

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Belanja pemerintah daerah adalah instrumen utama yang dapat menstimulasi perubahan perekonomian di suatu daerah. Pendapatan daerah yang secara efektif dialokasikan untuk belanja pemerintah daerah diharapkan akan mampu mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi. Usaha yang dapat dilakukan Pemerintah untuk menciptakan perekonomian daerah yang lebih baik bisa dilakukan dengan merubah alokasi belanja.

Ada banyak faktor yang menjadi penentu ukuran dan struktur belanja pemerintah daerah. Menurut Musgrave (1989), Alesina dan Wacziarg (1998) ukuran dan struktur belanja pemerintah dipengaruhi oleh standar ekonomi dan standar demografi seperti tingkat pendapatan, tingkat pertumbuhan, jumlah penduduk, struktur demografi dan tingkat partisipasi perdagangan. Disisi lain, alternatif standar yang digunakan untuk menjelaskan ukuran dan struktur belanja adalah variabel politik.

Beberapa peneliti menemukan bagaimana variabel politik dapat mempengaruhi perubahan belanja baik perubahan dalam bentuk peningkatan jumlah belanja pemerintah sehingga dapat menyebabkan defisit anggaran maupun perubahan dalam struktur belanja pemerintah. Terkait dengan siklus elektoral, Drazen dan Eslava (2005), menemukan bahwa sebelum pemilu, komposisi dari belanja condong mengarah pada barang yang bermanfaat untuk kepentingan kelompok-kelompok pemilih yang lebih besar yang menjadi target politik untuk meraup suara pemilih. Dash dan Raja (2012) menemukan bahwa ideologi dari partai yang menguasai pemerintahan (*left oriented*) juga memberikan kontribusi signifikan dalam peningkatan belanja.

Berdasarkan variabel kekuatan politik, Ferraz dan Finan (2011) menyatakan bahwa semakin besar kekuatan politik dari partai penguasa di suatu daerah menyebabkan proporsi yang lebih besar alokasi untuk belanja pembangunan. Lebih lanjut Kaushik dan Pal (2012) menemukan bahwa kekuatan politik dari partai penguasa di suatu daerah adalah faktor penentu penting dalam alokasi anggaran

pendapatan untuk belanja pembangunan di suatu daerah. Semakin besar kekuatan partai penguasa di suatu daerah secara signifikan akan menimbulkan proporsi yang lebih besar dari anggaran pendapatan untuk belanja pembangunan.

Dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat dalam proses politik, Aidt dan Eterovic (2011) menunjukkan bahwa partisipasi politik dalam pemilihan umum memiliki hubungan positif dengan ukuran pemerintah. Sementara Kaushik dan Pal (2012) menemukan bahwa semakin besar tingkat partisipasi masyarakat di suatu daerah dalam proses pemilihan umum dapat mempengaruhi partai politik penguasa untuk lebih memilih belanja pembangunan dibandingkan belanja non pembangunan.

Hasil yang berbeda ditemukan oleh peneliti lainnya, ketika ternyata politik tidak berpengaruh terhadap perubahan belanja. Galli dan Rossi (2002) menunjukkan bahwa dalam penyusunan anggaran di tingkat pemerintahan lokal Jerman jauh dari pengaruh ideologi politik. Kaushik dan Pal (2012) juga menyatakan bahwa ideologi partai politik tidak mempunyai dampak yang signifikan atas keputusan alokasi anggaran dari pemerintah lokal di India.

Boyne (1994) meneliti pada level pemerintahan lokal di UK memperoleh hasil campuran, dimana pada beberapa daerah kompetisi partai mempengaruhi alokasi anggaran tetapi di sebagian pemerintah daerah lainnya tidak mempengaruhi anggaran. Brender (2003) menemukan bukti bahwa ketika pemilih di Israel dapat memonitor secara efektif pilihan fiskal dari pejabat pemerintah lokal, menimbulkan defisit yang besar sebelum pemilu, sesungguhnya merusak kesempatan *incumbent* untuk dipilih kembali. Kaushik dan Pal (2012) yang melakukan penelitian di pemerintah lokal India menemukan bahwa semakin besarnya ketidakproporsionalan perwakilan dalam forum legislatif tidak memiliki efek signifikan atas alokasi belanja. Demikian juga dengan Emma (2002) meneliti masalah dari siklus elektoral dan ideologi menunjukkan bahwa secara umum variabel partai politik tidak memainkan peran yang sistematis dalam keputusan belanja.

Sistem Demokrasi yang telah diterapkan oleh Negara telah memberikan ruang kebebasan yang lebih besar termasuk di bidang ekonomi. Partai politik pemenang pemilu akan mempengaruhi pola alokasi anggaran pemerintah daerah yang bisa berdampak terhadap perubahan alokasi belanja pemerintah dan akhirnya akan mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi daerah. (Sugiyanto, 2013)

Aktor utama yang mempengaruhi kekuatan politik di Pemerintah Daerah adalah anggota Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan Kepala Daerah.

Dalam proses pengambilan kebijakan APBD di daerah didominasi oleh anggota legislatif dan Kepala Daerah yang diwakili oleh beberapa Pejabat birokrasi. Proses pembahasan dan finalisasi rencana penggunaan APBD di daerah sering dilakukan secara tertutup. Kecenderungan yang terlihat di banyak provinsi, kabupaten dan kota adalah APBD belum sepenuhnya dianggap sebagai dokumen publik yang bebas diakses oleh masyarakat (Wahyuni dalam Halim, 2012)

Rendahnya komitmen politik dari kalangan anggota legislatif atau Kepala daerah melalui kalangan birokrasi untuk membuat mekanisme pengambilan kebijakan APBD menjadi lebih transparan, lebih banyak disebabkan oleh faktor politisasi anggaran. Dalam arti, beberapa anggota legislatif maupun pejabat birokrasi masih cenderung menjadikan persoalan APBD sebagai bagian dari “*kesepakatan politik*” diantara mereka. Kepentingan birokrasi untuk menjaga eksistensi kekuasaan eksekutif, seperti pada saat pembahasan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah, memerlukan adanya jaminan dukungan politik anggota DPRD. Demikian pula sebaliknya, kalangan DPRD mempunyai kepentingan besar agar pihak eksekutif dapat sepenuhnya mengakomodasi kepentingan politik maupun ekonomi anggota dewan (Wahyuni dalam Halim, 2012). Besarnya peran anggota legislatif dan Kepala daerah melalui panitia anggaran eksekutif dalam pembahasan anggaran, mengakibatkan timbulnya niat untuk memanfaatkan anggaran daerah oleh sebagian anggota legislatif dan Kepala Daerah guna kepentingan pribadi atau kelompoknya atau bahkan untuk mempertahankan kekuasaannya.

Fenomena yang menarik di Indonesia yang secara jelas menunjukkan bagaimana politik anggaran digunakan untuk mengakomodir kepentingan politik dan ekonomi para pejabat politik, seperti dana aspirasi anggota DPR dan banyaknya anggota dewan dan kepala daerah selaku pejabat politik yang tersangkut kasus korupsi. Fenomena ini membuktikan bagaimana para pejabat politik tersebut memanipulasi anggaran pemerintah untuk memperkaya diri sendiri atau kelompoknya.

Pemanfaatan anggaran untuk kepentingan politik dapat dilakukan melalui serangkaian kebijakan politik anggaran, pertama, dengan meningkatkan jumlah belanja pemerintah daerah. Adanya kecenderungan saat ini bagi setiap pemerintah daerah untuk meningkatkan jumlah belanja daerah dari tahun ke tahun (Drazen, 2005; Sole, 2006; Faucault, 2008; Dash, 2012; Kaushik, 2012). Peningkatan ini dapat dilakukan dengan menambah volume belanja tanpa merubah jumlah kegiatan dan/atau

rekening belanja (*incremental*) atau dengan menambah kegiatan belanja baru. Tentu saja upaya peningkatan belanja bisa dikatakan baik bila dilakukan berdasarkan kepentingan masyarakat di daerah tetapi sebaliknya bila dilakukan guna kepentingan pihak-pihak atau kelompok tertentu maka dapat menyebabkan terjadinya inefisiensi, inefektifitas dan defisit anggaran. Kondisi lain yang terjadi bahwa peningkatan belanja daerah tidak didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, akan tetapi dilakukan berdasarkan kepentingan politik para pejabat politik di daerah dengan tujuan untuk memelihara konstituennya.

Kedua, politik anggaran dapat dilakukan dengan merubah struktur belanja. Perubahan struktur belanja ini dapat mempengaruhi kualitas anggaran Pemerintah dengan membandingkan porsi alokasi anggaran untuk Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung. Semakin besar porsi Belanja langsung maka semakin baik outcome dari penggunaan belanja tersebut bagi masyarakat. Sementara bila porsi belanja tidak langsung lebih besar daripada belanja langsung, maka menunjukkan terjadinya kepentingan aparatur birokrasi menjadi prioritas pemerintah daerah.

Perubahan jumlah dan struktur belanja pemerintah daerah yang dilakukan oleh pejabat politik tentu akan berpengaruh terhadap perubahan outcome anggaran berupa pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. Beberapa literatur menunjukkan hubungan yang bervariasi antara belanja Pemerintah dengan Pertumbuhan Ekonomi, ada yang menemukan hubungan positif (Giavazzi, 1990; Esterly, 1993; Canning, 1994; Liutang, 2002; Fan, 2003; Clement, 2010) dalam arti jika belanja pemerintah bertambah maka pertumbuhan ekonomi meningkat, tetapi ada juga yang sebaliknya, menemukan hubungan yang negatif (Kormendi, 1985; Landau, 1986; Barro, 1990; De Gregorio, 1992, Engen, 1992) dimana jika belanja pemerintah ditambah maka pertumbuhan ekonomi menurun. Sementara peneliti lain menemukan kedua hubungan tersebut baik positif dan negatif antara belanja pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi tergantung dari komponen belanja yang diteliti (Devarajan, 1996). Ini berarti bahwa hubungan antara belanja pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi dapat bersifat negatif atau positif tergantung kebijakan pemerintah dalam mengalokasikan dan mendistribusikan belanja pemerintah.

Kemiskinan merupakan salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah di Indonesia. Untuk itu menjadi penting bagi kepala daerah selaku pejabat politik untuk membuat struktur belanja daerah sedemikian rupa sehingga dapat menekan jumlah penduduk miskin di daerah.

Beberapa penelitian menunjukkan bagaimana hubungan antara belanja pemerintah dan tingkat kemiskinan di suatu negara atau wilayah. Semakin besar belanja pemerintah maka akan menyebabkan terjadi pengurangan kemiskinan (Barro, 1996; Jha dan Biswal, 2001; Wilhem, 2005; Ostensen, 2007; Fan, 2008; Njong, 2010; Dahmarder dan Tabar, 2013). Dari literatur tersebut disimpulkan belanja pemerintah seperti pembangunan infrastruktur, belanja sektor pendidikan, kesehatan, pertanian memiliki dampak terhadap penurunan tingkat kemiskinan.

Akan tetapi sejumlah studi empiris lain, terutama oleh para ekonom, menyimpulkan bahwa demokrasi bukan penentu utama prestasi ekonomi (Barro, 1999; Boediono, 2008). Oleh karena itu masih perlu dicari bukti empiris bagaimana sebenarnya kaitan antara kondisi politik lokal terhadap struktur dan dampak anggaran.

Dalam sistim politik demokrasi di Indonesia, pemerintah yang terpilih memiliki kekuasaan dalam mengatur dan mengalokasikan belanja daerah setiap tahunnya. Dalam penelitian ini akan dilihat apakah variabel-variabel politik dari kekuasaan pemerintah daerah tersebut memiliki pengaruh atau tidak terhadap perubahan belanja pemerintah daerah dan apakah perubahan belanja pemerintah daerah tersebut akan berengaruh pada kinerja ekonomi daerah serta apakah pengaruh perubahan tersebut adalah positif atau negatif .

## **1.2. Rumusan Masalah**

Penyusunan APBD, terutama dilihat dari sisi penentuan besar dan struktur belanja pemerintah daerah merupakan proses politik yang melibatkan pihak eksekutif dan legislatif di daerah. Keterlibatan kepala daerah sebagai pemimpin eksekutif dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mewakili partai politik yang berbeda dengan kepentingan yang berbeda dapat menimbulkan politisasi anggaran.

Terjadinya politisasi anggaran diantara aktor-aktor politik tersebut menimbulkan pemanfaatan belanja pemerintah daerah untuk kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu diluar kepentingan masyarakat yang ditunjukkan dengan perubahan jumlah maupun struktur belanja daerah dari tahun - ke tahun. Perubahan jumlah dan struktur anggaran tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja ekonomi daerah. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Apakah ada pengaruh kondisi politik lokal terhadap perubahan alokasi belanja pemerintah daerah di Indonesia ?

- b. Apakah ada pengaruh kondisi politik lokal dan belanja pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan di daerah ?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka dapat ditentukan tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

- a. Menganalisis efek politik lokal terhadap perubahan alokasi belanja pemerintah daerah di Indonesia.
- b. Menganalisis efek politik lokal dan belanja pemerintah daerah terhadap pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan di daerah.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah :

- a. Bagi Ilmu Pengetahuan.

Menambah literatur mengenai ekonomi politik khususnya peran variabel politik lokal seperti kedekatan politik, periode jabatan politik, kekuatan politik, partisipasi politik, ideologi politik dan variabel lainnya terhadap perubahan belanja pemerintah daerah serta hubungannya dengan tingkat pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di tingkat pemerintah daerah.

- b. Bagi Pemerintah.

Dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan-kebijakan politik anggaran dengan membatasi diskresi politik atau sebaliknya memperluas diskresi politik dalam penyusunan anggaran belanja pemerintah daerah sehingga kegiatan politik yang dilakukan oleh pejabat politik di daerah dapat menjadi stimulan dalam peningkatan efektifitas dan efisiensi anggaran sehingga terjadi perbaikan kinerja ekonomi daerah.

- c. Bagi Masyarakat.

Dari hasil penelitian diharapkan masyarakat pemberi suara (voters) dalam menentukan para pejabat politik seperti anggota legislatif dan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan umum, tidak hanya mempertimbangkan hal-hal yang terkait langsung dengan calon pejabat politik tersebut seperti tingkat keterkenalan calon, tingkat pendidikan calon, latar belakang pengalaman kerja calon, partai politik pendukung calon, usaha penggalangan massa calon tetapi juga memperhatikan formasi pemerintahan daerah yang akan terbentuk antara legislatif

dan eksekutif setelah pemilihan umum dengan melihat pengaruhnya terhadap kinerja ekonomi daerah.

### 1.5. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian sebagai berikut :

- a. “Kedekatan politik” sebagai salah satu variabel baru yang akan mempengaruhi perubahan struktur anggaran pemerintah daerah. Kedekatan antara eksekutif yakni kepala daerah dengan anggota legislatif terutama yang berasal dari partai pemenang pemilu tentu akan berpengaruh pada proses penyusunan anggaran daerah. Semakin kuat kedekatan politik antara eksekutif – legislatif maka akan semakin mudah dalam menyusun anggaran daerah karena adanya kepentingan dan tujuan politik yang sama, dan demikian sebaliknya bila semakin lemah kedekatan antara eksekutif dan legislatif akan menyebabkan proses penyusunan anggaran menimbulkan perdebatan untuk menyatukan tujuan dan kepentingan politik yang berbeda sebelum terjadinya kesepakatan.

Akan tetapi apabila dilihat dari salah satu fungsi legislatif sebagai pengawas eksekutif, maka semakin kuat kedekatan antara eksekutif dengan legislatif, maka legislatif cenderung menjadi lemah dalam melaksanakan pengawasan terhadap kerja eksekutif selaku eksekutor pembangunan di daerah. Sebaliknya bila kedekatan antara legislatif dengan eksekutif lemah, maka fungsi pengawasan cenderung akan lebih intens dilakukan oleh legislatif. Kesalahan atau penyimpangan yang dilakukan eksekutif akan segera mendapat respon dari para legislator untuk segera diperbaiki.

Saat ini masih menjadi pertanyaan, apakah kuat atau lemahnya kedekatan antara eksekutif dan legislatif akan mempengaruhi kinerja ekonomi daerah dan kalau mempengaruhi apakah berdampak positif atau berdampak negatif terhadap perbaikan kinerja ekonomi daerah.

- b. Variabel baru lainnya yang dianalisis adalah “ Periode Jabatan Politik” yaitu periode jabatan kepala daerah yang memimpin suatu daerah (bupati atau walikota). Kepala daerah yang terpilih melalui proses pelkada dapat menjabat paling lama dua periode. Jabatan periode pertama diperoleh setelah memenangkan pilkada, kemudian memegang jabatannya selama lima tahun. Kemudian setelah lima tahun, pejabat yang bersangkutan dengan status sebagai petahana mengikuti

pilkada kembali dan memperoleh suara terbanyak sehingga bisa menjabat kembali sebagai kepala daerah dalam periode yang kedua.

Pada tahun-tahun terakhir masa jabatan periode pertama, kepala daerah yang ingin mencalonkan kembali biasanya akan “menebar kebaikan” dimata calon pemilihnya dengan harapan akan memperoleh suara terbanyak. Berbagai upaya dilakukan oleh petahana untuk menarik hati pemilih, salah satunya dengan memanfaatkan anggaran pemerintah daerah, misalnya dengan memperbesar alokasi belanja hibah dan belanja bansos untuk kelompok/golongan masyarakat tertentu, memperbesar belanja pegawai dengan pemberian berbagai tunjangan daerah sehingga bisa memperoleh simpati dari PNSD

Sementara pada periode kedua, dimana seorang petahana tidak bisa mencalonkan kembali, disinyalir cenderung akan memperbesar belanja modal untuk pembangunan infrastruktur baik dengan alasan untuk kepentingan masyarakat daerah maupun alasan yang secara tersembunyi menjadi “bancakan” kepala daerah untuk memperkaya diri atau kelompoknya.

Perbedaan pola struktur belanja pada kedua periode jabatan tersebut akan dianalisis, apakah memberikan efek yang berbeda terhadap outcome anggaran atau tidak.

c. Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam kebijakan pemerintah terkait dengan sistim politik di Indonesia yang dapat memberikan manfaat terbesar terhadap struktur dan outcome anggaran, seperti :

- Kebijakan pembatasan jumlah partai politik di Indonesia. Apakah semakin banyak jumlah partai politik yang menduduki jabatan politik di pemerintahan daerah akan memberikan dampak yang lebih baik bagi struktur dan outcome anggaran atau sebaliknya.
- Kebijakan terkait partisipasi masyarakat dalam proses pemilu. Selama ini institusi pelaksana pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) selalu mendorong masyarakat yang memiliki hak pilih untuk mengikuti secara aktif proses pemilu dengan memberikan hak suaranya agar iklim demokrasi menjadi lebih baik. Dari penelitian ini nantinya dapat diketahui apakah semakin besar proporsi masyarakat yang ikut aktif dalam proses pemilu akan memberikan dampak yang lebih baik bagi struktur dan outcome anggaran. Jika terbukti, maka kebijakan pemerintah untuk meningkatkan partisipasi



masyarakat dalam pemilu tidak hanya didasarkan pada perbaikan iklim demokrasi saja, tetapi juga bertujuan memperbaiki struktur belanja dan outcome anggaran.

