

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Kebijakan otonomi daerah mulai berlaku di Indonesia setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Saat diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, maka sistem pemerintahan berubah dari otonomi pusat menjadi otonomi daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut harus mandiri dan transparan dalam penyusunan anggaran pemerintah 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, dan 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. Kondisi ini membutuhkan ketelitian dan ketepatan para penyusun anggaran memilih prioritas kebutuhan untuk dianggarkan diantara sekian banyak kebutuhan yang ada. Proses penyusunan dan pengalokasian APBD merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan.

Berdasarkan Teori Keagenan, proses penyusunan APBD merupakan tindak lanjut dari suatu kontrak atau kesepakatan antara pihak *principal* dan pihak *agents*. Pihak *principal* merupakan pihak yang memberikan kewenangan atau kekuasaan sedangkan pihak yang menerima kewenangan disebut sebagai *agents* (Liviani, Mahadwartha, & Wijaya, 2016). Implikasi dalam teori tersebut dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi dalam penyusunan anggaran karena agen ingin menunjukkan kinerja yang baik pada prinsipal, tetapi disisi lain

lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik atau *opportunistic behaviour* (Latifah P, 2010).

Proses pengalokasian dalam anggaran merupakan ruang bagi legislatif atau DPRD untuk memasukkan 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. Eksekutif juga memiliki power yang lebih besar karena sebagai pelaksana kebijakan yang berhubungan dan berinteraksi langsung dengan masyarakatnya sehingga mengakibatkan informasi eksekutif lebih unggul dari pada legislatif (Florensia, 2009). Selain lebih dominan dalam proses penyusunan anggaran, pejabat eksekutif juga bertindak sebagai pelaksana anggaran, sehingga memiliki informasi keuangan yang lebih baik dibanding pejabat legislatif. Hal inilah yang memberi peluang kepada penyusun anggaran baik legislatif maupun eksekutif untuk berperilaku oportunistik.

APBD tahun 2020 Provinsi Sumatera Selatan mengalami keterlambatan pengesahan, hal ini diakibatkan karena tidak ada titik temu kesepakatan antara pihak legislatif dan eksekutif selaku penyusun APBD provinsi Sumatera Selatan, Sehingga pembahasan APBD Provinsi Sumatera Selatan tahun 2020 diserahkan ke Kemendagri.

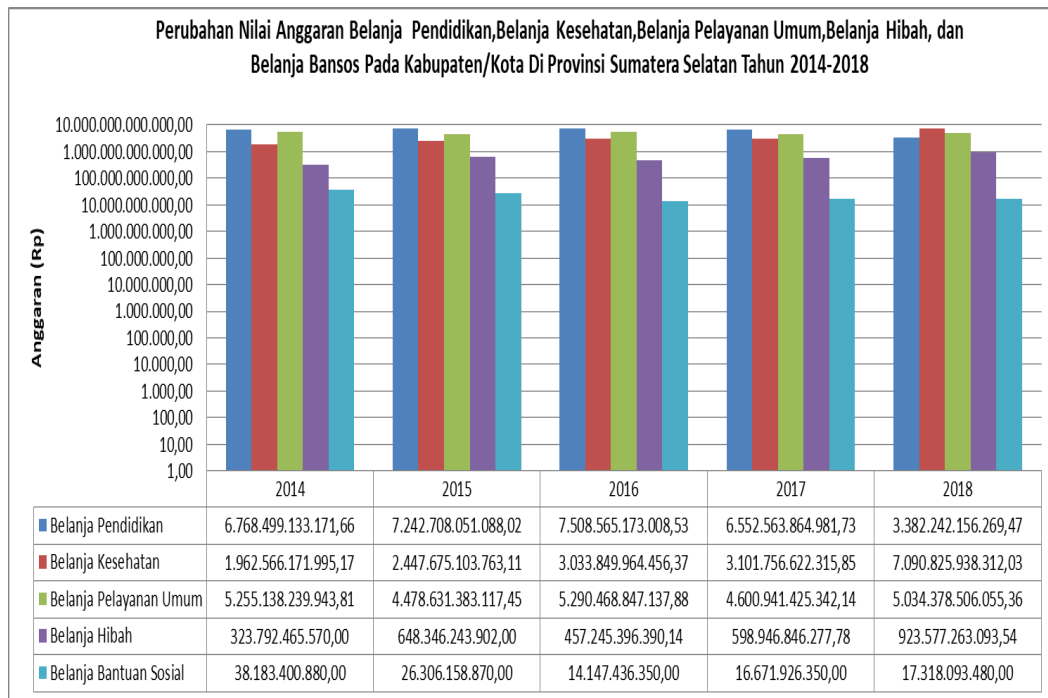
Keterlambatan penyusunan APBD tahun 2020 Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan bahwa kurang baiknya pola hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dan kemungkinan terjadinya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. Hal ini merupakan indikasi dari teori keagenan. Adanya keterlambatan APBD ini, tentu memberikan dampak yang negatif terhadap suatu daerah. Salah satu dampak yang akan ditimbulkan adalah terlambatnya pelaksanaan program yang direncanakan oleh pemerintah daerah yang sebagian besar pendanaan program berasal dari APBD dan pada akhirnya berimplikasi pada penyerapan anggaran tersebut. Anggaran yang tidak terserap akibat adanya suatu program yang tidak terlaksana dapat menyebabkan terjadinya korupsi sehingga sangat merugikan masyarakat (Kurniawati Mutmainah, 2015). Meningkatnya kasus

korupsi merupakan salah satu indikasi terjadinya perilaku oportunistik yang dilakukan penyusun anggaran (Mauro, 1998 dalam penelitian Susi Siswati, 2015).

Kasus korupsi yang berkaitan dengan APBD beberapa kali terjadi di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Dilansir dari berita online Sumselupdate.com tanggal 1 Maret 2016 Pada tahun 2016 KPK tetapkan 6 Anggota DPRD Kabupaten Muba sebagai tersangka korupsi pembahasan APBD tahun anggaran 2015. Selanjutnya pada bulan Januari 2020 dilansir dari CNN Indonesia Januari 2020 Wakil Bupati Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) juga ditangkap karena kasus korupsi pengadaan lahan TPU di OKU tahun anggaran APBD 2012 sebesar Rp 6,1 miliar. Dan kasus terbaru yaitu penangkapan Bupati Muara Enim nonaktif Ahmad Yani yang divonis 5 tahun penjara karena kasus suap terkait proyek pembangunan Jalan (Kompas.com).

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).

Meningkatnya perilaku oportunistik dapat dilihat dari perubahan alokasi belanja daerah yang sarat dengan kepentingan pihak tertentu (Suryarini, 2012) dan terjadi kecenderungan peningkatan alokasi anggaran untuk belanja infrastruktur, belanja hibah dan bansos (Abdullah dan Asmara, 2006; Ritonga dan Alam, 2010) sementara di sisi belanja kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan tidak terjadi peningkatan yang signifikan (Abdullah, 2012). Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan terjadi perubahan peningkatan dan penurunan untuk anggaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja hibah dan belanja bantuan sosial untuk tahun 2014-2018. Berikut disajikan perubahan anggaran pada gambar 1.1 sebagai berikut:



Sumber : *Djpk.kemenkeu.go.id* (2020) data diolah

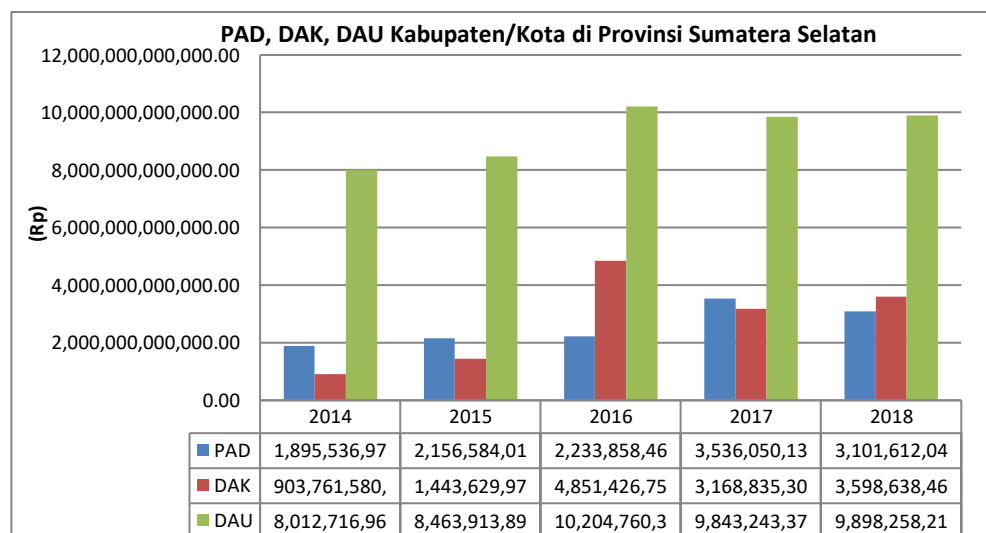
**Gambar 1.1**

**Perubahan Anggaran Belanja Pendidikan, Belanja Kesehatan, Belanja Pelayanan Umum, Belanja Hibah dan Belanja Bantuan sosial Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2018**

Berdasarkan Gambar 1.1, Anggaran Belanja Pendidikan dari tahun 2014-2017 mengalami kenaikan dan penurunan diantara 6 Miliar Rupiah-7 Miliar Rupiah, namun pada tahun 2018 anggaran belanja pendidikan menurun hanya sebesar 3 Miliar Rupiah. Sedangkan anggaran belanja pelayanan umum cenderung stabil dan lebih besar dibandingkan untuk anggaran belanja kesehatan sama halnya dengan anggaran belanja hibah yang mengalami kenaikan setiap tahunnya, kecuali pada tahun 2016. Peningkatan belanja pada pos belanja hibah, bansos, dan infrastruktur akan berdampak pada pos belanja lain yang dikurangi atau tidak mengalami peningkatan. Pos-pos belanja tersebut biasanya terkait belanja kebutuhan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan yang tidak terjadi peningkatan yang signifikan atau bahkan mengalami penurunan Abdullah & Asmara (2006); Abdullah (2012). Padahal jika dicermati Buletin Teknis Nomor 13 Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tentang Akuntansi Hibah, telah menyatakan bahwa belanja hibah adalah belanja pemerintah dalam bentuk uang atau barang atau jasa yang dapat diberikan kepada pemerintah, organisasi internasional,

pemerintah pusat atau daerah, perusahaan swata atau daerah, kelompok masyarakat, atau organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan (Ariyanto dan Dewi, 2019).

Adanya kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi pendapatannya yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain pendapatan daerah yang sah merupakan pelaksanaan dari otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang diperoleh dari kegiatan daerah itu sendiri. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pilar untuk mengukur sejauh mana kemandirian suatu daerah. Dalam penentuan PAD, legislatif akan mendorong eksekutif untuk selalu meningkatkan target sehingga dapat meningkatkan alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya. Peningkatan jumlah PAD akan memberi peluang bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikan dana belanja yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu sesuai preferensinya.



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan keuangan ([djpk.kemenkeu.go.id](http://djpk.kemenkeu.go.id)) data diolah 2020

**Gambar 1.2**  
**Rata-Rata anggaran Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, Dana Alokasi Umum pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2014-2018**

Berdasarkan gambar 1.2 dana alokasi umum (DAU) lebih besar dibandingkan pendapatan asli daerah (PAD) dan dana alokasi khusus (DAK), hal ini menunjukkan rata-rata sumber pendapatan Kabupaten/Kota di provinsi Sumatera Selatan berasal dari dana alokasi umum (DAU). Hal ini dikarenakan masih banyaknya ketimpangan PAD antara satu daerah dengan daerah yang lainnya pada Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan dan masih ketergantungannya daerah terhadap pemerintah pusat. Untuk mengurangi ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU). Sehingga diharapkan DAU dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat dan tercapainya tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah (Ida Ayu Gede, 2015).

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* (Ida Ayu Gede, 2015). Berdasarkan gambar 1.2 Kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan pendapatannya masih dominan berasal dari dana Alokasi Umum (DAU), dengan tingginya DAU dibandingkan dana PAD maka pengeluaran pemerintah akan cenderung menggunakan dana DAU dibandingkan dari pendapatannya sendiri, hal ini merupakan fenomena *flypaper effect*. Maimunah dalam Adi (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. Dengan adanya fenomena *flypaper effect* yang terjadi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan akan menjadi celah perilaku oportunistik penyusun anggaran, karena DAU penggunaannya dianggap lebih fleksibel dan lebih besar dalam penggunaannya (Kurnia, 2015) sehingga penyusun anggaran dapat leluasa memasukkan kepentingannya.

Tidak hanya perubahan PAD, pada gambar 1.2 juga terjadi perubahan dana alokasi khusus (DAK). Perubahan DAK juga dapat meningkatkan perilaku

oportunistik karena Dana alokasi khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan antara lain untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik daerah sesuai prioritas nasional serta mengurangi kesenjangan laju pertumbuhan antar daerah dan pelayanan antar bidang (Ikhlis 2011). Hal ini akan membuat sikap cenderung lebih memperjuangkan realisasi penetapan anggaran atas proyek-proyek yang mudah dikorupsi dengan harapan mendapatkan kompensasi fee project yang cukup besar (Jumaidi, 2014) yang merupakan salah satu bentuk dari perilaku oportunistik penyusun anggaran.

Fenomena perilaku penyusun anggaran menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena pada penyusunan APBD provinsi Sumatera Selatan masih ditemui beberapa penyimpangan dan kendala meskipun secara formal mekanisme penyusunan anggaran telah diatur dalam Undang-Undang.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan *Flypaper effect* Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan maslaah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
2. Apakah dana alokasi khusus (DAK) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
3. Apakah *Flypaper effect* berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan ?
4. Apakah pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi khusus (DAK) dan *flypaper effect* berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan ?

### **1.3 Batasan Masalah**

Kecenderungan pengalokasian anggaran dalam jumlah besar untuk belanja daerah yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu, baik yang bersifat perseorangan maupun kelompok, dapat menjadi cerminan adanya oportunistik penyusun anggaran. Sumber-sumber pendapatan daerah, baik PAD, dana transfer pemerintah pusat, serta penerimaan pembiayaan, dan dana yang berpengaruh terhadap peningkatan alokasi belanja daerah, diduga dapat mempengaruhi nilai oportunistik anggaran. Sehingga dalam penelitian ini hanya difokuskan pada Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK), *Flypaper effect* serta perilaku oportunistik penyusun anggaran dengan objek penelitian pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2018.

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

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Pengaruh dana alokasi khusus (DAK) terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Pengaruh *flypaper effect* terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera.
4. Pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi khusus (DAK) dan *flypaper effect* berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan pengetahuan dan menambah wawasan bagi penulis dan bagi akademisi mengenai pengaruh PAD terhadap perilaku



oportunistik penyusun anggaran dan untuk instansi sebagai bahan evaluasi dalam penyusunan anggaran dan pengalokasian PAD.

2. Memberikan pengetahuan, menambah wawasan serta gambaran bagi penulis dan bagi akademisi mengenai pengaruh DAK terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran, dan untuk instansi sebagai bahan evaluasi dalam penyusunan anggaran
3. Memberikan pengetahuan dan menambah wawasan bagi penulis dan bagi akademisi mengenai pengaruh *flypaper effect* terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. dan bagi instansi untuk bahan evaluasi agar memanfaatkan pendapatan dan dana transfer (DAU) dengan sebaik-baiknya sesuai dengan proksi kegunaannya.
4. Memberikan pengetahuan dan menambah wawasan serta dapat menjadi masukan bagi pemerintah dan pertimbangan bagi pihak eksekutif dalam hal ini pemerintah daerah dan masyarakat,serta DPRD sebagai principal untuk mengetahui adanya perilaku oportunistik penyusun anggaran dan mampu meningkatkan pengawasan pada proses penyusunan anggaran.