

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan perencanaan keuangan pemerintah daerah dalam periode satu tahun yang memuat program-program untuk memajukan daerah dengan tujuan menambah kesejahteraan masyarakat. APBD merupakan penjabaran dari perencanaan jangka menengah yang memuat skala prioritas rencana kegiatan beserta indikasi sumber dan besaran pembiayaan yang mencakup bidang desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. APBD memuat rencana kebutuhan yang tidak terbatas, sedangkan sumber daya yang dimiliki relatif terbatas. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBD harus dengan ketelitian serta kecermatan untuk memilih skala prioritas yang paling mendesak dan paling dibutuhkan diantara sekian banyak kebutuhan.

Mekanisme penyusunan APBD mengacu pada ketentuan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi pijakan awal yuridis formal pelaksanaan pemerintahan daerah secara otonom memberikan eforia luar biasa di kalangan masyarakat dan birokrasi, seperti berlomba ingin menunjukkan kemandirian daerahnya. Fungsi otonomi daerah semakin diperkuat sekaligus merupakan terobosan politik dengan disetujuinya pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, dengan diterbitkan Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan atas UU No.22 tahun 1999. Kemudian Undang–Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang

pemerintah daerah, dan berlakunya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 sebagai perubahan kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah membawa perubahan yang cukup besar pada tata kelola pemerintahan di daerah. Perubahan ini juga berimbas pada proses penyusunan anggaran daerah. Proses penyusunan APBD merupakan tahapan politis yang melibatkan DPRD selaku legislatif dan Kepala Daerah beserta jajarannya selaku eksekutif (Mardiasmo, 2005).

Jika ditinjau dari *Agency Theory*, maka proses penyusunan APBD merupakan tindak lanjut dari kontrak antara *principal* dan *agent* (Parwati, 2015). DPRD selaku agen yang dipilih oleh masyarakat, diberikan kepercayaan untuk menampung aspirasi kebutuhan rakyat yang akan diakomodir dalam APBD. Demikian pula kepala daerah selaku pihak eksekutif juga merupakan agen dari legislatif, dengan harapan bahwa kepala daerah dan DPRD membuat anggaran sesuai dengan kebutuhan riil dengan tujuan akhir meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sularso, 2014).

Implikasi penerapan teori keagenan pada penyusunan anggaran menurut Latifah (2010) dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik. Adanya asimetri informasi antara eksekutif dengan legislatif dan legislatif dengan pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran.

Dalam proses penyusunan APBD akan timbul permasalahan ketika ada pihak-pihak yang memanfaatkan peluang supaya kepentingan kelompok atau dirinya sendiri bisa diakomodir oleh APBD. Hal ini tentu suatu moral hazard anggaran

ketika anggaran yang semestinya digunakan untuk kebutuhan rakyat, menjadi ajang perebutan oleh pihak yang memiliki kewenangan (eksekutif dan legislatif).

Penelitian Sujaie (2013) menunjukkan bahwa praktek perilaku oportunistik eksekutif dalam kebijakan anggaran terjadi karena dua faktor pendorong: Pertama, anggapan bahwa eksekutif merupakan pelaksana semua fungsi pemerintah daerah yang telah berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama; dan Kedua, eksekutif mempunyai akses informasi yang besar dalam konteks penyusunan anggaran. Sedangkan perilaku oportunistik legislatif didorong oleh adanya keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) dalam konteks memutuskan anggaran (Abdullah dan Asmara, 2006). Faktor inilah yang mendorong legislatif untuk melakukan; Pertama, berusaha memengaruhi eksekutif untuk memaksimumkan anggaran pada program-program tertentu yang dapat memuluskan jalan bagi seorang *legislator* untuk dapat terpilih kembali dalam pemilu berikutnya; Kedua, mendorong eksekutif untuk mengajukan anggaran yang dapat dengan mudah diserap oleh konstituennya dan tidak melalui prosedur birokrasi yang rumit (Abdullah, 2012).

Proses penyusunan APBD sangat rentan dengan konflik kepentingan pada para pelaku penyusun anggaran. Proses ini merupakan tahapan politis yang melibatkan DPRD selaku pihak legislatif dan pemerintah daerah beserta jajarannya sebagai pihak eksekutif (Parwati, 2015). Beberapa penelitian sebelumnya telah memberikan bukti empiris bahwa *Agency Theory* yang terjadi pada lingkup legislatif merupakan suatu fakta yang menyudutkan pemerintah daerah di Indonesia. Seperti penelitian Abdullah dan Asmara (2006) menyebutkan bahwa meski secara keseluruhan kontribusi PAD terhadap penerimaan daerah dalam APBD tidak besar (maksimal sekitar 9%), kenaikan

yang terjadi dapat memberikan peluang bagi legislatif untuk pemenuhan kepentingannya, terutama kepentingan politis seperti untuk menepati janji kampanye dan untuk terpilih kembali pada periode berikutnya. PAD pada akhirnya menjadi buah simalakama ketika masyarakat dibebani dengan pajak dan retribusi yang tinggi sementara pengalokasiannya hanya menguntungkan pihak atau kelompok tertentu (*pork-barell spending*).

Salah satu sektor penting yang harus diakomodir dalam APBD ialah anggaran pendidikan dan kesehatan. Anggaran pendidikan dan kesehatan merupakan prioritas penting dalam APBD dengan tujuan akhir meningkatkan taraf hidup rakyat. Mardiasmo (2005) menyatakan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di pemerintahan. Namun, anggaran kesehatan dan pendidikan bukan area yang memberikan peluang korupsi sehingga anggaran diperkecil (Mauro, 2013). Meskipun demikian, anggaran pendidikan dan kesehatan masih tetap menjadi objek pemanfaatan (perilaku oportunistik) anggaran. Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat bahwa sepanjang tahun 2014 korupsi dalam sektor pendidikan dan kesehatan masih tinggi setelah infrastruktur dan keuangan daerah. Penetapan anggaran pendidikan berdasar UU Sistem Pendidikan Nasional dalam Pasal 49 ayat 1 bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari alokasi belanja daerah dalam APBD merupakan jumlah yang sangat besar, dan bahkan paling besar diantara anggaran sektor lain, inilah salah satu alasan, mengapa anggaran pendidikan menjadi rawan.

Penelitian Sujaie (2013) menegaskan bahwa perilaku oportunistik perumus kebijakan anggaran dalam penyusunan kebijakan APBD terjadi pada penetapan

target pendapatan, belanja daerah maupun pembiayaan daerah. Pelaksanaan otonomi daerah memberi kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi pendapatannya seluas mungkin. Dalam proses penyusunan kebijakan APBD terjadi *bargaining* antara eksekutif dan legislatif dengan model *soft negotiation*, melalui tiga fase berurutan yaitu pembahasan KUA-PPAS, penyampaian nota keuangan dan RAPBD, serta dalam persetujuan bersama terhadap RAPBD (Sujaie, 2013).

Terdapat dua komponen utama pendapatan daerah yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan. Dalam penentuan PAD legislatif akan mendorong eksekutif untuk selalu meningkatkan target sehingga dapat meningkatkan alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya. Hal ini ditengarai sebagai perilaku oportunistik (Sularso, dkk., 2014). Penelitian terdahulu (Abdullah dan Asmara, 2006; Abdullah, 2012; Sularso dkk., 2014) menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan daerah berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Legislatif akan mendorong eksekutif untuk meningkatkan target pendapatan sehingga dapat meningkatkan alokasi anggaran untuk program yang mendukung kepentingannya (Sularso dkk., 2014). Peningkatan jumlah PAD akan memberi peluang bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikan dana yang lebih besar untuk bidang–bidang tertentu sesuai preferensinya (Parwati, 2015).

Selain PAD, pendapatan daerah selanjutnya adalah dana perimbangan. Dana perimbangan dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas; dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak. Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana

alokasi umum. Sedangkan jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dibandingkan dengan pendapatan asli daerah, dana perimbangan mempunyai nominal yang lebih besar, sehingga dinilai sangat material. Dana perimbangan merupakan pendapatan daerah yang berasal dari APBN. Pada dasarnya dana perimbangan merupakan usaha pemerintah pusat untuk meratakan ketimpangan pembagian pendapatan nasional dan sebagai bentuk kepercayaan pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian kewenangannya dibidang pengelolaan keuangan negara untuk dinikmati oleh rakyat. Belum ada penelitian yang mengkaji tentang dana perimbangan secara keseluruhan. Penelitian sebelumnya hanya mengambil pos DAU sebagai variabel yang terbukti secara empiris berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. Penelitian selanjutnya akan merinci semua pos dana perimbangan, yaitu DAU, DAK, dan dana bagi hasil.

Pendapatan asli daerah dan dana perimbangan digunakan pemerintah daerah untuk membiayai segala aktivitas belanja daerah sebagaimana yang tertera dalam APBD. Jika target aktivitas operasional dalam APBD tidak terpenuhi, artinya ada indikasi bahwa anggaran pemerintah daerah tersebut tidak terserap sepenuhnya, hal ini mengakibatkan terjadinya SiLPA. Penelitian sebelumnya (Sularso dkk., 2014; Abdullah dan Asmara, 2006; parwati, 2015; Megasari 2015; Maryono 2013) menunjukkan bahwa PAD, DAU, SiLPA berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. Namun penelitian Fathony (2011), menunjukkan bahwa Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh negatif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian sebelumnya yang dilakukan Sularso dkk., (2014); Maryono, (2013); Abdullah dan Asmara, (2006)

lebih fokus pada perilaku legislatif yang cenderung mempengaruhi alokasi anggaran untuk kepentingan politik dengan meningkatkan anggaran untuk belanja infrastruktur dan belanja DPRD. Penelitian Parwati (2015) dan penelitian Megasari (2015) pengukuran perilaku oportunistik penyusun anggaran memasukkan peningkatan belanja hibah dan bansos dari tahun sebelumnya ke tahun berjalan.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya (Sularso dkk., 2014; Abdullah dan Asmara, 2006; parwati, 2015; Megasari 2015; Maryono 2013) penelitian ini menambah variabel independen berupa dana alokasi khusus dan dana bagi hasil. Kemudian dalam pengukuran perilaku oportunistik penyusunan anggaran, penelitian ini menggunakan pengukuran nilai OPA yang dikembangkan oleh Abdullah dan Asmara (2006) dan Parwati (2015) yaitu menggunakan empat mata anggaran yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan pemerintahan umum. Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum.

Salah satu sektor penting yang harus diakomodir dalam APBD ialah anggaran pendidikan dan kesehatan. Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo & Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah (Abdullah dan Asmara 2006), karena belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah area yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Mauro, 1998). Hal ini

diperkuat dengan penelitian Feyzioglu et al. (1998) yang menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Mauro (1998, 1998) dan Tanzi & Davoodi (2002) menemukan bahwa anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar daripada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan rente lebih besar. Artinya, kecenderungan legislatif untuk lebih *prefer* pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka (Abdullah dan Asmara 2006).

Fenomena penyusunan APBD menarik diteliti, karena dalam proses penyusunannya sudah jelas diatur oleh undang-undang nomor 32 dan nomor 33 tahun 2003 dan kementrian dalam negeri nomor 29 tahun 2002, dan regulasi terbaru yaitu peraturan menteri dalam negeri Republik Indonesia nomor 52 tahun 2015 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2016, namun tetap saja pada prakteknya masih terjadi beberapa penyimpangan. Meningkatnya kasus korupsi merupakan salah satu indikasi terjadinya perilaku oportunistik yang dilakukan penyusun anggaran. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris terdapat pengaruh positif PAD, DAU, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil pada perilaku oportunistik penyusun anggaran di Kabupaten/Kota se-Jawa Timur.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah terdapat pengaruh PAD terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran?
2. Apakah terdapat pengaruh DAU terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran?
3. Apakah terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran?
4. Apakah terdapat pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran?
5. Apakah terdapat pengaruh lain-lain pendapatan daerah yang sah terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh PAD terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh DAU terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh DAK terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Dana Bagi Hasil terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi semua pihak yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian untuk pengembangan teori keagenan dalam penganggaran sektor publik serta menjadi bahan bacaan bagi penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama.

2. Manfaat Praktis

Hasil kajian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk menilai dan memahami perilaku penyusun anggaran. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan bahan masukan dan pertimbangan baik bagi pihak eksekutif maupun legislatif, dan selanjutnya informasi tersebut dapat menjadi rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan dalam penyusunan anggaran. Penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan pengawasan pada proses penyusunan anggaran sehingga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja pemerintah.