

DETERMINAN PERILAKU *OPPORTUNISTIC* PENYUSUN ANGGARAN CALON *INCUMBENT* TERKAIT PILKADA SERENTAK TAHUN 2015

Ni Kadek Ayu Suartini¹
Dodik Ariyanto²
Maria M. Ratna Sari³

^{1,2,3} Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana (Unud), Bali, Indonesia
e-mail: suartiniayu@rocketmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan mengetahui pengaruh PAD, DAK dan SiLPA pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon incumbent terkait pilkada serentak 2015 pada Kabupaten/Kota di Indonesia. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia yang mengikuti pilkada serentak tahun 2015. Metode pengambilan sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*. Berdasarkan kriteria sampel maka jumlah sampel dalam penelitian sebanyak 45 daerah yang terdiri dari 34 Kabupaten dan 11 Kota. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder. Data yang digunakan yaitu realisasi APBD yang meliputi PAD, DAK, SiLPA, belanja pendidikan, kesehatan, infrastruktur, hibah dan bantuan sosial tahun 2013–2015. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda. Hasil penelitian yang diperoleh adalah perubahan PAD, DAK dan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon incumbent di Kabupaten/Kota se-Indonesia.

Kata Kunci : Pilkada serentak, APBD

ABSTRACT

This research aims to examine and determine the effect of PAD, DAK and SiLPA on opportunistic behavior of incumbent budget compiler related local elections simultaneously in 2015 at Regency/City in Indonesia. The amount of the populations were Regency/City in Indonesia that followed the elections simultaneously in 2015. The sampling method used is purposive sampling. Based on these criteria, the number of samples in the study of 45 regions comprising 34 Regencys and 11 Cities. This research used the secondary data. The data used are the realization of the budget that includes the PAD, DAK, SiLPA, education, health, infrastructure, grants and social assistance in 2013-2015. The analysis technique used is the multiple regression analysis. The result obtained are changes PAD, DAK and SiLPA positive influence on opportunistic behavior of incumbent budget compiler at Regency/City in Indonesia.

Keywords: Local elections simultaneously, APBD

PENDAHULUAN

Tanggal 9 Desember 2015 telah diselenggarakan pilkada serentak yang diikuti oleh 268 daerah. Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyatakan jumlah pasangan calon yang mendaftar untuk pilkada 2015 sebanyak 810 pasangan calon. 122 pasangan calon merupakan kepala daerah yang masih menjabat (*incumbent*). Anggota Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menyatakan bahwa *incumbent* memanfaatkan anggaran sebagai modal kampanye. Ritonga dan Alam (2010) menyatakan bahwa terjadi peningkatan pemanfaatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh *incumbent* untuk kampanye.

Priyatno (2014) menyatakan bahwa keterlibatan kepala daerah dalam pelaksanaan anggaran menguat menjelang pemilukada dan yang sering dilakukan kepala daerah adalah memanfaatkan dana hibah untuk menarik dukungan masyarakat. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan bahwa banyak kasus korupsi disebabkan oleh penyalahgunaan anggaran belanja hibah. Kepala daerah memiliki wewenang yang besar dalam penyusunan APBD. Kepala daerah memiliki informasi yang lebih banyak dibanding DPRD sehingga berpeluang untuk berperilaku *opportunistic* (Riharjo dan Isnadi, 2010). Kepala daerah memanfaatkan kesempatan yang ada untuk mewujudkan kepentingan pribadi merupakan perilaku *opportunistic*. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan kenaikan belanja bantuan sosial pada daerah yang sedang menghadapi pemilihan kepala daerah (Parwati, 2015).

Pengertian perilaku *opportunistic* terkait dengan penelitian ini adalah menggunakan peluang yang ada terkait dengan jabatan yang dimiliki oleh kepala

daerah untuk mewujudkan kepentingannya sendiri. APBD seharusnya digunakan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Namun, fenomena yang terjadi banyak kepala daerah menetapkan program tidak berdasarkan kepentingan rakyat tetapi berdasarkan kepentingan kepala daerah tersebut. Dapat disimpulkan bahwa dengan menggunakan kekuasaan atau jabatan yang dimiliki kepala daerah, maka kepala daerah akan berusaha memasukkan kepentingannya sendiri dalam menentukan jumlah anggaran.

Tanzi dan Davoodi (2002) menyatakan bahwa terdapat perilaku *opportunistic* politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik seperti meningkatkan alokasi anggaran pada dana hibah, bansos, belanja infrastruktur dan belanja kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Lalvani (1999) menyatakan bahwa sebelum dilaksanakan pemilu rawan terjadi tindakan *opportunistic*. Peluang perilaku *opportunistic* diduga terjadi pada sumber pendapatan daerah dalam bentuk PAD, dana perimbangan dalam bentuk DAK serta pembiayaan dalam bentuk SiLPA.

Kepala daerah menggunakan perubahan APBD sebagai sarana untuk melakukan perubahan alokasi anggaran secara legal. Perilaku *opportunistic* kepala daerah saat perubahan APBD menyebabkan terjadinya kesalahan dalam pengalokasian anggaran belanja pemerintah. PAD cenderung mengalami peningkatan pada saat perubahan APBD, sehingga memberikan kesempatan bagi kepala daerah untuk membuat rekomendasi mengenai penambahan anggaran bagi kegiatan atau program yang dapat memberikan keuntungan pribadi yang besar.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah memberi peluang bagi kepala daerah untuk mengalokasikan dana yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu sesuai

preferensinya (Parwati, 2015). Berdasarkan hal tersebut, peneliti berkesimpulan dengan meningkatnya pendapatan daerah maka meningkat pula kesempatan atau peluang bagi kepala daerah untuk memanfaatkan hal tersebut dalam rangka pemenuhan kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu. Perilaku *opportunistic* lain ditengarai terjadi pada DAK.

DAK digunakan untuk membangun sarana dan prasarana di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur (Usman dan Sampford, 2008). Usman dan Sampford (2008) menyatakan bahwa DAK digunakan untuk memenuhi kepentingan para kepala daerah, contohnya Bupati Ponorogo melakukan penggelapan Dana Alokasi Khusus pada tahun 2013. Pemerintah Pusat memiliki kriteria dalam pengalokasian DAK, namun kepala daerah masih bisa melakukan *lobby* ke Pemerintah Pusat.

SiLPA menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah (Parwati, 2015). SiLPA terbentuk apabila terjadi surplus pada APBD. Tidak diperlihatkan jangka waktu penetapan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan berdampak pada pengalokasian anggaran. Selisih Lebih Perhitungan Anggaran menjadi tinggi karena tidak terserapnya APBD yang seharusnya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Selisih Lebih Perhitungan Anggaran biasanya digunakan untuk menutupi pengeluaran pembiayaan sehingga akan berdampak pada saat pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun berikutnya. Setelah disahkannya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) maka akan diketahui secara pasti besaran angka Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) (Asmara, 2010). Hal inilah yang dijadikan alasan oleh kepala daerah untuk mengalokasikan

kembali Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) melalui perubahan anggaran serta memberikan peluang kepada penyusun anggaran untuk berperilaku *opportunistic* (Sularso dkk. 2014).

Sularso dkk. (2014) menyatakan bahwa proporsi PAD yang rata-rata hanya 10% dari total penerimaan daerah memiliki kecenderungan bertambah saat perubahan anggaran, sehingga memberi peluang bagi legislatif untuk merekomendasikan penambahan anggaran bagi program dan kegiatan yang menjadi preferensinya. Dalam penelitian ini, apabila jumlah peningkatan pendapatan (Δ PAD, Δ DAK dan Δ SiLPA) lebih kecil daripada jumlah peningkatan pengeluaran (akumulasi dari Δ belanja pendidikan, Δ belanja kesehatan, Δ belanja infrastruktur, Δ belanja hibah dan Δ belanja bansos) maka diindikasikan adanya perilaku *opportunistic* yang dilakukan oleh eksekutif.

Penelitian ini mereplikasi penelitian Parwati (2015) yang berjudul Perilaku *Opportunistic* Penyusun Anggaran di Kabupaten/Kota Se-Bali. Parwati (2015) menggunakan 9 Kabupaten/Kota se-Bali tahun 2010-2014 sebagai sampel. Penelitian ini menggunakan 34 Kabupaten dan 11 Kota yang *incumbent*-nya yang terpilih kembali dalam pilkada serentak 2015 dan mempublikasikan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) tahunan, APBD dari sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, hibah dan bansos dari tahun 2013 – 2015 sebagai sampel.

Penelitian mengenai perilaku *opportunistic* penyusun anggaran sebelumnya telah banyak dilakukan. Abdullah dan Asmara (2006), Suryarini (2012), Maryono (2013), dan Jumaidi (2014) meneliti mengenai perilaku *opportunistic* legislatif sedangkan penelitian ini meneliti mengenai perilaku *opportunistic* eksekutif (kepala

daerah) yang mengikuti pilkada serentak. Alasan peneliti memilih perilaku *opportunistic* eksekutif karena eksekutif lebih dominan dalam proses penyusunan dan memiliki informasi yang lebih banyak dibanding dengan legislatif, yang akan memberi peluang kepada eksekutif untuk berperilaku *opportunistic* serta salah satu modus pemungutan dana kampanye yang digunakan calon kepala daerah adalah dengan memanfaatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Terdapat tiga rumusan masalah penelitian yaitu:

- 1) Apakah PAD berpengaruh terhadap perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* terkait pilkada serentak 2015 pada Kabupaten/Kota di Indonesia?
- 2) Apakah DAK berpengaruh terhadap perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* terkait pilkada serentak 2015 pada Kabupaten/Kota di Indonesia?
- 3) Apakah SiLPA berpengaruh terhadap perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* terkait pilkada serentak 2015 pada Kabupaten/Kota di Indonesia?

Teori keagenan merupakan teori yang peneliti gunakan dalam mengetahui dan menguji determinan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* terkait pilkada serentak tahun 2015. Teori keagenan dapat digunakan pada semua entitas yang memiliki ikatan terhadap suatu kontrak. Teori keagenan dapat digunakan sebagai landasan teori untuk menjelaskan fenomena *political interest* (Christensen, 1992).

Teori ini menyatakan bahwa pihak prinsipal dan agen memiliki hubungan, dimana prinsipal bertindak sebagai pemberi kuasa atau wewenang sedangkan agen menerima kuasa atau wewenang tersebut. Alt *et al.* (2005) menyatakan bahwa pihak prinsipal memiliki keunggulan kekuasaan sedangkan yang memiliki informasi

terbesar adalah pihak agen sehingga pihak agen akan memanfaatkan kesempatan atau kekuasaan yang dimiliki untuk memenuhi kepentingan pribadi dan politiknya. UU 32/2004 menyatakan bahwa DPRD tidak lagi memiliki wewenang untuk memilih kepala daerah, namun sekarang kepala daerah dipilih oleh rakyat.

Dipilihnya kepala daerah secara langsung oleh rakyat mengakibatkan kepala daerah akan berusaha semaksimal mungkin untuk memenuhi kepentingan masyarakat dengan membuat program-program yang populer di mata pemilihnya dengan harapan dapat terpilih kembali sebagai kepala daerah. Terkait hal tersebut, diindikasikan adanya perilaku *opportunistic* yang dilakukan kepala daerah dalam proses penyusunan APBD. Kepala daerah menggunakan jabatan dan kekuasaan yang dimiliki agar memperoleh keuntungan dengan cara mengalokasi pos-pos dalam APBD sesuai dengan prefensi yang dimiliki.

Kepala daerah memanfaatkan posisi yang dimiliki untuk mendapatkan keuntungan khususnya keuntungan ekonomi dengan melakukan manipulasi politik atas kebijakan publik yang akan mengakibatkan ketidakefektifan serta efisiensi terhadap alokasi sumberdaya pada anggaran. Proses penyusunan anggaran akan melibatkan eksekutif serta legislatif melalui panitia anggaran masing-masing. Kepala daerah dan DPRD harus membuat kesepakatan tentang program-program serta aturan yang jelas terlebih dahulu sebelum disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Kesepakatan eksekutif serta legislatif dijadikan dasar atau pegangan pada saat penyusunan anggaran. Rancangan APBD dibuat oleh eksekutif kemudian diserahkan ke legislatif. Sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah, rancangan APBD harus

dipelajari serta akan dibahas bersama-sama oleh legislatif. Penentuan rencana pelayanan yang akan diberikan oleh kepala daerah merupakan awal dari proses penyusunan APBD. Kepala daerah memiliki wewenang yang lebih besar dalam menentukan pelayanan yang akan diberikan. Pelayanan yang dimaksud yaitu dalam bentuk kegiatan. Pengalokasian anggaran untuk program, kegiatan serta prioritas anggaran lainnya akan dilakukan oleh kepala daerah kemudian disampaikan kepada legislatif sebelum disahkan menjadi peraturan daerah.

Kepala daerah akan mengusulkan belanja dalam bentuk kegiatan yang bukan merupakan prioritas. Selain itu kepala daerah akan mengusulkan kegiatan yang akan memberikan keuntungan pribadi yang besar, hal tersebut merupakan bentuk dari perilaku *opportunistic* kepala daerah. Kontestansi pilkada atau keikutsertaan kepala daerah dalam pilkada untuk mempertahankan jabatan dan memperoleh suara yang banyak memiliki dampak serta pengaruh terhadap pembuatan keputusan politik dan dalam pengesahan anggaran (Keefer dan Khemani, 2003). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Suryarini, (2012) dan Sularso dkk. (2014), perilaku *opportunistic* penyusun anggaran dipengaruhi oleh PAD, DAU dan SiLPA.

Teori keagenan menjelaskan hubungan antara pihak prinsipal dan agen yang terikat dalam satu kontrak (Megasari, 2015). Megasari (2015) menyatakan bahwa teori keagenan memiliki dampak negatif berupa perilaku *opportunistic*. Rawan terjadi tindakan *opportunistic* yang dilakukan oleh kepala daerah sebelum pilkada. *Incumbent* meningkatkan belanja modal untuk memperoleh suara pada pilkada serentak 2015 (Parwati, 2015). Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa *incumbent* memiliki peluang besar memanfaatkan APBD untuk kepentingannya.

APBD yang diusulkan oleh *incumbent* memiliki muatan mengutamakan kepentingannya. *Incumbent* yang memiliki keunggulan kekuasaan akan mengusulkan anggaran belanja yang dapat memperbesar *agencynya*.

Kepala daerah memanfaatkan perubahan APBD untuk merubah alokasi anggaran secara legal. Sularso dkk. (2014) menyatakan bahwa semakin besar PAD, DAU dan SiLPA maka semakin besar perilaku *opportunistic* penyusunan anggaran. Maryono (2013) menyatakan bahwa perubahan pendapatan berpengaruh pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran. Kepala daerah mengalokasikan dana yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu sesuai preferensinya apabila terjadi peningkatan jumlah PAD yang signifikan.

H₁: Perubahan PAD berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*

Oktriniatmaja (2011) menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus dialokasikan untuk membantu daerah mendanai kebutuhan sarana dan prasarana dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Pemerintah pusat memiliki kriteria untuk mengalokasikan Dana Alokasi Khusus, meskipun demikian Pemda masih memiliki celah untuk melakukan *lobby* ke pemerintah pusat (Usman dan Sampord, 2008).

H₂: Perubahan DAK berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*

Sularso dkk. (2014) menyatakan bahwa mekanisme perubahan APBD menjadi sarana legal untuk menganggarkan kembali SiLPA tahun sebelumnya agar dapat dialokasikan untuk belanja sesuai preferensi penyusun anggaran sehingga membuka ruang terjadinya perilaku *opportunistic*.

H₃: Perubahan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*.

METODE PENELITIAN

Pilkada serentak 2015 diikuti oleh 9 provinsi dan 260 Kabupaten/Kota di Indonesia. Peneliti memilih Kabupaten/Kota sebagai sampel karena apabila memilih provinsi, maka sampel penelitian tidak dapat terpenuhi. Peneliti memilih waktu penelitian 2014-2015 karena adanya kecenderungan kepala daerah melakukan politisasi anggaran serta pola yang terjadi adalah bantuan sosial cenderung meningkat satu tahun sebelum pilkada diselenggarakan. Tahun 2014 adalah tahun sebelum pilkada dan tahun 2015 adalah tahun diselenggarakannya pilkada. Penelitian dilaksanakan pada tahun 2016 dengan fokus pengambilan datanya dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

Ruang lingkup penelitian adalah perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* yang dilihat dari alokasi anggaran yang disusun dalam APBD Kabupaten/Kota di Indonesia yang dipengaruhi oleh PAD, DAK dan SiLPA. Alokasi belanja yang diamati yaitu sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, hibah dan bansos. Peneliti memakai data sekunder berupa data realisasi APBD (PAD, DAK, SiLPA, belanja pendidikan, belanja kesehatan kesehatan, belanja infrastruktur, belanja hibah dan belanja bantuan sosial) tahun 2013–2015 yang didapat dari situs Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan *website* pemerintahan lainnya.

Kabupaten/Kota di Indonesia yang mengikuti pilkada serentak tahun 2015 merupakan populasi dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan *purposive sampling* dengan tiga kriteria sampel yaitu:

- 1) Kabupaten/Kota di Indonesia yang calon kepala daerahnya merupakan *incumbent* dan terpilih kembali dalam pilkada serentak 2015.

- 2) Kabupaten/Kota di Indonesia yang mempublikasikan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) tahunan di situs Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah dan situs resmi pemerintahan yang lainnya Tahun 2013-2015. Peneliti menggunakan tahun penelitian 2014-2015 karena sebelum pilkada serentak yaitu tahun 2014 dan saat pilkada serentak 2015, calon *incumbent* disinyalir meningkatkan pos-pos belanja dalam APBD sesuai dengan kepentingannya untuk modal kampanye.
- 3) Kabupaten/Kota di Indonesia yang mempublikasikan secara rutin APBD dari sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, hibah dan bansos di situs Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pemerintah dan situs resmi pemerintahan yang lainnya selama tiga tahun yaitu tahun 2013-2015.

Berdasarkan data KPU tahun 2015, pilkada serentak tahun 2015 diikuti oleh 122 *incumbent*. Dari 122 *incumbent*, yang menang atau terpilih kembali dalam pilkada serentak adalah sebanyak 97 (79,51%) *incumbent* yang terdiri dari 5 provinsi, 74 Kabupaten dan 18 Kota. Berdasarkan kriteria sampel yaitu Kabupaten/Kota yang *incumbentnya* terpilih kembali dalam pilkada serentak dan mempublikasikan secara rutin laporan realisasi anggaran di situs Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pemerintah dan situs resmi pemerintahan yang lainnya tiga tahun berturut-turut yaitu dari tahun 2013-2015, maka sebanyak 45 daerah (34 Kabupaten dan 11 Kota) yang memenuhi kriteria sampel.

Peneliti menggunakan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran sebagai variabel dependen. Perilaku *opportunistic* penyusun anggaran menunjukkan perubahan alokasi anggaran belanja tertentu dari APBD tahun sebelumnya ke APBD

tahun berjalan. Hasil penelitian Ritonga (2010) menyatakan bahwa terjadi peningkatan belanja hibah pada daerah yang sedang menghadapi pemilukada, maka dapat diindikasikan bahwa *incumbent* memanfaatkan APBD. Berdasarkan pernyataan tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa dengan meningkatnya nilai Perilaku *Opportunistic* Penyusun Anggaran (OPA) dapat diindikasikan bahwa kepala daerah yang masih menjabat menggunakan pos-pos dalam APBD untuk modal kampanye.

Pengukuran Perilaku *Opportunistic* Penyusun Anggaran (OPA) dilakukan dengan dua tahap yaitu (Parwati, 2015):

- 1) Menghitung *variance* alokasi anggaran belanja pendidikan, belanja kesehatan, belanja infrastruktur, belanja hibah dan belanja bansos. Perhitungan *variance* = APBD tahun berjalan – APBD tahun sebelumnya.
- 2) Mengakumulasikan *variance* yang menunjukkan Perilaku *Opportunistic* Penyusun Anggaran (OPA) secara keseluruhan.

$$OPA = \Delta Pdk + \Delta Kes + \Delta Inf + \Delta Hibah + \Delta Bansos$$

Dimana:

- ΔPdk : perubahan alokasi untuk belanja pendidikan
- ΔKes : perubahan alokasi untuk belanja kesehatan
- ΔInf : perubahan alokasi untuk belanja infrastruktur
- $\Delta Hibah$: perubahan alokasi untuk belanja hibah
- $\Delta Bansos$: perubahan alokasi untuk belanja bansos

Peneliti menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) sebagai variabel independen. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD diukur dengan PAD tahun berjalan dikurangi PAD tahun sebelumnya.

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah bentuk dana yang bersifat khusus (*specific grant*). Artinya, penggunaan dana tersebut berdasarkan atas petunjuk atau kebijakan dari pihak pemberi, dalam hal ini pemerintah pusat. DAK diukur dengan mengurangi DAK tahun berjalan ke DAK tahun sebelumnya. SiLPA adalah Sisa Lebih Perhitungan Anggaran, yaitu selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA diukur dengan mengurangi SiLPA tahun berjalan ke SiLPA tahun sebelumnya.

Peneliti menggunakan analisis regresi linier berganda untuk mengetahui arah hubungan antara variabel PAD, DAK dan SiLPA dengan variabel perilaku *opportunistic* penyusun anggaran apakah masing-masing variabel PAD, DAK dan SiLPA berhubungan positif atau negatif dan untuk memprediksi nilai dari variabel perilaku *opportunistic* penyusun anggaran apabila nilai variabel PAD, DAK dan SiLPA mengalami kenaikan atau penurunan.

Teknik analisis data yang peneliti gunakan yaitu:

- 1) Statistik deskriptif
- 2) Pengujian asumsi klasik model regresi berganda terdiri dari:
 - a. Uji Normalitas

Uji normalitas data bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel residual memiliki distribusi normal (Ghozali, 2011).

b. Uji Heterokedastisitas

Uji heteroskedastisitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan varians dari residual satu pengamatan ke pengamatan lain.

c. Uji Autokorelasi

Untuk menguji autokorelasi dapat dilihat dari nilai Durbin Waston (DW), yaitu jika nilai DW terletak antara du dan $(4 - dU)$ atau $du \leq DW \leq (4 - dU)$, berarti bebas dari autokorelasi.

d. Uji Multikolinieritas

Untuk mendeteksi multikolinieritas adalah dengan melihat nilai *tolerance* dan nilai *Variance Inflation Factor (VIF)*, di mana variabel dikatakan mempunyai masalah multikolinieritas apabila nilai *tolerance* lebih kecil dari 0,1 atau nilai *VIF* lebih besar dari 10.

3) Analisis regresi berganda

Persamaan regresi yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon \dots \dots \dots (1)$$

Keterangan :

- Y : Perilaku *Opportunistic* Penyusun Anggaran Calon *Incumbent*
- X₁ : Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- X₂ : Dana Alokasi Khusus (DAK)
- X₃ : Sisa lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)
- α : Konstanta.
- β : Koefisien Regresi.
- ε : *error*.

4) Uji Koefisien Determinasi (*Adjusted R Square*)

Uji ini bertujuan untuk menentukan proporsi atau persentase total variasi dalam variabel terikat yang diterangkan oleh variabel bebas. Apabila analisis yang

digunakan adalah regresi berganda, maka yang digunakan adalah *Adjusted R Square*.

5) Uji F

Uji F yaitu suatu uji untuk mengetahui pengaruh variabel bebas (X) secara simultan terhadap variabel terikat (Y). Kriteria pengambilan keputusan, yaitu:

1. H_0 diterima bila $F_{hitung} < F_{tabel}$ pada $\alpha = 5\%$
2. H_0 ditolak bila $F_{hitung} > F_{tabel}$ pada $\alpha = 5\%$

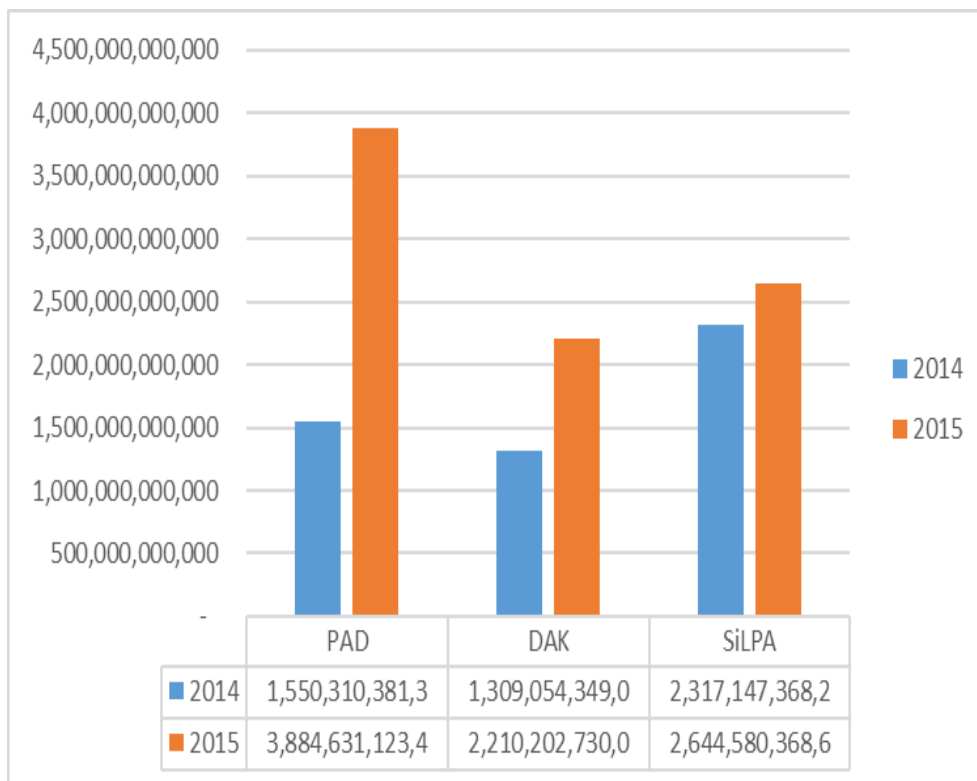
6) Uji Signifikan Parameter Individual (Uji Statistik t)

Kriteria pengujian dengan tingkat signifikansi 5% adalah jika $t_{hitung} < t_{tabel}$.

Maka H_0 diterima yang berarti variabel independen secara individual tidak mempengaruhi variabel dependen. Sedangkan jika $t_{hitung} > t_{tabel}$ maka H_0 ditolak yang berarti variabel independen secara individual berpengaruh terhadap variabel dependen.

HASIL DAN PEMBAHASAN

APBD di 34 (Tiga Puluh Empat) Kabupaten dan 11 (Sebelas) Kota pada penelitian ini menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan selama tahun 2014-2015. Gambar 1 menunjukkan peningkatan PAD, DAK dan SiLPA dari tahun 2014 - 2015.

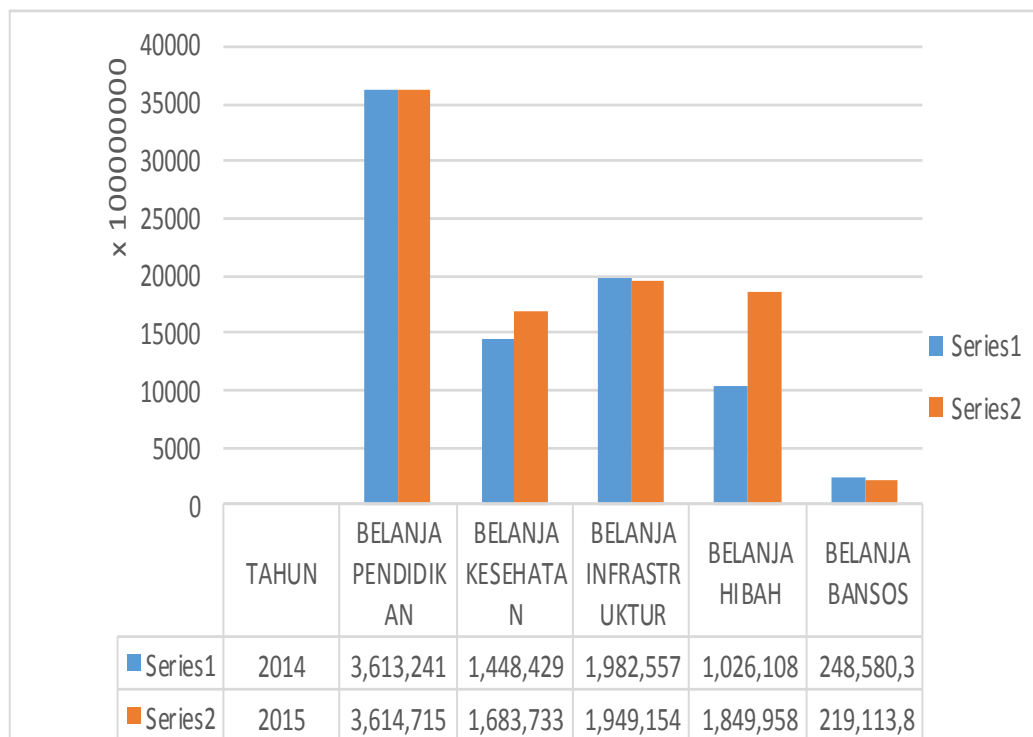


Gambar 1. Peningkatan PAD, DAK dan SiLPA Tahun 2014-2015

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pemerintah (diolah), 2016

Berdasarkan Gambar 1 menunjukkan bahwa setiap tahunnya jumlah PAD, DAK dan SiLPA di 34 Kabupaten dan 11 Kota di Indonesia mengalami peningkatan dari tahun 2014-2015. PAD meningkat sebesar Rp 2.334.320.742.137, DAK meningkat sebesar Rp 901.148.381.000 dan SiLPA meningkat sebesar Rp 327.433.000.397

Dilihat dari sisi belanja secara umum, terjadi peningkatan alokasi belanja pendidikan, kesehatan dan hibah sedangkan terjadi penurunan alokasi belanja infrastruktur dan bansos. Gambar 2 menunjukkan peningkatan alokasi belanja pendidikan, kesehatan dan hibah serta penurunan alokasi belanja infrastruktur dan bansos dari tahun 2014-2015 di 34 Kabupaten dan 11 Kota di Indonesia.



Gambar 2. Gambaran Belanja Pendidikan, Kesehatan, Infrastruktur, Hibah dan Bansos Tahun 2014-2015.

Sumber: Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan Pemerintah (diolah), 2016

Berdasarkan Gambar 2 menunjukkan bahwa belanja pendidikan mengalami peningkatan pada tahun 2014-2015 sebesar Rp 1.474.209.475, belanja kesehatan mengalami peningkatan pada tahun 2014-2015 sebesar Rp 235.303.519.946, belanja infrastruktur mengalami penurunan pada tahun 2014-2015 sebesar Rp 33.403.178.002, belanja hibah mengalami peningkatan pada tahun 2014-2015

sebesar Rp 823.849.745.489 dan belanja bansos mengalami penurunan pada tahun 2014-2015 sebesar Rp 29.466.546.495.

Nilai maksimum PAD (X_1) adalah sebesar Rp 1.120.427.000.000 terjadi pada APBD Kota Surabaya pada tahun 2015-2014, sedangkan untuk nilai minimum sebesar Rp 98.000.000 pada data APBD Kabupaten Gunung Kidul periode 2015-2014. Rata – rata PAD sebesar Rp 60.388.000.000 (simpangan baku sebesar Rp 147.977.000.000). Sedangkan nilai maksimum untuk data DAK (X_2) sebesar Rp 749.188.000.000 pada pengamatan APBD Kabupaten Serang Tahun 2015 - 2014, dengan nilai minimum sebesar Rp 365.000.000 pada periode pengamatan APBD Kota Ternate Tahun 2014-2013. Rata - rata DAK sebesar Rp 39.102.000.000 dengan simpangan baku Rp 78.427.000.000.

Hasil analisis untuk data SiLPA (X_3) menunjukkan nilai maksimum sebesar Rp 385.608.000.000 pada data APBD Kabupaten Serang periode 2015-2014 dan nilai minimum Rp 0 pada data APBD Kabupaten Balangan dan Kota Ternate periode 2015-2014. Rata - rata SiLPA sebesar Rp 55.130.000.000 (simpangan baku Rp 69.636.000.000). Nilai OPA minimum terjadi pada pengamatan APBD Kota Medan pada periode 2014-2013, karena pada tahun yang bersangkutan terjadi peningkatan untuk belanja pada sektor infrastruktur dan kesehatan sedangkan untuk sektor pendidikan, hibah dan bansos terjadi penurunan.

Berikut ini hasil yang peneliti dapatkan dari uji asumsi klasik:

1. Uji Normalitas
 - a. Menggunakan uji *Kolmogorov-Smirnov*.
 - b. Koefisien *Asymp Sig (2-tailed)*= 0,200

- c. Kurva histogram berbentuk menyerupai lonceng.
 - d. Simpulan: data berdistribusi normal
2. Uji Multikolonieritas
 - a. PAD: nilai *tolerance* = 0,841 dan nilai *VIF* = 1,188
 - b. DAK: nilai *tolerance* = 0,738 dan nilai *VIF* = 1,356
 - c. SiLPA: nilai *tolerance* = 0,640 dan nilai *VIF* = 1,561
 - d. Simpulan: tidak mengandung multikolonieritas
 3. Uji Heteroskedastisitas
 - a. Menggunakan uji *Glejser*
 - b. PAD: nilai sig. = 0,526 > 0,05
 - c. DAK: nilai sig. = 0,523 > 0,05
 - d. SiLPA: nilai sig. = 0,234 > 0,05
 - e. Simpulan: tidak mengandung heteroskedastisitas.
 4. Uji Autokorelasi
 - a. *Durbin Watson (DW)* sebesar 1,778
 - b. $dL = 1,588$; $dU = 1,726$; $4-dL = 2,412$ dan $4-dU = 2,273$.
 - c. $DW 1,778 > (dU) 1,726$
 - d. Simpulan: tidak terdapat autokorelasi.

Hasil uji *Goodness of fit* dan pengujian hipotesis:

1. Uji Koefisien Determinasi (*Adjusted R Square*)

Nilai *Adjusted R Square* sebesar 0,497 berarti bahwa 49,7% variasi OPA dijelaskan oleh variasi PAD, DAK dan SiLPA, sedangkan sisanya sebesar 50,3% dijelaskan faktor lain yang tidak dimasukkan dalam model.

2. Uji F

Nilai signifikansi uji F adalah 0,000. Hal ini berarti bahwa variabel PAD, DAK dan SiLPA berpengaruh terhadap OPA.

3. Uji t

a. PAD: $p\ value = 0,000 < 0,05$

b. DAK: $p\ value = 0,001 < 0,05$

c. SiLPA: $p\ value = 0,012 < 0,05$

d. Simpulan: masing – masing variabel independen berpengaruh signifikan pada variabel dependen.

Berdasarkan output SPSS maka persamaan regresi penelitian ini yaitu:

$$Y = 84504,249 + 0,546 X_1 + 0,724 X_2 + 0,626 X_3 + \epsilon \dots \dots \dots (2)$$

Persamaan regresi tersebut mempunyai makna :

- 1) Konstanta sebesar 84504,249, artinya jika variabel PAD (X_1), DAK (X_2) dan SiLPA (X_3) nilainya adalah 0, maka perilaku *opportunistic* penyusun anggaran (Y) nilainya adalah 84504,249.
- 2) Koefisien regresi variabel PAD (X_1) sebesar 0,546, artinya jika variabel independen lain nilainya tetap dan PAD meningkat sebesar satu satuan, maka perilaku *opportunistic* penyusun anggaran (Y) nilainya adalah meningkat sebesar 0,546. Koefisien bernilai positif artinya terjadi hubungan positif antara PAD dengan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran, semakin meningkat PAD maka semakin meningkat perilaku *opportunistic* penyusun anggaran.
- 3) Koefisien regresi variabel DAK (X_2) sebesar 0,724, artinya jika variabel independen lain nilainya tetap dan DAK meningkat sebesar satu satuan, maka

perilaku *opportunistic* penyusun anggaran (Y) nilainya adalah meningkat sebesar 0,724. Koefisien bernilai positif artinya terjadi hubungan positif antara DAK dengan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran, semakin meningkat DAK maka semakin meningkat perilaku *opportunistic* penyusun anggaran.

- 4) Koefisien regresi variabel SiLPA (X_3) sebesar 0,626, artinya jika variabel independen lain nilainya tetap dan SiLPA meningkat sebesar satu satuan, maka perilaku *opportunistic* penyusun anggaran (Y) nilainya adalah meningkat sebesar 0,626. Koefisien bernilai positif artinya terjadi hubungan positif antara SiLPA dengan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran, semakin meningkat SiLPA maka semakin meningkat perilaku *opportunistic* penyusun anggaran.

Hipotesis pertama menguji pengaruh positif perubahan PAD pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*. Nilai koefisien beta (β_1) sebesar 0,546 dengan nilai signifikansi 0,000, menunjukkan bahwa perubahan PAD berpengaruh positif dan signifikan pada OPA. Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa H_1 diterima yaitu perubahan PAD berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*.

Pengujian hipotesis kedua yaitu terdapat pengaruh positif perubahan DAK pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*. Beta (β_2) sebesar 0,724 serta sig. 0,001 maka simpulan yang dapat diambil sesuai hasil analisis tersebut adalah H_2 diterima yaitu perubahan DAK berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*.

Hipotesis ketiga menguji pengaruh positif perubahan SiLPA pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*. Nilai koefisien beta (β_3) untuk

variabel SiLPA sebesar 0,626 dengan nilai signifikansi 0,012. Nilai signifikansi yang dihasilkan lebih kecil dari $\alpha = 0,05$, maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis ketiga diterima yaitu perubahan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*.

Perubahan PAD berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* setelah dianalisis secara statistik. Hal ini dapat dilihat dari nilai koefisien beta (β_1) sebesar 0,546 serta nilai signifikansi sebesar $0,000 < \alpha = 0,05$. Peningkatan PAD dari tahun sebelumnya ke tahun berjalan mempengaruhi alokasi belanja sektor-sektor tertentu yang dapat memberikan manfaat bagi penyusun anggaran.

Parwati (2015) menemukan bahwa perubahan pendapatan berdampak pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran. PAD sebagai komponen utama dari penerimaan daerah akan sangat menentukan besaran alokasi belanja. Beberapa studi terdahulu seperti Oktriniatmaja (2011), Maryono (2013), Sularso dkk. (2014) dan Parwati (2015) membuktikan bahwa pendapatan berpengaruh terhadap belanja. Peran ganda yang dimiliki eksekutif mempengaruhi perilaku eksekutif untuk berupaya memaksimalkan jumlah anggaran yang diajukan (Smith and Bertozzi, 1998).

Perubahan DAK berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent*. *Indonesia Corruption Watch* menyebut dari lima terbesar objek dana yang rentan dikorupsi, Dana Alokasi Khusus (DAK) pendidikan merupakan objek yang paling banyak dan rentan untuk dikorupsi dalam bidang tersebut. Berdasarkan fenomena, DAK tidak dimanfaatkan untuk menutup kesenjangan pelayanan publik namun untuk memenuhi kepentingan para kepala

daerah, hal ini dibuktikan dengan penyimpangan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang melibatkan Bupati Ponorogo pada tahun 2013 (Usman dan Sampford, 2008).

Siwalima menyatakan bahwa terdapat indikasi dana korupsi proyek DAK pendidikan turut mengalir dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) MTB November 2011. Dana tersebut turut digunakan untuk memenangkan pasangan Bit-zael S. Temmar dan P.P Werembinan. Skenario untuk memanfaatkan dana proyek tersebut sudah dirancang sebelumnya melalui Kepala Dinas (Kadis) Pendidikan MTB Frans X Sura yang masih mempunyai hubungan ipar dengan Werembinan, pendamping Temmar (www.siwalimanews.com).

Perubahan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* yang ditunjukkan dengan nilai koefisien beta (β_3) untuk variabel SiLPA sebesar 0,626 dan nilai signifikansi 0,012. Hasil ini mendukung penelitian sebelumnya yang dilakukan Oktririniatmaja (2011), Maryono (2013), Suryarini (2013) dan Sularso dkk. (2014) yang menemukan bahwa SiLPA memiliki pengaruh signifikan terhadap perilaku *opportunistic* penyusun anggaran.

SiLPA memiliki proporsi tertinggi pada pembiayaan daerah pada penelitian ini. SiLPA yang tinggi disebabkan oleh tidak terserapnya seluruh anggaran yang digunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah yang merupakan *agent* atau wakil dari *principal* atau masyarakat apabila melaksanakan APBD dengan baik seharusnya tidak akan menghasilkan SiLPA. DJPK (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan) menyatakan bahwa pembiayaan daerah tidak hanya merupakan imbas selisih pendapatan dan belanja tapi juga sebagai penentu besaran belanja karena sebagian besar penerimaan pembiayaan (lebih dari 90%) berasal dari

SiLPA. SiLPA yang terlalu tinggi menunjukkan bahwa dana publik yang dikelola oleh Pemda tidak digunakan secara optimal untuk penyelenggaraan layanan publik.

SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil pengujian hipotesis, maka dapat disimpulkan sebagai berikut : Terdapat pengaruh positif perubahan PAD pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* di Kabupaten/Kota se-Indonesia. Terdapat pengaruh positif perubahan DAK pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* di Kabupaten/Kota se-Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa SiLPA berpengaruh positif pada perilaku *opportunistic* penyusun anggaran calon *incumbent* di Kabupaten/Kota di Indonesia.

Untuk penelitian selanjutnya, dapat mengembangkan definisi dari *incumbent*. *Incumbent* tidak hanya kepala daerah yang sedang menjabat saja tetapi yang memiliki hubungan sedarah dan semenda juga dapat berperilaku *opportunistic*. Penelitian selanjutnya dapat mengembangkan proksi dari perilaku *opportunistic* penyusun anggaran dengan menambah mata anggaran legislatif dan kinerja SKPD serta dapat membandingkan perilaku *opportunistic* penyusun anggaran sebelum dan setelah dilaksanakan pilkada serentak.

REFERENSI

- Abdullah, S. dan Asmara, J.A. 2006. Perilaku Opportunistic Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. *Makalah Simposium Nasional Akuntansi 9*. Padang: 23-26 Agustus 2006.
- Abdullah, H.H., Warokka, A. dan Koncoro, H. 2011. Budgetary Slack and Entrepreneurial Spirit: A Test of Government Policy Consistency toward its Campaigned Programs. *World Journal of Social Sciences*, 1:17-34.
- Asmara, J.A. 2010. Analisis Perubahan Alokasi Belanja Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBA) Provinsi Naggroe Aceh Darussalam. *Jurnal Riset Akuntansi*, 3:155-172.
- Christensen, Jorgen Gronnegard. 1992. Hierarchical and contractual approaches to budgetary reform. *Journal of Theoretical Politics*, 4:67-91.
- Ghozali, H Imam. 2011. *Aplikasi Analisis Multivariate Dengan Program IBM SPSS 19*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Halim, A. dan Abdullah, S. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintahan Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2:53-64.
- Jumaidi, L.T. 2014. Perilaku Legislatif dalam Praktik Penganggaran dengan Pendekatan Nilai – Nilai Kearifan Lokal. *Makalah Simposium Nasional Akuntansi 17*. Mataram Lombok: 24 - 27 September 2014.
- Keefer, P. dan Stutu Khemani. 2003. The Political Economy of Public Expenditures. *Background paper for WDR 2004*.
- Lalvani M. (1999): Elections and Macropolicy signals: Political Budget Cycle Hypothesis, *Economic and Political Weekly*, 11 September.
- Maryono, Riky. 2013. Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah. *Jurnal Skripsi*. Universitas Negeri Padang
- Megasari, 2015. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Selisih Lebih Perhitungan Anggaran dan Flypaper Effect Pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, 20:130-137.
- Oktririniatmaja, R. 2011. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap Pengalokasian Anggaran Belanja Modal

dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa, Bali dan Nusa Tenggara. *E-Journal Universitas Sebelas Maret*.

Parwati, S. M. 2015. Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di Kabupaten/Kota Se- Bali. *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis*, 10:127-133.

Priyatno. 2014. Politik Siklus Anggaran Lokal. *Politika*, 5:1-12.

Riharjo, I.B. dan Isnadi. 2010. Perilaku Opportunistic Pejabat Eksekutif dalam Penyusunan APBD (Bukti Empiris atas Penggunaan Penerimaan Sumber Daya Alam). *Jurnal Ekuitas*, 14:388-410.

Ritonga, I.T. dan M.I. Alam. 2010. Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Mencalonkan Kembali dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). *Makalah Simposium Nasional Akuntansi XIII*. Purwokerto: 13-15 Oktober 2010.

Smith, R.W. and M. Bertozzi. 1998. Principals and agents: An explanatory model of public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 30:325-353.

Sularso, H., Restianto, Y.E. dan Istiqomah, A.E. 2014. Determinan Perilaku Opportunistic Penyusun Anggaran (Studi pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah). *Makalah Simposium Nasional Akuntansi 17*. Mataram Lombok: 24 - 27 September 2014.

Suryarini, T. 2012. Perilaku Opportunistic Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. *Jurnal Review Akuntansi dan Keuangan*, 2:207-216.

Tanzi, Vito & Hamid Davoodi. 2002. Corruption, public investment, and growth,. Washington, D.C.: *International Monetary Fund*.

Usman, Syaikhu. dan Sampford, Charles. 2008. Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK). Diakses dari: <https://www.researchgate.net/publication/237743263> (16 Maret 2016).