

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Proses Penyusunan APBD di Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa proses penyusunan APBD dimulai dengan Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD (KUA) yang mengacu pada RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) sebagai landasan penyusunan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) kepada DPRD. Selanjutnya DPRD membahas KUA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan KUA yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan PPAS (Plafon Anggaran Sementara) untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati antara Pemerintah Daerah dan DPRD, Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. RKA selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya. Setelah Ranperda APBD tersusun, pemerintah daerah

mengajukan Ranperda tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD.

2. Pengawasan Keuangan Daerah

Pengawasan mengacu pada tindakan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk turut mengawasi kinerja pemerintahan. Fungsi DPRD terkait pengawasan sesuai UU No. 32/2004 adalah kewenangan dewan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan lainnya, pengawasan pelaksanaan APBD, mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Pengawasan oleh DPRD adalah pengawasan terhadap kebijakan bukan pemeriksaan. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran perlu dilakukan untuk memantau apakah pelaksanaannya tersebut telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, serta berjalan efisien, efektif dan ekonomis. Proses pengawasan diartikan sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintah daerah sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Keppres No.74 Tahun 2001).

B. Hipotesa

1. Pengetahuan Dewan tentang Anggaran dan Pengawasan Dewan pada Keuangan Daerah (APBD)

Penelitian yang dilakukan oleh Pramita dan Andriyani (2010) menunjukkan bahwa tingkat pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan dewan pada APBD. Pengetahuan dewan utamanya tentang belanja hibah dan belanja bantuan sosial sangat diperlukan agar tidak terjadi penyimpangan. DPRD sebagai pengawas tentu saja dituntut untuk mengawasi penggunaan APBD secara benar.

Belanja hibah dan belanja bantuan sosial dalam APBD dialokasikan tidak berdasarkan tolok ukur kinerja dan target kinerja, maka penentuan besaran atau jumlah anggarannya bahkan cenderung "subjektif". Hal itu menyebabkan pengalokasiannya anggarannya lebih karena *discretionary power* yang dimiliki oleh kepala daerah (Ritonga 2009). Apabila DPRD tidak memiliki tingkat pengetahuan yang tinggi, tentu saja tidak akan dapat melakukan pengawasan APBD dengan baik.

H₁: Pengetahuan dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

2. Komitmen Politik dan Pengawasan Dewan pada Keuangan Daerah (APBD)

Teori pilihan publik memandang bahwa inti dari analisis adalah pelaku-pelaku individu, baik yang bertindak sebagai anggota dari partai politik,

kelompok kepentingan atau birokrasi, baik ketika individu itu bertindak sebagai pejabat yang diangkat melalui pemilu atau sebagai warga biasa atau sebagai pimpinan perusahaan. Di arena politik para politisi dan birokrat bertindak semata-mata untuk memperbesar kekuasaan yang dimiliki. Perspektif ini bagi teori pilihan publik adalah hasil dari interaksi politik di antara para pelaku rasional (diaplikasikan dalam konsep, seperti: keyakinan, preferensi, tindakan, pola perilaku serta kumpulan dan kelembagaan) yang ingin memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri. Komitmen organisasi menurut Meyer *et al.*, dalam Wati dkk (2010) adalah derajat sejauh mana keterlibatan seseorang dalam organisasinya dan kekuatan identifikasinya terhadap suatu organisasi tertentu. Karenanya komitmen organisasi ditandai dengan tiga hal yaitu: (1) Suatu kepercayaan yang kuat terhadap organisasi dan penerimaan terhadap tujuan-tujuan dan nilai-nilai organisasi (2) Keinginan yang kuat untuk memelihara hubungan yang kuat dengan organisasi dan (3) Kesiapan dan kesediaan untuk menyerahkan usaha keras demi kepentingan organisasi.

Kekuasaan merupakan bentuk pengungkapan dari ide bahwa seseorang dapat mencapai tujuan, maka harus melakukan sesuatu untuk mempengaruhi dan mengubah lingkungan sekitarnya. Semua konsep kekuasaan didasarkan pada ide tentang tujuan atau kepentingan. Ketika kepentingan ini didasari oleh pelaku yang membuat keputusan (yaitu ketika pelaku itu secara sadar berusaha mengejar kepentingan mereka) maka dapat disebut sebagai kebutuhan (*wants*), pilihan (*preference*), atau tujuan (*goal*). Namun ketika para pelaku tidak

sadar tentang pentingnya berbagai dampak tertentu bagi dirinya, maka ini dapat disebut sebagai kepentingan (*interest*). Anggota DPRD tentu saja memiliki komitmen politik yang harus dipertanggungjawabkannya. Komitmen politik yang dimiliki anggota DPRD memiliki keterkaitan dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah. Pada konteks pengawasan dewan terhadap keuangan daerah (APBD), dewan yang memiliki komitmen politik yang tinggi, akan menggunakan pengetahuan yang dimiliki untuk melakukan pengawasan terhadap anggaran menjadi relatif lebih tepat dan baik (Pramita dan Andriyani, 2010).

H₂: Komitmen politik berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

3. Gaya Kepemimpinan dan Pengawasan Dewan pada Keuangan Daerah (APBD)

Pengertian kepemimpinan menurut Riani (2011) yaitu proses mempengaruhi segala aktivitas ke arah pencapaian suatu tujuan organisasi. Pemimpin adalah individu yang melakukan aktivitas tersebut. Setiap pemimpin memiliki gaya kepemimpinan yang berbeda-beda. Pemimpin selayaknya lebih mengutamakan pada otonomi atau kemandirian para anggota. Diharapkan adanya otonomi tersebut dapat menjadikan para anggotanya menjadi lebih inovatif dan kreatif dalam pengambilan keputusan dan kerjasama.

Kepemimpinan adalah pengaruh antar pribadi yang dijalankan dalam situasi tertentu, serta diarahkan melalui proses komunikasi ke arah pencapaian suatu atau beberapa tujuan tertentu. Tannenbaum, et al. (dalam As'ad, 2005). Menurut Stogdill (Yukl, 2004), kepemimpinan didefinisikan dalam kaitannya dengan ciri-ciri individual, perilaku, pengaruh terhadap orang lain, pola-pola interaksi, hubungan, peran tempatnya pada suatu posisi administratif, serta persepsi oleh orang lain mengenai keabsahan dari pengaruh.

Gaya kepemimpinan transformasional umumnya dianggap sebagai gaya kepemimpinan yang ideal. Menurut Yukl (2004), pemimpin transformasional memotivasi bawahannya dengan cara (1) Membuat mereka lebih sadar mengenai pentingnya hasil-hasil suatu pekerjaan (2) Mendorong mereka untuk lebih mementingkan organisasi atau tim dari pada kepentingan diri sendiri (3) Mengaktifkan kebutuhan-kebutuhan pada yang lebih tinggi.

Gaya kepemimpinan yang dirasakan anggota DPRD tentu akan mempengaruhi perilakunya. Gaya kepemimpinan yang ada dapat membuat DPRD menyesuaikan diri perilakunya dalam melaksanakan pengawasan pada APBD.

H₃: Gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

4. Budaya Organisasi dan Pengawasan Dewan pada Keuangan Daerah (APBD)

Budaya organisasi menurut Schein (Riani, 2011) sebagai suatu pola dari asumsi-asumsi dasar yang ditemukan, diciptakan, atau dikembangkan oleh suatu kelompok tertentu dengan maksud agar organisasi belajar mengatasi atau menanggulangi masalah-masalah yang timbul akibat adaptasi eksternal dan integrasi internal yang sudah berjalan dengan cukup baik sehingga perlu diajarkan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang benar untuk memahami, memikirkan dan merasakan berkenaan dengan masalah-masalah tersebut.

Riani (2011) menjelaskan bahwa untuk membentuk budaya organisasi, prosesnya dimulai dari tahap pembentukan ide dan diikuti oleh lahirnya organisasi. Meski pada tahap pembentukan ide organisasi tersebut belum menjadi kenyataan atau ada wujudnya secara fisik, tahap ini menjadi dasar terbentuknya budaya organisasi. Pada saat para pendiri organisasi memiliki ide untuk mendirikan organisasi, maka budaya organisasi pasti akan ikut terpikirkan meskipun masih secara eksplisit. Budaya organisasi baru menjadi kenyataan ketika organisasi sudah benar-benar berdiri.

Ernawan (2011) menjelaskan bahwa menanamkan sebuah budaya melibatkan proses belajar. Pada suatu organisasi secara tidak langsung mengajarkan satu sama lain mengenai nilai-nilai, keyakinan, pengharapan, dan perilaku yang dipilih organisasi. Budaya organisasi berguna untuk membangun dalam mendesain kembali sistem pengendalian manajemen organisasi, yaitu sebagai alat untuk menciptakan komitmen agar para anggota organisasi mau melaksanakan perencanaan strategis *programming*, *budgeting*,

controlling, monitoring, evaluasi dan lainnya (Mondy dan Noe, dalam Riani, 2011).

Budaya organisasi yang ada di DPRD tentu saja akan membentuk perilaku para anggota DPRD, termasuk dalam melakukan pengawasan APBD. Kondisi ini menunjukkan adanya pengaruh budaya organisasi yang ada dengan pengawasan dewan pada APBD.

H₄: Budaya organisasi berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

5. *Independency* dan Pengawasan Dewan pada Keuangan Daerah (APBD)

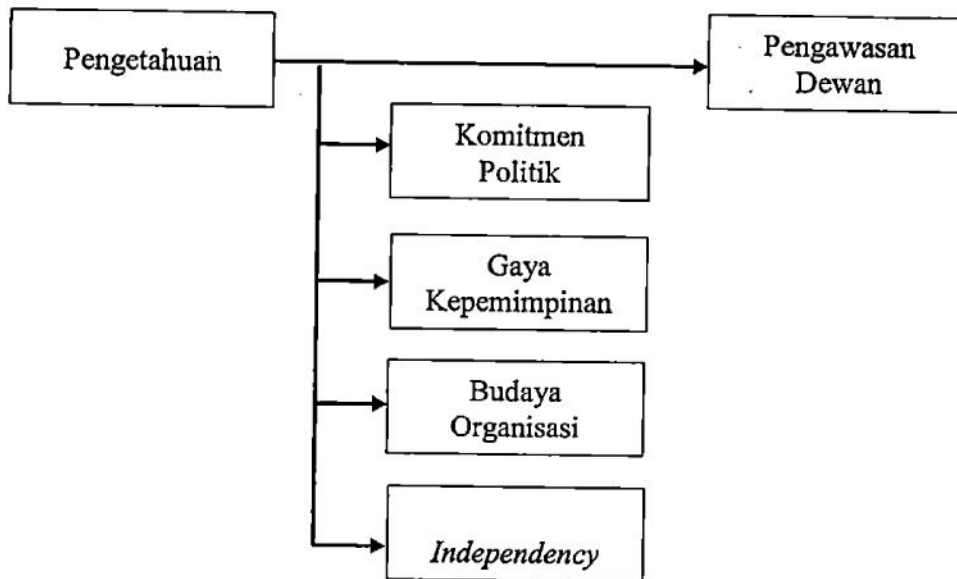
Independency berarti tidak mudah dipengaruhi. Anggota DPRD tidak dibenarkan memihak kepentingan tertentu karena dirinya adalah wakil masyarakat. Menurut Pusdiklatwas BPKP (2005), individu yang independen adalah yang tidak memihak atau tidak dapat diduga memihak, sehingga tidak merugikan pihak manapun.

Penelitian yang dilakukan oleh Alim dkk (2007) menemukan bukti empiris bahwa independensi berpengaruh signifikan terhadap kualitas audit. Seorang anggota DPRD tentu saja dituntut untuk mewakili masyarakat sehingga harus independent dalam melakukan pengawasan pada APBD. Hal ini menyebabkan penulis mencoba menguji kembali pengaruh independensi terhadap pengawasan dewan pada APBD.

H₅: *Independency* berpengaruh positif terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan dewan pada keuangan daerah (APBD).

C. Model Penelitian

Model penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 1. Model Penelitian