

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Teori peran

Definisi peran menurut Ralph Linton (1936) adalah sebagai aspek dinamis dari suatu status. Bahwa, setiap status dalam masyarakat memiliki peran yang sangat melekat dan setiap peran melekat pada status. Ralph Linton (1936) juga mengasumsikan bahwa status sebagai kumpulan hak dan kewajiban. Selanjutnya status dilihat sebagai posisi dan peran sebagai serangkaian hak dan kewajiban yang diharapkan.

Menurut Siegel dan Helena (1989) mendefinisikan peran secara sederhana yakni peran membedakan perilaku orang yang menduduki posisi-posisi organisasi tertentu dan berfungsi untuk menyatukan kelompok dengan menyediakan untuk spesialisasi dan koordinasi fungsi.

Peran dapat disimpulkan sebagai suatu identitas yang menggambarkan individu bagaimana perlu bertindak dalam situasi khusus. Oleh karena itu setiap orang perlu memahami masing-masing perandalan organisasi.

2.1.2 Fungsi DPRD

Pada sistem pemerintah 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 dalam prinsip “*checks and blance*” 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.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang berdaya guna, serta transparansi dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPRD adalah badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan 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 kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. 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. Dalam hal ini, peran yang dilakukan anggota DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui kebijakan tersebut, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara yakni, 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).

2. Fungsi Penganggaran

Penganggaran merupakan proses penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama pemerintah daerah. Dalam hal ini DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, dan bukan reaktif dan juga 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.

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.

Pengawasan tersebut bukan berarti pemeriksaan, tetapi 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. Yang berarti bahwa, pengawasan yang dilakukan DPRD merupakan pengawasan eksternal pada pencapaian sasaran APBD.

Bagi pemerintah daerah, adanya pengawasan yang efektif dari DPRD akan bermakna positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD melalui alat kelengkapan dan mekanisme kerja yang dimiliki merupakan suatu pertanggungjawaban posisi DPRD sebagai lembaga 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 pemerintah serta pembangunan. Pengawasan juga dapat berlangsung pada berbagai tingkat kebijakan. Program, proyek, maupun kasus yang ada sepanjang memiliki arti penting secara politik strategis.

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

1. 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 secara konsisten.

2. Pengawasan mengaktualisasi pelaksanaan etika tata pemerintah yang baik dan demokrasi (*good governance*).

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.

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. Menurut Indriani dan Baswir (2003) menyatakan bahwa pengawasan keuangan daerah (APBD) harus dimulai dari proses perencanaan hingga pada proses pelaporan. Fungsi pengawasan tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Perencanaan

Pada tahap ini DPRD memiliki peran dalam melakukan kegiatan, yakni:

- 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), dan
- d. 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 ini diimplementasikan dengan mengevaluasi laporan realisasi APBD secara keseluruhan (APBD tahunan) dengan memeriksa laporan APBD dan catatan APBD juga inspeksi lapangan.

2.1.3 Keuangan daerah

Pada 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, 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 (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah 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 pada pengawasan keuangan daerah yang dilakukan oleh DPRD.

2.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

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

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 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.

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-rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut (Hanson, 1996).

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 kepatuhan.

6. Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurut Henley (2003) siklus anggaran diklasifikasikan menjadi empat tahap, yaitu terdiri dari tahap persiapan, ratifikasi, implementasi, dan evaluasi

Dilihat dari siklus tersebut adapun prinsip-prinsip dasar (azas) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Prinsip-prinsip (azas) dasar yang berlaku di bidang pengelolaan anggaran daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

a. Kesatuan

Azas ini menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen.

b. Universalitas

Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

c. Tahunan

Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.

d. Spesialitas

Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

e. Kas

Azas ini menghendaki anggaran satu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang ke kas daerah. Dalam undang-undang Nomor 17 tahun 2003, dilaksanakan selambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis arkual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran 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).

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, 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-undang lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah. Berdasarkan dari undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa

pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh DPRD yang berfokus kepada pengawasan pelaksanaan APBD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD wujudnya adalah dengan melihat, dan mencermati pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh SKPD, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konstituen. Apabila ada dugaan dilakukan penyimpangan, dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Memberitahukan kepada kepala daerah untuk ditindak lanjuti oleh Satuan Pengawas Internal.
- b. Membentuk pansus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (kepolisian, kejaksaan, dan KPK) (Finandita, 2010).

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 pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya juga disebutkan bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri atas pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (pengawasan legislatif) bisa dilakukan secara *preventif dan represif*, serta secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan pengawasan APBD adalah untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan, dan menjaga agar pelaksanaan APBD sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan.

(Alamsyah, 1997). 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 pemerintah daerah. Mengenai hak meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Hal ini merupakan hal yang strategis bagi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Dengan demikian, DPRD mempunyai fungsi yang penting dan semakin luas dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

2.1.6 Kinerja

Gibson (1999) menyatakan bahwa kinerja adalah hasil yang diinginkan dari perilaku. Kinerja individu merupakan dasar dari kinerja organisasi. Penilaian kinerja mempunyai peranan penting dalam peningkatan motivasi ditempat kerja. Penilaian kinerja ini pada dasarnya merupakan faktor utama guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan, kinerja merupakan sebagai hasil yang dicapai oleh seseorang selama periode tertentu pada bidang pekerjaan tertentu.

Robbins (1996) kinerja pegawai dapat dilihat dalam tiga kriteria, yaitu:

1. Hasil-hasil tugas individu.

Menilai hasil tugas pegawai dapat dilakukan pada suatu badan usaha yang sudah menetapkan standar kinerja sesuai dengan jenis pekerjaan, yang dinilai

berdasarkan periode tertentu. Bila individu dapat mencapai standar yang ditentukan berarti hasil tugasnya baik.

2. Perilaku.

Perusahaan ataupun instansi-instansi lainnya tentunya terdiri dari banyak pegawai baik bawahan maupun atasan dan dapat dikatakan sebagai suatu kelompok kerja yang mempunyai perilaku masing-masing berbeda karena seorang pegawai dituntut untuk memiliki perilaku yang baik dan benar sesuai dengan pekerjaan masing-masing.

3. Ciri atau sifat

Pegawai pada umumnya berlangsung lama dan tetap sepanjang waktu, tetapi adanya perubahan-perubahan dan campur tangan dari pihak luar seperti diadakannya pelatihan akan mempengaruhi kinerja.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang dicapai seseorang berdasarkan pelaksanaan tugas atau pekerjaan yang harus dilaksanakan sesuai dengan standar kerja yang telah ditentukan.

2.1.7 Kapabilitas

Menurut Amir (2011). Menjelaskan bahwa kapabilitas ialah kemampuan mengeksplotasi secara baik sumber daya yang dimiliki dalam diri maupun dalam organisasi, serta potensi diri untuk menjalankan aktivitas tertentu ataupun serangkaian aktivitas. Kapabilitas merupakan potensi untuk menjalankan suatu fungsi dengan melihat kemampuan dan sumber daya yang dimiliki.

Kapabilitas DPRD dalam melaksanakan fungsinya sebagai anggota dewan berpengaruh terhadap kinerjanya. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas yaitu:

a. Political background

Menurut Sastroatomadjo (1995). 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. Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background*. 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 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. Seseorang anggota dewan harus mempunyai latar belakang politik yang baik dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota dewan.

b. Pengetahuan Anggota DPRD tentang Anggaran

Pengetahuan merupakan persepsi responden tentang anggaran (RAPBD/APBD) dan deteksi terhadap pemborosan atau kegagalan, dan kebocoran anggaran. Sedangkan Nur (1999) 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 merupakan dasar bagi siapa saja dalam melakukan suatu tindakan atau bersikap terhadap sesuatu ditentukan.

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 daerah sehingga DPRD dapat bekerja secara efektif dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran.

Untuk meningkatkan kapabilitas dalam pengawasan keuangan daerah, DPRD harus menguasai segala 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 pendidikan ataupun pelatihan dan seminar yang tentang keuangan daerah yang diikuti oleh anggota dewan.

c. Pemahaman Dewan terhadap peraturan, prosedur, dan kebijakan.

Menurut Zammuto (1991). Peraturan menjelaskan tindakan apa saja yang boleh dilakukan atau tidak. Prosedur mengindikasikan berbagai macam 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 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 telah ditetapkan.

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. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan pengawasan terhadap APBD harus mengacu kepada peraturan yang berlaku.

2.2 Hubungan Antarvariabel

2.2.1 Hubungan Antara *Political Background* Dengan Kinerja Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

Political Background merupakan latar belakang dari pengalaman seseorang dalam berkecimpung di dunia politik. Setiap lembaga (DPRD) memiliki *political background* seperti individu yang ada di dalamnya. 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 dengan baik. Dengan demikian *political backround* berpengaruh positif terhadap kinerja dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

2.2.2 Hubungan Antara Pengetahuan Tentang Anggaran Dengan Kinerja Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

Menurut 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 kinerja anggota dewan tersebut dalam melakukan pengawasan keuangan daerah. Sehingga dapat di rumuskan bahwa pengetahuan anggota dewan tentang anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja 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 dan dalam hal konsepsi teknis

penyelenggaraan pemerintah, kebijakan publik. Dengan mengetahui tentang anggaran diharapkan anggota dewan dapat mendeteksi adanya pemborosan dan kebocoran anggaran. Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dapat meningkatkan kinerja anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

2.2.3 Hubungan Antara Pemahaman Anggota DPRD Tentang Peraturan, Kebijakan dan Prosedur Dengan Kinerja 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 kinerja 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 perundang-undangan 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 anggota 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 organisasi kerja, mengurangi kepuasan kerja serta memicu persaingan. Fakta juga membuktikan 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 negative terhadap pengawasan keuangan daerah atau APBD (Witono dan Baswir, 2003).

Indriani dan Baswir (2003) juga membuktikan bahwa peraturas, prosedur, dan kebijakan 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 kebikajak tertentu.

2.2.4 Hubungan Antara Kapabilitas Anggota DPRD Dengan Kinerja Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)

Menurut Amir (2011). Menjelaskan bahwa kapabilitas ialah kemampuan mengeksploitasi secara smber daya yang dimiliki dalam diri maupun dalam organisasi, serta potensi diri untuk menjelaskan aktivitas tertentu ataupun

serangkaian aktivitas. Sedangkan kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu. Apabila tingkat kapabilitas anggota DPRD rendah, maka kinerjanya juga rendah. Hal ini akan berpengaruh terhadap rendahnya kemampuan untuk menjalankan fungsi dan perannya dalam pengawasan keuangan daerah (APBD).

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

2.3 Penelitian Terdahulu

Sebelum penelitian ini dilakukan sudah ada yang meneliti tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas terhadap anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah (APBD). Berikut ini merupakan tabel penelitian terdahulu yang pernah melakukan penelitian.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No .	Judul	Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	Analisi pengaruh motivasi dan kepuasan kerja terhadap kinerja	Deewara Mahesa	Metode yang digunakan adalah dengan	Terdapat empat hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini dan model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi linear berganda.

	karyawan dengan lama kerja sebagai variabel moderating (2010)		melakukan wawancara dan pembagian kuisioner	Dari hasil analisis data dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut: 1. Kepuasan kerja yang dialami oleh karyawan berpengaruh terhadap kinerja. 2. Motivasi kerja yang dialami oleh karyawan berpengaruh terhadap kinerja. 3. Variabel motivasi karyawan dengan lama bekerja sebagai variabel moderating tidak berpengaruh terhadap kinerja karyawan. 4. Variabel kepuasan kerja berpengaruh terhadap kinerja dan variabel lama bekerja yang menjadi variabel moderating mempunyai nilai yang signifikan dan positif, sehingga secara signifikan akan memperkuat pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan.
2	Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD) kabupaten	Indah Mustika Dewi	Metode yang digunakan adalah metode wawancara, observasi, dan dokumentasi	Hasil menunjukkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kapabilitas anggota DPRD yaitu: pemahaman anggota DPRD tentang anggaran, political background, pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur, dan kebijakan berpengaruh signifikan terhadap kinerja

	karesidenan, Semarang. (2011)			DPRD dalam melakukan pengawasan keuangan daerah.
3	Pengaruh pengetahuan anggota dewan tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan daerah dengan partisipasimasya rakat sebagai variabel moderating (2012)	Jufri Daerma SE,M.Si dan Ali Fikri Hasibuan, SE M.Si	Metode yang dipakai dalam melakukan analisis dengan melakukan survei dengan memberika n kuisoner kepada anggota Dewan, dan dokumentas i.	Hasil pengujian hipotesis 1 menunjukan bahwa pengetahuan anggota dewan tentang anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah. Hasil pengujian hipotesis 2 menunjukan bahwa pengaruh antara pengetahuan anggota dewan tentang anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan daerah dimoderat variabel partisipasi masyarakat.
4	Pengaruh Leverage, ukuran legislatif, intergovernment al revenue dan pendapatan pajak daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah (2012)	Mirna Sesotyaningtyas	Penelitian ini menggunak an metode pengambila n data sekunder berupa neraca dan realisasi APBD	Berdasarkan penelitian yang dilakukan maka dapat disimpulkan leverege, ukuran legislatif, intergovernmental revenue dan pendapatan pajak daerah berpengaruh secara simultan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di jawa.
5	Pengaruh pengetahuan anggota legislatif daerah tentang	Aristanti Widyaningsih	Penelitian ini menggunak an metode kuantitatif,	Terdapat pengaruh antara pengetahuan anggota Legislatif daerah tentang angaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan belanja daerah, dan

	anggaran terhadap pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah dengan akuntabilitas sebagai variabel moderating (penelitian pada DPRD kabupaten sukabumi) (2012)		dengan membagikan kuisioner kepada anggota DPRD kabupaten sukabumi	secara parsial memiliki pengaruh yang signifikan. Oleh karena itu, semakin tinggi tingkat kemampuan anggota terhadap hal-hal yang berkaitan dengan anggaran, maka pengawasan terhadap keuangan daerah yang dilakukannya akan semakin baik.
--	---	--	--	--

Berdasarkan uraian tabel di atas, terdapat beberapa persamaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada umumnya sama-sama menggunakan metode penelitian dengan melakukan wawancara dan memberikan kuisioner kepada responden untuk menentukan kesimpulan dan saran. Perbedaannya adalah terletak pada obyek yang diteliti. Pada penelitian ini, peneliti mengambil obyek secara khusus pada anggota DPRD kabupaten SIKKA.

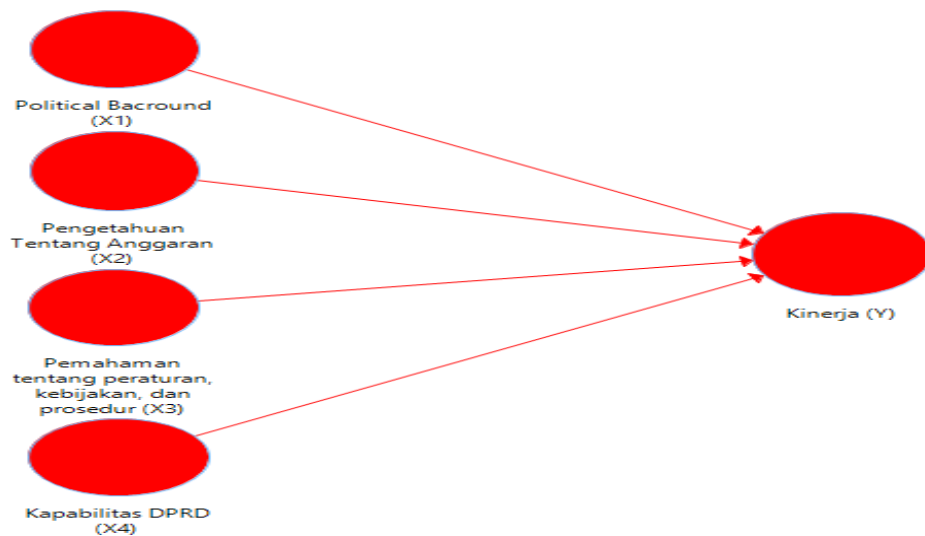
2.4 Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka berpikir teoritis tersebut menjelaskan pengaruh kapabilitas DPRD terhadap kinerja pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Sikka. Kapabilitas merupakan kemampuan seseorang mengeksplotasikan kemampuan yang dimiliki. Kapabilitas terdiri dari 3 indikator yaitu: *Political background*, Pengetahuan tentang anggaran, dan Pemahaman tentang peraturan, kebijakan, dan prosedur.

Kerangka pemikiran teoritis ini di gunakan untuk menjelaskan pengaruh antara variabel independen yang terdiri dari *political background*, pengetahuan tentang anggaran, serta pemahaman tentang peraturan, kebijakan, dan prosedur terhadap variabel dependen yang berupa pengawasan keuangan daerah.

Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran Teoritis



2.5 Hipotesis penelitian

Dalam penelitian ini dirumuskan hipotesis guna memberikan arah dan pedoman dalam melakukan penelitian. Hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Diduga gambaran *Political background* terhadap kinerja pengawasan keuangan daerah di Kabupaten Sikka cukup baik.

2. Diduga ada pengaruh Pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran terhadap kinerja Anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.
3. Diduga ada pengaruh Pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur, dan kebijakan terhadap Kinerja Anggota DPRD dalam pengawasan keuangan daerah
4. Diduga ada pengaruh Kapabilitas anggota DPRD terhadap kinerja pengawasan keuangan daerah.