

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

UU Nomor 23 tahun 2014 tentang otonomi daerah diartikan, bahwa daerah diberi kewenangan untuk mengurus sendiri urusan pemerintah daerah dengan sedikit bantuan dari pemerintah pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah mempunyai hak dan kewenangan yang luas untuk menggunakan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah (Wandira, 2012). Undang-Undang tersebut memberi pengertian bahwa Pemerintah Daerah adalah eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa di antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan. Prinsipal adalah pihak yang memberikan perintah, penilaian, masukan dan mengawasi tugas yang dijalankan agen. Sedangkan agen adalah pihak yang menerima dan menjalankan tugas. Dalam kasus ini legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen. Selain itu dalam Undang-Undang tersebut juga ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menyusun sendiri anggaran yang kemudian dijadikan pedoman dalam menjalankan berbagai aktivitasnya.

Sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk menjalankan berbagai aktivitasnya maka ditetapkanlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan

pemerintah daerah yang memuat program-program yang direncanakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Proses penyusunan APBD cukup rumit dan mengandung banyak muatan politik. Proses pengalokasian anggaran merupakan waktu dan tempat yang tepat bagi legislatif untuk memasukkan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Disisi lain, sesuai Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. Eksekutif juga memiliki kekuatan yang lebih besar karena memiliki pemahaman terhadap birokrasi dan administrasi, hubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu yang telah berlangsung lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih banyak dari pada legislatif dan membuat eksekutif lebih dominan. Selain lebih dominan dalam penyusunan anggaran, para eksekutif juga lah yang bertindak sebagai pelaksana anggaran, sehingga memiliki informasi yang lebih banyak dibanding pejabat legislatif.

Kondisi tersebut mengakibatkan anggaran untuk pelaksanaan pelayanan publik diusulkan untuk dialokasikan dengan didasarkan pada asumsi-asumsi sehingga memudahkan eksekutif memberikan pelayanan dengan baik. Eksekutif akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang aktual terjadi saat ini (asas maksimal). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, eksekutif cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai. Usulan anggaran yang

mengandung *slack* seperti ini merupakan gambaran adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. *Slack* tersebut terjadi karena agen (eksekutif) menginginkan posisi yang relatif aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Pada legislatif perilaku oportunistik dapat terjadi dalam dua posisi, yakni ketika legislatif sebagai prinsipal dan juga sebagai agen. Sebagai prinsipal bagi eksekutif, legislatif dapat merealisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan di antara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional. Melalui *discretionary power* yang dimilikinya, legislatif dapat mengusulkan kebijakan yang sulit untuk ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan tersebut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik dan fungsi legislatif. Sebagai agen bagi publik (pemilih), perilaku oportunistik legislatif lebih kelihatan jelas. Dalam penganggaran, legislatif akan membela kepentingan pemilihnya dengan mengakomodasi kebutuhan publik dalam anggaran. Usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan anggaran seharusnya didasarkan pada permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi ketika legislatif turun ke lapangan dan bukan hanya untuk memenuhi *self-interest* maupun konstituen yang diwakilinya dengan melakukan pembangunan pada wilayah-wilayah pemilihan politisi *powerful* di legislatif. Usulan anggaran yang diperjuangkan adalah yang mengharumkan nama politisi wilayah tertentu,

sehingga cenderung mengarah pada usulan *targetable* atau hasilnya kelihatan jelas oleh masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah memberi kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi pendapatannya yang terdiri dari dua komponen utama 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. 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 (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 (Fathoni, 2011).

Besaran angka SILPA tahun sebelumnya diketahui secara pasti setelah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun sebelumnya disahkan. Kondisi ini menjadi alasan bagi legislatif dan eksekutif untuk mengalokasikan kembali (*rebudgeting*) dana tersebut melalui mekanisme perubahan APBD (Asmara, 2010) serta memberi ruang bagi penyusun anggaran untuk melakukan perilaku oportunistik dalam mengalokasikan SILPA tersebut.

Masih banyaknya ketimpangan PAD antara satu daerah dengan daerah lain membuat pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) untuk mengurangi ketimpangan tersebut. Melalui UU No. 32 tahun 2004 menerangkan tentang pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, serta transfer dan perimbangan pemerintah pusat. DAU memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana kontijensi (penyeimbang).

Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi untuk saat ini masih didominasi oleh bantuan dan sumbangan dari pemerintah pusat baik dalam bentuk DAU, Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagi hasil. Sedangkan porsi DAK masih relatif kecil. Secara rata-rata nasional, PAD hanya memberikan kontribusi 12-15% dari total penerimaan daerah, sedangkan yang kurang lebih 70% masih menggantungkan sumbangan dari bantuan pemerintah pusat (diakses dari kemendagri.go.id). Jumlah aktual transfer DAU diatur sesuai dengan beberapa kriteria, termasuk jumlah penduduk, luas wilayah, angka indeks pembangunan SDM, kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal (dihitung

terutama berdasarkan gaji pegawai negeri sipil). Oleh karena itu, DAU memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lainnya, seperti DAK maupun dana perimbangan.

Desentralisasi yang diberikan kepada pemerintah daerah di dalam mengelola daerahnya secara mandiri akan memberikan peluang dan kesempatan untuk melakukan perilaku menyimpang oleh pihak-pihak yang berwenang seperti adanya *Flypaper Effect*. Maimunah (2014) menyatakan bahwa *Flypaper Effect* disebut sebagai suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak (lebih boros) dengan menggunakan dana transfer (*grants*) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri atau diprosikan dengan PAD. Fenomena *Flypaper Effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mendorong perilaku menyimpang sehingga mempengaruhi pengalokasian dana di dalam anggaran.

Penelitian ini mengadaptasi penelitian Megasari (2015) yang meneliti mengenai perilaku oportunistik penyusun anggaran. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah: (1) penelitian sebelumnya dilakukan di Kota/Kabupaten Provinsi Bali sedangkan pada penelitian ini di Kota/Kabupaten Provinsi Jawa Tengah, (2) penelitian sebelumnya dilakukan pada tahun anggaran 2009, 2010, 2011, 2012 dan 2013, sedangkan penelitian ini tahun 2015, 2016 dan 2017.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diajukan peneliti adalah sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah *flypapper effect* berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada perumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh PAD terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh sisa lebih pembiayaan anggaran terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menganalisis dan memperoleh bukti secara empiris pengaruh *flypapper effect* perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa:

1. Masukan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah untuk memahami perilaku oportunistik penyusun anggaran.

2. Bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang berkaitan dengan topik ini.
3. Wacana bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang penganggaran yang berkaitan dengan teori agensi.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan penelitian ini disusun secara berurutan mulai dari pendahuluan hingga penutup. Uraianannya adalah sebagai berikut:

BAB I merupakan pendahuluan. Pada bab ini akan dijelaskan mengenai hal-hal pokok sehubungan dengan penelitian, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II adalah tinjauan pustaka. Dalam bab ini akan diuraikan teori-teori yang mendasari penelitian ini, penelitian-penelitian terdahulu yang terkait, kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis.

BAB III merupakan metode penelitian. Pada bab ini akan dijelaskan mengenai metode-metode penelitian yang digunakan, meliputi: variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode yang digunakan dalam mengumpulkan data serta metode analisis.

BAB IV merupakan analisis data dan pembahasan. Pada bab ini menguraikan tentang pemilihan sampel dalam penelitian, pengolahan data dengan alat analisis yang diperlukan, dan pembahasan atas hasil analisis data.

BAB V merupakan kesimpulan. Pada bagian terakhir ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan dari penelitian ini dan saran terkait hasil penelitian sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya.