

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG  
MEMPENGARUHI KAPABILITAS ANGGOTA  
DPRD DALAM PENGAWASAN KEUANGAN  
DAERAH (APBD)**



**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)  
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi  
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh:

**INDAH MUSTIKA DEWI**  
**NIM C2C007059**

**FAKULTAS EKONOMI**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**  
**2011**

## PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Indah Mustika Dewi  
Nomor Induk Mahasiswa : C2C007059  
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Akuntansi  
Judul Skripsi : **ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG  
MEMPENGARUHI KAPABILITAS  
ANGGOTA DPRD DALAM  
PENGAWASAN KEUANGAN  
DAERAH (APBD)**  
  
Dosen Pembimbing : Warsito Kawedar, S.E., Msi., Akt

Semarang, 01 Maret 2011

Dosen Pembimbing,

(Warsito Kawedar, S.E., Msi., Akt)

NIP 19740510 199802 1001

## **PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN**

Nama Penyusun : Indah Mustika Dewi  
Nomor Induk Mahasiswa : C2C007059  
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Akuntansi  
Judul Skripsi : **ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG  
MEMPENGARUHI KAPABILITAS  
ANGGOTA DPRD DALAM  
PENGAWASAN KEUANGAN  
DAERAH (APBD)**

**Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 25 Maret 2011**

Tim Penguji

1. Warsito Kawedar, S.E., MSi., Akt (.....)
2. Darsono, S.E., MBA., Akt (.....)
3. Drs. Agustinus Santosa Adiwibowo, MSi., Akt (.....)

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Indah Mustika Dewi, menyatakan bahwa skripsi dengan judul : **Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**, adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik sengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 01 Maret 2011

Yang membuat pernyataan,

(Indah Mustika Dewi)

NIM : C2C007059

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk 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.

Variabel independen dalam penelitian ini adalah *personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, dan pemahaman anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur. Variabel dependennya adalah kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Data dalam penelitian ini merupakan data primer yang diperoleh dari kuesioner yang disebarlang langsung kepada responden. Data yang berhasil dikumpulkan berasal dari 102 responden yang merupakan anggota DPRD Kabupaten dan Kota se-Eks Karisidenan Semarang. Hipotesis dalam penelitian ini diuji dengan menggunakan regresi linier berganda.

Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa, pertama, *personal background* berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan nilai  $p = 0,104$  dan koefisien regresi =  $0,199$ . Kedua, *political background* berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan nilai  $p = 0,349$  dan koefisien regresi adalah =  $-0,084$ . Ketiga, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan nilai  $p = 0,000$  dan koefisien regresi =  $0,531$ . Keempat, pemahaman anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan nilai  $p = 0,000$  dan koefisien regresi =  $0,039$ .

Kata kunci : *Personal background*, *political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, pemahaman anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan Prosedur, peran DPRD, dan pengawasan keuangan daerah (APBD).

## **ABSTRACT**

*This study aims to examine the influence of personal background, political background, budgeting knowledge members of DPRD and understanding members of DPRD on Rules, Policies and Procedures towards the capability members of DPRD on region financial oversight (APBD). This research is motivated by the fact that individual background will effect to individual behavior on political activity.*

*Independent variables in this research are personal background, political background, budgeting knowledge members of DPRD and understanding member of DPRD on Rules, Policies and Procedures. Dependent variable are the capability members of DPRD on region financial oversight (APBD). The data in this research consist of primary data that taken from questionnaires distributed directly to respondents. The collected are from 102 respondents that members of DPRD at ex Semarang Residence. Hipotesis of this study are examine by using Multiple Linear Regression.*

*The result of this study indicaed that's, first, personal background political have positive and not significant influence toward the capability members of DPRD on regional financial oversight (APBD) with p value = 0,104 and coefficient regression are = 0,199. Second, political background have negative and not significant influence towards the capability members of DPRD on region financial oversight (APBD) with p value = 0,349 and coefficien regression are = -0,084. Third, budgeting knowledge members of DPRD have positive and significant influence toward the capability members of DPRD on regional financial oversight (APBD) with p value = 0,000 and coefficient regression are = 0,531. Fourth, understanding members of DPRD on Rules, Policies and Procedures have positive and significant influence toward the capability members of DPRD on regional financial oversight (APBD) with p value = 0,000 and coefficient regression are = 0,039.*

*Keywords : Personal background, political background, budgeting knowledge, understanding members of DPRD on Rules, Policies and Procedures, the role of DPRD, and region financial oversight (APBD).*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)”**.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Sarjana (S1) Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang. Penulis menyadari sebagai manusia biasa dalam penulisan ini tidak lepas dari kesalahan dan kekurangan akibat keterbatasan pengetahuan serta pengalaman. Kepada semua pihak yang memberikan bantuan moril dan materiil baik secara langsung maupun tidak langsung hingga tersusun skripsi ini, melalui kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Mohamad Nasir, Msi, Akt, Ph. D., selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
2. Prof. Dr. Muchamad Syafruddin, M.Si., Akt., selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro.
3. Bapak Warsito Kawedar, S.E., M.Si., Akt selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, bantuan dan saran sampai terselesainya skripsi ini.
4. Bapak Marsono, S.E., M.Adv. Acc., Akt. selaku dosen wali yang telah membimbing penulis dari awal sampai akhir dalam belajar di Fakultas

Ekonomi Universitas Diponegoro. Terimakasih atas bimbingan dan nasihatnya.

5. Kedua orang tuaku, ibunda Siti Mustikaroh dan ayahanda Sujino yang telah membimbing dan membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan cintanya, *"terima kasih atas doa, nasihat, semangat, motivasi dan kesabarannya, tidak ada kata yang pantas kecuali rasa syukurku memiliki orang tua seperti kalian...Dan ini sedikit kado kecil yang baru bisa aku berikan untuk kalian"*.
6. Adikku tercinta Adi Prasestyo Nugroho yang selalu menemani dan memberikan semangat bagi penulis. *"Adik, kau adalah kebanggaanku. Jangan ragu untuk terus melangkah, jangan pernah merasa lelah dan putus asa dalam mencapai cita-citamu. Aku tahu kamu pasti bisa!!! doaku selalu bersamamu"*.
7. Seluruh dosen pada Fakultas Ekonomi khususnya Jurusan Akuntansi Universitas Diponegoro yang telah memberikan pengetahuan kepada saya selama mengikuti kuliah selama ini.
8. Seluruh staf tata usaha Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro.
9. Eyangku tercinta, *"doamu adalah segalanya...."*.
10. Pakdhe dan Omku tersayang beserta keluarga atas segala dukungannya.
11. Ibu Tatik dan bapak Soengeng terima kasih atas doa, nasehat, bimbingan dan motivasinya.
12. Mbak Santi *"terima kasih buat dukungan dan motivasinya"*.

13. Sahabat-sahabatku: Irma dan Yeli “*terima kasih sudah ditemenin jadi bolang*”, Jatu, Icha, Yunita, Ririn, dan Andrian terima kasih atas semangat dan bantuannya selama ini. “*Bersama kalian adalah kenangan yang terindah dan tidak terlupakan....*”.
14. Teman-teman Akuntansi 2007 lainnya, terima kasih atas bantuan dan semangatnya.
15. Seluruh responden (Anggota) DPRD Kabupaten dan Kota Se-Eks Karisidenan Semarang yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.
16. Berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga bantuan, dukungan dan doa yang telah diberikan mendapat balasan dan limpahan rahmat dari Allah SWT. Amin. Akhir kata penulis mohon maaf apabila terdapat kekurangan dalam penulisan dan penyajian tesis ini. Mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat sebagaimana mestinya.

Semarang, 01 Maret 2011

Penulis,

Indah Mustika Dewi

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI .....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
BAB I    PENDAHULUAN .....	1
1.1    Latar Belakang Masalah .....	1
1.2    Perumusan Masalah .....	8
1.3    Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	9
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	9
1.3.2 Kegunaan Penelitian .....	10
1.4    Sistematika Penulisan .....	11
BAB II    TELAAH PUSTAKA .....	12
2.1    Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu .....	12

2.1.1	Teori Peran.....	12
2.1.2	Fungsi DPRD .....	15
2.1.3	Keuangan Daerah .....	24
2.1.4	Anggaran (APBD).....	25
2.1.5	Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	29
2.1.6	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	37
2.1.7	Penelitian Terdahulu.....	51
2.2	Kerangka Pemikiran Teoritis .....	57
2.3	Hipotesis Penelitian.....	58
2.3.1	Pengaruh <i>Personal Background</i> terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	58
2.3.2	Pengaruh <i>Political Background</i> terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	59
2.3.3	Pengaruh Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	60
2.3.4	Pengaruh Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Prosedur, dan Kebijakan	

	terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam	
	Pengawasan Keuangan Daerah (APBD) .....	62
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN.....</b>	<b>64</b>
3.1	Variabel Penelitian dan Definisi Operasional .....	64
3.1.1	Variabel Dependen (Y).....	64
3.1.2	Variabel Independen (X) .....	65
3.2	Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel ..	68
3.3	Jenis dan Sumber Data .....	68
3.4	Data dan Metode Pengumpulan Data .....	68
3.5	Metode Analisis Data .....	69
3.5.1	Uji Statistik Deskriptif .....	70
3.5.2	Uji Kualitas Data .....	70
3.5.3	Uji Asumsi Klasik.....	71
3.5.4	Uji Hipotesis.....	74
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL DAN ANALISIS .....</b>	<b>77</b>
4.1	Deskripsi Objek Penelitian .....	77
4.1.1	Deskripsi sampel Penelitian .....	77
4.1.2	Demografi Responden Penelitian .....	79
4.2	Analisis Data.....	91
4.2.1	Statistik Deskriptif Penelitian .....	91
4.2.2	Uji Kualitas Data .....	94
4.2.3	Uji Asumsi Klasik.....	97
4.2.4	Uji Hipotesis.....	103

4.3	Interpretasi Hasil.....	108
4.3.1	Interpretasi Hasil Pengujian Hipotesis Pertama ( $H_1$ ).....	108
4.3.2	Interpretasi Hasil Pengujian Hipotesis Kedua ( $H_2$ ) .....	109
4.3.3	Interpretasi Hasil Pengujian Hipotesis Ketiga ( $H_3$ ) .....	110
4.3.4	Interpretasi Hasil Pengujian Hipotesis Keempat ( $H_4$ ) .....	111
BAB V	PENUTUP.....	113
5.1	Simpulan .....	113
5.2	Keterbatasan.....	114
5.3	Saran .....	114
	DAFTAR PUSTAKA .....	115
	LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	118

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Ringkasan Penyebaran dan Pengembalian Kuesioner Berdasarkan Wilayah.....	78
Tabel 4.2 Demografi Responden Berdasarkan Jenis Kelamin .....	79
Tabel 4.3 Demografi Responden Berdasarkan Usia .....	80
Tabel 4.4 Demografi Responden Berdasarkan Agama.....	81
Tabel 4.5 Demografi Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	82
Tabel 4.6 Demografi Responden Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan .....	82
Tabel 4.7 Demografi Responden Berdasarkan Latar Belakang Pekerjaan.....	83
Tabel 4.8 Demografi Responden Berdasarkan Pengalaman Organisasi	84
Tabel 4.9 Demografi Responden Berdasarkan Pengalaman Politik .....	85
Tabel 4.10 Demografi Responden Berdasarkan Pengalaman di DPRD..	86
Tabel 4.11 Demografi Responden Berdasarkan Partai .....	86
Tabel 4.12 Demografi Responden Berdasarkan Ideologi Partai .....	87
Tabel 4.13 Demografi Responden Berdasarkan Komisi.....	88
Tabel 4.14 Demografi Responden Berdasarkan Jabatan di Partai.....	89
Tabel 4.15 Demografi Responden Berdasarkan Jabatan di DPRD .....	89
Tabel 4.16 Demografi Responden Berdasarkan Jumlah Partai yang Pernah Diikuti .....	90

Tabel 4.17	Statistik Deskriptif Variabel Penelitian .....	91
Tabel 4.18	Rentang Kategori Skor Variabel .....	92
Tabel 4.19	Ringkasan Hasil Uji Reliabilitas .....	95
Tabel 4.20	Ringkasan Hasil Uji Validitas .....	96
Tabel 4.21	Uji Statistik Kolmogorov Smirnov Test .....	99
Tabel 4.22	Ringkasan Hasil Uji Multikolonieritas .....	100
Tabel 4.23	Hasil Uji Koefisien Korelasi .....	101
Tabel 4.24	Ringkasan Hasil Pengujian Hipotesis .....	104

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Penelitian .....	57
Gambar 4.1 Gambar Grafik Histogram.....	98
Gambar 4.2 Gambar Grafik <i>Normal Probability Plot</i> .....	98
Gambar 4.3 Gambar Grafik <i>Scatterplot</i> .....	102

## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 Kuesioner Penelitian .....	118
Lampiran 2 Daftar Responden.....	129
Lampiran 3 Demografi Responden.....	157
Lampiran 4 Hasil Analisis Statistik Deskriptif.....	162
Lampiran 5 Hasil Uji Kualitas Data .....	163
Lampiran 6 Hasil Uji Asumsi Klasik.....	175
Lampiran 7 Hasil Uji Regresi Linear Berganda .....	178
Lampiran 8 Surat Ijin Penelitian.....	195
Lampiran 9 Surat Bukti Penelitian .....	197

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sejak dikeluarkannya peraturan tentang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka kekuasaan atau tanggung jawab yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya secara maksimal menjadi lebih besar. Hal ini ditujukan supaya distribusi dan pemanfaatan sumber daya alam nasional dapat merata dan terciptanya keseimbangan keuangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Manajemen keuangan daerah dikelola secara penuh oleh pemerintah daerah. Supaya manajemen keuangan daerah dapat dipertanggungjawabkan secara sosial maka diperlukan komponen pokok yang harus dilaksanakan dan dipatuhi oleh pemerintah daerah yaitu pengelolaan keuangan daerah (APBD) secara transparan, akuntabel, efektif, dan efisien.

Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada Pemerintah Pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD), sehingga akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah menjadi lebih jelas. Berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah serta Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Pengawasan Keuangan Daerah tersebut juga memberikan dampak positif bagi kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD,

dimana anggota DPRD atau yang sering disebut dewan akan lebih aktif dalam menyampaikan aspirasi masyarakat. Selain itu, adanya otonomi daerah merupakan tuntutan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan *good governance* yaitu dengan mengutamakan akuntabilitas dan transparansi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa: 1) pengawasan atas keuangan daerah dilakukan oleh dewan, 2) serta adanya pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh eksternal yaitu BPK. Pada umumnya, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: 1) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), 2) fungsi anggaran (fungsi menyusun anggaran), 3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif).

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah keuangan dan anggaran daerah (APBD). Oleh karena itu, diperlukan peranan anggota DPRD yang sangat besar untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah (APBD) yang ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Namun demikian, pada kenyataannya tuntutan tersebut juga harus dihadapkan pada kondisi faktual bahwa sebagian besar anggota DPRD periode ini didominasi oleh wajah baru, yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD. Sehingga ketika mereka dipilih menjadi anggota dewan, keterbatasan pengetahuan dan pengalaman ini akan menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Hal ini memerlukan waktu yang relatif lebih

banyak untuk mendalami dan memahami tugas serta wewenangnya dalam menjalani peran sebagai wakil rakyat.

Hal ini juga yang menyebabkan terjadinya permasalahan dan kelemahan dalam pengelolaan keuangan daerah dari aspek lembaga legislatif yaitu masih rendahnya peran DPRD dalam keseluruhan proses atau siklus anggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan hingga pengawasan program kerja eksekutif (Winarna dan Murni, 2007). Akibatnya banyak terjadi sejumlah masalah penyimpangan anggaran di pemerintah. Salah satu contoh penyelewengan terhadap APBD yang dilakukan oleh DPRD Kota Semarang yang pada tahap perencanaan anggaran para pimpinan dan anggota dewan telah memasukkan sejumlah pos pengeluaran yang tidak sesuai peraturan dan ditujukan untuk memperkaya diri sendiri sehingga mengakibatkan kerugian terhadap keuangan daerah. Beberapa hal tersebut merupakan masalah yang menarik dan penting, karena sangat berdampak bagi kepentingan individu, masyarakat, bangsa dan negara.

Berdasarkan penjelasan diatas lemahnya fungsi pengawasan legislatif merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja legislatif terhadap eksekutif. Pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh sistem dan individu secara pribadi (Sastroatmodjo, 1995 dalam Winarna dan Murni, 2007). Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Secara aktual kegiatan politik dilakukan oleh

individu, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya berpedoman pada perilaku individu dengan pola tertentu.

Oleh karena itu, untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga dalam hal ini DPRD yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga yaitu para anggota dewan. Latar belakang anggota DPRD terdiri dari *personal background*, *political background*, dan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan, dan prosedur mengenai pengawasan keuangan daerah (APBD) yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan lain-lain.

*Personal background* merupakan latar belakang diri dari yang melekat pada seorang individu. Latar belakang diri ini meliputi banyak aspek antara lain seperti nama, jenis kelamin, usia, agama, latar belakang pendidikan dan lain sebagainya. *Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi (Winarna, 2007).

Menurut penelitian yang dilakukan Murni dan Witono (2003) menunjukkan bahwa strata pendidikan dan latar belakang pekerjaan berpengaruh signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Sedangkan Witono dan Baswir (2003) membuktikan bahwa variabel *personal background* berupa jenis kelamin,

tingkat pendidikan dan pendidikan dan pengalaman di bidang politik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

*Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, di sinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan. Menurut La Palombara (1974) dalam Winarna dan Murni (2007) ada beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih. Sebagai variabel independen, *political culture* berpengaruh secara signifikan tetapi sebagai variabel moderat. Hasil ini menguatkan hubungan antara variabel *personal background* dengan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (Witono dan Baswir, 2003). Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007) memberikan bukti empiris bahwa *political background* secara umum tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan

tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah (APBD). Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran ini akan semakin penting apabila dikaitkan dengan mekanisme penyusunan dan penetapan APBD yang berlangsung saat ini. Hasil penelitian Werimon (2005) menunjukkan bahwa pertama, terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Hasil ini konsisten dengan penelitian Indriani dan Baswir (2003) mengenai pengaruh pengetahuan dan RPPs terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah menyimpulkan bahwa pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Selain itu, Yudoyono (2000) juga menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai.

Selain *personal background*, *political background*, dan pengetahuan tentang anggaran terdapat faktor lain yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah yaitu pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah (APBD). Peraturan, kebijakan dan prosedur tersebut terdiri dari Undang-Undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan lain-lain. Peraturan, kebijakan dan prosedur ini berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD) agar berjalan secara

efektif sehingga memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD harus memahami peraturan perundang-undangan tersebut. Semakin tinggi tingkat pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan perundang-undangan tersebut diharapkan semakin tinggi kapabilitasnya dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD).

Namun demikian, menurut Badein dan Zammuto (1991) dalam Indriani dan Baswir (2003) menyatakan bahwa jumlah peraturan, kebijakan dan prosedur yang terlalu banyak dapat berpengaruh terhadap disfungsi individu dan organisasi, serta membunuh inisiatif individu dan mengurangi kepuasan kerja. Hasil penelitian Indriani dan Baswir (2003) juga menunjukkan bahwa pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah (APBD) tidak memiliki pengaruh terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Hasil penelitian sebelumnya yang masih belum konsisten dan masih terbatasnya penelitian di bidang pemerintahan memotivasi peneliti untuk meneliti kembali pengaruh *personal background*, *political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Pada dasarnya penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh Jaka Winarna dan Sri Murni (2007), hanya saja dalam penelitian ini ditambahkan satu variabel penelitian yaitu peraturan, prosedur, dan kebijakan. Adapun faktor-faktor yang akan diuji kembali dalam penelitian ini adalah *personal*

*background, political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur.

Dengan latar belakang masalah di atas, penelitian ini diberi judul **“Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD).”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam melakukan pengawasan terhadap keuangan daerah (APBD), serta masih sedikitnya penelitian di Indonesia yang mengenai peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) dengan menggunakan variabel-variabel dari dalam diri anggota dewan (DPRD), seperti *personal background, political background*, dan pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran mendorong untuk dilakukan pengujian kembali terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Adapun faktor-faktor yang akan diuji kembali dalam penelitian ini adalah *personal background, political background*, pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran, serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan dan prosedur tentang keuangan daerah (APBD).

Berdasarkan uraian di atas, masalah yang akan diteliti selanjutnya dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah *personal background* berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?

2. Apakah *political background* berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
3. Apakah pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?
4. Apakah pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD)?

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, penelitian ini ditujukan:

1. Untuk mengetahui pengaruh *personal background* terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
2. Untuk mengetahui pengaruh *political background* terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
3. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).
4. Untuk menguji pengaruh pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

### 1.3.2 Kegunaan Penelitian

Hasil yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

#### 1. Manfaat Praktisi

- a. Bagi DPRD, sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah dan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Sehingga DPRD diharapkan dapat membuat program yang memberikan kontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.
- b. Bagi partai politik, dapat dijadikan sebagai masukan dan melakukan evaluasi dalam merekrut anggota dewan bagi masing-masing partai serta pengembangan kader partai.

#### 2. Manfaat Teoritis dan Akademis

Memberikan masukan pada para akademisi untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) di Indonesia terutama dalam pengembangan sistem manajemen di sektor publik, dan dapat digunakan sebagai acuan peneliti selanjutnya.

#### 3. Manfaat Kebijakan

Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam melaksanakan otonomi daerah, khususnya dalam peningkatan kinerja DPRD yang berkaitan dengan pengawasan

anggaran (APBD) untuk mewujudkan *good government* (pemerintahan yang baik).

#### **1.4 Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini menggunakan sistematika untuk masing-masing bab. Bab I merupakan pendahuluan. Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah yang mendorong dilakukannya penelitian ini. Selain itu, di dalam bab ini juga diuraikan perumusan masalah, tujuan dan manfaat dari penelitian ini. Bagian akhir dari bab ini adalah sistematika penulisan.

Pada bab II berupa tinjauan pustaka. Bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka yang berkaitan dengan landasan teoritis yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam bab ini juga diuraikan penelitian terdahulu, dan kerangka pikir penelitian, serta hipotesis penelitian.

Bab III yaitu metode penelitian. Bab ini menguraikan tentang variabel penelitian dan definisi operasional, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

Bab IV adalah hasil dan pembahasan. Bab ini menguraikan tentang deskriptif obyek penelitian, analisis data dan pembahasannya. Selain itu dalam bab ini, dijelaskan dan dibandingkan pula hasil yang diperoleh dari penelitian yang sebelumnya.

Bab V merupakan penutup. Bab ini merupakan Bab ini menguraikan tentang simpulan atas hasil pembahasan, analisis data penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang bermanfaat untuk penelitian selanjutnya.

## **BAB II**

### **TELAAH PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu**

##### **2.1.1 Teori Peran**

Dasar perlunya peran anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah yang ditujukan kepada pemerintah daerah dijelaskan dalam lingkup behaviorisme yaitu teori peran. Definisi peran menurut Ralph Linton (1936) adalah sebagai aspek dinamis dari suatu status, bahwa setiap status dalam masyarakat memiliki peran yang melekat dan setiap peran melekat pada status. Sementara Ralph Linton (1936) mendefinisikan status sebagai kumpulan hak dan kewajiban, selanjutnya status dilihat sebagai posisi dan peran sebagai serangkaian hak dan kewajiban yang di harapkan. Sedangkan Siegel dan Helena (1989) mendefinisikan peran secara sederhana sebagai bagian-bagian yang orang bermain dalam interaksi mereka dengan orang lain. Peran membedakan perilaku orang yang menduduki posisi-posisi organisasi tertentu dan berfungsi untuk menyatukan kelompok dengan menyediakan untuk spesialisasi dan koordinasi fungsi.

Teori peran fokus pada perspektif perilaku dengan menjelaskan interaksi sosial sebagai perilaku yang terkait dengan posisi sosial tertentu. Teori peran menawarkan potensi untuk mempelajari manusia sebagai makhluk hidup, makhluk rasional, dan untuk mendapatkan kontrol terhadap keberadaan sosial (Biddle, 1979) dalam (Broderick, 1998). Sedangkan Arfan dan Ishak (2008) teori

peran menjelaskan bahwa peran dapat digambarkan secara sederhana sebagai bagian dari orang-orang yang berinteraksi satu sama lain. Teori peran berasal dari teori penetrasi sosial (Altman dan Taylor, 1973); pendekatan interaksi sosial untuk sosiologis pemikiran (Goffman, 1959, 1967; Simmel, 1908/1950) dan elemen diad teori pertukaran sosial (Homans, 1961; Kelley dan Thibaut, 1978) menekankan fokusnya pada interaktivitas dalam pola pertukaran sosial (Broderick, 1998).

Teori peran melihat perilaku individu dalam lingkungan sosial yang merupakan penentu utama dari batasan pertukaran sosial dan kemungkinan masa depan. Salah satu asumsi yang dibuat dalam menerapkan peran di lingkungan sosial yaitu keberhasilan tugas dan kewajiban yang tergantung pada penguasaan perilaku peran.

Berdasarkan penjelasan tersebut, peran berfungsi untuk membedakan perilaku dari orang yang menduduki posisi organisasi tertentu dan berfungsi untuk mempersatukan kelompok yang ada dalam organisasi dengan melengkapi spesialisasi dan fungsi koordinasi (Siegel dan Helene, 1989). Setiap peran berhubungan dengan suatu identitas yang menggambarkan individu dalam hal bagaimana mereka perlu bertindak dalam situasi khusus. Sejumlah orang mempunyai peran dan identitas, bergantung pada situasi di mana mereka menemukan diri mereka (Ikhsan dan Ishak, 2008). Posisi seseorang dalam suatu organisasi formal atau informal akan mempengaruhi pola perilaku bersama yang diharapkan. Oleh karena itu, setiap orang harus memahami peran masing-masing dalam organisasi.

Oleh karena itu, anggota dewan harus memahami peran yang melekat pada dirinya yang merupakan wakil rakyat. Setiap anggota dewan memiliki peran masing-masing dalam legislatif yaitu baik sebagai anggota komisi yang terdiri dari komisi A, B, C, dan D maupun sebagai anggota badan kelengkapan DPRD yang terdiri dari badan musyawarah, badan anggaran, dan badan legislasi daerah. Selain itu, peran anggota DPRD juga disesuaikan berdasarkan fungsi yang dilaksanakannya, yaitu fungsi anggaran, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan.

Peran anggota DPRD khususnya dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) ditujukan untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) sudah sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya secara efektif dan efisien. Adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Oleh karena itu, peran anggota DPRD dalam menjalankan pengawasan keuangan daerah sangatlah penting, karena dengan adanya pengawasan keuangan daerah yang secara maksimal diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan efektif. Selain itu, pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah dan keuangan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga dapat mendorong terwujudnya *good governance* dan mencegah adanya tindakan KKN.

### **2.1.2 Fungsi DPRD**

Pada sistem Pemerintahan Daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip “*checks and balance*,” dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan, dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik, kecuali dalam sistem parlementer, di mana pemerintah dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen dapat menjatuhkan pemerintah.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab yang sama dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD secara umum ada tiga, yaitu:

### **1. Fungsi Legislasi**

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara, yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD

mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat (Laksono, 2009).

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law*, ada keyakinan yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan suatu instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pembangunan nasional.

Syahrudin dan Taifur (2002) menjelaskan bahwa sebagai patner pemerintah daerah dan DPRD mempunyai kewenangan dalam pembuatan kebijakan daerah yang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPRD sangat besar dalam pengesahan sebuah rancangan kebijakan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Rancangan kebijakan tersebut dapat menjadi kebijakan daerah apabila DPRD sudah menyetujuinya. Begitu juga halnya dengan Peraturan Pemerintah Daerah yang membutuhkan persetujuan DPRD sebelum dapat diimplementasikan.

Dalam proses pembahasan bersama ini, pihak eksekutif dan legislatif melakukan fungsi "*checks and balances*" untuk mencapai suatu rumusan kepentingan bersama atau publik. Bagi DPRD peran "*checks and balances*" dalam pembentukan kebijakan publik sangatlah penting sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai

wakil rakyat. Oleh karena itu, peran DPRD dalam pembentukan undang-undang haruslah dilihat sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada konstituen atau rakyat pemilihnya (Laksono, 2009).

## **2. Fungsi Penganggaran**

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif & sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah.

Menurut Laksono (2009), peran DPRD dalam penetapan APBD sangatlah penting, karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kunci kebijakan ekonomi suatu daerah, yang memerlukan keterlibatan parlemen dalam penetapannya. Penetapan APBD tidak hanya menyangkut masalah teknis, namun berhubungan juga dengan aspek kebijakan publik. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dan DPRD, bahkan partai politik berkepentingan untuk memperjuangkan aspirasi kebijakan ekonominya dalam APBD.

Peran parlemen dalam penetapan APBD sangatlah penting, hal ini didasarkan pada beberapa alasan, yaitu (Laksono, 2009):

1. Perlunya mekanisme “*checks and balances*” dalam hubungan kerja dan kewenangan antara Pemerintah

Daerah dan DPRD (Parlemen) untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih.

2. Aspek keterbukaan atau transparansi. Biasanya mekanisme perumusan kebijakan Pemerintah daerah lebih tertutup dibandingkan dengan mekanisme yang berlangsung di DPRD. Oleh karena itu, peran DPRD dalam penetapan APBD ditujukan untuk menciptakan keterbukaan dan transparansi dalam perumusan kebijakan penting bagi publik. Secara tidak langsung hal tersebut membuka peluang partisipasi publik atau masyarakat dalam mengkritisi program serta kebijakan yang tertuang dalam APBD.

### **3. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta untuk memastikan bahwa tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Pengawasan anggaran secara yuridis telah diatur baik di tingkat Undang-Undang, peraturan pemerintah dan juga dalam peraturan daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah. Dalam konteks pengelolaan keuangan, pengawasan terhadap anggaran dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang

Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.

Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tapi lebih mengarah pada pengawasan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Hal ini sesuai juga dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD.

Bagi pemerintah daerah, adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, sebagaimana masih menjadi harapan publik selama ini. Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD melalui alat-alat kelengkapan dan mekanisme kerja yang dimiliki merupakan suatu pertanggungjawaban posisi DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat (Laksono, 2009).

Secara umum, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama dari lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan.

Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis.

Menurut Laksono (2009), pengawasan DPRD sangat diperlukan bagi pelaksanaan *good governance*. Hal ini didasarkan pada beberapa argumentasi atau pemikiran, yaitu:

1. *Pertama*, Parlemen (DPRD) merupakan representasi rakyat dalam menilai dan mengawasi kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dan melaksanakan undang-undang, kebijakan pemerintah, dan berbagai kebijakan publik lain secara konsisten.
2. *Kedua*, pengawasan mengaktualisasi pelaksanaan etika tata pemerintahan yang baik dan demokratis (*good governance*).
3. *Ketiga*, pengawasan dapat digunakan untuk meredam “penyakit” KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di kalangan pemerintah, termasuk berdampak pada DPR sendiri.
4. *Keempat*, pengawasan memungkinkan terbangunnya hubungan timbal balik (*checks and balances*) antara lembaga legislatif, eksekutif dan masyarakat sipil.

Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan kunjungan kerja. Di samping itu, pengawasan

dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPRD, antara lain: hak interpelasi, hak angket, hak mengajukan/menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat.

Menurut Kaho (2001) dalam Indriani dan Baswir (2003) menyatakan bahwa untuk melaksanakan fungsi kedua yaitu melakukan pengawasan, DPRD mempunyai hak untuk meminta laporan pertanggungjawaban dari Gubernur, Wali Kota, dan Bupati, berhak untuk memperoleh penjelasan dari pemerintah daerah, melakukan pemeriksaan, memberikan usulan-usulan, dan menanyakan pertanyaan dari masing-masing anggota.

Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah Pasal 40 menyebutkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Dalam penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa pengawasan yang dimaksud dalam Ayat ini adalah bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan APBD.

Menurut perkembangan paradigma baru, DPRD memiliki posisi, tugas, dan fungsi penting dalam pengawasan APBD yang lebih luas. Dimana anggota DPRD harus melakukan fungsi pengawasan secara nyata. Indriani dan Baswir (2003) menyatakan bahwa pengawasan keuangan daerah (APBD) harus dimulai dari proses perencanaan

hingga proses pelaporan. Fungsi pengawasan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Perencanaan**

Pada tahap ini DPRD memiliki peran dalam melakukan kegiatan: a) menampung aspirasi masyarakat, b) menetapkan petunjuk dan kebijakan publik tentang APBD dan menentukan strategi dan prioritas dari APBD tersebut, c) melakukan klarifikasi dan ratifikasi (diskusi APBD dalam rapat paripurna), 4) mengambil keputusan dan pengesahan.

### **2. Pelaksanaan**

Peran DPRD dapat direalisasikan dengan melakukan evaluasi terhadap APBD yang dilaporkan secara kuartal dan melakukan pengawasan lapangan melalui inspeksi dan laporan realisasi anggaran, termasuk juga evaluasi terhadap revisi atau perubahan anggaran. Hal tersebut dikarenakan adanya masalah yang sering timbul pada tahap implementasi yaitu banyaknya revisi dan perubahan APBD.

### **3. Pelaporan**

Peran dari DPRD dapat diimplementasikan dengan mengevaluasi laporan realisasi APBD secara keseluruhan (APBD tahunan) dengan memeriksa laporan APBD dan catatan APBD dan juga inspeksi lapangan.

### **2.1.3 Keuangan Daerah**

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung beberapa unsur pokok, yaitu hak daerah yang dapat dinilai; kewajiban daerah dengan uang; dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah.

Keuangan daerah dituangkan sepenuhnya kedalam APBD. Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Dalam konteks ini lebih difokuskan kepada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

## **2.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

### **2.1.4.1 Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara).

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

### **2.1.4.2 Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut (Hanson, 1996 dalam Robinson, 2006). Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran,

baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah dan ini akan berdampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung mempunyai hubungan dengan penyusunan anggaran.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi APBN/ APBD terdiri dari :

1. **Fungsi Otorisasi**, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. **Fungsi Perencanaan**, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. **Fungsi Pengawasan**, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. **Fungsi Alokasi**, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. **Fungsi Distribusi**, anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. **Fungsi Stabilisasi**, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

### **2.1.4.3 Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Menurut Henley et al dalam Indriani dan Baswir (2003) siklus anggaran diklasifikasikan menjadi empat tahap, yang terdiri dari:

#### **1. Tahap Persiapan**

Pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 menyatakan bahwa pemerintah daerah diwajibkan untuk membuat dokumen tentang perencanaan daerah yang terdiri dari PROPEDA (RENSTRADA).

#### **2. Tahap Ratifikasi**

Tahap ini merupakan proses politik yang sangat kompleks. Pihak eksekutif tidak hanya diminta untuk mempunyai kemampuan manajerial tetapi juga harus mempunyai kemampuan di bidang politik, membangun hubungan kerjasama dan koalisi.

#### **3. Tahap Implementasi**

Hal yang paling penting pada tahap ini yaitu untuk disesuaikan dengan sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang ada.

#### **4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi**

Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran berhubungan dengan aspek operasional dari anggaran tersebut, dimana tahap pelaporan dan evaluasi itu sendiri berhubungan dengan aspek akuntabilitas.

#### **2.1.4.4 Prinsip-prinsip Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan anggaran daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan anggaran negara/daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

- 1. Kesatuan,** azas ini menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- 2. Universalitas,** azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- 3. Tahunan,** azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.
- 4. Spesialitas,** azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
- 5. Akrual,** azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
- 6. Kas,** azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke kas daerah.

Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16

dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

#### **2.1.5 Pengawasan Keuangan Daerah**

Pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu kegiatan tidak menyimpang dari rencana dan tujuan serta rencana yang telah ditetapkan (Baswir, 1999) dalam (Indriani dan Baswir, 2003) . Pengawasan juga diartikan sebagai suatu proses pengamatan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar pelaksanaannya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan (Sondang, 1998) dalam Robinson (2006).

Sedangkan pengawasan keuangan daerah merupakan semua tindakan untuk memastikan pengelolaan keuangan daerah agar sesuai dengan peraturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan tidak hanya dilaksanakan pada tahap implementasi dan evaluasi tetapi juga pada tahap perencanaan (Mardiasmo, 2001). Pengawasan keuangan daerah bukanlah tahap yang terpisah dari siklus anggaran tetapi merupakan bagian pelengkap pada tahap perencanaan hingga tahap pelaporan.

Pengawasan keuangan daerah, dalam hal ini adalah pengawasan terhadap anggaran keuangan daerah/APBD. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 42 menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan

peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.. Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus kepada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, mendengar, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang bersifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan, dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Memberitahukan kepada Kepala Daerah untuk ditindaklanjuti oleh Satuan Pengawas Internal.
2. Membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
3. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK) (Fanindita, 2010).

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pertanggungjawaban. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan perlu dilakukan, hal ini bertujuan untuk memastikan seluruh kebijakan publik yang terkait dengan siklus anggaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

berorientasi pada prioritas publik. Namun sebelum sampai pada tahap pelaksanaan, anggota dewan harus mempunyai bekal pengetahuan mengenai anggaran sehingga nanti ketika melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, anggota dewan telah dapat mendeteksi apakah ada terjadi kebocoran atau penyimpangan alokasi anggaran.

Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 (tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah) pasal 1 Ayat 6 menyebutkan bahwa pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya juga disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif dan pengawasan masyarakat.

Ada empat institusi yang berperan dalam pengawasan pelaksanaan APBD yaitu: 1) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, 2) Satuan Pengawasan Internal (SPI), 3) Pengawasan Eksternal dan 4) Menteri Dalam Negeri (Syahrudin & Werry, 2002). Berdasarkan pedoman penyusunan APBD 2001, peranan DPRD yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, pengawasan yang dimaksud bukan bersifat pemeriksaan keuangan, tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin tercapainya sasaran yang telah ditetapkan.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (pengawasan legislatif) bisa dilakukan secara *preventif* dan *represif*, serta secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan pengawasan APBD adalah untuk: 1) menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan, 2) menjaga agar pelaksanaan APBD

sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan, dan 3) menjaga agar hasil pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan (Alamsyah, 1997) dalam Robinson (2006).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 42 Ayat 1 (h) menyatakan bahwa DPRD diberi hak untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mengenai hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah, hal ini merupakan hak yang strategis bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Dengan demikian, sesuai dengan paradigma baru yang berkembang saat ini, DPRD mempunyai posisi, tugas, dan fungsi yang penting dan semakin luas dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, sebagai lembaga legislatif DPRD harus benar-benar melakukan fungsi pengawasan tersebut secara efektif dan efisien.

#### **2.1.5.1 Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

Kapabilitas DPRD dalam melaksanakan fungsinya sebagai anggota dewan berpengaruh terhadap kinerjanya. Adapun hal-hal yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam penelitian ini dilihat dari sudut pandang individu anggota dewan yang berada pada DPRD Kabupaten/Kota Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, dan Kabupaten Kudus periode 2009-2014.

Kapabilitas adalah kapasitas individu untuk menggunakan sumber daya yang dimilikinya yang diintegrasikan dengan tujuan untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan. Kapabilitas memungkinkan individu untuk menciptakan dan

mengeksploitasi peluang-peluang eksternal dan mengebangkan keunggulan yang ada ketika digunakan dengan pengetahuan dan keahlian yang dimilikinya. Pengetahuan merupakan salah satu faktor penting karena akan meningkatkan kapabilitas anggota DPRD. Apabila tingkat pendidikan dan pengetahuan anggota DPRD rendah, maka kapabilitasnya juga rendah. Hal ini akan berpengaruh terhadap rendahnya kemampuan untuk menjalankan fungsi dan peranannya dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Sedangkan kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu. Kinerja mengandung dua komponen penting yaitu: kompetensi; berarti individu atau organisasi memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi tingkat kinerjanya. Produktivitas; kompetensi tersebut dapat diterjemahkan kedalam tindakan atau kegiatan-kegiatan yang tepat untuk mencapai hasil kinerja atau *outcome* (Wibowo, 2007).

Dari definisi di atas dapat dikatakan bahwa kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah/APBD adalah kapasitas yang dimiliki oleh anggota dewan dalam melaksanakan kegiatan atau tindakan pengawasan terhadap penggunaan APBD dengan kuantitas dan kualitas yang terukur yang didasarkan atas kompetensi, pendidikan, pengalaman, dan pengetahuan yang dimiliki oleh anggota dewan tersebut.

Mengenai tugas dan fungsi DPRD bahwa tugas utama badan Legislatif adalah di bidang perundang-undangan, menentukan *policy* (kebijaksanaan) dan

membuat undang-undang, termasuk mengadakan amandemen terhadap perundang-undangan yang diajukan oleh Pemerintah dan hak *budget* serta mengontrol badanbadan eksekutif agar semua tindakannya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditentukan

Fungsi dan tugas DPRD juga dijelaskan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi, yaitu: 1) fungsi legislasi, 2) fungsi anggaran dan 3) fungsi pengawasan. Fungsi legislasi yaitu fungsi DPRD dalam membuat peraturan perundang-undangan. Fungsi anggaran yaitu fungsi DPRD dalam menyusun anggaran, dan Fungsi pengawasan yaitu fungsi DPRD untuk mengawasi kinerja eksekutif dalam pengelolaan keuangan daerah dan melaksanakan peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah dan berbagai kebijakan publik lainnya secara konsisten.

Dalam penelitian ini fungsi dewan yang dibahas adalah fungsi pengawasan yaitu pengawasan dewan terhadap APBD. Hal ini juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 293 dan 343 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan penegasan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Agar fungsi pengawasan dapat berjalan secara efisien dan efektif, maka diperlukan adanya pengorganisasian proses yang baik dan terarah. Tahap demi tahap pengawasan dituangkan dalam suatu rencana kerja disertai dengan penjadwalan serta keterlibatan berbagai pihak dari dalam maupun dari luar DPRD. Produk akhir dari proses pengawasan ini adalah rekomendasi yang harus disikapi oleh eksekutif.

Pengawasan anggaran meliputi seluruh siklus anggaran. Secara sederhana pengawasan anggaran merupakan proses pengawasan terhadap kesesuaian perencanaan anggaran dan pelaksanaannya dalam melaksanakan pembangunan. Adapun dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap keuangan daerah dalam hal ini pengawasan DPRD terhadap eksekutif dalam melaksanakan APBD, para anggota dewan yang baru terpilih dapat melakukan beberapa hal berikut (Nurhayati, 2008):

1. Menghadiri rapat/sidang paripurna DPRD, rapat/sidang kerja komisi-komisi dengan eksekutif yang diwakili oleh pejabat pengelola keuangan daerah. Dalam rapat ini, DPRD dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah terutama menyangkut kebijakan anggaran maupun selain itu, DPRD juga dapat membahas hasil dengar pendapat komisi-komisi dengan masyarakat, LSM dan akademisi. Oleh karena itu anggota dewan sebisa mungkin harus menghadiri rapat-rapat atau sidang yang sudah diagendakan untuk membahas masalah yang sedang terjadi di masyarakat.

2. Memahami setiap masalah yang sedang dibahas didalam sidang/rapat yang sedang diikuti. Anggota dewan harus bisa mencermati dan memahami apa saja masalah yang sedang dibahas dalam setiap sidang DPRD. Untuk meningkatkan kinerja di bidang pengawasan APBD, anggota dewan harus menguasai keseluruhan proses dan struktur anggaran, Hal ini diperlukan agar anggota dewan dapat memahami dan mengkaji secara teliti permasalahan anggaran yang sedang dibahas sehingga pengawasan terhadap proses pelaksanaan anggaran bisa berjalan lancar nantinya.
3. Melakukan kunjungan kerja, kunjungan kerja ini dapat berupa kunjungan lapangan dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja yang ada di pemerintah daerah setempat ataupun kunjungan ke Kabupaten/Kota di Provinsi lain yang bertujuan untuk melakukan studi banding mengenai mekanisme anggaran yang dilakukan di daerah tersebut apakah sudah sesuai dengan aturan atau belum. Hasil kunjungan kerja tersebut dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran bagi para anggota dewan dalam melaksanakan kegiatannya.

Untuk dapat meningkatkan kapabilitasnya di dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota DPRD harus aktif mengikuti kegiatan-kegiatan pengawasan keuangan daerah. Selain itu agar kegiatan pengawasan tersebut dapat berjalan dengan efektif anggota DPRD harus meningkatkan kualitasnya secara individu baik dari segi personal, pengalaman politik serta pemahaman dan pengetahuan mengenai anggaran secara keseluruhan sesuai dengan perkembangan

termasuk penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Banyaknya wajah-wajah baru yang terpilih sebagai anggota DPRD periode 2009-2014, memerlukan waktu yang relatif lebih banyak untuk mendalami dan memahami tugas serta wewenangnya dalam menjalani peran sebagai wakil rakyat di daerah terutama dalam melaksanakan fungsi pengawasan pelaksanaan APBD.

## **2.1.6 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

### **2.1.6.1 *Personal Background***

Menurut Sastroatmodjo (1995) dalam Witono dan Baswir (2003) terdapat dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu sistem dan individu. Lemahnya peran DPRD dalam kesalahan pada keuangan daerah (APBD) mungkin dikarenakan oleh lemahnya sistem politik atau individu sebagai aktor politik.

Dalam pendekatan behaviorisme, individulah yang dipandang secara aktual melakukan kegiatan politik, sedangkan perilaku lembaga politik pada dasarnya merupakan perilaku individu dengan pola tertentu. Oleh karena itu untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaga (Winarna dan Murni, 2007).

*Personal background* merupakan latar belakang diri dari yang melekat pada seorang individu. Latar belakang diri ini meliputi banyak aspek antara lain seperti nama, jenis kelamin, usia, agama, latar belakang pendidikan dan lain

sebagainya. Dalam penelitian ini *personal background* yang dimaksud adalah *personal background* dari anggota DPRD periode 2009-2014 yaitu latar belakang diri dari anggota dewan yang meliputi jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, bidang pendidikan, pengalaman pekerjaan anggota dewan, dan pengalaman organisasi. Semakin anggota DPRD memiliki *personal background* yang tinggi maka pengawasan keuangan daerah yang dilakukannya juga semakin maksimal. Hal tersebut dapat ditunjukkan dengan tingginya tingkat pendidikan, serta pengalaman anggota DPRD tersebut baik pengalaman organisasi maupun pekerjaan. Semakin besar pengalaman dan keahlian seseorang maka orang tersebut semakin berkualitas dalam menjalankan tugasnya.

*Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan pilar penyangga utama sekaligus penggerak roda organisasi dalam usaha mewujudkan elemen organisasi yang sangat penting, karenanya harus dipastikan sumber daya manusia ini harus dikelola sebaik mungkin dan akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi (Winarna dan Murni, 2007).

Adanya *personal background* yang berbeda diantara para anggota dewan sedikit banyaknya memberikan pengaruh dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Anggota DPRD periode ini yaitu yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu mempunyai *personal background* dan pekerjaan yang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD. *Personal background* tersebut meliputi beberapa indikator sebagai berikut:

## **1. Jenis Kelamin**

Jenis kelamin merupakan perbedaan seks yang berarti perbedaan antara laki-laki dan perempuan atas dasar ciri-ciri biologis. Anggota dewan terdiri dari laki-laki dan perempuan. Jumlah anggota dewan yang berjenis kelamin laki-laki lebih banyak dibanding dengan perempuan. Anggota dewan dipilih dari partai-partai politik pemenang pemilu. Keterwakilan perempuan sebagai anggota legislatif diatur dalam Pasal 52 Ayat (3) dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebutkan. Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan anggota perempuan sekurang-kurangnya 30%. Undang-Undang ini juga akan meminimasi kemungkinan praktek diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dalam menentukan kapabilitas seseorang untuk menjadi kandidat dalam pemilu.

## **2. Usia**

Anggota DPRD merupakan warga Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Pasal 50 Ayat (1) (a).

### **3. Tingkat Pendidikan**

Tingkat pendidikan yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah pendidikan formal yang sering disebut pendidikan persekolahan berupa jenjang pendidikan yang telah baku mulai dari jenjang SD sampai dengan perguruan tinggi dan pendidikan nonformal. Tingkat pendidikan anggota dewan sangat penting diperhatikan karena tingkat pendidikan yang dimiliki seseorang akan mempengaruhi pola pikir, sikap dan tingkah laku mereka dalam melakukan suatu aktivitas.

### **4. Latar Belakang Pendidikan**

Latar belakang pendidikan yang dimiliki oleh anggota dewan terdiri dari beranekaragam jurusan. Latar belakang pendidikan yang dimiliki oleh anggota DPRD yang baru saja terpilih terdiri dari bidang pendidikan ekonomi, hukum, sosial politik, ilmu agama dan jurusan lainnya. Pendidikan formal yang dimiliki anggota dewan sebagian besar tidak berasal dari pendidikan yang berhubungan dengan administrasi pemerintahan, bahkan pendidikan mereka bertolak belakang dengan situasi pekerjaan sebagai dewan.

### **5. Latar Belakang Pekerjaan**

Pekerjaan terakhir yang dimaksud di sini adalah profesi terakhir yang digeluti oleh anggota DPRD sebelum terpilih menjadi anggota dewan. Pekerjaan ini umumnya terdiri dari wiraswasta, karyawan swasta dan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

## **6. Pengalaman Organisasi**

Pekerjaan organisasi yang dimaksud di sini adalah organisasi yang pernah digeluti oleh anggota DPRD sebelum terpilih menjadi anggota dewan. Pengalaman organisasi ini umumnya terdiri dari LSM, non-LSM, organisasi politik, akademisi, organisasi masyarakat, dan lainnya.

### ***2.1.6.2 Political Background***

Faktor lain yang mempengaruhi perilaku lembaga politik dalam hal ini DPRD adalah budaya politik (Almond dan Verba, 1990 dalam Witono dan Baswir, 2003). Sebagai sebuah perwujudan dari sikap politik, perilaku politik tidak dapat dipisahkan dari *political background*. *Political background* ini meliputi beberapa dimensi, yaitu: pengalaman politik, pengalaman di DPRD, latar belakang partai politik, latar belakang ideologi partai politik dan asal komisi.

Menurut Sastroatmodjo (1995) dalam Witono dan Baswir (2003), negara adalah suatu budaya politik atau *political background* yang berupa sebuah distribusi dari pola orientasi spesifik menjadi tujuan politik dalam lembaga politik yang ada di sebuah negara. Hal tersebut merupakan pola dari perilaku individu yang berhubungan dengan kehidupan politik dalam beberapa sistem politik.

*Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Partai politik dan parlemen (legislatif) merupakan dua aktor utama yang memperoleh mandat dari masyarakat sipil,

berperan mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara untuk kepentingan masyarakat. Ketika Pemilu dan Pilkada, parpol berperan sebagai institusi yang menyeleksi, menganalisa dan menentukan pencalonan para pasangan kepala daerah, capres dan wapres, serta para calon anggota legislatif di pusat dan daerah, sebelum menghadapi pemilu dan pilkada untuk dipilih oleh rakyat.

Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background* seperti individu yang ada didalamnya. Karakteristik utama dari *political background* adalah terkait dengan nilai. Nilai merupakan prinsip dasar yang dijadikan sebagai pedoman hidup individu, dengan kata lain *political background* merupakan pedoman bagi anggota DPRD dalam menjalankan perannya khususnya yaitu pengawasan keuangan daerah (APBD). Sesuai dengan penelitian Witono dan Baswir (2003) yang memberikan bukti bahwa *political background* memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam menjalankan fungsinya yaitu pengawasan keuangan daerah (APBD).

Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, di sinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan. Menurut La Palombara (1974) dalam (Winarna dan Murni, 2007) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih.

Dalam penelitian ini faktor pengalaman politik (*political background*) yang mempengaruhi perilaku legislatif dalam melaksanakan fungsinya difokuskan ke dalam beberapa indikator, yaitu:

### **1. Pengalaman Politik**

Merupakan pengalaman anggota dewan di bidang politik atau lama menjabat di partai politik.

### **2. Pengalaman di DPRD**

Merupakan pengalaman anggota dewan menjadi anggota DPRD. Ada diantara anggota DPRD yang baru terpilih dalam pemilu sudah pernah menjadi anggota dewan pada periode sebelumnya dan ada juga muka-muka baru yang duduk di lembaga legislatif.

### **3. Asal Partai Politik**

Merupakan asal partai dari anggota dewan yang terpilih. Partai politik yang dimaksud di sini adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu. Partai-partai tersebut memperoleh suara terbanyak dalam pemilu dan mendapatkan kursi bagi kadernya di Lembaga DPRD. Di lembaga legislatif daerah, peran partai politik juga sangat signifikan dan menentukan. Melalui fraksinya yang merupakan perwakilan partai politik di lembaga legislatif, parpol merupakan institusi yang mengarahkan, bahkan menentukan pengambilan keputusan di DPRD. Karena dalam prakteknya, mekanisme pengambilan keputusan di DPRD menempuh mekanisme kesepakatan fraksi, bukan mekanisme praktek dan musyawarah (Thaha, 2004) dalam (Sari,

2010). Oleh karena itu, kader yang diajukan partai politik sebagai anggota dewan haruslah memiliki kompetensi dan pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan daerah sehingga nanti ketika terpilih menjadi anggota dewan dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan benar.

#### **4. Latar Belakang Ideologi Partai Politik**

Yaitu dasar ideologi dari partai politik tempat anggota dewan berasal. Setiap partai politik memiliki dasar ideologi yang berbeda-beda. Dasar ideologi ini disesuaikan dengan visi, misi, serta tujuan dari partai politik tersebut.

#### **5. Asal Komisi**

Yaitu asal komisi anggota dewan di DPRD. Menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 356 (b) menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi. DPRD beranggotakan 45 (empat puluh lima) orang. Semua DPRD yang menjadi sampel terdiri dari 4 (empat) komisi yaitu Komisi A, B, C, dan D.

#### **6. Jabatan di Partai Politik**

Merupakan keaktifan anggota dewan dalam partai politik yang dilihat dari keikutsertaannya sebagai pengurus di dalam partai politik.

## **7. Jabatan di DPRD**

Kedudukan anggota dewan dalam DPRD. Kedudukan ini meliputi ketua dewan, wakil ketua dewan, ketua komisi, wakil ketua komisi, dan anggota dewan.

## **8. Jumlah Partai yang Pernah Diikuti**

Merupakan jumlah partai yang pernah diikuti oleh anggota DPRD. Ada diantara anggota DPRD yang pernah berada lebih dari satu partai atau pernah pindah dari satu partai ke partai yang lain dan ada juga baru bernaung dalam satu partai politik.

DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal dalam arti memahami benar hak, tugas dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang baik (Yudoyono, 2000).

### **2.1.6.3 Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran**

Pengetahuan merupakan persepsi responden tentang anggaran (RAPBD/APBD) dan deteksi terhadap pemborosan atau kegagalan, dan kebocoran anggaran. Sedangkan Nur dan Bambang (1999) dalam Winarna dan Murni (2007) menyebutkan bahwa pengetahuan pada dasarnya merupakan hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berpikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak. Dengan demikian pengetahuan tentang sesuatu

merupakan dasar bagi siapa saja dalam melakukan suatu tindakan atau bersikap terhadap sesuatu tersebut.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat diartikan sebagai pengetahuan dewan terhadap mekanisme penyusunan anggaran mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pertanggungjawaban serta pengetahuan dewan tentang peraturan perundangan yang mengatur pengelolaan keuangan daerah/APBD.

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berkaitan erat dengan fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota dewan. Fungsi penganggaran menempatkan anggota DPRD untuk selalu ikut dalam proses anggaran bersama-sama dengan eksekutif. Fungsi pengawasan DPRD memberikan kewenangan dalam pengawasan kinerja eksekutif dalam pelaksanaan APBD. Dalam situasi demikian anggota DPRD dituntut memiliki keterampilan dalam membaca anggaran serta memiliki kemampuan terlibat dalam proses anggaran di daerah sehingga DPRD dapat bekerja secara efektif dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran.

Untuk meningkatkan kapabilitas dalam pengawasan keuangan daerah, DPRD harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran. Untuk itu, pengetahuan dasar tentang ekonomi dan anggaran daerah harus dikuasai oleh anggota DPRD. Pengetahuan dewan tentang mekanisme anggaran ini berasal dari kemampuan anggota dewan yang diperoleh dari latar belakang pendidikannya ataupun dari pelatihan dan seminar tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan.

Pelatihan/seminar mengenai keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan akan meningkatkan pemahaman anggota dewan bahwa proses alokasi anggaran bukan sekedar proses administrasi, tetapi juga politik. Memastikan anggaran sesuai prioritas harus dilakukan oleh DPRD sejak penyusunan rencana jangka menengah daerah hingga proses penentuan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang keuangan daerah Pasal 34 ayat (3 dan 4) yang menyatakan bahwa Kepala Daerah menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD (KUA) kepada DPRD. Rancangan kebijakan umum APBD (KUA) tersebut selanjutnya disepakati menjadi Kebijakan Umum APBD (KUA).

Berdasarkan kebijakan umum APBD (KUA) yang telah disepakati, pemerintah daerah dan DPRD membahas prioritas plafon anggaran sementara (PPAS). Pada tahap inilah peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan harus dioptimalkan. Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana dalam anggaran pemerintah daerah dengan harapan agar tidak terjadi penyelewengan pada saat pelaksanaan anggaran. Untuk menghasilkan kinerja yang baik dalam pengawasan keuangan daerah/APBD, anggota dewan harus membekali dirinya dengan pengetahuan tentang anggaran secara keseluruhan serta menambah pengetahuan tentang mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah/APBD.

Yudoyono (2000) mengatakan bahwa agar mampu menjalankan tugasnya dengan baik, DPRD seharusnya tidak hanya mempunyai kemampuan di bidang politik, tetapi juga pengetahuan yang cukup mengenai mekanisme kerja DPRD,

kebijakan publik, konsep dan teknik pemerintahan, teknik pengawasan, dan sebagainya. Dalam lingkup pengawasan terhadap anggaran maka pengetahuan yang spesifik tentang anggaran akan mempengaruhi kinerja bagi pihak yang melakukan pengawasan, yaitu tingkat efektivitas pengawasan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya tersebut. Semakin luas pengetahuan anggota dewan tentang anggaran maka semakin besar kapabilitas anggota dewan tersebut dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Dimana pengetahuan akan memberikan kontribusi lebih ketika didukung dengan pendidikan dan pengalaman yang cukup untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota dewan (Indriani dan Baswir, 2003).

#### **2.1.6.4 Pemahaman Dewan terhadap Peraturan, Prosedur dan Kebijakan**

Menurut Badei dan Zammuto (1991) dalam Witono dan Baswir (2003), peraturan menjelaskan tindakan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak. Prosedur mengindikasikan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan. Sedangkan kebijakan merupakan pernyataan umum sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan. Adanya peraturan, prosedur dan kebijakan tentang keuangan daerah ditujukan untuk membantu anggota dewan dalam melaksanakan perannya dalam hal ini yaitu melakukan pengawasan keuangan daerah. Peraturan, prosedur dan kebijakan ini berfungsi sebagai pedoman untuk memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Adanya undang-undang juga berpengaruh terhadap perilaku organisasional karena besarnya eksistensi dari organisasi dan

hal tersebut berhubungan dengan kegiatan harian dalam kerangka peraturan yang akan mempengaruhi peraturan pusat dan peraturan daerah.

Namun demikian, jumlah peraturan, prosedur dan kebijakan yang berlebihan dapat berpengaruh terhadap disfungsionalisasi individu dan organisasi, serta membunuh inisiatif individu, mengeliminasi perilaku *risk-taking*, mengurangi kepuasan kerja serta memicu *sisnisme* dan persaingan. Fakta juga menunjukkan bahwa salah satu fungsi anggota DPRD adalah untuk membuat dan melaksanakan peraturan dan kebijakan daerah itu sendiri, sehingga posisi DPRD diartikan sebagai posisi politik. Sehingga adanya peraturan, prosedur dan kebijakan tersebut memiliki pengaruh negatif terhadap pengawasan keuangan daerah atau APBD (Witono dan Baswir, 2003).

Selain itu, pemahaman anggota DPRD tentang peraturan, kebijakan dan prosedur juga berkaitan dengan pemahaman anggota DPRD tentang undang-undang atau peraturan-peraturan yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 132 dan 133 yang menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Selanjutnya dalam Pasal 133 menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan pengawasan terhadap APBD, DPRD harus mengacu kepada peraturan yang berlaku. Hal ini juga mengindikasikan bahwa anggota dewan harus mempunyai bekal pemahaman

yang cukup mengenai peraturan, kebijakan dan prosedur yang berlaku. Ketika sedang melaksanakan fungsi pengawasan di bidang anggaran, anggota dewan sekurang-kurangnya harus mengetahui undang-undang atau peraturan apa saja yang mengatur mengenai anggaran tersebut. Sehingga anggota dewan tersebut dapat mengetahui apakah pelaksanaan anggaran telah sesuai dengan peraturan perundangan yang ditetapkan atau tidak.

Peraturan, kebijakan dan prosedur yang digunakan sebagai untuk mengetahui tingkat pemahaman dewan dalam pengawasan keuangan daerah (APBD) terdiri dari:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun

2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### **2.1.7 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh anggota DPRD telah dilakukan oleh beberapa peneliti, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Witono dan Baswir (2003) tentang pengaruh *personal background* dan *political culture* terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Sampel penelitian terdiri dari 120 anggota DPRD Kabupaten/Kota se-Provinsi DIY. Alat analisis yang digunakan yaitu regresi berganda dan *Moderated Regression Analysis* (MRA). Variabel independen berupa *personal background* dan *political culture*, sedangkan variabel dependen adalah peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Selain sebagai variabel independen, *political culture* juga berperan sebagai variabel moderat. Hasil penelitian membuktikan bahwa variabel *personal background* berupa jenis kelamin, tingkat pendidikan dan pendidikan dan pengalaman di bidang politik tidak berpengaruh secara signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Sebagai variabel independen, *political culture* berpengaruh secara signifikan tetapi sebagai variabel moderat. Hasil ini menguatkan hubungan antara variabel *personal background* dengan peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Berdasarkan penelitian Indriani dan Baswir (2003) mengenai pengaruh pengetahuan dan RPPs terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan

daerah. Sampel akhir dari penelitian ini adalah 97 anggota DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu. Alat analisisnya berupa regresi berganda. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga variabel, yaitu pengetahuan tentang anggaran, RPPs terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Dari penelitian tersebut disimpulkan bahwa pengetahuan tentang anggaran berpengaruh terhadap peranan DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Sedangkan RPPs tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Sopannah dan Mardiasmo (2003) melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan APBD. Sampel penelitian terdiri dari 44 anggota DPRD Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu di Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan analisis regresi berganda. Variabel penelitian ini terdiri dari partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai variabel moderating, sedangkan pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan APBD masing-masing sebagai variabel independen dan dependen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap pengawasan APBD yang dilakukan oleh dewan. 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

Sopannah dan Wahyudi (2005) meneliti tentang pengawasan keuangan daerah. Sampel dalam penelitian ini ada dua yaitu 44 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berada di wilayah Malang Raya Jawa Timur yang terdiri dari Kota Malang, Kabupaten Malang, dan Kota Batu serta 44 orang masyarakat yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, akademisi, mahasiswa dan media masa. Hipotesis dalam penelitian ini akan diuji dengan menggunakan *multiple regression* untuk masing-masing sampel, yaitu berdasarkan nilai p value, dan R square dan menggunakan *chow test*. Variabel Independen dalam penelitian ini adalah pengetahuan anggaran. Sedangkan variabel dependen dalam penelitian ini adalah pengawasan keuangan daerah (APBD) pada tahap penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Sedangkan akuntabilitas publik, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik dijadikan sebagai variabel moderating.

Hasil dari penelitian ini adalah pertama, pengetahuan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengawasan APBD baik menurut sampel dewan maupun masyarakat. Kedua, interaksi pengetahuan anggaran dengan akuntabilitas publik berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pengawasan APBD baik menurut sampel dewan maupun sampel masyarakat. Ketiga, interaksi pengetahuan anggaran dengan partisipasi masyarakat berpengaruh signifikan terhadap pengawasan APBD menurut dewan, sedangkan menurut masyarakat tidak signifikan. Keempat, interaksi pengetahuan anggaran dengan transparansi kebijakan publik tidak berpengaruh signifikan terhadap

pengawasan APBD baik menurut dewan maupun masyarakat. Terakhir, terdapat perbedaan signifikan antara fungsi pengawasan APBD menurut dewan dan masyarakat.

Robinson (2006) melakukan penelitian tentang pengaruh kualitas anggaran terhadap efektivitas pengawasan anggaran: pengetahuan tentang anggaran sebagai variabel moderating. Penelitian ini menggunakan sampel yang terdiri dari 89 anggota DPRD yang juga menjadi anggota panitia anggaran di 8 Kabupaten/Kota se-Propinsi Bengkulu. Penelitian ini diuji dengan dua alat analisis yaitu regresi linier dan uji interaksi atau juga disebut dengan *moderated regression analysis* (MRA). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas anggaran mempengaruhi (meningkatkan) efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap anggaran, sedangkan untuk variabel pengetahuan tentang anggaran tidak berpengaruh atau bukan sebagai variabel moderating dalam hubungan antara kualitas anggaran terhadap pengawasan anggaran. Walaupun demikian, dari hasil regresi secara langsung antara variabel pengetahuan tentang anggaran terhadap variabel pengawasan anggaran hasilnya menunjukkan adanya pengaruh yang positif dan signifikan.

Roseptalia (2006) juga melakukan penelitian tentang pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderating partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Penelitian ini mengambil sampel anggota Komisi C dan anggota panitia anggaran DPRD Propinsi Jawa Tengah sebanyak 27, dan alat analisis berupa regresi berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan dewan

tentang anggaran berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah, kedua interaksi pengetahuan dewan tentang anggaran dan partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah, dan ketiga interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dan transparansi kebijakan publik berpengaruh positif terhadap pengawasan keuangan daerah.

Studi yang dilakukan oleh Coryanata (2007) tentang pengawasan keuangan daerah oleh anggota DPRD di Provinsi Bengkulu. Jumlah sampel akhir yaitu 30 anggota dewan di Komisi C. Alat analisis yang digunakan adalah analisis berganda (*multiple regression*). Variabel independen dalam penelitian ini terdiri dari: pengetahuan dewan tentang anggaran, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi kebijakan publik. Variabel dependen adalah pengawasan keuangan daerah (APBD). Penelitian ini membuktikan adanya pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan publik pada anggota dewan DPRD di kota Bengkulu yang sangat signifikan. Serta semua variabel yang peneliti turunkan yaitu partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik serta akuntabilitas, yang disebut dengan variabel moderating, semuanya ikut mempengaruhi hubungan antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan publik.

Werimon, Ghazali, dan Nazir (2007) menguji pengaruh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik terhadap hubungan antara pengetahuan Dewan tentang anggaran dengan pengawasan keuangan daerah (APBD), yang di moderasi oleh partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik. Variabel independen dalam penelitian ini adalah pengetahuan Dewan

tentang anggaran dan variable dependennya adalah pengawasan keuangan daerah (APBD). Sampel dalam penelitian ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) se-Provinsi Papua periode 1999-2009, dengan jumlah responden sebanyak 313. Penelitian ini menggunakan alat analisis berupa *multiple regression*. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif signifikan antara variabel pengetahuan dengan pengawasan keuangan daerah (APBD), dan interaksi antara pengetahuan dewan tentang anggaran dengan partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik berpengaruh negatif signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD).

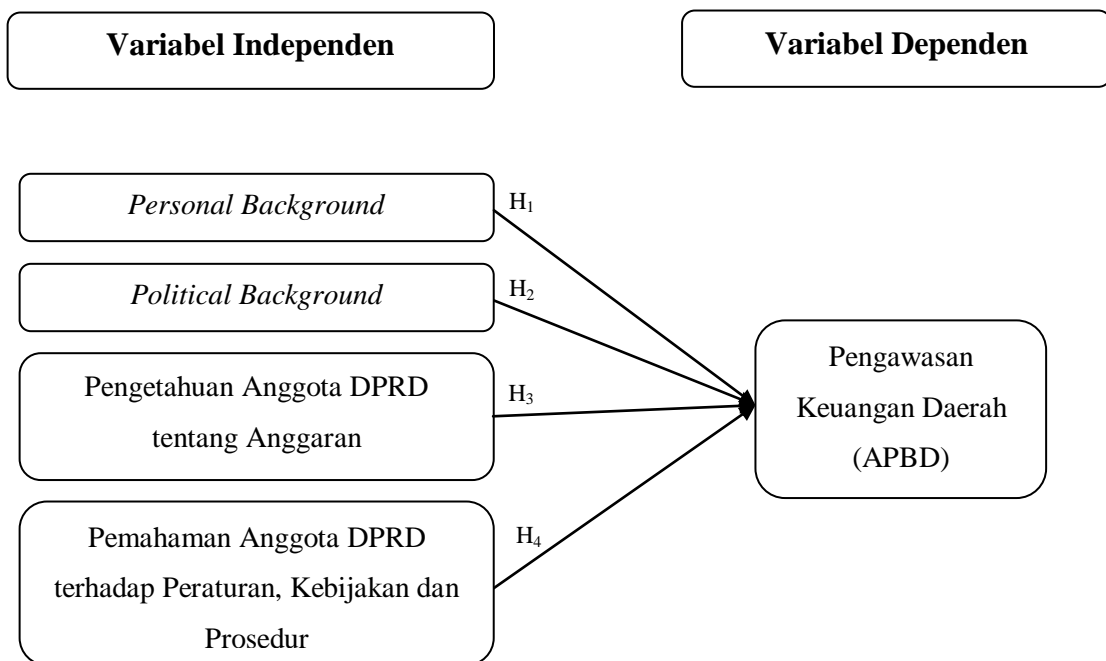
Winarna dan Murni (2007) menguji pengaruh *personal background*, *political background* dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah sampel penelitian terdiri dari 85 anggota panitia anggaran DPRD se-eks Karisidenan Surakarta yang meliputi 7 Kabupaten yaitu Kabupaten Sragen, Karanganyar, Sukoharjo, Wonogiri, Klaten, Boyolali dan Kota Surakarta dan Kabupaten/Kota se-Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang meliputi 5 Kabupaten yaitu: Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kota Yogyakarta. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Multivariate Analysis of Variance* (MANOVA). Variabel dependen yang digunakan adalah peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban sedangkan variabel independennya terdiri dari *personal background*, *political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran. Hasil penelitian ini memberikan bukti

empiris bahwa pengetahuan dewan tentang anggaran memiliki pengaruh signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawalan keuangan daerah. Sedangkan *personal background* dan *political background* secara umum tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

## 2.4 Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka pemikiran teoritis ini digunakan untuk menjelaskan pengaruh antara variabel independen yang terdiri dari *personal background*, *political background*, pengetahuan tentang anggaran, serta pemahaman dewan terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan terhadap variabel dependen yang berupa pengawasan keuangan daerah. Berdasarkan landasan teori di atas dapat disusun kerangka pemikiran teoritis dapat dilihat pada gambar 2.1 sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**



## 2.5 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan gambar di atas dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang diduga dapat mempengaruhi kapabilitas DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD) di antaranya ada empat yaitu *personal background*, *political background*, pengetahuan tentang anggaran, dan pemahaman dewan terhadap peraturan, prosedur serta kebijakan publik.

### 2.3.1 Pengaruh *Personal Background* terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

*Personal background* merupakan latar belakang diri dari yang melekat pada seorang individu. Latar belakang diri ini meliputi banyak aspek antara lain seperti nama, jenis kelamin, usia, agama, latar belakang pendidikan dan lain sebagainya. Dalam penelitian ini *personal background* yang dimaksud adalah *personal background* dari anggota DPRD periode 2009-2014 yaitu latar belakang diri dari anggota dewan yang meliputi jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, bidang pendidikan, pengalaman pekerjaan anggota dewan, dan pengalaman organisasi.

*Personal background* berkaitan erat dengan kualitas sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang semakin berkualitas akan mampu memberikan kontribusi secara optimal dalam upaya pencapaian tujuan organisasi (Winarna, 2007). Semakin anggota DPRD memiliki *personal background* yang tinggi maka pengawasan keuangan daerah yang dilakukannya juga semakin maksimal. Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa variabel *personal background* berpengaruh

positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Penelitian yang dilakukan oleh Winarna dan Murni (2007) menemukan bukti empiris bahwa *personal background* tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah (APBD). Dari uraian di atas maka hipotesis yang diajukan adalah:

***H<sub>1</sub> : Personal background* berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).**

### **2.3.2 Pengaruh *Political Background* terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

*Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Berbicara mengenai politik, tentu saja tidak lepas dari partai politik. Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background* seperti individu yang ada didalamnya. Karakteristik utama dari *political background* adalah terkait dengan nilai. Nilai merupakan prinsip dasar yang dijadikan sebagai pedoman hidup individu.

Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRD diharuskan mengikuti aturan kerja yang telah ditetapkan sesuai bidang masing-masing, di sinilah latar belakang politik terkadang menyebabkan perbedaan sudut pandang bahkan terjadinya perselisihan. Seorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan. Menurut La Palombara (1974) dalam Winarna dan Murni (2007) terdapat beberapa faktor

yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih. Semakin seorang anggota DPRD memiliki *political background* yang lebih baik maka pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah (APBD) akan semakin berkualitas dan baik. Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa *personal background* berpengaruh positif terhadap kapabilitas DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Namun, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Witono dan Baswir (2003) menyatakan bahwa *political background* berpengaruh terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Dari uraian di atas maka hipotesis yang diajukan adalah:

***H<sub>2</sub> : Political background* berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).**

### **2.3.3 Pengaruh Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

Pengetahuan merupakan persepsi responden tentang anggaran (RAPBD/APBD) dan deteksi terhadap pemborosan atau kegagalan, dan kebocoran anggaran. Sedangkan Nur dan Bambang (1999) dalam Winarna dan Murni (2007) menyebutkan bahwa pengetahuan pada dasarnya merupakan hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berpikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak. Dengan demikian pengetahuan tentang sesuatu

merupakan dasar bagi siapa saja dalam melakukan suatu tindakan atau bersikap terhadap sesuatu tersebut. Pengalaman dan pengetahuan yang tinggi akan sangat membantu seseorang dalam memecahkan persoalan yang dihadapinya sesuai dengan kedudukan anggota DPRD Sebagai wakil rakyat. Semakin luas pengetahuan anggota dewan tentang anggaran maka semakin besar kapabilitas anggota dewan tersebut dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Sehingga dapat dirumuskan bahwa pengetahuan anggota dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Dalam Yudoyono (2000) menyatakan, bahwa DPRD akan mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif serta menempatkan kedudukannya secara proposional jika setiap anggota mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi teknis penyelenggaraan pemerintah, kebijakan publik. Dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota Dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran. Pengetahuan DPRD tentang anggaran dapat meningkatkan kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Dari uraian di atas maka hipotesis yang diajukan adalah:

**$H_3$  : Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).**

#### **2.3.4 Pengaruh Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Prosedur, dan Kebijakan terhadap Kapabilitas Anggota DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)**

Peraturan digunakan untuk menjelaskan tindakan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak. Prosedur mengindikasikan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan. Sedangkan kebijakan merupakan pernyataan umum sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan. Peraturan, kebijakan dan prosedur ini berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD) agar berjalan secara efektif sehingga memastikan apakah pelaksanaan keuangan daerah (APBD) telah sesuai dengan tujuan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Adanya peraturan dan undang-undang juga berpengaruh terhadap perilaku organisasional karena besarnya eksistensi dari organisasi dan hal tersebut berhubungan dengan kegiatan harian dalam kerangka peraturan yang akan mempengaruhi peraturan pusat dan peraturan daerah. Semakin paham anggota dewan terhadap peraturan, prosedur, dan kebijakan tentang keuangan daerah (APBD) maka anggota DPRD tersebut akan semakin kapabel dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD). Sehingga dapat dirumuskan bahwa pemahaman dewan terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan yang ada berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Namun demikian, jumlah peraturan, prosedur dan kebijakan yang berlebihan dapat berpengaruh terhadap disfungsi individu dan organisasi,

serta membunuh inisiatif individu, mengeliminasi perilaku *risk-taking*, mengurangi kepuasan kerja serta memicu sinisme dan persaingan. Fakta juga menunjukkan bahwa salah satu fungsi anggota DPRD adalah untuk membuat dan melaksanakan peraturan dan kebijakan daerah itu sendiri, sehingga posisi DPRD diartikan sebagai posisi politik. Sehingga adanya peraturan, prosedur dan kebijakan tersebut memiliki pengaruh negatif terhadap pengawasan keuangan daerah atau APBD (Witono dan Baswir, 2003).

Indriani dan Baswir (2003) juga membuktikan bahwa peraturan, prosedur dan kebijakan (RPPs) tidak berpengaruh signifikan terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Semakin banyak peraturan, prosedur, dan kebijakan yang ada, maka akan memberikan kecenderungan pada anggota dewan untuk lebih banyak lagi melanggar peraturan, prosedur, dan kebijakan tersebut. Dari uraian di atas maka hipotesis yang diajukan adalah:

**$H_4$  : Pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan berpengaruh positif terhadap kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).**

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.6 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional**

##### **3.1.1 Variabel Dependen (Y)**

Variabel dependen adalah variabel yang menjadi perhatian utama peneliti (UmaSekaran, 2003). Dalam penelitian ini variabel dependen yang digunakan adalah Pengawasan keuangan daerah (APBD). Pengawasan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengawasan terhadap anggaran yang mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di luar eksekutif dalam hal ini adalah DPRD, untuk mengawasi anggaran. Fungsi pengawasan hendaknya dilakukan oleh DPRD pada saat perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan APBD. Pengawasan anggaran diukur dengan menggunakan kuesioner yang dikembangkan oleh Sopanah (2003). Variabel ini menggunakan 9 item pernyataan yang menanyakan aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh setiap anggota DPRD pada setiap tahapan APBD.

Variabel ini diukur dengan menggunakan Skala Likert. Skala Likert adalah metode pengukuran yang berisi beberapa alternatif kategori pendapat yang memungkinkan bagi responden untuk memberi alternatif penilaian (Indriantoro & Supomo, 1999) dalam (Winarna dan Murni, 2007) yang sesuai dengan sikap dan tindakan yang dilakukan atas pernyataan yang diajukan. Pengukuran variabel dengan skala 1 sampai dengan 5, yaitu: 1= tidak pernah; 2= jarang; 3= kadang-

kadang; 4= sering; dan 5= selalu. Jawaban item pernyataan tersebut memiliki nilai kisaran 9 – 45.

### **3.1.2 Variabel Independen (X)**

Variabel independen adalah variabel yang mempengaruhi variabel dependen, baik pengaruh positif maupun negatif. Variabel independen (X) yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

#### *1. Personal Background (X<sub>1</sub>)*

*Personal background* merupakan latar belakang diri dari yang melekat pada seorang individu. Variabel *personal Background* meliputi beberapa dimensi, yaitu: jenis kelamin, usia, agama, tingkat pendidikan, bidang pendidikan, latar belakang pekerjaan, pengalaman organisasi. Dimensi tersebut didasarkan pada penelitian yang dikembangkan oleh Winarna dan Murni (2007). Variabel ini diukur dengan skala nominal.

#### *2. Political Background (X<sub>2</sub>)*

*Political background* merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Variabel ini meliputi beberapa dimensi, yaitu: pengalaman politik, pengalaman di DPRD, latar belakang partai politik, latar belakang ideologi partai politik, asal komisi, jabatan di partai politik, jabatan di DPRD, dan jumlah partai politik yang pernah diikuti. Dimensi tersebut didasarkan pada penelitian yang dikembangkan oleh Winarna dan Murni (2007). Variabel ini diukur dengan skala nominal.

### 3. Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran ( $X_3$ )

Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran merupakan persepsi responden tentang anggaran (RAPBD/APBD) dan deteksi terhadap pemborosan atau kegagalan, dan kebocoran anggaran. Instrumen pengukuran pengetahuan anggaran dilakukan dengan menanyakan pengetahuan dan pemahaman anggota DPRD tentang RAPBD/APBD dalam konteks anggaran yang berbasis kinerja. Variabel ini diukur dengan menggunakan 10 item pernyataan yang dikembangkan oleh Sopanah (2003). Variabel ini diukur dengan menggunakan skala likert dengan rentang nilai antara 1 sampai 5, yaitu: 1= tidak pernah; 2= jarang; 3= kadang-kadang; 4= sering; dan 5= sangat sering. Jawaban item pernyataan tersebut memiliki nilai kisaran 10-50.

### 4. Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan, dan Prosedur ( $X_4$ ).

Peraturan menjelaskan tindakan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak. Prosedur mengindikasikan serangkaian strategi untuk mencapai tujuan. Sedangkan kebijakan merupakan pernyataan umum sebagai pedoman dalam pengambilan keputusan. Variabel ini diukur dengan menanyakan tingkat pemahaman anggota DPRD tentang peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan ini dikembangkan oleh penulis dengan mengacu pada Peraturan dan Undang-Undang tentang pengawasan, serta mempertimbangkan fungsi pengawasan pada setiap tahapan APBD yakni mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada tahap pelaporan.

Variabel ini menggunakan 15 item pernyataan yang diukur dengan menggunakan skala likert dengan rentang nilai antara 1 sampai 5, yaitu: 1= tidak pernah; 2= jarang; 3= kadang-kadang; 4= sering; dan 5= sangat sering. Masing-masing item pernyataan terdiri dari lima peraturan dan Undang-Undang sehingga jawaban item pernyataan tersebut memiliki nilai kisaran 75-375. Peraturan dan Undang-Undang tersebut terdiri dari:

- a. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- c. Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### **3.7 Populasi, Sampel dan Teknik Pengambilan Sampel**

Populasi dari penelitian ini adalah seluruh anggota DPRD Kabupaten/Kota Se-Eks Karesidenan Semarang dan Se-Eks Karesidenan Pati. Dengan menggunakan metode *purposive sampling* yaitu pemilihan sampel secara tidak acak yang informasinya diperoleh dengan menggunakan pertimbangan tertentu dimana umumnya disesuaikan dengan tujuan atau masalah penelitian. Oleh karena itu, sampel yang dipilih dalam penelitian ini adalah seluruh anggota DPRD periode 2009-2014 di 4 Kabupaten dan Kota Se-Eks Karesidenan Semarang, meliputi Kabupaten Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, dan Kota Semarang serta 1 Kabupaten Se-Eks Karesidenan Pati yaitu DPRD Kabupaten Kudus. DPRD Kota/Kabupaten tersebut merupakan DPRD yang berada di wilayah Karesidenan Semarang dan Karesidenan Pati. Selain itu, seluruh anggota DPRD tersebut melakukan fungsi pengawasan keuangan daerah (APBD).

### **3.8 Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer. Data primer merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara langsung melalui penyampaian kuesioner kepada responden di lingkungan DPRD yang terdiri dari DPRD Kota Semarang, DPRD Kabupaten Semarang, DPRD Kabupaten Kendal, DPRD Kabupaten Demak, dan DPRD Kabupaten Kudus.

### **3.9 Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data primer dari responden dilakukan dengan survei, yaitu dengan cara mengumpulkan data pokok (data primer) dari suatu sampel

dengan menggunakan instrumen kuisisioner dengan cara memberikan daftar pernyataan tertulis kepada responden. Setiap paket kuisisioner terdiri dari dua bagian yang harus dijawab oleh responden dengan mengikuti perintah yang terdapat didalam setiap bagian. Bagian pertama berisi pernyataan yang berhubungan dengan *personal background* dan *political background* dari responden yang meliputi jenis kelamin, pendidikan, jabatan, pengalaman politik, pengalaman di DPRD, latar belakang partai politik, dan lain-lain. Bagian kedua adalah pernyataan yang berhubungan dengan pengetahuan dewan tentang anggaran, pemahaman dewan terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan, serta pengawasan keuangan daerah.

Metode penyebaran kuisisioner adalah *Personally Administered Questionnaires*, yaitu penggunaan kuisisioner yang disampaikan dan dikumpulkan oleh peneliti dengan menemui responden secara langsung, sehingga peneliti dapat memberikan penjelasan seperlunya kepada responden mengenai hal-hal yang belum dimengerti oleh responden. Selain itu juga, penyebaran kuisisioner juga di tinggal di kantor DPRD. Hal ini disebabkan karena kesibukan anggota DPRD pada akhir tahun sehingga kurang terdapat kesulitan untuk ditunggu secara langsung.

### **3.5 Metode Analisis Data**

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini diolah kemudian dianalisis dengan alat statistik sebagai berikut:

### **3.5.5 Uji Statistik Deskriptif**

Statistik deskriptif digunakan untuk mendeskripsikan variabel-variabel dalam penelitian ini. Alat analisis yang digunakan adalah rata-rata (*mean*), standar deviasi, maksimum dan minimum. (Ghozali, 2007). Statistik deskriptif menyajikan ukuran-ukuran numerik yang sangat penting bagi data sampel.

### **3.5.6 Uji Kualitas Data**

Penelitian yang mengukur variabel dengan menggunakan instrumen dalam kuesioner harus dilakukan pengujian kualitas terhadap data yang diperoleh dengan uji validitas dan reliabilitas. Uji reliabilitas dan validitas dilakukan untuk mengetahui ketepatan alat ukur dalam mengukur objek yang diteliti.

#### **3.5.2.1 Uji Reliabilitas**

Uji reliabilitas dilakukan untuk mengetahui apakah jawaban responden terhadap pernyataan-pernyataan yang diajukan memiliki tingkat kestabilan yang tinggi dari waktu ke waktu atau tidak. Pengukuran reliabilitas dalam penelitian ini menggunakan *coefficient cronbach's alpha*. *Cronbach's alpha* merupakan teknik pengujian konsistensi reliabilitas antar item yang paling populer dan menunjukkan indeks konsistensi reliabilitas yang cukup sempurna, semakin tinggi koefisien alpha, berarti semakin baik pengukuran suatu instrumen (Sekaran, 2000:206). Suatu variabel dapat dikatakan reliabel jika memberikan nilai Cronbach Alpha > 0.60 (Nunnally, 1967 dalam Ghozali, 2007).

### **3.5.2.2 Uji Validitas**

Uji validitas digunakan untuk mengukur sah atau valid tidaknya suatu kuesioner. Suatu kuesioner dikatakan valid jika pernyataan pada kuesioner mampu untuk mengungkapkan sesuatu yang akan diukur oleh kuesioner tersebut. Pengujian validitas dalam penelitian ini menggunakan korelasi *bivariate* antara masing-masing skor tiap-tiap item pernyataan dengan skor total seluruh pernyataan dalam kuesioner (Ghozali, 2007).

### **3.5.7 Uji Asumsi Klasik**

Pengujian asumsi klasik yang digunakan adalah Uji Normalitas, Uji Multikolinearitas, dan Uji Heteroskedastisitas.

#### **3.5.3.1 Uji Normalitas**

Uji normalitas dilakukan untuk mengetahui apakah dalam model regresi, variabel-variabel memiliki distribusi normal. Data yang terdistribusi normal akan memperkecil kemungkinan terjadinya bias. Salah satu cara termudah untuk melihat normalitas residual adalah dengan melihat grafik histogram yang membandingkan antara data observasi dengan distribusi yang mendekati distribusi normal. Namun ada metode yang lebih handal adalah dengan melihat normal *probability plot* yang membandingkan distribusi kumulatif dari distribusi normal. Distribusi normal akan membentuk satu garis lurus diagonal, dan plotting data residual akan dibandingkan dengan garis diagonal, jika distribusi data residual normal, maka garis yang menggambarkan data yang sesungguhnya akan mengikuti garis diagonalnya. Jika kondisi di atas tidak terpenuhi maka data yang

tersedia untuk analisis regresi linear berganda tidak memenuhi asumsi normalitas (Ghozali, 2007).

Selain itu, pengujian normalitas dapat dilakukan dengan uji statistik *One Sampel Kolmogorov Smirnov*. Dasar pengambilan keputusan dari uji normalitas dengan uji statistik *One Sampel Kolmogorov Smirnov* adalah (Ghozali, 2007):

1. Jika hasil *One Sampel Kolmogorov Smirnov* diatas tingka signifikansi 0,05 menunjukkan pola distribusi normal, maka model regresi memenuhi asumsi normalitas, dan
2. Jika hasil *One Sampel Kolmogorov Smirnov* di bawah tingkat signifikansi 0,05 tidak menunjukkan pola distribusi normal, maka model regresi memenuhi asumsi normalitas.

### **3.5.3.2 Uji Multikolinearitas**

Uji multikolinearitas bertujuan untuk menguji apakah model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel independen, maka uji jenis ini hanya diperuntukan untuk penelitian yang memiliki variabel independen lebih dari satu. Multikolinearitas dapat dilihat dengan menganalisis nilai VIF (*Variance Inflation Factor*). Suatu model regresi menunjukkan adanya multikolinearitas jika:

1. Tingkat korelasi  $> 95\%$ ,
2. Nilai *Tolerance*  $< 0,10$ , atau
3. Nilai VIF  $> 10$ .

Model regresi yang baik seharusnya tidak terjadi korelasi atau tidak terjadi multikolinearitas antar variabel independen (Ghozali, 2007).

### 3.5.3.3 Uji Heteroskedastisitas

Uji heteroskedastisitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan varians dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain. Jika varians dari residual satu pengamatan ke pengamatan lain tetap, maka disebut homoskedastisitas dan jika berbeda disebut heteroskedastisitas. Model regresi yang baik adalah yang berjenis homoskedastisitas atau tidak terjadi heteroskedastisitas (Ghozali, 2007).

Uji statistik yang digunakan adalah uji *Scatterplot*. Uji *Scatterplot* digunakan untuk mendeteksi ada atau tidaknya heteroskedastisitas yaitu dengan melihat grafik plot antara nilai prediksi variabel terikat (dependen) yaitu ZPRED dengan residualnya SRESID. Deteksi ada atau tidaknya heteroskedastisitas dapat dilakukan dengan melihat ada atau tidaknya pola tertentu pada grafik *Scatterplot* antara SRESID dan ZPRED dimana sumbu Y adalah Y yang telah diprediksi, dan sumbu X adalah residual (Y prediksi-Y sesungguhnya) yang telah di-*studentized*. Dasar analisisnya adalah (Ghozali, 2007):

1. Jika ada pola tertentu, seperti titik-titik yang ada membentuk pola tertentu yang teratur (bergelombang, melebar kemudian menyempit), maka mengindikasikan telah terjadi heteroskedastisitas.
2. Jika tidak ada pola yang jelas, serta titik-titik menyebar di atas dan di bawah angka 0 pada sumbu Y, maka tidak terjadi heteroskedastisitas.

### 3.5.8 Uji Hipotesis

Pengujian hipotesis dilakukan secara multivariate dengan menggunakan regresi berganda. Analisis regresi berganda digunakan untuk menguji pengaruh dua atau lebih variabel independen terhadap variabel dependen (Ghozali, 2007).

Regresi berganda digunakan untuk menguji apakah variabel-variabel independen *personal background* ( $X_1$ ), *political background* ( $X_2$ ), pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran ( $X_3$ ), serta pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, kebijakan, dan prosedur tentang keuangan daerah (APBD) ( $X_4$ ) mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

Model regresi berganda yang digunakan untuk menguji hipotesis sebagai berikut:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + e$$

#### Keterangan :

Y = Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

$X_1$  = *Personal Background*

$X_2$  = *Political Background*

$X_3$  = Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran

$X_4$  = Pemahaman Anggota DPRD terhadap Peraturan, Kebijakan dan  
Prosedur tentang keuangan Daerah (APBD)

$\beta$  = Koefisien regresi

e = error

Pengujian hipotesis ini dapat dilakukan dengan menggunakan Uji *Goodness of Fit Model*. Uji *Goodness of Fit Model* digunakan untuk mengukur ketepatan fungsi regresi sampel dalam menaksirkan nilai aktual. Secara statistik, terdapat dua cara untuk mengukur *goodness of fit*, yaitu dari nilai koefisien determinasi, nilai statistik F dan nilai statistik t.

#### **3.5.4.1 Koefisien Determinasi**

Koefisien determinasi ( $R^2$ ) mengukur seberapa jauh kemampuan model dalam menerangkan variasi variabel dependen. Semakin nilai  $R^2$  mendekati satu maka variabel independen memberikan hampir semua informasi yang dibutuhkan untuk memprediksi variasi variabel dependen. Sebaliknya, jika nilai  $R^2$  semakin kecil maka kemampuan variabel independen dalam menjelaskan variasi dependen sangat terbatas.

#### **3.5.4.2 Uji Signifikansi Simultan (Uji Statistik F)**

Uji F digunakan untuk menunjukkan apakah semua variabel independen yang dimasukkan dalam model mempunyai pengaruh secara bersama-sama terhadap variabel dependen. Uji statistik F merupakan uji model yang menunjukkan apakah model regresi fit untuk diolah lebih lanjut. Pengujian dilakukan dengan menggunakan *significance level* 0,05 ( $\alpha=5\%$ ). Ketentuan penerimaan atau penolakan hipotesis adalah sebagai berikut :

1. Jika nilai signifikansi  $f > 0,05$  maka hipotesis diterima (koefisien regresi tidak signifikan). Ini berarti bahwa secara simultan keempat

variabel independen tersebut tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.

2. Jika nilai signifikansi  $f \leq 0,05$  maka hipotesis ditolak (koefisien regresi signifikan). Ini berarti secara simultan keempat variabel independen tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.

#### **3.5.4.3 Uji Statistik t**

Uji statistik t pada dasarnya menunjukkan seberapa jauh pengaruh satu variabel independen secara individual dalam menerangkan variasi variabel dependen (Ghozali, 2007). Pengujian dilakukan dengan menggunakan *significance level* 0,05 ( $\alpha=5\%$ ). Penerimaan atau penolakan hipotesis dilakukan dengan kriteria sebagai berikut :

1. Jika nilai signifikansi  $t > 0,05$  maka hipotesis ditolak (koefisien regresi tidak signifikan). Ini berarti bahwa secara parsial variabel independen tersebut tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.
2. Jika nilai signifikansi  $t \leq 0,05$  maka hipotesis diterima (koefisien regresi signifikan). Ini berarti secara parsial variabel independen tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel dependen.