

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan dan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah memberikan kekuatan baru bagi Otonomi Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintahan dan juga kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Legislatif diberikan kewenangan oleh eksekutif sebagai pengawas pelaksanaan pembangunan yang menyebabkan posisi legislatif menjadi superior terhadap pemerintah. Akibatnya, tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar, termasuk dalam proses penyusunan anggaran. Karna legislatif yang mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban

dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif akan menjadi sangat berwibawa dalam proses penyusunan anggaran.

Halim dan Abdullah (2006) menyatakan dalam hubungan keagenan antara eksekutif dengan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal. Sedangkan dalam hubungan legislatif dengan rakyat (pemilih), pemilih adalah prinsipal dan legislatif adalah agen. Permasalahan timbul karena dalam interaksinya, baik pihak agen maupun prinsipal akan berusaha untuk mengutamakan kepentingannya masing-masing.

Penyalahgunaan sumber daya bisa terjadi karena agen melepaskan tanggungjawabnya tanpa sepengetahuan prinsipal. Dan sebaliknya, prinsipal dapat berlaku semena-mena berkaitan dengan pengalokasian sumber daya tersebut karena kekuasaan yang dimilikinya. Implikasinya, baik pihak prinsipal maupun agen dapat berperilaku oportunistik untuk mendahulukan kepentingannya masing-masing. Perilaku oportunistik merupakan perilaku atau tindakan seseorang yang menyimpang dari peraturan-peraturan yang berlaku untuk memenuhi segala keinginannya (Havid, 2014 dalam Megasari, 2015). Perilaku oportunistik legislatif sebagai agen dari rakyat terjadi apabila legislatif sebagai agen seharusnya membela kepentingan rakyat, namun pada kenyataannya seringkali berbeda. Rakyat tidak selalu mengetahui seluruh informasi yang ada dan juga bagaimana proses pengalokasian anggaran berlangsung.

Penyusunan anggaran menjadi faktor kunci dalam merealisasikan kewajiban serta kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berbagai permasalahan muncul karena jumlah kebutuhan yang harus diakomodir relatif banyak, sementara sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas. Kondisi ini semakin diperparah karena proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan tahapan politis yang melibatkan pihak eksekutif serta legislatif dengan kepentingan yang berbeda. Kebijakan anggaran menjadi ajang perebutan kepentingan oleh pihak – pihak yang terlibat pada proses penyusunan anggaran (Sujaie, 2013 dalam Parwati dkk, 2015).

Fenomena perilaku penyusun anggaran ini sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut, sebab masih ditemui beberapa penyimpangan meskipun secara formal mekanisme penyusunan anggaran telah diatur dalam Undang-Undang. Penyimpangan yang ditemukan seperti modifikasi alokasi anggaran untuk kepentingan politis, penyelewengan anggaran pendidikan dan anggaran kesehatan. Penelitian Sujaie (2013) dalam Parwati dkk (2015) juga menemukan bahwa peningkatan belanja hibah dan bantuan sosial dimanfaatkan oleh penyusun anggaran untuk kepentingan politis terutama pada masa pemilihan umum. Kondisi ini pun rentan menimbulkan korupsi (*political corruption*) akibat penyalahgunaan dana untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya.

Koordinator Divisi Investigasi *Indonesia Corruption Watch* (ICW) Febri Hendri mengatakan bahwa lembaganya telah melakukan kajian tren korupsi di sektor pendidikan, selama satu dasawarsa terakhir. Secara keseluruhan di sektor pendidikan ditemukan 425 kasus dengan 618 tersangka yang merugikan negara sebesar Rp 1,3 triliun dan nilai suap sebesar Rp 55 miliar. Selama satu dasawarsa terakhir (2006-2015), korupsi yang terjadi di sektor pendidikan di Jawa Tengah menempati posisi tertinggi di Indonesia, yaitu dengan 42 kasus dan total kerugian sebesar Rp 211,1 miliar. Jawa Barat berada di urutan kedua, kemudian disusul Sulawesi Selatan, Jawa Timur, dan Sumatera Utara. Tiga provinsi di Jawa ‘‘menyumbang’’ 104 kasus dengan total kerugian sebesar Rp 276,8 miliar.

Tren korupsi berdasarkan lima provinsi terbesar, selain Jawa tengah dengan posisi teratas, berikutnya Jawa Barat dan Sulawesi Selatan yang sama-sama memiliki 31 kasus dengan kerugian sebesar Rp 87,9 miliar dan Rp 84,9 miliar. Jawa Timur memiliki 29 kasus dengan kerugian sebesar Rp 27,8 miliar dan Sumatera Utara 27 kasus dengan kerugian sebesar Rp 56,5 miliar. Sedikitnya ada 17 objek yang sangat rawan korupsi. Lima sektor yang paling rawan yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK), sarana dan prasarana sekolah, infrastruktur sekolah, dana buku dan dana BOS (<http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/korupsi-pendidikan-jateng-rp-2111-m/>).

Seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bandung, Rizky Taufiq (33 tahun) ditahan karena diduga

korupsi dana pembangunan sekolah sebanyak 31 sekolah dasar. Risky Taufiq telah melakukan korupsi sebesar Rp 1.250.000.000 Dari anggaran yang diajukan sebesar Rp 1.550.000.000 dari 31 sekolah yang akan dibangun. Modus yang dilakukan oleh Rizky, membuat sendiri rancangan anggaran pembangunan sekolah tanpa pengajuan dari pihak sekolah. Serta mengancam dinas pendidikan untuk menyetujui anggaran yang dibuatnya tersebut (<https://www.republika.co.id/berita/nasional/pemprov-jabar/14/09/08/nbkm4n-korupsi-dana-pendidikan-anggota-dprd-bandung-ditahan>).

Contoh kasus korupsi sektor pendidikan yang ditangani oleh penegak hukum lainnya yaitu, Kejaksaan Tinggi Jawa Barat menetapkan Kepala Dinas Pendidikan Jawa Barat Asep Hilman menjadi tersangka dugaan korupsi pengadaan buku aksara Sunda. Asep dituduh menggelembungkan harga pengadaan buku yang menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Jawa Barat tahun 2010 senilai Rp 44,6 miliar. Pada kasus ini penyidik menjerat Asep dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31/1999 tentang tindak pidana korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang RI nomor 20/2001 tentang tindak pidana korupsi. Ancaman hukuman kedua pasal itu mencapai 20 tahun penjara (<https://nasional.tempo.co/read/711407/kepala-dinas-pendidikan-jawa-barat-diduga-korupsi>).

Berdasarkan fenomena-fenomena yang disebutkan diatas, dapat diketahui bahwa adanya korupsi yang dilakukan oleh anggota eksekutif

atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Barat, dimana sumber-sumber penerimaan APBD yaitu adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Khusus), lain-lain PAD yang sah dan SilPA tahun sebelumnya sebagai penerimaan pembiayaan daerah.

Kasus lainnya adalah korupsi pembangunan stadion GBLA, Bandung. Polisi menetapkan untuk menahan mantan Sekretaris Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya Kota Bandung Yayat A. Sudrajat, sebagai tersangka kasus korupsi pembangunan stadion GLBA. Badan Reserse Kriminal Polri menyatakan total kerugian negara dalam kasus dugaan korupsi pembangunan Stadion Gelora Bandung Lautan Api (GBLA), Gedebage, Bandung, Jawa Barat mencapai Rp103 miliar (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170606161746-12-219829/korupsi-pembangunan-stadion-gbla-rugikan-negara-rp103-miliar/>).

Kasus diatas menunjukkan adanya perilaku korupsi anggaran DAU, dimana DAU merupakan Dana yang dialokasikan kepada Provinsi / Kabupaten / Kota setiap tahun sebagai dana pembangunan. DAU merupakan salah satu komponen belanja pada APBN, dan menjadi salah satu komponen pendapatan pada APBD. DAU sendiri berupa usulan daerah untuk proyek khusus, seperti perbaikan kantor2 pemerintah, rumah sakit, sekolah, dan lain-lain termasuk stadion.

Berbagai kasus yang terjadi yang mengindikasikan adanya dugaan maupun tindakan penyimpangan akibat dari perilaku oportunistik ini berimplikasi pada berbagai macam usaha untuk memanfaatkan celah dalam anggaran yang dapat memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu, terutama oleh pihak-pihak yang memiliki akses luas dalam segala hal terkait dengan penyusunan anggaran. Lebih lanjut, penyusunan anggaran daerah ini memiliki keterkaitan antara pemerintah daerah sebagai eksekutif dan DPRD sebagai legislatif. Hal ini tentu akan melibatkan masyarakat sebagai sasaran utama dalam proses penyusunan anggaran. Hubungan yang melibatkan pemerintah daerah, DPRD, dan juga masyarakat ini dapat ditinjau dari perspektif keagenan.

Teori keagenan menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori keagenan menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (principal) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (agen) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal.

Ditinjau dari perspektif teori keagenan, asimetri informasi serta besarnya kekuasaan yang dimiliki legislatif dalam pembahasan anggaran, telah menjadi pendorong terjadinya perilaku oportunistik penyusunan anggaran yang akan memaksimalkan kepentingan pribadi dan

kelompoknya dengan mengesampingkan kepentingan publik (Halim dan Abdullah, 2006).

Adanya berbagai kecenderungan dalam penyalahgunaan APBD, mendorong berbagai penelitian terkait perilaku oportunistik penyusun anggaran dalam perumusan APBD. Penelitian mengenai perilaku oportunistik penyusun anggaran ini sudah pernah dilakukan oleh Suartini dkk (2015) yang menggunakan besaran perubahan DAK, PAD, dan SiLPA sebagai variabel independen dan perilaku oportunistik penyusun anggaran sebagai variabel dependen. Hasil dari penelitian ini menunjukkan perubahan PAD, DAK, dan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran. Megasari (2015) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa hanya variabel SiLPA yang berpengaruh pada perilaku oportunistik penyusun anggaran, sedangkan *Flypaper Effect* dan PAD tidak berpengaruh.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber penerimaan daerah yang harus selalu digali untuk mendanai pelaksanaan kegiatan otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan menggali potensi daerah yang dimilikinya sebagai sumber pendapatan. PAD juga dapat dijadikan tolok ukur untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola daerah otonominya.

Peningkatan PAD memberikan peluang kepada kepala daerah untuk mengalokasikan dana yang lebih besar di bidang-bidang tertentu

yang sesuai preferensinya (Parwati, 2015). Berdasarkan hal tersebut, peneliti berkesimpulan bahwa dengan meningkatnya PAD maka akan meningkat pula kesempatan atau peluang kepala daerah untuk memanfaatkan anggaran tersebut dalam rangka pemenuhan kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu. Dalam penentuan PAD, legislatif akan berusaha mendorong eksekutif untuk meningkatkan target pendapatan sehingga dapat meningkatkan alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya. Permasalahan lain dalam pengalokasian anggaran yaitu tidak diperhatikannya tempo waktu ditetapkannya perubahan APBD. Hal ini menjadikan anggaran menjadi tidak efektif atau bahkan tidak terealisasi sesuai dengan tujuan awal pada proses perancangan anggaran. Dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut adalah terbentuknya Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yang tinggi. Seharusnya dana tersebut bisa dialokasikan untuk hal lain yang lebih bermanfaat guna mensejahterakan masyarakat.

Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) adalah selisih lebih tahun sebelumnya yang menjadi penerimaan pada tahun berjalan yang merupakan sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Bentuk penggunaan SiLPA adalah untuk melanjutkan kegiatan yang belum selesai dikerjakan pada tahun sebelumnya dan untuk membiayai kegiatan baru yang tidak dianggarkan dalam APBD murni.

SiLPA merupakan penerimaan pembiayaan yang dapat digunakan untuk menutup defisit anggaran dalam APBD. Besaran angka SiLPA pada tahun sebelumnya diketahui secara pasti setelah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun sebelumnya disahkan. Hal inilah yang akan dijadikan alasan oleh kepala daerah untuk mengalokasikan kembali SiLPA melalui perubahan anggaran dan memberikan peluang kepada penyusun anggaran untuk berperilaku oportunistik (Sularso dkk, 2014 dalam Suartini dkk, 2016).

Sumber penerimaan lain untuk membiayai pengeluaran daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU). DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penggunaan DAU cukup fleksibel dan tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu (Maryono, 2013 dalam Parwati dkk, 2015). Peningkatan jumlah DAU memberi peluang untuk mengusulkan alokasi belanja baru (Sularso dkk., 2014 dalam Parwati dkk, 2015). Parwati dkk (2015) dalam penelitiannya yang berjudul Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran menunjukkan bahwa DAU, PAD dan SiLPA berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bukan hendak menjustifikasi dugaan adanya tindakan penyelewengan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki wewenang dalam penyusunan anggaran. Peneliti

hendak mengkaji adanya pengaruh anggaran perubahan pendapatan, dalam hal ini perubahan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. Dalam penelitian ini peneliti mengambil tema “**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2013-2016)**”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi perilaku oportunistik penyusun anggaran, yaitu :

1. Masih banyak kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota legislatif dan eksekutif.
2. Maraknya penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang oleh para penyusun anggaran demi kepentingan pribadi dan kelompok.
3. Pemerintah Daerah pada pelaksanaannya dalam menyusun anggaran APBD lebih cenderung menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya.

4. Rakyat tidak selalu mengetahui seluruh informasi yang ada, dan juga bagaimana proses pengalokasian anggaran berlangsung.
5. Jumlah kebutuhan yang harus diakomodir relatif banyak, sementara sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas.
6. Menurut ICW, korupsi di Jawa Barat di sektor pendidikan menempati posisi kedua tertinggi di Indonesia, dengan 31 kasus dengan kerugian sebesar Rp 87,9 miliar

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah diatas, penulis membatasi penelitian ini hanya pada masalah menguji adanya pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Selisih lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA). Ukuran PAD dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan *spread* PAD (Δ PAD) yaitu perubahan naik atau turunnya PAD dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1). SiLPA diukur dengan *spread* SiLPA (Δ SiLPA) dari APBD tahun berjalan (t-1) ke APBD tahun sebelumnya (t-1). DAU diukur dengan *spread* DAU (Δ DAU) dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1). Sedangkan perilaku oportunistik penyusun anggaran diukur dengan cara menghitung *spread* anggaran pendidikan (Δ Pdk), *spread* anggaran kesehatan (Δ Kes), dan *spread*

anggaran pekerjaan umum (Δ PU) kemudian mengakumulasikan *spread* anggaran pendidikan (Δ Pdk), *spread* anggaran kesehatan (Δ Kes), dan *spread* anggaran pekerjaan umum (Δ PU).

Populasi dalam penelitian ini yaitu seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat. Objek dalam penelitian ini adalah anggaran PAD, SiLPA, DAU, anggaran pendidikan, anggaran kesehatan dan anggaran pekerjaan umum. Sumber data dalam penelitian ini yaitu data sekunder. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kuantitatif, yaitu dengan mengambil data berupa perubahan atau *spread* PAD, SiLPA, dan DAU serta *spread* anggaran pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum dalam APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2013, 2014, 2015 dan 2016 yang bersumber dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Barat.

D. Perumusan Masalah

Masalah yang akan diteliti yaitu mengenai perilaku oportunistik penyusun anggaran yang terjadi di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat. Perumusan masalah dari penelitian ini antara lain :

1. Apakah perubahan pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran?
2. Apakah perubahan selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran?

3. Apakah perubahan dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran?

E. Kegunaan Penelitian

Berikut merupakan harapan penulis dengan dilakukannya penelitian ini :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat menggambarkan dengan jelas pengaruh PAD, SiLPA, dan DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran (OPA). Sehingga dapat mendukung pengaruh teori keagenan yang menjelaskan tentang asumsi sifat manusia yang dapat menimbulkan dampak negatif yang ditunjukkan dengan perilaku oportunistik.
 - b. Bahan referensi untuk peneliti selanjutnya yang ingin mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang berkaitan dengan perilaku oportunistik penyusun anggaran.
 - c. Sumber literatur ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan hubungan yang melibatkan perilaku penyusun anggaran.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat untuk memahami terjadinya perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran.

- b. Masukan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat untuk mencegah dan mengatasi terjadinya perilaku oportunistik penyusunan anggaran.