**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang**

Kebijakan desentralisasi di Indonesia mulai diterapkan sejak tahun 2001. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah dilakukan agar kesejahteraan yang didapat oleh seluruh masyarakatnya dapat merata atau tidak hanya sebagian orang saja yang merasakan kesejahteraan. Hal ini dilakukan sebagai upaya mengoptimalkan fungsi pemerintah dalam segi pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan agar dapat dilakukan dengan cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Otonomi daerah merupakan bentuk realisasi dari desentralisasi. Saat diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, maka sistem pembangunan berubah dari otonomi pusat menjadi otonomi daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, pelayanan sosial masyarakat (Halim, 2007). Dalam hal ini Anggaran merupakan alat utama bagi pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban dan kebijakannya yang dituangkan dalam bentuk perencanaan yang konkrit dan terintegrasi. Perencanaan kebutuhan yang harus diakomodir dalam APBD relatif banyak, sementara sumber daya yang tersedia relatif terbatas. Kondisi ini membutuhkan ketelitian dan ketepatan penyusun anggaran untuk memilih prioritas kebutuhan yang lebih mendesak untuk dianggarkan diantara sekian banyak kebutuhan yang ada.

Menurut Undang – Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang–Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap tata kelola pemerintahan di daerah. Perubahan ini juga berimbas pada proses penyusunan anggaran daerah. Proses penyusunan APBD merupakan tahapan politis yang melibatkan DPRD selaku wakil dari rakyat dengan Kepala daerah beserta jajaranya. Legislatif yang diberi kewenangan oleh eksekutif sebagai pengawas pelaksanaan pembangunan yang dilakukan menyebabkan posisi legislatif menjadi superior terhadap pemerintah. Akibatnya tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar, termasuk dalam proses penyusunan anggaran. Sebab legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berpengaruh dalam proses penyusunan anggaran. Dalam literatur ilmiah, baik dalam disiplin ekonomi, politik, maupun keuangan, hubungan seperti ini disebut hubungan keagenan.

Ditinjau dari teori keagenan, proses penyusunan APBD merupakan tindaklanjut dari kontrak antara principal dan agents. DPRD selaku agen dari masyarakat yang telah memilih (voters), diberikan mandat untuk memperjuangkan kebutuhan masyarakat guna peningkatan kesejahteraan, agar dapat diakomodir dalam APBD (Hagen, 2002). Demikian pula eksekutif selaku agen dari legislatif diharapkan mengusulkan anggaran sesuai kebutuhan riil dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tujuan akhir kesejahteraan rakyat (Halim, 2012). Adanya asimetri informasi antara eksekutif dengan legislatif dan legislatif dengan rakyat, hal ini menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses peyusunan anggaran (Sularso, 2014). Megasari (2015), menjelaskan perilaku oportunistik adalah perilaku atau tindakan seseorang yang menyimpang dari peraturan-peraturan yang ada untuk memenuhi segala keinginannya. Perilaku oportunistik nantinya akan mengarah pada tindakan-tindakan ilegal seperti menyembunyikan informasi dan menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.

Proses pengalokasian dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukan kepentingan konstituen yang diwakilinya. Disamping itu, kepala daerah merupakan kader partai politik sehingga terjadi *bargaining* *position* antara eksekutif dan legislatif. Disisi lain, pejabat eksekutif lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam menyusun APBD. APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Nurlan, 2008). Adanya kemungkinan tambahan pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dijabarkan ke sektor-sektor yang menjadi preferensi legislatif. Sumber penerimaan lain untuk membiayai pengeluaran daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Sesuai ketentuan Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, 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, sehingga penyusun anggaran memanfaatkan kondisi ini untuk mengusulkan kegiatan yang memberikan manfaat meningkatkan *self-interest*-nya (Maryono, 2013).

SiLPA merupakan penerimaan pembiayaan yang dapat dipergunakan untuk menutup defisit anggaran dalam APBD. 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 (Sularso dkk, 2014).

Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa PAD, DAU dan SiLPA berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran (Sularso dkk., 2014). Penelitian tentang perilaku oportunistik penyusun anggaran sebelumnya, lebih fokus pada perilaku legislatif yang cenderung mempengaruhi alokasi anggaran untuk kepentingan politik dengan meningkatkan anggaran untuk belanja infastruktur dan belanja DPRD. Namun mengamati fenomena yang terjadi terkait proses penyusunan APBD yang merupakan proses bersama antara legislatif dan eksekutif, peneliti tertarik untuk meneliti perilaku oportunistik yang terjadi akibat interaksi antara kedua pihak yang didasari adanya hubungan keagenan.

Pada penulisan ini penulis memfokuskan pada pengambilan data dari anggaran pendidikan, kesehatan, PU, hibah dan bansos dengan alasan jumlah dari tiga SKPD tersebut lebih dari lima puluh persen dari total APBD dililhat dari jumlah anggaran SKPD pendidikan, kesehatan, dan PU dibagi total anggaran APBD dikali dengan seratus persen.

Dalam Persentase

*Sumber: [www.djpk.depkeu.go.id](http://www.djpk.depkeu.go.id)*

**Gambar 1.1**

**Fluktuasi Anggaran Belanja Pendidikan, Kesehatan dan PU Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2011-2015**

Sedangkan belanja hibah dan bansos merupakan salah satu pos belanja yang penyalurannya tidak melalui program dan kegiatan, belanja ini bersifat tidak mengikat dan tidak secara terus menerus. Fenomena peningkatan alokasi belanja hibah dan bansos yang semakin meningkat menunjukkan perilaku oportunistik penyusun anggaran (Ritonga dan Alam, 2010).

Dalam Jutaan

*Sumber:* [*www.djpk.depkeu.go.id*](http://www.djpk.depkeu.go.id)

**Gambar 1.2**

**Fluktuasi Anggaran Belanja Hibah dan Bansos Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan Tahun 2011-2015**

Berdasarkan data keuangan kabupaten/kota di Sumatera Selatan pada kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir sebagaimana terlihat pada gambar 1.2, terjadi fluktuasi perubahan jumlah anggaran hibah dan bansos yang cukup signifikan menjelang Pemilihan Umum (Pemilu). Anggaran belanja hibah dan bansos terbesar dialokasikan pada tahun 2013 sebesar Rp.568.031.623.545 (Lima ratus enam puluh delapan milyar tiga puluh satu juta enam ratus dua puluh tiga ribu lima ratus empat puluh lima), yang bertepatan dengan pelaksanaan Pemilu Eksekutif, terjadi peningkatan jumlah anggaran belanja hibah dan bansos yang cukup signifikan.

Kondisi ini rentan menimbulkan kasus pidana apabila tidak dipergunakan sesuai ketentuan. Kasus penyalahgunaan dana hibah terjadi di beberapa daerah termasuk pada kabupaten/kota di Sumatera Selatan. Deretan panjang kasus korupsi APBD yang terjadi di Sumatera Selatan melibatkan anggota dan pimpinan Dinas atau Badan daerah sampai Kepala Daerah. Fakta ini menunjukkan bahwa *political corruption* terjadi ketika politisi atau birokrat tingkat atas memanfaatkan kedudukan mereka demi kepentingan pribadi atau kalangan dekat mereka (Martinez et al, 2004)

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul “**Pengaruh PAD, DAU dan SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di kabupaten/kota Sumatera Selatan**”.

**1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah secara parsial Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran ?
2. Apakah secara parsial Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran ?
3. Apakah secara parsial Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran ?
4. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran secara Simultan ?
   1. **Batasan Pembahasan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas agar lebih terarah dan tidak menyimpang maka dalam skripsi ini peneliti hanya membahas mengenai Pengaruh PAD, DAU dan SILPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di kabupaten/kota Sumatera Selatan Selama Tahun 2011 - 2015.

**1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

**1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memberikan bukti empiris tentang :

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran
2. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran
3. Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran
4. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran secara Simultan

**1.4.2 Manfaat Penelitian**

1. Manfaat secara teori
   1. Menambah pemahaman tentang pengembangan teori keagenan dalam penganggaran sektor publik pada Pemerintah Daerah.
   2. Menjadi acuan atau tambahan referensi bagi penelitian selanjutnya dengan topik yang sama.
   3. Menambah atau memperkaya penelitian tentang perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia.
2. Manfaat Praktis

Hasil kajian ini dapat digunakan sebagai informasi untuk menilai dan memahami perilaku penyusun anggaran dan selanjutnya informasi tersebut dapat menjadi rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan dalam penyusunan anggaran bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan khususnya instansi terkait sebagai dasar acuan dalam pengambilan suatu kebijakan daerah.