

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Teori keagenan dapat digunakan untuk memahami hubungan antara Salah satu pihak (*principal*) membuat suatu kontrak, baik secara implisit maupun eksplisit dengan pihak lain (*agents*) dengan harapan bahwa agen akan bertindak atau melakukan pekerjaan seperti yang diinginkan *principal*.

Teori keagenan merupakan basis teori yang mendasari praktik bisnis perusahaan yang dipakai selama ini (Abdullah, 2008). Sementara di sektor publik, teori keagenan dipergunakan untuk menganalisis hubungan prinsipal-agen (*legislatif* dan *eksekutif*) dalam kaitannya dengan penganggaran sektor publik (Latifah, 2010; Abdullah, 2012).

Menurut Faria and Silva (2013) menjelaskan bahwa:

Penggunaan teori keagenan telah dipergunakan secara luas baik di sector privat maupun sector publik, pada sector privat para ekonom menggunakan struktur hubungan *principal* dan *agent* untuk menganalisis hubungan antara perusahaan dengan pekerja. Sementara di sektor publik, teori keagenan dipergunakan untuk menganalisis hubungan *principal-agent* dalam kaitannya dengan penganggaran sektor publik.

Berdasarkan *agency theory* di sektor publik, kinerja pemerintah dinilai melalui anggaran yang dibuatnya, sehingga diharapkan pengeluaran pemerintah yang menyentuh pada fungsi pelayanan kepada masyarakat, yang berwujud dalam belanja modal, harus mendapatkan porsi yang relatif besar (Halim 2014:226).

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 kesejahteraan masyarakat. 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 Halim dan Abdullah (2008) “Implikasi teori keagenan muncul dalam proses penyusunan anggaran dilihat dari dua perspektif yaitu hubungan antara rakyat dengan legislatif, dan legislatif dengan eksekutif”. Ditinjau dari perspektif hubungan keagenan antara legislatif dengan eksekutif, eksekutif adalah *agent* dan legislatif adalah *principal*. Apabila dilihat dari perspektif hubungan keagenan legislatif dengan rakyat, pihak legislatif adalah *agent* yang membela kepentingan rakyat (*principal*), akan tetapi tidak ada kejelasan mekanisme dan pengaturan serta pengendalian dalam pendelegasian kewenangan rakyat terhadap legislatif. Menurut Mauro (1998), “hal inilah yang sering kali menyebabkan adanya distorsi anggaran yang disusun oleh legislatif sehingga anggaran tidak mencerminkan alokasi pemenuhan sumber daya kepada masyarakat, melainkan cenderung mengutamakan *self-interest* para pihak legislatif tersebut”. Jika hal ini terjadi, besar kemungkinan anggaran yang disahkan adalah alat untuk melancarkan aksi pencurian hak rakyat atau sering dikenal dengan istilah korupsi.

Berdasarkan pendapat ahli diatas maka teori keagenan merupakan hubungan antara prinsipal dengan agen. Teori keagenan memberikan gambaran mengenai susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Dalam teori tersebut, terdapat 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. Implikasi penerapan teori keagenan dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi, tetapi lebih banyak yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik (*opportunistic behaviour*).

2.1.2 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Menurut UU Nomor 32 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”.

Menurut Nordiawan (2012) menyatakan bahwa :

Penyusunan APBD berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan publik. Tahapan dalam

penyusunan APBD antara lain; penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA), penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), penyiapan Surat Edaran Kepala Daerah tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD), penyusunan RKA SKPD, penyiapan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD, dan evaluasi Raperda APBD.

Berdasarkan dari pengertian-pengertian di atas dapat disintesis 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)

Menurut UU No. 32 Tahun 2014, “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), “Besarnya 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.

Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa PAD bersumber dari :

a) Pajak Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 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. didefinisikan sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan pembangunan daerah. Menurut Yani (2008), pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Jenis-jenis pajak daerah untuk kabupaten/kota menurut Kadjatmiko (2002:77) antara lain: pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengembalian bahan galian golongan C, dan pajak parkir. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 terdiri atas: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan. dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

b) Retribusi Daerah

Retribusi daerah didefinisikan sebagai pungutan terhadap orang atau badan kepada Pemerintah Daerah dengan konsekuensi Pemerintah Daerah memberikan jasa pelayanan atau perijinan tertentu yang langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi. Menurut Yani (2008) retribusi daerah adalah 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. Daerah kabupaten/kota diberi peluang untuk dapat menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menentukan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Menurut Undang-Undang nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah menyebutkan bahwa retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau golongan.

Jenis pendapatan retribusi kabupaten/kota meliputi objek pendapatan adalah: retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan, retribusi jasa usaha tempat khusus parkir, retribusi jasa usaha tempat penginapan / pesanggrahan / villa, retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olah raga, dan lain-lain.

c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan

Penerimaan daerah ini berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan. Perusahaan daerah adalah semua perusahaan yang didirikan dengan modal daerah baik seluruhnya ataupun sebagian. Dengan tujuan dapat menciptakan lapangan pekerjaan atau mendorong perekonomian daerah dan merupakan cara yang efisien dalam melayani masyarakat dan untuk menghasilkan penerimaan daerah. Dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 jenis pendapatan ini dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup:

1. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
2. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN.

3. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.
- d) Lain-lain pendapatan daerah yang sah
- Lain-lain pendapatan Daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf c merupakan seluruh pendapatan Daerah selain pendapatan asli Daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi:
1. Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah Pusat, Daerah yang lain, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang bertujuan untuk menunjang peningkatan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
 2. Dana darurat dapat dialokasikan pada Daerah dalam APBN untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana yang tidak mampu ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD.
 3. Lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disintesis 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, dimana bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepala daerah dalam menggali pendanaan dan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.1.4 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dana Alokasi Khusus adalah:

dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN yang merupakan urusan Daerah.

Menurut halim (2014: 16) “Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional”.

Definisi Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Peraturan Pemerintah No. 55/2005 yaitu:

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu yang mempunyai kebutuhan khusus dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional. Pembiayaan kebutuhan khusus memerlukan dana pendamping dari penerimaan umum APBD sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) sebagai komitmen dan tanggung jawab daerah dalam pembiayaan program-program yang merupakan kebutuhan khusus tersebut. DAK dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kebutuhan 10 sarana dan prasarana pelayanan masyarakat seperti pelayanan pendidikan, kesehatan dan infrastruktur masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional”.

Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. (1) Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. (2) Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundangundangan dan karakteristik Daerah. (3) Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian Negara/departemen teknis. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% (sepuluh persen) dari alokasi DAK. Dana Pendamping dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping.

Dana alokasi khusus (DAK) merupakan salah satu mekanisme transfer keuangan Pemerintah Pusat ke daerah yang bertujuan antara lain untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik daerah sesuai prioritas nasional serta mengurangi kesenjangan laju pertumbuhan antar daerah dan pelayanan antar bidang (Ikhlas 2011). DAK memainkan peran penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah karena sesuai dengan prinsip desentralisasi tanggung jawab dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat telah dialihkan kepada pemerintah daerah (Ikhlas 2011).

Berdasarkan teori diatas dapat disintesaikan dana alokasi khusus (DAK) merupakan dana transfer yang berasal dari APBN yang diberikan dengan tujuan untuk meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana fisik yang ada di daerah dan mendukung pembangunan yang ada di daerah.

2.1.5 *Flypaper effect*

Flypaper effect adalah fenomena ekonomi ketika pemerintah daerah merespons transfer yang diberikan pemerintah pusat berupa DAU lebih besar digunakan daripada menggunakan sumber potensi kekayaan daerahnya sendiri yaitu PAD. *Flypaper effect* akan membawa pengaruh pada pemborosan pengeluaran pemerintah dengan menggunakan DAU yang seharusnya digunakan untuk mengatasi ketimpangan pendapatan daerah karena memiliki PAD yang rendah.

Menurut Maimunah (2006) pengertian *Flypaper effect* adalah sebagai berikut :

“*Flypaper effect* atau lebih dikenal dengan efek kertas layang adalah suatu kondisi yang terjadi saat pemerintah daerah merespon (belanja) lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (grants) yang diprosikan dengan DAU dari pada menggunakan kemampuan sendiri, diprosikan dengan PAD”.

Kemudian menurut Dougan dan Kenyon (dalam Ndadari, 2008) menyebutkan bahwa *flypaper effect* merupakan suatu keganjilan dimana kecenderungan dari dana bantuan (transfer) akan meningkatkan belanja publik yang besar dibandingkan dengan pertambahan pendapatan yang diperoleh masyarakat”.

Dan menurut Oates (dalam Halim, 2013) menyatakan bahwa ketika respon (belanja) daerah lebih besar terhadap transfer daripada pendapatan pemerintah, maka disebut *flypaper effect*. Istilah *flypaper effect* yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menggunakan pendapatan transfer (grants) untuk memperluas belanja publik daripada pendapatan daerah (lokal), baik secara langsung melalui rapat atau tidak langsung melalui pengurangan pajak. Akibatnya berkaitan dengan alasan politik dan birokratis, yaitu transfer untuk pemerintah daerah cenderung mengarah pada pengeluaran daerah lebih besar daripada pendapatan daerah.

Namun pada kenyataannya dana transfer ini menjadikan pemerintah daerah menjadi semakin bergabung karena dominanya dana transfer ini dalam pendapatan daerah. Fenomena *flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah yang lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri. Fenomena *flypaper effect* dapat terjadi dalam dua versi. Pertama merujuk pada peningkatan pajak daerah dan anggaran belanja pemerintah yang berlebihan. Kedua mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah. Pemikiran birokratik berpandangan posisi birokrat lebih kuat dalam pengambilan keputusan publik dimana berusaha untuk

memaksimalkan anggaran sebagai proksi kekuasaannya. Model birokratik juga menegaskan *flypaper effect* sebagai akibat dari perilaku birokrat yang leluasa untuk membelanjakan transfer daripada menaikkan pajak.

Shinta (2009: 37) menyatakan bahwa “implikasi yang penting dari model ini bahwa desentralisasi fiskal memacu pertumbuhan sektor publik. Dalam sistem yang terdesentralisasi, pemerintah daerah memiliki lebih banyak informasi untuk membedakan kepentingan penduduknya sehingga bisa memperoleh lebih banyak sumber daya dari perekonomian. Sehingga efisiensi ekonomi penyediaan barang publik akan tercapai dengan melibatkan partisipasi masyarakat”.

Menurut Afrizawati (2012) *flypaper effect* merupakan respon yang tidak simetri atau asimetris terhadap peningkatan dan penurunan penggunaan dana transfer dari pemerintah pusat, yang mana masih menurut Afrizawati (2012) menyatakan bahwa dana transfer tersebut diberikan untuk jangka waktu tertentu dengan indikasi adanya pihak yang memperoleh keuntungan dari penerimaan transfer (grants) yang cenderung meningkat.

Nahlia (2014) menganggap sebagai suatu anomali dalam perilaku rasional jika transfer harus dianggap sebagai tambahan pendapatan masyarakat (seperti halnya pajak daerah), sehingga harus dibelanjakan dengan cara yang sama pula dengan PAD. Fenomena membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan belanja pemerintah daerah lebih besar daripada penerimaan transfer itu sendiri. *Flypaper effect* terjadi karena adanya superioritas pengetahuan birokrat mengenai transfer dari pemerintah pusat. Informasi lebih yang dimiliki oleh birokrat ini memungkinkan para birokrat ini melakukan pengeluaran yang berlebih. Terdapat beberapa hasil penelitian sebelumnya yang menunjukkan adanya *flypaper effect* pada Belanja Daerah.

Dari pendapat beberapa ahli maka penulis mensintesis bahwa *Flypaper effect* adalah suatu kondisi yang terjadi pada saat pemerintah daerah merespon belanja lebih banyak dengan menggunakan dana transfer (DAU) daripada menggunakan pendapatan asli daerahnya. Fenomena *Flypaper effect* membawa implikasi lebih luas bahwa transfer akan meningkatkan perilaku oportunistik penyusun anggaran.

2.1.6 Perilaku Oportunistik pada Penyusunan Anggaran

Menurut Maryono (2013), “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 mempunyai kesempatan atau peluang lebih untuk

melakukan sesuatu sesuai keinginan. Perilaku oportunistik merupakan perilaku yang berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan cara ilegal sekalipun dan beberapa faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik adalah kekuatan (*power*) dan kemampuan (*ability*).

Menurut Romarina dan Makfatih (2010):

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. Perilaku oportunistik mengarah pada terjadinya menyembunyikan informasi (*adverse selection*) dan penyalahgunaan wewenang (*moral hazard*).

Ada dua kondisi yang dimanfaatkan oleh eksekutif untuk merealisasi perilaku oportunistiknya dalam proses penyusunan anggaran. Pertama, secara eksplisit berhubungan dengan anggaran legislatif dan kedua, melalui anggaran untuk pelayanan publik dalam bentuk titipan. Pada kondisi pertama, legislatif mengusulkan anggaran yang meningkatkan penghasilannya sehingga dapat memenuhi *self-interestnya* dalam jangka pendek. Hal ini memunculkan *political corruption* atas anggaran sementara pada kondisi kedua, *self-interest* dalam jangka panjang ingin dicapai. Usulan anggaran yang diperjuangkan adalah yang mengharumkan nama politisi di wilayah tertentu, sehingga cenderung pada usulan yang *targetable* atau hasilnya kelihatan jelas oleh masyarakat. Akibatnya, pembangunan cenderung lebih diarahkan pada daerah yang merupakan wilayah pemilihan politisi yang *powerful* di legislatif.

Perilaku oportunistik dapat berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam pembuatan anggaran daerah. Faktor pendukung yang memotivasi terjadinya perilaku oportunistik yaitu kekuatan dan kemampuan (Maryono dalam Havid, dkk: 2014). Perilaku oportunistik penyusun anggaran dapat dilihat dari pengalokasian anggaran yang lebih mengarah pada preferensi yang menguntungkan pihak tertentu, sehingga kebutuhan masyarakat tidak menjadi prioritas utama (Siswati, 2018). Saat keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan moral hazard legislative meningkat (Moch, Shulthoni, 2017) salah satunya pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada voters-nya.

Penelitian Keefer & Khemani (2003) menemukan bahwa adanya pengaruh positif kebijakan legislatif sebagai pelaku oportunistik penyusun anggaran terhadap proyek infrastruktur, anggaran pendidikan, anggaran kesehatan dan belanja publik.

Dari beberapa pendapat diatas, oportunistik yaitu upaya memanfaatkan kesempatan yang ada, sehubungan dengan jabatan yang dipegangnya, untuk mewujudkan kepentingannya sendiri. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang seharusnya ditujukan bagi sebesar-sebesar kemakmuran rakyat di daerah, justru dalam prakteknya, program yang ditetapkan berdasarkan kepentingan masing-masing pejabat (dalam hal ini eksekutif dan legislatif). Dengan kata lain, dengan menggunakan jabatan yang dipegangnya, maka baik eksekutif maupun legislatif akan berusaha memasukkan kepentingannya sendiri dalam penentuan anggaran yang dilakukan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sebagai landasan dan referensi dalam menyusun sebuah kerangka pikir ataupun arah dari penelitian ini. Penelitian terdahulu terkait judul penelitian ini dibuat dalam bentuk tabel berikut ini :

Tabel 2.2
Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian	Variabel Penelitian Jenis Data (Studi Kasus)	Hasil Penelitian
1.	Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Dan Pengalokasian Dana Di Kabupaten Malang Abdul Jihad, Abdul Wahid, Mahsuni Junaidi (2018)	X1 : Perilaku Oportunistik Legislatif Y1 : Pengalokasian dana Y2: Penganggaran dana Data Sekunder Alat analisis yang digunakan regresi linier berganda	1. Perilaku Oportunistik Legislatif tidak berpengaruh signifikan terhadap Penganggaran Dana di kabupaten Malang dengan kata lain penganggaran dana di Kabupaten Malang tidak dipengaruhi oleh perilaku oportunistik legislatif. 2. Perilaku Oportunistik Legislatif berpengaruh signifikan terhadap Pengalokasian Dana di kabupaten Malang dengan kata lain

		(Provinsi Jawa Timur)	pengalokasian dana di kabupaten Malang dipengaruhi oleh perilaku oportunistik legislatif.
2.	Pengaruh Pendapatan Sendiri, Jenis Pemerintah Daerah Dan Letak Pemerintah Daerah Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Utara (Murhaban Dan Aris Munandar, 2019)	X1 : Pendapatan daerah X2 : Jenis Pemerintah daerah X3 : Letak Pemerintah daerah Y : Perilaku Oportunistik Legislatif -Data Primer : kuesioner -Data sekunder	1.Pendapatan daerah berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif di Kabupaten Aceh Utara. 2.Jenis pemerintahan daerah berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif di Kabupaten Aceh Utara. 3.Letak pemerintahan daerah terhadap perilaku oportunistik legislatif memiliki pengaruh yang positif dan signifikan.
3.	Oportunistik Incumbent dalam Penganggaran Pendapatan dan Belanja pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2017 (Dodik Ariyanto, Ayu Aryista Dewi, 2019)	X1: PAD X2: DAU X3: Selisih Lebih Perhitungan Anggaran Y : Oportunistik <i>Incumbent</i> (OPI) Data Sekunder (Jawa Tengah) Alat analisis regresi linier berganda	1.PAD&SiLPA berpengaruh pada oportunistik incumbent dalam menyusun APBD setahun sebelum dilakukan pemilu kada. 2.DAU tidak ber-pengaruh terhadap oportunistik incumbent dalam menyusun APBD setahun belum dilakukan
4.	Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Dan Dampaknya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia (Susi Siswati, 2018)	X1: PAD X2: Silpa X3: DAU X4: DAK X5: POPA tahun sebelumnya - variabel endogen intervening : perilaku oportunistik penyusun anggaran dan - variabel endogen tergantung : pertumbuhan ekonomi.	1. PAD Berpengaruh Positif Signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran 2. SiLPA Berpengaruh Positif Signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran 3. DAU Berpengaruh Positif Signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran 4. DAK Berpengaruh Positif Signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.

		Data Sekunder, analisis data menggunakan Structural Equation Model - Partial Least Square (PLS-SEM) dengan WARP-PLS	5. Perilaku Oportunistik tahun sebelumnya Berpengaruh negatif signifikan terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran. 6. Perilaku oportunistik berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia.
5.	Pengaruh Perilaku Oportunistik Terhadap Hubungan Antara Partisipasi Anggaran Dengan Kinerja Manajerial (Studi Empiris Pada Pegawai Pemerintah Kabupaten/ Kota Dan Provinsi Di Provinsi Riau) (Kamaliah, Edfan Darlis, dan Viorita Virsanita, 2010)	X1: Partisipasi anggaran Y: Kinerja Manajerial Variabel moderating : Perilaku oportunistik Data Primer : Quesioner	1. Variabel partisipasi anggaran tidak mempengaruhi variabel kinerja manajerial pemerintah daerah. 2. partisipasi yang tinggi dalam penyusiman anggaran akan mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja manajerial, pada menajer yang berperilaku oportunistik yang rendah, dan mempunyai pengaruh negatif pada manajer yang berperilaku oportunistik yang tinggi. 3. variabel moderating perilaku oportunistik tidak mempengaruhi hubungan partisipasi penyusiman anggaran terhadap kinerja manajerial Pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi di Provinsi Riau.
6.	Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (Parwati Sayu, I Gusti Ayu Nyoman Budiasih, Ida Bagus Putra Astika, 2015)	X1: PAD X2: DAU X3: SiLPA Y : Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran Data Sekunder (Bali)	PAD, DAU, SiLPA berpengaruh positif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran
7.	Perilaku Oportunistik Pejabat Eksekutif Dalam Penyusunan APBD (Bukti Empiris atas Penggunaan	X1: Slack Anggaran (SA) dalam penetapan alokasi belanja untuk kemakmuran rakyat yang berasal dari pendapatan sumber	Hasil dari penelitian ini 1. Belanja pegawai langsung dan belanja modal yang ditetapkan dalam APBD berpengaruh terhadap slack anggaran untuk

	<p>Penerimaan Sumber Daya Alam)</p> <p>(Ikhsan Budi Riharjo dan Isnadi, 2009)</p>	<p>daya alam</p> <p>X2: Belanja Barang dan Jasa (BBJ), Belanja Pegawai Langsung (BP), Belanja Modal (BM) dan Belanja barang, jasa dan modal (BBJM) pemerintah daerah yang ditetapkan dalam APBD</p> <p>-Variabel moderating : Perilaku oportunistik</p> <p>Data Sekunder</p> <p>(Daerah Pemekaran Se-Sumatera Bagian Selatan)</p>	<p>kemakmuran rakyat yang berasal dari pendapatan sumber daya alam.</p> <p>2. Belanja barang dan jasa yang ditetapkan dalam APBD, tidak berpengaruh terhadap slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja untuk kemakmuran rakyat yang berasal dari pendapatan sumber daya alam</p> <p>3. Perilaku oportunistik pejabat eksekutif mendorong pengaruh belanja pegawai langsung dan belanja modal, belanja barang, jasa yang ditetapkan dalam APBD terhadap meningkatnya slack anggaran dalam penetapan alokasi belanja untuk kemakmuran rakyat yang berasal dari pendapatan sumber daya alam.</p>
8.	<p>Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Selisih Lebih Perhitungan Anggaran Dan <i>Flypaper effect</i> Pada Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran</p> <p>(Megasari, Ida Ayu Gede Sutha 2015)</p>	<p>X1:PAD</p> <p>X2:SiLPA</p> <p>X3:<i>Flypaper effect</i></p> <p>Y:Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran</p> <p>- Data Sekunder</p> <p>(Kabupaten/ Kota Bali)</p>	<p>1. PAD tidak berpengaruh terhadap Prilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran,</p> <p>2. SiLPA berpengaruh positif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran,</p> <p>3. <i>Flypaper effect</i> tidak berpengaruh terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran.</p>

Sumber: *Jurnal Penelitian Terdahulu (2020)*

2.3 Kerangka Pemikiran

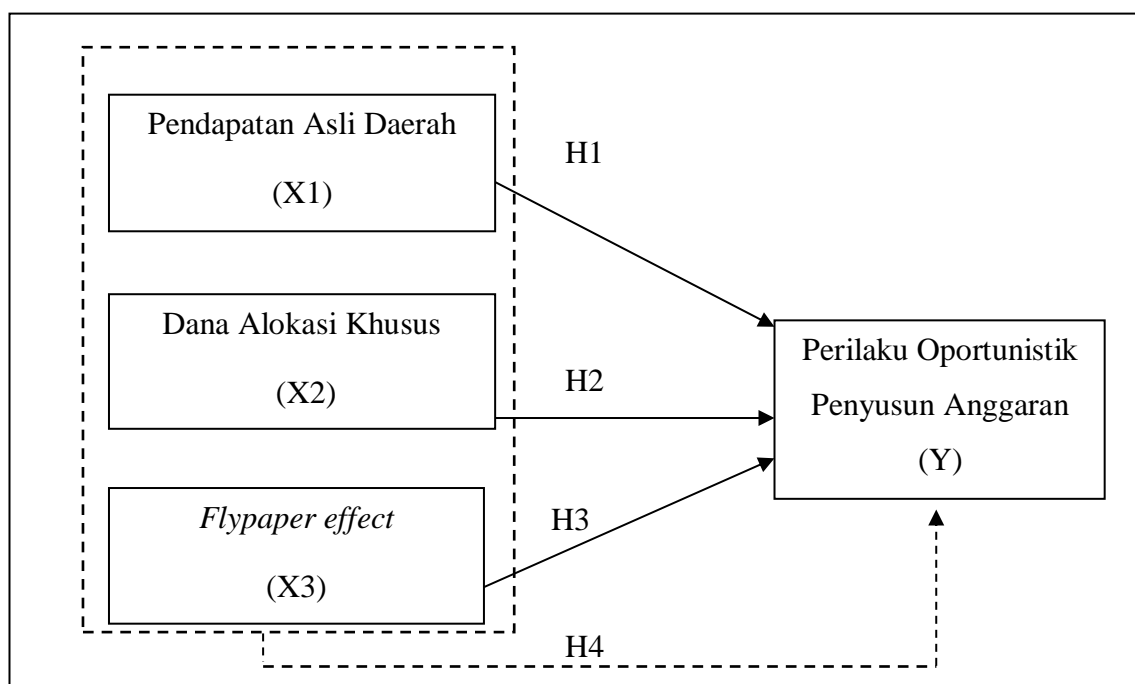
Ditinjau dari Teori Keagenan, proses penyusunan APBD merupakan tindak lanjut dari suatu kontrak atau kesepakatan antara pihak *principal* dan pihak *agents*. Implikasi dalam teori keagenan tersebut dapat menimbulkan hal positif dalam bentuk efisiensi dalam penyusunan anggaran, tetapi disisi lain lebih banyak

yang menimbulkan hal negatif dalam bentuk perilaku oportunistik atau *opportunistic behaviour* (Latifah P, 2010).

Perilaku Oportunistik merupakan perilaku yang memanfaatkan peluang atau kesempatan untuk memasukkan kepentingannya. Salah satu faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik adalah kekuatan (*power*) dan kemampuan (*ability*). Perilaku oportunistik dapat diartikan sebagai upaya memanfaatkan kesempatan yang ada, sehubungan dengan jabatan yang dipegangnya, untuk mewujudkan kepentingannya sendiri. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang seharusnya ditujukan bagi kemakmuran rakyat di daerah, justru dalam prakteknya, program yang ditetapkan banyak yang berdasarkan kepentingan masing-masing pejabat (dalam hal ini eksekutif dan legislatif). Dan adanya kewenangan para penyusun anggaran untuk mengelola pendapatan daerah dan dana perimbangan sebagai pelaksanaan otonomi daerah dapat menjadi peluang para penyusun anggaran berperilaku oportunistik.

Kerangka pemikiran pada penelitian ini disajikan pada gambar 2.3

Gambar 2.3
Kerangka Pemikiran



2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perilaku Oportunistik

PAD merupakan salah satu unsur utama penerimaan dalam APBD suatu kabupaten/kota. Perubahan PAD berpengaruh terhadap perilaku oportunistik Abdullah & Asmara (2006). Dalam penelitiannya (Maryono, 2013) menemukan bukti empiris bahwa perubahan PAD akan berpengaruh pada perilaku oportunistik penyusun anggaran yang terdiri dari kepala daerah (eksekutif) dan DPRD sebagai pihak legislatif. Legislatif akan mendorong eksekutif untuk memperbesar target pendapatan sehingga dapat meningkatkan alokasi anggaran untuk program yang mendukung kepentingannya Suartini et al. (2016).

Pemerintah sebagai agen akan menyusun anggaran pendapatan dan mengalokasikan belanja yang lebih besar untuk bidang-bidang tertentu sesuai preferensinya apabila terjadi peningkatan jumlah PAD. Secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh pada belanja atau pengeluaran, namun tidak selalu seluruh tambahan pendapatan tersebut akan dialokasikan dalam belanja Abdullah (2012). Hasil penelitian Abdullah & Asmara (2006) menyatakan bahwa adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislative dalam pengalokasian spread PAD ke dalam belanja sektoral.

Secara konseptual, perubahan pendapatan akan berpengaruh terhadap belanja atas pengeluaran. Studi Abdullah dan Asmara (2006) menemukan adanya preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian perubahan PAD ke dalam belanja sektoral. PAD merupakan sumber pendapatan daerah yang memiliki peran utama dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mencapai tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah yang ingin meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah.

Penelitian Havid, dkk (2014) dan Sayu Made, dkk (2015) menemukan semakin besar PAD maka semakin besar perilaku oportunistik penyusun anggaran. Perilaku oportunistik pemerintah daerah saat perubahan APBD dapat mengakibatkan terjadinya misalokasi anggaran belanja pemerintah. Kecenderungan PAD yang selalu bertambah saat perubahan anggaran, membuka

peluang bagi pemerintah daerah untuk “merekomendasikan” penambahan anggaran bagi program dan kegiatan yang mejadi kepentingan pribadinya. Hal ini membuka peluang untuk perilaku oportunistik.

2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Perilaku Oportunistik

Salah satu bentuk hubungan keuangan pusat dan daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), dimana dana yang bersumber dari pendapatan APBN, dialokasikan/ditransfer kepada daerah untuk membiayai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan merupakan prioritas nasional, sehingga dapat membantu mengurangi beban biaya kegiatan khusus yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah. Berdasarkan penelitian Fitria (2016) menyatakan bahwa DAK berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik penyusunan anggaran. Dalam perubahan APBN maka pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan melalui DAK dalam mengalokasikan dana untuk program kegiatan di wilayahnya yang mendukung kepentingannya, semakin besar DAK membuka peluang untuk perilaku oportunistik.

2.3.3 Pengaruh *Flypaper effect* terhadap Perilaku Oportunistik

Flypaper effect adalah fenomena pada suatu kondisi ketika Pemerintah Daerah merespon belanja daerahnya lebih banyak berasal dari transfer/grants atau spesifiknya pada transfer tidak bersyarat atau unconditional grants diproksikan dengan dana alokasi umum (DAU) daripada pendapatan asli dari daerahnya tersebut sehingga akan mengakibatkan pemborosan dalam Belanja Daerah. Fenomena ini mengarah pada elastisitas pengeluaran terhadap transfer yang lebih tinggi daripada elastisitas pengeluaran terhadap penerimaan pajak daerah.

Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan pendapatan terbesar bersumber dari Dana Alokasi Umum, Sehingga pemerintah daerah cenderung lebih banyak akan menggunakan dana alokasi umum (DAU) dibandingkan menggunakan pendapatan asli daerah (PAD) untuk pengeluaran daerah atau belanja daerah. Dana Alokasi Umum diproksikan karena DAU penggunaanya lebih fleksibel karena DAU penggunaanya dianggap lebih fleksibel dan lebih

besar dalam penggunaannya, Hal ini bisa menjadi celah terjadinya perilaku oportunistik penyusun anggaran.

2.4 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban ataupun dugaan sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan, Sugiyono (2016:64).

Berdasarkan uraian pengaruh PAD terhadap Perilaku oportunistik, Pengaruh DAK terhadap Perilaku Oportunistik, Pengaruh *Flypaper effect* terhadap perilaku oportunistik, maka hipotesis pada penelitian ini sebagai berikut:

- H1 : Diduga terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
- H2 :Diduga terdapat pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
- H3 :Diduga terdapat pengaruh *Flypaper effect* terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.
- H4 :Diduga terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Khusus, *Flypaper effect* terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.