

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada hakekatnya reformasi itu merupakan bagian dari dinamika organisasi. Maksudnya, perkembangan yang terjadi akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaruan dan perubahan untuk menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Hanya saja reformasi dalam konteks Indonesia telah dipandang sebagai suatu perubahan yang bersifat radikal. Istilah reformasi dimaknai sebagai “*to change while preserving, to change without destroying*”, yang berarti reformasi adalah suatu proses mengubah atau menyesuaikan suatu sistem seraya memelihara substansinya, tanpa merusak sistem itu sendiri (Juliartha, 2009). Pemberian otonomi seluas-luasnya menjadi salah satu tuntutan reformasi.

Reformasi yang akhirnya dicapai setelah diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Desentralisasi keuangan dan Otonomi Daerah menjadi tuntutan atau agenda reformasi. Berdasarkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

tentang otonomi daerah, yaitu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (setelah adanya perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah (setelah adanya perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004).

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada masa itu, terjadi perubahan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah karena kedua lembaga tersebut memiliki peran yang sama kuat. Dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa “Di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah”. Atau setelah dengan adanya perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”, dan ayat (4) yang menyebutkan bahwa “DPRD adalah lembaga rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Implikasi positif lain dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi, dan hak-hak DPRD,

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota), seperti pelimpahan dana yang diikuti dengan dilaksanakannya reformasi penganggaran dan reformasi sistem akuntansi keuangan daerah (Halim, 2003). Reformasi penganggaran yang terjadi memunculkan paradigma baru dalam penyusunan anggaran yang mengedepankan budaya organisasi yang bersih, komitmen organisasi dewan yang dapat dipertanggungjawabkan dan prinsip akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan transparansi anggaran.

Dampak lain yang muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi yang didukung oleh budaya organisasi yang bersih dan komitmen organisasi dewan yang dapat dipertanggungjawabkan. Untuk mendukung hal-hal itu diperlukan *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan, maka peran dari dewan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah.

Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa : (1)

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, (2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran. Adapun makna fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan dari aspek manajemen adalah agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan, dan agar tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Sedangkan dari aspek politik itu sendiri adalah agar segala tindakan Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas pemerintahan daerah sesuai dengan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, dan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Pengawasan politik perlu dilakukan karena kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan. Hal ini disebabkan karena kinerja dewan yang kurang optimal dan belum adanya komitmen organisasi yang kuat dari para dewan dan di dukung oleh budaya organisasi di Indonesia yang mulai teracuni dengan adanya budaya KKN. Oleh karena itu pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) sangat penting untuk dilakukan. Hal ini semata demi terwujud serta tercapainya tujuan dari pengawasan politik. Karena berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat 1C menyebutkan bahwa :

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah

Lain halnya jika pengawasan tidak diterapkan, maka dapat dibayangkan akibatnya yaitu terjadi kesemrawutan dalam penggunaan anggaran yang tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan. Akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban terhadap pengelolaan APBD pun akan terabaikan dan akhirnya tujuan transparansi pun tidak akan berjalan dengan baik. Dan dapat dikatakan bahwa akan merajalelanya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sebagai budaya organisasi karena kurangnya komitmen organisasi di dalam diri dewan. Dan kembali lagi bahwa yang akan dirugikan adalah masyarakat.

Pada kenyataannya, kondisi dan fungsi pengawasan saat ini memang belum bekerja dengan optimal sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena pengawasan itu justru dijadikan sebagai sarana penyimpangan politik karena budaya organisasi yang sudah mengakar di dalam tubuh organisasi kita, tak terkecuali DPRD, sudah dibutakan dengan adanya KKN dan mulai menggerogoti komitmen dewan di dalam organisasi pemerintahan. Maka, pengawasan pun belum memberikan kontribusi yang optimal karena belum mampu untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan melakukan koreksi perbaikan.

Selain itu, pengelolaan pengawasan yang belum efektif karena pengawasan yang dilaksanakan selama ini terkesan sporadis dan reaktif, tanpa

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

rogram. Ditambah dengan tersumbatnya partisipasi masyarakat dimana aspirasi yang dikemukakan masyarakat melalui para wakilnya tidak mampu masuk dan menembus gedung parlemen, karena mekanisme pelaksanaan hak masyarakat untuk mengawasi belum sepenuhnya diatur.

Beberapa kasus yang telah banyak terjadi dalam kaitan dengan kurangnya pengawasan terhadap keuangan daerah, hal itu seperti yang terjadi di Kabupaten Purwakarta. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Jawa Barat menemukan adanya penyimpangan pada pengelolaan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APDB) Kabupaten Purwakarta Tahun Anggaran (TA) 2009-2010. Dari data yang diambil dari POSMERDEKA, disebutkan bahwa :

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK Perwakilan Provinsi Jawa Barat Tanggal 28-01-2011 Nomor : 10/LHP/XVIII.BDG/01/2011 atas belanja daerah TA 2009 dan TA 2010, ditemukan penyimpangan sebesar Rp. 9.636.386.497,83,- dari nilai yang diperiksa sebesar Rp. 288.858.467.389,-. Dengan cakupan pemeriksaan : pada TA 2009, realisasi belanja sebesar Rp. 530.721.624.493,- yang diperiksa secara uji petik sebesar Rp. 203.644.613.448,-. Pada TA 2010, realisasi belanja sebesar Rp. 381.415.580.841,- yang diperiksa secara uji petik sebesar Rp. 85.213.853.941,-

Kutipan artikel diatas menandakan belum efektif dalam pengelolaan pengawasan APBD karena hal ini dapat dilihat dari ketidaksesuaian antara anggaran dengan realisasi anggaran pada tahun yang bersangkutan. Beberapa kemungkinan yang dapat diambil adalah internal control yang dilakukan kurang optimal.

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Dalam upaya peningkatan proses pengelolaan pengawasan DPRD sebaiknya lebih diarahkan untuk memberdayakan kapasitas pengelolaan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas-tugas pokok dan fungsi pengawasan DPRD itu sendiri. Upaya peningkatan itu dapat berupa : (1) menentukan agenda pengawasan, (2) menentukan metodologi pengawasan, (3) menjalin jaringan /instansi terkait dan aliansi strategis, (4) pelaksanaan pengawasan, seperti pembagian tugas yang jelas, (5) menyusun laporan, (6) menindaklanjuti hasil pengawasan, dan (7) menilai kinerja pemerintahan daerah dalam LKPJ.

Penelitian yang dilakukan oleh Sopanah dan Mardiasmo (2003) menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan. Positif yang ditunjukkan mempunyai arti bahwa semakin tinggi pengetahuan dewan tentang anggaran maka pengawasan yang dilakukan semakin meningkat. Disamping itu, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan, sedangkan interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan. Hal ini diperkuat dengan keseragaman hasil simpulan yang diteliti oleh peneliti setelahnya. Inkonsistensi terjadi dalam penelitian yang dilakukan oleh Darma dan Hasibuan (2012) yang menyatakan bahwa hasil pengujian hipotesis menunjukkan

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

bahwa pengetahuan anggota dewan tentang anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah.

Beberapa penelitian mengenai komitmen organisasi terhadap kinerja pejabat struktural, seperti penelitian yang dilakukan oleh Sardjito dan Muthaher (2007), Trisnaningsih (2007), Pramita dan Andriyani (2010), Wati, dkk (2010) dan penelitian Nugroho dan Sunarso (2012) serempak menyimpulkan bahwa komitmen organisasi mempunyai pengaruh yang positif terhadap kinerja aparat.

Sedangkan untuk hubungan budaya dengan kinerja, menurut hasil dari tiga penelitian yang masing-masing dilakukan oleh Trisnaningsih (2007), Sardjito dan Muthaher (2007) dan Nugroho dan Sunarso (2012) serempak menyebutkan bahwa budaya organisasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja aparat.

Menurut hasil analisis penelitian Coryanata (2004) yang berkaitan dengan akuntabilitas dalam hubungannya dengan pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah menyebutkan bahwa hubungan akuntabilitas dengan pengetahuan dewan tentang anggaran bernilai koefisien positif, yang artinya akuntabilitas mempunyai pengaruh moderating terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah. Hasil lain ditunjukkan oleh Juliastuti (2013) yang menyatakan bahwa akuntabilitas publik bukanlah variabel pemoderasi dalam hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan akuntabilitas.

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Variabel lainnya adalah mengenai partisipasi masyarakat. Beberapa penelitian yang berhubungan dengan variabel ini mengungkap beberapa hasil, seperti yang ditunjukkan dari penelitian yang dilakukan oleh Sopanah dan Wahyudi (2003). Dalam penelitiannya disimpulkan jika pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat tidak berpengaruh terhadap pengawasan APBD. Sedangkan penelitian Pramita dan Andriyani (2010) menyebutkan bahwa terdapat hubungan positif antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat terhadap pengawasan APBD.

Beberapa penelitian dengan pemakaian variabel transparansi kebijakan publik pun mengungkapkan kesimpulan yang sama, bahwa tidak adanya pengaruh positif antara pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik terhadap pengawasan APBD. Hal ini serasi dengan penelitian yang dilakukan oleh Sopanah dan Mardiasmo (2003), Sopanah dan Isa Wahyudi (2010), Juliastuti (2013), Werimon *et al* (2007), Pramita dan Andriyani (2010), dan Mayasari (2012). Tetapi pendapat berlainan dikemukakan Coryanata (2007) yang memberikan kesimpulan atas hasil analisisnya yaitu transparansi kebijakan publik berpengaruh signifikan terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.

Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian kembali dengan mengambil pembahasan mengenai hubungan antara pengetahuan anggaran dengan

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

pengawasan keuangan daerah (APBD) yang terkait dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip *good governance* dikarenakan ditemukan ketidak-konsistenan terhadap hasil yang diperoleh. Selain itu, ditemukannya penyimpangan dana anggaran di Kabupaten Purwakarta seperti yang telah disebutkan diatas.

Rujukan penelitian ini menggabungkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh Sopanah dan Mardiasmo (2003), Rosseptalia (2006), Pramita dan Andriyani (2010), Coryata (2007), Trisnaningsih (2007) dan Sardjito dan Muthaher (2007) .Kemudian penelitian ini akan dituang dalam judul “**Pengaruh Pengetahuan Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) Dengan 5 (Lima) Variabel Pemoderasi Penelitian Pada DPRD Kab. Purwakarta.**

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

Penulis mengajukan rumusan masalah untuk penelitian ini atas adanya fenomena ditemukan penyimpangan APBD, serta *research gap* dari penelitian-penelitian terdahulu. Berikut rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini:

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

- 1) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah?
- 2) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh budaya organisasi yang ada di lingkungan anggota dewan?
- 3) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh komitmen organisasi?
- 4) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh akuntabilitas publik?
- 5) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh partisipasi masyarakat?
- 6) Apakah pengetahuan dewan tentang anggaran mempunyai pengaruh terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh transparansi kebijakan publik?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1.3.1. Maksud Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memperoleh kejelasan mengenai pengaruh budaya organisasi, komitmen organisasi, dan prinsip *good governance* (akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik) sebagai variabel pemoderasi terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Purwakarta, Jawa Barat.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari diadakannya penelitian ini dengan merujuk pada rumusan masalah yang diambil adalah untuk :

- 1) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah.
- 2) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh variabel budaya organisasi yang ada di lingkungan DPRD.
- 3) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh variabel komitmen organisasi.

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

- 4) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh variabel akuntabilitas publik.
- 5) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh variabel partisipasi masyarakat.
- 6) Mengetahui pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah yang dimoderasi oleh variabel transparansi kebijakan publik.

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna :

- 1) Bagi penulis, sebagai pemer kaya ilmu dan pengetahuan tentang memahami bagaimana pengaruh budaya organisasi, komitmen organisasi, akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat, dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah.
- 2) Bagi dewan, memberikan masukan untuk membantu mengoptimalisasi komitmen organisasi para dewan dalam berperan sebagai badan pengawas dalam melaksanakan otonomi daerah, dan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dengan budaya organisasi yang sehat.

1.4.2. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi peneliti selanjutnya yang tertarik dan berminat untuk meneliti hal-hal yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik (ASP), khususnya mengenai budaya organisasi, komitmen organisasi, prinsip *good governance*, pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan serta keilmuan yang berkaitan dengan Sektor Publik.

R. Putriana, 2014

Pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan budaya organisasi, komitmen organisasi dan prinsip good governance sebagai variabel pemoderating

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu