

II. TELAAH PUSTAKA

1.1. Telaah Pustaka

Dalam landasan teori akan di bahas lebih jauh mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), belanja bantuan sosial, belanja hibah dan belanja modal. Menjabarkan teori yang melandasi penelitian ini dan beberapa penelitian terdahulu yang telah diperluas dengan referensi atau keterangan tambahan yang di kumpulkan selama selama pelaksanaan penelitian dilakukan.

1.1.1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran (Kawedar, 2008).

Halim (2007) mengungkapkan bahwa setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Pemerintah.

Dalam melaksanakan APBD, pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.

Laporan tersebut disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan

pemerintah daerah. Selain itu, penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiran. Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD.
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih pada tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

1.1.2. Belanja Hibah

Belanja hibah adalah pemberian bantuan uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, nalitas dan manfaat untuk masyarakat (Darmastuti dan Dyah, 2011).

Menurut Permendagri nomor 59 tahun 2007 belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan

sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah. hibah kepada pemerintah daerah lainnya dan kepada perusahaan daerah, badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/perorangan dikelola dengan mekanisme APBD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kriteria alokasi belanja hibah dalam APBD adalah :

1. Pemberian hibah dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimum (SPM) yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Pemberian hibah dalam bentuk barang dapat dilakukan apabila barang tersebut tidak mempunyai nilai ekonomis bagi pemerintah daerah yang bersangkutan tetapi bermanfaat bagi pemerintah atau pemerintah daerah lainnya dan/atau kelompok masyarakat/perorangan.
3. Pemberian hibah dalam bentuk jasa dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimum yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Pemberian hibah dalam bentuk uang atau dalam bentuk barang atau jasa dapat diberikan kepada pemerintah daerah tertentu sepanjang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

1.1.3. Belanja Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Menurut Permendagri nomor 59 tahun 2007 belanja bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kriteria alokasi belanja bantuan sosial dalam APBD adalah:

1. Belanja bantuan sosial diberikan tidak secara terus menerus/tidak berulang setiap tahun anggaran, selektif dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.
2. Untuk memenuhi fungsi APBD sebagai instrumen keadilan dan pemerataan dalam upaya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, bantuan dalam bentuk uang dapat dianggarkan apabila pemerintah daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna terpenuhinya standar pelayanan minimum (SPM) yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
3. Bantuan kepada partai politik diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dianggarkan dalam bantuan sosial.

1.1.4. Belanja Modal

Belanja modal merupakan belanja pemerintah daerah yang manfaatnya melebihi satu anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya pemeliharaan pada kelompok belanja administrasi umum. Kelompok belanja ini mencakup jenis belanja baik untuk bagian belanja aparatur daerah baik untuk bagian belanja aparatur daerah maupun pelayanan publik (Bastian, 2002).

1.1.5. Teori Pilihan Publik dan Kekuasaan

Teori pilihan publik memandang bahwa inti dari analisis adalah pelaku-pelaku individu, baik yang bertindak sebagai anggota dari partai politik, kelompok kepentingan atau birokrasi, baik ketika individu itu bertindak sebagai pejabat yang diangkat lewat pemilu atau sebagai warga biasa atau sebagai pimpinan perusahaan. Di arena politik para politisi dan birokrat bertindak semata-mata untuk memperbesar kekuasaan yang dimiliki. Perspektif ini bagi teori pilihan publik adalah hasil dari interaksi politik di antara para pelaku (diaplikasikan dalam konsep, seperti: keyakinan, preferensi, tindakan, pola perilaku serta kumpulan dan kelembagaan) yang ingin memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri (Caparasso dan Levine, 2008). Kekuasaan merupakan bentuk pengungkapan dari ide bahwa seseorang dapat mencapai tujuan maka ia yang harus melakukan sesuatu untuk mempengaruhi dan mengubah lingkungan sekitarnya.

1.1.6. Politik Penganggaran Sektor Publik

Penetapan suatu anggaran dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif (Abdullah dan Asmara, 2006; Freeman dan Shoulders, 2003). Bagi Rubin (2000) penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap outcomes anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumberdaya. Menurut Mardiasmo (2009), penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Proses paling genting dalam konteks politik yang berhubungan dengan produk politik adalah upaya untuk membuat keputusan guna menyelesaikan suatu fenomena atau gejala sosial ekonomi yang muncul. Pengambilan keputusan tentu saja berproses panjang. Dalam proses inipun, pengambilan keputusan menyertakan mekanisme lobi, negosiasi, adu-argumen, hingga konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk politik yang dihasilkan (Ritonga dan Alam, 2010). Secara hati-hati Anderson (1984) mengutarakan pendapatnya bahwa terdapat lima kategori yang dapat dijadikan kriteria dalam menunjukkan faktor-faktor yang melatar belakangi aktor dalam membuat atau mengambil keputusan. Pertama, *Political Values* yaitu

nilai-nilai atau standar-standar politik. Pembuat keputusan dapat mengevaluasi alternatif kebijakan untuk kepentingan partai politiknya atau kelompoknya, maka hal ini menggambarkan bagaimana nilai-nilai politis dapat merangsek masuk dalam setiap pengambilan keputusan. Dalam konteks ini keputusan diambil berdasarkan pada kalkulasi keuntungan politik di mana kebijakan dipandang sebagai alat yang menguntungkan atau alat untuk mencapai tujuan partai politik atau kelompok kepentingannya. Kedua, *Organization Values* yaitu nilai-nilai atau standar-standar organisasional. Hal yang paling menonjol adalah misalnya bagaimana organisasi yang berorientasi *konservatif* berhadapan dengan organisasi yang berpandangan *revolusioner* akan menghasilkan argumentasi-argumentasinya yang berbeda dalam penetapan keputusan. Pembuat keputusan, birokrat atau politisi, dapat juga dipengaruhi oleh nilai organisasional. Keputusan individu diarahkan melalui pertimbangan seperti keinginan untuk melihat organisasinya tetap hidup, untuk meningkatkan atau memperluas program dan aktivitasnya, atau untuk menjaga kekuasaan serta hak-hak istimewanya. Ketiga, *personal values* atau nilai-nilai personal (individu). Dalam konteks ini maka *personal values* menjadi logika berpikir yang perlu juga diperhatikan dalam memahami penetapan atau pengambilan keputusan. Keempat, *policy values* adalah nilai-nilai atau standar-standar kebijakan yang berwarna kepentingan publik. Pembuat keputusan dapat bertindak dengan baik berdasarkan persepsi mereka mengenai kepentingan publik atau kepercayaan pada kebijakan publik yang secara moral benar atau pantas. Kelima, *ideological values* yaitu nilai-nilai atau standar-standar ideologis. Ideologi adalah sekumpulan kepercayaan dan nilai yang berhubungan secara logis

yang memberikan gambaran sederhana mengenai dunia dan cara bertindak sebagai petunjuk bagi seseorang untuk berperilaku.

1.1.7. Hubungan Keagenan dalam Penganggaran

Penganggaran dapat dilihat sebagai transaksi berupa kontrak mandat yang diberikan kepada agen (*eksekutif*) dalam kerangka struktur institusional dengan berbagai tingkatan yang berbeda. Sesuai dengan apa yang dinyatakan pada teori keagenan, bahwa pihak *principal* dan *agen* memiliki kepentingan masing-masing, sehingga benturan atas kepentingan ini memiliki potensi terjadi setiap saat. Pihak agen berkemampuan untuk lebih menonjolkan kepentingannya karena memiliki informasi yang lebih dibandingkan pihak *principal*, hal ini disebabkan karena pihak agenlah yang memegang kendali operasional di lapangan. Sehingga pihak agen lebih memilih alternatif yang menguntungkannya, dengan mengelabui dan membebankan kerugian pada pihak *principal* (Fozard, A. 2001).

1.1.8. Teori *Opportunistic*

Menurut Fajri dan Senja (2006), *opportunism* adalah pandangan yang semata-mata hendak mengambil keuntungan untuk memperkaya diri sendiri dari kesempatan yang ada tanpa berpegang pada prinsip yang berlaku. Perilaku *opportunistic* adalah perilaku yang senantiasa hendak mengambil keuntungan dari setiap kesempatan yang ada tanpa berpegang pada prinsip yang berlaku.

1.1.9. Teori Akuntansi Positif

Teori akuntansi positif dikemukakan Friedman (1953), Teori ini menjelaskan sebuah proses, yang menggunakan kemampuan, pemahaman, dan pengetahuan akuntansi serta penggunaan kebijakan akuntansi yang paling sesuai untuk menghadapi kondisi tertentu dimasa mendatang. Teori akuntansi positif pada prinsipnya beranggapan bahwa tujuan dari teori akuntansi adalah untuk menjelaskan dan memprediksi praktik-praktik akuntansi. Teori akuntansi positif mempunyai peranan sangat penting dalam perkembangan teori akuntansi. Teori akuntansi positif dapat memberikan pedoman bagi para pembuat kebijakan akuntansi dalam menentukan konsekuensi dari kebijakan tersebut. Teori akuntansi positif berkembang seiring kebutuhan untuk menjelaskan dan memprediksi realitas praktik akuntansi yang ada dalam masyarakat sedangkan akuntansi normatif lebih menjelaskan praktik akuntansi yang seharusnya berlaku.

Pendekatan positif melihat pada “mengapa” praktik akuntansi dan/atau teori akuntansi berkembang sebagaimana adanya dengan tujuan untuk menjelaskan dan/atau meramalkan peristiwa akuntansi. Karenanya, pendekatan positif berusaha untuk menentukan berbagai faktor yang mungkin memengaruhi faktor nal dalam bidang akuntansi. Pada dasarnya ia berusaha untuk menentukan suatu teori yang menjelaskan fenomena yang diamati.

2.2 Pengembangan Hipotesis

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, menempatkan kepala daerah pada posisi yang sangat kuat. Pemilukada memberikan ruang bagi kepala daerah untuk mencapai tujuan politiknya. Dalam pemilukada tidak dapat dihindari penggunaan dana publik untuk kepentingan politik. Dalam penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif. Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar agency-nya, baik dari segi finansial maupun nonfinansial (Halim dan Abdullah, 2006; Smith dan Bertozzi, 1998). Menurut Irene S. Rubin (2000) dalam buku *The Politics of Public Budgeting* mengatakan bahwa dalam penentuan besaran maupun alokasi dana publik senantiasa ada kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengklaim menemukan keterkaitan dana belanja hibah dalam APBD dengan pelaksanaan pemilukada. Tak jarang dana hibah cenderung naik menjelang pelaksanaan pemilukada pada kurun 2011-2013 bahkan peningkatan dalam belanja hibah mencapai lebih dari 200% dalam kurun waktu tiga tahun dari 16 triliun pada tahun 2011 menjadi 49 trilun pada tahun 2013 (KPK 23/2 2014). Berdasarkan landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas, penulis untuk mengajukan hipotesis dalam penelitian ini sebagai berikut:

Ha1 : Rasio persentasi belanja hibah pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja hibah sebelum pemilukada

Hipotesis selanjutnya adalah belanja bantuan sosial, penelitian yang dilakukan oleh Manor dan Crook (1998) dalam Prasajo (2009) menyatakan bahwa dalam banyak hal, pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan yang tegas antara *mayor* (kepala daerah) dan *councilor* (anggota DPRD) di negara-negara berkembang telah menyebabkan praktek-praktek pemerintahan yang semakin buruk. Faktor utamanya adalah karakteristik elite lokal selalu menutup kesempatan pihak lain untuk berkompetisi dalam politik, pengetahuan dan kesadaran politik rakyat yang rendah, serta tidak adanya pengawasan yang terus-menerus dari DPRD terhadap kepala daerah. Selanjutnya dipertegas oleh Prasajo, E (2009) bahwa faktor-faktor tersebut juga terefleksikan di beberapa daerah di Indonesia.

Belanja bantuan sosial cenderung meningkat pada saat diselenggarakan pilkada. Hasil penelusuran audit BPK, penyimpangan bantuan sosial mencapai Rp 765,3 miliar pada tahun 2010 (Kompas 25/1 2011). Bahkan bantuan sosial tidak hanya dalam bentuk belanja di anggaran kementerian sosial, tapi ada juga di kementerian lain. Temuan BPK tahun 2013 menemukan sekitar Rp13 triliun sekian dari Rp75 triliun tidak tepat sasaran (Vivanews 6/2 2014).

Hal tersebut juga di dukung oleh hasil penelitian yang dilakukakan oleh Cristina (2009) yang menemukan adanya peningkatan alokasi belanja bantuan sosial yang dilakukan oleh kepala daerah sebelum dilaksanakan pemilihan umum kepala daerah, Berdasarkan ulasan tersebut, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

Ha2 : Rasio persentasi belanja bantuan sosial pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja bantuan sosial sebelum pemilukada

Peningkatan dalam belanja modal oleh pemerintah diyakini mampu meningkatkan kualitas layanan publik kepada masyarakat dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat pembangunan di daerah dan pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut, dengan demikian masyarakat akan menilai bahwa pemerintah telah menjalankan pemerintahan dengan baik sehingga akan mempengaruhi hasil pada pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) hal tersebut yang bisa digunakan oleh kepala daerah untuk menarik suara pada masa pemilukada baik untuk dirinya, kepentingan partai politik atau hanya untuk estafet kepemimpinan jika kepala daerah tidak lagi bisa mencalonkan diri kembali untuk itu memperbanyak tender infrastruktur menjelang pemilukada dilakukan untuk kepentingan pribadi atau partai.

Peningkatan belanja modal juga didukung oleh hasil penelitian yang dilakukakan Tanzi dan Davoodi (1997) bahwa penelitian tersebut memberi bukti tentang perilaku *opportunistik* politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena keputusan untuk alokasi belanja modal berpotensi mendatangkan keuntungan, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan alokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente

berupa komisi. Berdasarkan ulasan tersebut, maka hipotesis ketiga dalam penelitian ini adalah:

Ha3 : Rasio persentasi belanja modal pada saat pemilukada lebih besar daripada rasio persentasi belanja modal sebelum pemilukada