

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan memuat program rencana pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Haryanto, 2008). Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baik organisasi sektor publik maupun sektor swasta (Haryanto, 2008). Anggaran merupakan implementasi dari suatu rencana strategis yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan (Haryanto, 2008). Rencana yang harus diakomodir dalam APBD relatif sangat banyak, sedangkan sumber daya yang tersedia relatif terbatas. Maka dengan kondisi yang demikian membutuhkan ketelitian serta ketepatan dalam menyusun anggaran untuk memilih prioritas yang lebih mendesak untuk dianggarkan diantara banyaknya kebutuhan yang ada.

Penyusunan APBD mengarah pada ketentuan perundang–undangan yang ditetapkan pemerintah (Haryanto, 2008). Implementasi Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang–undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah membawa perubahan yang cukup besar pada tata kelola pemerintahan daerah (Mardiasmo, 2005). Perubahan tersebut 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). Proses penyusunan APBD juga merupakan rincian pelaksanaan pembangunan daerah yang mengandung muatan politik yang cukup tinggi. Penerapan Undang – undang tersebut berimplikasi pada perubahan yang mendasar terhadap hubungan pemerintah daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) dalam mengelola kekayaan daerah. Dalam penyusunan dan pengalokasian sumber daya yang membutuhkan anggaran, menimbulkan dua perspektif yang mengindikasikan adanya konflik antara pihak eksekutif (sebagai agen) dengan pihak legislatif (*principal*). Eksekutif sebagai agen dari legislatif diharapkan mengusulkan anggaran sesuai dengan kebutuhan riil dalam penyelenggaraan pemerintah dengan tujuan akhirnya meningkatkan kesejahteraan rakyat (Latifah, 2010).

Sesuai Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan serta memiliki wewenang dan tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD (Abdullah, 2004). Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan proses yang sangat rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan (Abdullah, 2004). Eksekutif mempunyai *power* (kekuatan) yang lebih besar karena memiliki pemahaman terhadap birokrasi dan administrasi, aturan dan perundang – undangan yang melandasi serta hubungan dengan masyarakat yang berlangsung dalam kurun waktu yang sangat lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik daripada legislatif (Abdullah dan Asmara, 2006). Seharusnya DPRD harus memperbaiki cara kerja dengan mendesain ulang tata cara serta mekanisme kerja panitia dan

tata tertib dewan terkait dengan pembahasan APBD. Namun dalam konteks perencanaan dan keuangan pemerintah daerah, Legislatif (DPRD) memiliki posisi yang sangat strategis sehingga dapat melakukan tekanan kepada pemerintah daerah untuk mengakomodasi preferensi mereka (Abdullah dan Halim, 2003).

Asymmetri Informasi antara eksekutif dan legislatif dalam proses pengalokasian anggaran daerah, khususnya saat perubahan APBD menjadi tidak berarti ketika legislatif menggunakan keunggulan kekuasaan yang dimilikinya, sehingga eksekutif sulit untuk menolak rekomendasi legislatif dalam mengalokasikan anggaran sesuai preferensinya (Riharjo, 2009). Perubahan UU No. 22/1999 jo UU No.32/2004 jo UU No. 23/2014 tentang pemerintah Daerah berusaha mengurangi perilaku oportunistik legislatif. Keagenan merupakan salah satu perilaku oportunistik pada legislatif (Kurniawan, 2015). Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi, agen mempunyai informasi yang lebih banyak mengenai motivasi, kinerja aktual, dan tujuan yang sesungguhnya, sehingga menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection* (Kurniawan, 2015). Dengan adanya *asimetri informasi* antara eksekutif – legislatif dan legislatif – pemilih yang menyebabkan terbukanya jalan untuk terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran (Abdullah, 2004; Bartolini and Santolini, 2009; dan Sularso dkk, 2014).

Perilaku oportunistik dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam penyusunan anggaran daerah (Parwati, 2015). Dalam penyusunan anggaran, seharusnya legislatif mengutamakan kepentingan pemilihnya dengan mengakomodasikan kebutuhan publik dalam anggaran. Kegiatan yang dibiayai

dengan anggaran pemerintah lebih diutamakan pada kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi ketika legislatif turun ke lapangan. Namun kenyataannya legislatif dapat merealisasikan kepentingan pada rancangan anggaran daerah dengan membuat kebijakan yang seakan – akan merupakan kesepakatan diantara kedua belah pihak, akan tetapi lebih menguntungkan legislatif dalam jangka panjang baik secara individu maupun institusi (Sularso dkk, 2014; Megasari, 2015). Perilaku ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek yang akan dibiayai dengan anggaran pemerintah, yaitu dengan cara mengalokasikan dana pada proyek yang lebih mudah dikorupsi (Mauro, 1998a), serta dapat memberikan keuntungan politik bagi para politisi (Keefer & Khemani, 2003). Hal ini menyatakan bahwa, korupsi dan *rent-seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah.

Korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, mulai perencanaan sampai pencairan dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran dimana saat keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik (Abdullah, 2004). Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif (*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif (Abdullah, 2004). Alokasi sumberdaya dalam penganggaran mengalami penyimpangan ketika politisi berperilaku korup. Perilaku korup ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-

proyek yang akan dibiayai dengan anggaran pemerintah daerah, yakni pengalokasian pada proyek - proyek yang mudah dikorupsi (Mauro, 1998a; 1998b) dan memberikan keuntungan politik bagi para politisi (Keefer & Khemani, 2003). Artinya, korupsi dan *rent - seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah, (Garamfalvi, 1997 dalam Abdullah dan Asmara, 2006).

Perilaku oportunistik yang dimaksud dalam penelitian Maryono (2013) adalah suatu tindakan yang memanfaatkan kesempatan, dalam jabatan yang dipegangnya, untuk mencapai kepentingannya sendiri. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seharusnya diprioritaskan untuk kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu, program yang dibiayai menggunakan dana APBD harus benar – benar merupakan kebutuhan masyarakat. Namun pada kenyataannya program yang disesuaikan dengan kepentingan masing – masing pemegang jabatan. Para pemegang jabatan baik eksekutif maupun legislatif akan berusaha memasukkan kepentingan sendiri dalam proses penyusunan dan penentuan anggaran yang disahkan.

Perilaku oportunistik penyusunan anggaran menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena walaupun mekanisme penyusunan APBD dan APBN telah dirancang dengan baik, masih banyak terjadi penyimpangan. Meningkatnya kasus korupsi merupakan salah satu indikasi terjadinya perilaku oportunistik yang dilakukan oleh penyusun anggaran (Mauro, 1998a). Seperti kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Andi Alfian Malarangeng dalam rencana proyek pembangunan sarana olahraga hambalang. Dengan melibatkan status

kekuasaannya dalam pengambilan keputusan dan menjalankan proyek tersebut. Andi malarangeng membuat Tim proyek yang dipimpin langsung oleh adiknya, atas rekomendasinya. Dengan kekuasaannya para pemangku kepentingan dengan bebas memberikan keputusan sepihak yang akan merugikan Negara (acch.kpk.go.id). Selain itu, seperti kasusnya mantan Bupati Indragiri Hulu, Raja Thamsir Rachman yang menggunakan kekuasaan sebagai Bupati untuk kepentingan sendiri. Mantan Bupati Indragiri ini selama menjabat sebagai bupati melakukan kas bon terhadap dana APBD. Akibat perbuatan mantan Bupati tersebut pemerintah mengalami kerugian Negara (Syukur, 2016). Kedua kasus inilah yang merupakan perilaku oportunistik dengan memanfaatkan kesempatan, dimana para pemangku kebijakan memanfaatkan jabatannya untuk melakukan kecurangan/ penyimpangan.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan wewenang pada daerah tersebut untuk menggali potensi pendapatan yang terdiri dari dua komponen utama yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan (Megasari, 2015). Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH), (Megasari, 2015). Menurut Undang- undang nomor 33 tahun 2004, sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan pendapatan daerah lain-lain yang sah. Peningkatan PAD diharapkan dapat mendorong akuntabilitas yang lebih efektif, memperbaiki pembiayaan daerah, dan dapat memperkecil sumber pembiayaan yang berasal dari transfer pemerintah pusat yang secara langsung meningkatkan kemandirian daerah. Penelitian terdahulu (Abdullah dan Asmara, 2006; Maryono,

2013; Sularso dkk, 2014) menyatakan bahwa peningkatan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Peningkatan jumlah PAD akan memberikan peluang bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikan dana yang lebih besar dalam bidang tertentu sesuai dengan preferensinya (Parwati, 2015). Selain itu dalam penentuan PAD, legislatif akan mendorong eksekutif untuk dapat meningkatkan target, sehingga dapat meningkatkan alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya (Septiani, 2013).

Selain PAD bertujuan untuk membiayai kegiatan, pemerintah daerah juga dapat memanfaatkan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya (Parwati, 2015). SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran sebelumnya (Parwati, 2015). Dalam pengalokasian anggaran terdapat permasalahan yang harus diperhatikan oleh tim anggaran adalah jangka waktu penetapan perubahan APBD. Hal ini dapat menyebabkan anggaran tidak efektif dalam penyerapannya. Dana yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak terserap sepenuhnya pada saat tahun anggaran berakhir. SiLPA memiliki pengaruh pada pengalokasian APBD untuk periode selanjutnya, karena SiLPA digunakan untuk menyeimbangkan anggaran yaitu dengan menutupi pengeluaran pembiayaan (Sularso dkk, 2004). SiLPA dijadikan sebagai alternatif pembiayaan daerah untuk menutup defisit ketika nilai belanja lebih besar dari pendapatan. Menurut Sularso dkk (2004), menyatakan bahwa mekanisme perubahan APBD menjadi sarana untuk menganggarkan kembali SiLPA tahun sebelumnya agar

dapat dialokasikan untuk belanja sesuai preferensi penyusunan anggaran sehingga membuka kesempatan terjadinya perilaku oportunistik.

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Parwati, 2015). Dalam penggunaan DAU tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu, sehingga penyusun anggaran memanfaatkan situasi dan kondisi untuk mengusulkan kegiatan yang dapat meningkatkan *self interest*-nya (Maryono, 2013). Fenomena tersebut disebut *Flypaper Effect*. *Flypaper Effect* dinyatakan ketika kondisi yang terjadi pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri (Megasari, 2015). Menurut penelitian terdahulu (Parwati, 2015; Musripah, 2014; Fathony, 2011; Sularso dkk, 2014), menyatakan bahwa DAU berpengaruh positif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran, dengan semakin besarnya perubahan DAU maka semakin besar pula kesempatan para penyusun anggaran untuk melakukan perilaku oportunistik.

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang diperoleh dari anggaran APBN, yang dialokasikan untuk pemerintah daerah dengan tujuan untuk membantu membiayai kebutuhan daerah tertentu. DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu (daerah yang mempunyai kebutuhan khusus). Dana Alokasi Khusus digunakan untuk membiayai investasi pengadaan atau peningkatan sarana dan prasarana fisik secara ekonomis dalam jangka panjang.

Penelitian Septiani (2016), menyatakan bahwa DAK berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.

Permendagri No.13/2006 jo Permendagri No.21/2011, menyatakan bahwa besaran belanja modal sama dengan besaran penambahan aset di neraca yaitu semua biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh aset tersebut, termasuk belanja pegawai serta belanja barang dan jasa. Idealnya hubungan belanja modal dan belanja pemeliharaan sangat erat, apabila pemerintah ingin menambah aset tetap, maka pemerintah Kabupaten/ Kota harus memperhitungkan besarnya realisasi belanja pemeliharaan agar terdapat keseimbangan antara belanja modal dan belanja untuk pemeliharaan aset (Prasetyo, 2013). Namun pada kenyataannya realisasi anggaran belanja modal sering tidak diikuti dengan penambahan belanja pemeliharaan. Hal ini juga mempengaruhi perilaku oportunistik penyusun anggaran. Penelitian Prasetyo (2013) menunjukkan bahwa belanja modal memiliki pengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Sedangkan menurut penelitian Kushermanto dkk (2014), menyatakan bahwa belanja modal berpengaruh negatif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. Dari perbedaan hasil penelitian inilah peneliti ingin membuktikan kembali pengaruh belanja modal terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian yang tertulis dalam latar belakang tersebut, maka peneliti merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah PAD berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah?
2. Apakah SiLPA berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah?
3. Apakah DAU berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah?
4. Apakah DAK berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah?
5. Apakah Belanja Modal berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh PAD pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh SiLPA pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh DAU pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh DAK pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah
5. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Belanja Modal pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Daerah

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Hasil kajian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk menilai dan memahami perilaku penyusun anggaran. Selanjutnya informasi tersebut dapat menjadi rekomendasi kepada pemerintah daerah khususnya TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) untuk melakukan perbaikan dan meningkatkan pengawasan dalam proses penyusunan anggaran.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan kajian untuk pengembangan teori keagenan dalam penganggaran sektor publik yang mampu memberikan informasi, memperluas wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh PAD, SiLPA, DAU, DAK, dan Belanja Modal terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di Kabupaten/ Kota di Jawa Timur.

Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi bahan bacaan atau referensi bagi penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi akademisi jurusan akuntansi untuk penelitian – penelitian berikutnya.