

Dampak Pemilihan Kepala Daerah terhadap Alokasi Belanja Daerah

Doddy Setiawan^{α*}, Eka Setyorini^β

* Email: doddy.setiawan@staff.uns.ac.id

^α Fakultas Ekonomi dan Bisnis,
Universitas Sebelas Maret
Jl Ir Sutami No.36A, Surakarta 57126

^β Fakultas Ekonomi dan Bisnis,
Universitas Sebelas Maret
Jl Ir Sutami No.36A, Surakarta 57126

Riwayat artikel:

- Diterima 27 April 2018
- Direvisi 17 Agustus 2018
- Disetujui 21 Agustus 2018
- Tersedia online 15 September 2018

Kata kunci: hibah; bantuan sosial; barang jasa; modal; politik; pemilukada

Klasifikasi JEL: H3, H5, H6

Abstract

This research aims at examining the effect of local election to regional head on the local government budget allocation. This study conducted a comparison between the regional budget in pre-election and election year. Furthermore, this study compares regional budget allocations led by incumbents who participate in the local election and incumbents who do not participate. Comparison is done by comparing the average proportion of expenditure before and during local election by using a paired sample t-test. Sample of the study consists of local government election in Java Island at year 2015. The result of the study shows that there is difference in the donation expenditure, social assistance expenditure and investment expenditure between pre-election year and election year. Regional head increases donation expenditure to increase his performance. However, the increase of donation expenditure through decrease in investment expenditure and social assistance expenditure. Further test shows that incumbent that running for election also use his discretion to decrease service and goods expenditure.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui dampak pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) terhadap alokasi anggaran pemerintah daerah. Penelitian ini melakukan perbandingan antara anggaran daerah pada periode sebelum pemilukada dan pada saat pemilukada. Selanjutnya penelitian ini membandingkan alokasi anggaran daerah yang dipimpin oleh petahana yang maju dalam pemilukada dan alokasi anggaran daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada. Perbandingan dilakukan dengan cara membandingkan rata-rata proporsi belanja sebelum dan pada saat pemilukada dengan menggunakan uji paired sample t-test. Sampel dalam penelitian ini terdiri dari pemilukada yang dilaksanakan di Pulau Jawa pada tahun 2015. Hasil penelitian menunjukkan terdapat perbedaan alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, dan belanja modal antara periode sebelum dan pada saat pemilukada. Kepala daerah meningkatkan belanja hibah untuk meningkatkan kinerjanya. Peningkatan belanja hibah dibarengi dengan penurunan belanja modal dan belanja bantuan sosial. Pengujian selanjutnya menunjukkan bahwa petahana yang maju di pemilukada menggunakan diskresinya untuk mengurangi belanja barang dan jasa.

1. PENDAHULUAN

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakilnya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun semenjak diberlakukannya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pesta demokrasi Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Pemilukada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni tahun 2005. Pemilukada secara langsung ini dilaksanakan di 314 daerah tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Indonesia. Namun, berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang, mengamanatkan bahwa mulai tahun 2015 Pemilihan Umum Kepala Daerah dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali dan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, disebutkan bahwa pada tahun 2015 Pemilihan Umum Kepala Daerah dilaksanakan secara serentak di 170 Kabupaten, 26 Kota dan 8 Provinsi di Indonesia tanggal 9 Desember 2015. Banyak pihak berpendapat bahwa penyelenggaraan Pemilukada secara langsung yang dilaksanakan di beberapa daerah di Indonesia justru menimbulkan beban keuangan yang sangat besar bagi daerah, sehingga efisiensi dan efektivitas dari penyelenggaraan Pemilukada langsung ini perlu dievaluasi oleh berbagai pihak, baik dari Pemerintah Pusat maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pemilukada membutuhkan dana yang besar karena mencakup pembiayaan untuk persiapan pemilukada, pendaftaran calon, dan logistik untuk proses pemilihan dan penghitungan suara. Penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dan Rizkia (2017) menunjukkan bahwa pada saat pemilukada terjadi peningkatan total belanja. Hal ini menunjukkan bahwa pemilukada memberikan dampak terhadap penggunaan anggaran. Selanjutnya, peningkatan anggaran ini terjadi pada belanja hibah dan belanja bantuan keuangan. Akan tetapi, belanja bantuan sosial mengalami penurunan pada saat tahun pemilukada. Hasil penelitian ini mengkonfirmasi Sjahrir, Kis-Katos, dan Schulze (2013) yang menunjukkan bahwa penggunaan anggaran mengalami peningkatan pada saat tahun pelaksanaan pemilukada. Hal ini terjadi saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui pemilihan langsung (Sjahrir et al., 2013; Sjahrir, Kis-Katos, & Schulze, 2014). Pemilukada juga berakibat pada penurunan anggaran untuk investasi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah (Kis-Katos & Sjahrir, 2017). Sedangkan pengujian terhadap pemilukada yang tidak dilaksanakan secara langsung, pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berdampak signifikan terhadap penggunaan anggaran saat terjadi pemilukada. Di lain pihak, Winoto dan Falikhatun (2015) menguji perbedaan anggaran pada satu tahun sebelum dan dua tahun sebelum pemilukada. Hasilnya menunjukkan tidak ada perbedaan penggunaan anggaran pada periode di sekitar pelaksanaan pemilukada. Winoto dan Falikhatun (2015) menyimpulkan bahwa tidak terjadi penyalahgunaan anggaran pada periode sebelum pemilukada. Akan tetapi, penelitian Winoto dan Falikhatun (2015) menguji periode sebelum tahun pemilukada, sehingga menarik untuk melihat dampak pemilukada terhadap penggunaan anggaran saat tahun pemilihan berlangsung.

Selain itu, terdapat dugaan terhadap potensi penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan meningkat ketika kepala daerah yang berakhir masa jabatannya dan mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada yang akan datang (Ritonga & Alam, 2010). Pada kedudukan ini calon kepala daerah petahana harus bersaing lagi untuk mempertahankan posisinya untuk terpilih kembali pada periode selanjutnya. Sebagai calon kepala daerah petahana pada penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), petahana diduga melakukan penyimpangan anggaran dengan praktik politisasi anggaran (Chortareas, Logothetis, & Papandreou, 2016; Nordhaus, 1975). Keuntungan dari calon kepala daerah petahana tentu saja dia memiliki keunggulan kekuasaan yang lebih dalam mengalokasikan sumber daya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, sehingga sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah memiliki kewenangan untuk

menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD. Petahana memiliki peluang yang cukup besar untuk memanfaatkan pos – pos belanja pada proses penyusunan APBD untuk memenuhi kepentingan guna pencalonannya kembali.

Pos – pos belanja yang seringkali menjadi sasaran dari calon kepala daerah petahana adalah belanja hibah dan belanja bantuan sosial. Alokasi pada pos belanja ini digunakan sebagai sarana untuk memikat hati masyarakat agar memilih dirinya kembali dalam pemilukada yang akan datang. Alasan ini cukup mendasar karena berdasarkan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 yang merupakan revisi Permendagri Nomor 36 Tahun 2006, kedua jenis belanja ini merupakan bagian dari komponen belanja tidak langsung yang dalam penyalurannya tidak melalui program dan kegiatan, kedua jenis belanja ini juga bersifat tidak mengikat dan terus menerus (Ritonga & Alam, 2010).

Dalam upaya mengantisipasi tindakan politisasi anggaran belanja hibah dan bansos oleh kepala daerah pada Pemilukada 2015, pemerintah menerbitkan Permendagri 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bansos yang bersumber dari APBD yang diubah menjadi Permendagri 39 Tahun 2012 dengan proses pencairan hibah dan bansos yang lebih ketat daripada proses sebelumnya. Tahapan dan mekanisme proses perumusan anggaran belanja hibah dan bantuan sosial sejak tahun 2009 s.d. 2013 tidak ada perbedaan yang mendasar (Eftriani, 2014). Namun, setelah diterbitkannya Permendagri 39 Tahun 2012 penganggaran hibah dan bantuan sosial tidak lagi menggunakan sistem paket, melainkan dengan mencantumkan nama penerima, alamat penerima serta besaran nilai hibah dan bantuan sosial pada lampiran III Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Selain alokasi pada belanja hibah dan belanja bantuan sosial, pos belanja lainnya yang diduga digunakan oleh calon kepala daerah adalah alokasi pada belanja modal dan belanja barang dan jasa. Belanja modal bisa dilaksanakan dalam bentuk program pelayanan publik dan peningkatan infrastruktur, sehingga memberikan kesan bahwa roda pemerintahan yang telah dipimpin sebelumnya bisa dikatakan berhasil. Hal ini tentu saja memberikan keuntungan bagi kepala daerah petahana untuk bisa terpilih kembali, karena masyarakat menilai pemerintahan dinilai berhasil. Dengan meningkatkan belanja modal maka akan meningkatkan produktivitas. Belanja modal juga bisa digunakan oleh calon kepala daerah petahana untuk merealisasikan proyek – proyek fisiknya. Dalam kepentingannya, calon kepala daerah bisa menggunakan hubungan koneksi maupun hubungan kekerabatannya, dalam hal ini orang – orang terdekat maupun tim sukses yang akan menjadi tim kemenangannya akan diberikan plot anggaran dalam pengadaan proyek fisik, sehingga hal ini dimungkinkan bisa meraih simpati.

Berdasarkan fenomena dan permasalahan yang ada, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah terdapat perbedaan rasio alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja modal, dan belanja barang dan jasa pada periode sebelum dan pada saat pemilukada. Berikutnya, penelitian ini menguji perbedaan alokasi anggaran antara daerah petahana yang maju kembali dalam pemilukada dan petahana yang tidak mengikuti pemilukada dan pada saat pemilukada. Tujuan dari penelitian ini untuk mendapatkan bukti empiris perbedaan rasio alokasi belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja barang jasa dan belanja modal antara periode sebelum dan pada saat pemilukada.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian tinjauan pustaka terbagi menjadi dua hal yaitu pembahasan tentang proses penyusunan anggaran di pemerintah daerah dan pengembangan hipotesis.

a. Proses Penyusunan APBD

APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang berlaku pada satu tahun anggaran dimulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBD termasuk dalam peraturan pemerintah daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari DPRD. Di dalam APBD, segala rencana keuangan tahunan tercantum termasuk semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang.

Pedoman penyusunan APBD tercantum dalam Permendagri Nomor 26 Tahun 2006 yang berisi mengenai pokok-pokok kebijakan mencakup sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah, prinsip dan kebijakan penyusunan APBD, teknis penyusunan APBD, teknis penyusunan perubahan APBD, dan hal-hal khusus lainnya yang harus diperhatikan/dipedomani oleh Pemerintah Daerah dalam penyusunan kebijakan umum APBD. Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam menyusun APBD adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA)
2. Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai KUA antara pemerintah daerah dengan DPRD
3. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS)
4. Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai Prioritas Plafon Anggaran (PPA) antara pemerintah daerah dengan DPRD
5. Penyusunan dan penyampaian surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD
6. Pembahasan RKA-SKPD oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD dengan SKPD)
7. Penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD
8. Penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD

Untuk penyusunan APBD, diperlukan adanya urutan prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). PPAS adalah program program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepala setiap SKPD untuk pengajuan program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. RKA-SKPD harus menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran serta korelasi antara besarnya anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

Selanjutnya, RKA-SKPD yang telah disusun dan disepakati bersama antara kepala SKPD dan TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) digunakan sebagai dasar dalam penyusunan Raperda APBD. Raperda ini disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang nantinya disampaikan kepada Kepala Daerah. Sebelum Raperda APBD disampaikan dan dibahas dengan DPRD, Raperda tersebut harus disampaikan dan disosialisasikan kepada masyarakat yang bertujuan untuk menyampaikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD pada tahun anggaran yang direncanakan.

Raperda harus disampaikan kepada DPRD oleh Kepala Daerah paling lambat minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk dilakukan persetujuan bersama. Persetujuan bersama ini harus terlaksana paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran yang dibahas dimulai. Setelah persetujuan bersama, Kepala Daerah menyiapkan rancangan peraturan Kepala Daerah tentang APBD yang harus disertai pula dengan nota keuangan. Raperda APBD ini dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah setelah mendapat pengesahan dari Gubernur.

b. Pengembangan hipotesis

Penelitian ini menggunakan teori *political budget cycles* dalam menjelaskan perilaku penggunaan anggaran di sekitar tahun pemilihan umum. Teori ini dikemukakan oleh Nordhaus (1975) yang berargumen bahwa politisi yang menduduki jabatan sebagai kepala daerah yang akan maju kembali dalam pemilihan umum (petahana) akan menggunakan kebijakan ekonomi untuk menunjukkan kinerja mereka. Petahana menggunakan anggaran sebagai sinyal mengenai kinerja mereka. Dengan menggunakan anggaran yang lebih banyak, petahana dapat membuat program kerja yang lebih banyak. Program kerja yang lebih banyak diharapkan memberikan dampak yang lebih banyak kepada warga negara. Dengan demikian, pada saat pemilihan umum, petahana akan menunjukkan bahwa program kerja mereka menjangkau lapisan yang lebih banyak. Petahana menunjukkan bahwa mereka mempunyai kinerja yang baik. Hal ini diharapkan akan memberikan dampak positif kepada para pemilih. Dengan demikian, petahana mengharapkan pemilih akan mempunyai persepsi positif

terhadap kinerja mereka, sehingga petahana mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk dipilih kembali.

Penelitian mengenai dampak pemilihan umum terhadap anggaran di sekitar tahun pemilihan umum telah banyak dilakukan (Efthyvoulou, 2012; Klomp & De Haan, 2013a, 2013b; Sáez, 2016). Efthyvoulou (2012) melakukan pengujian mengenai dampak pemilihan umum terhadap kebijakan anggaran dengan menggunakan sampel negara di Eropa. Penelitian mereka secara spesifik fokus pada pengaruh petahana yang maju pada pemilihan umum berikutnya terhadap kebijakan anggaran. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa pemilihan umum berpengaruh signifikan terhadap anggaran belanja dan anggaran pendapatan. Petahana di Eropa melakukan tindakan menggunakan anggaran untuk kepentingan proses pemilihan ulang. Petahana berharap bahwa tindakan mereka akan memperbesar probabilitas dipilih kembali oleh pemegang hak suara. Hasil ini sejalan dengan penelitian Alt, Lassen, dan Wehner (2014) yang juga membuktikan bahwa di Eropa terjadi penggunaan kebijakan fiskal dan transparansi anggaran yang lebih rendah untuk kepentingan pemilihan ulang. Hasil Efthyvoulou (2012) dan Alt et al. (2014) mengkonfirmasi Nordhaus (1975) tentang *political budget cycles*. Akan tetapi, penelitian Klomp dan de Haan (2013a, 2013b) menunjukkan bahwa keberadaan *political budget cycles* sangat tergantung pada kondisi negaranya dan dampak pemilihan umum terhadap kebijakan anggaran hanya berlaku untuk jangka pendek.

Chortareas et al. (2016) menguji fenomena pemanfaatan anggaran saat terjadi pemilihan umum di Yunani. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat bukti yang kuat terjadi manipulasi anggaran karena adanya pemilihan umum. Terjadi peningkatan pengeluaran dan membengkaknya jumlah pinjaman. Dengan kata lain, petahana mencoba melakukan usaha memberikan sinyal yang baik mengenai kinerja mereka dengan menunjukkan peningkatan pengeluaran pemerintah. Sinyal ini diharapkan memberikan dampak positif terhadap kemungkinan terpilih kembali. Akan tetapi, manipulasi anggaran untuk memperkuat posisi petahana saat pemilihan ulang mempunyai dampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi. Skouras dan Christodoulakis (2014) menunjukkan bahwa Yunani mengalami kehilangan pendapatan sebesar 8% dari produk domestik bruto (PDB) negara tersebut.

Penelitian mengenai perilaku penggunaan anggaran untuk memperoleh suara dalam proses pemilihan umum juga terjadi di Portugis (Aidt, Veiga, & Veiga, 2011). Penelitian ini menunjukkan bahwa petahana semakin agresif apabila margin untuk memenangkan pemilu nilainya kecil. Petahana berusaha mendongkrak usaha mereka melalui kebijakan anggaran. Sakurai dan Menezes-Filho (2011) juga menemukan bahwa anggaran belanja meningkat signifikan karena adanya pemilihan umum di Brasil. Sebaliknya, anggaran untuk investasi mengalami penurunan. Petahana berusaha mendongkrak anggaran biaya untuk meningkatkan probabilitas terpilih kembali. Selanjutnya, Klein dan Sakurai (2015) menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang signifikan antara petahana yang masih mempunyai hak untuk maju lagi dengan petahana yang sudah tidak boleh mencalonkan diri lagi. Petahana yang masih mempunyai kemungkinan untuk maju akan mengurangi pajak yang ditarik dari pembayar pajak. Alesina dan Paradisi (2017) menemukan politisi di Italia memanfaatkan diskresinya untuk menetapkan pajak kepemilikan properti yang rendah pada saat mendekati pemilihan ulang. Dengan menetapkan nilai pajak yang lebih rendah, mereka dapat menarik simpati dari pembayar pajak. Dengan harapan, pembayar pajak yang mempunyai hak suara akan menggunakan haknya dengan memilih petahana (Alesina & Paradisi, 2017; Klein & Sakurai, 2015).

Penelitian mengenai *political budget cycles* juga telah dilakukan oleh beberapa peneliti (Ritonga & Alam, 2010; Setiawan & Rizkia, 2017; Winoto & Falikhatun, 2015). Setiawan dan Rizkia (2017) menunjukkan bahwa terdapat *political budget cycles* saat tahun pemilukada. Ada peningkatan terhadap penggunaan anggaran belanja. Di lain pihak, Winoto dan Falikhatun (2015) tidak menemukan adanya peningkatan anggaran belanja pada periode sebelum pemilihan umum. Sedangkan Ritonga dan Alam (2010) menunjukkan bahwa petahana akan berusaha memanfaatkan diskresinya supaya terpilih kembali.

Penyelenggaraan pemilukada tahun 2015 berakibat pada perubahan besaran alokasi anggaran belanja, terutama bagi daerah yang kepala daerahnya kembali mencalonkan dirinya sebagai calon petahana dalam pemilukada. Berdasarkan data yang diperoleh dari Lingkaran Survei Indonesia (LSI), kepala daerah yang masih memerintah (petahana) memiliki peluang yang cukup besar untuk kembali memenangkan pemilukada. Peluang untuk terpilih kembali dalam pelaksanaan pemilukada oleh calon kepala daerah petahana diperoleh melalui keuntungan langsung dan tidak langsung.

Keuntungan langsung yang diperoleh oleh kepala daerah yang masih menjabat adalah dalam hal popularitas, dalam hal kepala daerah merupakan tokoh yang sudah dikenal oleh masyarakat pemilih. Sedangkan, keuntungan tidak langsung adalah aktivitas dari kepala daerah sebagai calon petahana. Aktivitas seperti penyerahan bantuan, kunjungan ke daerah, mengenalkan diri di acara – acara kemasyarakatan atau perayaan hari besar agama bisa digunakan sebagai media untuk lebih mendekatkan dan mengenalkan diri kepada masyarakat. Dugaan bahwa dana APBD dimanfaatkan untuk sosialisasi atau kampanye diri dari petahana sangatlah besar karena dia memiliki kewenangan sebagai pengguna anggaran.

Perilaku oportunistik calon kepala daerah petahana dalam proses penyusunan APBD menjelang dilaksanakannya pemilukada dalam rangka meningkatkan kemungkinan terpilih kembali (Alesina & Paradisi, 2017; Chortareas et al., 2016; Klein & Sakurai, 2015; Sakurai & Menezes-Filho, 2011). Calon petahana menggunakan kekuasaannya untuk memanfaatkan pos – pos belanja dalam penyusunan APBD demi kepentingannya. Belanja hibah dan bantuan sosial merupakan pos belanja yang dipakai oleh calon petahana untuk memikat hati masyarakat pemilih untuk mendapatkan dukungan suara (Ritonga & Alam, 2010). Menurut Permendagri 59 Tahun 2007 yang merupakan perubahan dari Permendagri 13 Tahun 2006, belanja hibah dan bantuan sosial merupakan bagian dari belanja tidak langsung yang dalam penyalurannya tidak harus melalui program dan kegiatan serta tidak memiliki target kinerja tertentu, sehingga dalam pengalokasiannya cenderung subyektif (untuk kepentingan politis) dan untuk realisasi belanjanya berdasarkan atas inisiatif bupati/walikota yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

Alokasi belanja hibah, bantuan sosial, belanja modal, belanja barang dan jasa pada daerah merupakan anggaran yang mempunyai probabilitas digunakan oleh kepala daerah pada saat pemilukada. Petahana dapat memilih untuk menggunakan diskresinya saat pemilukada dengan harapan memberikan manfaat bagi mereka. Hal ini akan sangat berguna apabila petahana tersebut mencalonkan diri lagi pada pemilukada. Oleh karena itu, penelitian ini menduga akan terdapat perbedaan rata-rata belanja hibah, belanja sosial, belanja barang dan jasa dan belanja modal pada saat pemilukada dengan periode sebelum pemilukada.

Berdasarkan revidu penelitian sebelumnya maka hipotesis dalam penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut:

- H_{a1} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja hibah daerah antara sebelum dan saat pemilukada.
- H_{a2} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja bantuan sosial daerah antara sebelum dan saat pemilukada.
- H_{a3} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja modal daerah antara sebelum dan saat pemilukada.
- H_{a4} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja barang dan jasa antara sebelum dan saat pemilukada.

Selanjutnya, penelitian ini juga menguji dampak petahana yang memutuskan untuk maju ke periode kedua dan petahana yang tidak maju di pemilukada pada tahun 2015.

- H_{a5} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja hibah daerah, yang petahana memutuskan untuk maju (tidak maju) ke periode berikutnya, antara sebelum dan saat pemilukada
- H_{a6} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja bantuan sosial daerah, yang petahana memutuskan untuk maju (tidak maju) ke periode berikutnya, antara sebelum dan saat pemilukada.

- H_{a7} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja modal daerah, yang petahana memutuskan untuk maju (tidak maju) ke periode berikutnya, antara sebelum dan saat pemilukada.
- H_{a8} : Ada perbedaan antara rata – rata proporsi belanja barang dan jasa, yang petahana memutuskan untuk maju (tidak maju) ke periode berikutnya, antara sebelum dan saat pemilukada.

3. METODE PENELITIAN

a. Definisi Operasional Variabel

Variabel dalam penelitian ini terdiri dari:

(1) Belanja Hibah

Belanja hibah merupakan pemberian dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah dalam penelitian ini merupakan alokasi belanja hibah dalam APBD untuk tahun anggaran 2014 – 2015 pada Kabupaten/Kota yang petahananya bermaksud mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada dan Kabupaten/Kota yang petahananya tidak bermaksud untuk mencalonkan dirinya kembali untuk mengikuti pemilukada. Proporsi belanja hibah diukur dengan membandingkan alokasi anggaran belanja hibah dengan total belanja daerah, dengan menggunakan satuan persentase (%). Rumus untuk menghitung proporsi belanja hibah adalah sebagai berikut: $PBH = (BH : TBD) \times 100\%$. PBH adalah proporsi belanja hibah, sedangkan BH dan TBD adalah belanja hibah dan total belanja daerah.

(2) Belanja Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial merupakan pemberian bantuan yang bersifat sosial kemasyarakatan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada kelompok/anggota masyarakat, dan partai politik. Belanja bantuan sosial dalam penelitian ini adalah alokasi belanja bantuan sosial dalam APBD untuk tahun anggaran 2014 – 2015 pada Kabupaten/Kota yang petahananya bermaksud untuk mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada dan Kabupaten/Kota yang petahananya tidak bermaksud untuk mengikuti pemilukada kembali. Proporsi belanja bantuan sosial diukur dengan membandingkan alokasi anggaran belanja bantuan sosial dengan total belanja daerah dengan satuan persentase (%). Rumus untuk menghitung proporsi belanja bantuan sosial adalah sebagai berikut : $PBS = (BBS : TBD) \times 100\%$. PBS adalah proporsi belanja bantuan sosial, sedangkan BBS dan TBD adalah belanja bantuan sosial dan total belanja daerah.

(3) Belanja Modal

Belanja modal merupakan pengeluaran anggaran untuk memperoleh atau menambah manfaat dari nilai aset tetap/atau aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu tahun, memenuhi batasan minimal kapitalisasi dan dipergunakan untuk kepentingan umum. Belanja modal dalam penelitian ini adalah alokasi belanja modal dalam APBD untuk tahun anggaran 2014 – 2015 pada Kabupaten/Kota yang petahananya bermaksud untuk mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada dan Kabupaten/Kota yang petahananya tidak bermaksud untuk mengikuti pemilukada kembali. Proporsi belanja modal diukur dengan membandingkan alokasi anggaran belanja modal dengan total belanja daerah dengan satuan persentase (%). Rumus untuk menghitung proporsi belanja modal adalah sebagai berikut: $PBM = (BM : TBD) \times 100\%$. PBM adalah proporsi belanja modal, sedangkan BM dan TBD adalah belanja modal dan total belanja daerah.

(4) Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa merupakan pengeluaran untuk pembelian barang dan/atau jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat diluar kriteria belanja bantuan sosial serta belanja perjalanan. Belanja barang dan jasa dalam penelitian ini adalah alokasi belanja barang dan jasa dalam APBD

untuk tahun anggaran 2014 – 2015 pada Kabupaten/Kota yang petahananya bermaksud untuk mencalonkan dirinya kembali dalam pemilukada dan Kabupaten/Kota yang petahananya tidak bermaksud untuk mengikuti pemilukada kembali. Proporsi belanja modal diukur dengan membandingkan alokasi anggaran belanja barang dan jasa dengan total belanja daerah dengan satuan persentase (%). Rumus untuk menghitung proporsi belanja hibah adalah sebagai berikut: $PBBJ = (BBJ : TBD) \times 100\%$. PBBJ adalah proporsi belanja barang dan jasa, sedangkan BBJ dan TBD adalah belanja barang dan dan jasa dan total belanja daerah.

(5) Petahana

Petahana didefinisikan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dalam penelitian ini, petahana adalah kepala daerah dari Kabupaten/Kota yang masih menjabat pada tahun 2014 dan ingin mencalonkan dirinya kembali sebagai kepala daerah untuk masa jabatan pada periode selanjutnya yaitu dalam pelaksanaan pemilukada tahun 2015.

b. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa yang menyelenggarakan pemilukada pada tanggal 9 Desember 2015. Pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini sebanyak 52 Kabupaten/Kota di Pulau Jawa. Penelitian ini menggunakan data pengamatan selama 2 tahun, yaitu tahun 2014 dan 2015. Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data sekunder yang meliputi: (1) Data pelaksanaan pemilukada Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2015 yang bersumber dari Komisi Pemilihan Umum (KPU); (2) Data status kepala daerah Kabupaten/Kota yang bersumber dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); (3) Data alokasi belanja hibah, bantuan sosial, belanja modal dan belanja barang jasa dalam APBD Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun Anggaran 2014 – 2015 yang bersumber dari Direktorat Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

c. Metode Analisis Data

Penelitian ini melakukan perbandingan antara anggaran daerah pada periode sebelum pemilukada dan pada saat pemilukada. Selanjutnya, penelitian ini membandingkan alokasi anggaran daerah yang dipimpin oleh petahana yang maju dalam pemilukada dan alokasi anggaran daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada sebelum dan pada saat pemilukada. Perbandingan ini dilakukan dengan cara membandingkan rata – rata proporsi belanja sebelum dan pada saat pemilukada dengan menggunakan uji *paired sample t-test*.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

a. Statistik Deskriptif

Tabel 1 berikut ini menunjukkan statistik deskriptif penelitian ini yang mencakup mean, standar deviasi, nilai minimal dan nilai maksimal untuk belanja hibah, belanja sosial, belanja modal, dan belanja barang dan jasa. Data statistik deskriptif ini disajikan berdasarkan data total yang selanjutnya dibagi menjadi data deskriptif untuk tahun 2014 dan 2015.

Tabel 1 menunjukkan bahwa rata-rata belanja hibah secara total mengalami peningkatan pada saat pemilukada. Hal ini konsisten pada daerah yang dipimpin oleh petahana yang mengikuti pemilukada dan daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada. Selanjutnya, Tabel 1 menunjukkan bahwa bantuan sosial pada saat pemilukada mengalami penurunan dibandingkan dengan belanja sosial pada setahun sebelum pemilukada. Hal ini mengindikasikan Kepala Daerah di Jawa mengurangi belanja sosial pada saat pemilukada. Dari Tabel 1 juga dapat dilihat bahwa belanja barang dan jasa mengindikasikan adanya penurunan. Nilai belanja barang dan jasa pada saat pemilukada lebih sedikit dibandingkan dengan belanja barang dan jasa pada periode sebelum pelaksanaan pemilukada. Selanjutnya, belanja modal pada saat pemilukada mempunyai nilai yang lebih sedikit dibandingkan dengan belanja modal pada periode sebelum pemilukada. Hal

ini menunjukkan indikasi penurunan pengeluaran pemerintah untuk meningkatkan modal. Perilaku alokasi biaya pada saat pemilukada berdasarkan Tabel 1 menunjukkan pola yang sama antara petahana yang mengikuti pemilukada dan petahana yang tidak mengikuti pemilukada. Hal ini konsisten pada keempat akun: belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Tabel-1: Statistik Deskriptik

	Total		Petahana yang mengikuti pemilukada		Petahana yang tidak mengikuti pemilukada	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
PBH						
Mean	2,22511	3,02008	2,3072	3,0583	2,08253	2,95358
Std Dev	1,654452	1,584932	1,55884	1,47133	1,8443	1,805936
Min	0,336	0,583	0,3361	1,039	0,463	0,583
Max	7,475	7,708	5,6631	6,7423	7,475	7,708
PBS						
Mean	0,74288	0,51846	0,73455	0,418211	0,75737	0,48368
Std Dev	0,556809	0,41283	0,53848	0,418211	0,58512	0,412233
Min	0,02	0,01	0,02	0,01	0,06	0,02
Max	2,1	1,5	2,1	1,5	1,93	1,48
PBBJ						
Mean	18,7194	18,30192	19,17394	18,61667	17,93	17,7553
Std Dev	5,453161	4,997046	5,616225	5,216682	5,209948	4,676812
Min	9	7,4	9	7,4	9,49	10,7
Max	30,33	31,53	30,33	31,53	27,74	28,6
PBM						
Mean	19,21231	17,20827	19,25788	17,32121	19,13316	17,01211
Std Dev	6,600407	6,401026	6,778366	6,569839	6,460852	6,26839
Min	9	8,91	9	8,91	10,12	9,31
Max	42,26	40,67	42,26	40,67	35,76	34,17
N	52	52	33	33	19	19

PBH = proporsi belanja hibah, PBS = proporsi belanja bantuan sosial, PBBJ = proporsi belanja barang dan jasa, PBM = proporsi belanja modal. Data-data di atas disajikan dalam bentuk proporsi (persentase).

Sumber: Dari hasil pengolahan data APBD 2014 dan 2015

Pengujian Hipotesis Pertama dan Kelima

Tabel-2: Perbandingan Belanja Hibah antara periode sebelum Pemilukada dan Saat Pemilukada

	Total	Petahana yang mengikuti pemilukada	Petahana yang tidak mengikuti Pemilukada
PBH 2014	2,2254	2,3072	2,0825
PBH 2015	3,0194	3,0583	2,9535
t_{hitung}	-2,449	-4,486	-2,297
Sig. (2-tailed)	0,007 ^a	0,000 ^a	0,017 ^b

^asignifikan pada 1%, ^bsignifikan pada 5%. PBH = proporsi belanja hibah

Sumber: Dari hasil pengolahan data APBD 2014 dan 2015

Tabel 2 menunjukkan bahwa rata-rata belanja hibah pada saat pelaksanaan pemilukada mempunyai nilai yang lebih besar dibandingkan dengan periode sebelum pemilukada. Perbedaan ini signifikan secara statistik. Hasil ini menunjukkan bahwa petahana meningkatkan belanja hibah

pada saat pelaksanaan pemilukada. Hasil di Tabel 2 menunjukkan nilai rata – rata untuk proporsi belanja hibah daerah petahana yang maju pemilukada pada saat pemilukada sebesar 3,0583 dan proporsi belanja hibah untuk daerah petahana sebelum pemilukada adalah sebesar 2,3072. Hasil pengujian menunjukkan terdapat perbedaan signifikan antara periode sebelum pemilukada dan saat pemilukada. Hal ini menunjukkan bahwa pada daerah petahana yang mengikuti pemilukada proporsi belanja hibah pada saat pemilukada lebih besar dibandingkan dengan sebelum pemilukada. Petahana yang bertarung di pemilukada menggunakan diskresinya untuk meningkatkan belanja hibah saat tahun pemilukada.

Sedangkan, untuk daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada pada saat pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 2,9535 dan sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata 2,0825. Rata-rata ini memiliki perbedaan yang signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa pada daerah petahana yang tidak mengikuti pemilukada proporsi belanja hibah pada saat pemilukada lebih tinggi dibandingkan dengan sebelum pemilukada. Hasil ini sejalan dengan pengujian untuk daerah yang dipimpin oleh petahana yang bertarung lagi di pemilukada.

Dengan demikian, H_{a1} diterima yang artinya ada perbedaan antara proporsi belanja hibah antara periode sebelum dan saat pelaksanaan pemilukada. Hasil ini konsisten pada pengujian secara total dan juga pada saat pengujian untuk daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang mengikuti pemilukada dan kepala daerah yang tidak mengikuti pemilukada. Jadi, pada saat pemilukada kepala daerah yang memegang kendali menggunakan diskresinya untuk meningkatkan belanja hibah.

Pengujian Hipotesis Kedua dan Keenam

Tabel-3: Perbandingan Belanja Bantuan Sosial antara periode sebelum Pemilukada dan Saat Pemilukada

	Total	Petahana yang mengikuti pemilukada	Petahana yang tidak mengikuti Pemilukada
PBS 2014	0,7429	0,7345	0,7573
PBS 2015	0,5185	0,5384	0,4836
t_{hitung}	2,335	3,098	2,246
Sig. (2-tailed)	0,011 ^b	0,002 ^a	0,018 ^b

^asignifikan pada 1%, ^bsignifikan pada 5%. PBS = proporsi belanja bantuan sosial

Sumber: Dari hasil pengolahan data APBD 2014 dan 2015

Tabel 3 menunjukkan belanja sosial pada saat pemilukada lebih kecil dibandingkan dengan belanja sosial pada periode sebelumnya. Hasil pengujian ini signifikan, sehingga dapat dikatakan bahwa Kepala Daerah pada saat pemilukada justru mengurangi bantuan sosial. Hasil pengujian ini juga konsisten untuk pengujian pada daerah yang dipimpin oleh petahana yang maju lagi saat pemilukada dan petahana yang tidak mengikuti pemilukada. Tabel 3 menunjukkan nilai rata – rata untuk proporsi belanja bantuan sosial daerah petahana yang maju pemilukada pada saat pemilukada sebesar 0,5384 dan proporsi belanja bantuan sosial untuk daerah petahana sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 0,7345. Hal ini menunjukkan bahwa pada daerah petahana yang maju pemilukada proporsi belanja bantuan sosial pada saat pemilukada lebih kecil dibandingkan dengan sebelum pemilukada. Hal ini menarik karena petahana yang maju dalam pemilukada justru mengurangi bantuan sosial saat tahun terjadinya pemilukada.

Sedangkan, daerah petahana yang tidak mengikuti pemilukada pada saat pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 0,4837 dan sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata 0,7574. Hal ini menunjukkan bahwa pada daerah nonpetahana proporsi belanja bantuan sosial pada saat pemilukada lebih kecil dibandingkan dengan sebelum pemilukada. Hasil ini juga menunjukkan adanya penurunan bantuan sosial saat tahun terjadinya pemilukada di daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada.

Dengan demikian, H_{a2} diterima yang artinya bahwa ada perbedaan proporsi belanja bantuan sosial antara periode sebelum pemilukada dan saat pemilukada. Hasil ini konsisten antara daerah

yang dipimpin oleh petahana yang maju dalam pemilukada dan petahana yang tidak mengikuti pemilukada.

Pengujian Hipotesis Ketiga dan Ketujuh

Tabel-4: Perbandingan Belanja Barang dan Jasa antara periode sebelum Pemilukada dan Saat Pemilukada

	Total	Petahana yang mengikuti pemilukada	Petahana yang tidak mengikuti Pemilukada
PBBJ 2014	18,7194	19,1739	17,9300
PBBJ 2015	18,3019	18,6166	17,7552
t_{hitung}	0,407	1,315	0,206
Sig. (2-tailed)	0,342	0,099 ^c	0,419

^asignifikan pada 5%, ^bsignifikan pada 10%, ^csignifikan pada 10%. PBBJ = proporsi belanja barang dan jasa
Sumber: Dari hasil pengolahan data APBD 2014 dan 2015

Hasil pengujian untuk belanja barang dan jasa antar periode sebelum dan saat pemilukada menunjukkan hasil yang tidak signifikan. Hasil ini menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara belanja barang dan jasa pada periode sebelum dan pada saat pelaksanaan pemilukada. Akan tetapi, pengujian belanja barang dan jasa memperoleh hasil yang berbeda untuk pengujian dengan mempertimbangkan apakah kepala daerah maju dalam pemilukada atau tidak. Hasil pengujian hipotesis alternatif ketiga menunjukkan nilai rata – rata untuk belanja barang dan jasa daerah petahana yang maju kedua kali pada saat pemilukada sebesar 18,6167 dan proporsi belanja barang dan jasa untuk daerah petahana sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 19,1739. Hasil ini signifikan pada tingkat 10%. Hasil ini menunjukkan ada perbedaan yang signifikan antara periode sebelum pemilukada dan saat pemilukada untuk daerah yang dipimpin oleh petahana yang maju dalam pemilukada. Sedangkan, daerah petahana yang tidak mengikuti pemilukada pada saat pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 17,7553 dan sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata 17,9300. Hasil pengujian dengan menggunakan uji beda rata-rata tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Oleh karena itu, Tabel 4 ini juga menunjukkan tidak ada perbedaan signifikan antara periode sebelum dan saat pemilukada pada daerah yang dipimpin oleh petahana yang tidak mengikuti pemilukada.

Hasil pengujian di Tabel 4 menunjukkan bahwa ada perbedaan perilaku antara kepala daerah yang maju mengikuti pemilukada dan kepala daerah yang tidak mengikuti pemilukada. Petahana yang mengikuti pemilukada menggunakan diskresinya untuk mengurangi belanja barang dan jasa, sedangkan petahana yang tidak maju dalam pemilukada tidak memanfaatkan diskresinya dalam hal belanja barang dan jasa.

Pengujian Hipotesis Keempat dan Kedelapan

Tabel-5: Perbandingan Belanja Modal antara periode sebelum Pemilukada dan Saat Pemilukada

	Total	Petahana yang mengikuti pemilukada	Petahana yang tidak mengikuti Pemilukada
PBM 2014	19,2123	19,2578	19,1331
PBM 2015	17,2083	17,3212	17,0121
t_{hitung}	1,572	3,252	1,962
Sig. (2-tailed)	0,059 ^c	0,001 ^a	0,032 ^b

^asignifikan pada 1%, ^bsignifikan pada 5%, ^csignifikan pada 10%. PBM = proporsi belanja modal
Sumber: Dari hasil pengolahan data APBD 2014 dan 2015

Tabel 5 menunjukkan bahwa terdapat perbedaan rata-rata belanja modal pada saat periode sebelum dan pada saat pelaksanaan pemilukada. Kepala daerah mengurangi belanja modal pada saat pemilukada dibandingkan dengan belanja modal pada saat sebelum pemilukada. Selanjutnya, Tabel 5 menunjukkan nilai rata – rata untuk proporsi belanja modal daerah petahana yang mengikuti pemilukada pada saat pemilukada sebesar 17,3212 dan proporsi belanja modal untuk daerah petahana sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 19,2578. Hal ini menunjukkan

bahwa pada daerah petahana yang mengikuti pemilukada proporsi belanja modal pada saat pemilukada lebih kecil dibandingkan dengan sebelum pemilukada. Petahana mengurangi belanja modal saat terjadinya pemilukada.

Sedangkan untuk daerah non petahana pada saat pemilukada memiliki nilai rata – rata sebesar 17,0121 dan sebelum pemilukada memiliki nilai rata – rata 19,1331. Hal ini menunjukkan bahwa pada daerah petahana yang tidak mengikuti pemilukada proporsi belanja modal pada saat pemilukada juga menggunakan diskresinya untuk mengurangi belanja modal. Oleh karena itu, hasil di Tabel 5 mengkonfirmasi hipotesis bahwa terdapat perbedaan antara belanja modal saat pemilukada dan pada periode sebelum pemilukada.

b. Pembahasan

Hasil pengujian hipotesis menunjukkan bahwa terdapat tiga hipotesis yang diterima, yaitu terdapat perbedaan belanja bantuan hibah, belanja sosial, dan belanja modal antara periode sebelum pemilukada dan saat pemilukada. Kepala daerah menggunakan diskresinya untuk meningkatkan belanja hibah pada saat pemilukada dan menurunkan belanja sosial dan belanja modal pada saat pemilukada. Hal ini menarik karena kepala daerah menggunakan diskresinya secara berbeda. Kepala daerah lebih memilih fokus pada pemberian hibah pada saat pemilukada. Mereka berharap pemberian hibah pada saat pemilukada akan memberikan dampak positif terhadap kinerja mereka, sehingga calon pemilih akan memberikan suara kepada mereka jika petahana maju kembali atau memberikan kesan kepada masyarakat mengenai prestasi kepala daerah tersebut jika dia tidak maju dalam pemilukada. Hasil ini mengkonfirmasi teori *political budget cycles* yang dikemukakan oleh Nordhaus (1975). Jadi, petahana memang menggunakan diskresinya pada saat pemilukada dalam rangka meningkatkan kinerja mereka. Selain itu, penelitian ini juga mengkonfirmasi penelitian terdahulu seperti Alt et al. (2014), Chortareas et al. (2016), Efthyvoulou (2012) dan Sáez (2016) yang menunjukkan keberadaan *political budget cycles* di berbagai negara saat terjadi pemilihan umum.

Selain itu, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kepala daerah justru menurunkan belanja sosial dan belanja modal pada saat pemilukada. Petahana menganggap kebijakan yang terkait dengan belanja hibah diharapkan memberikan dampak yang lebih besar, sehingga mereka memilih untuk mengurangi belanja modal dan belanja sosial. Selain itu, belanja modal memberikan dampak secara jangka yang lebih panjang padahal mereka menginginkan dampak yang lebih cepat, sehingga mereka tidak fokus pada penggunaan belanja modal. Hasil penelitian ini sejalan dengan Kis-Katos and Sjahrir (2017), Setiawan dan Rizkia (2017), Sjahrir et al. (2013) dan Ritonga dan Alam (2010) yang menunjukkan bahwa kepala daerah di Indonesia menggunakan diskresinya pada saat pemilukada.

Pos belanja hibah dan bantuan sosial yang digunakan oleh kepala daerah petahana cukup beralasan, karena kedua jenis belanja ini dalam Permendagri 59 Tahun 2007 yang merupakan perubahan dari Permendagri 13 Tahun 2006, kedua jenis belanja ini dalam penyalurannya tidak melalui program dan kegiatan serta tidak memiliki target kinerja tertentu. Pelaksanaannya mempunyai subyektifitas yang tinggi.

Hasil penelitian ini menunjukkan perilaku yang berbeda antara petahana yang maju dalam pemilukada dan yang tidak mengikuti pemilukada dalam hal penggunaan belanja barang dan jasa saat pemilukada. Petahana yang maju dalam pemilukada menggunakan diskresinya untuk mengurangi belanja barang dan jasa, sedangkan petahana yang tidak maju dalam pemilukada tidak memanfaatkan diskresinya dalam hal belanja barang dan jasa. Hasil ini menunjukkan petahana yang mengikuti pemilukada lebih agresif dalam menggunakan anggaran saat pemilukada. Petahana mengharapkan bahwa penggunaan alokasi anggaran untuk mendukung program mereka, terutama peningkatan hibah, akan memberikan nilai positif. Hal ini diharapkan akan meningkatkan kemungkinan terpilih kembali sebagai kepala daerah. Hasil ini konsisten dengan Alesina dan Paradisi (2017), Chortareas et al. (2016), Klein dan Sakurai (2015), dan Sakurai dan Menezes-Filho (2011).

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

a. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa kepala daerah menggunakan diskresinya saat tahun pemilukada. Hal ini terbukti dengan adanya perbedaan alokasi belanja hibah, bantuan sosial dan belanja modal antara periode sebelum pemilukada dan saat pelaksanaan pemilukada. Kepala daerah memfokuskan pada peningkatan anggaran untuk belanja hibah dengan mengorbankan belanja sosial dan belanja modal. Selain itu, kepala daerah yang mengikuti pemilukada untuk jabatan kedua bertindak lebih agresif dengan menurunkan anggaran belanja barang dan jasa, sedangkan kepala daerah yang tidak ikut bertarung pada pemilukada tidak menggunakan diskresinya dalam hal belanja barang dan jasa. Hasil penelitian ini mengkonfirmasi dugaan bahwa kepala daerah melakukan tindakan oportunist pada saat pemilukada dalam rangka meningkatkan citra positif bagi dirinya. Hal ini sesuai dengan teori *political budget cycles*. Penelitian ini juga menemukan bahwa petahana yang maju dan yang tidak maju dalam petahana tetap menggunakan diskresinya dalam alokasi anggaran, yaitu belanja hibah, belanja sosial dan belanja modal.

Penelitian ini mengindikasikan terjadinya diskresi oleh kepala daerah pada saat pemilukada. Akan tetapi, proses alokasi anggaran juga dipengaruhi oleh anggota dewan di DPRD. Oleh karena itu, penelitian berikutnya dapat mengkaitkan antara komposisi partai politik di DPRD dan kebijakan alokasi anggaran saat pemilukada. Selain itu, di Indonesia saat ini kepala daerah yang mempunyai hubungan darah dengan kepala daerah sebelumnya atau kepala daerah di tempat lainnya, hal ini menunjukkan adanya “dinasti politik” di Indonesia. Penelitian berikutnya dapat mengkaitkan fenomena ini dengan penggunaan alokasi anggaran pada saat pemilukada.

b. Implikasi

Implikasi penelitian ini adalah sebaiknya pemerintah pusat memberikan perhatian yang lebih terhadap penggunaan anggaran daerah saat terjadi pemilukada. Hal ini diharapkan akan mempersempit ruang gerak kepala daerah bertindak oportunist dalam memanfaatkan anggaran untuk kepentingan dirinya. Perhatian lebih diberikan kepada kepala daerah yang mengikuti pemilukada untuk jabatan berikutnya. Akun yang menjadi perhatian adalah belanja hibah, belanja sosial dan belanja modal.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Aidt, T. S., Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public Choice*, 148(1), 21-44. doi:10.1007/s11127-010-9644-3
- Alesina, A., & Paradisi, M. (2017). Political budget cycles: Evidence from Italian cities. *Economics & Politics*, 29(2), 157-177. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12091>
- Alt, J., Lassen, D. D., & Wehner, J. (2014). It Isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe. *British Journal of Political Science*, 44(4), 707-716. doi:10.1017/S0007123414000064
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's Municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1 - 13. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.02.001>
- Efthvoulou, G. (2012). Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures. *Public Choice*, 153(3), 295-327. doi:10.1007/s11127-011-9795-x
- Eftriani, Z. (2014). *Proses Perumusan Anggaran Belanja Hibah dan Bantuan Sosial APBD Provinsi Kepulauan Bangka Belitung* (Magister thesis), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Kis-Katos, K., & Sjahrir, B. S. (2017). The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, 45(2), 344-365. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2017.03.003>
- Klein, F. A., & Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, 21-36.
- Klomp, J., & De Haan, J. (2013a). Do political budget cycles really exist? *Applied Economics*, 45(3), 329-341. <https://doi.org/10.1080/00036846.2011.599787>
- Klomp, J., & De Haan, J. (2013b). Political budget cycles and election outcomes. *Public Choice*, 157(1-2), 245-267.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The review of economic studies*, 42(2), 169-190.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (2005)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 (2007)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 (2006)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 (2007)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 (2011)
- Ritonga, I. T., & Alam, M. I. (2010). Apakah Incumbent Memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Untuk Mencalonkan Kembali Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). *Simposium Nasional Akuntansi*, 13.
- Sáez, L. (2016). The Political Budget Cycle and Subnational Debt Expenditures in Federations: Panel Data Evidence from India. *Governance*, 29(1), 47-65. doi:10.1111/gove.12130
- Sakurai, S. N., & Menezes-Filho, N. (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1), 233-247. doi: 10.1007/s11127-010-9654-1
- Setiawan, D., & Rizkia, F. (2017). Political Budget Cycles In Municipalities: Evidence From Indonesia. *International Journal of Business and Society*, 18(3), 533-546.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2013). Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342-345.
- Sjahrir, B. S., Kis-Katos, K., & Schulze, G. G. (2014). Administrative Overspending in Indonesian Districts: The Role of Local Politics. *World Development*, 59, 166-183. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.008>
- Skouras, S., & Christodoulakis, N. (2014). Electoral misgovernance cycles: evidence from wildfires and tax evasion in Greece. *Public Choice*, 159(3-4), 533-559. doi:10.1007/s11127-013-0071-0
- Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 (2004)
- Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2015 (2015)
- Winoto, A. H., & Falikhatun, F. (2015). Indikasi penyalahgunaan discretionary fund dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjelang Pemilukada 2015. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 12(1), 75-91.