

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Salah satu fungsi anggaran adalah sebagai perencanaan dan pengendalian organisasi. Sementara kegagalan organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dapat terjadi karena adanya kelemahan atau kegagalan pada salah satu atau beberapa tahap dalam proses pengendalian manajemen. Sistem pengendalian manajemen sektor publik berfokus pada bagaimana melaksanakan strategi organisasi secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat dicapai. Sistem pengendalian manajemen tersebut harus didukung dengan perangkat yang lain berupa struktur organisasi yang sesuai dengan tipe pengendalian manajemen yang digunakan, manajemen sumber daya manusia, dan lingkungan yang mendukung (Mardiasmo, 2001: 45).

Sementara itu keberhasilan dari sebuah organisasi bisa diukur dari anggaran, karena "beberapa kegunaan dari anggaran antara lain sebagai perencanaan strategis, membantu mengkoordinasi kegiatan dari beberapa bagian organisasi, memberi tanggung jawab kepada manajer dan sebagai evaluasi kinerja" (Govindarajan, 2005: 75). Dalam konteks penggunaan anggaran sebagai evaluasi kinerja, anggaran merupakan tolak ukur terhadap kinerja aktual dibandingkan dengan perencanaan yang telah disusun sebelumnya (dalam bentuk program kerja dan kegiatan).

Fenomena yang terjadi yaitu akibat lemahnya pengawasan, saat proyek rehabilitasi gedung SDN Lebak Nangka, Desa Cicadas, Kecamatan Cisolok, Kabupaten Sukabumi yang dilaksanakan. Gedung SDN yang baru dibangun Tahun 2009 tersebut atapnya ambruk. Adang Suganda, Kepala Desa Cicadas mengungkapkan bahwa. Atap bangunan SDN itu dibangun dengan menggunakan anggaran Dana Alokasi Khusus (DAK) pendidikan. Meski telah menggunakan kontruksi rangka baja. Namun, kuat dugaan, bahan yang dipergunakan berkualitas rendah. Menurut Adang, setelah kejadian tersebut pihaknya langsung melaporkan kepada pihak kecamatan untuk ditindaklanjuti.

Jaenal Muttaqain, Kepala Dinas Pendidikan (Kadisdik) Kabupaten Sukabumi membenarkan ambruknya atap baja yang di SDN Lebak Nangka tersebut, dan mengaku telah memerintahkan kepala sekolah SDN itu untuk meminta pertanggungjawaban pengusaha. Proyek rehab yang menggunakan DAK tahun 2009 lalu, pengerjaannya diserahkan kepada sekolah. Dari Dinas Pendidikan bukan bermaksud untuk lepas tanggung jawab. Atap itu seharusnya tidak perlu ambruk, jika saja pengusaha menggunakan rangka baja berkualitas. Jika rangka baja yang digunakan baja sudah sesuai standar SNI tidak mungkin, apalagi usia bangunan itu baru 1 tahun lebih. Pernyataan Jaenal yang terkesan cuci tangan dengan membebankan masalah itu kepada kepala sekolah menuai protes dari Ketua DPRD Badri Suhendi. Ia menegaskan, meski proyek DAK SDN itu tahun 2009 lalu dikerjakan dengan sistem swakelola. Namun bukan berarti Dinas Pendidikan (Disdik) lepas tanggung jawab, bagaimana pun Disdik sebagai institusi yang menangani masalah pendidikan berikut infrastrukturnya harus membantu sekolah menekan pengusaha. Ambruknya atap itu, sebenarnya bisa dihindari atau dicegah, jika saja Dinas Pendidikan khususnya bagian sarana dan prasarana aktif mengawasi (Pelabuhanratu online, 2011).

Seharusnya dalam pengawasan ini dilakukan secara bersama-sama, satu sama lain harus ada koordinasi antara kepala sekolah, kepala dinas pendidikan dan juga dari pihak anggota legislatif. Sehingga tidak ada pihak yang saling menyalahkan dan terkesan cuci tangan atas masalah yang telah terjadi.

Kemudian terkait dengan kemampuan dewan berdasarkan hasil survei yang termuat dalam RPJMD Kabupaten Sukabumi Tahun 2009 diperoleh fakta DPRD Kabupaten Sukabumi menyatakan permasalahan utama dalam pembahasan rancangan peraturan daerah adalah kualitas kompetensi anggota DPRD yang sangat lemah, sehingga sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Sukabumi ini masih sulit memahami substansi rancangan peraturan daerah tersebut. Pada proses pembahasan rancangan peraturan tersebut dikatakan cukup lancar, namun pada proses analisis anggota dewan terhadap isi dan implikasi yang ditimbulkan dari penerapannya di bidang politik, sosial, dan ekonomi dikatakan masih cukup dangkal. Dalam menjalankan fungsi legislasi, para anggota DPRD merasa perlu memiliki berbagai kompetensi yang terkait dengan

pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku dalam menjalankan Tupoksi Legislasi. Kompetensi seperti menguasai pengetahuan tentang proses legislasi seperti *legal drafting*, memiliki sikap perilaku mental-akhlak yang terpuji dan berdisiplin memperjuangkan aspirasi rakyat adalah juga merupakan kebutuhan kompetensi yang diharapkan saat ini.

Dalam memahami peraturan perundang-undangan, sekurang-kurangnya para anggota DPRD tersebut harus menguasai azas-azas penyusunan rancangan suatu peraturan daerah, khususnya yang terkait dengan aspek filosofis, yuridis, ekonomis, dan sosiologis. Oleh sebab itu menyimak dari lemahnya kompetensi anggota DPRD Kabupaten di bidang legislasi maka partai-partai perlu mempersiapkan para kadernya secara lebih memadai untuk duduk dalam kursi legislatif. Mayoritas anggota DPRD di Wilayah Kabupaten Sukabumi memang belum memiliki kompetensi tersebut. Mereka belum menguasai pengetahuan dan keterampilan di bidang *legal drafting*, substansi Ranperda yang sedang dibahas, maupun persoalan sikap perilaku. Sehingga wajar apabila DPRD Kabupaten Sukabumi belum pernah menggunakan hak inisiatif sehingga pihak pemerintah daerah Kabupaten Sukabumi lebih mendominasi dalam penyusunan suatu peraturan daerah.

Dalam kesejajaran dan kemitraan kedudukan DPRD Kabupaten Sukabumi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi, para responden anggota DPRD ini mengakui bahwa dari sisi kompetensi, DPRD masih belum bisa sejajar dengan Pemda, karena aparatur Pemda telah memiliki tradisi pembinaan aparturnya lebih lama. Salah satu ilustrasi yang diperoleh dari komentar beberapa responden anggota DPRD sendiri yang mengatakan bahwa dalam pembahasan rancangan Perda, banyak anggota dewan yang tidak sesuai (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2009).

Kemudian terkait dengan akuntabilitas permasalahan yang ada yaitu Akuntabilitas kinerja pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia sangat rendah. Dalam evaluasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada 29 pemerintah provinsi dan 57 pemerintah kabupaten/kota, hanya 16 persen yang mendapat nilai cukup. Jumlah ini menjadi jauh lebih rendah bila dilihat di keseluruhan 33 provinsi dan 497 kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Hal ini terungkap dalam penyerahan laporan hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Jakarta pada hari Senin tanggal 7 februari 2011. Menurut Deputi Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi Bidang Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Herry Yana Sutisna, evaluasi hanya dilakukan pada 29 pemerintah provinsi yang menyerahkan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) tepat waktu, yakni tiga bulan setelah masa anggaran usai. Sementara pemerintah kabupaten/kota yang mengajukan LAKIP untuk dievaluasi umumnya hanya dua dari setiap provinsi. Dari 29 provinsi, hanya sembilan yang mendapat predikat cukup baik atau skor nilai 50-65. Kesembilan daerah itu adalah Kalimantan Timur, Jawa Tengah, DKI Jakarta, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Selatan, Nusa

Tenggara Barat, dan Jawa Barat. Predikat ini mengindikasikan masih diperlukan perbaikan yang tidak mendasar.

Tidak ada provinsi yang mendapat predikat memuaskan, sangat baik, atau baik. Sebaliknya, 20 provinsi lain mendapatkan predikat agak kurang dan kurang. Pada tingkat kabupaten/kota, hanya lima daerah yang mendapat penghargaan. Hanya pada Kota Sukabumi mendapat predikat baik atau skor 65-75, sedangkan Kabupaten Sukabumi masih mendapatkan predikat agak kurang. Empat lainnya yang mendapat predikat, yaitu Kabupaten Batanghari, Kabupaten Sleman, Kabupaten Musi Banyuasin, dan Kota Dumai, mendapat nilai cukup baik. Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi Evert Erenst Mangindaan mengatakan, evaluasi akuntabilitas kinerja ini dilakukan mulai perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi pencapaian kinerja pemerintah. Menurut Mangindaan "Nyata sekali bila perencanaan tidak baik, kegiatan juga tidak akan berhasil baik. Pertanggungjawaban keuangan dan kemanfaatan untuk masyarakat juga dievaluasi," (Kompas, 2011).

Anggota DPRD dipilih sebagai responden dalam penelitian ini, karena anggota DPRD adalah pengguna utama aktual laporan keuangan yang disajikan pemda, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah daerah seharusnya mempergunakan implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut anggota legislatif daerah akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota). Tetapi dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Untuk mendukung akuntabilitas *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sehubungan dengan hal tersebut maka peran dari

anggota legislatif daerah menjadi semakin meningkat dalam mengontrol kebijaksanaan pemerintah. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 105 Tahun 2000 yang dirubah menjadi PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa: (1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan, (2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksa eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran. Kemudian secara umum, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: (1) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), (2) fungsi anggaran (fungsi untuk menyusun anggaran, dan (3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif).

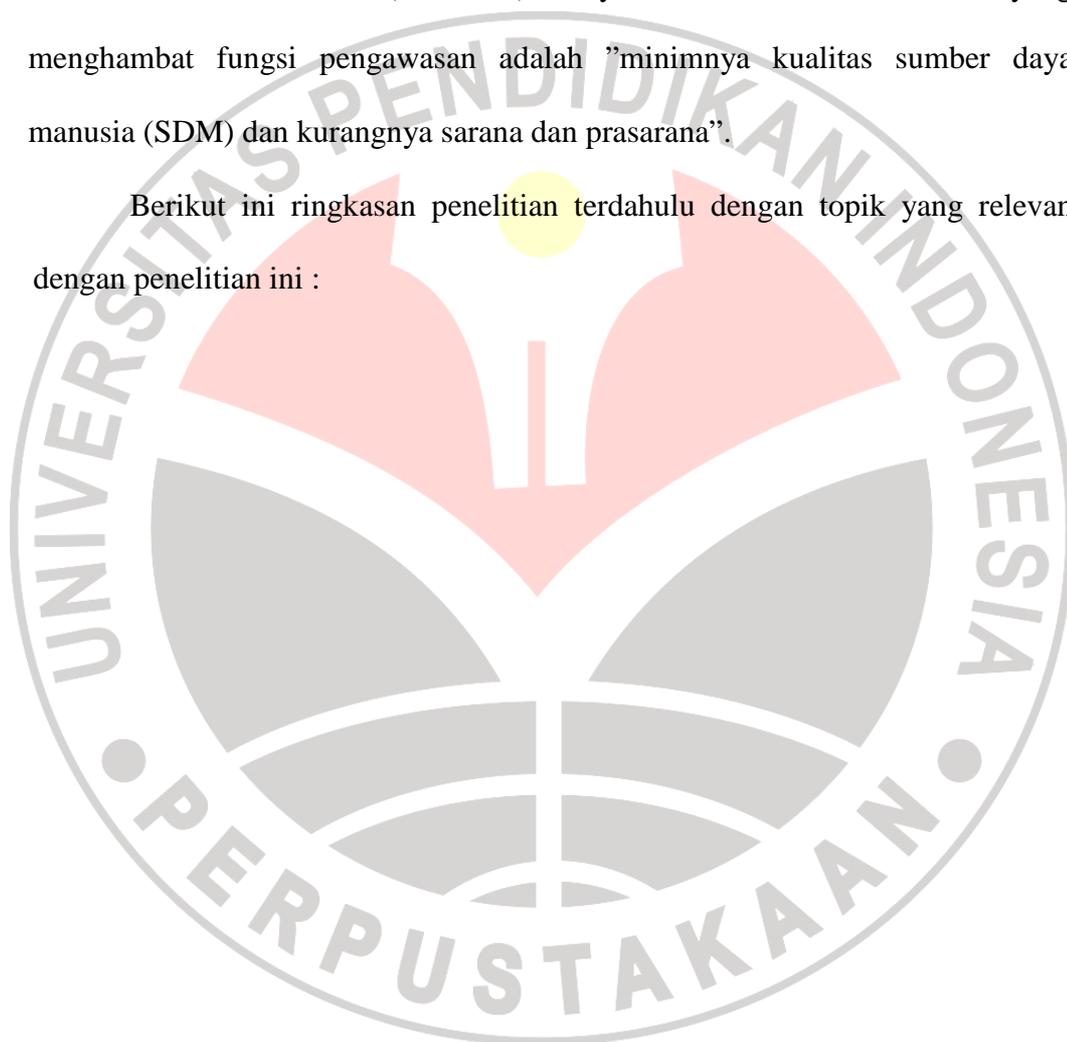
Dalam penelitian ini, fungsi anggota legislatif daerah yang akan dibahas adalah fungsi pengawasan anggaran. Permasalahannya adalah apakah dalam melaksanakan fungsi pengawasan lebih disebabkan pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran ataukah lebih disebabkan karena permasalahan lain. Di samping itu, apakah akuntabilitas juga akan berpengaruh terhadap pengawasan anggaran yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah. Karena fungsi dari pengawasan salah satunya untuk mencegah kebocoran sedini mungkin.

Pramono (2002: 12) mengatakan bahwa pengawasan anggaran yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh anggota legislatif daerah yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Sedangkan

faktor eksternal adalah pengaruh dari luar terhadap fungsi pengawasan oleh anggota legislatif daerah, yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah, diantaranya adalah adanya akuntabilitas.

Kemudian Pramono (2002: 12) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang menghambat fungsi pengawasan adalah "minimnya kualitas sumber daya manusia (SDM) dan kurangnya sarana dan prasarana".

Berikut ini ringkasan penelitian terdahulu dengan topik yang relevan dengan penelitian ini :



**Tabel 1.1**  
**Penelitian Terdahulu Yang Relevan**

No.	Nama, Tahun penelitian, Judul penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian
1.	Andriani (2002) Pengaruh Pengetahuan dan RPPS terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Anggaran.	Menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah.	1. Variabel Y yaitu pengawasan anggaran (dependen) yang digunakan sama.	1. Variabel X yaitu pengaruh pengetahuan dan RPPS (independen) berbeda.
2.	Rima Rosseptalia (2006). Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah dengan Variabel Moderator Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik.	Penelitiannya menyimpulkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah. Begitu juga ditemukan adanya hubungan interaksi antara pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik serta partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah.	1. Variabel X yaitu pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran (independen) yang digunakan sama 2. Variabel Y yaitu pengawasan keuangan daerah (dependen) yang digunakan sama 3. populasi yang digunakan sama yaitu anggota legislatif daerah.	1. Variabel moderating (transparansi kebijakan publik) yang digunakan berbeda. 2. Variabel moderating (partisipasi masyarakat) yang digunakan berbeda.
3.	Simson Werimon, Imam Ghozali, dan Mohammad Nazir (2007). Pengaruh Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan Antara Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Dengan Pengawasan Daerah (APBD).	Penelitian menyimpulkan bahwa interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah.	1. variabel Y yaitu hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan (dependen) yang digunakan hampir sama dengan yang diteliti.	1. Variabel X <sub>2</sub> (independen) yang digunakan berbeda.

No.	Nama, Tahun penelitian, Judul penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dengan Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian
4.	Candra Mulyana (2010). Pengaruh Pengetahuan Anggota Legislatif Daerah tentang anggaran terhadap pengawasan APBD dengan variabel moderating akuntabilitas dan partisipasi masyarakat (Penelitian di DPRD Tasikmalaya)	Penelitian menyimpulkan bahwa pengetahuan anggota legislatif daerah berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD tetapi akuntabilitas dan partisipasi masyarakat tidak berpengaruh signifikan terhadap pengetahuan anggota legislatif tentang anggaran terhadap pengawasan APBD	1. Variabel X yaitu pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran 2. Variabel Y yaitu pengawasan APBD 3. Variabel X2 yaitu akuntabilitas sebagai variabel moderating	1. Variabel X2 (moderating) yang digunakan berbeda

Oleh karena belum ditemukannya variabel-variabel yang dapat berinteraksi antara pengetahuan tentang anggaran dengan pengawasan yang dilakukan oleh anggota legislatif daerah, sehingga menarik untuk menguji kembali penelitian Rima Rosseptalia (2006) dan Simson Werimon, dkk (2007) dengan menambahkan lagi variabel akuntabilitas sebagai variabel moderating yang diharapkan akan memperkuat atau memperlemah hubungan pengetahuan anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, bahwa pengetahuan tentang anggaran dengan variabel moderating akuntabilitas akan memudahkan anggota legislatif daerah dalam melakukan pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam hal ini, menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Pengetahuan Anggota Legislatif Daerah Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dengan Akuntabilitas Sebagai Variabel Moderating (Penelitian Pada DPRD Kabupaten Sukabumi)”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang masalah yang telah disampaikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah?
2. Apakah akuntabilitas memperkuat pengaruh pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah?

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

### 1.3.1 Maksud

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran terhadap pengawasan pendapatan dan belanja daerah dengan akuntabilitas sebagai variabel moderating.

### 1.3.2 Tujuan

Dalam kaitannya dengan masalah ini, tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota legislatif daerah tentang anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan diperkuat akuntabilitas.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

1. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya akan meningkatkan peran DPRD dalam pengawasan anggaran (APBD) dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good government*).
2. Bagi partai politik, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan pada saat merekrut anggota legislatif daerah dan pengembangan kader partai.
3. Bagi dunia akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen di sektor publik dan dapat dijadikan dasar bagi penelitian-penelitian selanjutnya.