

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Memasuki abad 21, hampir seluruh negara diberbagai belahan dunia (termasuk Indonesia) menghadapi tantangan besar dalam upaya meningkatkan sistem demokrasi, desentralisasi dan globalisasi. Jawaban yang tepat untuk menjawab tantangan tersebut, khususnya di Negara Indonesia adalah dengan diterapkannya sistem otonomi daerah di Negeri ini serta perlu dimilikinya tingkat kompetensi aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan baik dalam pengelolaan pelayanan maupun kebijakan (Mustopadidjaja, 2001).

Langkah yang ditempuh dalam pencapaian otonomi daerah ini adalah dengan reformasi. Reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyarakat membawa perubahan dalam kehidupan politik nasional maupun di daerah. Agenda reformasi yang terus-menerus diperjuangkan adalah adanya desentralisasi keuangan dan otonomi daerah. Salah satu kebijakan otonomi daerah yang berhasil digulirkan dalam era reformasi ialah dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Pusat juga telah menerbitkan berbagai Peraturan Perundang-undangan baik berupa Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP).

Pelaksanaan Otonomi Daerah diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-

Undang No. 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Didalamnya terjadi perubahan yang signifikan mengenai hubungan legislatif dan eksekutif di daerah, karena kedua lembaga tersebut memiliki “*kekuatan*” yang sama dan bersifat sejajar menjadi mitra. Tidak hanya itu, Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Pemerintah Pusat dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat serta telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik di Indonesia. Dalam pasal 14 ayat 1 dinyatakan bahwa di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Adapun yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD selanjutnya merupakan seorang anggota dewan akan dapat lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah (Bupati dan Walikota) dalam Rima Rosseptalia (2006).

Dampak lain yang muncul dengan adanya otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah dalam menciptakan *good governance* sebagai prasyarat dengan

mengedepankan akuntabilitas dan transparansi publik. Sehubungan dengan hal itu, maka peran anggota dewan menjadi sangat meningkat dalam mengontrol kebijakan pemerintahan. 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).

Menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Anggaran menjelaskan bahwa:

- 1) Pengawasan atas anggaran dilakukan oleh dewan,
- 2) Dewan berwenang memerintahkan pemeriksaan eksternal di daerah untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan anggaran.

Dalam penelitian ini fungsi dewan yang akan dibahas adalah fungsi pengawasan anggaran. Pengawasan anggaran yang dilakukan oleh anggota dewan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal (Pramono, 2002). Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh anggota dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, seperti *tingkat kompetensi* dan *tingkat pengetahuan* tentang anggaran. Sedangkan, faktor eksternal adalah pengaruh dari pihak luar terhadap fungsi pengawasan oleh anggota dewan yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh anggota dewan, seperti kebijakan publik.

Fenomena yang diangkat oleh peneliti sebagai permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah anggota dewan yang menjabat sekarang ini memiliki tingkat kompetensi dan tingkat pengetahuan yang cukup dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap anggaran yang berkualitas. Mengapa penulis mengangkat isu

ini, karena dilatarbelakangi oleh sejarah perkembangan sistem pemilihan umum aparatur Negara Indonesia yang terjadi dari dulu sampai sekarang. Pemilihan Umum aparatur pemerintahan yang sekarang terjadi merupakan pemilihan umum dengan sistem demokrasi proporsional terbuka. Dimana, itu memberikan pengertian bahwa setiap warga Negara Indonesia mempunyai kedaulatan untuk dipilih dan memilih pemimpin negara, pejabat daerah hingga aparatur perwakilan rakyat. Ini menjadi isu yang menarik untuk disoroti, khususnya untuk aparatur perwakilan rakyat yang telah terpilih sekarang ini apakah benar-benar mempunyai kompetensi dan tingkat pengetahuan sebagai seorang perwakilan rakyat yang dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik.

Sejatinya anggota dewan adalah wakil dari partai yang mereka naungi. Pemilu dengan sistem demokrasi proporsional terbuka untuk wakil rakyat dipilih secara langsung oleh masyarakat dan anggota yang terpilih, ditentukan bukan karena nomor urut melainkan dengan suara terbanyak ini tentu membawa angin segar bagi masyarakat Indonesia, karena diyakini anggota dewan hasil pemilu 2009 tersebut ialah wakil rakyat yang sesungguhnya yang dapat peduli dan memperjuangkan aspirasi rakyat serta memiliki kapasitas, kompetensi, integritas dan moral yang baik (Parlementaria, th.xl, no.70). Dari semuanya itu, tetap ada yang perlu disoroti yaitu benarkah sistem suara terbanyak akan menghasilkan anggota dewan (DPR, DPD, dan DPRD Kota/Kabupaten) yang lebih berkualitas, berkompeten, memiliki pengetahuan atas tugas dan fungsi yang harus dijalankan sebagai seorang anggota dewan serta dekat dengan rakyat? Seperti yang marak diperbincangkan akhir-akhir ini mengenai anggota dewan yang seakan lupa dengan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat, khususnya dalam bidang pemakaian dan pembelanjaan anggaran yang dinilai terlalu

berlebihan. Selain itu juga, kini kian marak anggota dewan yang terlibat dengan masalah hukum akibat terkait dengan kasus korupsi. Apakah anggota dewan yang menjadi wakil rakyat sekarang ini benar-benar memiliki kompetensi sebagai dewan?

Tidak hanya itu, mengenai bursa pencalonan menjadi anggota dewan juga menjadi pembahasan yang menarik. Karena, setiap anggota masyarakat yang ingin menjadi wakil rakyat bisa mengajukan diri dalam bursa pencalonan asalkan memenuhi persyaratan pendidikan, latar belakang profesi, tercatat sebagai kader partai (walaupun tidak dilihat lamanya duduk sebagai kader partai) dan memiliki pengetahuan khusus sebagai wakil rakyat tidak begitu diperhitungkan selama mereka lolos kualifikasi persyaratan yang diajukan partai politik ditempatnya bernaung serta persyaratan yang akan diajukan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Sistem demokrasi proporsional terbuka memungkinkan siapapun masyarakat dapat menjadi wakil rakyat asalkan memenuhi persyaratan yang diajukan baik oleh Partai maupun KPU, ini membuat banyak figur-figur publik yang bukan dari kalangan akademisi dan praktisi bidang hukum (pemerintahan), ekonomi dan sosial-budaya, banyak yang turun dan beralih profesi menjadi wakil rakyat seperti: *public figure*, komedian, pebisnis, ibu rumah tangga dan masih banyak juga yang lainnya. Tanpa untuk bermaksud menyudutkan salah satu profesi tersebut, tetapi apakah tidak lebih baik jika anggota dewan tersebut memiliki latar belakang pendidikan dan profesi yang sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dewan dalam komisi, salah satunya ialah sebagai salah satu fungsi penyusun dan pengawas anggaran daerah sehingga anggaran daerah tersebut menjadi berkualitas. Maraknya kasus korupsi uang Negara yang melibatkan sejumlah anggota dewan akhir-akhir ini dibandingkan atas prestasi dan kebijakan-kebijakan insentif yang berpihak pada masyarakat, itu menjadikan

masyarakat memberikan citra negatif pada anggota dewan saat ini. Untuk itu perlu dilihat dan dikaji lebih mendalam mengenai kompetensi dan pengetahuan yang dimiliki oleh anggota dewan untuk mendukung kinerjanya diparlemen.

Menariknya isu mengenai anggota dewan ini, khususnya mengenai fungsi yang dimiliki yaitu fungsi pengawasan, membuat masyarakat khususnya dari bidang pendidikan tertarik untuk membuat penelitian mengenai anggota dewan sebagai objek yang ditelitinya. Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan seperti penelitian milik: (1) Iman Abdurachman (2009) dengan judul “pengaruh kompetensi aparatur terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah.” Hasil penelitiannya membuktikan bahwa kompetensi memiliki hubungan terhadap kualitas laporan keuangan organisasi perangkat daerah. (2) Rima Rosseptalia (2006) berjudul “pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan variabel moderator partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik”. (3) Jaka Winarna dan Sri Murni (2006) mengenai “pengaruh *personal background, political background*, dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah” serta Farid Rachmad (2009) mengenai “pengaruh fungsi pengawasan keuangan daerah oleh DPRD terhadap efektivitas pengelolaan keuangan satuan kerja perangkat daerah.” Hasil yang diperlihatkan dari penelitian-penelitian tersebut menunjukkan adanya pengaruh kualitas anggota dewan terhadap kinerja yang dihasilkannya.

Dari fenomena dan penelitian-penelitian yang telah diungkapkan diatas, penulis termotivasi untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui kontinuitas dan konsistensi dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, terhadap skripsi dengan judul **“Pengaruh Tingkat Profesionalisme (Kompetensi**

**dan Tingkat Pengetahuan) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandung Terhadap Pengawasan Suatu Anggaran Yang Berkualitas”.**

Dalam penelitian ini, penulis membatasi fokus pada tingkat profesionalisme kedalam dua bagian pokok yaitu kompetensi dan tingkat pengetahuan yang dimiliki anggota dewan terhadap pengawasan suatu anggaran daerah yang berkualitas.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan tersebut, maka rumusan masalah yang bertujuan untuk mendapatkan pembahasan secara mendalam dan terperinci sehingga pihak yang membaca penelitian ini dapat mengerti sepenuhnya masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah tingkat profesionalisme (kompetensi) berpengaruh terhadap peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandung dalam pengawasan suatu anggaran yang berkualitas ?
2. Apakah tingkat profesionalisme (tingkat pengetahuan) berpengaruh terhadap peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bandung dalam pengawasan suatu anggaran yang berkualitas ?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah tingkat profesionalisme (kompetensi) berpengaruh terhadap peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung dalam pengawasan suatu anggaran yang berkualitas.

2. Untuk mengetahui apakah tingkat profesionalisme (tingkat pengetahuan) berpengaruh terhadap peran Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung dalam pengawasan suatu anggaran yang berkualitas.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan dan bermanfaat kepada pihak-pihak yaitu diantaranya:

1. **Bagi Pemerintah Daerah dan Masyarakat Umum**, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai bagaimana peranan DPRD dalam pengawasan anggaran yang berkualitas, sehingga akan dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi dan menilai kinerja DPRD.
2. **Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) khususnya Kota Bandung**, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peranan DPRD dalam pengawasan anggaran yang berkualitas dalam rangka mewujudkan *good governance*. Sehingga, Anggota DPRD diharapkan dapat membuat program yang berkontribusi pada peningkatan kualitas dan kapabilitasnya.
3. **Bagi Partai Politik**, hasil penelitian diharapkan menjadi masukan atau acuan dalam melakukan evaluasi dan seleksi terhadap kader/calon legislatif bagi masing-masing partai.
4. **Bagi Akademisi**, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi khususnya dalam sektor publik di Indonesia terutama sistem pengendalian manajemen didalam sektor publik dan juga dalam pengukuran kinerjanya.