

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Indonesia memulai era baru didalam kehidupan masyarakatnya yang menyebabkan terjadisuatu reformasi yang didalam segala bidang yang mendukung penuh dengan masyarakat untuk menyikapi permasalahan yang terjadi didalam daerah maupun pusat. Oleh karena itu menyebabkan pelaksanaan desentralisasi dalam mewujudkan otonomi daerah sebagai tuntunan masyarakat dalam rangka pelaksanaan reformasi.

Sejak dikeluarkan peraturan mengenai otonomi daerah yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang menjelaskan tentang hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU Nomor 33 Tahun 2004 mengenai tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka tanggung jawab atau kekuasaan yang dibebankan kepada pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya secara maksimal menjadi lebih besar dan mempunyai kewenangan yang sepenuhnya dalam mengurus dan mengatur semua urusan yang ada di pemerintahan. Hal ini bertujuan agar suatu distribusi dan pemanfaatan sumber daya alam nasional dapat seimbang, merata, dan terciptanya kesinambungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Salah satu aspek yang terpenting dalam melaksanakan otonomi daerah dandentralisasi yang merupakan masalah anggaran daerah dan keuangan daerah (APBD). Dalam tercapainya otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab sangat diperlukan dalam manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efektif, dan efisien, akuntabel dan transparan Amalia (2013). Dengan adanya UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, mempunyai dampak positif bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsinya, yaitu sebagai pihak penampung dan penyampaian aspirasi masyarakat dan pemerintah dituntut untuk mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaannya yang mengutamakan akuntabilitas dan transparansi, dan didorong dengan adanya pengawasan keuangan daerah yang bertanggung jawab.

APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) merupakan suatu rencana keuangan pemerintah daerah di Indonesia yang telah disetujui oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). APBD ditetapkan dengan adanya Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD yang meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dalam pengelolaan keuangan daerah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD atau lembaga legislatif terhadap pemerintah daerah atau lembaga eksekutif yang sangat penting dilakukan. Pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin dalam keserasian antara penyelenggaraan secara berdaya guna.

UU No. 27 Tahun 2009 menjelaskan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki 3 fungsi, yaitu fungsi legislasi (fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan), fungsi anggaran (fungsi menyusun anggaran), dan fungsi pengawasan (fungsi mengawasi kinerja pihak eksekutif). Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintahan (PP) No 105 Tahun 2000 yaitu mengenai tentang pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban anggaran yang menjelaskan bahwa: 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, 2) Dewan berwenang untuk memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah.

DPRD memiliki hak untuk mengontrol atau melihat dalam pelaksanaan tata pemerintahan yang khususnya pelaksanaan anggaran untuk mewujudkan konsep *value for money* atau biasa dikenal dengan 3E (ekonomis, efisien, dan efektif), transparan dan akuntabel Amalia (2013). Kenyataannya terdapat permasalahan dan kelemahan mengenai pengelolaan keuangan daerah dari aspek lembaga legislatif, yaitu ada rendahnya peran anggota DPRD dalam keseluruhan proses anggaran (APBD), melainkan dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pelaporan maupun pengawasan program kerja eksekutif. Oleh karena itu, suatu program kerja yang sudah dirancang dan mengenai anggaran belum sesuai dengan prioritas daerah dan mengakibatkan terbukanya peluang permasalahan anggaran yang

besar ialah penyelewengan suatu anggaran. Melemahnya suatu fungsi yaitu fungsi pengawasan legislatif yang merupakan faktor memengaruhi kinerja suatu legislatif terhadap eksekutif. Pengawasan keuangan daerah dilakukan anggota DPRD dipengaruhi oleh system politik dan individu sebagai pelaku politik Sastroatmodjo (2012).

Berdasarkan penjelasan yang diatas mengenai peran DPRD sebagai legislatif dalam pelaksanaannya mengawasi keuangan daerah, tetapi dalam kenyataannya masih banyak kasus dan penyalahgunaan kekuasaan dan salah satunya di Kota Metro, Provinsi Lampung pada tahun 2013. Yaitu oleh Akhadun Syahbaniah mantan kabid perdagangan dinas perindustrian Kota Metro yang bukan lain ialah adik walikota Lukman Hakim yang menjabat saat itu. Terbukti melakukan korupsi pembangunan gedung Pasar Tejoungung Metro Rp. 3,5 milyar, dan kasus ini mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp. 265 Juta (InfoKorupsi.com). Bukan hanya di Kota Metro, melainkan di Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung yang mempunyai kasus korupsi tahun 2008 yaitu oleh Sauki Shobier mantan kepala dinas pekerjaan umum yang memiliki kasus korupsi pembangunan infrastruktur Dinas PU Kota Bandar Lampung yang merugikan uang negara sebesar Rp. 8,5 Milyar (InfoKorupsi.com).

Permasalahan tersebut dapat terjadi karena kurangnya peran DPRD dalam keseluruhan proses anggaran (APBD). Fungsi dari DPRD salah satunya adalah fungsi pengawasan. Suatu pendekatan behaviorisme, yang dipandang secara aktual ialah individu dalam melaksanakan kegiatan

politik, sedangkan perilaku lembaga politik yang merupakan perilaku individu dengan suatu pola tertentu dalam dasarnya Amalia (2013). Dalam menelaah perilaku dalam suatu lembaga politik yang telah ditelaah melainkan dari lembaganya tetapi merupakan latar belakang yang menjalankan suatu lembaga tersebut. Didalam penelitian ini yang terkait dengan perilaku individu adalah peran anggota DPRD. Latar belakang individu didalam penelitian ini merupakan *personal background*, *political background*, pengetahuan dewan tentang anggaran, dan dorongan masyarakat.

*Personal background* ialah suatu latar belakang individu yang melekat pada setiap individu. *Personal background* di penelitian ini ialah strata pendidikan dan pengalaman organisasi. Sumber daya manusia yang merupakan faktor yang paling penting di setiap individu dalam penyelenggaraan suatu lembaga atau organisasi. Sumber daya manusia harus dikelola dengan baik agar dapat memberikan kontribusi yang optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi.

Penelitian ini juga terdapat ayat Al-qur'an yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu: Al-qur'an surat An-nur ayat 55

...وعد الله الذين آمنوا وعملوا الصّٰلِحٰتِ لِيَسْتَخْلِفَنَّهُمْ فِي الْأَرْضِ كَمَا اسْتَخْلَفَ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ

“Allah telah berjanji pada orang-orang yang beriman dan beramal saleh, bahwa ia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa dimuka

bumi, sebagaimana ia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa.

Menurut surat An-nur ayat 55 menjelaskan mengenai islam yang menggunakan ‘Khilafah’ sebagai kata kunci, bukan dengan kata kedaulatan atau yang lainnya. Oleh karena itu pemegang kekuasaan dan penggunaan harus sesuai dengan norma dan hukum tuhan, maka dengan sendirinya ia menjadi khalifah (pengganti) Tuhan. Kekuasaan untuk mengatur bumi, mengelola negara dan mensejahterakan masyarakat dan dijanjikan kepada seluruh masyarakat beriman, bukan kepada seseorang atau suatu kelas tertentu. Setiap mukmin menjadi khalifah Tuhan di muka bumi sesuai dengan kapasitas individunya

Menurut peneliti sebelumnya yang diteliti oleh Murni dan Witono (2014) komponen *personal background* yang meliputi strata pendidikan dan latar belakang pekerjaan berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Amalia (2013) menunjukkan bahwa komponen *personal background* meliputi variabel jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, bidang pendidikan, dan latar belakang pekerjaan yang menunjukkan tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Dalam penelitian sebelumnya, *personal background* terdiri dari indikator jenis kelamin, usia, strata pendidikan, bidang pendidikan dan latar belakang pekerjaan. Adapun dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan indikator variabel itu menjadi variabel

independen. Variabel independennya adalah strata pendidikan dan pengalaman organisasi. Variabel ini mengadopsi dari penelitian Kartikasari (2012).

*Political background* merupakan latar belakang individu dalam bidang politik. *Political background* di dalam penelitian ini ialah variabel pengalaman DPRD dan jabatan partai politik. Setiap latar belakang individu dalam bidang politik berbeda-beda setiap anggota dewan, setiap anggota dewan mempunyai kewajiban yang sama dalam menjalankan tugasnya dengan sesuai aturan yang sudah ditetapkan di setiap komisi. Oleh karena itu, setiap anggota dewan harus memiliki *political background* yang bagus untuk menjalankan wewenangnya. Adapun faktor-faktor yang memengaruhi perilaku, peran dan sikap legislatif ialah, institusi politik, karakteristik personal, partai politik, pengalaman politik dan sifat pemilih Kartikasari (2012). Selain variabel *personal background* dan *political background* terdapat variabel lain yang dapat memengaruhi peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, yaitu pengetahuandewan tentang anggaran dan dorongan masyarakat

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Kartikasari (2012) dengan menunjukkan variabel *political background* ialah pengalaman di DPRD, asal partai politik, dan asal komisi mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Dalam penelitian sebelumnya, penelitian Kartikasari (2012). Indikator *political background* adalah pengalaman di DPRD, asal partai politik, pengalaman politik,

ideologi partai politik, asal komisi. Dalam penelitian ini, peneliti menguji kembali hasil penelitian Amalia (2013), dan mengadopsi saran variabel dari penelitian tersebut dengan menggunakan indikator *political background* menjadi variabel independen. Variabel tersebut ialah pengalaman di DPRD dan jabatan di partai politik.

Selain variabel *personal background* dan *political background* terdapat faktor lain yang memengaruhi peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah adalah pengetahuan dewan tentang anggaran mengenai penyusunan anggaran yang dimulai dari tahap perencanaan hingga tahap pertanggungjawaban serta merupakan persepsi responden tentang anggaran (APBD/RAPBD) dan deteksi mengenai kebocoran anggaran, dan pemborosan atau kegagalan.

Faktor lainnya penelitian ini ialah dorongan masyarakat. Utami dan Efrizal (2013) menjabarkan bahwa ada tiga peran yang penting dalam parlemen suatu proses anggaran yaitu yang mewakili kepentingan masyarakat, memberdayakan pemerintah dan mengawasi kinerja pemerintah. Efek positif yang didapat ialah dorongan masyarakat untuk pertukaran informasi yang efektif. Untuk memiliki akuntabilitas terhadap publik dan diperlukannya suatu partisipasi dalam impian warga masyarakat dan instansi untuk penyusunan dan pengawasan anggaran yang ada. Agar mempunyai kemampuan, pengetahuan, keterampilan dan kecakapan dengan melalui pengetahuan, pengalaman dan pendidikan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan suatu lembaga legislatif daerah yang memiliki tugas dan fungsinya sebagai penyalur dan penampung aspirasi masyarakat, konsekuensinya ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mengerti apa tugas dan kewajibannya, mengerti masyarakat dan mengayominya, mengerti masalah yang ada dan harus dihadapinya. Kualitas pemahaman dalam anggota dewan mengenai aspirasi masyarakat dan fungsi tersebut menuntut DPRD.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang mengadopsi variabel dan menambahkan variabel baru dari penelitian Amalia (2013). Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian saya ialah tidak melihat hanya faktor sumber daya manusia anggota DPRD saja, namun melihat faktor eksternal yaitu dorongan masyarakat. Penelitian ini memperluas populasi menjadi dua kota. Penelitian ini berjudul **“Faktor-Faktor yang Memengaruhi Peran Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada DPRD Kota Bandar Lampung dan Kota Metro, Lampung)”**.

#### **B. Batasan Masalah Penelitian**

Adapun batasan masalah penelitian ini ialah, peneliti hanya meneliti faktor-faktor yang memengaruhi peran DPRD dalam pengawasan keuangan yang terdiri dari strata pendidikan, pengalaman organisasi, pengalaman DPRD, jabatan partai politik, pengetahuan dewan tentang anggaran, dan dorongan masyarakat di DPRD Kota Bandar Lampung dan Kota Metro.

**C. Rumusan Masalah Penelitian**

1. Apakah strata pendidikan berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ?
2. Apakah pengalaman organisasi berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ?
3. Apakah pengalaman DPRD berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah?
4. Apakah jabatan parpol berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ?
5. Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ?
6. Apakah dorongan masyarakat berpengaruh terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah ?

**D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh strata pendidikan terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
2. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh pengalaman organisasi terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
3. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh pengalaman DPRD terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
4. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh jabatan parpol terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
5. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
6. Untuk menguji dan mengetahui pengaruh dorongan masyarakat terhadap peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

## **E. Manfaat Penelitian**

### 1. Bagi DPRD

Dapat memberikan masukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi DPRD yaitu pengawasan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dapat pula memberikan suatu peningkatan kualitas dan peranannya, serta dapat menjalankan tugas dengan sesuai hak dan kewajibannya.

### 2. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan informasi dan evaluasi kepada pemerintahan mengenai peran DPRD dalam melaksanakan tugas pengawasan keuangan daerah dan juga untuk menilai kinerja DPRD.

### 3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Untuk memberikan referensi dan acuan penelitian selanjutnya agar mengembangkan ilmu pengetahuan yang ada di dalam bidang pengawasan keuangan daerah.

