

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di Indonesia kebijakan otonomi daerah menjalankan pembangunan daerah yang dikerjakan sebagai bagian integral dari Pembangunan Nasional, otonomi daerah memerlukan keterlibatan seluruh masyarakat, keterbukaan dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, yang tujuannya untuk memberikan kesempatan peningkatan kinerja daerah dan demokrasi. Masyarakat yang aktif dan demokratis dapat meningkatkan kesejahteraan.

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah penyediaan pembiayaan publik berdasarkan sistem desentralisasi di mana Pemerintah Daerah selaku pemegang kebijakan pengalokasian anggaran agar dapat menyejahterakan rakyat dan sebagai penggerak ekonomi rakyat, namun dalam pelaksanaannya masih perlu pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem keuangan. Sistem ini digunakan untuk menjalankan program kerja desentralisasi di daerah yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran adalah perencanaan keuangan yang disusun untuk program yang sudah disahkan dan secara kuantitatif anggaran merupakan perencanaan tertulis yang berisi kegiatan organisasi pada periode tertentu. Desentralisasi telah mengalihkan pembelanjaan anggaran dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Otonomi daerah juga membuat perubahan mengenai hubungan Eksekutif dengan Legislatif yakni antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kini telah diperbaharui menjadi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kepala daerah (eksekutif) dipilih secara langsung oleh rakyat tanpa perantara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif). Eksekutif dan legislatif bukan lagi sebagai agen (kepala daerah) dan pelaksana program (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), tetapi mereka sebagai agen dari rakyat pemilih. Kegiatan dari desentralisasi adalah Pemilihan umum kepala daerah atau (Pilkada) di mana Rakyat memilih kepala daerah dengan menyalurkan secara langsung di daerah masing-masing. kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib untuk melaksanakan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan daerah, sehingga membutuhkan kompetensi yang tinggi dan memadai dari kepala daerah untuk melaksanakan hal tersebut.

Komisi Pemilihan Umum menyatakan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) tahun 2018 secara serentak di selenggarakan di 171 daerah yang tersebar di 17 Provinsi 115 Kabupaten dan 39 kota di Indonesia. Banyak kalangan berpendapat bahwa pemilihan umum kepala daerah secara langsung di beberapa daerah di Indonesia memberikan beban keuangan sangat besar bagi daerah serta rawan konflik (Ritonga dan alam, 2010). tingginya biaya Pilkada di Indonesia karena merupakan pesta akbar dan harus dibiayai secara khusus, mulai dari pendaftaran, pengadaan barang dan jasa untuk pencoblosan serta kampanye yang dilakukan partai politik dan

calon kepala daerah. Dengan kata lain Pilkada adalah proyek besar yang harus dibiayai dengan anggaran besar pula. Akibatnya, pemborosan terjadi dalam paradigma proyek Pilkada. (Prasojo, E. (2009).

Proyek Pilkada tidak hanya memengaruhi penyelenggaraan Pilkada, tetapi juga memengaruhi calon kepala daerah, partai politik, pemerintah di pusat dan daerah, serta masyarakat sebagai pemilih. Untuk memenangkan Pilkada tidak heran jika calon kepala daerah dan partai politik melakukan segala cara dan rela mengeluarkan banyak uang untuk mengikuti kompetisi Pilkada.

Permasalahan klasik yang akan muncul ketika Pilkada dilaksanakan secara langsung salah satunya adalah penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk kepentingan pribadi kepala daerah menjelang pelaksanaan Pilkada (Sjahrir et al. 2013). Dugaan potensi pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan meningkat ketika kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya, mencalonkan diri dalam Pilkada yang akan datang. Saat posisi ini incumbent harus bertanding lagi untuk memertahankan kekuasaan dan terpilih kembali pada periode selanjutnya (Ritonga & Alam, 2010).

Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan bahwa banyak Kepala daerah dan pejabat masuk tahanan Komisi Pemberantasan Korupsi karena penyalahgunaan dana hibah, bantuan sosial dan bantuan keuangan. pada saat Pilkada adalah saat yang paling rawan kepala daerah incumbent melakukan penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, terutama pada saat pengadaan barang dan jasa serta

penyaluran bantuan sosial dan dana hibah. Badan Pemeriksa Keuangan menemukan kenaikan bantuan sosial pada daerah yang sedang menghadapi pemilihan kepala daerah (Parwati, 2015).

Discretionary fund atau dana bebas dalam hal ini adalah Alokasi Belanja Hibah, Bantuan Sosial, dan Belanja bantuan keuangan merupakan belanja yang kerap menjadi rebutan kepentingan politik antara legislatif dan eksekutif. Ini menjadi alat yang ampuh untuk membentuk opini publik yang akan membawa pengaruh positif terhadap pihak yang mampu memanfaatkannya. Apalagi untuk seorang kepala daerah yang akan kembali mencalonkan diri dalam Pilkada, maka kepala daerah ini akan berusaha menyesuaikan rasio alokasi belanja untuk kepentingan politiknya. Rasio alokasi belanja yang paling ampuh digunakan yaitu rasio alokasi belanja bantuan sosial, belanja hibah dan belanja bantuan sosial karena belanja tersebut bersinggungan dengan masyarakat luas. Kepala daerah cenderung memperbesar rasio alokasi untuk ketiga jenis belanja tersebut. Pada penelitian anggaran 2007-2008 di 41 kota/kabupaten, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) menemukan bahwa anggaran bantuan sosial menjadi alat untuk memengaruhi pemilih oleh calon Incumbent.

Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 Pasal 4 dan Pasal 22 menyebutkan bahwa pengalokasian anggaran belanja hibah dan bantuan sosial harus memerhatikan kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memerhatikan asas keadilan, kepatuhan, rasionalitas, dan manfaat bagi

masyarakat. Kemampuan keuangan daerah menunjukkan bagaimana daerah membiayai segala belanjanya berdasarkan berbagai sumber daya keuangan yang ada baik pendapatan yang berasal dari aset sendiri, pajak daerah, Transfer antar Pemerintah Pendapatan Asli Daerah, Pembiayaan Penerimaan dan sebagainya. Kemampuan keuangan daerah dalam era otonomi daerah sering diukur dengan menggunakan kinerja keuangan daerah (Kuncoro, 2009).

Kinerja keuangan daerah sebenarnya dapat dibedakan oleh berbagai macam indikator, yakni Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA, Ruang fiskal (Fiscal Space) merupakan konsep untuk mengukur fleksibilitas yang dimiliki pemerintah daerah dalam mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk membiayai kegiatan yang menjadi prioritas daerah. Semakin besar ruang fiskal yang dimiliki daerah, maka akan semakin besar pula fleksibilitas yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanjanya (DJPk 2014).

Tidak hanya belanja hibah dan belanja bantuan sosial, penyelewengan dana belanja bantuan keuangan pun dicurigai banyak kalangan dilakukan oleh calon incumbent menjelang Pilkada. Baik Pilkada daerah maupun pusat elemen belanja bantuan keuangan meningkat pada saat Pilkada. Untuk memengaruhi pemilih Incumbent juga menggunakan belanja modal sebagai alat untuk merayu pemilih agar memberikan suaranya. Ketika belanja modal digunakan untuk membangun infrastruktur, memperbaiki ruang publik, meningkatkan pelayanan masyarakat, maka

masyarakat merasa kepala daerahnya peduli dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Mereka akan merasa tidak rugi jika memenangkan incumbent dalam Pilkada periode masa jabatan yang kedua. Kepala daerah memiliki peluang yang besar untuk melakukan tindakan curang menggunakan pos belanja modal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk kepentingan pribadi. Belanja hibah, belanja sosial, belanja bantuan keuangan adalah pos belanja yang dapat digunakan incumbent untuk memikat hati masyarakat untuk memilihnya. Alasan ini didukung dengan adanya Permendagri 59 Tahun 2007 yang merupakan pembaharuan dari permendagri 13 tahun 2006, Belanja hibah, belanja sosial, belanja bantuan keuangan merupakan bagian dari komponen belanja tidak langsung yang penyalurannya tidak melalui program dan kegiatan. Belanja-belanja ini bersifat tidak mengikat dan tidak secara terus menerus, seperti bantuan kepada organisasi/lembaga/kelompok masyarakat, bantuan kepada tokoh masyarakat/perorangan, serta partai politik. belanja hibah dan belanja bantuan sosial dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dialokasikan tidak berdasarkan tolak ukur kinerja dan target kinerja, maka penentuan besaran/ jumlah anggaran bahkan cenderung “Subjektif”. Hal itu menyebabkan pengalokasian anggarannya lebih karena Discretionary power yang dimiliki oleh kepala daerah.

Salah satu faktor yang memengaruhi penyalahgunaan Belanja Hibah, Bantuan Sosial dan bantuan keuangan adalah faktor politik. kepala daerah yang baru menjabat 1 (satu) kali periode berkesempatan mengikuti kembali pemilu kepala daerah periode

selanjutnya sebagai calon incumbent. Incumbent rawan membuat kecurangan anggaran karena dalam pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) mereka sebagai kandidat dalam posisi regional.

Berdasarkan masalah dan beberapa penelitian diatas, motivasi pada penelitian ini adalah untuk menganalisis adanya perbedaan proporsi anggaran belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja bantuan keuangan pada saat pelaksanaan Pilkada tahun 2018 untuk menguji apakah ada indikasi penyalahgunaan anggaran belanja hibah, belanja sosial dan belanja bantuan keuangan oleh kepala daerah incumbent untuk kepentingan pribadi. Penelitian yang berkaitan dengan indikasi penyalahgunaan discretionary fund dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah pada saat Pilkada telah dilakukan oleh Agus dan Falikhatun (2015). Hasil penelitiannya menyimpulkan adanya variabel kemampuan keuangan daerah (Ruang fiskal) dan faktor politik berpengaruh terhadap proporsi discretionary fund menjelang Pilkada 2015. Diharapkan penelitian ini bisa memberi kontribusi baik secara teori dan praktis aplikasi kebijakannya. Secara teori dapat berkontribusi sebagai tambahan bahan referensi dan data bagi peneliti-peneliti berikutnya dalam mengembangkan penelitian di bidang akuntansi sektor publik dan untuk kontribusi pada kebijakan, bagi pemerintah pusat yaitu Kementrian Dalam Negeri, sebagai alternatif dalam penyusunan regulasi agar dapat mengendalikan penggunaan Anggaran belanja pemerintah daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dan bagi legislatif daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan Stakeholder daerah

lainnya hasil dari penelitian ini sebagai referensi dalam fungsi pengawasan penggunaan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian diatas penulis mengajukan penelitian dengan judul **“Kemampuan keuangan Daerah memengaruhi Discretionary Fund dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pada Saat Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Tahun 2018 dengan Faktor Politik sebagai Moderating Variable”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah Daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA berpengaruh positif terhadap proporsi alokasi discretionary fund pada daerah yang menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2018 ?
2. Apakah Faktor politik dapat memoderasi hubungan antara Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah Daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA dengan proporsi alokasi Discretionary Fund pada daerah provinsi/kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah Daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA terhadap Proporsi Alokasi Discretionary Fund dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Faktor politik sebagai moderating variable pada saat Pilkada serentak tahun 2018 seperti berikut :

1. Untuk menguji dan menganalisis serta memberikan bukti empiris apakah Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah Daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA berpengaruh positif terhadap proporsi alokasi discretionary fund pada daerah provinsi/kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2018 ?
2. Untuk menguji dan menganalisis serta memberikan bukti empiris Apakah Faktor politik dapat memoderasi hubungan antara Rasio Ruang Fiskal, Pendapatan Pemerintah Daerah dan Tingkat Pembiayaan SiLPA dengan proporsi alokasi Discretionary Fund pada daerah provinsi/kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2018?

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Bagi peneliti

Diharapkan dapat menambah pemahaman dan wawasan tentang Faktor-faktor yang memengaruhi proporsi alokasi Discretionary Fund pada saat Pilkada di seluruh daerah di Indonesia.

2. Bagi pemerintah Daerah.

Diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintah daerah baik pemerintah daerah provinsi/kota/kabupaten tentang ketepatan dan keakuratan dalam menyusun anggaran publik khususnya anggaran belanja hibah, belanja bantuan

sosial dan belanja bantuan keuangan serta untuk menyusun kebijakan anggaran dimasa depan.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil pada penelitian diharapkan dapat menjadi referensi dan data tambahan bagi peneliti selanjutnya dalam penelitian dibidang sejenis untuk menambah dan melengkapi serta sebagai bahan pembanding dengan penelitian yang sudah ada dan dengan topik yang sama.

1.5 Originalitas Penelitian

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian terdahulu, yang dilakukan oleh Winoto dan Falikhatun (2015) yang berjudul Indikasi Penyalahgunaan Discretionary Fund dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Menjelang Pemilukada 2015. Adapun yang membedakannya yakni:

Tabel 1.1

Originalitas Penelitian

KETERANGAN	PENELITIAN TERDAHULU	PENELITIAN SEKARANG
Judul	Indikasi Penyalahgunaan <i>Discretionary Fund</i> dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Menjelang Pemilukada 2015	Kemampuan keuangan Daerah memengaruhi <i>Discretionary Fund</i> dalam APBD Pada Pilkada Serentak Tahun 2018 dengan Faktor Politik sebagai <i>Moderating Variable</i>
Variabel Dependen	Proporsi <i>Discretionary Fund</i> (dana hibah dan bantuan sosial)	Proporsi <i>Discretionary Fund</i> (dana Hibah, bantuan sosial dan Bantuan keuangan)

Variabel Independen	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang fiskal • Pendapatan Pemerintah Daerah • SiLPA • Faktor politik • Jumlah Legislatif 	<ul style="list-style-type: none"> • Rasio Ruang Fiskal • Pendapatan Pemerintah Daerah • Tingkat Pembiayaan SiLPA
Variabel Moderating	-	Faktor Politik
Lokasi Penelitian	Kabupaten/kota di Indonesia yang pada tahun 2015 melaksanakan Pilkada secara serentak	Seluruh Provinsi/Kota Kabupaten di Indonesia yang pada tahun 2018 melaksanakan Pilkada secara serentak