

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Beberapa Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau legislatif, di mana legislatif memilih dan memberhentikan kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa di antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2002; Halim & Abdullah, 2006). Perubahan ini juga berimplikasi pada kian besarnya peran legislatif dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah.

Dalam beberapa permasalahan yang terjadi di Indonesia saat ini banyak mantan dan anggota legislatif yang divonis bersalah oleh pengadilan karena menyalahgunakan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Kemungkinan hal ini terkait dengan peran legislatif yang sangat besar dalam penganggaran, terutama pada tahap perencanaan atau perumusan kebijakan anggaran dan pengesahan anggaran. Dugaan adanya Penyalahgunaan dalam anggaran karena politisi memiliki kepentingan pribadi dalam penganggaran dinyatakan oleh Keefer & Khemani (2003), Mauro (1998a, 1998b), dan Tanzi & Davoodi (2002).

Kondisi yang dimiliki legislatif 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. Dengan demikian, meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportunisme agen (Eisenhardt, 1989), kenyataannya dalam proses pengalokasian sumber daya selalu muncul konflik kepentingan di antara *actors* (Jackson, 1982). Untuk menjelaskan fenomena *self-interest* dalam penganggaran publik tersebut, teori keagenan dapat dipakai sebagai landasan teoritis (Christensen, 1992; Johnson, 1994; Smith & Bertozzi, 1998).

Alokasi sumber daya dalam anggaran mengalami distorsi ketika politisi berperilaku korupsi. Perilaku korupsi ini terkait dengan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi pada proyek-proyek yang akan dibiayai dengan anggaran, yakni pengalokasian akan lebih banyak untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi (Mauro, 1998a; 1998b dalam Maria Florensia 2009) dan memberikan keuntungan politis bagi politisi (Keefer & Khemani, 2003 dalam Maria Florensia 2009). Artinya, korupsi dan *rent-seeking activities* di pemerintahan berpengaruh terhadap jumlah dan komposisi pengeluaran pemerintah. Menurut Garamfalvi (1997) dalam Maria Florensia (2009), korupsi dapat terjadi pada semua level dalam penganggaran, sejak perencanaan sampai pada pembayaran dana-dana publik. Korupsi secara politis (*political corruption*) terjadi pada fase penyusunan anggaran di saat mana keputusan politik sangat dominan, dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik. Sementara korupsi yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran disebut korupsi administratif

(*administrative corruption*) karena keputusan administrasi lebih dominan. Pada akhirnya korupsi politik akan menyebabkan korupsi administratif.

Dalam perkembangannya kemudian, posisi legislatif yang kuat berdasarkan UU 22/1999 mengalami perubahan setelah UU tersebut diganti dengan UU 32/2004. Salah satu perubahan terpenting adalah dalam hal pemilihan kepala daerah, yang dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui perantaraan legislatif, sehingga pemberhentian kepala daerah juga bukan kewenangan dari legislatif. Selain itu, PP 110/2000 yang mengatur kedudukan keuangan DPRD, yang mengandung kemungkinan bias interpretasi atas anggaran DPRD, diganti dengan PP 24/2004.5 perubahan ini diharapkan mengurangi perilaku oportunistik legislatif dengan memanfaatkan *discretionary power* yang dimilikinya (Halim & Abdullah, 2006).

Berdasarkan pemahaman di atas, motivasi yang melandasi penelitian ini adalah: *pertama*, belum ada penjelasan ilmiah dan empiris dalam perspektif akuntansi dan penganggaran publik yang menjelaskan bagaimana penyalahgunaan *power* dilakukan oleh legislatif terjadi dalam proses pengalokasian sumberdaya di anggaran yang digunakan untuk penggaraan dewan selaku penyusun anggaran daerah. *Kedua*, studi mengenai peran legislatif dalam penganggaran di Indonesia dengan menggunakan perspektif keagenan belum dilakukan karena pendekatan anggaran yang digunakan sebelumnya tidak memungkinkan menggali lebih jauh perilaku oportunistik legislatif. Dan *ketiga*, fakta bahwa Anggaran tidak berpengaruh terhadap *outcome* (Ablo & Reinikka, 1998 dalam Maria Florensia 2009) karena adanya alokasi anggaran yang

terdistorsi oleh politisi yang korupsi (Mauro, 1998a; 1998b dalam Maria Florensia 2009) dan kepentingan politis (Keefer & Khemani, 2003, 2004 dalam Maria Florensia 2009).

Kota Kupang merupakan salah satu daerah otonom di Negara kesatuan Indonesia yang mempunyai legeslatifnya sendiri Dalam penyelenggaraan pemerintahannya tentu tidak akan lepas dari laporan keuangan dalam penyelenggaraan Administrasi pada dewan legislatif sehingga perlu diadakannya sebuah penelitian terhadap kebijakan-kebijakan dewan legeslatif dalam hal penyelenggaraan keuangan pada badan itu sendiri.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah khususnya legeslatif dalam menyusun anggaran APBD untuk anggaran legislatif itu sendiri dan pelaksanaannya lebih apakah cenderung untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya dan mengusulkan pengurangan alokasi anggaran untuk Instansi belanja publik lainya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Padahal belanja modal merupakan pengeluaran Pemerintah yang sangat efektif untuk meningkatkan pelayanan umum. Untuk meningkatkan pengalokasian anggaran ke sektor belanja modal diperlukan pengetahuan mengenai komponen-komponen pendapatan apa saja yang berpengaruh positif untuk dialokasikan ke belanja modal. Dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD), SiLPA mempunyai pengaruh terhadap belanja modal. Dari sektor dana perimbangan, yang dimungkinkan berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal adalah dana alokasi umum terhadap penganggaran yang terjadi di legislatif. Berikut ini di sajikan data mengenai pendapatan asli

daerah, Sisa lebih perhitungan anggaran, Dana Alokasi Umum dan Sekretariat Dewan Oportunistik Legislatif Kota Kupang tahun Anggaran 2011- 2012

**Tabel 1.1**

**DATA PENDAPATAN ASLI DAERAH,SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN,  
DANA ALOKASI UMUM DAN SEKWAN TAHUN ANGGARAN 2011-2012**

TAHUN	Pendapatan Asli Daerah (PAD) Ribuan Rupiah	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) Ribuan Rupiah	Dana Alokasi Umum (DAU) Ribuan Rupiah	Sekretaris Dewan (SEKWAN) Ribuan Rupiah
2011	Rp. 53.000.000.	Rp. 19.060.859.	Rp. 377.792.563.	Rp. 8.980.732.
2012	Rp. 52.632.404.	Rp. 20.701.825.	Rp. 453.986.555.	Rp. 12.679.323.

Sumber:Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kupang.

Berdasarkan data tabel 1.1 di atas maka di lihat bahwa Pendapatan Asli Daerah yang terjadi pada tahun (PAD) 2011 sebesar Rp. 53.000.000.000,00, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Rp. 19.060.859.232,00, Dana Alokasi Umum (DAU) Rp. 377.792.563.000,00 dan Sekretariat Dewan Oportunistik Legislatif adalah Rp. 8.980.732.000,00 dan anggaran Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2012 sebesar Rp. Rp. 52.632.404.500,00, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Rp. Rp. 20.701.825.205,00, Dana Alokasi Umum (DAU) Rp.453.986.555.000,00 dan Sekretariat Dewan Oportunistik Legislatif adalah Rp.12.679.323.663,00 dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin kecil nilai Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Sekretariat Dewan Oportunistik Legislatif berbanding terbalik dengan di tahun 2012 semakin kecil Pendapatan Asli Daerah maka semakin besar nilai Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Sekretariat Dewan Oportunistik

Legislatif berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Dana Alokasi Umum , Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif di kota Kupang.”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dari batasan masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap perilaku Oportunistik Legeslatif di Kota Kupang?
- 2) Apakah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh signifikan terhadap perilaku Oportunistik Legeslatif di Kota Kupang?
- 3) Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan terhadap perilaku Oportunistik Legeslatif di Kota Kupang?
- 4) Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh signifikan secara simultan terhadap perilaku Oportunistik Legislatif di Kota Kupang?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada perumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif di Kota Kupang.

2. Untuk menganalisis pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif di Kota Kupang.
3. Untuk menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif di Kota Kupang.
4. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, dan Dana Alokasi Umum secara simultan terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif di Kota Kupang.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa:

1. Masukan bagi Legislatif Kota Kupang untuk memahami Perilaku Oportunistik Legislatif.
2. Bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang berkaitan dengan topik ini.
3. Wacana bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang penganggaran yang berkaitan dengan Perilaku Oportunistik Legislatif.