

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan tanda masuknya era baru otonomi daerah di Indonesia. Dalam perkembangannya kebijakan tersebut diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan dan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan kekuatan baru dalam otonomi pemerintah daerah.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerapan undang-undang ini berimplikasi pada perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan pemerintah daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) dalam mengelola sumber daya atau kekayaan daerahnya.

Penyusunan dan pengalokasian sumber daya daerah yang membutuhkan anggaran, menimbulkan dua perspektif yang mengindikasikan adanya konflik kepentingan antara pihak eksekutif sebagai *agent* dan pihak legislatif sebagai *principal*. Dalam hubungannya dengan rakyat, pihak

legislatif adalah *agent* yang membela kepentingan rakyat. Untuk mempertahankan kepentingan dalam perebutan sumber daya yang terbatas, eksekutif akan menggunakan dalil-dalil prosedural. Pemahaman eksekutif terhadap birokrasi dan administrasi, serta seluruh aturan perundangan ditunjang hubungan langsung dengan masyarakat mengakibatkan adanya asimetri informasi yang dapat menyebabkan terjadinya *moral hazard* dan *adverse selection* oleh eksekutif.

Disisi lain, sebagai aktor yang memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) untuk menyetujui dan menolak usulan eksekutif, legislatif cenderung memaksakan kehendak atau kepentingannya dengan menggunakan kekuasaannya tersebut. Proses tersebut akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagaenan, kemudian berkembang menjadi praktek *brokery* yang dilakukan anggota legislatif untuk mencapai kepentingan pribadinya yang berdampak politis pada jangka panjang (Colombatto, 2011).

Kondisi dan kekuatan yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Tekanan tersebut mengakibatkan eksekutif mempertahankan eksistensinya dengan cara melakukan pengusulan anggaran belanja yang lebih besar (asas maksimal). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, eksekutif cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai.

Eksekutif akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran yang mengandung *slack* karena eksekutif menginginkan posisi yang relatif

aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Hal tersebutlah yang menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan banyak merugikan publik (Abdullah, 2006).

Anggaran yang secara faktual seharusnya dialokasikan dengan benar untuk publik karena banyaknya para pemangku kepentingan kerap terjadi penyimpangan (*fraud*). Unsur penyimpangan yang cukup dominan terjadi pada proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan data pada Polda Jawa Tengah tahun 2012 terdapat 26 pejabat pemerintahan yang tersangkut kasus penyimpangan APBD, tahun 2011 tercatat 78 kasus penyimpangan APBD dengan 86 tersangka, dimana jumlah tersebut naik sekitar 143% dari tahun 2010.

Data lain yang dilansir oleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran menyatakan adanya penyalahgunaan dana APBD 2012 di seluruh Indonesia sebesar Rp 21 triliun. Dugaan adanya *miss allocation* tersebut terjadi karena politisi memiliki kepentingan pribadi dan politis dalam proses penganggaran (Keefer & Khemani, 2003; Mauro, 1998; Tanzi & Davoodi, 1997).

Proses pengalokasian dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukkan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Disisi lain, sesuai Peraturan menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Hal inilah yang memberi peluang

terjadinya perilaku oportunistik penyusun anggaran baik legislatif ataupun eksekutif.

Perilaku oportunistik ini merupakan perilaku yang didasari niat untuk berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan cara ilegal sekalipun (Maryono, 2013). Realisasi perilaku oportunistik eksekutif dalam pengusulan belanja diantaranya adalah: mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan politisi) yang besar, mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

Pelaksanaan otonomi daerah memberi kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi pendapatannya seluas mungkin. Terdapat dua komponen utama pendapatan daerah yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Perimbangan. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari kegiatan ekonomi daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Perilaku oportunistik yang kerap

terjadi dalam penentuan PAD, ketika legislatif mendorong eksekutif untuk selalu meningkatkan target sehingga dapat meningkatkan alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya (Megasari, 2015).

Permasalahan lain dalam pengalokasian anggaran adalah tidak diperhatikannya jangka waktu penetapan perubahan APBD, yang biasanya dilakukan beberapa bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran. Hal ini menjadikan anggaran tidak efektif atau bahkan tidak terserap sepenuhnya saat tahun anggaran berakhir, dan berdampak pada tingginya SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran). Dana yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat ternyata tidak terserap sepenuhnya. SiLPA ini memiliki pengaruh pada pengalokasian APBD periode selanjutnya, karena SiLPA akan digunakan untuk menyeimbangkan anggaran yaitu dengan menutupi pengeluaran pembiayaan.

Peluang perilaku oportunistik lain ditengarai juga karena faktor pertumbuhan ekonomi. Peluang tersebut terjadi pada saat penganggaran belanja modal. Belanja modal yang seharusnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, pada praktiknya penganggaran belanja modal di pemerintah daerah cenderung bersinggungan dengan korupsi atau pencarian *rente* (*rent-seeking*) oleh para pemangku kepentingan. Setiap tahapan dalam penganggaran memang memiliki ruang tersendiri untuk korupsi (Isaksen, 2005), namun korupsi dalam pengadaan aset tetap atau barang modal, terutama yang memiliki spesifikasi khusus, termasuk yang

paling sering terjadi (Tanzi, 2001). Hal tersebutlah yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi pada suatu daerah menjadi terhambat.

Adanya ketersediaan sarana dan prasarana ataupun fasilitas yang memadai menjadi salah satu gambaran akan baik atau buruknya pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Kemampuan keuangan setiap daerah tidak sama dalam mendanai berbagai macam kegiatannya, hal tersebut menimbulkan adanya kesenjangan fiskal antar satu daerah dengan daerah lainnya. Untuk mengatasi kesenjangan fiskal ini, Pemerintah mengalokasikan dana transfer yang bersumber dari APBN untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Berdasarkan Undang - Undang Nomor 33 Tahun 2004 Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dalam rangka pembangunan kegiatan ekonomi DAK menjadi unsur penting dari pertumbuhan ekonomi suatu daerah. DAK bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus digunakan untuk membiayai investasi pengadaan atau peningkatan prasarana dan sarana fisik secara ekonomis seperti pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah serta menutup kesenjangan pelayanan publik antar daerah.

Besaran jumlah DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBD yang dialokasikan kepada daerah tertentu berdasarkan usulan daerah yang berisi

usulan-usulan kegiatan dan sumber-sumber pembiayaannya yang diajukan. Bentuk usulan tersebut dapat berupa rencana suatu proyek atau kegiatan tertentu atau dapat berbentuk dokumen program rencana pengeluaran tahunan. Dari hal tersebut kesempatan pemangku kepentingan untuk berperilaku oportunistik terjadi, dengan memanfaatkan usulan – usulan daerah yang diajukan menjadikan peluang tersendiri untuk melakukan tindakan yang menguntungkan kepentingan pribadi ataupun politis.

Menurut Febri (2014) penyalahgunaan DAK berada di tingkat pertama penyebab kerugian negara paling tinggi. Dana Alokasi Khusus paling banyak menyebabkan kerugian negara, yakni sebanyak 40 persen. Perilaku oportunistik pada DAK terjadi sejak di tahapan negosiasi yang pada praktiknya untuk mendapat DAK dalam jumlah yang lebih besar harus membayar kepada pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (Studi Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah).**

Penelitian ini mengadaptasi penelitian yang dilakukan oleh Havid, *et al* tahun 2014 yang meneliti mengenai determinan perilaku oportunistik penyusun anggaran. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah: (1) Penelitian sebelumnya menggunakan variabel independen berupa PAD, SiLPA dan DAU sedangkan pada penelitian ini menggunakan variabel

independen PAD, DAK, SiLPA dan Pertumbuhan Ekonomi (2) penelitian sebelumnya dilakukan pada semua sektor mata anggaran sedangkan penelitian ini dikhususkan pada tiga mata anggaran pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah sisa lebih perhitungan anggaran berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menguji dan memperoleh bukti empiris:

1. Pengaruh positif pendapatan asli daerah terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Pengaruh positif dana alokasi khusus terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Pengaruh positif sisa lebih perhitungan anggaran terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
4. Pengaruh positif pertumbuhan ekonomi terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

### **D. 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 Teoretis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi, memperluas wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh PAD, DAK, SiLPA dan pertumbuhan ekonomi pada perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini juga dapat dijadikan acuan untuk melakukan penelitian dibidang yang sama dan

diharapkan dapat dapat memberikan kontribusi pengetahuan berupa pengembangan teori, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik.

## **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan bahan masukan dan pertimbangan baik bagi pihak eksekutif maupun legislatif. Penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan pengawasan pada proses penyusunan anggaran sehingga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.