

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berakhirnya masa orde baru merupakan awal mula demokrasi di Indonesia. Hal ini ditandai dengan lahirnya amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam amandemen UUD 1945 tersebut diperkenalkan beberapa bentuk Pemilihan Umum untuk memilih presiden dan wakil presiden serta untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (Aribrata, 2011:1). Pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) merupakan sebuah proses pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh Warga Negara Indonesia dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemilukada meliputi :

1. Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Pemilu Bupati dan Wakil Bupati;
3. Pemilu Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilukada di Indonesia sudah mulai diselenggarakan sejak tahun 2005 di 266 daerah provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia. Banyak pihak yang mengindikasikan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan Pemilukada namun efektivitas dan efisiensi penyelenggaraannya belum pernah dikoreksi secara serius

baik oleh Pemerintah Pusat maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Ritonga & Alam, 2010:2). Terlebih lagi pada saat kepala daerah yang sudah berakhir masa jabatannya pada periode pertama kemudian mencalonkan kembali sebagai kepala daerah pada periode berikutnya (*incumbent*). Adanya indikasi tersebut cukup logis mengingat kepala daerah yang sedang menjabat mempunyai ruang yang cukup luas untuk mempolitisasi anggaran. Melalui posisinya, calon *incumbent* mendapatkan akses yang memungkinkannya memanfaatkan pos-pos belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mengakomodir kepentingan politisnya seperti pada pos belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan.

Ketiga pos belanja tersebut dapat dimanfaatkan *incumbent* karena dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) 59 tahun 2007 menyebutkan bahwa belanja hibah dan belanja bantuan sosial tidak disalurkan melalui program atau kegiatan, bersifat tidak mengikat dan tidak berkelanjutan. Selain itu dalam Pusdiklatwas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) – 2007 disebutkan bahwa belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan termasuk dalam belanja yang disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kelonggaran aturan inilah yang banyak dimanfaatkan oleh *incumbent* untuk menarik simpati masyarakat. Indikasi tersebut diperkuat dengan adanya penelitian yang dilakukan oleh Ritonga dan Alam pada tahun 2010 yang membuktikan bahwa alokasi belanja hibah dan belanja bantuan sosial di daerah *incumbent* pada saat Pemiluakada lebih besar dibandingkan sebelum Pemiluakada. Selain itu ada pula penelitian yang dilakukan oleh Yuwani

pada tahun 2011 yang menemukan adanya peningkatan alokasi belanja hibah, bantuan sosial dan bantuan keuangan pada daerah Pemilukada *incumbent* APBD tahun anggaran 2009-2010.

Menurut Permendagri no. 32 tahun 2011 belanja hibah diberikan kepada masyarakat dengan kriteria kelompok/orang yang memiliki kegiatan tertentu dalam bidang perekonomian, pendidikan, kesehatan, keagamaan, kesenian, adat istiadat, dan keolahragaan nonprofesional. Sedangkan belanja bantuan sosial dalam Permendagri no. 32 tahun 2011 diberikan kepada anggota/kelompok masyarakat dengan menyesuaikan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Anggota/kelompok masyarakat yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) meliputi:

- a. individu, keluarga, dan/atau masyarakat yang mengalami masalah secara sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. belanja bantuan sosial diberikan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup mereka.
- b. lembaga nonpemerintahan yang berperan melindungi individu, kelompok, dan/atau masyarakat dari risiko sosial.

Lain pula dengan belanja bantuan keuangan, dalam Permendagri no. 22 tahun 2011 yang menyebutkan bahwa pemberian bantuan keuangan oleh pemerintah dapat bersifat umum dan khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum digunakan untuk mengatasi kesenjangan *fiscal*. Bantuan keuangan yang bersifat khusus digunakan untuk membantu target kinerja program prioritas pemerintah daerah/desa yang menjadi penerima bantuan keuangan yang disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan penerima bantuan. Pemanfaatan bantuan keuangan yang bersifat khusus ditetapkan terlebih dahulu oleh pemberi

bantuan. Kondisi seperti inilah yang menjadikan peningkatan jumlah alokasi untuk belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan yang dirancang *incumbent* sering disambut positif oleh masyarakat melalui Pemilukada.

Seyogyanya pemanfaatan pos belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan tersebut akan lebih tepat guna jika diimbangi dengan adanya konsistensi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan Panggabean (2009:18) mengatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kemampuan masing-masing daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu yang tercakup dalam tanggung jawab dari daerah tersebut. Ini berarti jika peningkatan belanja hibah, bantuan sosial dan bantuan keuangan dapat dimanfaatkan dengan baik maka ketiga pos tersebut secara tidak langsung dapat membantu penyelenggaraan otonomi daerah yang tentunya akan meningkatkan pembangunan daerah. Jika pembangunan daerah terselenggara dengan baik maka bisa dipastikan daerah tersebut adalah daerah yang mandiri. Indikator kemandirian tersebut bisa dilihat dari jumlah PAD yang lebih besar dibandingkan dengan jumlah Dana Perimbangan yang merupakan transfer dari pusat. Oleh karena itu penelitian ini bermaksud untuk mengetahui apakah peningkatan ketiga pos belanja tersebut dapat meningkatkan jumlah PAD dalam APBD pada tahun anggaran berikutnya. Hal ini memungkinkan terjadi mengingat tiap pos belanja dalam APBD mempunyai target kinerja masing-masing seperti pada belanja hibah, jika belanja hibah meningkat maka diharapkan pelayanan *public* juga meningkat. Dalam Petunjuk Teknis Pengelolaan Anggaran

Belanja Pemerintah provinsi Jawa Barat menyebutkan beberapa fungsi belanja hibah, yaitu :

- a. Hibah kepada pemerintah bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan pemerintah daerah dan layanan dasar umum oleh pemerintahan.
- b. Hibah kepada badan/lembaga/organisasi swasta dan atau kelompok masyarakat/perorangan bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah.
- c. Hibah kepada perusahaan daerah bertujuan untuk menunjang peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Apabila kepala daerah memang betul mengupayakan manfaat dari peningkatan belanja hibah tersebut maka bukan hal yang tidak mungkin jika pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan PAD lain-lain yang sah akan meningkat pula.

Kondisi tersebut juga seharusnya terjadi dalam belanja bantuan sosial. Dalam Petunjuk Teknis Pengelolaan Anggaran Belanja Pemerintah Provinsi Jawa Barat memaparkan bahwa fungsi belanja bantuan sosial adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Ini berarti jika peningkatan belanja bantuan sosial dapat diimbangi dengan manfaat dari efektivitas peningkatannya maka PAD akan meningkat pula. Melalui peningkatan belanja bantuan sosial yang tepat guna maka seharusnya tingkat kemiskinan suatu daerah berkurang sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dapat terlaksana dengan baik.

Hal serupa seharusnya juga terjadi pada belanja bantuan keuangan. Berdasarkan Petunjuk Teknis Pengelolaan Anggaran Belanja Pemerintah Provinsi Jawa Barat fungsi belanja bantuan keuangan yaitu meningkatkan kemampuan keuangan suatu daerah. Sehingga jelas bahwa peningkatan belanja bantuan keuangan yang efektif dapat meningkatkan kemandirian suatu daerah dalam membiayai pengeluaran daerahnya. Hal ini dapat mengurangi ketergantungan suatu pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat sehingga dapat menunjang kelancaran pembangunan daerah. Sidik (2002:1) mengatakan bahwa karakteristik utama dari daerah yang mampu melaksanakan otonomi daerahnya dengan baik yaitu pada kemampuan mengelola keuangan daerahnya. Konsekuensi dari kondisi tersebut berarti daerah otonom harus mempunyai kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelolanya dan menggunakan keuangan sendiri untuk mencukupi penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Berdasarkan teori-teori tersebut kita dapat mengetahui bahwa peningkatan belanja bantuan keuangan yang efektif dapat mempengaruhi peningkatan PAD.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang dikemukakan diatas maka judul penelitian yang diajukan adalah **“ANALISIS TERHADAP DUGAAN PEMANFAATAN BELANJA HIBAH, BELANJA BANTUAN SOSIAL DAN BELANJA BANTUAN KEUANGAN OLEH *INCUMBENT* DALAM PEMILUKADA SERTA EFEKTIVITASNYA TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari Irwan Taufiq Ritonga dan Mansur Iskandar Alam (2010). Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya adalah periode tahun sampel yang digunakan pada penelitian

sebelumnya, yaitu tahun 2009-2010, sedangkan pada penelitian ini tahun sampel yang digunakan yaitu tahun 2009, 2010, dan 2011. Perbedaan lainnya yaitu adanya penambahan variabel belanja bantuan keuangan dan PAD sehingga peneliti perlu menambahkan pengujian regresi pada penelitian ini untuk mengetahui apakah peningkatan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan benar-benar dimanfaatkan untuk memaksimalkan potensi suatu daerah atau hanya sebatas media kampanye untuk *incumbent*.

B. Batasan Masalah

1. Sampel pada penelitian ini adalah daerah provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia yang menyelenggarakan Pemilu pada tahun 2011.
2. Proksi untuk mengetahui dugaan pemanfaatan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan dalam Pemilu serta efektivitas ketiga pos belanja tersebut terhadap peningkatan PAD pada penelitian ini yaitu proksi alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan PAD.

C. Rumusan Masalah

1. Apakah terdapat perbedaan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan dalam APBD provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia sebelum dan pada saat pelaksanaan Pemilu di daerah *incumbent*?

2. Apakah terdapat perbedaan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja bantuan keuangan dalam APBD provinsi maupun kabupaten/kota pada saat Pemilukada antara calon *incumbent* dan *nonincumbent*?
3. Apakah peningkatan belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan mempengaruhi peningkatan PAD pada daerah *incumbent*?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendapatkan bukti empiris terjadinya perbedaan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan dalam APBD provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia sebelum dan pada saat pelaksanaan Pemilukada.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris terjadinya perbedaan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan dalam APBD provinsi maupun kabupaten/kota pada saat Pemilukada antara calon *incumbent* dan *nonincumbent*.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris terjadinya peningkatan belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan mempengaruhi peningkatan PAD pada daerah *incumbent*.

E. Manfaat Penelitian

1. Tataran Teori

Sebagai bahan referensi bagi peneliti-peneliti selanjutnya di bidang Akuntansi Sektor Publik.

2. Tataran Kebijakan

- a. Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi untuk mengurangi perilaku *oportunistik*.
- b. Alternatif bahan pembanding dalam melaksanakan fungsi pengawasan pengelolaan keuangan daerah.