



**ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA
DI JAWA TIMUR**

SKRIPSI

Oleh:

Wulan Pangestu

120810301040

**PROGRAM STUDI S1 AKUNTANSI
JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS JEMBER
2016**



**ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA
DI JAWA TIMUR**

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat
Untuk menyelesaikan Program Studi Akuntansi (S1)
Dan mencapai gelar Sarjana Ekonomi

oleh

Wulan Pangestu

120810301040

PROGRAM STUDI S1 AKUNTANSI

JURUSAN AKUNTANSI

FAKULTAS EKONOMI

UNIVERSITAS JEMBER

2016

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah, skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. Orang tua tercinta, terimakasih atas kasih sayang, doa, pengorbanan, dan dukungan hingga saat ini;
2. Kakakku, Fifing Espradina, dan keponakanku tersayang, Jihan Makailah Riswanto, terimakasih atas tawa yang selalu menghibur dan menyemangati;
3. Seluruh keluarga, terimakasih atas motivasi dan bantuan yang telah diberikan;
4. Dosen Pembimbingku, Dr. Alwan Sri Kustono, SE., M.Si., Ak. dan Rochman Effendi, SE., M.Si., Ak., yang telah membagi ilmu untuk menyelesaikan skripsi ini;
5. Almamater tercinta Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember;

MOTTO

“Ketika kau melihat seseorang, yang diberi titipan harta dan keadaan yang lebih baik dari pada dirimu, lihatlah mereka yang diberi lebih sedikit oleh Allah. Lihatlah mereka yang lebih tidak beruntung dari pada dirimu, sehingga kau tidak mungkin tidak berpuas diri atas keberuntungan yang diberikan Allah kepadamu.”
(Nabi Muhammad SAW)

“Hiduplah sederhana dan apa adanya, maka kegelisahan akan sirna.”
(Bapak)

Semua orang memiliki kapasitas muatan. Tidak bisa dipaksakan mengangkut di luar kapasitasnya. Pun termasuk kapasitas dalam memikirkan sesuatu.
(Tere Liye)

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Wulan Pangestu

NIM : 120810301040

Judul Skripsi : ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN
PEMILUKADA DI JAWA TIMUR

Konsentrasi : Akuntansi Pemerintahan

Menyatakan bahwa skripsi yang telah saya buat adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali apabila dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi mana pun. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 13 Januari 2016

Yang menyatakan,

Wulan Pangestu

NIM 120810301040

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : ANALISIS POLITISASI APBD DALAM
PELAKSANAAN PEMILUKADA DI JAWA
TIMUR
Nama Mahasiswa : Wulan Pangestu
Nomor Induk Mahasiswa : 120810301040
Jurusan : S1 Akuntansi
Tanggal Persetujuan : 17 September 2015

Yang Menyetujui,

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Alwan Sri Kustono, M.Si., Ak.

NIP 19720416 200112 1 001

Rochman Effendi, S.E., M.Si., Ak

NIP 19710217 200003 1 001

Ketua Program Studi

S1 Akuntansi

Dr. Muhammad Miqdad, S.E., M.M., Ak.

NIP 19710727 199512 1 001

SKRIPSI

**ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA
DI JAWA TIMUR**

oleh
WULAN PANGESTU
120810301040

Pembimbing:

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Alwan Sri Kustono, S.E., M.Si., Ak

Dosen Pembimbing Anggota : Rochman Effendi, S.E., M.Si., Ak

PENGESAHAN

JUDUL SKRIPSI

**ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA
DI JAWA TIMUR**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Wulan Pangestu

NIM : 120810301040

Jurusan : Akuntansi

Telah dipertahankan di depan panitia penguji pada tanggal:

13 Januari 2016

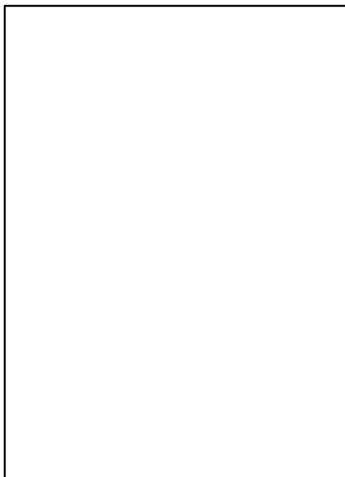
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Susunan Panitia Penguji

Ketua : Dr. Agung Budi S, SE, M.Si., Ak. (.....)
NIP.19780927 200112 1 002

Sekretaris : Indah Purnamawati, SE., M.Si., Ak. (.....)
NIP. 19691911 199702 2 001

Anggota : Septarina Prita D S, SE., MSA., Ak. (.....)
NIP. 19820912 200604 2 002



Mengetahui / Menyetujui
Universitas Jember
Fakultas Ekonomi
Dekan,

Dr. Moehammad Fathorrazi M.Si.
NIP. 19630614 199002 1 001

Wulan Pangestu

Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kewajaran signifikansi kenaikan pos-pos belanja di daerah pemilukada petahana dibandingkan dengan daerah pemilukada nonpetahana dan daerah yang tidak melaksanakan pemilukada. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Dalam Negeri. Metode analisis data menggunakan metode deskriptif komparatif yaitu mendeksripsikan hasil temuannya yang berasal dari data-data yang terkumpul melalui proses observasi pada obyek penelitian yang kemudian akan diperbandingkan antara subyek penelitian yang satu dengan subyek penelitian yang lain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semua pos belanja tidak dijadikan sebagai objek pemanfaatan anggaran oleh calon petahana. Hal ini disebabkan karena *trend* kenaikan pos belanja yang signifikan tidak hanya terjadi di daerah pemilukada petahana, namun juga terjadi di daerah nonpetahana dan di daerah yang tidak melaksanakan pemilukada. Signifikansi kenaikan pos belanja di daerah petahana selanjutnya tidak dapat dikatakan sebagai politisasi APBD calon petahana untuk melanggengkan kekuasaannya.

Kata kunci: Daerah Pemilukada Petahana, Daerah Pemilukada Nonpetahana, Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada, APBD.

Wulan Pangestu

Accounting Department, Economic Faculty, Jember University

Abstract

This research aims to know the fairness level of significance increase on expenditure items in incumbent election area compare with nonincumbent election area, and non-election area. This research use secondary data getting from Directorate General of Financial Balance. Data analyze methode use comparative description methode which describe the result from ourdata observation that will be compared with one observation subject and othe observation subject. The result shows that all of expenditure items not used as politicization object by incumbent. It's because of increasing expenditure items trend not only occure on incumbent area, but also on some nonincumbent area and some non-election area. So that the significance increase on incumbent area can not conclude as politicization budget and expenditure area by incumbent to preserve their power.

Key words: *Incumbent Election Area, Nonincumbent election area, Non-election area, Budget and Expenditure Area.*

RINGKASAN

ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA DI JAWA TIMUR; Wulan Pangestu; 120810301040; 2016; 121 halaman; Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terlihat pada pembentukan beberapa daerah otonom dan adanya penyerahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan melaksanakan rumah tangganya sendiri (UU Nomor 32 Tahun 2004). Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan. Sistem keuangan ini digunakan untuk membiayai program kerja desentralisasi yang dilaksanakan di daerah yang biasa disebut dengan beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Anggaran merupakan rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan dan merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter untuk periode tertentu. Begitu juga dalam pemerintahan, kegiatan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga memerlukan anggaran sebagai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib membuat APBD setiap tahun anggaran guna sebagai rencana tertulis mengenai kegiatan desentralisasi yang akan dilakukan. Salah satu kegiatan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilukada secara langsung yang dilakukan di masing-masing daerah.

Berdasarkan data dari *The Indonesian Power of Democracy & Konrad Adenauer Stiftung* tahun 2009, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) secara langsung sejak tahun 2005 di setiap kabupaten/kota. Ritonga & Alam (2010) menyatakan bahwa sejak dilakukan pertama kali hingga saat ini, tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan

pemilukada ini belum pernah dievaluasi baik oleh pemerintah pusat maupun Dewan Perwakilan Rakyat.

Dugaan potensi penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan meningkat ketika para kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada periode lalu maju kembali sebagai calon petahana berada pada masa titik krusial, mengingat mereka harus berkompetisi lagi agar tidak tergeser tampuk kekuasaannya (Ritonga & Alam, 2010). Sebagai calon kepala daerah pada pemilukada, petahana memiliki peluang besar dalam memanfaatkan pos-pos belanja tertentu pada APBD periode berjalan yang masih Ia pimpin untuk kepentingan pencalonannya. Seperti yang telah tercantum dalam undang-undang, bahwa APBD meliputi anggaran belanja yang telah ditetapkan dan disetujui oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga hal ini memicu adanya dugaan politisasi anggaran. Dari hasil pemantauan FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) bahwa di daerah ada kecenderungan petahana untuk menahan anggaran demi melanggengkan kekuasaannya dalam pemilukada (Republika.co.id, Jakarta).

Menurut Abdullah & Asmara (2006) dan Freeman & Shoulders (2003:94) dalam Ritonga & Alam (2010) penetapan suatu anggaran dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif. Anggaran merupakan instrumen dari tanggung jawab pemerintah terhadap pengelolaan dana yang didapatkan dari masyarakat untuk membiayai kegiatannya. Menurut Mardiasmo (2009:62), penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam dunia pemerintahan, penganggaran merupakan proses politik yang diproses melalui birokrasi politik yang kental. Dalam hal pemerintahan, penganggaran dapat dilihat sebagai transaksi berupa kontrak mandat yang diberikan kepada agen dengan berbagai tingkatan yang berbeda.

Sementara itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) bekerja sama dengan Universitas Murdoch (Kompas 14/4 2009) menemukan adanya peningkatan alokasi belanja hibah dan bantuan sosial dalam APBD pada saat pelaksanaan pemilukada tahun 2008 di Kabupaten Tabanan

(Bali), Kota Bau-Bau (Sulawesi Tenggara), dan Kota Bandung (Jawa Barat) diikuti dengan kemenangan calon petahana.

Penelitian *Indonesia Budget Center* (IBC) menyatakan bahwa besaran dana hibah dalam APBD DKI Jakarta tahun 2012 meningkat delapan kali lipat dibandingkan dengan alokasi lima tahun sebelumnya. Kenaikannya mencapai 215 persen menjelang dua tahun pilkada. Berdasarkan data yang dihimpun IBC, besaran dana hibah dari APBD tahun 2008 Rp 177 miliar. Pada tahun 2009, dana hibah meningkat menjadi Rp 339 miliar. Kemudian setahun kemudian kembali naik menjadi Rp 883 miliar. (Tempo.Co, Jakarta 20/05 2012).

Obyek dalam penelitian ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah daerah petahana dan nonpetahana yang mengikuti pemilukada pada Desember 2015. Penelitian ini menggunakan studi deskriptif analitis. Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data APBD didapat dari data yang diambil dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan Dalam Negeri (<http://www.djpk.kemenkeu.go.id/>). Data pemilukada meliputi daerah yang melaksanakan pemilukada dan data status calon kepala daerah diperoleh dari situs KPU Indonesia.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa semua pos belanja tidak dijadikan sebagai objek pemanfaatan anggaran oleh calon petahana. Hal ini disebabkan karena *trend* kenaikan pos belanja yang signifikan tidak hanya terjadi di daerah pemilukada petahana, namun juga terjadi daerah nonpetahana dan di daerah yang tidak melaksanakan pemilukada. Ditinjau lebih jauh lagi, tidak semua daerah petahana yang meningkatkan pos-pos belanja tertentu menjelang pelaksanaan pemilukada. Hanya beberapa daerah saja yang meningkatkan pos belanja tertentu. Signifikansi kenaikan pos belanja di daerah petahana selanjutnya tidak dapat dikatakan sebagai politisasi APBD calon petahana untuk melanggengkan kekuasaannya sebab di daerah nonpetahana dan daerah yang tidak melaksanakan pemilukada juga terjadi signifikansi kenaikan pos belanja.

PRAKATA

Bismillahirrohmanirrohim, dengan mengucapkan syukur alhamdulillah kepada Allah SWT karena atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “ANALISIS POLITISASI APBD DALAM PELAKSANAAN PEMILUKADA DI JAWA TIMUR”. Skripsi ini disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna meraih gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis tidak lepas dari bantuan beberapa pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Drs. Moh. Hasan, M.Sc., Phd., selaku Rektor Universitas Jember;
2. Dr. Moehammad Fathorrazi, S.E., M.Si., selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember;
3. Dr. Alwan Sri Kustono, S.E., M.Si., Ak., selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember, Dosen Pembimbing Akademik, dan Dosen Pembimbing Utama yang dengan sabar dan tulus dalam memberikan bimbingan, saran, dan kritik yang membangun serta bantuan;
4. Dr. Muhammad Miqdad, S.E., M.M., Ak., selaku Ketua Program Studi S.1 Akuntansi Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember;
5. Rochman Effendi, S.E., M.Si., Ak., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang dengan sabar memberikan bimbingan, saran, dan kritik yang membangun;
6. Seluruh bapak dan ibu dosen Fakultas Ekonomi Universitas Jember, khususnya Jurusan Akuntansi atas ilmu dan pengetahuan bermanfaat yang telah diberikan;
7. Seluruh karyawan Fakultas Ekonomi Universitas Jember;
8. Seluruh guru di kehidupan penulis yang telah membimbing dan mengasah intelektualitas, semoga dapat menjadi ilmu yang bermanfaat;
9. Rizandhi Faizzal Afif, terimakasih atas doa, dukungan, dan waktu yang telah diberikan;
10. Sahabat-sahabatku, Ines, Kinan, Hesti, Banda, Gaby, Intun, Eka, Andre, terimakasih atas canda dan tawa yang diberikan;

11. Himpunan Mahasiswa Jurusan Akuntansi, terimakasih atas pelajaran dan pengalaman yang telah diberikan;
12. Keluarga KKN PPM 01 Ngampelrejo terimakasih 75 hari yang sangat berkesan;
13. Serta seluruh pihak yang namanya tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih belum sempurna sehingga penulis berharap adanya kritik dan saran yang membangun demi kemajuan penulisan berikutnya. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang bersangkutan.

Jember, 13 Januari 2016

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI	v
HALAMAN PEMBIMBING	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
RINGKASAN	x
PRAKATA	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR GRAFIK	xviii
DAFTAR TABEL	xxi
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Manfaat Penelitian	5
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	7
2.1 Akuntabilitas	7

2.1.1 Pengertian Akuntabilitas	7
2.1.2 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah	8
2.1.3 Jenis-jenis Akuntabilitas	10
2.1.4 Bentuk-bentuk Akuntabilitas	11
2.1.5 Prinsip-prinsip Akuntabilitas	11
2.2 Otonomi Daerah	12
2.2.1 Pengertian Otonomi Daerah	12
2.2.2 Pelaksanaan Otonomi Daerah	13
2.2.3 Tujuan Otonomi Daerah	13
2.3 APBD	14
2.3.1 Pengertian APBD	14
2.3.2 Landasan Hukum Penyusunan APBD	15
2.3.3 Proses Penyusunan APBD	15
2.3.4 Fungsi APBD	16
2.3.5 Komponen Belanja dalam APBD	16
2.4 Pemilukada	18
2.5 Petahana dan Nonpetahana	19
2.6 Politik Penganggaran Sektor Publik	20
2.7 Hubungan Keagenan dalam Penganggaran	21
2.8 Isu tentang Politisasi APBD	22
2.9 Penelitian Terdahulu	24
BAB III. METODE PENELITIAN	26
3.1 Jenis Penelitian	26
3.2 Obyek dan Jenis Data Penelitian	26
3.3 Teknik Pengumpulan Data	26

3.4 Fokus Penelitian	27
3.5 Teknik Analisis Data	27
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	30
4.1 Total Anggaran Belanja	31
4.2 Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes	42
4.3 Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes	52
4.4 Belanja Bantuan Sosial	60
4.5 Belanja Barang dan Jasa	70
4.6 Belanja Bunga	80
4.7 Belanja Hibah	87
4.8 Belanja Modal	95
4.9 Belanja Subsidi	103
4.10 Belanja Tidak Terduga	110
BAB V. KESIMPULAN, KETERBATASAN, SARAN	118
5.1 Kesimpulan	118
5.2 Keterbatasan	121
5.3 Saran	121
DAFTAR PUSTAKA	122
DAFTAR LAMPIRAN	125

DAFTAR GRAFIK

	Halaman
A.1.1 <i>Trend</i> Total Anggaran Belanja Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	31
A.1.2 <i>Trend</i> Total Anggaran Belanja Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	34
A.1.3 <i>Trend</i> Total Anggaran Belanja Daerah Pemilukada Petahana	37
A.1.4 <i>Trend</i> Total Anggaran Belanja Daerah Pemilukada Nonpetahana	40
A.2.1 <i>Trend</i> Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	42
A.2.2 <i>Trend</i> Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	45
A.2.3 <i>Trend</i> Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Petahana	48
A.2.4 <i>Trend</i> Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Nonpetahana	50
A.3.1 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	52
A.3.2 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	55
A.3.3 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Petahana	57
A.3.4 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Petahana	59
A.4.1 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Sosial Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	60
A.4.2 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Sosial Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	64
A.4.3 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Sosial Daerah Pemilukada Petahana	66

A.4.4 <i>Trend</i> Belanja Bantuan Sosial Daerah Pemilukada Nonpetahana.....	69
A.5.1 <i>Trend</i> Belanja Barang dan Jasa Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	71
A.5.2 <i>Trend</i> Belanja Barang dan Jasa Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	73
A.5.3 <i>Trend</i> Belanja Barang dan Jasa Daerah Pemilukada Petahana	76
A.5.4 <i>Trend</i> Belanja Barang dan Jasa Daerah Pemilukada Nonpetahana	78
A.6.1 <i>Trend</i> Belanja Bunga Daerah yang Melaksanakan Pemilukada.....	80
A.6.2 <i>Trend</i> Belanja Bunga Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	82
A.6.3 <i>Trend</i> Belanja Bunga Daerah Pemilukada Petahana	84
A.6.4 <i>Trend</i> Belanja Bunga Daerah Pemilukada Nonpetahana	85
A.7.1 <i>Trend</i> Belanja Hibah Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	87
A.7.2 <i>Trend</i> Belanja Hibah Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	89
A.7.3 <i>Trend</i> Belanja Hibah Daerah Pemilukada Petahana	92
A.7.4 <i>Trend</i> Belanja Hibah Daerah Pemilukada Nonpetahana	94
A.8.1 <i>Trend</i> Belanja Modal Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	95
A.8.2 <i>Trend</i> Belanja Modal Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	97
A.8.3 <i>Trend</i> Belanja Modal Daerah Pemilukada Petahana	100
A.8.4 <i>Trend</i> Belanja Modal Daerah Pemilukada Nonpetahana	101
A.9.1 <i>Trend</i> Belanja Subsidi Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	103
A.9.2 <i>Trend</i> Belanja Subsidi Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	105
A.9.3 <i>Trend</i> Belanja Subsidi Daerah Pemilukada Petahana	108
A.9.4 <i>Trend</i> Belanja Subsidi Daerah Pemilukada Nonpetahana	109

A.10.1	<i>Trend</i> Belanja Tidak Terduga Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	110
A.10.2	<i>Trend</i> Belanja Tidak Terduga Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	112
A.10.3	<i>Trend</i> Belanja Tidak Terduga Daerah Pemilukada Petahana	116
A.10.4	<i>Trend</i> Belanja Tidak Terduga Daerah Pemilukada Nonpetahana.....	117

DAFTAR TABEL

	Halaman
B.1.1 Tabel Persentase Kenaikan Total Anggaran Belanja Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	32
B.1.2 Tabel Persentase Kenaikan Total Anggaran Belanja Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	35
B.1.3 Tabel Persentase Kenaikan Total Anggaran Belanja Daerah Pemilukada Petahana	38
B.1.4 Tabel Persentase Kenaikan Total Anggaran Belanja Daerah Pemilukada Nonpetahana	40
B.2.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	43
B.2.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	46
B.2.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Petahana	48
B.2.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bagi Hasil kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Nonpetahana	50
B.3.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	53
B.3.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	54
B.3.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Petahana	57
B.3.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Keuangan kpd Prov/Kab/Kota dan Pemdes Daerah Pemilukada Nonpetahana	59
B.4.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Sosial Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	61

B.4.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Sosial Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	65
B.4.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Sosial Daerah Pemilukada Petahana	67
B.4.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bantuan Sosial Daerah Pemilukada Nonpetahana	69
B.5.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Barang dan Jasa Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	72
B.5.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Barang dan Jasa Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	75
B.5.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Barang dan Jasa Daerah Pemilukada Petahana	77
B.5.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Barang dan Jasa Daerah Pemilukada Nonpetahana	78
B.6.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bunga Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	82
B.6.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bunga Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	83
B.6.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bunga Daerah Pemilukada Petahana	86
B.6.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Bunga Daerah Pemilukada Nonpetahana	86
B.7.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Hibah Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	88
B.7.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Hibah Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	90
B.7.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Hibah Daerah Pemilukada Petahana	92
B.7.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Hibah Daerah Pemilukada Nonpetahana	94

B.8.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Modal Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	96
B.8.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Modal Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	98
B.8.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Modal Daerah Pemilukada Petahana	100
B.8.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Modal Daerah Pemilukada Nonpetahana	101
B.9.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Subsidi Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	104
B.9.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Subsidi Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	106
B.9.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Subsidi Daerah Pemilukada Petahana	108
B.9.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Subsidi Daerah Pemilukada Nonpetahana	109
B.10.1 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Tidak Terduga Daerah yang Melaksanakan Pemilukada	111
B.10.2 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Tidak Terduga Daerah yang Tidak Melaksanakan Pemilukada	113
B.10.3 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Tidak Terduga Daerah Pemilukada Petahana	116
B.10.4 Tabel Persentase Kenaikan Belanja Tidak Terduga Daerah Pemilukada Nonpetahana	117

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Indonesia menempati posisi ketiga negara yang memiliki wilayah terluas di dunia. Untuk memudahkan dalam pengelolaannya, pemerintah Indonesia membagi wilayahnya menjadi 314 kabupaten/kota dengan model kepemimpinan desentralisasi. Penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terlihat pada pembentukan beberapa daerah otonom dan adanya penyerahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan melaksanakan rumah tangganya sendiri (UU Nomor 32 Tahun 2004). Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah propinsi dilakukan oleh gubernur sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh bupati/walikota. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada bupati/walikota diikuti dengan pembiayaannya (Pasal 2 BAB II UU No 33 Th 2004).

Pelaksanaan otonomi daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, dan keadilan (UU Nomor 32 Tahun 2004). Pembangunan daerah ini dilaksanakan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang dijalankan melalui otonomi daerah sehingga memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah. Pelaksanaan otonomi ini juga berguna dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang aktif dan demokratis, untuk itu diperlukan keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah berupa sistem keuangan. Sistem keuangan ini digunakan untuk membiayai program kerja desentralisasi yang dilaksanakan di daerah yang biasa disebut dengan beban APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Anggaran merupakan rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan dan merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter untuk periode tertentu. Anggaran ini digunakan sebagai alat untuk memudahkan pengawasan keuangan dalam pelaksanaan program yang telah ditetapkan organisasi. Begitu juga dalam pemerintahan, kegiatan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga memerlukan anggaran sebagai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib membuat APBD setiap tahun anggaran guna sebagai rencana tertulis mengenai kegiatan desentralisasi yang akan dilakukan. Seluruh penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD (UU No 33 Th 2004).

Salah satu kegiatan desentralisasi adalah pelaksanaan pemilukada secara langsung yang dilakukan di masing-masing daerah. Berdasarkan data dari *The Indonesian Power of Democracy & Konrad Adenauer Stiftung* tahun 2009, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) secara langsung sejak tahun 2005 di setiap kabupaten/kota. Kegiatan pemilukada ini menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah terlepas dari pemerintah pusat yang hanya bertugas sebagai fungsi pengawasan. UU Nomor 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa undang-undang memberikan wewenang khusus kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Ritonga & Alam (2010) menyatakan bahwa sejak dilakukan pertama kali hingga saat ini, tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilukada ini belum pernah dievaluasi baik oleh pemerintah pusat maupun Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan pemilukada ini hanya diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) provinsi dan kabupaten/kota. Beberapa kalangan berpendapat bahwa pelaksanaan pemilukada ini merupakan beban bagi pemerintah daerah karena memakan biaya yang besar. Hal ini juga diungkapkan Prasojo (2009) yang menyatakan bahwa mahalnya pelaksanaan pemilukada di Indonesia karena merupakan pesta akbar dan harus dibiayai secara khusus, mulai dari pendaftaran, pengadaan barang dan jasa yang digunakan selama pemilukada, hingga biaya kampanye bagi calon kepala daerah. Terlebih lagi untuk daerah yang kebijakan fiskalnya rendah sehingga sulit untuk mengalokasikan anggaran pemilukada yang besar. Oleh karena biaya yang besar ini, maka fenomena politik uang dalam pemilukada perlu dicermati lebih jauh.

Dugaan potensi penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan meningkat ketika para kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada periode lalu maju kembali sebagai calon petahana berada pada masa titik krusial, mengingat mereka harus berkompetisi lagi agar tidak tergeser tampuk kekuasaannya (Ritonga & Alam, 2010). Calo petahana adalah kepala daerah yang sedang menjabat pada tahun pelaksanaan pemilukada dan berniat untuk mencalonkan kembali dalam pelaksanaan pemilukada periode berikutnya. Terlebih lagi dengan banyaknya calon kepala daerah yang berlatar belakang partai politik, hal ini akan semakin menyulut keinginannya menjadi kepala daerah agar partai politik yang mengusungnya memiliki persentase kursi yang lebih besar di parlemen. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, peserta pemilukada bersifat fleksibel dari berbagai kalangan, baik yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, maupun yang berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Hal ini menunjukkan bahwa siapa saja berhak mencalonkan diri pada pemilukada selama memenuhi syarat dan ketentuan.

Sebagai calon kepala daerah pada pemilukada, petahana memiliki peluang besar dalam memanfaatkan pos-pos belanja tertentu pada APBD periode berjalan yang masih Ia pimpin untuk kepentingan pencalonannya. Seperti yang telah tercantum dalam undang-undang, bahwa APBD meliputi anggaran belanja yang telah ditetapkan dan disetujui oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga hal ini memicu adanya dugaan politisasi anggaran. Dari hasil pemantauan FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) bahwa di daerah ada kecenderungan petahana untuk menahan anggaran demi melanggengkan kekuasaannya dalam pemilukada.

Penggunaan anggaran pemilukada melalui APBD rawan politisasi anggaran oleh pihak berkuasa dan juga berpotensi terhadap terjadinya korupsi daerah. Hal itu dikarenakan dalam mengalokasikan anggarannya terdapat celah untuk memainkan politik uang melalui pos belanja tertentu yang ada dalam APBD. Hal ini diperkuat lagi dengan semua biaya penyelenggaraan pemilukada yang dibiayai oleh APBD termasuk dalam hal pembiayaan kampanye. Keadaan ini tentunya membuka peluang bagi petahana dalam melakukan politisasi anggaran.

Dalam pelaksanaan pemilukada tahun 2010, FITRA dan ICW mengatakan bahwa dana hibah Kabupaten Jember pada tahun 2010 sebesar Rp 109 miliar, sedangkan tahun 2011 turun menjadi Rp 59 miliar karena pada tahun 2010 digelar pesta demokrasi pilkada di kabupaten setempat. Hal ini menyebabkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang penggunaan APBD Jember tahun 2010 mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian. BPK juga menyatakan bahwa penyalahgunaan keuangan daerah di Provinsi Jawa Timur selama ini telah merugikan negara sebesar Rp 41,6 miliar dengan 81 kasus. Hal ini menunjukkan bahwa alokasi belanja dalam APBD di Provinsi Jawa Timur perlu ditinjau lebih jauh lagi.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap tingkat kewajaran trend kenaikan pos-pos belanja dalam APBD di Provinsi Jawa Timur dengan judul **“Analisis Indikasi Pemanfaatan APBD Oleh Petahana Pada Tahun Pelaksanaan Pemilukada 2015”**.

1. 2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah ada ketidakwajaran jumlah APBD pada tahun anggaran diadakannya pemilukada?
2. Apakah ada perbedaan pola jumlah APBD di daerah pemilukada dengan calon petahana dan nonpetahana?
3. Apakah ada indikasi pemanfaatan pos-pos belanja tertentu APBD yang dilakukan petahana dalam tahun anggaran pemilukada?

1. 3 Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang disebutkan diatas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk melakukan analisa dan memahami apakah ada ketidakwajaran jumlah APBD pada tahun diadakannya pemilukada.
2. Untuk melakukan analisa dan memahami apakah ada perbedaan pola jumlah APBD di daerah pemilukada dengan calon petahana dan nonpetahana.
3. Untuk mengetahui apakah ada indikasi pemanfaatan pos-pos belanja tertentu dalam APBD yang dilakukan petahana pada tahun anggaran pemilukada.

1. 4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teori dan aplikasi kebijakan sektor publik. Secara spesifik, manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini dapat dijadikan acuan, referensi, dan data tambahan bagi penelitian selanjutnya dalam pengembangan penelitian di bidang akuntansi sektor publik.

2. Bagi Pemerintah

Bagi pemerintah, terutama Pemerintah Pusat, yakni Kementrian Dalam Negeri (KEMENDAGRI), penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan

penyusunan kebijakan atau peraturan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan APBD.

3. Bagi DPRD

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan untuk lebih meningkatkan fungsi pengawasannya dalam pelaksanaan APBD. Selain itu juga dapat dijadikan sebagai bahan pembandingan dalam hal pengesahan APBD.

4. Bagi *stakeholder* lainnya

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai pembandingan dalam pengawasan pengelolaan keuangan daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Akuntabilitas

2.1.1. Pengertian Akuntabilitas

Dalam Mardiasmo (2009:20), akuntabilitas publik diartikan kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyaapabilan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.. Pembuatan laporan keuangan merupakan sebuah bentuk kebutuhan transparansi yang menjadi syarat pendukung adanya akuntabilitas atas pengelolaan sumber daya manusia. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban mengenai segala aktivitas kinerja yang telah dilaksanakan oleh suatu entitas kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Anggaran pemerintah daerah yang dituangkan dalam APBD adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi daerah. Sebagai upaya mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance*), transparansi APBD merupakan salah satu aspek penting dalam menjalankan program pemerintah daerah, dan secara umum dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah tersebut. Pemerintah daerah diharapkan untuk dapat meningkatkan efisiensi pemanfaatan anggaran dalam menjalankan program-programnya, agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif, dalam hal ini akuntabilitas menjadi isu yang sangat penting dalam menjaga efisiensi dan efektivitas anggaran pemerintah (Sukesti, 2013).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, untuk memenuhi konsep akuntabilitas, pemerintah diharuskan untuk membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai perwujudan kewajiban Instansi Pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan pembuatan LAKIP ini juga sebagai perwujudan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*). Pemerintah yang baik akan selalu memberikan pelayanan yang

prima kepada masyarakat. Informasi yang ada dalam LAKIP ini diharapkan dapat mendorong Pemerintah untuk menyelenggarakan tugasnya beroperasi secara efisien, efektif, dan responsif terhadap masyarakat sehingga dapat membentuk kepercayaan masyarakat.

2.1.2. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah

Akuntabilitas kinerja instansi merupakan salah satu syarat mutlak dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Menurut Mardiasmo (2009:18) karakteristik *good governance* adalah sebagai berikut:

1. *Participation*: keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.
2. *Rule of Law*: Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Tranparency*: Keterbukaan dalam pengelolaan pemerintah dan pengelolaan ekonomi.
4. *Accountability*: Pelaksanaan kebijakan ekonomi dan sosial yang baik serta pertanggungjawaban keuangan yang baik.
5. *Responsiveness*: Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*.
6. *Consensus Orientation*: Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
7. *Equity*: Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
8. *Efficiency and Effectiveness*: Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (*efisien*) dan berhasil guna (efektif).
9. *Strategic Vision*: Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah saat ini telah terwujud dengan adanya SAKIP atau Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014. Didalamnya

menyebutkan bahwa SAKIP merupakan rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklarifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.

Menurut Abdullah (2005), dalam rangka menciptakan akuntabilitas kinerja, pemerintah daerah selaku penanggung jawab pengelolaan keuangan daerah dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas aktivitas dan kinerja finansial kepada *stakeholdernya*. Selain itu, pemerintah daerah juga dituntut untuk mampu menjelaskan segala pertanyaan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pencapaian target-target APBD dan kinerja keuangan (*financial performance*) secara terbuka, serta dapat dimengerti oleh masyarakat dan *stakeholder* lainnya.

Berdasarkan PP No 29 Tahun 2014, tujuan dibuatnya SAKIP sebagai alat akuntabilitas instansi pemerintah menuju pencapaian *good governance* adalah sebagai berikut:

1. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya.
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah.
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional.
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Sebelumnya, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepada Daerah yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban kepada daerah dimana pertanggungjawaban terdiri dari: (1) Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, (2) Pertanggungjawaban akhir masa jabatan, dan (3) Pertanggungjawaban untuk hal tertentu. Menurut Inpres No.7 tahun 1999, tujuan dan sasaran sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah untuk mendorong tercapainya

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya.

2.1.3. Jenis-jenis Akuntabilitas

Jenis-jenis akuntabilitas menurut Ellwood (1993) dalam Mardiasmo (2009:22), adalah sebagai berikut:

1. Policy Accountability

Policy Accountability atau Akuntabilitas Kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

2. Program Accountability

Program Accountability atau Akuntabilitas Program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

3. Process Accountability

Process Accountability atau Akuntabilitas Proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.

4. Probity and Legal Accountability

Probity and Legal Accountability atau Akuntabilitas Kejujuran dan Hukum terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2.1.4. Bentuk-bentuk Akuntabilitas

Dalam Mardiasmo (2009:21) jenis akuntabilitas dikategorikan menjadi dua tipe yaitu:

1. Akuntabilitas Vertikal.

Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.

2. Akuntabilitas Horisontal.

Akuntabilitas horisontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas. Hal ini dikarenakan sumber dana yang digunakan organisasi sektor publik dalam rangka pemberian pelayanan publik berasal dari masyarakat.

2.1.5. Prinsip-prinsip Akuntabilitas

Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara, pelaksanaan AKIP harus berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan.
2. Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Jujur, objektif, transparan, dan akurat.
6. Menyaapabilan keberhasilan/kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sebelum menjalankan kegiatan, pemerintah selalu membuat rancangan berupa gambaran kegiatan termasuk anggarannya. Pelaporan akuntabilitas kerja ini dimaksudkan agar dapat menjelaskan tentang deviasi antara realisasi kegiatan dengan rencana serta ketepatan hasil dengan tujuan yang diharapkan. Dalam

pelaksanaannya, para pemangku kepentingan diharapkan memberikan himbauan sikap akuntabilitas terhadap kinerja instansi yang bersangkutan, lembaga perwakilan rakyat dan lembaga pengawasan sebagai lembaga yang mengevaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah.

2.2 Otonomi Daerah

2.2.1. Pengertian Otonomi Daerah

Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menetapkan aturan sendiri untuk mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah ini dibagi menjadi tiga, yaitu:

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa

serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

2.2.2. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang pemerintah daerah yang juga telah mengalami beberapa revisi.

Terdapat dua nilai dasar otonomi daerah yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

1. Nilai Unitaris

Nilai unitaris adalah nilai yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara, yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan.

2. Nilai Dasar Desentralisasi Teritorial

Nilai dasar desentralisasi teritorial berdasarkan isi pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya bahwa pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

2.2.3. Tujuan Otonomi Daerah

Secara eksplisit dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Indonesia dilandasi oleh tiga tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

- a. Tujuan politik.

Tujuan politik yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Tujuan administratif.

Tujuan administratif yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pembagian kekuasaan pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi pemerintah daerah.

c. Tujuan ekonomi.

Tujuan ekonomi yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah terwujudnya peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

2.3 APBD

2.3.1. Pengertian APBD

APBD adalah singkatan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengartikan APBD sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

APBD disusun sebagai pedoman pendapatan dan belanja dalam melaksanakan kegiatan pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya APBD, pemerintah daerah sudah memiliki gambaran yang jelas tentang pendapatan apa saja yang akan diterima dan pengeluaran apa saja yang akan dicatat sebagai belanja daerah selama periode tertentu.

Menurut Nordiawan *et al.* (2007:19) anggaran diartikan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. Pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik terutama pemerintah, merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung uatan politis yang cukup signifikan. Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kedepannya.

2.3.2. Landasan Hukum Penyusunan APBD

Landasan hukum penyusunan APBD yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam bentuk Undang-Undang adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 25.
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah pasal 4.
3. Permendagri Nomor 64 Tahun 2013.
4. PP Nomor 105 Tahun 2000.

2.3.3. Proses Penyusunan APBD

Dalam Nordiawan *et al.* (2007:22) APBD disusun melalui beberapa tahap kegiatan, antara lain:

1. Penyusunan Rencana Anggaran
Tahap penyusunan anggaran (*preparation*) adalah tahapan pertama dari proses penganggaran. Pada tahapan ini, biasanya rencana anggaran disusun oleh pihak eksekutif yang nantinya akan melaksanakan anggaran tersebut. Anggaran yang disusun dalam tahapan ini dimaksudkan untuk dilaksanakan pada periode anggaran berikutnya.
2. Pemerintah daerah mengajukan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Dalam pembahasan ini pihak pemerintah daerah dilakukan oleh tim anggaran eksekutif yang beranggotakan sekretaris daerah, BAPPEDA, dan pihak-pihak lain yang dianggap perlu. Sedangkan DPRD dilakukan oleh panitia anggaran yang anggotanya terdiri atas tiap fraksi-fraksi.
3. RAPBD yang telah disetujui DPRD disahkan menjadi APBD melalui peraturan daerah untuk dilaksanakan.

2.3.4. Fungsi APBD

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 66, APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Otorisasi

Fungsi otorisasi berarti APBD menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Fungsi perencanaan berarti APBD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan berarti APBD menjadi pedoman untuk menilai dan mengawasi apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi berarti APBD dalam pembagiannya harus diarahkan dengan tujuan untuk mengurangi pengangguran, pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi berarti APBD dalam pendistribusiannya harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

2.3.5. Komponen Belanja dalam APBD

Menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 101/PMK.02/2011 tentang klasifikasi anggaran, komponen belanja yang ada dalam APBD adalah sebagai berikut:

2.3.5.1. Belanja Tidak Langsung

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang ditetapkan sesuai ketentuan perundang-undangan.

2. Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga hutang yang dihitung atas kewajiban pokok hutang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

3. Belanja Subsidi

Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga untuk memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat. Belanja subsidi diberikan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

4. Belanja Hibah

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.

5. Belanja Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, diberikan tidak secara terus menerus setiap tahun anggaran, dan memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya.

6. Belanja Bagi Hasil kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes

Belanja bagi hasil kepada pemerintah desa digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan kabupaten kepada pemerintah desa.

7. Belanja Bantuan Keuangan kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes

Belanja bantuan keuangan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus, dari pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

8. Belanja Tidak Terduga

Belanja lain-lain/tak terduga digunakan untuk menandai tanggap darurat, penanggulangan bencana alam dan/atau bencana sosial, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup ditetapkan dengan keputusan kepala daerah dan diberitahukan kepada DPRD paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak keputusan dimaksud ditetapkan.

2.3.5.2. Belanja Langsung

1. Belanja Pegawai

Belanja pegawai yang termasuk dalam kelompok belanja langsung adalah untuk pengeluaran honorarium/upah dalam pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah.

2. Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

3. Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian/pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan.

2.4 Pemilukada

Pemilukada kepanjangan dari Pemilihan Umum Kepala Daerah adalah pemilu yang dilakukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh penduduk daerah masing-masing yang memenuhi syarat pemilih berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dalam pelaksanaannya, pemilukada meliputi pemilihan umum:

1. Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. Bupati dan Wakil Bupati;
3. Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilukada ini pertama dilakukan pada tahun 2005 setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebelumnya kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam waktu ini, pilkada belum dimasukkan dalam rezim pemilu. Namun sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu sehingga secara resmi diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panwaslu.

2.5 Petahana dan Nonpetahana

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik. Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 pasangan calon peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Peraturan ini mengindikasikan bahwa setiap orang yang memenuhi syarat tersebut diperbolehkan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Setiap kepala daerah diberikan batasan selama dua periode untuk melaksanakan tugasnya di daerah. Pembatasan periode ini dilakukan untuk menghindari adanya pemerintahan yang bersifat otoriter.

Calon kepala daerah dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Calon Petahana.

Menurut istilah, petahana adalah kedudukan, kebesaran, dan kemuliaan. Dalam dunia politik, petahana berarti pemegang suatu jabatan politik yang sedang menjabat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa petahana adalah calon kepala daerah yang menjabat sebagai kepala daerah pada periode sebelumnya.

2. Calon Nonpetahana.

Petahana memiliki arti calon kepala daerah yang menjabat sebagai kepala daerah pada periode sebelumnya. *Non* sendiri memiliki arti tidak sehingga

nonpetahana adalah calon kepala daerah yang tidak menjabat sebagai kepala daerah pada periode sebelumnya.

2.6 Politik Penganggaran Sektor Publik

Menurut Abdullah & Asmara (2006) dan Freeman & Shoulders (2003:94) dalam Ritonga & Alam (2010) penetapan suatu anggaran dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif. Rubin (2000:4) menyatakan bahwa penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budget actors* yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menyebabkan mekanisme penganggaran menjadi hal yang penting untuk pengalokasian pada sumberdaya yang dimiliki. Anggaran merupakan instrumen dari tanggung jawab pemerintah terhadap pengelolaan dana yang didapatkan dari masyarakat untuk membiayai kegiatannya.

Menurut Mardiasmo (2009:62), penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam dunia pemerintahan, penganggaran merupakan proses politik yang diproses melalui birokrasi politik yang kental. Dalam proses ini, pengambilan keputusan menyertakan mekanisme *lobbying*, negosiasi, adu-argumen (penguatan), hingga muncul konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus dimasukkan kedalam politik yang dihasilkan.

Anderson, J.E (1984:13-15) menyatakan bahwa terdapat lima kategori yang dapat dijadikan kriteria dalam menunjukkan faktor-faktor yang melatar belakangi aktor dalam membuat atau mengambil keputusan, yaitu:

1. *Political Values.*

Terkait dengan nilai-nilai atau standar-standar politik. Hal ini menggambarkan bagaimana nilai-nilai politik dapat masuk dalam setiap proses pengambilan keputusan karena pembuat keputusan dapat mengevaluasi alternatif kebijakan untuk kepentingan partai politiknya atau kelompoknya.

2. *Organization Values.*

Terkait dengan nilai-nilai atau standar-standar organisasional. Hal yang paling menonjol terlihat pada bagaimana organisasi yang berorientasi konservatif berhadapan dengan organisasi yang berpandangan revolusioner akan menghasilkan argumentasi yang berbeda dalam penetapan keputusan.

3. *Personal Values.*

Terkait dengan nilai-nilai personal. *Personal values* menjadi logika berpikir yang perlu diperhatikan dalam memahami penetapan atau pengambilan keputusan.

4. *Policy Values.*

Terkait dengan 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.

5. *Ideological Values.*

Terkait dengan nilai-nilai atau standar-standar ideologis. Ideologis adalah sekumpulan kepercayaan dan nilai yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran sederhana mengenai dunia dan cara bertindak sebagai petunjuk bagi seseorang untuk berperilaku.

2.7 Hubungan Keagenan dalam Penganggaran

Menurut Moe (1984) dan Strom (2000), hubungan keagenan dalam penganggaran sektor publik adalah:

1. Pemilih, legislator.
2. Legislator-pemerintah.
3. Menteri keuangan-pengguna anggaran.
4. Birokrat.
5. Pejabat pemberi layanan.

Zimmerman (1977) dalam Moore (2000) menyatakan bahwa terdapat sejumlah problem dalam hubungan *principal-agent*, diantaranya adalah:

1. Adanya perbedaan kepentingan *principal* mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai dan *agent* juga memiliki keinginan sendiri yang berbeda dengan tujuan *principal*.
2. Apabila mekanisme kontrol dalam monitoring *agent* tidak dilakukan maka *agent* akan berperilaku *dysfunctional*. Mereka para pemangku kepentingan akan menggunakan sumber dari kantornya untuk kepentingan pribadi.

Garamfalvi (1997) menyatakan bahwa politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumber daya yang kemudian akan memberikan keuntungan kepada mereka secara pribadi atau secara kelompok. Lebih lanjut politisi dalam hal ini adalah para kepala daerah dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents* atau keuntungan khususnya keuntungan ekonomi dengan melakukan manipulasi politik atas kebijakan publik yang menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien.

Sesuai dengan yang dinyatakan dalam teori keagenan, bahwa pihak *principal* dan *agent* 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* karena mereka yang lebih menguasai lapangan. Dalam hal pemerintahan, penganggaran dapat dilihat sebagai transaksi berupa kontrak mandat yang diberikan kepada agen dengan berbagai tingkatan yang berbeda (Ritonga & Alam, 2010).

2.8 Isu Tentang Politisasi APBD

Dalam pelaksanaan pilkukada sebelumnya pada tahun 2011 di Pemerintah Daerah Banten, telah terbukti bahwa dana bantuan sosial dialirkan ke keluarga dan organisasi pendukung calon kepala daerah petahana. Selain itu, dalam pilkada di Sumatera Selatan tahun 2012 Mahkamah Konstitusi memerintahkan pelaksanaan pilkada ulang karena calon kepala daerah petahana terbukti menggunakan dana bantuan sosial dan dana hibah untuk kepentingan

mempengaruhi masyarakat agar memilihnya dengan cara pembagian barang dan jasa.

Sementara itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) bekerjasama dengan Universitas Murdoch (Kompas 14/4 2009) menemukan adanya peningkatan alokasi belanja hibah dan bantuan sosial dalam APBD pada saat pelaksanaan pilkada tahun 2008 di Kabupaten Tabanan (Bali), Kota Bau-Bau (Sulawesi Tenggara), dan Kota Bandung (Jawa Barat) diikuti dengan kemenangan calon petahana.

Penelitian *Indonesia Budget Center* (IBC) menyatakan bahwa besaran dana hibah dalam APBD DKI Jakarta tahun 2012 meningkat delapan kali lipat dibandingkan dengan alokasi lima tahun sebelumnya. Kenaikannya mencapai 215 persen menjelang dua tahun pilkada. Berdasarkan data yang dihimpun IBC, besaran dana hibah dari APBD tahun 2008 Rp 177 miliar. Pada tahun 2009, dana hibah meningkat menjadi Rp 339 miliar. Kemudian setahun kemudian kembali naik menjadi Rp 883 miliar (Tempo, 2012).

Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo bahkan menyebutkan bahwa dana bansos meningkat sampai 1000 persen menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Beliau menambahkan bahwa ada sebanyak 89 daerah yang meningkatkan sampai 1000 persen dalam data FITRA, ICW, dan Direktur Keuangan Kemendagri. APBD tingkat dua untuk kabupaten dan kota ini disahkan bersama oleh gubernur, bupati, wali kota, dan DPRD sehingga negosiasi data, hal ini sangat rentan terjadi. Data yang diperoleh lembaga pemantau pemilu, menunjukkan kenaikan jumlah dana bantuan sosial dan hibah dalam APBD yang kepala daerahnya maju dalam pilkada 2015 sehingga kenaikan tersebut dinilai berpotensi disalahgunakan untuk melakukan politik uang (Kompas, 2015).

Berdasarkan beberapa temuan-temuan empiris di atas, penulis bermaksud untuk meneliti politisasi pos-pos belanja yang memungkinkan dijadikan target pemanfaatan APBD.

2.9 Penelitian Terdahulu

Sebelumnya, Ritonga & Alam (2010) telah melakukan penelitian terkait dengan politisasi APBD di daerah pemelukada petahana dan nonpetahana. Dalam penelitiannya, komponen yang diteliti hanya meliputi penganggaran belanja hibah dan belanja bantuan sosial. Keduanya merupakan komponen yang ada dalam APBD dengan karakteristik yang sama yaitu komponen belanja yang dapat menarik hati masyarakat yang membacanya. Hal ini dikarenakan belanja hibah dan belanja bantuan sosial merupakan belanja yang tidak pasti yang disesuaikan dengan keadaan selama periode berjalan. Karena ketidakpastian terkait jumlahnya inilah dua komponen tersebut termasuk pada komponen yang bisa dijadikan objek pemanfaatan anggaran.

Dalam penelitian ini diperoleh hasil bahwa proporsi belanja hibah dan belanja bantuan sosial daerah pemelukada petahana lebih besar daripada daerah pemelukada nonpetahana. Proporsi belanja hibah dan bantuan sosial pada saat pemelukada untuk daerah petahana lebih besar daripada sebelum pemelukada. Dari hasil tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa ada indikasi petahana memanfaatkan APBD untuk pencalonannya kembali sebagai kepala daerah.

Hal serupa juga diungkapkan oleh Indrati (2011) dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Rasio Alokasi Belanja antara Daerah *Incumbent* dan Daerah *Non-Incumbent* Sebelum dan Sesaat Pemelukada” bahwa alokasi belanja hibah dan bantuan keuangan kabupaten/kota yang *incumbent*-nya bermaksud mengikuti kembali pemelukada lebih besar daripada kabupaten/kota yang *incumbent*-nya tidak bermaksud untuk mengikuti kembali pemelukada.

Syafrizal dan Fachruzzaman (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa terjadi perbedaan rasio alokasi belanja hibah dimana belanja hibah *incumbent* Pulau Jawa pada saat pemelukada lebih besar daripada sebelumnya. Terjadi perbedaan rasio alokasi belanja bantuan sosial dimana belanja bantuan sosial *incumbent* Pulau Jawa pada saat pemelukada lebih besar daripada sebelumnya.

Masduki, T., dkk (2009) menyatakan bahwa ada peningkatan alokasi belanja hibah dan bantuan sosial dalam APBD pada saat pemelukada 2008 di Kabupaten Tabanan, Kota Bau-Bau, dan Kota Bandung.

Berdasarkan penelitian tersebut, maka penulis bermaksud melakukan penelitian terkait politisasi APBD pada tahun pemilukada di daerah petahana dan nonpetahana dengan melakukan observasi pada pos-pos belanja tertentu yang ada dalam APBD. Pos-pos belanja tersebut antara lain adalah pos belanja subsidi, pos belanja hibah, pos belanja bantuan sosial, pos belanja bagi hasil kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes, belanja bantuan keuangan kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes, belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja tidak terduga. Penelitian dilakukan dengan menganalisis *trend* grafik kenaikan komponen belanja antara tahun sebelum diadakannya pemilukada dan pada saat dilakukannya pemilukada. Penyajiannya dilakukan dengan metode deskriptif komparatif dengan membandingkan signifikansi ketidakwajaran kenaikan nilai belanja yang ada dalam APBD.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif komparatif. Metode deskriptif komparatif didefinisikan sebagai penelitian yang mendeskripsikan hasil temuannya yang berasal dari data-data yang terkumpul melalui proses observasi pada obyek penelitian yang kemudian akan dibandingkan antara subyek penelitian yang satu dengan subyek penelitian yang lain (Sanusi, 2014).

3.2 Obyek dan Jenis Data Penelitian

Obyek dalam penelitian ini adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah daerah petahana dan nonpetahana yang mengikuti pemilukada pada Desember 2015. Menurut PKPU Tahun 2015, petahana adalah kepala daerah yang mencalonkan kembali dalam pelaksanaan pemilukada pada periode jabatannya, sedangkan nonpetahana adalah calon kepala daerah yang tidak menjabat sebagai kepala daerah tahun sebelumnya. Pemilihan obyek ini dilakukan dengan mempertimbangkan fenomena di lingkup pemerintahan terkait pemanfaatan dana APBD, seperti yang terlihat dari hasil pemantauan FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) bahwa di daerah ada kecenderungan petahana untuk menahan anggaran demi melanggengkan kekuasaannya dalam pemilukada.

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya atau data primer yang telah diolah dalam bentuk laporan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah APBD tahun anggaran 2013 sampai 2015 dan data daerah yang mengikuti pemilukada serentak pada tahun 2015.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diambil peneliti dengan cara mengumpulkan data-data yang terkait APBD dan pemilukada 2015. Data

APBD didapat dari data yang diambil dari situs Dirjen Perimbangan Keuangan Dalam Negeri (<http://www.djpk.kemenkeu.go.id/>). Data pemilukada meliputi daerah yang melaksanakan pemilukada dan data status calon kepala daerah diperoleh dari situs KPU Indonesia.

3.4 Fokus Penelitian

Penelitian ini adalah menganalisis pemanfaatan APBD yang termasuk ke dalam pos-pos belanja tertentu, diantaranya adalah pos total anggaran belanja daerah, pos belanja subsidi, pos belanja hibah, pos belanja bantuan sosial, pos belanja bagi hasil kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes, belanja bantuan keuangan kepada Prov/Kab/Kota dan Pemdes, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja modal, dan belanja tidak terduga. Pos-pos belanja tersebut dijadikan sebagai objek penelitian karena komponen belanja tersebut adalah komponen belanja yang dapat menarik hati masyarakat karena sifatnya yang disesuaikan dengan keadaan masyarakat.

Penelitian ini dilakukan dengan menganalisis APBD pemerintah daerah di wilayah Provinsi Jawa Timur. Dari data yang terkumpul, ada 18 daerah kabupaten/kota yang melaksanakan pemilukada di Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari 14 daerah kabupaten/kota calon petahana dan 4 daerah kabupaten/kota nonpetahana. Daerah yang tidak melaksanakan pemilukada sebanyak 20 kabupaten/kota. Objeknya adalah daerah-daerah yang mengikuti pemilukada dengan calon petahana dan nonpetahana. Daerah yang tidak mengikuti pemilukada digunakan sebagai pembanding ketidakwajaran nilai/jumlah dalam komponen pos belanja APBD.

3.5 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, awalnya peneliti akan mengumpulkan data yang diperlukan untuk kemudian dilakukan pengamatan terkait dengan tingkat persentase kenaikan setiap tahun dari tahun 2011 hingga 2015. Persentase kenaikan ini dihitung dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\% \text{ kenaikan} = \frac{\Delta \text{ setiap tahun anggaran}}{\text{anggaran tahun pertama}}$$

Setelah menghitung persentase kenaikan dari seluruh anggaran belanja di setiap daerah, selanjutnya peneliti akan membandingkan antara persentase kenaikan tahun 2015 dengan persentase kenaikan tahun-tahun sebelumnya. Persentase kenaikan yang berada di atas rata-rata pada tahun pelaksanaan pilkada 2015, selanjutnya dibandingkan dengan persentase kenaikan di tahun-tahun sebelumnya. Penilaian wajar atau tidak wajarnya persentase kenaikan sangat bergantung pada preferensi peneliti dengan berdasarkan pada pola kenaikan di tahun-tahun sebelumnya.

Hasil analisa perbandingan antara APBD di daerah pilkada petahana dan nonpetahana diinterpretasikan dalam bentuk narasi argumentatif terkait dengan indikasi politisasi APBD yang dilakukan oleh calon kepala daerah petahana. Data APBD yang telah didapatkan akan diolah menjadi grafik *trend* dengan rincian sebagai berikut:

1. *Trend* total Anggaran Belanja (AB) di daerah yang melaksanakan pilkada dan daerah yang tidak melaksanakan pilkada.
2. *Trend* total Anggaran Belanja (AB) di daerah pilkada petahana dan nonpetahana.
3. *Trend* pos-pos belanja tertentu yang telah disebutkan di daerah yang melaksanakan pilkada dan daerah yang tidak melaksanakan pilkada.
4. *Trend* pos-pos belanja tertentu yang telah disebutkan di daerah pilkada petahana dan nonpetahana.

Trend adalah gerakan dalam deret berkala yang berjangka waktu tertentu dan memiliki kecenderungan menuju ke satu arah, arah menaik atau arah menurun. *Trend* ini biasanya digunakan dalam melakukan peramalan (*forecasting*). Dalam penelitian ini, *trend* secara statistik menunjukkan kenaikan atau penurunan Anggaran Belanja di pemerintah daerah yang melaksanakan