

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Teori Keagenan**

Teori keagenan (*agency theory*) adalah teori yang menjelaskan hubungan antara dua pihak (utamanya) yaitu satu pihak diserahkan kewenangan untuk bertindak sebagai agen atas nama pihak yang lain selaku principal, di mana hal yang dilakukan agen akan juga akan terkait dengan prinsipal karena tindakan yang menjadi penghubung keduanya dituangkan dalam bentuk perjanjian atau bentuk lainnya (Santoso, 2015). Teori keagenan bertujuan guna menganalisis tatanan perjanjian diantara dua atau lebih pihak. Hubungan keagenan dapat secara jelas ataupun tidak secara tegas dinyatakan dalam kontrak atau dapat terjadi karena ketentuan peraturan, di mana pemberian hak bertindak tersebut tidak bertentangan dengan peraturan pihak manapun dengan kebebasan untuk mengambil keputusan dalam melaksanakan kegiatan yang didelegasikan. Keterkaitan hubungan antara agen dan prinsipal diikuti dengan adanya pengawasan terhadap tindakan agen, sedangkan pihak bertransaksi bersama agen disebut dengan pihak ketiga (*third party*).

Teori keagenan Menurut Eisenhardt (dalam Megasari, 2015), didasarkan pada tiga asumsi utama, yaitu sebagai berikut:

1. Asumsi sifat manusia

Teori keagenan menyatakan sifat alami manusia terdapat kecenderungan mengutamakan diri sendiri, cara berpikir rasional yang terbatas, dan ketidakinginan mengambil risiko.

2. Asumsi keorganisasian

Teori keagenan berasumsi bahwa setiap organisasi yang terdiri dari berbagai macam sifat individu akan lebih memungkinkan timbulnya konflik antar pihak dalam organisasi.

### 3. Asumsi informasi

Teori keagenan menyatakan bahwa informasi yang dianggap krusial bisa menjadi peluang untuk memperoleh keuntungan.

Berdasarkan definisi dan penjelasan sebelum yang diketahui bahwa teori keagenan merupakan teori yang menjelaskan hubungan antar pihak prinsipal dan agen yang diberikan hak. Hak yang dimiliki tidak boleh bertentangan dengan kebebasan pihak lain serta peraturan yang sah. Teori keagenan dapat diterapkan untuk mendeskripsikan hubungan pada lingkungan pemerintahan, terutama antara legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen. DPRD dalam kenyataannya juga berperan sebagai agen yang telah diberikan kewenangan untuk mewakili aspirasi masyarakat yang seharusnya diakomodir dalam setiap keputusan publik, termasuk APBD, sedangkan pemerintah (eksekutif) selaku agen dari legislatif diperlukan untuk menyusun dan mengusulkan anggaran yang sesuai prioritas kebutuhan riil dalam pemerintahan yang tujuannya untuk kesejahteraan rakyat.

#### 2.1.2 Otonomi Daerah

Otonomi dibentuk dari dua suku kata "*auto*" yang berarti sendiri dan "*nomos*" berarti mengatur. Otonomi daerah di Indonesia telah dilaksanakan dan terus mengalami perkembangan dimulai dengan diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hingga yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Suwandi (2020) otonomi daerah terjadi saat masyarakat di suatu wilayah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusannya menyesuaikan dengan ruang lingkup kegiatan setiap pemerintahan. Dengan diberlakukannya otonomi daerah maka daerah dapat mengatur dan menjalankan

urusan pemerintahannya secara mandiri dan lebih efektif, dengan adanya keleluasaan dalam pengambilan keputusan bagi kepentingan wilayahnya.

Pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah dalam rangka otonomi daerah juga mengatur hal terkait keuangan guna membiayai pengeluaran yang dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada awalnya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, lalu diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 mengenai Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat diketahui bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi milik suatu daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan yang menjadi prioritas pemerintahan sesuai dengan sistem serta ruang lingkup suatu pemerintah daerah yang dilaksanakan secara adil, transparan, akuntabel, dan berdasarkan undang-undang.

### **2.1.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran adalah dokumen perencanaan yang berisikan persetujuan antara pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) yang menjadi bagian bidang keuangan dalam pemerintahan. Berdasarkan Undang-undang 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Lalu, dalam Undang-undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan daerah.

Rencana keuangan daerah dapat dikategorikan baik hanya apabila anggaran tersebut bisa mengakomodasi seluruh aspirasi masyarakat dan kebutuhan daerahnya. APBD yang melalui proses penyusunan bersama merupakan proses penganggaran daerah yang konsepnya terdiri dari perumusan kebijakan dan perencanaan operasional anggaran. Dalam lingkungan keuangan negara, hak dalam penyusunan penyampaian rancangan anggaran kepada DPRD sebagai legislatif dimiliki oleh pemerintah daerah selaku eksekutif untuk mendapatkan persetujuan melalui panitia anggaran tiap lembaga. Penentuan rencana pelayanan, pengalokasian anggaran untuk program dan kegiatan serta hal-hal penting lainnya dilakukan oleh pemerintah daerah kemudian disampaikan kepada DPRD sebelum disahkannya peraturan daerah APBD. Selanjutnya, akhir proses penyusunan APBD dibuat persetujuan mengenai program serta aturan jelas oleh Kepala daerah dan DPRD sebelum dijalankannya APBD. APBD memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Halim & Kusufi, 2012):

- a. Mengandung uraian dan rincian rencana kegiatan suatu daerah.
- b. Terdapat sumber penerimaan sebagai capaian minimal guna menutupi biaya kegiatan dan program daerah, dan adanya biaya sebagai batas tertinggi pengeluaran.
- c. Kegiatan dan proyek diwujudkan dalam bentuk angka.
- d. Periode anggaran umumnya satu tahun.

Pada pertengahan periode anggaran, Pemerintah Daerah menyerahkan LRA pada semester pertama kepada DPRD di akhir Juli tahun anggaran bersangkutan sebagai informasi yang berkaitan dengan perkembangan pelaksanaan APBD dan digunakan sebagai pertimbangan penyesuaian APBD pada semester kedua. Saat berakhirnya satu periode anggaran, maka pemerintah daerah menyerahkan kembali LKPD tahunan kepada DPRD dan juga BPK sebagai bentuk akuntabilitas.

#### **2.1.3.1 Struktur APBD**

APBD terdiri dari komponen sebagai berikut:

- 1) Pendapatan daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022, Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Dalam hal ini pendapatan

daerah yang menjadi hak suatu daerah dalam satu tahun anggaran yang berasal dari penerimaan uang melalui RKUD yang tidak perlu dikembalikan sehingga menambah ekuitas dana dan menjadi kekayaan daerah. Pendapatan daerah terbagi menjadi:

- a. Pendapatan asli daerah (PAD), terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
- b. Dana perimbangan, terdiri atas dana bagi hasil (bagi hasil pajak dan bagi hasil sumber daya alam), dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.
- c. Lain-lain pendapatan Daerah yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undang.

## 2) Belanja daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 hingga Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 diartikan bahwa Belanja Daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah merupakan bagian anggaran yang berisikan uraian tanggung jawab mengenai pengeluaran ataupun hal-hal yang harus dibiayai oleh pemerintah dalam satu tahun anggaran (Ariadi, 2021). Belanja daerah disusun berdasarkan prioritas dan kebutuhan program pembangunan Daerah guna memenuhi Urusan Pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar kepada publik yang ditargetkan dalam APBD sesuai target kinerja pelayanan publik setiap urusan.

Anggaran belanja daerah dalam APBD berguna sebagai alat menciptakan stabilitas ekonomi, meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat hingga menjadi media bagi pemerintah dalam menjalankan kegiatan dan tolak ukur penilaian tanggung jawab atas akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Anggaran belanja daerah dimanfaatkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan suatu wilayah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib memiliki

tujuan utama untuk melindungi dan memperbaiki mutu hidup masyarakat dengan mewujudkannya dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan umum yang sesuai standar serta memenuhi fungsi-fungsi lainnya dalam pemerintahan. Peningkatan mutu ini diwujudkan melalui kinerja dalam mencapai standar pelayanan minimal yang jelas dan terukur sesuai urusan wajib pemerintahan daerah menurut perundang-undangan.

Standar pelayanan yang menjadi bagian dari belanja daerah didasarkan pada standar teknis dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta analisis standar belanja. Belanja Daerah menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 disusun dengan menggunakan pendekatan:

- a. Kerangka pengeluaran jangka menengah Daerah;
- b. Penganggaran terpadu;
- c. Penganggaran berbasis kinerja.

Menurut Basuki (2007) klasifikasi belanja daerah yaitu sebagai berikut:

- (1) Organisasi, yaitu belanja yang dikelompokkan berdasarkan unit organisasi pengguna anggaran bersangkutan seperti dinas atau organisasi perangkat daerah, sekretariat daerah pemerintah maupun DPRD, dan lembaga teknis lainnya.
- (2) Berdasarkan fungsinya, belanja daerah terdiri dari:
  - a. Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan yaitu pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota.
  - b. Klasifikasi berdasarkan fungsi pengelolaan keuangan negara di antaranya yaitu fungsi pelayanan, ketertiban dan keamanan, pertahanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasum (fasilitas umum), agama, pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, dan pariwisata dan kebudayaan.
- (3) Klasifikasi belanja daerah berdasarkan program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang merupakan bagian kewenangan daerah, yakni belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, bantuan keuangan dan bagi hasil serta belanja tidak terduga.

### 3) Pembiayaan daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Pembiayaan diklasifikasikan berdasarkan sumber pembiayaan, yaitu sumber penerimaan dan pengeluaran daerah. Sumber penerimaan pembiayaan daerah dapat berupa SiLPA tahun sebelumnya, penerimaan pinjaman begitu juga obligasi, hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan, dan dana cadangan. Sumber pengeluarannya diperoleh di antaranya dari pembayaran pokok utang yang jatuh tempo, kegiatan penyertaan modal, dan pembentukan dana cadangan, dan sisa lebih anggaran tahun berjalan (Halim & Kusufi, 2012). Hal ini menjadikan pos Pembiayaan sebagai tempat alokasi surplus atau sumber untuk menutupi defisit anggaran.

#### **2.1.3.2 Proses penyusunan APBD**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 Pengelolaan Keuangan Daerah, terdiri dari:

1. Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD merujuk pada pedoman penyusunan APBD.
2. Kepala Daerah menyampaikan rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD paling lambat minggu ke-2 bulan Juli, lalu dibahas dan disepakati bersama yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD maksimal minggu ke-2 bulan Agustus.
3. KUA dan PPAS yang telah disepakati menjadi pedoman untuk menyusun RKA SKPD oleh perangkat daerah.
4. RKA SKPD sebagai bahan penyusunan Raperda tentang APBD disampaikan kepada PPKD sesuai dengan jadwal dan tahapan pada Peraturan Menteri mengenai pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan

setiap tahun. Penyusunan RKA SKPD dengan pendekatan penganggaran berdasarkan Kinerja berdasar pada:

- a. Indikator Kinerja;
  - b. Tolok ukur dan Sasaran Kinerja sesuai analisis standar belanja;
  - c. Standar harga satuan;
  - d. Rencana kebutuhan BMD; dan
  - e. Standar Pelayanan Minimal.
5. RKA SKPD yang selesai disusun Kepala SKPD ditujukan kepada TAPD melalui kepala SKPD PPKD untuk diverifikasi.
  6. PPKD menyusun Raperda APBD dan dokumen pelengkap lainnya berdasarkan RKA SKPD yang telah diperbaiki dan dilengkapi oleh kepala SKPD.
  7. Raperda tentang APBD disampaikan kepada Kepala Daerah.
  8. Kepala Daerah mengajukan Raperda APBD bersama dengan penjelasan dan dokumen pendukung kepada DPRD terakhir 60 hari sebelum 1 bulan tahun anggaran berakhir untuk mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD.
  9. Kepala Daerah dan DPRD membahas rancangan Perda tentang APBD.
  10. Persetujuan bersama mengenai rancangan Perda tentang APBD paling lambat 1 bulan sebelum dimulai tahun anggaran setiap tahun.
  11. Setelah Raperda APBD disetujui, Kepala Daerah menyiapkan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD.
  12. Rancangan Perkada menjadi Perkada setelah disahkan oleh Menteri bagi Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota yang disampaikan bersama rancangan Perda APBD paling lambat 3 hari sejak disetujuinya rancangan Perda tentang APBD untuk dievaluasi sebelum ditetapkan oleh gubernur.
  13. Hasil evaluasi ditetapkan dengan keputusan Menteri yang selanjutnya disampaikan kepada gubernur paling lambat 15 hari sejak rancangan Perda provinsi tentang APBD dan rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD diterima. Hasil evaluasi rancangan didasari pada kesesuaian dengan



ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan publik, KUA, PPAS, RKPD, dan RPJMD.

14. Gubernur menetapkan Perda tentang APBD dan Perkada tentang penjabaran APBD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan PP No. 12 Tahun 2019 bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana keuangan pemerintah daerah yang berlaku selama satu tahun anggaran yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta ditetapkan melalui peraturan daerah yang terdiri dari komponen pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

#### **2.1.4 Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran**

Istilah oportunistik berasal dari kata *opportunity* yang berarti kesempatan. Perilaku oportunistik merupakan sikap untuk memanfaatkan peluang yang ada, sehubungan dengan posisi yang dimilikinya untuk mewujudkan kepentingannya (Ariyanto & Dewi, 2019). Lebih lanjut, Parwati et al (2015) menyatakan bahwa perilaku oportunistik penyusunan anggaran memanfaatkan kesempatan dengan melibatkan kepentingan pribadi dan kelompok tertentu dalam pengalokasian anggaran belanja.

Aparat yang berkaitan dengan penyusunan anggaran mengusulkan program dan kegiatan baru karena ingin pihaknya menerima keuntungan, begitu pula dengan saat pengajuan anggaran maka akan terjadi pertimbangan kembali atas banyak hal. Hal ini memperlihatkan bahwa eksekutif maupun legislatif berupaya memanfaatkan secara maksimal posisi masing-masing dalam penyusunan anggaran untuk mendapatkan keuntungan secara individual maupun kelompok yang mengakibatkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat (Saputra, 2022). Dimana dalam penyusunan anggaran legislatif memegang kewenangan yang besar dalam memutuskan anggaran yang berpengaruh bagi eksekutif. Upaya mempertahankan kekuasaan oleh eksekutif lebih diupayakan melalui perannya sebagai pelaksana fungsi pemerintah daerah yang terhubung langsung dengan masyarakat dalam berbagai pelayanannya dan pemanfaatan atas penguasaan serta pemahaman

informasi yang lebih baik dibandingkan legislatif termasuk administrasi dan sistem atau cara kerja pemerintahan.

Dapat disimpulkan bahwa para penyusun anggaran akan berupaya melibatkan kepentingan pribadinya dalam pengalokasian anggaran dengan memanfaatkan kekuasaan atau jabatan yang dimiliki. Hal ini terutama dapat terjadi secara beriringan pada kepala daerah yang berasal dari partai politik yang sebagian besar kelompoknya menjadi bagian legislatif sehingga dapat bekerjasama meningkatkan target anggaran untuk kegiatan dan program yang mendukung kepentingan kelompok dan pribadi.

Menurut Abdullah (dalam Parwati et al., 2015), belanja yang mempengaruhi perilaku oportunistik diantaranya adalah belanja pelayanan dasar seperti belanja pendidikan, belanja kesehatan, serta belanja pekerjaan umum/infrastruktur. Kemudian, Ritonga dan Alam (2010) menyatakan bahwa belanja tidak langsung juga mempengaruhi perilaku oportunistik seperti belanja hibah dan bantuan sosial. Sehingga, dalam Parwati et al.(2015) dikembangkan perhitungan untuk perilaku oportunistik ini dengan menjumlahkan hasil hitung perubahan (*spread*) atas pengurangan anggaran belanja tahun berjalan oleh anggaran belanja tahun sebelumnya secara keseluruhan dengan menggunakan rumus perhitungan yaitu:

$$\begin{aligned} \text{Perubahan Belanja } (\Delta) &= \text{APBD tahun berjalan} - \text{APBD tahun sebelumnya} \\ \text{OPA} &= \Delta\text{Pdk} + \Delta\text{Kes} + \Delta\text{Inf} + \Delta\text{Hibah} + \Delta\text{Bansos} \end{aligned}$$

Keterangan:

Pdk : Perubahan alokasi untuk Belanja Pendidikan

Kes : Perubahan alokasi untuk Belanja Kesehatan

Inf : Perubahan alokasi untuk Belanja Infrastruktur

Hibah : Perubahan alokasi untuk Belanja Hibah

Bansos: Perubahan alokasi untuk Belanja Bantuan Sosial

OPA : Oportunistik Penyusunan Anggaran

Dalam hubungannya dengan teori keagenan dan adanya transaksi bersama pihak ketiga, seperti perilaku oportunistik ini berkemungkinan terjadi pada saat yang tak terduga seperti dalam kontrak proyek dengan kondisi tertentu. Perilaku

oportunistik ini akan menimbulkan masalah dan mengakibatkan ketidakefisienan (Noel & Qiang, 2022).

Berdasarkan penjelasan tersebut maka perilaku oportunistik merupakan perilaku dalam kondisi tertentu untuk memenuhi kepentingan pribadi maupun kelompok dan jika hal tersebut terjadi, maka akan menimbulkan permasalahan lebih lanjut dan kerugian bagi pihak lain melalui manipulasi informasi dan data terkait, ataupun penyelewengan kekuasaan, sehubungan dengan penyusunan anggaran di pemerintah daerah.

### **2.1.5 Pendapatan Asli Daerah**

PAD menurut ketentuan Pasal 1 Angka 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 dinyatakan bahwa Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah (Halim & Kusufi, 2013)

Penyelenggaraan urusan pemerintahan otonomi daerah berasal dari dan atas beban APBD untuk membiayai pengeluaran daerah. Berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, PAD bersumber dari:

1. Pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
4. Lain-lain PAD yang sah

#### **2.1.5.1 Pajak Daerah**

Pajak daerah termasuk pendapatan daerah yang berasal dari pajak. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan

Retribusi Daerah maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, definisi Pajak Daerah yang selanjutnya disebut Pajak adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Anggoro (2017), pajak daerah merupakan macam-macam pajak yang ditetapkan pemungutannya dalam Peraturan Daerah masing-masing, dan para wajib pajak tidak memperoleh balasan secara langsung dari pemerintah daerah berkaitan.

Pemungutan pajak daerah sangat esensial untuk pembangunan daerah dan dampaknya dapat dilihat secara langsung di wilayah yang memperoleh pungutan. Manfaat pajak daerah akan lebih dirasakan oleh masyarakat karena pada dasarnya pemungutan pajak daerah oleh pemerintah daerah dimaksudkan untuk memdanai pelaksanaan tugas pemerintah, kegiatan pembangunan, dan program pembinaan masyarakat secara tepat guna dan berhasil dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat (Anggoro, 2017). Penyebab ini yang menjadikan target pajak daerah yang merupakan bagian dari PAD cenderung terus meningkat.

Menurut peraturan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009, jenis pendapatan pajak untuk provinsi meliputi objek pendapatan:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, perlu disesuaikan dengan perkembangan kondisi dan pelaksanaan desentralisasi fiskal, sehingga perlu mengalami perubahan. Dengan adanya peraturan tersebut maka jenis dari pajak daerah untuk tingkat provinsi berubah menjadi:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB);

- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB);
- c. Pajak Alat Berat (PAB);
- d. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- e. Pajak Air Permukaan (PAP);
- f. Pajak Rokok; dan
- g. Opsi Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan (MLB).

Ketentuan mengenai PKB, BBNKB, Pajak MLB, dan Opsi Pajak MLB seperti tertera dalam Undang-Undang akan mulai berlaku 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal diundangkannya peraturan tersebut.

#### **2.1.5.2 Retribusi Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 bahwa retribusi daerah merupakan pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Objek retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah baik provinsi maupun kabupaten/kota terbagi menjadi tiga jenis, yaitu sebagai berikut:

- a. Retribusi jasa umum
- b. Retribusi jasa usaha
- c. Retribusi perizinan tertentu

Pihak yang menjadi wajib retribusi dan harus membayar kewajibannya adalah orang pribadi maupun badan yang berdasarkan perundang-undangan diharuskan melakukan pembayaran retribusi dikarenakan menjadi subjek yang memperoleh pelayanan jasa, barang, dan/ atau perizinan yang diterima masing-masing.

#### **2.1.5.3 Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan**

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan adalah hasil penerimaan daerah yang didapatkan dari pengelolaan sumber kekayaan yang terpisah dari pengelolaan APBD. Dalam Pasal 285 Ayat (1) Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jenis pendapatan mencakup:

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;

- b. Bagian laba atas penyertaan modal/ hasil kerja sama seperti dengan perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan termasuk susunan aktivitas yang meliputi perencanaan, penentuan kebutuhan, pengendalian, pemeliharaan, pengamanan, pemanfaatan, dan perubahan status hukum serta penatausahaan kekayaan. Pengelolaan komponen kekayaan daerah diserahkan kepada BUMD.

#### **2.1.5.4 Lain-lain PAD yang Sah**

Lain-lain PAD yang sah menurut Halim dan Kusufi (2013) adalah penerimaan daerah yang sumbernya dari milik pemerintah daerah lainnya yang bertujuan untuk mengakuntansikan penerimaan daerah selain pajak, retribusi, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis objek pendapatan ini diantaranya sebagai berikut:

- a. Hasil penjualan aset daerah yang tidak dipisahkan
- b. Pendapatan dari jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian kepada daerah
- e. Penerimaan komisi, rabat, atau wujud lainnya sebagai akibat dari aktivitas penjualan, pengadaan barang maupun jasa oleh pemerintah daerah
- f. Keuntungan keuangan dari selisih kurs rupiah terhadap mata uang asing
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak
- i. Pendapatan denda retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi jaminan

Sumber lain-lain PAD yang sah berasal dari ketetapan Perda dengan dilandasi pada ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga menyesuaikan kondisi dan kemampuan daerah masing-masing.

### **2.1.6 Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah salah satu komponen Dana Transfer Umum. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah menyatakan DAU sebagai bagian dari transfer ke daerah yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar-Daerah.

Undang-Undang No. 33 tahun 2004, DAU dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar yaitu:

1. Alokasi Dasar (AD) ditetapkan atas dasar total gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah, mencakup gaji pokok, tunjangan keluarga, dan jabatan serta mempertimbangkan peraturan mengenai penggajian dan CPNSD.
2. Celah Fiskal (CF) adalah selisih antara besarnya kebutuhan fiskal dan kapasitas atau potensi fiskal yang dimiliki suatu daerah. Kebutuhan fiskal daerah adalah kebutuhan pendanaan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, baik Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan tidak terkait Pelayanan Dasar maupun Urusan Pemerintahan Pilihan. Seberapa besar kebutuhan daerah terhadap sumber pendanaan untuk menjalankan kegiatan dan program yang berkaitan dengan fungsi pelayanan dasar antara lain yaitu kesehatan dan pendidikan, alokasi infrastruktur, dan program terkait permasalahan kemiskinan. Setiap kebutuhan fungsi pelayanan dasar mempertimbangkan beberapa faktor seperti indeks total penduduk, luas wilayah, kemahalan konstruksi, indeks pembangunan manusia, dan produk domestik regional bruto per kapita. Celah fiskal bagi daerah provinsi diperoleh dari perkalian bobot daerah provinsi bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh daerah provinsi. Di mana daerah yang memiliki nilai celah

fiskal negatif sama dengan atau lebih besar dari alokasi dasar yang ada, maka daerah tersebut tidak akan menerima DAU. Sedangkan Kapasitas fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang diperoleh dari PAD dan DBH.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dengan bagian besaran DAU antara Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota ditentukan atas dasar pertimbangan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah masing-masing. Begitu pula pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 DAU untuk tiap-tiap Daerah dialokasikan berdasarkan celah fiskal untuk 1 (satu) tahun anggaran. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Pusat membentuk kebijakan DAU yang telah didiskusikan lebih dahulu dalam forum dewan pertimbangan otonomi daerah yang selanjutnya tertera pada nota keuangan dan rancangan APBN setiap tahunnya untuk tahun anggaran berikutnya, yang disampaikan kepada DPR RI.

DAU didistribusikan kepada setiap daerah dengan maksud pemerataan dengan memperhatikan kapasitas daerah, luas wilayah, kondisi alam, jumlah penduduk dan besarnya penghasilan masyarakat di wilayah provinsi secara keseluruhan (Siregar 2017). Dari definisi dan penjelasan sebelumnya bahwa tujuan DAU untuk mengurangi kesenjangan horizontal (*horizontal imbalance*) keuangan antar daerah.

### **2.1.7 Dana Alokasi Khusus**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, DAK adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang



menjadi prioritas nasional dan membantu operasionalisasi layanan publik, yang penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah.

Pada Pasal 131 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022, DAK dialokasikan sesuai dengan kebijakan Pemerintah untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu dengan tujuan:

- a. Mencapai prioritas nasional;
- b. Mempercepat pembangunan Daerah;
- c. Mengurangi kesenjangan layanan publik;
- d. Mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah; dan/atau
- e. Mendukung operasionalisasi layanan publik.

Menurut Basuki (2007) DAK yang digunakan untuk membiayai kegiatan khusus tersebut terutama untuk membiayai sarana dan prasarana pelayanan dasar publik yang belum sesuai standar atau kegiatan yang meningkatkan percepatan pembangunan daerah. DAK didistribusikan kepada daerah dengan ketetapan atas kriteria tertentu mencakup kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

Kriteria umum berkaitan dengan seberapa besar kemampuan daerah yang dihitung guna melihat kesanggupan APBD dalam membiayai kebutuhan dengan tujuan pembangunan daerah yang dilihat dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai. Kriteria khusus berkaitan dengan undang-undang tentang kekhususan suatu daerah dan karakteristiknya seperti daerah pesisir dan kepulauan, perbatasan negara, daerah tertinggal, dan lainnya. Kriteria teknis mencakup standar kualitas maupun kuantitas pekerjaan konstruksi, serta pertimbangan manfaat skala lokal dan nasional sebagai parameter dalam perhitungan teknis.

#### **2.1.7.1 DAK Fisik**

DAK Fisik merupakan biaya yang pembagiannya dalam APBN kepada daerah yang spesifik guna menyokong dana kegiatan khusus fisik yang jadi bagian dari urusan daerah sesuai dengan hal yang diutamakan secara nasional yang ada dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, DAK fisik digunakan untuk mendukung pembangunan/pengadaan sarana dan prasarana layanan publik Daerah. Penyusunan alokasi DAK Fisik

disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang menjadi prioritas nasional dengan sistem *bottom-up*, yaitu di mana daerah memberikan proposal sebagai latar belakang pembagian DAK. Diharapkan dana tersebut dapat lebih tepat sasaran dan dapat terlaksana secara efektif. Dalam Siregar (2017), jenis DAK Fisik meliputi:

a. Dana Alokasi Khusus Reguler (DAK Reguler)

DAK Reguler adalah sejumlah uang tertentu yang diberikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus fisik daerah sesuai dengan kebutuhan serta prioritas daerah maupun nasional yang tertera dalam RKP dan RPJMN.

b. Dana Alokasi Khusus Infrastruktur Publik Daerah (DAK IPD)

DAK Infrastruktur Publik Daerah adalah dana yang dialokasikan dari APBN untuk daerah tertentu guna membiayai kegiatan khusus fisik untuk menyokong percepatan penyiapan dan pembangunan infrastruktur. Daerah diberikan kebebasan untuk menyusun rencana kegiatan mengenai bidang infrastruktur tertentu dalam RKPD yang akan menjadi prioritas melalui pembiayaan DAK IPD mengingat kapasitas dan kebutuhan daerah yang berbeda-beda. Lebih lanjut, kegiatan yang bersangkutan dengan DAK IPD tidak akan dibiayai juga dari sumber DAK Reguler maupun Belanja APBD murni.

Bidang infrastruktur yang dapat didanai DAK Infrastruktur Publik Daerah misalnya infrastruktur penghubung kegiatan perekonomian seperti jalan, jembatan, dan infrastruktur perhubungan lain, infrastruktur yang dapat mendukung kegiatan dan kehidupan masyarakat luas (jaringan irigasi, perumahan yang ditinggali masyarakat, sumber air minum dan sanitasi atau lainnya yang berkaitan dengan kesehatan), dan infrastruktur kelautan dan perikanan.

c. Dana Alokasi Khusus Afirmasi (DAK Afirmasi)

DAK Afirmasi adalah alokasi dana pada APBN kepada daerah tertentu bagi kegiatan fisik daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ditujukan untuk mempercepat pengembangan/penyiapan sarana dan prasarana daerah terpencil, perbatasan wilayah, dan kepulauan. Banyak kondisi infrastruktur dasar wilayah tersebut yang belum memenuhi standar atau lebih buruk dibandingkan daerah lain, maka jenis DAK Afirmasi dimaksudkan untuk menambah sumber pendanaan dan pembangunan/penyediaan infrastruktur yang lebih baik.

DAK tidak dapat membiayai hal-hal terkait administrasi, penyiapan kegiatan, penelitian, pelatihan, perjalanan dinas seperti penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan dan lainnya dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik (Siswati, 2018). DAK Fisik menjadi bagian sumber pembiayaan daerah yang khusus ditujukan untuk mendanai kegiatan fisik guna mendukung

peningkatan sarana dan prasarana layanan publik di daerah tertentu yang menjadi prioritas nasional sehingga dapat mengurangi beban pemerintah setempat.

#### **2.1.7.2 DAK Non-Fisik**

DAK Nonfisik merupakan dana yang dibentuk dalam APBN untuk diberikan kepada daerah dengan maksud meringankan pendanaan kegiatan khusus bersifat nonfisik yang menjadi urusan daerah (Siregar, 2017). Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, DAK nonfisik digunakan untuk mendukung operasionalisasi layanan publik Daerah dan yang diperhitungkan antara lain adalah bidang pendidikan dan kesehatan. Kegiatan yang sifatnya termasuk pendanaan jenis DAK nonfisik contohnya yaitu koordinasi perencanaan, akomodasi, penataran, pembinaan, kontrol kegiatan, dan penanggulangan. Berikut merupakan hal-hal yang menjadi bagian dari alokasi DAK nonfisik:

- a. Dana Bantuan Operasional Sekolah
- b. Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD
- c. Dana Tunjangan Profesi Guru PNSD
- d. Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD
- e. Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi
- f. Dana Bantuan Operasional Kesehatan dan Bantuan Operasional Keluarga Berencana
- g. Dana Peningkatan Kapasitas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Ketenagakerjaan

Dari definisi dan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dana alokasi khusus merupakan dana yang bersumber dari APBN yang diberikan kepada daerah untuk memenuhi kebutuhan yang berupa kegiatan khusus sesuai urusan daerah dan prioritas nasional guna mempercepat pertumbuhan daerah dalam memenuhi pelayanan dasarnya agar sesuai standar.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan perilaku oportunistik penyusunan anggaran menjadi referensi dan landasan dalam membentuk sebuah kerangka pikir sebagai arah penelitian diringkas dalam Tabel 2.1 sebagai berikut.

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

| No. | Nama Peneliti   | Judul Penelitian   | Variabel Penelitian   | Hasil Penelitian   |
|-----|---|--|---|--|
| 1.  | Darmawan Fadly Dalimunthe (2021)                                    | <i>Analysis of the Influence of Regional Original Income, General Allocation Funds, Profit Sharing Funds and Budget Calculations Remain on the Opportunistic Behavior of Budgets</i> | Independen:<br>$X_1$ = Pendapatan Asli Daerah (PAD)<br>$X_2$ = Dana Alokasi Umum (DAU)<br>$X_3$ = Dana Bagi Hasil (DBH)<br>$X_4$ = Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)<br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran | 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH) tidak berpengaruh pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran.<br>2. Dana Alokasi Umum (DAU) dan SiLPA berpengaruh positif signifikan pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran.                                   |
| 2.  | Anita De Grave, Raja Vanaldo Boang Manalu, dan Rein J. Wekan (2021) | Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan <i>Flypaper Effect</i> Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran  | Independen:<br>$X_1$ = PAD<br>$X_2$ = <i>Flypaper Effect</i><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran  | 1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif dan signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Maluku.<br>2. <i>Flypaper Effect</i> berpengaruh positif dan signifikan pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Maluku. |

| No. | Nama Peneliti   | Judul Penelitian   | Variabel Penelitian  | Hasil Penelitian  |
|-----|---|--|--|---|
| 3.  | Novian Paisal Sitompul (2021)                             | Pengaruh PAD, DAU, dan SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran pada Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Utara | Independen:<br>$X_1 = \text{PAD}$<br>$X_2 = \text{DAU}$<br>$X_3 = \text{SiLPA}$<br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran                        | 1. PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.<br>2. DAU berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.<br>3. SiLPA berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. |
| 4.  | Dodik Ariyanto dan Ayu Aryista Dewi (2019)                | Oportunistik Incumbent dalam Penganggaran Pendapatan dan Belanja pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2017                                      | Independen:<br>$X_1 = \text{PAD}$<br>$X_2 = \text{DAU}$<br>$X_3 = \text{SiLPA}$<br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik <i>Incumbent</i> dalam Penyusunan Anggaran | 1. PAD dan SiLPA berpengaruh pada perilaku oportunistik <i>incumbent</i> .<br>2. DAU tidak berpengaruh pada perilaku oportunistik <i>incumbent</i> .  |
| 5.  | Soengeng Soetedjo, Iswajuni, dan Dinanda Nur Fitri (2018) | <i>Opportunistic Behavior Budgeting In Regional Approach To Agency Theory Empirical Study On Regency / City In East Java</i>                           | Independen:<br>$X_1 = \text{PAD}$<br>$X_2 = \text{DAU}$<br>$X_3 = \text{SiLPA}$<br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran                        | PAD, DAU, dan SiLPA memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.   |

| No. | Nama Peneliti   | Judul Penelitian  | Variabel Penelitian  | Hasil Penelitian  |
|-----|---|---|--|---|
| 6.  | Idhar Yahya, M. Zainul Bahri Torong, dan Iskandar Muda (2017)         | <i>Influence Behavior in Legislature Budget Development of Regions in the Province of Aceh and North Sumatra</i>                            | Independen:<br>$X_1 = \text{Regional Own Revenue (PAD)}$<br><br>$X_2 = \text{General Allocation Fund (DAU)}$<br><br>$X_3 = \text{Profit Sharing Fund (DBH)}$<br><br>$X_4 = \text{Surplus of Budget Financing (SiLPA)}$<br><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran | 1. Variabel PAD, DAU, dan SiLPA berpengaruh positif dan signifikan pada Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam.<br>2. Variabel DBH tidak berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam. |
| 7.  | Ni Kadek Ayu Suartini, Dodik Ariyanto, dan Maria M. Ratna Sari (2016) | Determinan Perilaku <i>Opportunistic</i> Penyusun Anggaran Calon <i>Incumbent</i> terkait Pilkada Serentak Tahun 2015                       | Independen:<br>$X_1 = \text{PAD}$<br><br>$X_2 = \text{DAK}$<br><br>$X_3 = \text{SiLPA}$<br><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran  | Secara parsial dan simultan perubahan PAD, DAK dan SiLPA berpengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran calon incumbent di Kabupaten/Kota se-Indonesia.   |
| 8.  | Ida Ayu Gede Sutha Megasari (2015)                                    | Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Selisih Lebih Perhitungan Anggaran dan <i>Flypaper Effect</i> pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran | Independen:<br>$X_1 = \text{PAD}$<br>$X_2 = \text{SiLPA}$<br>$X_3 = \text{Flypaper Effect}$<br><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran (OPA)  | 1. SiLPA berpengaruh pada OPA<br>2. PAD dan Flypaper Effect tidak berpengaruh pada OPA.   |

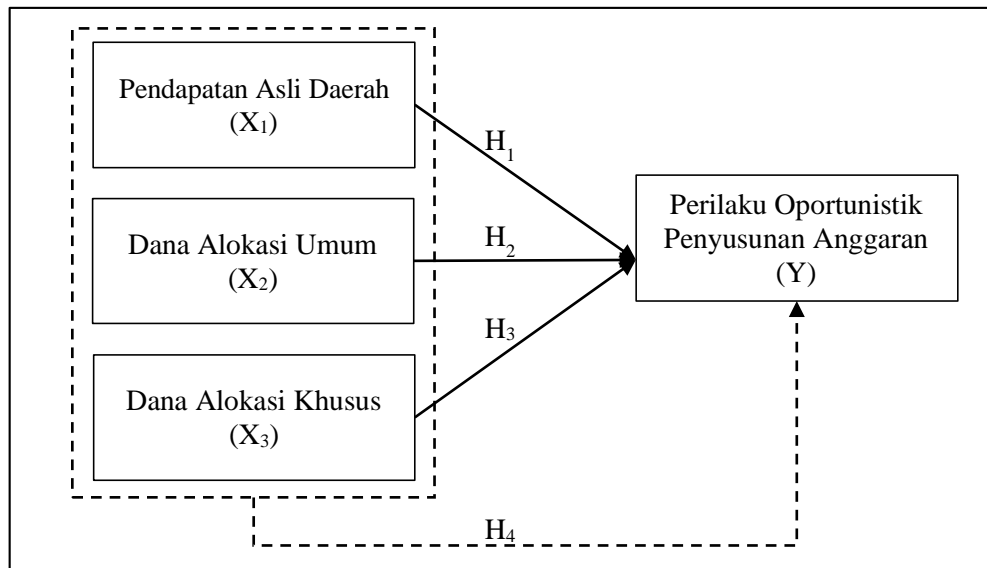
| No. | Nama Peneliti   | Judul Penelitian  | Variabel Penelitian   | Hasil Penelitian   |
|-----|---|---|---|--|
| 9.  | Sayu Made Parwati, I Gusti Ayu Nyoman Budiasih, dan Ida Bagus Putra Astika (2015) | Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran   | Independen:<br>X <sub>1</sub> = PAD<br>X <sub>2</sub> = DAU<br>X <sub>3</sub> = SiLPA<br><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran                       | Secara parsial maupun simultan PAD, DAU dan SiLPA pengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran.   |
| 10  | Ummu Habibah (2015)   | Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran (Studi Pada Kabupaten Dan Kota Di Jawa Timur) | Independen:<br>X <sub>1</sub> = PAD<br>X <sub>2</sub> = DAU<br>X <sub>3</sub> = DAK<br>X <sub>4</sub> = DBH<br><br>Dependen (Y):<br>Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran | 1. DAU dan DBH berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran.<br>2. PAD dan DAK tidak berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. |

Sumber: Beberapa hasil penelitian tentang perilaku oportunistik penyusunan anggaran tahun 2015-2021.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan penjabaran awal dan penggambaran dari masalah yang akan diteliti. Kerangka pemikiran merupakan dasar pemikiran serta penelitian yang menjadi bahan penjelasan dari peneliti sebagai acuan untuk merumuskan hipotesis yang berasal dari fakta, dan telaah kepustakaan yang disusun oleh peneliti sebagai bentuk uraian pendapat dari peneliti. Kerangka berpikir harus bersifat analitis, tersusun serta didasarkan pada teori yang relevan dengan penelitian sehingga mampu menjelaskan hubungan antar variabel yang digambarkan dalam bentuk bagan yang menunjukkan arah pikir peneliti (Tarjo, 2021).

Berdasarkan perumusan masalah, landasan dari teori-teori, dan ringkasan penelitian terdahulu maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini digambarkan sebagai berikut.



Sumber: Penulis (2023)

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

Keterangan:

—————▶: Pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen secara parsial

-----▶: Pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen secara simultan

H<sub>1</sub> : Hipotesis 1

H<sub>2</sub> : Hipotesis 2

H<sub>3</sub> : Hipotesis 3

H<sub>4</sub> : Hipotesis 4

## 2.4 Hipotesis

Penyusunan kerangka berpikir melalui penjelasan mampu menghasilkan kesimpulan yang kemudian dapat disusun hipotesis yang menjadi jawaban sementara sebagai media pemecahan masalah penelitian. Fauzi (2021) menjelaskan bahwa hipotesis merupakan dugaan sementara atas peristiwa dengan hubungan sebab-akibat yang dibahas oleh peneliti berdasarkan teori dan penelitian terdahulu yang mendasari pemikiran peneliti yang selanjutnya diwujudkan dalam bentuk



pernyataan. Hipotesis penelitian menjadi dugaan sementara yang diharapkan peneliti akan menjadi nyata dan benar setelah dilakukan pengujian hipotesis.

#### **2.4.1 Pendapatan Asli Daerah dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

Penyusunan anggaran merupakan tahapan menyusun anggaran baik pendapatan maupun belanja, yang mana didalamnya termasuk PAD. PAD digunakan untuk membiayai banyak jenis belanja dalam pemerintahan bergantung dengan jumlah yang dapat dihasilkan dari daerah tersebut. Menurut Suartini (2016), Kepala Daerah (eksekutif) selaku agen akan menyusun APBD yang lebih besar dengan mendahulukan bidang tertentu sesuai prioritasnya apabila jumlah PAD meningkat. Serta Dalimunthe (2021) menyatakan dalam penetapan target PAD, legislatif akan mengutamakan eksekutif untuk terus menambahkan target sehingga alokasi untuk program tertentu yang menguntungkan dapat dilakukan.

Peningkatan target anggaran akan bermanfaat jika diikuti dengan perilaku untuk mencapainya. Namun, pada fenomena perilaku oportunistik hal ini tidak berjalan seperti seharusnya, yang mana proses penyusunan anggaran hanya digunakan untuk mendapatkan kesempatan memperoleh pembiayaan untuk mencapai target PAD dan memenuhi belanja-belanja yang didasari kepentingan pribadi atau beberapa pihak saja sehingga mengakibatkan terbentuknya anggaran serta kinerja keuangan yang buruk.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka hipotesis satu yaitu:

**H<sub>1</sub>**: Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran.

#### **2.4.2 Dana Alokasi Umum dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Umumnya, nilai DAU yang diterima tiap daerah cenderung meningkat setiap tahun karena terbatasnya potensi asli daerah. Dalam Pasal 290 Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 dijelaskan bahwa proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan pertimbangan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Hal ini menjadi ruang berperilaku oportunistik bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikannya ke belanja yang menguntungkan kepentingan pribadi (Dalimunthe, 2021). Berdasarkan teori dan penelitian sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis dua pada penelitian yaitu:

**H<sub>2</sub>:** Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran

#### **2.4.3 Dana Alokasi Khusus dan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

Transfer pusat ke daerah yang lainnya yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan prioritas nasional, baik fisik maupun non-fisik. Anggaran belanja tersebut seperti infrastruktur untuk DAK fisik serta kesehatan dan pendidikan yang termasuk DAK non-fisik. Anggaran belanja tersebut umumnya terdiri dari banyak kegiatan dan program yang harus direncanakan sehingga semakin panjang prosesnya semakin besar pula peluang pemanfaatan anggaran oleh penyusun anggaran.

Beberapa penelitian sebelumnya mengenai perilaku oportunistik penyusun anggaran lebih cenderung membahas dari pihak legislatif dalam mempengaruhi alokasi anggaran bagi kepentingan politik dengan meningkatkan anggaran untuk belanja infrastruktur dan belanja DPRD atau dari sisi eksekutif yang memengaruhi belanja pelayanan dasar secara terpisah. Berdasarkan penelitian Suartini et al. (2016), DAK memiliki pengaruh yang positif terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran jadi berarti di mana ada kenaikan anggaran DAK di situ pula perilaku oportunistik para aktor anggaran akan terus meningkat. Dalam proses penyusunan anggaran, kenaikan DAK dapat dialokasikan untuk banyak jenis program dan kegiatan di wilayah yang mendukung kepentingan pihak tertentu, semakin menambah peluang untuk berperilaku oportunistik sehingga hipotesis tiga untuk penelitian ini yaitu:

**H<sub>3</sub>:** Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran

#### **2.4.4 Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran**

PAD, DAU, dan DAK memiliki bagian yang besar pada sumber pendapatan daerah yang digunakan untuk berbagai belanja daerah. PAD selalu ditingkatkan oleh pemerintah untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan (Megasari et al, 2015). DAU merupakan hibah dari pemerintah yang cukup fleksibel atau tidak terikat pada program pengeluaran tertentu sehingga dijadikan ruang untuk mengusulkan alokasi belanja baru (Dalimunthe, 2021). Begitupun DAK dinyatakan oleh Suartini et al (2016) bahwa anggaran DAK dapat diubah sesuai rencana pemerintah daerah. Berdasarkan hipotesis 1 sampai hipotesis 3, maka hipotesis 4 yaitu:

**H<sub>4</sub>:** Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran.