

BAB II

KAJIAN TEORITIK

A. Deskripsi Konseptual

1. Teori Keagenan

Teori keagenan digunakan untuk menganalisis susunan perjanjian diantara dua atau lebih individu (prinsipal dan agen), kelompok atau organisasi. Menurut Eisenhardt (1989) teori keagenan dilandasi oleh tiga asumsi utama, yaitu :

a. Asumsi sifat manusia

Teori keagenan tentang asumsi sifat manusia menyatakan adanya sifat alamiah manusia yang memiliki sifat yang lebih mementingkan diri sendiri (*self interest*), memiliki keterbatasan dalam berpikir secara rasional (*bounded rationality*), dan sering tidak mau mengambil risiko (*risk aversion*).

Berdasarkan asumsi sifat dasar manusia tersebut, prinsipal kemungkinan besar akan bertindak mengutamakan kepentingan pribadinya. Hal ini akan menimbulkan adanya konflik kepentingan antara prinsipal dan agen. Prinsipal memiliki kepentingan untuk memaksimalkan keuntungan mereka sedangkan agent memiliki

kepentingan untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan ekonomi dan psikologisnya.

b. Asumsi keorganisasian

Teori keagenan tentang asumsi keorganisasian menyatakan bahwa setiap organisasi yang didalamnya terdapat berbagai macam karakteristik individu akan cenderung timbul konflik antaranggota organisasi.

c. Asumsi informasi

Teori keagenan tentang asumsi informasi yang menyatakan bahwa informasi yang berharga atau dianggap penting bisa dijadikan lahan bisnis untuk meraup keuntungan. (Megasari, 2015)

Teori keagenan telah dipraktekkan pada sektor publik khususnya pemerintah pusat maupun daerah. Organisasi sektor publik bertujuan untuk memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat atas sumber daya yang digunakan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan dan pengalokasian sumber daya secara sendirian, sehingga pemerintah akan memberikan wewenang kepada pihak lain untuk mengelola sumber dayanya. Pembuatan anggaran menjadi mekanisme yang penting untuk alokasi sumberdaya karena adanya keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah.

Proses penyusunan anggaran merupakan tindak lanjut dari kontrak antara principal dan agents. DPRD selaku agen dari masyarakat yang telah memilih (voters) diberikan mandat untuk memperjuangkan

kebutuhan masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan agar dapat diakomodir dalam APBD (Lupia and McCubbins, 2000; Andvig et al., 2001, Hagen, 2002). Demikian pula eksekutif selaku agen dari legislatif diharapkan mengusulkan anggaran sesuai kebutuhan riil dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tujuan akhir kesejahteraan rakyat (Halim dan Abdullah, 2006; Latifah, 2010; Abdullah, 2012).

Ditinjau dari sudut pandang teori keagenan terdapat kecenderungan terjadi perilaku untuk meningkatkan alokasi sumber daya pada penetapan anggaran sektor publik yang dilakukan oleh para pelaku pada proses penganggaran (Magner and Johnson, 1995). Pengusul anggaran dalam hal ini pihak eksekutif atau *agency* sekaligus berperan ganda selaku pengguna anggaran. Peran ganda ini mempengaruhi perilaku pihak eksekutif untuk berupaya meningkatkan besaran angka anggaran yang diusulkan jauh diatas nilai riil yang dibutuhkan (Smith and Bertozzi, 1998).

Dampak positif dari penerapan teori keagenan pada penyusunan anggaran akan mampu meningkatkan efisiensi karena agen ingin menunjukkan kinerja yang baik pada prinsipal, namun di sisi lain dapat pula menimbulkan dampak negatif yang ditunjukkan dengan perilaku oportunistik (Latifah, 2010). Meningkatnya perilaku oportunistik dapat dilihat dari perubahan alokasi belanja daerah yang sarat dengan kepentingan pihak tertentu (Suryarini, 2012). Terjadi kecenderungan peningkatan alokasi anggaran untuk belanja infrastruktur, belanja hibah

dan bansos (Abdullah dan Asmara, 2006; Ritonga dan Alam, 2010) sementara di sisi belanja kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan tidak terjadi peningkatan yang signifikan (Abdullah, 2012). (Parwati dkk, 2015).

2. Proses Penyusunan Anggaran

Penerapan otonomi daerah di Indonesia tidak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan tentang keterkaitan antara pengalokasian sumberdaya dan pencapaian hasil yang dapat diukur. Penganggaran berbasis kinerja mulai diterapkan di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah 105/2000 dan Kepmendagri 29/2002 tahun 2003 atau 2004. Anggaran kinerja mendorong partisipasi *stakeholders* sehingga tujuan pencapaian hasil akan sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberikan kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan juga penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja yang ada di Pemerintahn Daerah, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut “Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK)”. RASK kemudian akan diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya berdasarkan urgensi dan

ketersediaan dana, diakomodasi dalam RAPBD yang kemudian akan disampaikan kepada legislatif. RAPBD kemudian akan dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dan juga fraksi dalam pembahasan anggaran.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan juga leislatif akan membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* dengan acuan kebijakan dan prioritas anggaran sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan, akan mejadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan juga sebagai acuan bagi legislaif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan ppenilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah (Abdullah dan Asmara, 2008).

Dalam proses penyusunan anggaran, sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat eksekutif akan lebih dominan dan memiliki wewenang serta tanggung jawab yang lebih besar dalam penyusunan APBD. Selain lebih dominan dalam proses penyusunan anggaran, pejabat eksekutif juga bertindak sebagai pelaksana anggaran, sehingga memiliki asimetri informasi keuangan pemerintah daerah dibanding pejabat legislatif. Hal inilah yang memberi peluang kepada pejabat eksekutif untuk berperilaku oportunistik.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan tepat waktu. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan.

2.1. Laporan Realisasi Anggaran

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), laporan keuangan disusun guna menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode. Laporan keuangan digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatan suatu entitas terhadap peraturan perundang-undangan.

Komponen laporan keuangan pemerintah menurut Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 adalah Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK), Laporan Kinerja Keuangan, dan Laporan Perubahan Ekuitas.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010, laporan keuangan pemerintah terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran, laporan finansial, dan CaLK. Laporan pelaksanaan anggaran terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih. Laporan finansial terdiri dari Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Laporan Arus Kas.

Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur-unsur yang terdapat dalam Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari pendapatan-LRA, belanja, transfer, dan pembiayaan.

Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/Daerah yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah. Belanja adalah semua pengeluaran yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang tidak akan diperoleh kembali pembayarannya oleh pemerintah. Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, seperti dana perimbangan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan/pengeluaran yang tidak berpengaruh terhadap kekayaan bersih entitas yang dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.

Tabel II.1
Contoh Format Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Daerah

Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Untuk Tahun yang Berakhir s/d 31 Desember 20X0

No	Uraian	Anggaran	Realisasi 2015	%
1	PENDAPATAN			
2	PENDAPATAN ASLI DAERAH			
3	Pendapatan Pajak Daerah	XX	XX	X
4	Pendapatan Retribusi Daerah	XX	XX	X
5	Lain-lain PAD yang Sah	XX	XX	X
6	<u>Jumlah PAD</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
7				
8	PENDAPATAN TRANSFER			
9	TRANSFER PEMERINTAH PUSAT-DANA PERIMBANGAN			
10	Dana Bagi Hasil Pajak	XX	XX	X
11	Dana Bagi Hasil Bukan Pajak	XX	XX	X
12	Dana Alokasi Umum	XX	XX	X
13	Dana Alokasi Khusus	XX	XX	X
14	<u>Jumlah Dana Perimbangan</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
15				
16	TRANSFER PEMERINTAH PUSAT-LAINNYA			
17	Dana Otonomi Khusus	XX	XX	X
18	Dana Penyesuaian	XX	XX	X
19	<u>Jumlah Pend. Pem. Pusat Lainnya</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
20				
21	TRANSFER PEMERINTAH PROVINSI			
22	Pendapatan Bagi Hasil Pajak	XX	XX	X
23	Pendapatan Bagi hasil lainnya	XX	XX	X
24				
25	LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH			
26	<u>Jumlah Lain-lain Pendapatan yang Sah</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	<u>JUMLAH PENDAPATAN</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	BELANJA			
	BELANJA OPERASI	XX	XX	X
	BELANJA MODAL	XX	XX	X
	BELANJA TAK TERDUGA	XX	XX	X
	<u>TOTAL BELANJA</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	TRANSFER			
	TRANSFER KE DESA	XX	XX	X
	Total Transfer/Bagi Hasil ke Desa	XX	XX	X
	SURPLUS/DEFISIT	XX	XX	X
	PEMBIAYAAN			
	PENERIMAAN PEMBIAYAAN			
	<u>Jumlah Penerimaan Pembiayaan</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	PENGELUARAN PEMBIAYAAN			
	<u>Jumlah Pengeluaran Pembiayaan</u>	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	PEMBIAYAAN NETO	<u>XX</u>	<u>XX</u>	<u>X</u>
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN	XX	XX	X

Sumber : PP no 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah

3. Belanja Daerah

Pendapatan daerah yang diperoleh dari pendapatan asli daerah (PAD) maupun dari dana perimbangan akan digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah. Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan juga meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, pendidikan, pelayanan dasar, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah harus mempertimbangkan analisis standar harga, standar belanja, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Renyowijoyo, 2010:175).

Belanja setiap daerah berbeda tergantung kebutuhan daerahnya masing-masing. Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, belanja daerah merupakan semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut Mardiasmo (2002:185) belanja daerah yaitu semua penerimaan daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Menurut Ulum (2005), belanja daerah yaitu pengeluaran yang dilakukan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggungjawabnya kepada seluruh masyarakat dan pemerintahan di atasnya. Belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 yaitu semua pengeluaran dari

Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Pemerintah. Klasifikasi belanja menurut ekonomi (jenis belanja) adalah sebagai berikut:

- a. Belanja Operasi: Merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat/daerah yang memberikan manfaat jangka pendek. Belanja operasi meliputi belanja barang, belanja pegawai, subsidi, bunga, hibah, dan bantuan sosial.
- b. Belanja Modal: Merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan asset tetap dan asset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Belanja modal meliputi perolehan tanah, peralatan, gedung dan bangunan, dan asset tidak berwujud.
- c. Belanja Lain-Lain/Tak Terduga: Merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan diharapkan tidak berulang seperti penanggulangan bencana sosial, bencana alam, dan juga pengeluaran tidak terduga lainnya yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.

Sedangkan menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, klasifikasi belanja daerah yaitu :

- a. Belanja Tidak Langsung, yaitu belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan

kegiatannya. Belanja tidak langsung meliputi Belanja Modal (bunga utang obligasi, bunga utang pinjaman, dll), Belanja Pegawai (gaji, iuran asuransi kesehatan, tunjangan, uang jasa pengabdian, uang duka, tambahan penghasilan PNS, insentif, dll), Belanja Hibah (belanja hibah kepada pemerintah pusat, kepada pemerintah desa, dll), Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota/Pemerintah Desa dan Partai Politik, Belanja Tidak Terduga.

- b. Belanja Langsung, yaitu belanja yang dianggarkan secara langsung terkait dengan pelaksanaan program dan kegiatannya. Belanja langsung meliputi Belanja Modal (pengadaan tanah, pengadaan alat berat, pengadaan konstruksi, pengadaan buku, dll), Belanja Pegawai (honorarium, uang lembur, dll), Belanja Barang dan Jasa.

Dari pengertian diatas, belanja daerah merupakan seluruh pengeluaran pemda dalam suatu periode anggaran yang merupakan tanggungjawab terhadap pemerintah pusat dan penduduk di daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan daerah tersebut.

4. Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Istilah oportunistik berasal dari kata *opportunity* yang berarti kesempatan. Perilaku oportunistik mengacu pada pribadi, sifat atau dinamika kelompok dalam menghadapi suatu kondisi dimana dalam posisi tertentu merasa memiliki kesempatan atau peluang yang lebih untuk melakukan sesuatu yang sesuai keinginan. Perilaku oportunistik yaitu perilaku berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan dengan cara ilegal sekalipun (Maryono,2013). Lebih jauh Maryono (2013) menyebutkan bahwa faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik yaitu kemampuan (*ability*) dan kekuatan (*power*).

Perilaku oportunistik merupakan perilaku atau tindakan seseorang yang menyimpang dari peraturan yang berlaku untuk memenuhi segala keinginannya (Havid, 2014). Perilaku oportunistik adalah perilaku yang melakukan berbagai cara untuk mendapatkan apa yang diinginkan (Jackson, 1982). Terdapat berbagai macam faktor pendukung yang memotivasi terjadinya perilaku oportunistik yaitu kemampuan dan kekuatan (Maryono dalam Havid dkk, 2014). Perilaku oportunistik akan mengarah pada tindakan-tindakan yang ilegal seperti menyembunyikan informasi dan juga menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki (Megasari, 2015).

Perilaku oportunistik anggaran (*fiscal opportunism*), yaitu perilaku oportunistik dalam pembuatan keputusan alokasi belanja dan preferensi yang mengarah pada alokasi belanja yang dapat

memberikan keuntungan pribadi juga keinginan untuk aman secara fiskal, yakni anggaran bisa terealisasi tepat waktu dan tepat jumlah, memiliki peluang untuk menambah alokasi saat perubahan APBD, dan kemungkinan variansi (selisih anggaran dan realisasi sampai akhir tahun) yang rendah (Romarina dan Makfatih, 2010).

Perilaku oportunistik penyusun anggaran merupakan perilaku menyimpang yang dilakukan oleh para penyusun anggaran yang menyalahgunakan wewenang atau kekuasaan yang dimilikinya dalam proses penyusunan anggaran untuk kepentingan pribadinya.

4.1. Perilaku Oportunistik Legislatif dan Eksekutif

Perilaku oportunistik legislatif bisa terjadi pada dua posisi, yaitu sebagai prinsipal dan sebagai agen. Sebagai prinsipal bagi eksekutif, legislatif dapat merealisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan antara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional. Melalui *discretionary power* yang dimilikinya, legislatif bisa mengusulkan kebijakan yang sulit ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan tersebut tidak berhubungan langsung dengan fungsi legislatif dan pelayanan publik.

Sebagai agen bagi rakyat (pemilih), perilaku oportunistik legislatif terlihat lebih jelas. Dalam penganggaran, legislatif seharusnya membela kepentingan pemilihnya dengan mengakomodasi

kebutuhan publik ke dalam anggaran. Usulan kegiatan yang dibiayai dengan anggaran seharusnya didasarkan pada permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi pada saat legislatif turun ke lapangan dan melakukan penjangkauan aspirasi masyarakat.

Terdapat dua kondisi yang bisa dimanfaatkan oleh eksekutif untuk merealisasikan perilaku oportunistiknya dalam proses penyusunan anggaran. Pertama, yaitu secara eksplisit berhubungan dengan anggaran legislatif dan yang kedua, yaitu melalui anggaran untuk pelayanan publik dalam bentuk “titipan”. Pada kondisi yang pertama, legislatif mengusulkan anggaran yang akan meningkatkan penghasilannya sehingga bisa memenuhi *self-interestnya* dalam jangka pendek. Hal ini memunculkan *political corruption* atas anggaran (Garamfalvi, 1997). Sementara pada kondisi yang kedua, *self-interest* dalam jangka panjang ingin dicapai. Usulan anggaran yang diperjuangkan yaitu yang mengharumkan nama politisi di wilayah tertentu, sehingga cenderung pada usulan yang hasilnya kelihatan jelas oleh masyarakat. Akibatnya, pembangunan cenderung di daerah-daerah yang merupakan wilayah pemilihan politisi yang powerful di legislatif.

Eksekutif memiliki keunggulan di dalam hal penguasaan informasi dibandingkan dengan legislatif (asimetri informasi). Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif merupakan pelaksana semua fungsi pemerintah daerah dan juga

berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu yang sangat lama. Eksekutif memiliki pemahaman yang baik mengenai birokrasi dan juga administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan. Oleh karena itu, anggaran untuk pelaksanaan pelayanan publik yang diusulkan untuk dialokasikan dengan didasarkan pada asumsi-asumsi sehingga memudahkan eksekutif memberikan pelayanan yang baik.

Eksekutif memiliki kecenderungan untuk mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang terjadi saat ini (asas maksimal). Sebaliknya, untuk anggaran pendapatan eksekutif cenderung akan mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar saat realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai. Usulan anggaran yang mengandung *slack* seperti ini merupakan gambaran adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. *Slack* terjadi karena agen (eksekutif) menginginkan posisi yang relatif aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya (Halim dan Abdullah, 2006).

Mardiasmo (2002) menyatakan, pendidikan dan kesehatan adalah bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di Pemerintahan. Tetapi, belanja untuk pendidikan dan kesehatan bukanlah merupakan area yang bisa memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran

pendidikan, kesehatan, dan sosial kemungkinan akan diperkecil (Gupta dkk, 2002; Mauro, 1998; Schiavo-Campo, 1999).

Hasil penelitian Tanzi dan Davoodi (2002) memberikan bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly descretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan yang terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) pemilihan proyek-proyek khusus dan lokasinya, (3) komposisi anggaran investasi publik tersebut, dan (4) besaran rancangan pada setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut berkaitan dengan pemberian kontrak kepada pihak luar yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*.

Oleh sebab itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi dan Davoodi, 2002). Akibatnya, korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran dan juga kompleksitas proyek, sehingga akan menyebabkan terjadinya (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, (3) penurunan produktifitas investasi publik tersebut, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi (Abdullah dan Asmara, 2008).

4.2. Pengukuran Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Perilaku oportunistik penyusun anggaran (OPA) menunjukkan perubahan (*spread*) alokasi anggaran belanja tertentu dari APBD tahun (t) sebelumnya ke APBD tahun berjalan (t-1). Prinsipal dan agen berbeda preferensi ketika mengalokasikan sumber daya pada penyusunan anggaran yang menyebabkan terjadinya *spread*, sehingga nilai OPA menggambarkan *self-interest* penyusun anggaran (Abdullah, 2012).

Dalam penelitian ini ada dua tahap pengukuran perilaku oportunistik penyusun anggaran (OPA), yaitu (Abdullah dan Asmara, 2008):

- a. Menghitung *spread* anggaran pendidikan (ΔPdk), *spread* anggaran kesehatan (ΔKes) dan *spread* anggaran pekerjaan umum (ΔPU).

Perhitungan *spread* (Δ) = APBD tahun berjalan (t) – APBD tahun sebelumnya (t-1)

- b. Mengakumulasikan *spread* anggaran pendidikan (ΔPdk), *spread* anggaran kesehatan (ΔKes), dan *spread* anggaran pekerjaan umum (ΔPU).

Perhitungan OPA = $\Delta Pdk + \Delta Kes + \Delta PU$

Keterangan:

ΔPdk : Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran pendidikan

Δ Kes : Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran kesehatan

Δ PU : Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran pekerjaan umum (infrastruktur).

5. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber pendapatan daerah yang diperoleh dari kegiatan ekonomi daerah itu sendiri. Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu pilar untuk mengukur sejauh mana kemandirian suatu daerah (Megasari, 2015).

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah salah satu sumber penerimaan daerah yang harus selalu digali untuk mendanai pelaksanaan kegiatan otonomi daerahnya. Dengan adanya otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mampu mengelola dan juga menggali potensi daerah yang dimilikinya sebagai sumber pendapatan. Pendapatan asli daerah (PAD) juga merupakan salah satu pilar yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola daerah otonominya.

PAD diperoleh dari beberapa sumber, yaitu :

- a. Pajak daerah, yaitu iuran wajib oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa mendapatkan imbalan langsung yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

berlaku yang akan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan juga pembangunan daerah.

- b. Retribusi daerah, yaitu pungutan daerah sebagai pembayaran maupun jasa pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan untuk kepentingan orang pribadi atau badan oleh pemerintah daerah.
- c. Hasil perusahaan milik daerah yang dipisahkan dan juga hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Deviden dan penjualan saham milik daerah, Bagian Laba BUMD, penjualan aset daerah dll).
- d. Lain-lain PAD yang sah. Adapun lain-lain PAD yang dianggap sah terdiri atas jasa giro, hasil penjualan daerah yang tidak dipisahkan, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan bunga, dan komisi, potongan, atau bentuk lainnya yang timbul dari penjualan, pengadaan barang dan jasa oleh daerah (Rahardjo, 2011).

Penelitian terdahulu (Abdullah, 2012; Abdullah dan Asmara, 2006; Maryono, 2013 dan Sularso dkk, 2014) menemukan bukti empiris bahwa perubahan pendapatan berpengaruh pada perilaku oportunistik penyusun anggaran. Legislatif akan berupaya mendorong eksekutif untuk memperbesar target pendapatan sehingga dapat meningkatkan alokasi anggaran untuk program-program yang mendukung kepentingannya (Sularso dkk., 2014). Penyusun anggaran akan

mengalokasikan dana yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu yang sesuai dengan preferensinya bila terjadi peningkatan jumlah PAD yang signifikan (Parwati dkk, 2015).

Pendapatan asli daerah yaitu pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan otonomi daerahnya. Dalam penelitian ini cara mengukur PAD yaitu dengan menghitung *spread* PAD (Δ PAD) yaitu perubahan naik turunnya PAD dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1) (Megasari, 2015).

$$\begin{aligned} \text{PAD} &= \Delta \text{PAD} \\ &= \text{PAD}_{\text{APBD}(t)} - \text{PAD}_{\text{APBD}(t-1)} \end{aligned}$$

Keterangan :

Δ PAD = Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran PAD

$\text{PAD}_{\text{APBD}(t)}$ = Nilai PAD tahun berjalan

$\text{PAD}_{\text{APBD}(t-1)}$ = Nilai PAD tahun sebelumnya

6. Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

Permasalahan lain yang timbul dalam pengalokasian anggaran adalah sebab tidak diperhatikannya tempo waktu ditetapkannya perubahan APBD. Hal tersebut akan menjadikan anggaran tidak efektif bahkan tidak terealisasi sesuai dengan tujuan awal pada proses

perancangan anggaran. Dampak yang ditimbulkan dari masalah tersebut yaitu terbentuknya Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yang tinggi. Seharusnya dana tersebut bisa dialokasikan untuk hal lain yang lebih bermanfaat untuk mensejahterakan masyarakat. SiLPA memiliki pengaruh pada saat pengalokasian APBD periode selanjutnya, karena SiLPA akan digunakan untuk menyeimbangkan anggaran, yaitu dengan menutupi pengeluaran pembiayaan.

SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA adalah penerimaan daerah yang bersumber dari sisa kas tahun anggaran sebelumnya yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran jika realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja. SiLPA tahun anggaran sebelumnya mencakup segala aktivitas transaksi keuangan baik berupa pembiayaan, penerimaan, pengeluaran dan sisa-sisa dana kegiatan yang sudah terealisasi. SiLPA merupakan suatu tolak ukur yang dapat menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah, karena SiLPA hanya akan muncul apabila terjadi surplus pada APBD dan juga sekaligus terjadi pembiayaan neto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dibandingkan komponen pengeluaran (Kusnandar, 2012). SiLPA memiliki pengaruh pada pengalokasian APBD periode selanjutnya, karena SiLPA akan digunakan untuk menyeimbangkan anggaran yaitu dengan menutupi pengeluaran pembiayaan (Megasari, 2015).

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

SILPA adalah selisih lebih tahun sebelumnya yang menjadi penerimaan pada tahun berjalan yang merupakan sumber penerimaan internal pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Bentuk penggunaan SILPA adalah untuk melanjutkan kegiatan yang belum selesai dikerjakan pada tahun sebelumnya dan untuk membiayai kegiatan baru yang tidak dianggarkan dalam APBD murni.

Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) biasanya digunakan untuk menutupi pengeluaran pembiayaan yang akan berdampak pada saat pengalokasian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun berikutnya. Setelah disahkannya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), akan diketahui secara pasti besaran angka SiLPA (Asmara, 2010). (Suartini dkk,2016)

Dalam penelitian ini, SiLPA akan diukur dengan *spread* SiLPA (Δ SiLPA) yaitu perubahan naik atau turunnya SiLPA dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1). (Megasari, 2015)

$$\begin{aligned} \text{SiLPA} &= \Delta \text{SiLPA} \\ &= \text{SiLPA}_{\text{APBD}(t)} - \text{SiLPA}_{\text{APBD}(t-1)} \end{aligned}$$

Keterangan :

ΔSiLPA = Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran SiLPA

$\text{SiLPA}_{\text{APBD}(t)}$ = Nilai SiLPA tahun berjalan

$\text{SiLPA}_{\text{APBD}(t-1)}$ = Nilai SiLPA tahun sebelumnya

7. Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang akan dialokasikan kepada daerah dalam bentuk *block grant* yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya oleh pemerintah pusat kepada daerah (Bimbingan Teknis Penyusunan APBD Kota Makassar tahun 2002:8).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN untuk dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Ahmad Yani, 2002:110).

Dana Alokasi Umum bertujuan sebagai pemerata kemampuan keuangan daerah. Termasuk di dalam pengertian tersebut yaitu jaminan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada

masyarakat dan merupakan satu kesatuan dengan penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Dedy Supriadi Bratakusmanto dan Dadang Solihin, 2002:183).

Dana alokasi umum adalah penerimaan yang bersumber dari APBN sebagai pemerata kemampuan keuangan daerah. Dana Alokasi Umum dimaksudkan sebagai pengganti dan transfer utama dari pusat kepada daerah yang selama ini ada yakni subsidi daerah otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (Inpres). (Rahardjo Adisasmita: Pendanaan Pemerintah Daerah). DAU ini merupakan seluruh alokasi umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Besarnya DAU diterapkan sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri yang diterapkan dalam APBN. Kenaikan dana alokasi umum akan sejalan dengan penyerahan dan pengalihan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana Alokasi Umum terdiri dari :

- a. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Propinsi
- b. Dana Alokasi Umum untuk Daerah Kabupaten/Kota.

Jumlah Dana Alokasi Umum bagi Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada huruf a dan jumlah Dana Alokasi Umum bagi semua Daerah Kabupaten/Kota masing-masing ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DKI Jakarta sebagai Daerah Provinsi dapat menerima kedua jenis Dana Alokasi Umum tersebut.

Dana Alokasi Umum untuk Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan yaitu masing-masing 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen) dari Dana Alokasi Umum yang ditetapkan dalam APBN di atas (Rahardjo, 2011).

Dalam penelitian ini DAU diukur dengan *spread* DAU (Δ DAU) yaitu perubahan naik atau turunnya DAU dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1) (Sularso dkk., 2014 dalam Parwati dkk, 2015).

$$\begin{aligned} \text{DAU} &= \Delta \text{DAU} \\ &= \text{DAU}_{\text{APBD}(t)} - \text{DAU}_{\text{APBD}(t-1)} \end{aligned}$$

Keterangan :

Δ DAU = Perubahan berkurang atau bertambahnya anggaran DAU

$\text{DAU}_{\text{APBD}(t)}$ = Nilai DAU tahun berjalan

$\text{DAU}_{\text{APBD}(t-1)}$ = Nilai DAU tahun sebelumnya

B. Hasil Penelitian yang Relevan

Beberapa peneliti telah melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik penyusun anggaran. Hasil dari beberapa peneliti terdahulu akan digunakan sebagai bahan referensi dan perbandingan dalam penelitian ini.

Pada penelitian Ni Kadek Ayu dkk (2015) yang menggunakan besaran perubahan DAK, SiLPA, dan PAD sebagai variabel

independennya dan perilaku oportunistik penyusun anggaran sebagai variabel dependennya. Hasil dari penelitian ini menunjukkan perubahan DAK, PAD, dan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran. Megasari (2015) dalam penelitiannya menunjukan bahwa PAD dan *Flypaper Effect* tidak berpengaruh pada OPA, dan hanya variabel SiLPA yang berpengaruh.

Penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian ini yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik penyusun anggaran lainnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel II.2
Penelitian yang Relevan

No	Judul, Penulis, Jenis Jurnal	Variabel Penelitian	Hipotesis	Hasil Penelitian
1	Determinan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Calon <i>Incumbent</i> Terkait Pilkada Serentak Tahun 2015. E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana 5.8 (2016) : 2639-2664. (Ni Kadek Ayu Suartini, Dodik Ariyanto, Maria M. Ratna Sari, 2016)	Variabel Dependen : Y : Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Calon <i>Incumbent</i> Variabel Independen : X1 : Pendapatan Asli Daerah (PAD) X2 : Dana Alokasi Khusus	H1: Perubahan PAD berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran calon <i>incumbent</i> H2: Perubahan DAK berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik	X1, X2, dan X3 berpengaruh positif terhadap Y: perilaku oportunistik penyusun anggaran calon <i>incumbent</i> di Kabupaten/Kota se-Indonesia.

		(DAK) X3 : Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)	penyusun anggaran calon <i>incumbent</i> H3: Perubahan SiLPA berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran calon <i>incumbent</i>	
2	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Dan <i>Flypaper Effect</i> Pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. Jurnal Buletin Studi Ekonomi, Vol. 20 No. 2, Agustus 2015. (Ida Ayu Gede Sutha Megasari, 2015)	Variabel Dependen : Y : Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Variabel Independen : X1 : PAD X2 : SiLPA X3 : <i>Flypaper Effect</i>	H1: PAD berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. H2: SiLPA berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. H3: <i>Flypaper Effect</i> berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun	Hanya X2 yang berpengaruh pada Y: OPA, sedangkan X1 dan X3 tidak berpengaruh.

			anggaran.	
3	Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Bisnis, Vol. 10. No.2, Juli 2015. (Sayu Made Parwati, I Gusti Ayu Nyoman Budiasih, Ida Bagus Putra Astika, 2015)	Variabel Dependen : Y : Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA) Variabel Independen : X1 : PAD X2 : DAU X3 : SiLPA	H1: Terdapat pengaruh positif PAD terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran H2: Terdapat pengaruh positif DAU pada perilaku oportunistik penyusun anggaran H3 : Terdapat pengaruh positif SiLPA terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran	Terdapat pengaruh positif X1, X2, dan X3 terhadap Y: perilaku oportunistik penyusun anggaran.
4	Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi <i>Agency Theory</i> di Sektor Publik. <i>Article in SSRN Electronic Journal</i> , August 2008. (Syukriy Abdullah dan Jhon Andra Asmara)	Variabel dependent : Y: Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran (OL). Variabel independent : X1 : Sumber pendapatan berupa pendapatan sendiri	H1: Legislatif berperilaku oportunistik didalam penganggaran daerah. H2: Pendapatan sendiri berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif.	1.Legislatif sebagai agen dari voters berperilaku oportunistik didalam penyusunan APBD 2.Besaran PAD berpengaruh pada perilaku oportunistik legislatif. 3.APBD digunakan

		Variabel kontrol : jenis dan letak pemerintah daerah.		sebagai sarana dalam melakukan political corruption.
5	Perilaku Oportunistik Pejabat Eksekutif dalam Penyusunan APBD (Bukti Empiris atas Penggunaan Penerimaan Sumber Daya Alam). Ekuitas Vol. 14 No. 3 September 2010: 389 – 411. (Ikhsan Budi Riharjo Isnadi, 2010)	Variabel Dependen : Slack Anggaran untuk belanja kemakmuran rakyat dari pendapatan SDA Variabel Independen : Belanja Pegawai, Belanja Barang Jasa, Belanja Modal Variabel Moderasi : perilaku Oportunistik	H1: Belanja pegawai langsung yang ditetapkan dalam APBD berpengaruh positif terhadap slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja untuk kemakmuran rakyat yang berasal dari pendapatan sumber daya alam. H2: Belanja barang dan jasa berpengaruh positif terhadap slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja	H1, H3, dan H4 diterima. Sedangkan H2 ditolak

			<p>H3: Belanja modal berpengaruh positif terhadap slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja</p> <p>H4 : Perilaku oportunistik pejabat eksekutif memoderasi hubungan antara belanja pegawai langsung, belanja brg dan jasa, dan belanja modal yang ditetapkan dalam APBD dengan slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja</p>	
--	--	--	--	--

Penulis melakukan penelitian dengan sampel yang lebih besar dibandingkan dengan penelitian sebelumnya. Megasari (2015) dan Sayu

Made Parwati dkk (2015) mengambil sampel 9 Kabupaten/Kota di Bali, sedangkan penulis mengambil sampel 27 Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

C. Kerangka Teoritik

Principal menggunakan perubahan APBD sebagai sarana untuk melakukan perubahan alokasi anggaran secara legal. Perilaku oportunistik *principal* pada saat perubahan APBD dapat menyebabkan terjadinya kesalahan dalam pengalokasian anggaran belanja pemerintah. PAD cenderung akan mengalami peningkatan pada saat perubahan APBD, sehingga dapat memberikan kesempatan bagi *principal* untuk membuat rekomendasi mengenai penambahan anggaran bagi program-program yang dapat memberi keuntungan pribadi yang besar.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan memberikan peluang kepada *principal* untuk mengalokasikan dana yang lebih besar pada bidang-bidang tertentu yang sesuai preferensinya (Parwati, 2015). Berdasarkan hal tersebut, peneliti berkesimpulan bahwa dengan meningkatnya pendapatan asli daerah maka meningkat pula kesempatan atau peluang bagi *principal* untuk memanfaatkan hal tersebut dalam pemenuhan kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu. Penelitian terdahulu (Abdullah, 2012; Abdullah dan Asmara, 2006; Maryono, 2013 dan Sularso dkk., 2014) menemukan bukti empiris bahwa perubahan pendapatan berpengaruh pada perilaku

oportunistik penyusun anggaran. Legislatif akan berusaha mendorong eksekutif untuk memperbesar target pendapatan sehingga legislatif dapat meningkatkan alokasi anggaran untuk program-program yang mendukung kepentingannya (Sularso dkk., 2014). Penyusun anggaran akan mengalokasikan dana yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu sesuai preferensinya apabila terjadi peningkatan jumlah PAD yang signifikan (Sayu Made dkk, 2015).

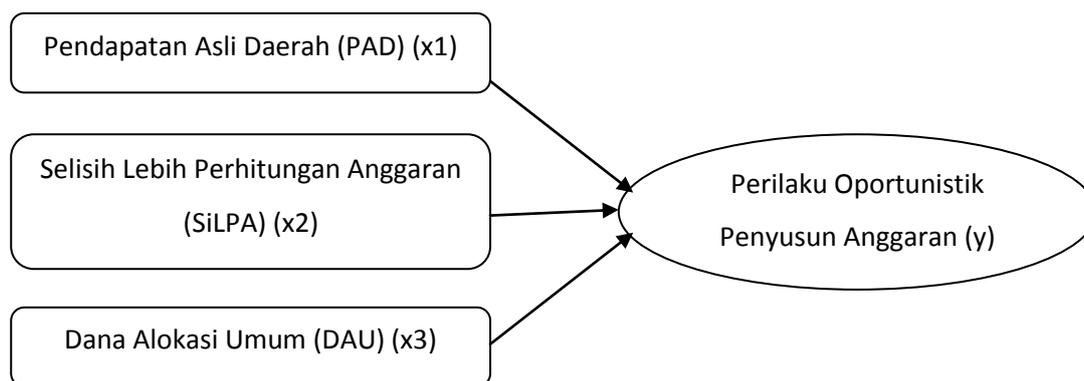
2. Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

SiLPA menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah (Parwati, 2015). SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD. Tidak diperlihatkannya jangka waktu penetapan perubahan APBD akan berdampak pada pengalokasian anggaran. SiLPA menjadi tinggi karena tidak terserapnya APBD yang harusnya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

SiLPA biasanya digunakan untuk menutupi pengeluaran pembiayaan sehingga akan berdampak pada saat pengalokasian APBD tahun berikutnya. Setelah disahkannya LKPD, akan diketahui besaran angka SiLPA (Asmara, 2010). Hal inilah yang akan dijadikan alasan oleh kepala daerah untuk mengalokasikan kembali SiLPA melalui perubahan anggaran dan memberikan peluang kepada penyusun anggaran untuk berperilaku oportunistik (Sularso dkk. 2014).

3. Dana Alokasi Umum (DAU) dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Sumber penerimaan lain untuk membiayai pengeluaran daerah adalah Dana Alokasi Umum (DAU). Penggunaan DAU cukup fleksibel dan tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu (Maryono, 2013). Peningkatan jumlah DAU memberi peluang untuk mengusulkan alokasi belanja baru dan menjadi celah tersendiri bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikan dana tersebut untuk membiayai belanja sesuai preferensi yang menguntungkan pihak tertentu. Dalam penelitian Parwati dkk., 2015 menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut :



Gambar II.1
Kerangka Teoritik

D. Perumusan Hipotesis Penelitian

Atas dasar kerangka pemikiran teoritis diatas, maka hipotesis yang akan dikembangkan dan akan diuji didalam penelitian ini yaitu:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi sarana bagi legislatif dan juga eksekutif untuk merubah alokasi anggaran secara legal. Perilaku oportunistik legislatif dan eksekutif pada saat perubahan APBD mengakibatkan terjadinya misalokasi anggaran belanja pemerintah. PAD adalah pendapatan yang bersumber langsung dari daerah yang bersangkutan dan dikelola berdasarkan kebijakan daerah tersebut. Besarnya kewenangan dalam pengelolaan PAD sesuai dengan preferensi daerahnya masing-masing. Legilatif akan berusaha mendorong eksekutif agar memperbesar target pendapatan sehingga dapat meningkatkan alokasi anggaran pada program-program yang mendukung kepentingannya. Abdullah dan Asmara, 2008 dalam penelitiannya menyatakan besaran PAD berpengaruh pada perilaku oportunistik legislatif. Berdasarkan hal tersebut menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

H₁ : Pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran

2. Pengaruh Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

SiLPA terjadi karena alokasi sumber daya yang ditetapkan oleh legislatif untuk pemenuhan kepentingannya ada yang tidak terserap. SiLPA juga bisa terjadi karna adanya asimetri informasi antara eksekutif dengan legislatif. Karena, ternyata ada akumulasi dana yang masih belum bisa dijabarkan oleh eksekutif yang tidak diketahui oleh legislatif. Akibatnya yaitu dana yang dijabarkan dalam pengalokasian anggaran hanya sebagian saja dari dana yang sesungguhnya ada dan dimiliki daerah. Besaran angka SILPA tahun sebelumnya diketahui secara pasti setelah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun sebelumnya disahkan. Kondisi ini menjadi alasan bagi legislatif dan juga eksekutif untuk mengalokasikan kembali (*rebudgeting*) dana tersebut melalui mekanisme perubahan APBD dan juga memberikan ruang bagi para penyusun anggaran untuk melakukan perilaku oportunistik dalam mengalokasikan SILPA tersebut. Ardhini (2011) dalam penelitiannya menyatakan bahwa SiLPA memiliki pengaruh positif pada belanja modal pada periode anggaran selanjutnya, yang berarti dapat berpengaruh pada alokasi belanja tahun berikutnya sehingga hal ini akan memberikan ruang bagi para penyusun anggaran untuk mengalkasikan *free cash flow* tersebut untuk berperilaku oportunistik (Megasari, 2015). Berdasarkan hal tersebut menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

H₂ : Selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran

3. Pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana ang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk mebiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaa desentralisasi. Pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Keleuasaan tersebut berpotensi membuka peluang bagi perilaku oportunistik baik pada legislatif ataupun eksekutif. Penggunaan dana alokasi umum ini cukup fleksibel dan tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu, sehingga penyusun anggaran memanfaatkan kondisi ini untuk mengusulkan kegiatan yang memberikan manfaat meningkatkan self-interest-nya. Parwati dkk., 2015 dalam penelitiannya menyatakan adanya pengaruh positif DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Berdasarkan hal tersebut menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

H₃ : Dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.