

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang memberikan kekuatan baru dalam tata kelola pemerintahan daerah. Perubahan ini juga berimbas pada proses penyusunan anggaran daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah atau disingkat APBD merupakan suatu rencana keuangan yang disusun oleh pemerintah daerah dan dibahas serta disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Ditinjau dari Teori Keagenan, proses penyusunan APBD merupakan tindak lanjut dari suatu kontrak atau kesepakatan antara pihak yang memberikan kewenangan atau kekuasaan disebut sebagai *principal* dan pihak yang menerima kewenangan disebut sebagai *agents* (Liviani, Mahadwartha, & Wijaya, 2016). Implikasi dalam teori tersebut dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik atau *opportunistic behaviour* (Latifah P, 2010).

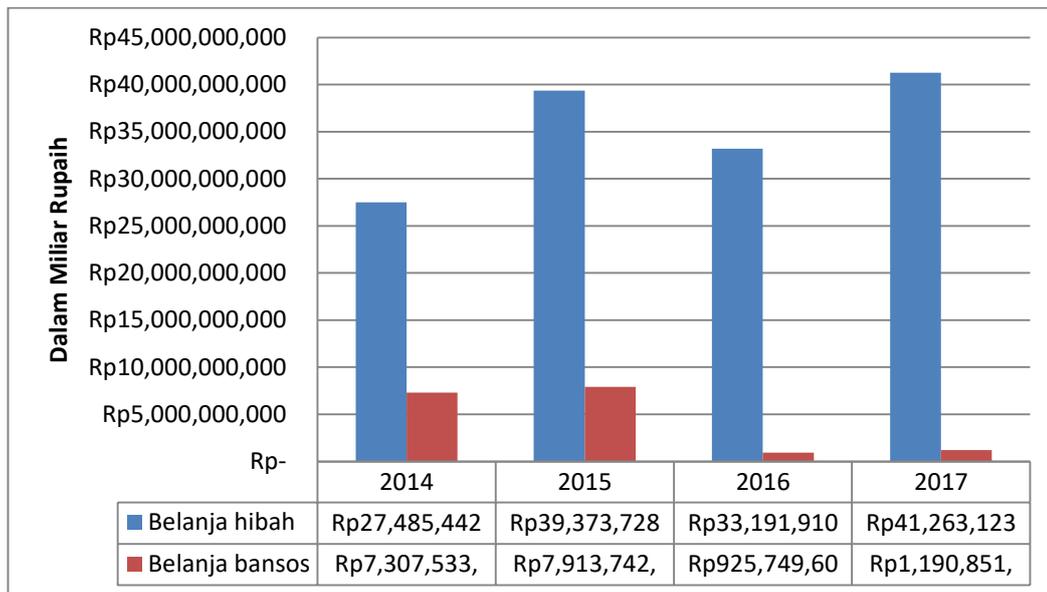
Perilaku oportunistik merupakan pribadi, sifat, atau dinamika kelompok dalam menghadapi suatu kondisi dimana dalam posisi tertentu merasa memiliki kesempatan atau peluang lebih untuk melakukan sesuatu sesuai keinginan pribadi (Maryono, 2013). Beberapa bentuk perilaku oportunistik yang sering terjadi, diantaranya menetapkan alokasi anggaran yang dimodifikasi untuk memenuhi kepentingan politik, individu dan mengusulkan proyek-proyek tertentu yang dapat memberikan keuntungan salah satu pihak dalam perencanaan anggaran, serta sikap cenderung lebih memperjuangkan realisasi penetapan anggaran atas proyek-proyek yang mudah dikorupsi dengan harapan mendapatkan kompensasi *fee project* yang cukup besar (Jumaidi, 2014).

Penelitian Widhyarta, (2017) menyatakan di Indonesia saat ini banyak mantan dan anggota legislatif yang divonis bersalah oleh pengadilan karena

menyalahgunakan APBD. Kemungkinan hal ini terkait dengan kondisi *powerfull* yang dimiliki legislatif dan menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang “lebih rendah” dari legislatif membuat eksekutif sulit menolak “rekomendasi” legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik.

Penyimpangan keuangan negara menjadi salah satu bentuk fenomena dari perilaku oportunistik penyusun anggaran yang sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut. Meskipun aturan formal tentang mekanisme penyusunan APBD telah dirancang sedemikian rupa, namun pada praktiknya masih terjadi beberapa penyimpangan (Gulo, 2015). Meningkatnya kasus korupsi merupakan salah satu indikasi terjadinya perilaku oportunistik yang dilakukan penyusun anggaran.

Penelitian Sujaie (2013) menegaskan bahwa telah terjadinya perilaku oportunistik penyusun anggaran terkait peningkatan belanja hibah dan bantuan sosial. Hal tersebut dikarenakan banyak pihak yang membutuhkan bantuan hibah dan bantuan sosial tersebut dan banyak kepentingan yang dapat diakomodir, baik untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat maupun kepentingan politik tertentu. Selain itu dalam Pusdiklatwas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) disebutkan bahwa belanja hibah, belanja bantuan sosial atau disingkat bansos dan belanja bantuan keuangan termasuk dalam belanja yang disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pada Kabupaten/Kota di Sumsel terjadi fluktuasi peningkatan dan penurunan belanja hibah dan bantuan sosial tahun 2014-2017. Berikut disajikan fluktuasi rata-rata anggaran hibah dan bantuan sosial kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan pada gambar 1.1 sebagai berikut.



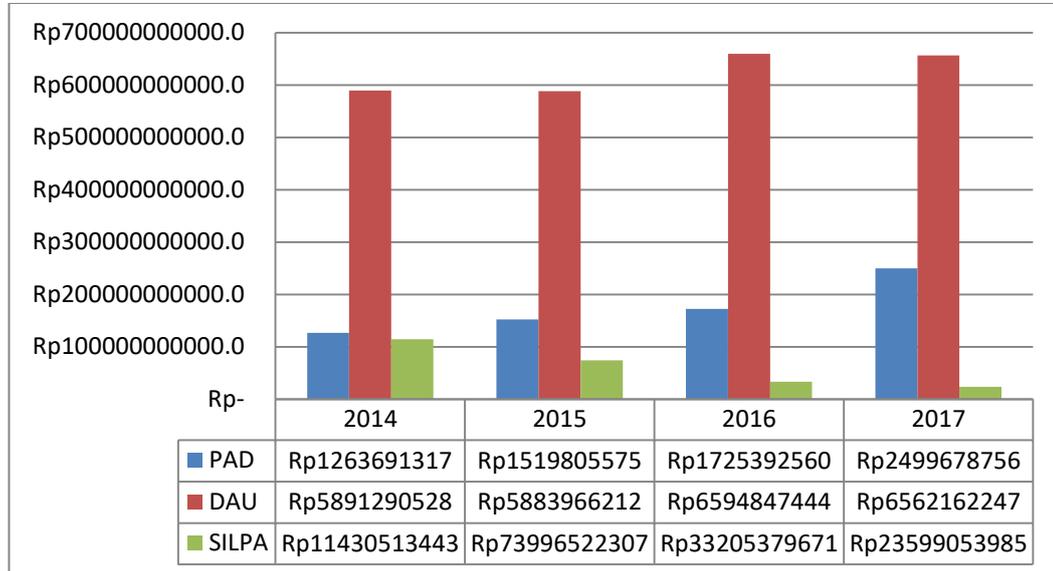
Sumber: Badan Pusat Statistik (2019) data diolah

**Gambar 1.1**  
**Fluktuasi Rata-Rata Anggaran Hibah dan Bantuan sosial pada**  
**Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2017**

Berdasarkan data keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dalam kurun waktu 4 tahun terakhir sebagaimana terlihat pada Gambar 1.1, terjadi fluktuasi perubahan jumlah anggaran hibah dan bantuan sosial. Rata rata anggaran belanja hibah terbesar dialokasikan tahun 2017 sebesar Rp 41.263.123.085 sedangkan anggaran belanja bansos terbesar dialokasikan tahun 2015 sebesar Rp 7.913.742.600. belanja hibah dan bantuan sosial 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 & Alam, 2010).

Proses penganggaran APBD digunakan untuk merencanakan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah selama satu tahun berjalan. Dalam anggaran juga dijelaskan program dan kegiatan yang akan diselenggarakan secara rinci berdasarkan sumber penerimaan salah satunya Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran.

Berikut perkembangan rata-rata PAD, DAU dan SiLPA pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2017 disajikan pada gambar 1.2.



Sumber : Badan Pusat Statistik (2019) data diolah

**Gambar 1.2**  
**Rata-Rata target penganggaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2017**

Berdasarkan gambar 1.2 diketahui bahwa dalam kurun waktu 4 tahun terakhir terjadi peningkatan PAD yang cukup signifikan dari tahun ke tahun dengan rata-rata peningkatan sebesar 26%. Dalam penentuan besaran PAD, legislatif akan mendorong pihak eksekutif untuk selalu meningkatkan target penganggarnya setiap tahun sehingga dapat meningkat pula alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya. Hal ini diindikasikan sebagai bentuk perilaku oportunistik (Gumiadi, 2016).

Sumber penerimaan lain, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah ialah DAU. DAU mengalami fluktuasi peningkatan dan penurunan dalam 4 tahun terakhir. 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 serta merupakan *block grant* yakni hibah yang penggunaannya cukup fleksibel atau tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu. Dengan demikian besaran jumlah

DAU dapat dimanfaatkan sebagai ruang untuk mengusulkan alokasi belanja yang baru untuk kepentingan yang menguntungkan bagi legislatif (Maryono, 2013)

Selain PAD dan DAU, SiLPA juga mengalami fluktuasi anggaran selama empat tahun terakhir. 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, Restianti, & Istiqomah, 2014). Penelitian Sularso, Restianti, dan Istiqomah, 2017; Parwati, 2015 dan Gumiadi, 2016 menyatakan menunjukkan bahwa PAD, DAU dan SILPA berpengaruh positif terhadap oportunistik penyusun anggaran.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “**Determinan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**”.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana PAD berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana DAU berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Bagaimana SILPA berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

4. Bagaimana PAD, DAU dan SILPA berpengaruh secara simultan terhadap perilaku oportunistik dalam penyusunan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

### **1.3 Ruang Lingkup Pembahasan**

Batasan masalah digunakan untuk memberikan arah pemecahan masalah. Sesuai dengan permasalahan diatas, maka penulis membuat batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini dibatasi pada faktor-faktor yang mempengaruhi Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran seperti: PAD, DAU dan SiLPA.
2. Data Penelitian yang digunakan berupa data Anggaran PAD, DAU dan SiLPA pada Laporan Realisasi Anggaran.
3. Objek penelitian yang dipilih yaitu pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2017.

### **1.4 Tujuan Dan Manfaat Penulisan**

#### **1.4.1 Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan dari penelitian ini meliputi:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PAD terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran secara parsial.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran secara parsial.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh SiLPA terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran secara parsial.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis PAD, DAU dan SiLPA terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran secara simultan.

### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Manfaat dari penulisan meliputi:

1. Hasil penelitian diharapkan dapat menambah wawasan mengenai akuntansi sektor publik dan memberikan bukti empiris mengenai pengaruh PAD, DAU dan SILPA terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.
2. Untuk memberikan informasi mengenai sejauh mana PAD, DAU dan SILPA mempengaruhi perilaku oportunistik penyusunan anggaran pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2017 sehingga dapat dijadikan masukan bagi Pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan dalam memahami perilaku oportunistik penyusunan anggaran.
3. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan serta wawasan dalam peningkatan kemampuan untuk menganalisis masalah dan membuat suatu karya tulis dibidang ilmiah.
4. Untuk memberikan pengetahuan khususnya mengenai hubungan perilaku oportunistik penyusunan anggaran yang berkaitan dengan teori agensi yang diperlukan bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk mengadakan penelitian lebih lanjut.