

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

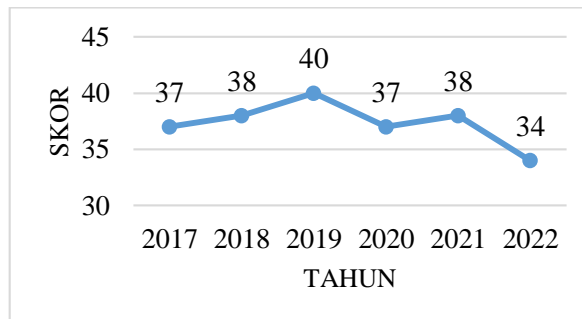
### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Otonomi daerah dimulai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berlakunya otonomi daerah berarti setiap daerah berwenang untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahannya secara lebih efektif melalui kebebasan dalam pengambilan keputusan bagi daerahnya. Sumber pendanaan untuk membiayai pengeluaran dalam menjalankan otonomi daerah dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyusunan anggaran publik adalah gambaran dari kekuatan relatif berbagai aktor penganggaran dengan bermacam kepentingan terhadap hasil anggaran (Shulthoni, 2017). Dalam hubungannya dengan teori keagenan, ada dua pihak yang melakukan kesepakatan, yaitu pemberi kewenangan (*principal*) dan penerima kewenangan (*agent*). DPRD sebagai agen dari masyarakat yang diberikan kewenangan untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat dalam APBD, sedangkan pemerintah (eksekutif) selaku agen dari DPRD diharapkan mampu mengusulkan anggaran sesuai kebutuhan riil pemerintahan dengan tujuan kesejahteraan rakyat.

Permasalahan timbul dalam penyusunan anggaran dikarenakan banyaknya kebutuhan yang harus ditampung serta adanya perilaku menyimpang oleh pihak berwenang dalam penyusunan anggaran belanja dengan meningkatkan anggaran pendapatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang terbatas. Proses penyusunan anggaran menurut Megasari (2015) menjadi ruang bagi eksekutif maupun legislatif untuk berperilaku oportunistik.

Perilaku oportunistik penyusunan anggaran merupakan perilaku penyusun anggaran yang melibatkan kepentingan pribadi dan kelompok tertentu dalam pengalokasian anggaran belanja (Parwati et al., 2015). Perilaku oportunistik bersikap dengan memanfaatkan peluang sehubungan dengan posisi yang dimilikinya untuk mewujudkan kepentingannya (Ariyanto & Dewi, 2019). Pada Januari 2023, *Transparency International* mengumumkan hasil Indeks Persepsi Korupsi (CPI) 2022. Indeks Persepsi Korupsi merupakan indikator gabungan untuk mengukur persepsi korupsi sektor publik dari skala 0 yang berarti sangat korup sampai 100 yang berarti sangat bersih dari korupsi di 180 negara. CPI Indonesia ada pada skor 34 di posisi ke-110. Skor ini turun 4 poin dari tahun 2021, yang merupakan penurunan paling drastis sejak tahun 1995. Hasil ini menunjukkan bahwa respon terhadap praktik korupsi dan penyalahgunaan anggaran di Indonesia baik pusat maupun daerah semakin buruk karena kurangnya dukungan dari para pemangku kepentingan. Berikut pada gambar 1.1 yang menunjukkan Skor Indeks Persepsi Korupsi Negara Indonesia untuk tahun 2017-2022.



Sumber: *Transparency International* (2022)

**Gambar 1.1**

### **Skor Indeks Persepsi Korupsi Negara Indonesia Tahun 2017-2022**

Kecurangan (*fraud*) pada sektor pemerintahan menunjukkan terjadinya perilaku oportunistik, dimana kasus yang paling sering terjadi adalah kasus korupsi (ACFE Indonesia, 2020). Korupsi berkemungkinan terjadi pada semua tahapan dalam proses penyusunan anggaran, mulai dari tahap perencanaan hingga realisasi anggaran ke publik. Korupsi secara politis terjadi pada awal penyusunan anggaran, saat keputusan politik dan kekuasaan sangat berpengaruh dalam cara mengubah alokasi sumber daya daerah dan berlanjut hingga pelaksanaan anggaran melalui proses administrasinya (Shulthoni, 2017). Keputusan dalam perilaku oportunistik

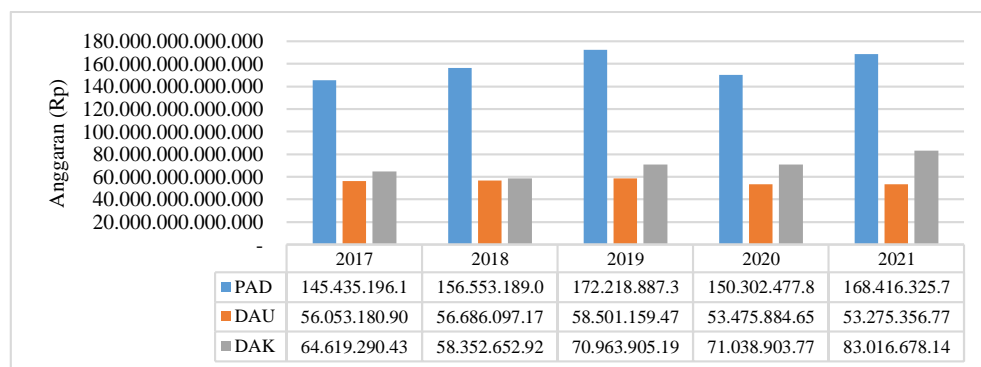
anggaran dapat terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar seperti korupsi pada proyek yang akan dibiayai dengan anggaran untuk mendapatkan keuntungan pribadi berupa komisi merupakan salah satu perilaku oportunistik. Jumaidi (2014) menyatakan berbagai bentuk perilaku oportunistik dalam penetapan alokasi anggaran diantaranya mengubah anggaran untuk kepentingan bersifat pribadi, mengusulkan banyak proyek besar yang bermanfaat bagi pihak tertentu, serta mengusahakan realisasi penetapan anggaran atas proyek yang mudah dikorupsi.

Menurut Megasari (2015) perilaku oportunistik akan mengarah pada tindakan terlarang seperti menyembunyian informasi dan penyelewengan kekuasaan. Kasus korupsi tingkat provinsi banyak ditemukan pada akhir 2022 dan awal 2023, kasus suap dana hibah oleh Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur dan juga di Provinsi Kepulauan Riau, kasus gratifikasi proyek infrastruktur pemerintah Provinsi Papua, fraud pengadaan alat kesehatan Mantan Gubernur Provinsi Banten, dan lainnya. Semua kasus korupsi tersebut bersumber dari APBD pemerintah level provinsi (*news.detik.com*). Peningkatan kasus korupsi menurut Mauro (dalam Saputra, 2022) menjadi salah satu petunjuk adanya perilaku oportunistik yang dilakukan penyusun anggaran. Melalui berita tersebut diketahui bahwa pihak yang terlibat dalam korupsi merupakan pihak yang memiliki kemampuan, kuasa, dan kesempatan ikut serta dalam penyusunan anggaran daerah. Terutama saat masa mendekati pemilihan umum, penyusun anggaran umumnya akan memanfaatkan kesempatan untuk menganggarkan dana yang lebih besar pada bidang yang berhubungan langsung dengan pendukungnya (seperti belanja kesehatan, pendidikan, infrastruktur, bansos, dan hibah) jika jumlah RAPBD meningkat signifikan (Ariyanto & Dewi, 2019). Kondisi ini rawan menimbulkan tindakan korupsi yang disebabkan perilaku oportunistik.

Belanja hibah dan belanja bantuan sosial merupakan belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah daerah. Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja hibah termasuk pemberian bantuan keuangan untuk partai politik di DPRD provinsi. Hal ini membuat banyak penyusun anggaran berusaha memanfaatkan sifat

penganggaran belanja hibah dan bantuan sosial yang jumlahnya bergantung pada usulan daerah sehingga kekuatan kepala daerah dan partai politik yang menguasai DPRD dapat membentuk perilaku oportunistik (Ariyanto & Dewi, 2019). Selanjutnya, menurut Fischer dan Krimmer (2018) bahwa orang yang berkaitan dengan politik cenderung menyukai proyek infrastruktur yang bermanfaat dalam pemenuhan janji politik di era teknologi informasi dan komunikasi. Lebih lanjut, saat tidak adanya pemilihan umum, pemanfaatan peluang korupsi akan meningkatkan nilai dan kompleksitas proyek sehingga terjadi pengurangan alokasi belanja pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan (Shulthoni, 2017). Perilaku oportunistik termasuk korupsi yang memanfaatkan proses penyusunan APBD dapat mendistorsi anggaran dan kualitas fungsi pelayanan publik.

Belanja dan Pengeluaran Pembiayaan dibiayai oleh sumber Pendapatan Daerah dengan jumlah yang besar dalam APBD sehingga prosesnya memungkinkan penyusun anggaran melakukan perilaku oportunistik. Berikut perkembangan sumber pendapatan daerah berupa PAD, DAU, dan DAK pada 34 Provinsi di Indonesia tahun 2017-2021 disajikan pada gambar 1.2.



Sumber: LKPD 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2017-2021

**Gambar 1.2**  
**Perkembangan Anggaran PAD, DAU dan DAK**  
**pada 34 Provinsi di Indonesia Tahun 2017-2021**

Pada Gambar 1.2 dapat dilihat bahwa total anggaran PAD ditargetkan menjadi sumber pendapatan terbesar daerah, bahkan jumlahnya 2-3 kali lebih besar dibandingkan DAU dan dialokasikan dengan total terbesar pada tahun 2019 sebesar Rp172,2 Miliar yang bertepatan dengan tahun pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 menyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah

pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Suartini et al. (2016) Kepala Daerah (eksekutif) selaku agen akan menyusun APBD yang lebih besar dengan mendahulukan bidang tertentu sesuai prioritasnya apabila jumlah PAD meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa pengalokasian anggaran lebih karena perilaku oportunistik yang memanfaatkan kekuasaan penyusun anggaran seperti kepala daerah bersamaan DPRD dengan partai yang sama, yang umumnya akan meningkatkan belanja hibah, bantuan sosial, dan infrastruktur untuk mendukung kepentingannya (Ariyanto & Dewi, 2019). Namun dikarenakan kemampuan dan potensi tiap daerah yang berbeda, jika dilihat per provinsi dalam kenyataannya masih banyak daerah yang bergantung pada sumber transfer pusat seperti DAU dan DAK dibandingkan dengan PAD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dilihat dari APBD pada Gambar 1.2, alokasi DAU dari tahun 2017-2019 terus meningkat dan setelahnya mengalami penurunan. Berdasarkan LKPD 34 Provinsi di Indonesia hanya Provinsi DKI Jakarta yang tidak lagi menerima DAU, yang menandakan kemandirian daerah lainnya yang belum maksimal. Nilai DAU yang diterima tiap daerah bersifat *Block Grant*, artinya hal-hal mengenai penggunaan berdasarkan preferensi daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan peningkatan pelayanan dalam pelaksanaan otonomi. Hal ini menjadi ruang berperilaku oportunistik untuk mengalokasikannya ke belanja yang menguntungkan kepentingan pribadi (Dalimunthe, 2021).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dilihat dari Gambar 1.2 tahun 2018 mengalami penurunan DAK dibandingkan tahun 2017 sekitar Rp6 Miliar, namun mulai dari

tahun 2018 sampai dengan 2021 selalu mengalami peningkatan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dijelaskan bahwa alokasi DAK nonfisik antara lain yaitu bidang pendidikan dan kesehatan, sedangkan DAK Fisik ditujukan untuk infrastruktur pelayanan publik. Alokasi DAK yang bernilai besar pada bidang-bidang tersebutlah yang menjadi peluang bagi penyusun anggaran untuk berperilaku oportunistik.

Perubahan kenaikan pendapatan akan mempengaruhi belanja atau pengeluaran, namun pengalokasian tidak selalu seluruhnya tepat. Perilaku oportunistik mengakibatkan usulan belanja pemerintah daerah menjadi besar namun belum tentu merupakan prioritas dan terciptanya kebijakan APBD yang tidak tepat oleh alokasi sumber daya yang menyimpang sehingga merugikan masyarakat (Ariyanto & Dewi, 2019). Parwati et al. (2015) menemukan bahwa perubahan jumlah anggaran PAD dan DAU merupakan beberapa faktor yang akan mempengaruhi peningkatan perilaku oportunistik dalam penyusun anggaran. Selain itu, perubahan DAK juga berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran (Suartini et al., 2016).

Dengan terus banyaknya permasalahan dalam penyusunan hingga pengelolaan APBD di tingkat provinsi menjadi hal yang harus dicari solusinya mulai dari proses penyusunan anggaran. Berdasarkan uraian latar belakang, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai "**Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Pemerintah Provinsi Di Indonesia**".

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia?
2. Apakah DAU berpengaruh terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia?

3. Apakah DAK berpengaruh terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia?
4. Apakah PAD, DAU dan DAK berpengaruh terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini membutuhkan batasan masalah agar pembahasan dapat terarah dan sesuai dengan fokus permasalahan. Sesuai dengan permasalahan, maka batasan masalah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Penelitian terbatas pada faktor-faktor yang mempengaruhi Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran, yaitu PAD, DAU dan DAK.
2. Objek penelitian dilakukan pada 34 Provinsi di Indonesia tahun 2017-2021.
3. Data Penelitian yang digunakan berupa data Anggaran PAD, DAU dan DAK pada Laporan Realisasi Anggaran yang terdapat dalam LKPD setiap provinsi di Indonesia.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh PAD terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia.
3. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh DAK terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia.
4. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Pemerintah Provinsi di Indonesia.

### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang ada, diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis mengenai faktor-faktor yang dapat memengaruhi perilaku oportunistik penyusunan anggaran daerah di tingkat provinsi.

2. **Manfaat Praktis**

Untuk memberikan informasi mengenai PAD, DAU dan DAK serta pengaruhnya terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran pada 34 provinsi di Indonesia tahun 2017-2021. Hasilnya menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah provinsi di Indonesia dalam memahami dan meminimalisir perilaku oportunistik penyusun anggaran.