungsi

S = Stimulus (rangsangan)

O = Organisme

Jadi ketika seseorang memiliki perilaku tertentu maka hal tersebut adalah karena seseorang tersebut mendapat rangsangan dari organisme lain yang berada di sekitarnya, sejauhmana rangsangan tersebutlah perilaku terjadi, hal ini karena manusia itu mempunyai perilaku yang dapat dipengaruhi.

Formulasi tersebut di atas bukan satu-satunya formulasi, formulasi lain mengenai perilaku (Behavior) adalah sebagai berikut :

$$B = f(E,O)$$

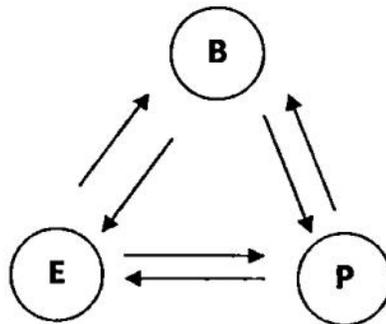
Maksudnya: B = Behavior (perilaku)

f = fungsi

E = Environment (lingkungan)

O = Organisme

Bahkan menurut Bandura (1977: 3) antara perilaku (*Behavior*), lingkungan (*Environment*), dan organisme (*Person*) itu saling pengaruh mempengaruhi sebagaimana gambar tersebut di bawah ini :

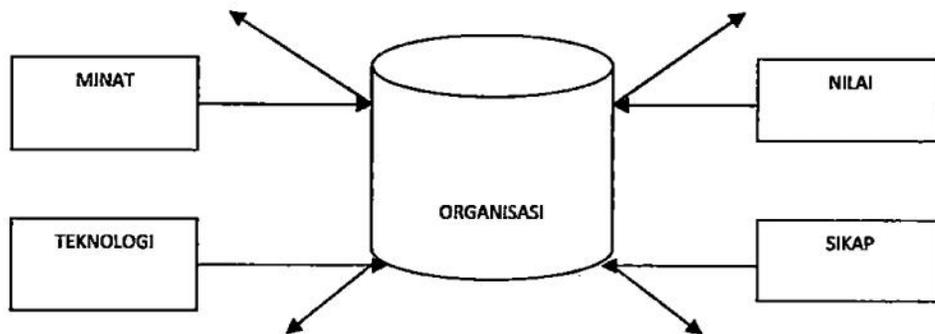


Gambar 1 : Hubungan Perilaku dengan Lingkungan dan Individu

Sumber : Bandura, Social Learning Theory 1977

Dalam Gambar 1 tersebut di atas, karena seseorang itu dipengaruhi oleh lingkungan dan individu inilah, maka kepemimpinan seseorang juga ditentukan oleh lingkungan dan bakat orang itu sendiri, hal ini sering dibicarakan dalam berbagai disiplin ilmu bahwa kepemimpinan seseorang yang ditentukan oleh dimana seseorang itu dididik (lingkungannya) dan ada yang disebabkan karena bakat (keturunan dari orang tua). Hal ini dibicarakan untuk melihat perilaku keorganisasian sebuah sekolah yang mendidik kader pimpinan.

Perilaku anggota dewan sebagai organisasi pemerintah walaupun mencoba untuk terbuka di berbagai media massa, tetapi dikenal masyarakat sebagai kelompok korup karena telah menghabiskan uang pada masa kampanye. Dalam gambar tersebut di bawah ini tampak bahwa apapun masukan (input), nilai-nilai baru, sikap melakukan perubahan, minat untuk memperbaiki akan selalu ditolak dalam sebuah organisasi tertutup, sebagaimana Gambar berikut di bawah ini:



Gambar: Kelompok Tertutup
 Sumber : Miftah Thoha. Perilaku Organisasi

Dalam gambar tersebut di atas, pada organisasi tertutup terbentuk sebuah kepercayaan bahwa perubahan itu tidak perlu karena mereka merasa sudah mapan dalam visi dan misi yang keliru, untuk itu niat dan minat untuk berubah tidak ada, kemudian masuknya kemajuan pengolahan teknologi yang mutakhir tidak diterima karena dianggap akan mengkritisi keberadaan, sehingga nilai-nilai baru sulit menerobos ke dalam organisasi tertutup ini, setelah itu sikap anggota organisasi mulai dari pimpinan sampai dengan staf akan curiga terhadap protes yang disampaikan Taliziduhu Ndraha (2003) mengatakan bahwa :

Ilmu Pemerintahan Ekologik itu mempelajari upaya pemerintah dalam mengontrol dan membimbing perilaku manusia terhadap lingkungannya di satu pihak guna meningkatkan dukungan lingkungan terhadap kehidupan dan di pihak lain memelihara harmoni antara manusia dengan lingkungannya. Sementara itu ekologi pemerintahan mempelajari pengaruh ekologis lingkungan berdimensi ruang-waktu terhadap pemerintahan. Secara akademik ilmu pemerintahan ekologik sejajar dengan administrasi lingkungan.

Perilaku Keorganisasian tidak semata-mata berfokus pada faktor pegawai saja, namun juga berkonsentrasi pada perilaku atau proses yang dilakukan seseorang dalam melakukan kerja. Jadi ketika menilai seorang

individu tidak lagi didasarkan pada pertanyaan “Siapakah orang ini” namun berganti menjadi “Bagaimana orang tersebut berperilaku”, dengan demikian organisasi tidak akan berfokus pada atribut personal, yang melekat pada diri seseorang, seperti asal muasal, ras, keturunan, jenis kelamin, lulusan perguruan tinggi dan sebagainya. Namun organisasi akan melihat pada faktor bagaimana orang ini berperilaku.

Perilaku keorganisasian dijadikan variabel penelitian ilmu-ilmu pemerintahan karena memang sudah menjadi tugas pemerintah untuk mengadakan pelayanan pendidikan kepada masyarakat sehingga perlu untuk melihat perilaku keorganisasian yang terjadi. Selanjutnya Surya Dharma (2005 : 36) mengatakan bahwa dalam Teori Harapan untuk dapat meningkatkan organisasi yang mapan maka pegawai harus :

1. Mampu mengubah perilaku
2. Yakin perubahan perilaku menghasilkan imbalan
3. Nilai imbalan mengubah perilaku

Sondang Siagian (1997 : 54 – 62) mengatakan bahwa faktor yang membentuk perilaku dalam keorganisasian antara lain adalah:

1. Faktor Genetik
2. Faktor Lingkungan
3. Faktor Pendidikan

Jadi dengan demikian penulis menyimpulkan perilaku anggota dewan dengan pembagian sebagai berikut :

1. Rangsangan (untuk hidup hedonis, materialistis dan korup)

2. Lingkungan (situasi, kondisi dan budaya)
3. Pribadi (logika, etika dan estetika)

2. Tinjauan Tentang Legislasi

Dalam teori legislasi menjelaskan bahwa untuk kelangsungan hidup suatu Negara maka negara harus memenuhi kebutuhan negaranya dengan kata lain yaitu mencapai kepentingan. Dengan tercapainya kepentingan maka negara akan berjalan dengan stabil, baik dari segi politik, ekonomi, sosial maupun pertahanan keamanan dengan kata lain jika kepentingan terpenuhi maka negara akan tetap survive. Kepentingan merupakan tujuan mendasar dan faktor paling menentukan yang memadu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri.

Kepentingan terdapat beberapa aspek, seperti ekonomi, ideologi, kekuatan dan keamanan militer, moralitas dan legalitas. Dalam hal ini, yang mana faktor ekonomi pada setiap kebijakan yang diambil oleh suatu negara selalu berusaha untuk meningkatkan perekonomian negara yang dinilai sebagai suatu kepentingan nasional. Suatu kepentingan dalam aspek ekonomi diantaranya adalah untuk meningkatkan keseimbangan kerjasama perdagangan suatu negara dalam memperkuat sektor industri dan sebagainya.

Interaksi antarnegara dalam paradigma hubungan internasional banyak ditentukan oleh politik luar negeri negara tersebut. Politik luar negeri tersebut merupakan kebijaksanaan suatu negara untuk mengatur hubungan luar negeri. Ia merupakan bagian dari kebijaksanaan nasional negara tersebut dan semata-mata dimaksudkan untuk mengabdikan kepada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan untuk kurun waktu yang sedang dihadapi, dan hal tersebut lazimnya disebut

kepentingan. Tujuan politik luar negeri adalah mewujudkan kepentingan negaranya, tujuan tersebut memuat gambaran atas keadaan negara di masa mendatang dan kondisi dimasa depan yang diinginkan (Branco, Manuel Castelo dan Lúcia Lima Rodriguez, 2007: 5-7).

Kepentingan dipahami sebagai konsep kunci dalam politik luar negeri. Konsep tersebut dapat diorientasikan pada ideologi suatu negara ataupun pada sistem nilai sebagai pedoman perilaku negara tersebut. Artinya bahwa keputusan dan tindakan politik luar negeri bisa didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan ideologis ataupun dapat terjadi antar ideologi dengan kepentingan sehingga terjalin hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara pertimbangan-pertimbangan ideologis dengan pertimbangan-pertimbangan kepentingan yang tidak menutup kemungkinan terciptanya formulasi kebijaksanaan politik luar negeri yang lain atau baru (Husain R. Kheradmardi, 2011: 31-32).

Kepentingan merupakan bagian yang sangat penting dalam pelaksanaan politik luar negeri suatu negara. Setiap negara yang menjalankan politik luar negerinya senantiasa menempatkan kepentingan nasional pada prioritas utama. Oleh sebab itu, kepentingan dikatakan sebagai inti dari pelaksanaan politik luar negeri dan juga dipandang sebagai konsep kunci yang digunakan pada pembuat kebijakan dalam mempertimbangkan nilai pada realitas tindakan politik luar negerinya.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 DPRD merupakan lembaga yang mempunyai wewenang yang tinggi untuk mengawasi pelaksanaan anggaran, untuk itu fungsi, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD harus jelas agar

kinerja DPRD semakin meningkat terutama dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Menurut UU No. 32 tahun 2004 fungsi DPRD adalah :

1. *Fungsi Legislasi, untuk membentuk peraturan daerah bersama gubernur/bupati/walikota.*
2. *Fungsi Anggaran, untuk menyusun dan menetapkan APBD didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD.*
3. *Fungsi Pengawasan, untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, perda dan keputusan gubernur/bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.*

Berdasarkan teori mengenai fungsi DPRD, yang ditekankan dalam penelitian ini adalah fungsi anggaran. Alasannya karena fungsi anggaran merupakan bagian yang terpenting dalam pelaksanaan perencanaan daerah.

G. Kerangka Berpikir

Selama ini kita melihat perilaku anggota dewan terpola pada beberapa bentuk, begitu juga para pakar psikologi politik memberikan uraian pada perilaku anggota dewan yaitu dipengaruhi oleh rangsangan (stimulus), lingkungan (environment) dan pribadi (person) sebagaimana disebutkan di atas.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) memberi gambaran seluruh aktivitas pemerintahan dan pembangunan daerah kabupaten/kota, yang dibiayai berdasarkan sumber-sumber penerimaan dan kebijakan pembelanjaan dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah. Karena itu APBD sering diartikan sebagai pernyataan tentang perkiraan dan pengeluaran daerah yang diharapkan terjadi dalam satu tahun ke depan berdasarkan kinerja masa lalu.

Penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi salah satu kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari segi fungsi anggaran. Penyusunan APBD dapat dianalisis dengan menggunakan *presfectif proccess* atau siklus, yaitu suatu metode yang menerapkan siklus atau putaran/tahapan pembuatan kebijakan. Studi yang menyangkut proses kebijakan dapat ditelusuri dalam empat tahapan yakni: masalah kebijakan, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam konteks ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan pembahasan dan penetapan APBD yang berbasis kinerja, sebagai metode baru dalam penyusunan dan penetapan anggaran.

Masyarakat semakin menyadari akan keterlibatannya dalam pengelolaan daerah sangat diperlukan. Paradigma baru dalam pengelolaan pembiayaan daerah menuntut adanya transparansi atau keterbukaan, partisipasi dan akuntabilitas anggaran. Oleh sebab itu diperlukan suatu sistem anggaran yang sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu sistem anggaran yang berbasis kinerja (*performance budgeting*).

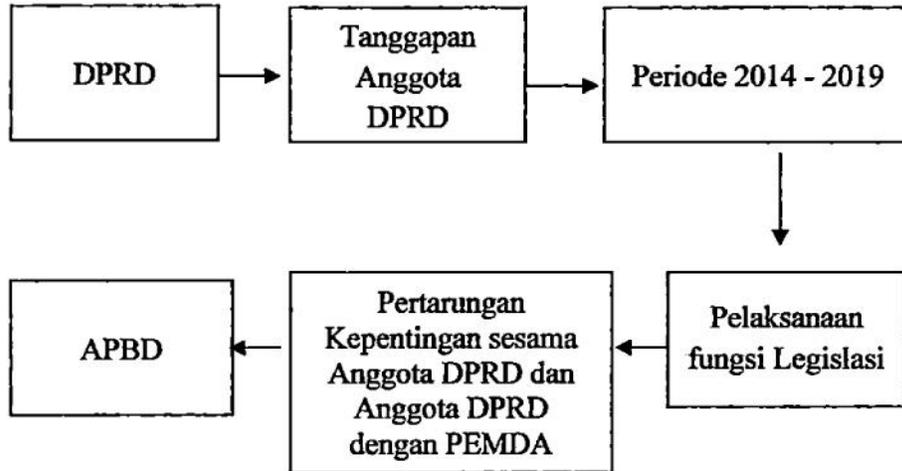
Anggaran kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kerja (output) berdasarkan perencanaan alokasi biaya (input) yang ditetapkan. Azas anggaran yang berbasis kinerja adalah sistem defisit/surplus anggaran dalam hal ini APBD, yang memiliki struktur yakni anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan. Berbeda dengan struktur lama yaitu anggaran pendapatan, anggaran belanja rutin, dan anggaran belanja pembangunan.

Ditelusuri dari aspek kebijakan sumber pendapatan dalam anggaran berbasis kinerja terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan yakni Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan dari aspek kebijakan belanja yakni belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, bagi hasil/bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

Kebijakan pendapatan daerah yang dimanfaatkan untuk membiayai seluruh kegiatan dan pembangunan daerah dalam struktur APBD berbasis kinerja, memanfaatkan tiga sumber. *Pertama*; sumber PAD yang mencakup pajak-pajak daerah, retribusi-retribusi daerah, bagian laba dari usaha daerah, dan lain-lain usaha PAD. *Kedua*; sumber dana perimbangan yang mencakup DAU, DAK dan bagian hasil pajak dan bukan pajak. *Ketiga*, sumber dari lain-lain pendapatan yang sah. Selanjutnya secara umum ada dua kebijakan dasar dalam fungsi anggaran yang harus dilaksanakan oleh DPRD. *Pertama*, fungsi kebijakan fiskal dilakukan dengan instrumen pajak dan pengeluaran pemerintah yang terdiri atas, alokasi anggaran, distribusi anggaran, dan stabilisasi anggaran. *Kedua*, fungsi manajemen, dimana APBD menjadi pedoman kerja, menjadi alat kontrol masyarakat, dan menjadi alat ukur kinerja pemerintah.

Maka dari itu, berdasar kajian kerangka berpikir di atas maka skema yang dapat dibangun dalam penelitian ini sebagaimana berikut ini:

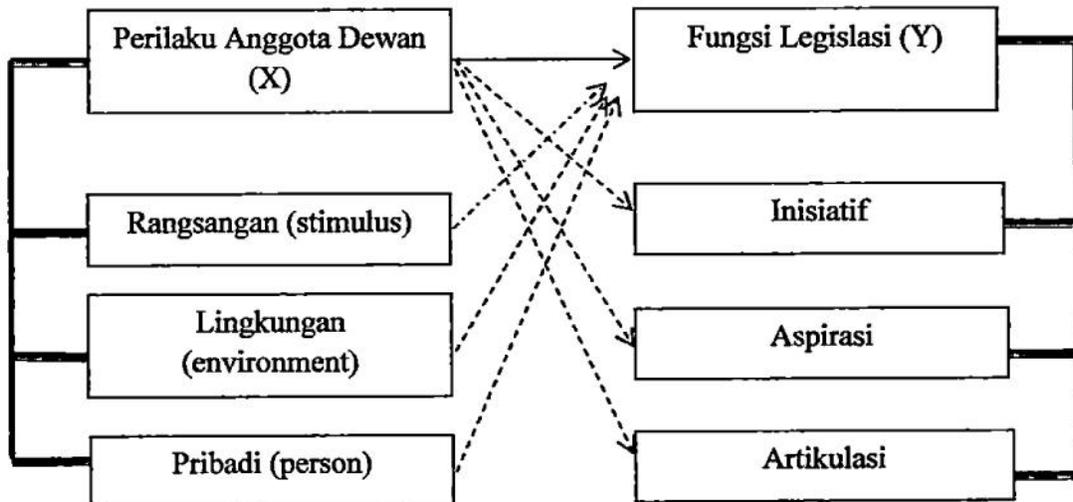
Gambar 1.1 Kerangka Pikir Pelaksanaan Fungsi Legislasi di DPRD Kabupaten Bantul



H. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan skema berpikir diatas, dapat hipotesis mayor dan hipotesis minor sebagaimana berikut ini:

Bagan 1. Hipotesis Penelitian



Keterangan:

- >** : Hipotesis Mayor
- - - - ->** : Hipotesis Minor

I. Definisi Konseptual

1. Perilaku Anggota Dewan

Perilaku anggota dewan adalah perilaku yang ada pada individu tidak timbul dengan sendirinya tetapi sebagai akibat adanya rangsangan, maka perilaku merupakan jawaban (respon) terhadap rangsangan (stimulus) yang mengenai individu (organisme) tersebut. Jadi dengan demikian penulis menyimpulkan bahwa perilaku anggota dewan dengan pembagian sebagai berikut: (i) Rangsangan (untuk hidup hedonis, materialistis dan korup), (ii) Lingkungan (situasi, kondisi dan budaya), dan (iii) Pribadi (logika, etika dan estetika).

2. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi adalah peran dan tugas DPRD dalam merancang sebuah undang-undang. Dimana peran tersebut sedikitnya ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Dari ketiga yang harus diatur oleh para wakil rakyat penulis mendefinisikan kembali dalam bentuk indikator setidaknya ada 3, yaitu inisiatif, aspirasi, dan artikulasi.

J. Definisi Operasional Variabel

Variabel penelitian adalah suatu atribut atau sifat atau nilai dari orang, objek atau kegiatan yang mempunyai variasi tertentu yang diterapkan

oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulan (Sugiono, 2013: 38). Penelitian ini terdapat dua variabel yaitu variabel dependen dan variabel independen. variabel independen dalam penelitian ini adalah perilaku anggota dewan (X). Variabel dependen dalam penelitian ini adalah fungsi legislasi (Y). Definisi operasional adalah penjelasan mengenai operasional konsep yang dapat diteliti atau diukur melalui gejala-gejala yang ada. Dari adanya variabel tersebut maka langkah selanjutnya menjelaskan indikator penelitian yang tersaji dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.2 Variabel dan Penjelasan Indikator Penelitian.

No.	Variabel Penelitian	Definisi Operasional	Indikator
1.	Perilaku Anggota Dewan (X)	1. Rangsangan (stimulus) 2. Lingkungan (environment) 3. Pribadi (person)	1.1. Hedonis 1.2. Matrealistis 1.3. KKN 1.1. Situasi 1.2. Kondisi 1.3. Budaya 3.1. Intelektual (Logika) 3.2. Budi (Etika) 3.3. Seni (Estetika)
2.	Fungsi Legislasi (Y)	1. Inisiatif 2. Aspirasi 3. Artikulasi	1.1. Usulan 1.2. Peran 1.3. Tindakan 2.1. Kepentingan Publik 2.2. Kepentingan Partai 2.3. Kepentingan Kolektif Komisi 3.1. Rapat Fraksi 3.2. Rapat Komisi 3.3. Rapat Paripurna

K. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif. Penelitian kuantitatif merupakan penelitian yang dalam prosesnya banyak menggunakan angka-angka dari mulai pengumpulan data, penafsiran terhadap data, serta penampilan dari hasilnya (Suharsimi Arikunto, 2005: 12). Penelitian ini merupakan jenis korelasional, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk mengetahui ada tidaknya hubungan antara variabel atau beberapa variabel atau adanya sebab akibat antara variabel bebas dan terikat (Suharsimi Arikunto, 2005:247). Sehingga tujuan akhir dalam pengujian hubungan sebab akibat akan berdampak pada uji analisis ada atau tidaknya hubungan yang diujikan.

2. Populasi dan Sampel

Populasi penelitian ini adalah para anggota dewan di DPRD Kabupaten Bantul periode 2014-2019. Karena jelas responden berjumlah 45 orang yang akan dijadikan sampel, maka seluruh populasi 45 orang anggota dewan tersebut di atas diambil seluruhnya sebagai sampel.

3. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Pengumpulan Data Primer berasal dari jawaban responden atas beberapa pertanyaan yang diajukan peneliti melalui wawancara, dan hasil jawaban dari angket atau kuesioner kepada responden. Untuk memperkuat data penelitian maka peneliti menggunakan teknik dokumenter dan observasi sebagai penguat data.

- b. Pengumpulan Data sekunder dalam penelitian ini adalah sumber data yang di dapat langsung oleh peneliti dari literatur, jurnal-jurnal akuntansi, studi pustaka dan buku yang berhubungan dengan penelitian terkait. Selain itu, dalam setiap responden diminta pendapatnya mengenai suatu pernyataan, dengan skala penilaian dari 1 sampai dengan 5. Tanggapan positif (maksimal) diberi nilai paling besar (5) dan tanggapan negatif (minimal) diberi nilai paling kecil (1).

Responden diminta pendapatnya mengenai suatu pernyataan. Dengan skala likert maka variabel akan diukur dijabarkan menjadi indikator variabel, kemudian indikator tersebut dijadikan sebagai titik tolak untuk menyusun item-item instrumen yang dapat berupa pertanyaan atau pernyataan (Sugiyono, 2008: 86). Pengukuran ini menggunakan 5 skala likert yaitu sangat memuaskan, memuaskan, biasa saja, kurang memuaskan dan tidak memuaskan sama sekali. Maka dari itu untuk memberikan skor peneliti menentukan sebagai berikut:

- | | | |
|--------------------------------|-------------|---|
| 1. Sangat Memuaskan | diberi skor | 5 |
| 2. Memuaskan | diberi skor | 4 |
| 3. Biasa Saja | diberi skor | 3 |
| 4. Kurang Memuaskan | diberi skor | 2 |
| 5. Tidak Memuaskan Sama Sekali | diberi skor | 1 |

4. Analisis Data

Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan menyebarkan kuesioner pada responden. Kuesioner diisi oleh responden, data yang dikumpulkan seterusnya dicatat untuk menganalisa data. Data yang

dikumpulkan akan dianalisis dengan menguji hipotesis penelitian dan mengetahui seberapa besar hubungan variabel Perilaku Anggota Dewan dengan Fungsi Legislasi, baik secara sendiri maupun secara bersama-sama. Pengujian hipotesis penelitian ini dilakukan dengan teknik korelasi dan regresi. Metode pengolahan dan analisis menggunakan metode analisis korelasi product moment dari Karl Pearson yang dilanjutkan dengan regresi.

Di dalam menghitung korelasi tingkat hubungan atau hubungan menggunakan rumus Product Moment Karl Pearson, sebagai berikut:

$$r_{xy} = \frac{n \cdot \Sigma XY - (\Sigma X)(\Sigma Y)}{\sqrt{[(n \cdot \Sigma X^2) - (\Sigma X)^2][(n \cdot \Sigma Y^2) - (\Sigma Y)^2]}}$$

Keterangan:

r = Koefisien Korelasi Product Moment

n = Jumlah Responden

X = Skor Variabel Bebas

Y = Skor Variabel Tergantung

Σ = Jumlah atau penjumlahan

Untuk uji hipotesis product moment Karl Pearson, analisis dilakukan berdasarkan analisis kuantitatif yaitu pembuktian anggapan sementara (hipotesis), mulai dari melihat signifikansi kedua variabel (termasuk sub-sub variabel) sampai pada prediksi perubahan variabel tergantung akibat pengaruh variabel bebas. Biasanya pengujian dengan menggunakan rumus ini disebut dengan uji validitas data.

Langkah selanjutnya, analisa data menggunakan dengan uji reabilitas data. Analisis reliabilitas butir soal digunakan untuk mengetahui tingkat reliabilitas instrumen penelitian. Data yang dianalisis adalah data uji coba yang jawabannya lebih dari 2 opsi. Analisis data dilakukan setelah data drop dihilangkan. Perhitungan menggunakan rumus **Alpha Cronbach**. Rumus untuk menghitung nilai alpha (α) yaitu:

Rumus :

$$\alpha = \left(\frac{K}{k-1} \right) \left(1 - \frac{\sigma_i^2}{\sigma^2} \right)$$

α = koefisien korelasi

k = jumlah butir valid

σ_i^2 = jumlah varians skor butir X

σ^2 = jumlah varians skor butir Y

Kemudian setelah uji analisis data rampung, langkah selanjutnya pengujian hipotesis. Pengujian ini menggunakan rumus regresi sederhana. Rumus yang dipergunakan dalam regresi adalah sebagaimana berikut ini:

$$Y = a + bX$$

Keterangan :

Y = Variabel Tergantung

X = Variabel Bebas

a = Nilai Variabel Y

b = Koefisien arah garis regresi

Untuk mencari nilai b adalah sebagai berikut :

$$b = \frac{N\sum Y - \sum X\sum Y}{N\sum X^2 - (\sum X)^2}$$

Untuk memperoleh nilai a adalah sebagai berikut:

$$a = \frac{\sum Y}{N} - \frac{b \sum X}{N}$$

Untuk memperoleh nilai a (nilai variabel Y) yang merupakan titik potong garis regresi dengan sumbu Y tersebut di atas sudah barang tentu dengan mencari b (koefisien arah garis regresi) itu sendiri terlebih dulu. Sebelum data dianalisis lebih lanjut menggunakan analisis regresi berganda, terlebih dahulu dilakukan uji asumsi klasik yang terdiri dari: uji normalitas dan uji homogenitas.

5. Uji Normalitas

Uji normalitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel dependen dan independen keduanya mempunyai distribusi normal atau tidak (Ghozali, 2006). Model regresi yang baik adalah memiliki distribusi data normal atau mendekati normal. Uji normalitas data tersebut dapat dilakukan melalui 3 cara yaitu menggunakan Uji Kolmogorof-Smirnov (Uji K-S), grafik histogram dan kurva penyebaran P-Plot. Untuk Uji K-S yakni jika nilai hasil Uji K-S > dibandingkan taraf signifikansi 0,05 maka sebaran data tidak menyimpang dari kurva normalnya itu uji normalitas. Sedangkan melalui pola penyebaran P-Plot dan grafik histogram, yakni jika pola penyebaran memiliki garis normal maka dapat dikatakan dan berdistribusi normal.

6. Uji Homogenitas

Uji ini dimaksudkan untuk mendeteksi gejala korelasi antara variabel independen yang satu dengan variabel independen yang lain. Pada model regresi yang baik seharusnya tidak terdapat korelasi di antara variabel independen Uji Multikolinieritas dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu dengan melihat VIF (*Variance Inflation Factors*) dan nilai tolerance. Jika $VIF > 10$ dan nilai tolerance $< 0,10$ maka terjadi gejala Multikolinieritas (Ghozali, 2006).

L. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan dibagi menjadi lima bab yang akan diuraikan sebagaimana berikut ini:

BAB 1 PENDAHULUAN

Penelitian ini diawali dengan penjelasan tentang latar belakang masalah yang menjadi pemicu munculnya permasalahan. Dengan latar belakang tersebut kemudian ditentukan rumusan masalah yang lebih terperinci sebagai acuan untuk menentukan hipotesis. Dalam bab ini pula dijabarkan tentang tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan pada akhir bab ini dijelaskan tentang sistematika penelitian yang akan digunakan. Kemudian, diuraikan mengenai landasan teori yang menjadi dasar pemikiran dalam mencari pembuktian dan solusi yang tepat untuk hipotesis yang akan diajukan. Sebagai acuan akan diuraikan pula penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, yang memiliki keterkaitan dengan hipotesis yang akan diajukan. Dan pada bab

ini berisi tentang variabel penelitian dan definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Dijabarkan pula mengenai jumlah dan karakteristik sampel yang digunakan, jenis sumber data yang didapatkan, serta metode pengumpulan data dari responden. Selanjutnya akan dibahas mengenai metode analisis yang digunakan untuk mengolah data yang sudah ada dan dikumpulkan dari objek penelitian.

BAB II GAMBARAN UMUM

Bab kedua merupakan bagian gambaran umum objek penelitian yang meliputi profil Kabupaten dan DPRD Kabupaten Bantul. Di dalamnya disampaikan mengenai profil singkat, tugas dan fungsi DPRD, serta komitmen DPRD dalam melaksanakan program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang mengenai hasil analisis data yang didapat dari objek penelitian beserta penjelasan yang diperlukan. Analisis data dan penjabarannya akan didasarkan pada landasan teori yang telah dijabarkan pada bab dua, sehingga segala permasalahan yang dikemukakan pada bab satu dapat terpecahkan atau mendapat solusi yang tepat.

BAB IV PENUTUP

Berdasarkan penjelasan hasil analisis pada bab keempat tersebut, akan dirumuskan kesimpulan yang merupakan pembuktian dari hipotesis yang ada pada bab kedua. Disamping itu juga, akan dirumuskan keterbatasan

masalah dalam penelitian yang dilakukan, serta saran-saran yang diharapkan bisa berguna bagi instansi, masyarakat dan pihak akademisi.