

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan hak yang dimiliki setiap pemerintah daerah untuk mengatur keuangan daerahnya dan merupakan bentuk pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada dasarnya otonomi daerah diberlakukan untuk membantu penyelenggaraan pemerintah pusat terutama dalam membantu penyediaan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan program-program pembangunan dan dipadang sebagai mitra kerja oleh pemerintah pusat.

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan 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.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan juga mengenai daerah otonom yaitu:

Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan Kambo (2015) menyatakan bahwa:

Otonomi daerah merupakan bentuk pemerintahan daerah yang masing-masing akan membuat dan menjalankan kebijakan berdasarkan kehendak rakyatnya, tidak boleh bertentangan dengan perundang undangan negara, dan harus sesuai dengan bidang kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada Pemerintah Daerah

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran daerah merupakan suatu rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baik untuk provinsi maupun untuk kabupaten/kota. APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat disuatu daerah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 32 yang dimaksud dengan APBD adalah:

Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Struktur APBD terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan Daerah. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan Pendapatan Daerah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tulangow & Runtu (2016) menyatakan bahwa: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan pemerintah daerah selama satu tahun yang nantinya akan dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta akan ditetapkan dengan peraturan daerah.

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Menurut Muhtarom (2015)

Pendapatan Asli daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, menyatakan bahwa PAD adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Simanjuntak, Subeki, Ferina, & Yurianty, (2013):

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan representasi dari pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus lebih mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya agar dapat membiayai pengeluaran daerah dan tidak menghambat kegiatan ekonomi di daerah yang bersangkutan.

Menurut UU No. 32 Tahun 2014 menyatakan:

PAD adalah Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Menurut Mahmudi (2010:52) besar kecilnya pendapatan menentukan kualitas pelaksanaan pemerintahan, tingkat kemampuan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik, serta keberhasilan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan. PAD sebagai salah satu komponen pendapatan memiliki peran penting dalam pengeluaran belanja pemerintah daerah karena untuk mendanai kebutuhan belanja yang tinggi memerlukan sumber pendanaan yang mencukupi.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan dan pendapatan daerah yang dipungut oleh pemerintah daerah itu sendiri dan bersumber dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain – Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan

kepala daerah dalam menggali pendanaan dan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.1.4 Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan salah satu transfer dana pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Laporan Realisasi APBD.

Menurut UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah *dalam* rangka pelaksanaan desentralisasi.

Salindeho (2016) menyatakan:

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah.

Sedangkan Astria (2014) menegaskan bahwa Dana Alokasi Umum merupakan dana yang di alokasikan kepada pemerintah daerah setiap tahunnya sebagai dana pembangunan yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat bahwa Dana Alokasi Umum memiliki jumlah yang sangat signifikan sehingga semua pemerintah daerah menjadikannya sebagai sumber penerimaan terpenting dalam anggaran penerimaannya dalam APBN. Oleh karena itu, Dana Alokasi Umum dapat dilihat sebagai respon pemerintah terhadap aspirasi daerah untuk mendapatkan sebahagian kontrol yang lebih besar terhadap keuangan negara.

Tujuan Dana Alokasi Umum adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal keuangan antara pemerintah pusat dan ketimpangan horizontal antar pemerintah daerah karena ketidakmerataan sumber daya yang ada pada masing-masing

daerah. Penggunaan Dana Alokasi Umum ditetapkan oleh daerah dimana pada bagian ini dianggarkan jumlah DAU sesuai dengan alokasi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Berdasarkan dari pengertian tersebut dapat disimpulkan, yang dimaksud dengan Dana Alokasi Umum adalah salah satu transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimana penggunaannya menjadi kewenangan daerah itu sendiri.

2.1.5 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

PSAP Nomor 2 yang terdapat dalam PP 71 tahun 2010, SiLPA adalah Selisih lebih antara realisasi pendapatan dan belanja serta penerimaan pembiayaan selama satu periode pelaporan.

Dalam Permendagri Nomor 21 tahun 2011 dinyatakan bahwa:

Selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA adalah suatu indikator yang menggambarkan efiseinsi pengeluaran pemerintah. SiLPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SiLPA hanya akan terbentuk bila terjadi Surplus pada APBD dan sekaligus terjadi Pembiayaan Neto yang positif, dimana komponen Penerimaan lebih besar dari komponen Pengeluaran Pembiayaan.

Kasdy, Nadirsyah, & Fahlevi, (2018) menjelaskan bahwa:

SiLPA adalah sumber pembiayaan yang berasal dari sisa anggaran tahun lalu berupa penghematan belanja, kewajiban pembayaran yang belum terselesaikan, sisa dana kegiatan lanjutan, pelampauan penerimaan pendapatan, dan penerimaan pembiayaan.

Berdasarkan dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah.

2.1.6 Proses penyusunan APBD

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, proses APBD dilakukan dengan cara yaitu:

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD (KUA) yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai landasan penyusunan Rancangan Anggaran Belanja Daerah (RAPBD) kepada DPRD.
- b. Selanjutnya DPRD membahas KUA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah.
- c. Berdasarkan KUA yang telah disepakati dengan DPRD Pemerintah Daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS) untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati antara Pemerintah Daerah dan DPRD.
- d. Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
- e. RKA selanjutnya disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
- f. Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya.
- g. Setelah Ranperda APBD tersusun, pemerintah daerah mengajukan Ranperda tentang APBD tersebut disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD.

Berdasarkan proses penyusunan APBD terkait dalam proses pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pejabat-pejabat yang terlibat dalam proses penyusunan APBD tersebut diantaranya Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, Sekretaris Daerah sebagai koordinator pengelolaan keuangan daerah, Bendahara Umum Daerah, Pejabat Pengguna Anggaran, Pejabat Pelaksanaan Teknis Kegiatan SKPD dan Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD.

2.1.7 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Teori keagenan (*Agency Theory*) merupakan teori yang digunakan untuk menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara

implisit maupun eksplisit, dengan pihak lain (*agent*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak/melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan oleh prinsipal (dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang) (Samara, 2010). 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 memberikan wewenang kepada pihak lain untuk mengelola sumber daya. Pembuatan anggaran menjadi mekanisme yang penting untuk alokasi sumber daya karena adanya keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah.

Menurut Parwati (2015) menjelaskan bahwa Teori keagenan merupakan teori yang telah dipraktikkan pada sektor publik khususnya pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan dan pengalokasian sumber daya secara sendirian, sehingga pemerintah memberikan wewenang kepada pihak lain untuk mengelola sumber daya. Pembuatan anggaran menjadi mekanisme yang penting untuk alokasi sumber daya karena adanya keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah. Implikasi teori keagenan muncul dalam proses penyusunan anggaran dilihat dari dua perspektif yaitu hubungan antara rakyat dengan legislatif, dan legislatif dengan eksekutif. Von Hagen dalam Abdullah dan Nazry, (2015) mengungkapkan bahwa: Kelonggaran dalam anggaran, yakni alokasi yang lebih dari cukup sehingga tidak perlu berhemat, akan memudahkan agen (SKPD dalam konteks pemerintahan daerah di Indonesia) dalam mencapai target-target kinerja yang telah ditetapkan. Keleluasaan untuk membuat “kebijakan” dalam membiayai program dan kegiatan akan menghadirkan enjoyment.

Abdullah dan Nazry (2015) menyampaikan bahwa masalah keagenan ini juga terkait dengan penerapan konsep penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*), yakni ketika kepala SKPD selaku pengguna anggaran dilibatkan dalam proses penyusunan APBD melalui penyusunan RKA (Rencana Kerja dan Anggaran) SKPD. Senjangan anggaran (*budget slack*) merupakan indikasi adanya

masalah keagenan dalam penganggaran, Marlowe (dalam Abdullah dan Nazry, 2015). Bahkan Isaksen (dalam Abdullah dan Nazry, 2015) menyatakan bahwa pada setiap tahapan dalam proses penyusunan anggaran terdapat ruang untuk terjadinya korupsi anggaran.

Berdasarkan dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Teori Keagenan adalah suatu hubungan yang berdasarkan pada kontrak yang terjadi antar pihak-pihak yang berkepentingan diantaranya *principal* dan *agent*.

2.1.8 Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik

Hubungan keagenan merupakan suatu kontrak dimana satu atau lebih orang (*principal*) memerintah orang lain (*agen*) untuk melakukan suatu jasa atas nama prinsipal serta memberi wewenang kepada agen membuat keputusan yang terbaik bagi principal (Liviani, Mahadwartha, & Wijaya, 2016).

Penganggaran dapat dilihat sebagai suatu proses berupa kontrak mandat yang diberikan kepada agen (eksekutif) dalam kerangka struktur institusional dengan berbagai tingkatan yang berbeda. Sesuai dengan apa yang dinyatakan dalam teori keagenan, bahwa pihak principal dan agen memiliki kepentingan masing-masing, sehingga benturan atas kepentingan ini memiliki potensi terjadi setiap saat. Pihak agen berkemampuan untuk lebih menonjolkan kepentingannya karena memiliki informasi yang lebih dibandingkan dengan principal, hal ini disebabkan karena pihak agenlah yang memegang kendali operasional dilapangan sehingga pihak agen lebih memilih alternatif menguntungkannya, dengan mengelabui dan membebankan kerugian pada pihak principal (Ritonga & Alam, 2010). Hubungan keagenan di pemerintahan antara legislatif dan eksekutif menunjukkan posisi legislatif sebagai prinsipal dan eksekutif adalah agen (Latifah 2010 dan Abdullah 2012). Hubungan antara prinsipal dan agen senantiasa menimbulkan masalah keagenan yang disebut *agency problems*.

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan mengenai hubungan keagenan dalam penanggran sektor publik keagenan yaitu, dalam penganggaran

terdapat pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran, diantaranya dalam teori keagenan disebut sebagai *principal* (Legislatif) dan *Agents* (Eksekutif) hal tersebut merupakan tindak lanjut dari suatu kontrak atau kesepakatan antara pihak yang memberikan kewenangan dan yang menerima kewenangan.

2.1.9 Problem Keagenan (Agency Problem)

Timbulnya problem keagenan berawal dari adanya perbedaan kepentingan antara prinsipal dan agen, seperti yang terjadi pada hubungan keagenan antara pemerintah daerah (eksekutif) dengan DPRD (legislatif). Kewenangan yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar. Posisi eksekutif yang sejajar dengan legislatif membuat eksekutif sulit menolak rekomendasi legislatif dalam pengalokasian sumber daya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan outcome anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik (Parwati, Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di Kabupaten/Kota di Bali, 2015). Permasalahan yang terjadi biasanya didasarkan atas kepentingan masing-masing pribadi yang berdampak pada timbulnya permasalahan keagenan antara pihak tersebut.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa timbulnya *problem* atau masalah keagenan disebabkan karena adanya perbedaan kepentingan antara *principal* dan *agent*.

2.2 Perilaku Oportunistik pada Penyusun Anggaran

Perilaku oportunistik merupakan istilah yang berasal dari kata *opportunity* yang berarti kesempatan. Parwati, (2015) menyatakan bahwa:

Perilaku oportunistik mengacu pada pribadi, sifat atau dinamika kelompok dalam menghadapi suatu kondisi dimana dalam posisi tertentu merasa mempunyai kesempatan atau peluang lebih untuk melakukan sesuatu sesuai keinginan.

Penelitian Maryono (2013) menyatakan bahwa:

Perilaku oportunistik merupakan perilaku yang berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan cara ilegal sekalipun dan faktor-

faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik adalah kekuatan (*power*) dan kemampuan (*ability*).

Sedangkan dalam penelitian Megasari (2015) mengemukakan bahwa perilaku oportunistik merupakan perilaku yang nantinya akan mengarah pada tindakan-tindakan ilegal seperti menyembunyikan informasi dan menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa perilaku oportunistik merupakan perilaku yang dalam suatu kondisi akan berusaha mencapai tujuannya berdasarkan keinginannya pribadi/kelompok tertentu dimana jika terus dilakukan secara berkelanjutan dapat menimbulkan efek negatif berupa penyalagunaan wewenang dan penyembunyian informasi yang berguna untuk kepentingan masyarakat.

2.2.1 Pengukuran Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA)

Menurut Abdullah dalam Parwati (2015) pengukuran perilaku oportunistik penyusun anggaran (OPA) dilakukan dengan dua tahap yaitu:

1. Menghitung *spread* anggaran PAD, DAU dan SILPA.
Perhitungan *spread* = APBD tahun berjalan – APBD tahun sebelumnya
2. Mengakumulasikan hasil perhitungan tersebut yang menunjukkan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA) secara keseluruhan.

$$OPA = \Delta pdk + \Delta Kes + \Delta Inf + \Delta Hibah + \Delta Bansos$$

Keterangan:

- ΔPdk : Perubahan alokasi untuk Belanja Pendidikan
 ΔKes : Perubahan alokasi untuk Belanja Kesehatan
 Δinf : Perubahan alokasi untuk Belanja Infrastruktur
 $\Delta Hibah$: Perubahan alokasi untuk Belanja Hibah
 $\Delta Bansos$: Perubahan alokasi untuk Belanja Bansos

Perhitungan tersebut digunakan untuk menjelaskan jika peningkatan belanja lebih besar dari pada peningkatan pendapatan maka hal tersebut

diindikasikan sebagai bentuk perilaku oportunistik (Sularso, Restianti, & Istiqomah, 2014)

2.3 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan referensi dan perbandingan dalam penelitian ini, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan peneliti sebelumnya dengan menggunakan variabel kemudian tempat dan objek penelitian yang berbeda. Tabel 2.1 menyajikan beberapa penelitian terdahulu yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Maryono (2013)	Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah	Independen: Dana Alokasi umum Dependen: Perilaku oportunistik	1. Terdapatnya pengaruh dana alokasi umum dengan perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah diprovinsi Sumatera Barat. 2. Penelitian menunjukkan adanya perilaku oportunistis dari para legislatif diprovinsi Sumatera Barat dalam memanfaatkan Dana Alokasi Umum demi kepentingan Legislatif/DPRD.

2	Parwati (2015)	Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di Kabupaten/Kota Se-Bali	Independen: PAD, DAU dan SILPA Dependen: Perilaku Oportunistik penyusun anggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hasil pengujian hipotesis menunjukkan bahwa variabel PAD, DAU dan SILPA berpengaruh positif pada perilaku oportunistik penyusun anggaran pada Kabupaten/Kota se-Bali. 2. Perubahan jumlah PAD, DAU dan SILPA akan mempengaruhi peningkatan perilaku penyusun anggaran yang dilihat dari perubahan spread belanja pendidikan, kesehatan, infrastruktur, hibah dan bansos.
3.	Suartini, Ariyanto, dan Sari (2016)	Determinan Perilaku <i>Opportunistic</i> Penyusun Anggaran Calon <i>Incumbent</i> terkait Pilkada Serentak tahun 2015	Independen: PAD, DAK, SILPA, Belanja pendidikan, Belanja Kesehatan, Belanja Infrastruktur, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial Dependen: Perilaku	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terdapat pengaruh positif PAD, DAK, SILPA pada perilaku <i>opportunistic</i> penyusun anggaran calon <i>incumbent</i> di kabupaten/kota se-indonesia.

			oportunistik penyusun anggaran calon incumbent	
4.	Gumiadi, (2016)	Determinan Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran (Studi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timut)	Independen: PAD, SILPA, DAU Dependen: Perilaku oportunistik penyusun anggaran	1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD, DAU dan SiLPA berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran di kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur dapat dilihat dari hasil uji SPSS yang menunjukkan nilai signifikansi kurang dari 0,05 artinya setiap variabel dipilih berpengaruh secara parsial dan simultan terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.
5.	Sularso, Restianti, dan Istiqomah (2014)	Determinan Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (Studi pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)	Independen: PAD, SILPA, DAU Dependen: Perilaku oportunistik penyusunan anggaran	1. Hasil penelitian menunjukkan Semakin besar jumlah PAD, SiLPA dan DAU yang dimiliki oleh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, maka akan semakin besar perilaku oportunistik

				penyusunan anggaran.
6.	Latifah (2010)	Adakah Perilaku Oportunistik dalam Aplikasi <i>Agency Theory</i> di Sektor Publik	Independen: Perilaku oportunistik Dependenden : <i>Agency Theory</i> Sektor Publik	1. Diberlakukannya Otonomi daerah membuka peluang diaplikasikannya teori keagenan dalam riset penganggaran publik . Legislatif merupakan pihak prinsipal bagi eksekutif namun juga sebagai agen bagi voters (pemilih). Terjadinya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif menjadi tidak banyak berarti tatkala legislatif menggunakan <i>discretionary powernya</i> dalam penganggaran. Agen mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan, yang berpotensi menciptakan <i>moral hazard</i> dan <i>adverse selection</i> . <i>Principal</i>

				sendiri harus mengeluarkan biaya (<i>costs</i>) untuk memonitor kinerja <i>agen</i> dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien. Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran.
7.	Septiani (2016)	Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.	Independen: SiLPA, PAD, DAU dan DAK Dependen: Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran	1. SiLPA dan PAD tidak berpengaruh terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. 2. DAU dan DAK berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

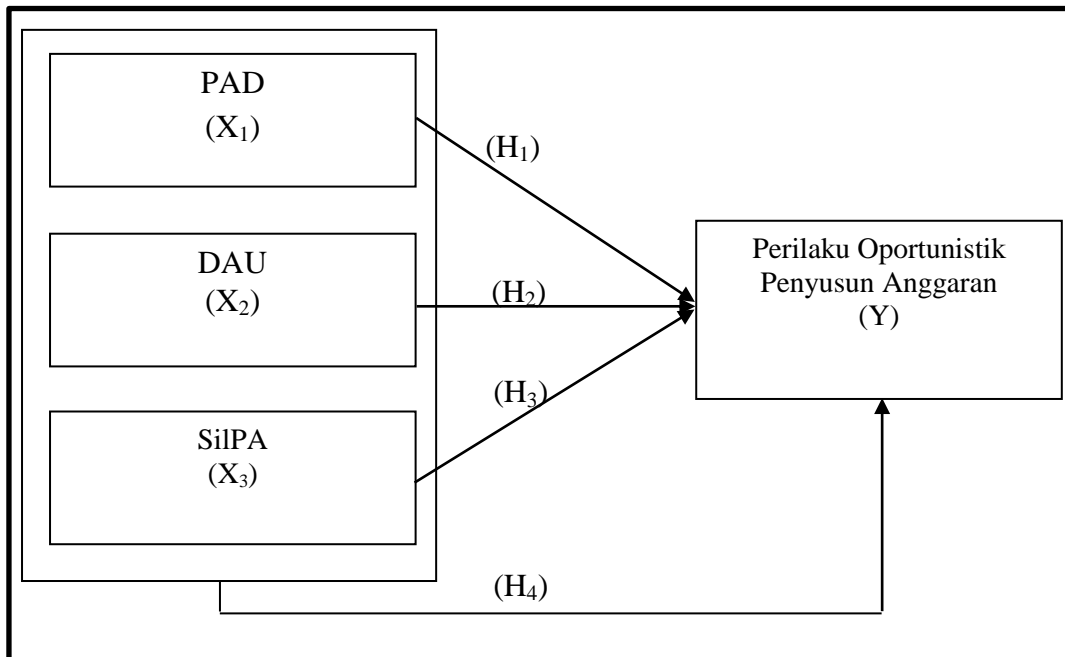
8.	Triangga dawu (2012)	Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Dan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran	Independen: PAD, DAU Dependen: Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran	1. Secara parsial hanya DAU yang mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. Sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
----	----------------------------	---	--	--

Sumber: Berbagai referensi

Penelitian yang dilakukan penulis memiliki kesamaan variabel berupa PAD, DAU dan SiLPA dengan penulis sebelumnya. Perbedaannya terletak pada tempat dan waktu penelitian. Peneliti saat ini melakukan penelitian pada Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2014-2017.

2.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dimaksudkan sebagai konsep untuk menjelaskan dan mengungkapkan keterkaitan antara variabel yang akan diteliti berdasarkan batasan dan rumusan masalah. Sugiyono (2013:128), menyatakan bahwa “kerangka pemikiran merupakan konsep yang menggambarkan hubungan antara teori dengan berbagai faktor yang teridentifikasi sebagai masalah riset”. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disajikan pada gambar 2.1



Sumber : Data diolah (2019)

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.5 Pengembangan Hipotesis

“Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap kerangka pemikiran penelitian dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan” (Sugiyono, 2013). Berdasarkan rumusan masalah, hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- H1 : PAD berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.
- H2 : DAU berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.
- H3 : SiLPA berpengaruh secara parsial terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.
- H4 : PAD, DAU dan SiLPA berpengaruh secara simultan terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.

2.5.1 Hubungan PAD terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Penyusunan anggaran merupakan tahapan yang kompleks, dan perilaku menjadi salah satu faktor kunci di dalamnya. Keberhasilan pencapaian tujuan organisasi dapat terwujud apabila pihak-pihak yang terlibat pada penyusunan anggaran memberikan kontribusi maksimum. Sebaliknya, perilaku oportunistik terjadi ketika pihak-pihak yang terlibat pada penyusunan anggaran lebih mengutamakan *self interest*-nya sehingga menimbulkan korupsi yang merugikan kepentingan umum (Mauro, Martinez *et al.*, dalam Parwati, 2015).

Secara konseptual peningkatan PAD akan berpengaruh pada belanja, namun tidak semua tambahan atas pendapatan tersebut akan dialokasikan dalam belanja. Perubahan APBD menjadi sarana bagi legislatif dan eksekutif untuk merubah alokasi alokasi anggaran secara legal sehingga dapat menyebabkan misalokasi anggaran belanja. Dalam penentuan besaran PAD, legislatif akan mendorong pihak eksekutif untuk selalu meningkatkan target penganggarnya setiap tahun sehingga dapat meningkat pula alokasi untuk program yang mendukung kepentingannya. Hal ini di indikasikan sebagai bentuk perilaku oportunistik (Gumiadi, 2016).

2.5.2 Hubungan DAU terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Berdasarkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut 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. maka peruntukan penggunaannya tidak ditentukan oleh pemerintah, tetapi disesuaikan dengan priotitas pembangunan di daerah. Dengan demikian kenaikan jumlah DAU dipahami sebagai ruang untuk mengusulkan alokasi belanja baru untuk merealisasikan kepentingan pribadinya (Maryono, 2013).

2.5.3 Hubungan SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

SILPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SILPA akan terbentuk bila terjadi surplus pada pembiayaan neto. SILPA merupakan penerimaan pembiayaan yang dapat dipergunakan untuk menutup defisit anggaran dalam APBD. Kondisi ini menjadi alasan bagi legislatif dan eksekutif untuk mengalokasikan kembali (*rebudgeting*) dana tersebut melalui mekanisme perubahan APBD (Asmara, 2010). Penelitian yang dilakukan Sularso, Restianti, & Istiqomah (2014) menemukan bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap belanja modal pada periode anggaran selanjutnya, yang berarti dapat berpengaruh pada alokasi belanja tahun berikutnya sehingga hal ini memberi ruang bagi penyusun anggaran untuk mengalokasikan *free cash flow* tersebut untuk melakukan perilaku oportunistik.

2.5.4 Hubungan PAD, DAU dan SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran

Pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Abdullah (2012), Oktriniatmaja (2011), Sularso dkk (2014) menunjukkan bahwa PAD, DAU dan SILPA berpengaruh positif terhadap oportunistik penyusun anggaran. Namun penelitian Megasari (2015), menunjukkan perbedaan hasil penelitian, dimana PAD dan SiLPA berpengaruh negatif terhadap oportunistik penyusun anggaran. Penelitian tentang oportunistik penyusun anggaran sebelumnya lebih fokus pada legislatif yang cenderung mempengaruhi alokasi anggaran untuk kepentingan politik dengan meningkatkan anggaran untuk belanja infrastruktur dan belanja DPRD.

Namun mengamati fenomena yang terjadi terkait proses penyusunan APBD yang merupakan proses bersama antara legislatif dan eksekutif, peneliti tertarik untuk meneliti nilai oportunistik yang terjadi akibat interaksi antara kedua pihak yang didasari adanya hubungan keagenan (Widhyarta, 2017).