

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilukada belum pernah dievaluasi secara serius baik pemerintah pusat maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Beberapa kalangan berpendapat bahwa pemilukada langsung di beberapa daerah di Indonesia memberikan beban keuangan sangat besar bagi daerah (Ritonga dan Alam, 2010), untuk penyelenggaraan pemilukada setidaknya menelan biaya minimal mencapai 30 triliun dalam kurun waktu lima (5) tahun (Kompas 28/5 2013) itu berarti setiap tahun minimal rata-rata APBD harus tergerus sebesar enam (6) triliun untuk membiayai penyelenggaraan pemilukada.

Hal serupa juga disampaikan oleh Prasojo (2009), yang mengatakan bahwa mahalannya pemilukada di Indonesia, hal tersebut dikarenakan pemilukada 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. Pemilukada juga bisa diartikan sebagai proyek besar yang harus dibiayai dengan anggaran besar pula. Akibatnya, *inefisiensi* terjadi dalam paradigma proyek pemilukada. Logika berpikir proyek dalam pemilukada ini tidak saja mempengaruhi pemikiran penyelenggara pemilukada, tetapi juga partai politik, aktor politik, calon kepala daerah, birokrasi di pusat dan daerah, serta masyarakat pemilih. Proyek ini berlanjut sampai esensi

dan tujuan kemenangan pemilu, tidak heran jika partai politik dan aktor politik rela mengeluarkan miliaran rupiah untuk dapat mengikuti kompetisi pemilu.

Dalam proses penyusunan anggaran daerah, eksekutif (kepala daerah) bertindak sebagai pengusul anggaran sekaligus pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, kepala daerah memiliki keunggulan kekuasaan dalam pengalokasian APBD diakhir masa jabatan, sehingga dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh keuntungan. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumber daya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan politiknya, seorang politisi berpotensi memanfaatkan anggaran belanja daerah yang bersifat tidak mengikat dan tidak terus-menerus. Beberapa pos belanja tersebut antara lain: belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja modal.

Masalah keagenan yang timbul di kalangan eksekutif cenderung memaksimalkan utiliti (*self-interest*) dalam pembuatan atau penyusunan anggaran APBD, karena memiliki keunggulan informasi (asimetri informasi). Akibatnya eksekutif cenderung melakukan "*budgetary slack*". Hal ini terjadi disebabkan pihak eksekutif akan mengamankan posisinya dalam pemerintahan di mata legislatif dan masyarakat/rakyat, bahkan untuk kepentingan pilkada berikutnya, tetapi *budgetary slack* APBD lebih banyak untuk kepentingan pribadi kalangan eksekutif (*self interest*) daripada untuk kepentingan masyarakat.

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efisien dan efektif. Politisi sebagai agen publik berlaku *shirking* karena adanya asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi.

Fenomena politik uang di dalam pemilu kadal perlu diteliti lebih jauh terutama menjelang pemilu kadal dilaksanakan. Dugaan potensi penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) akan meningkat ketika para kepala daerah yang menjelang masa akhir jabatannya, hal tersebut dikarenakan masa terakhir periode adalah kesempatan terakhir bagi kepala daerah untuk melakukan politisasi anggaran, baik untuk kesempatan maju untuk maju kembali sebagai *incumbent* maupun ketika sudah tidak bisa menjabat lagi, hal tersebut dikarenakan terdapat banyak kepentingan, baik itu kepentingan pribadi, kepentingan partai politik ataupun untuk kepentingan estafet kepemimpinan di daerahnya. Apalagi jika calon kepala daerah tersebut kembali akan mencalonkan diri kembali sebagai calon kepala daerah, tentunya memiliki peluang besar dalam memanfaatkan pos-pos belanja pada APBD untuk kepentingannya.

Belanja hibah dan belanja bantuan sosial merupakan salah satu pos belanja yang dapat dipakai bagi kepala daerah untuk memikat hati masyarakat pemilih untuk mendapatkan dukungan. Alasan ini cukup mendasar karena dalam Permendagri 59 tahun 2007 yang merupakan revisi Permendagri 13 tahun 2006, kedua jenis

belanja ini merupakan bagian dari komponen belanja tidak langsung (BTL) 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 dan kepemudaan, bantuan kepada tokoh masyarakat /perorangan, serta partai politik. Belanja hibah dan belanja bantuan sosial dalam APBD dialokasikan tidak berdasarkan tolok ukur kinerja dan target kinerja, maka penentuan besaran/jumlah anggarannya bahkan cenderung “subjektif” (Ritonga dan Alam, 2010).

Menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bahwa terdapat keterkaitan belanja dana belanja bantuan sosial dan belanja hibah APBD dengan pelaksanaan pilukada. Tak jarang belanja hibah cenderung naik menjelang pelaksanaan pilukada pada kurun 2011-2013. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menemukan fakta bahwa terdapat banyaknya tindak pidana korupsi yang diakibatkan penyalahgunaan kedua anggaran tersebut. Dari temuan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan belanja hibah dan belanja bantuan sosial dengan pelaksanaan pilukada. Hasil penemuan KPK tersebut juga menemukan bahwa nominal belanja hibah dalam APBD cenderung meningkat dalam tiga tahun terakhir. Dari Rp 16 triliun pada tahun 2011 menjadi Rp 37,9 triliun pada tahun 2012 dan Rp 49 triliun pada tahun 2013. Kemudian ditemukan pula adanya pergeseran tren penggunaan belanja hibah terhadap total belanja. Kenaikan juga terjadi pada belanja hibah di daerah yang melaksanakan pilkada pada tahun pelaksanaan pilukada.

Selain belanja hibah banyak kalangan juga menengarai adanya penyelewengan dana belanja bantuan sosial menjelang pemilukada. Indikasinya, pos belanja belanja bantuan sosial pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menggelembung menjelang pemilihan umum baik pemilukada maupun pemilihan pusat. Hal tersebut terbukti dari audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2013 menemukan kenaikan belanja bantuan sosial dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang tengah menghadapi pemilihan kepala daerah. Praktik untuk menarik simpati pemilih berlangsung lewat jalan pemberian bantuan dana pada sejumlah organisasi sosial dari alokasi bantuan sosial APBD. Sasaran organisasi sosial biasanya yang memiliki massa yang besar, dengan iming-iming untuk memilih sang kandidat atau balas jasa karena telah memilih calon yang menang.

Salah satu cara lagi yang dapat digunakan oleh kepala daerah untuk pengalokasian APBD untuk memikat hati pemilih dalam pemilukada adalah pemerintah harus terlihat berhasil dalam menjalankan roda pemerintahannya oleh masyarakat terutama bidang pelayanan publik, infrastruktur didaerah juga harus baik, untuk itu pembangunan dibidang infrastruktur perlu ditingkatkan, untuk itu perlu adanya peningkatan belanja modal yang cukup besar terutama menjelang pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) agar pemerintahan dinilai berhasil oleh masyarakat luas. Hasil penelitian Tanzi dan Davoodi (2002) memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi

anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran *rente* berupa *commissions*.

Hal serupa juga disampaikan oleh Lalvani (1999), yang mengatakan bahwa sebelum dilaksanakan pemilu rawan terjadi tindakan *opportunistis* yang dilakukan oleh kepala daerah untuk melakukan politisasi anggaran, hasil penelitiannya menunjukkan terjadinya peningkatan belanja modal sebelum dilaksanakan pemilu hal tersebut dilakukan guna mendapatkan suara pada pemilu.

Hal tersebut juga disampaikan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melakukan monitor bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai bahwa penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta APBD Perubahan rawan diselewengkan pada tahun politik. Penggaraan APBD masih sangat rentan, titik rawan yang dilihat BPKP-KPK selain belanja hibah dan belanja bantuan sosial adalah belanja modal. Pengadaan barang dan jasa pada dinas pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum adalah faktor utama potensi kecurangan pengelolaan APBD terutama terjadi pada tahun politik menjelang pemilu (Seputar Indonesia 1/3 2014).

Rasio kenaikan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal dalam APBD sangat signifikan menjelang terjadinya pilkada di Indonesia, untuk itu peneliti membuat tabel yang dapat menunjukkan kenaikan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal yang menunjukkan perbedaan yang signifikan

yang terjadi di Indonesia. Data alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal di seluruh Indonesia dapat di lihat pada tabel 1.1 dibawah ini:

Tabel 1.1

Tahun	2011		2012			2013		
	Belanja*	Total Belanja*	Belanja*	Total Belanja*	Kenaikan	Belanja*	Total Belanja*	Kenaikan
Hibah	16.087	514.468	37.921	617.463	135,73%	49.059	737.681	29,37%
Sosial	12.028	514.468	6.501	617.463	-54,01%	7.916	737.681	21,77%
Modal	113.622	514.468	137.525	617.463	21,04%	175.807	737.681	27,84%

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Republik Indonesia

*Data diolah/dalam milyar rupiah

Dari data tersebut dapat di simpulkan bahwa terjadi kenaikan secara nasional pada tahun 2012 untuk belanja hibah sebesar 135,73 %, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 29,37 %. Untuk belanja bantuan sosial mengalami penurunan pada tahun 2012 sebesar 53 %, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 21,77 % dari tahun 2012. Data belanja modal mengalami kenaikan pada tahun 2012 sebesar 21 %, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 27,84 % dari tahun 2012. Data alokasi kenaikan belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal dalam APBD di Indonesia yang melakukan pemilukada dapat dilihat pada tabel 1.2 dibawah ini:

Tabel 1.2

Tahun	2011		2012			2013		
	Belanja*	Total Belanja*	Belanja*	Total Belanja*	Kenaikan	Belanja*	Total Belanja*	Kenaikan
Hibah	5.981	134.937	22.383	220.982	274,20%	61.947	260.557	276,76%
Sosial	3.023	134.937	1.909	220.982	-58,42%	4.122	260.557	115,98%
Modal	26.248	134.937	41.595	220.982	58,47%	99.313	260.557	138,76%

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan Republik Indonesia

*Data diolah/dalam milyar rupiah

Rasio alokasi APBD pada daerah pemilukada sangat berbeda, kenaikannya menjadi sangat signifikan. Dari data tersebut dapat di simpulkan bahwa kenaikan pada tahun 2012 untuk belanja hibah sebesar 274,20 %, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 276,76%. Untuk belanja bantuan sosial mengalami penurunan pada tahun 2012 sebesar 58,42%, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 115,98% dari tahun 2012. Sedangkan untuk belanja modal mengalami kenaikan pada tahun 2012 sebesar 58,47%, sedangkan untuk tahun 2013 mengalami kenaikan sebesar 138,76% dari tahun 2012.

Jika kita amati lebih jauh terjadi perbedaan yang cukup signifikan antara daerah yang melaksanakan pemilukada dengan rata-rata alokasi APBD di seluruh di Indonesia, pada alokasi belanja hibah terdapat perbedaan alokasi yang cukup besar yaitu 247,39% lebih besar daripada rata-rata alokasi APBD di seluruh Indonesia pada tahun yang sama, yaitu kenaikan rata-rata daerah di Indonesia sebesar untuk belanja hibah sebesar 29,37% sedangkan daerah yang menyelenggarakan pemilukada yaitu 276,76%. Rasio alokasi belanja bantuan sosial mengalami hal serupa yaitu terdapat perbedaan yang cukup signifikan yaitu 94,21% lebih besar daripada rata-rata alokasi APBD di seluruh Indonesia dengan daerah penyelenggara pemilukada pada tahun yang sama, yaitu kenaikan rata-rata daerah di Indonesia sebesar untuk belanja bantuan sosial sebesar 21,77% sedangkan daerah yang menyelenggarakan pemilukada yaitu 115,98%. Begitupun juga dengan alokasi belanja modal terdapat perbedaan yang cukup signifikan yaitu sebesar 110,92% lebih besar daripada rata-rata alokasi APBD di seluruh Indonesia dengan daerah yang menyelenggarakan pemilukada pada tahun yang sama, yaitu kenaikan rata-rata daerah di Indonesia sebesar untuk belanja modal

sebesar 27,84%, sedangkan daerah yang menyelenggarakan pemilukada yaitu sebesar 138,76%.

Berdasarkan pemahaman diatas dan rasio alokasi APBD pada daerah pemilukada dan di Indonesia peneliti sangat tertarik melakukan penelitian ini, sedangkan motivasi yang melandasi penelitian ini adalah perilaku oportunistik kepala daerah dalam pengalokasian belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal dalam APBD cenderung pada *self-interest* sebelum dan pada saat dilaksanakan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada)

1.2. Rumusan Masalah

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah (eksekutif) dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilukada, yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2005 dan membuka ruang besar bagi kepala daerah untuk mencalonkan kembali pada pemilukada selanjutnya. Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan, salah satunya adalah menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD (Yuwani, 2011).

Dengan kekuasaan yang dimilikinya, kepala daerah berpeluang besar untuk memanfaatkan pos-pos belanja pada APBD untuk keuntungan pribadinya. Pos-pos belanja yang bisa dimanfaatkan oleh kepala daerah diantaranya adalah belanja hibah, belanja bantuan sosial dan belanja modal. Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah rasio persentasi alokasi belanja hibah pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja hibah pada sebelum dan pelaksanaan pemilukada.
2. Apakah rasio persentasi alokasi belanja bantuan sosial pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja bantuan sosial sebelum pelaksanaan pemilukada.
3. Apakah rasio persentasi alokasi belanja modal pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja modal sebelum pelaksanaan pemilukada.

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada:

1. Rasio persentasi alokasi belanja hibah pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja hibah sebelum pelaksanaan pemilukada.
2. Rasio persentasi alokasi belanja bantuan sosial pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja bantuan sosial sebelum pelaksanaan pemilukada.
3. Rasio persentasi alokasi belanja modal pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja modal sebelum pelaksanaan pemilukada.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Hasil penelitian diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dan pedoman bagi penelitian selanjutnya serta akan tetap mendukung hasil dari penelitian sebelumnya atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda dan juga dapat meningkatkan perkembangan teori-teori yang berhubungan dengan penelitian ini.
2. Dapat digunakan oleh pemerintah kabupaten/kota yang melaksanakan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) pada tahun 2014 dan seterusnya sebagai bahan pertimbangan untuk pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).