

**PERNGARUH PERUBAHAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP
PERILAKU OPORTUNISTIK LEGISLATIF
DALAM PENGANGGARAN DAERAH**
(Studi Kasus Pada Kab/Kota di Sumatera Barat)

Skripsi

*Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh
Gelara Sarjana Ekonomi*



Oleh :

RIKY MARYONO
67627/2005

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2013**

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

**PENGARUH PERUBAHAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP
PERILAKU OPORTUNISTIK LEGISLATIF
DALAM PENGANGGARAN DAERAH
(Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat)**

Nama : Riky Maryono
BP/NIM : 2005/67627
Program Studi : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, Mei 2013

Disetujui Oleh :

Pembimbing I

Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak
NIP. 19710522 200003 2 001

Pembimbing II

Deviani, SE, M.Si, Ak
NIP. 19690610 199002 2 001

Mengetahui
Ketua Program Studi Akuntansi

Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak
NIP. 19730213 199903 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Negeri Padang

Judul : Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota Di Sumatera Barat)

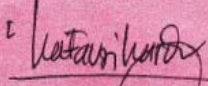
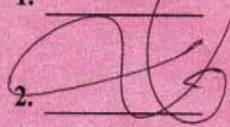
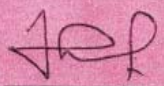
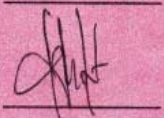
Nama : Riky Maryono

BP/NIM : 2005 / 67627

Fakultas : Ekonomi

Padang, Mei 2013

Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	: Eka Fauzihardani SE, M.Si, Ak	1. 
2. Sekretaris	: Deviani SE, M.Si, Ak	2. 
3. Anggota	: Henri Agustin, SE, M.Sc, Ak	3. 
4. Anggota	: Mayar Afriyenti SE, MSc	4. 

Surat Pernyataan

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Riky Maryono
NIM/Thn.Masuk : 67627/2005
Tempat/Tgl Lahir : Tembilahan/7 Maret 1987
Program Studi : Akuntansi
Konsentrasi : Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi
Alamat : Jl. Nan Tongga No. 2, Lapai, Padang
No. Hp/Telpon : 081266773134
Judul Skripsi : Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah (*studi empiris Kabupaten/Kota di Sumatera Barat*)

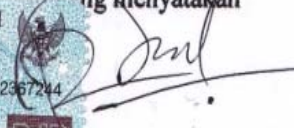
Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis atau skripsi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana), baik di UNP maupun di Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan pemikiran saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan kecuali secara eksplisit dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis atau skripsi ini sah apabila telah ditandatangani asli oleh tim pembimbing, tim penguji dan ketua program studi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima Sanksi Akademik berupa pencabutan gelar akademik yang telah diperoleh karna karya tulis atau skripsi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan Tinggi.

Padang, 19 april 2013

Yang menyatakan


  Riky Maryono
NIM: 67627

ABSTRAK

Riky Maryono : Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat)

**Pembimbing : 1. Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak
2. Deviani, SE, M.Si, Ak**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji: Pengaruh perubahan dana alokasi umum terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah. Jenis penelitian ini digolongkan pada penelitian yang bersifat kausatif. Populasi dalam penelitian ini adalah pemerintah (eksekutif) kabupaten/kota di Sumbar yang diambil melalui dokumen laporan APBD pada tahun 2007 sampai 2011. Pemilihan sampel dengan metode *totaling sampling*. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder. Teknik pengumpulan data dengan teknik dokumentasi. Analisis yang digunakan adalah regresi sederhana dan uji t statistik.

Hasil pengujian hipotesis menunjukkan bahwa perubahan dana alokasi umum berpengaruh signifikan positif terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah. Hal ini dapat dilihat bahwa nilai signifikansi sebesar $0.049 < \alpha 0,05$.

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan beberapa implikasi bagi Peneliti selanjutnya bisa menambah variabel independennya seperti sumber pendapatan pendanaan selain dana alokasi umum (seperti pendapatan asli daerah, sisa lebih perhitungan anggaran, hutang/pinjaman, dan pembiayaan lainnya) dan besaran legislatur (*legislature size*). Dalam hal ini perlu digali lebih jauh bagaimana aspek persepsi berperan dalam pembuatan keputusan.

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan skripsi yang berjudul **“Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Strata Satu (S1), pada Program Studi Akuntansi pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Terimakasih kepada Ibu Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak selaku pembimbing I dan Ibu Deviani, SE, M.Si, Ak selaku pembimbing II, yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, waktu, dan bimbingan serta masukan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang secara langsung telah mendorong penulis untuk menyelesaikan studi dan skripsi ini. Pada kesempatan ini, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
3. Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang khususnya Program Studi Akuntansi serta karyawan yang telah membantu penulis selama menuntut ilmu di kampus ini.
4. Kedua orang tua dan segenap keluarga penulis yang telah memberikan dukungan moril dan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan penulisan skripsi ini.

5. Teman-teman mahasiswa angkatan 2005 pada program studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang serta rekan-rekan yang sama-sama berjuang atas motivasi, saran, dan informasi yang sangat berguna.
6. Serta semua pihak yang telah membantu dalam proses perkuliahan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan pengetahuan serba terbatas penulis berusaha menyajikan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun kesempurnaan penulis skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca.

Padang, Januari 2013

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Rumusan Masalah	7
D. Tujuan Penelitian.....	8
E. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II. KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN	
HIPOTESIS	
A. Kajian Teori	9
1. Penganggaran Sektor Publik.....	9
a. Pengertian Anggaran Sektor Publik.....	9
b. Fungsi Anggaran Sektor Publik.....	11
c. Karakteristik Anggaran Sektor Publik.....	13

d. Prinsip-prinsip Anggaran Sektor Publik	13
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	15
a. Pemahaman Proses Penyusunan APBD.	15
b. Proses Penyusunan APBD.	15
c. Prinsip Pokok Dalam Siklus Anggaran.	19
3. Penganggaran Publik dan Politik Anggaran	21
a. Konsep dan Tujuan Anggaran	24
b. Jenis Anggaran Sektor Publik.....	25
4. Teori Keagenan	28
a. Legislatif.....	28
b. Hubungan Keagenan Dalam Penyusunan Anggaran.....	28
c. Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik	30
d. Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif	32
e. Peran Legislatif Dalam Penganggaran	35
f. Masalah Keagenan di Legislatif	36
5. Konsep Ilmu Keperilakuan	38
a. Pengertian Perilaku.....	38
b. Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran	39
6. Pendapatan Asli Daerah.....	44
a. Pengertian Pendapatan Asli Daerah.....	44
b. Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah	46
7. Dana Alokasi Umum.....	49
a. Pengertian Dana Alokasi Umum.....	49

b. Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum.....	51
c. Pengukuran Dana Aloksi Umum	51
B. Penelitian Relevan.....	53
C. Hubungan Antar Variabel	55
D. Kerangka Konseptual	58
E. Hipotesis.....	59

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	60
B. Populasi dan Sampel.	60
C. Jenis dan Sumber Data.	62
D. Varibel penelitian dan pengukurannya.....	62
E. Model dan teknik Pengumpulan Data	64
1. Model	64
2. Teknik Analisa Data.....	65
a. Uji Asumsi Klasik.....	65
b. Uji Model (<i>Godness Fit Of Model</i>).....	66
F. Defenisi Operasional.....	68

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Wilayah Sumatera Barat.....	69
B. Statistik Deskriptif	70
C. Uji Asumsi Klasik.....	74
D. Hasil Pengujian Hipotesis	77
E. Pembahasan	80

BAB V. KESIMPULAN KETERBATASAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	83
B. Keterbatasan	83
C. Saran penelitian	84

DAFTAR PUSTAKA.....	85
----------------------------	-----------

LAMPIRAN.....	87
----------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Daftar Nama Kab/Kota di Sumatera Barat.....	59
2. Laporan Perubahan Dana Alokasi Umum Dari Tahun 2007 Sampai 2011 ..	69
3. Laporan Perubahan Alokasi Belanja (Pekerjaan Umum, DPRD, Kesehatan, dan Pendidikan	70
4. Statistik Deskriptif	71
5. Uji Normalitas Residual.....	72
6. Uji Heterokedastisitas	73
7. Uji Autokorelasi	74
8. Koefisien Regresi	75
9. Uji F Statistik(<i>F-Test</i>).....	77
10. Uji T (<i>t-Test</i>).....	78

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka konseptual.....	57

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Daftar Kabupaten/Kota yang Menjadi Sampel.....	86
2. Hasil Olahan Data (Output) Versi SPSS 18.....	87
3. Laporan Perubahan Dana Alokasi Umum Dari Tahun 2007-2011	89
4. Laporan Perubahan Alokasi Belanja (Pekerjaan Umum, DPRD, Kesehatan, Dan Pendidikan).....	90
5. Ringkasan APBD Kabupaten/Kota dari tahun 2007-2011	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan dan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memberikan kekuatan baru dalam otonomi pemerintah daerah. Otonomi daerah menurut Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang tersebut memisahkan dengan tegas antara fungsi pemerintah daerah (eksekutif) dengan fungsi perwakilan rakyat (legislatif). berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, eksekutif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atas anggaran daerah yang merupakan manifestasi dari pelayanan kepada publik, sedangkan legislatif berperan aktif dalam melaksanakan legislasi, penganggaran dan pengawasan.

Berdasarkan UU 22/ 1999 yang telah direvisi menjadi UU 32/ 2004 legislatif memiliki kewenangan untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan kepala daerah. Hal ini bermakna adanya posisi yang tidak setara antara eksekutif dan legislatif, dimana legislatif memiliki kekuasaan yang lebih tinggi. Artinya, legislatif mendeglarasikan suatu kewenangan kepada kepala daerah yang

dipilihnya dengan konsekuensi diberhentikan apabila kepala daerah tidak dapat melaksanakan kewenangan tersebut seperti yang diinginkan oleh legislatif. Dengan demikian, kemitraan yang dimaksud dalam UU tersebut bukanlah kemitraan yang sepenuhnya sejajar. Dalam literatur ilmiah, baik dalam disiplin ekonomi (termasuk akuntansi), politik, maupun keuangan, hubungan seperti ini disebut hubungan keagenan. Dalam Hubungan keagenan, terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontrak, yakni yang memberikan kewenangan atau kekuasaan (disebut *principal*) dan yang menerima kewenangan (*agen*). Dalam suatu organisasi hubungan ini berbentuk vertikal, yakni antara pihak atasan (*principal*) dan pihak bawahan (*agen*). Teori tentang hubungan kedua pihak ini dikenal sebagai teori ke-agenan.

Ke-agenan ini merupakan salah satu perilaku oportunistik pada legislatif. Istilah oportunistik berasal dari kata *opportunity* (kesempatan). Pengertian perilaku oportunistik adalah tentang 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. Faktor yang mempengaruhi perilaku oportunistik adalah kekuatan (*power*) dan kemampuan (*ability*). Perilaku oportunistik legislatif dengan pendekatan teori keagenan menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumberdaya dalam anggaran yang ditetapkan. Darmayanti (2007) mengatakan bahwa korupsi di

DPRD terjadi dengan cara, 1) Satu mata anggaran dipecah menjadi beberapa mata anggaran seperti 'tunjangan kesehatan' dipecah menjadi 'tunjangan pemeliharaan kesehatan'. 2) Menyalurkan dana APBD bagi anggota DPRD melalui yayasan fiktif. 3) Menyalurkan dana APBD bagi anggota DPRD melalui perjalanan dinas fiktif.

Perilaku oportunistik dapat berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam pembuatan anggaran daerah. Dalam penganggaran, legislatif semestinya membela kepentingan pemilihnya dengan mengakomodasikan kebutuhan publik dalam anggaran. Usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan anggaran seharusnya didasarkan pada permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi ketika legislatif turun ke lapangan melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat. Namun pada kegiatannya legislatif dapat merealisasikan kepentingannya pada rancangan anggaran daerah dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan diantara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang baik secara individual maupun institusional. Melalui *discretionary power* yang dimilikinya, legislatif dapat mengusulkan kebijakan yang sulit untuk ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan tersebut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik dan fungsi legislatif. Hal ini dapat memunculkan *political corruption* atas anggaran Garamfalvi (1997, dalam penelitian Abdullah 2006). Namun masyarakat sulit melihat dan memahami kecenderungan ini.

Kondisi *powerfull* yang dimiliki legislatif menyebabkan tekanan kepada eksekutif menjadi besar. Posisi eksekutif yang lebih rendah dari legislatif

membuat eksekutif sulit menolak rekomendasi legislatif dalam pengalokasian sumberdaya yang memberikan keuntungan kepada legislatif, sehingga menyebabkan *outcome* anggaran dalam bentuk pelayanan publik mengalami distorsi dan merugikan publik atau masyarakat. Dengan demikian, meskipun penganggaran merupakan bagian dari sistem informasi yang dapat digunakan untuk mengurangi oportunisme agen (Eisenhart, 1989, dalam penelitian Abdullah 2006), kenyataannya dalam proses pengalokasian sumberdaya selalu muncul konflik kepentingan diantara aktor.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, maka daerah diberikan otonomi atau kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam UU tersebut yang dimaksud dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintah dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata acara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (Saragih, 2003 dalam penelitian Fathony 2011).

Wujud dari perimbangan keuangan tersebut adalah adanya dana perimbangan yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana

Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Ketiga jenis dana tersebut bersama dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber dana daerah yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Setiap jenis dana perimbangan memiliki fungsinya masing-masing. Dana bagi hasil berperan sebagai penyeimbang fiskal antara pusat dan daerah dari pajak yang dibagihasilkan. DAU berperan sebagai pemerata fiskal antardaerah (*fiscal equalization*) di Indonesia. Dana alokasi umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah. Dan DAK berperan sebagai dana yang didasarkan pada kebijakan yang bersifat darurat (Saragih, 2003 dalam penelitian Fathony, 2011).

Potensi pajak daerah yang tidak merata dan distribusi sumber daya alam yang juga tidak seimbang di setiap daerah, menuntut adanya satu sumber signifikan yang paling tidak bisa mengurangi ketimpangan horizontal tersebut. Itulah sebabnya mulai UU No. 25/1999 yang direvisi menjadi UU No. 33/2004 diperkenalkan sumber penerimaan baru yang merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yakni Dana Alokasi Umum (DAU). DAU ini dimaksudkan untuk menggantikan transfer di masa lalu seperti Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (INPRES). DAU signifikan karena dalam UU ditentukan jumlahnya paling tidak 26% dari penerimaan dalam negeri pemerintah sesudah dikurangi bagian dari pajak dan SDA yang diserahkan ke daerah. Selanjutnya, 10% dari dana tersebut akan dialokasikan kepada propinsi dan sisanya yang 90%

dialokasikan kepada pemerintah kabupaten/kota (Simanjuntak, 2001 dalam penelitian Frelistiyani 2010).

Dana Alokasi Umum yang diterima daerah dapat mengakibatkan perubahan pada Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Tujuan dari dana alokasi umum adalah untuk pemerataan keuangan antar-daerah. Dalam pelaksanaannya, penerimaan DAU (dana alokasi umum) membuka ruang bagi legislatif untuk memaksimalkan utilitasnya dengan merekomendasikan eksekutif untuk mengalokasi anggaran kepada kegiatan atau proyek-proyek yang menguntungkan bagi legislatif. Selain itu legislatif juga memperbesar atau memperbanyak mata anggaran untuk tunjangan dan fasilitas bagi pimpinan dan anggotanya (Darmayanti, Dkk: 2007).

Berdasarkan pemahaman diatas, motivasi yang melandasi penelitian ini adalah fakta bahwa anggaran tidak berpengaruh terhadap *outcome*, karena adanya alokasi anggaran yang terdistorsi oleh politisi yang korup (Mouro, 1998a; 1998b, dalam penelitian Abdullah, 2006) dan kepentingan politis. Selain itu studi mengenai peran legislatif terjadi dalam penganggaran di Indonesia dengan menggunakan perspektif keagenan belum dilakukan karena pendekatan anggaran yang digunakan sebelumnya tidak memungkinkan menggali lebih jauh perilaku oportunistik legislatif.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Syukrie Abdullah (2006). Penulis melakukan penelitian dalam konteks yang berbeda, Syukrie Abdullah (2006) mengambil sampel anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) atau legislatif Kabupaten/Kota se-Indonesia dengan melihat perilaku oportunistik

legislatif dalam penganggaran. Sedangkan penulis mengambil sampel anggota DPRD (legislatif) Kabupaten/kota di Sumatera Barat dan juga melihat perilaku oportunistik dalam anggaran, namun memasukan Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai variabel yang mempengaruhi perilaku oportunistik tersebut. Oleh karena itulah, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai perilaku oportuunistik keagenan legislatif dalam penyusunan anggaran daerah dengan judul “ **Pengaruh Perubahan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah** “.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang penelitian yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengidentifikasikan permasalahan sebagai berikut :

1. Sejauhmana pengaruh pemerintah terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah?
2. Sejauhmana pengaruh dana perimbangan terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah?
3. Sejauhmana pengaruh perubahan dana alokasi umum (DAU) terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah?

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah, Sejauhmana Pengaruh Perubahan Dana alokasi Umum (DAU) Terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan perumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pengaruh perubahan dana alokasi umum (DAU) terhadap perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak-pihak sebagai berikut :

1. Bagi penulis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah ilmu pengetahuan penulis dan diharapkan dapat mengimplementasikan teori-teori yang telah didapatkan selama masa perkuliahan.

2. Bagi ilmu pengetahuan

Untuk menambah wawasan dan pandangan ilmu pengetahuan mengenai masalah yang dianggap perlu mendapatkan perhatian khusus dalam hal pengaruh perilaku oportunistik legislatif terhadap penganggaran daerah. Sehingga diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi tambahan dan perbandingan bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi pemerintahan

Memberi masukan terhadap pemerintah agar lebih memperhatikan perilaku legislatif terhadap penganggaran daerah.

BAB II

KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN HIPOTESIS

A. Kajian Teori

1. Penganggaran Sektor Publik

Penganggaran dalam organisasi sektor publik menurut Mardiasmo (2002) merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan.

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategik telah selesai dilakukan.

a. Pengertian Anggaran Sektor Publik

Mardiasmo (2002) menyatakan anggaran publik adalah rencana kegiatan dalam bentuk perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik

merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang. Secara singkat dapat dinyatakan bahwa anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan:

- 1) Berapa biaya atas rencana-rencana yang dibuat (pengeluaran/belanja).
- 2) Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (pendapatan).

Anggaran Merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Pengertian tersebut mengungkap peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik tentunya memiliki keinginan memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, tetapi sering kali keinginan tersebut sering terhambat oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki, disinilah fungsi dan peran penting anggaran.

b. Fungsi Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2002) anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, yakni:

1) Alat perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2) Alat pengendalian (*Control Tool*)

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya overspending, underspending, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas.

3) Alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi prediksi dan estimasi ekonomi.

4) Alat politik (*Political Tool*)

Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.

5) Alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6) Alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7) Alat motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

8) Alat untuk menciptakan ruang publik (*Publik Sphere*)

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/ DPRD. Masyarakat dan LSM.

c. Karakteristik Anggaran Sektor Publik

Indra (2006) mengemukakan anggaran sektor publik memiliki karakteristik-karakteristik sebagai berikut:

- 1) Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan.
- 2) Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
- 3) Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
- 4) Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih dari penyusunan anggaran.
- 5) Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

d. Prinsip-prinsip Anggaran Sektor Publik

Prinsip-prinsip anggaran sektor publik menurut Mardiasmo (2002) meliputi:

- 1) Otorisasi oleh legislatif

Anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.

- 2) Komprehensif

Anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu, adanya dana *non-budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat kognitif.

3) Keutuhan anggaran

Semua penerimaan dan belanja pemerintah harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).

4) *Nondiscretionary appropriation*

Jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

5) Periodik anggaran

Anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi tahunan.

6) Akurat

Estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi (*hidden reserve*) yang dapat dijadikan kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran serta dapat mengakibatkan munculnya *underestimate* pendapatan dan *overestimate* pengeluaran.

7) Jelas

Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami, dan tidak membingungkan.

8) Diketahui publik

Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

a. Pemahaman Proses Penyusunan APBD

Anggaran sebagai instrument kebijakan ekonomi dapat diinterpretasikan sebagai :

- 1) Arah program ekonomi dalam eksplorasi sumber daya
- 2) Menciptakan keseimbangan makro ekonomi
- 3) Anggaran harus diorganisir, sehingga dapat terukur dampaknya terhadap ekonomi secara keseluruhan
- 4) Distribusi sumber daya merata

Fungsi ekonomi harus mempunyai korelasi dengan perencanaan pembangunan, membantu bank sentral untuk mengukur dampak kebijakan kredit keuangan, dan juga memfasilitasi manajemen pemerintah dengan keseimbangan antara kas dan manajemen. Pemahaman atas interpretasi anggaran ini seharusnya diturunkan ke proses anggaran.

b. Proses Penyusunan APBD

Berdasarkan Permendagri No.13 tahun 2006, subproses dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagai berikut:

- 1) Penyusunan kebijakan umum APBD.

Berdasarkan pasal 83, Kepala daerah menyusun rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dan pedoman penyusunan APBD

yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman penyusunan APBD antara lain:

- a) Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah
- b) Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenaan
- c) Teknis penyusunan APBD
- d) Hal-hal khusus lainnya

Dalam menyusun rancangan KUA sebagaimana dimaksud Pasal 83, kepala daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang dipimpin oleh sekretaris daerah, dan rancangan KUA yang telah disusun disampaikan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelola keuangan daerah kepada kepala daerah

2) Penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara

Berdasarkan pasal 87, perumusan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerja yang akan dijalankan tiap urusan pada tahun anggaran, dimana program kerja tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi, dan strategi Pemda.

Rancangan PPAS disusun dengan tahapan sebagai berikut:

- a) Menentukan skala prioritas untuk urusan wajib dan urusan pilihan

- b) Menentukan urutan program untuk masing-masing urusan
 - c) Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.
- 3) Penyiapan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD
- Berdasarkan pasal 89, Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD mencakup:
- a) Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA) yang dialokasikan untuk setiap program SKPD berikut rencana pendapatan dan pembiayaan
 - b) Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan
 - c) Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD
 - d) Hal-hal lainnya yang perlu mendapatkan perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja
 - e) Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar satuan harga.
- 4) Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD

Dalam pemerintahan daerah, anggaran disusun menggunakan RKA (Rencana Kerja Anggaran), yang mana RKA merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan SKPD serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. RKA disusun dengan menggunakan beberapa pendekatan yaitu:

a) Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah

Dilakukan dengan menyusun prakiraan maju, yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan

b) Pendekatan penganggaran terpadu

Dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran.

c) Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja

Dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

5) Evaluasi rancangan peraturan daerah APBD

Kepala daerah menyampaikan Raperda tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan Kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi.

c. Prinsip Pokok Dalam Siklus Anggaran

Prinsip-prinsip pokok siklus anggaran perlu diketahui dan dikuasai dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan mekanisme penganggaran relatif tidak berbeda antara sektor swasta dengan sektor publik. Dalam Mardiasmo (2002) siklus anggaran meliputi empat tahap yang terdiri atas:

1) Tahap Persiapan Anggaran (*Preparation*)

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terikat dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

2) Tahap Ratifikasi (*Approval/Ratification*)

Tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* yang memadai namun juga harus memiliki *political skill*, *salesmanship* dan *coalition building*

yang memadai. Integritas dan kesiapan mental yang tinggi dari eksekutif sangat penting dalam tahap ini. Hal tersebut penting karena dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3) Tahap Implementasi (*Implementation*)

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikut adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggungjawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatnya sistem pengendalian intern yang memadai.

4) Tahap Pelaporan dan Evaluasi (*Reporting and Evaluation*)

Tahap terakhir dari siklus anggaran adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas.

Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

3. Penganggaran Publik dan Politik Anggaran

Anggaran merupakan usaha-usaha untuk mengalokasikan sumber-sumber melalui proses politik untuk melayani kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda. (Lowe:1970, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) mengemukakan bahwa anggaran merupakan alat utama yang digunakan organisasi untuk perencanaan dan pengendalian. Anggaran merupakan pernyataan mengenai apa yang diharapkan, direncanakan atau diperkirakan terjadi dalam periode tertentu pada masa yang akan datang. Di samping itu anggaran tidak hanya sebagai rencana keuangan yang menetapkan biaya dan pendapatan pusat pertanggungjawaban dalam satu organisasi, tetapi juga merupakan alat bagi manajer tingkat atas untuk mengendalikan, mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, mengevaluasi kerja, dan memotivasi bawahannya (Kenis, 1979 dalam indriani, 1993, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006).

Anggaran merupakan alat utama pemerintah melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya kedalam rencana-rencana konkrit dan terintegritas dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell & Ulrich, 2002, dalam penelitian Abdullah, 2006).

Sementara Freeman & Shoulders (2003:94, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006), penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai *budged actor* yang memiliki kepentingan atas preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran di sektor publik merupakan *bargaining process* antara eksekutif dan legislatif.

Anggaran diputuskan melalui politik, sedangkan perhitungan dan analisa didalamnya merupakan amunisi dalam proses pembuatan keputusan. Penyusunan anggaran dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain faktor sosial, ekonomi dan politik. Ketiga faktor itu pada prinsipnya melibatkan unsur-unsur pemerintah, dewan legislatif, masyarakat, dan pelaku ekonomi. Unsur pemerintah biasanya berhubungan dengan penyusunan dan pengambilan keputusan tentang anggaran, unsur legislatif berhubungan dengan pertanggungjawaban anggaran kepada rakyat yang telah memilihnya, unsur masyarakat berhubungan dengan pemilik dana dan pengguna dana, sedangkan pelaku ekonomi berhubungan dengan masalah produksi, atau pemenuhan kebutuhan manusia atas barang dan jasa (Kuncoro, 2002). Masing-masing unsur itu mempunyai kepentingan yang berbeda dan saling mempertahankan kepentingannya menurut kekuatan yang dimiliki.

Anggaran mempunyai beberapa karakteristik yang membuat anggaran itu sarat dengan masalah-masalah politik. Pemerintah

menyusun anggaran itu secara teknis dengan kriteria efisiensi dan profesional. Biasanya pejabat-pejabat penyusun anggaran mempunyai pendidikan yang khusus mendalami masalah-masalah anggaran, tetapi kadang-kadang perhitungan-perhitungan yang telah disusun secara teknis dan profesional itu sulit disajikan secara rasional, karena adanya intervensi dari unsur-unsur politik. Di sini berhadapan antara penyusun anggaran yang profesional dengan para politisi yang bekerja dengan pertimbangan politik. Dengan kata lain, terdapat batasan antara keputusan-keputusan yang bersifat teknis dari para penyusun anggaran, dan bersifat politis dari para politisi atau anggota legislatif.

Pengaruh politik dalam anggaran bukan hanya pada penyusunannya, tetapi juga pada prosesnya. Proses anggaran yang dimaksud adalah dari mulai tingkat usulan sampai ke pelaksanaan dan penilaian. Pada proses inilah unsur-unsur politik itu banyak bermain atau berperan. Campur tangan anggota legislatif tidak lepas dari keikutsertaan mereka dalam setiap pertemuan koordinasi antara departemen/lembaga dengan Bappenas/Departemen Keuangan. Demikian pula pada penilaian dokumen anggaran, mereka mempertanyakan tentang “berapa”, “dimana” dan “untuk apa” anggaran tersebut disediakan.

Anggaran merupakan ramalan (prediksi). Anggaran meliputi angka-angka yang berisi usulan pengeluaran untuk suatu tujuan yang diusulkan. Suatu keputusan kebijakan anggaran itu sangat kompleks, dan bahkan kadang-kadang menghasilkan konflik di antara para aktor yang menangani

anggaran itu. Konflik ini terjadi karena masing-masing pihak ingin memepertahankan kepentingannya (Kuncoro, 2002).

a. Konsep dan Tujuan Anggaran

Secara umum pengertian penganggaran adalah suatu rencana yang dinyatakan secara kualitatif dalam satuan uang untuk periode tertentu, biasanya satu tahun. dalam pengertian umum ini, mencakup anggaran perusahaan, anggaran Negara maupun anggaran untuk lembaga-lembaga lainnya. Menurut Sabeni (1998:47, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) anggaran adalah:

“suatu rencana dalam kuantitas yang dinyatakan dalam satuan moneter dan mencakup suatu periode tertentu”

Pendapat lain mengenai anggaran diungkapkan oleh Mulyadi (1993:52, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006):

“anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar biasanya dalam satuan uang untuk menunjukan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu biasanya satu tahun”

Selanjutnya Ahmad (1996:36, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) memberikan defenisi anggaran sebagai berikut:

“anggaran adalah suatu rencana tertulis mengenai kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi selama jangka waktu tertentu”

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik meliputi:

1) Aspek Perencanaan

Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan kearah mana kebijakan yang dibuat.

2) Aspek Pengendalian

Dengan adanya anggaran organisasi sector public dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).

3) Aspek Akuntabilitas Publik

Dengan adanya pengendalian yang telah dilakukan , perusahaan dapat mempertanggungjawabkan yang telah dikeluarkan selama tahun anggaran yang telah berjalan.

b. Jenis Anggaran Sektor Publik

Anggaran disusun dengan berbagai sistem yang dipengaruhi oleh pikiran-pikiran yang melandasi pendekatan tersebut. Sebelum munculnya reformasi sektor publik jenis anggaran yang sering digunakan adalah anggaran tradisional yang bersifat *incremental and line item*.

Pada pendekatan *incremental*, penyusunan anggaran setiap tahun didasarkan pada anggaran tahun sebelumnya dengan menambah atau mengurangi secara marginal pada dasar tersebut. Proses penyusunan anggaran pada pendekatan ini cenderung didominasi pada tujuan jasa individual atau departemen. Ada dua jenis sistem penyusunan anggaran yang termasuk pada pendekatan ini, pertama *bin system*, yaitu penyusunan anggaran berdasarkan pada pengeluaran tahun lain ditambah sejumlah persentase kenaikan. Kedua *financial planning system*, penyusunan anggaran yang didasarkan pengeluaran tahun lain dengan memperhitungkan inflasi, dan tingkat pertumbuhan.

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *new public management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan secara sistematis perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, munculnya beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya teknik anggaran kinerja (*Performance Budgeting*, *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *Planning, Programin, and Budgeting System (PPBS)*).

Anggaran kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran pada tujuan dan sasaran kinerja. Oleh Karena itu, anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektifitas anggaran. Menurut anggaran kinerja, dominasi pemerintah akan dapat diawasi dan dikendalikan melalui penerapan *internal cost awareness*, audit keuangan dan audit kinerja

serta evaluasi kinerja eksternal. Dengan kata lain, pemerintah dipaksa bertindak berdasarkan *cost minded* dan harus efisien. Pendekatan ini mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan. Untuk mengimplikasikan hal-hal anggaran kinerja dilengkapi dengan teknik penganggaran analisis.

Penyusunan anggaran dengan konsep *zero based budgeting* tidak berpatok pada anggaran tahun lain namun penentuan anggaran didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan ZBB seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal yang sama sekali baru. Item anggaran yang sudah tidak relevan dibutuhkan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran atau mungkin juga item yang baru.

Planning Program Budgeting System (PPBS) merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utamanya adalah alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran ini berdasarkan program yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. PPBS adalah salah satu model penganggaran yang ditujukan untuk membantu manajemen pemerintah dalam membuat keputusan alokasi sumber daya secara lebih baik. Hal-hal tersebut disebabkan sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas jumlahnya, Sementara urutan masyarakat tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan tersebut

pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan organisasi seluruhnya. PPBS memberikan kerangka untuk membuat pilihan tersebut.

4. Teori Keagenan

a. Legislatif

Legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu parlemen, kongres, dan assembly nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Dalam sistem presidential, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas, dari eksekutif. Sebagai tambahan atas menetapkan hukum, legislatif biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikan pajak dan menerapkan *budget* dan pengeluaran uang lainnya. Legislatif juga kadangkala menulis perjanjian dan memutuskan perang.

b. Hubungan Keagenan Dalam Penyusunan Anggaran Daerah

Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Dalam peraturan tersebut dinyatakan semua kewajiban dan hak pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan. Anggaran daerah merupakan 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 kabupaten dan kota. Proses penyusunan anggaran pasca UU 22/1999 (dan UU 32/2004) melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran.

Sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang arah dan kebijakan umum (AKU) dan prioritas anggaran, yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan AKU dan prioritas anggaran, yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (Perda). Dalam perspektif keagenan, hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*), yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Teori keagenan yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori keagenan 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.

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: *agents* mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuannya yang sesungguhnya, yang berpotensi

menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja *agents* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006). Adanya asimetri informasi di antara eksekutif-legislatif dan legislatif-pemilih menyebabkan terbukanya ruang bagi terjadinya perilaku oportunistik dalam proses penyusunan anggaran, yang justru lebih besar daripada di dunia bisnis yang memiliki *automatic checks* berupa persaingan (Kasper & Streit, 1999, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006).

c. Hubungan Keagenan Antara Legislatif dan Publik

Dalam hubungan keagenan antara legislatif dan publik (*voters*), legislatif adalah agen dan publik adalah principal (Fozzard, 2001; Lane, 2000:13; Moe, 1984, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006). Lupia & McCubbins (2000, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006) menyatakan: *citizens are principals who elect representatives to serve as their agents in parliament*, sementara Andvig et al. (2001) menyatakan *the voters are the principal of the parliament*.

Dalam hal pembuatan kebijakan, Von Hagen (2002, dalam penelitian syukrie Abdullah, 2006) berpendapat bahwa hubungan prinsipal-agen yang terjadi antara pemilih (*voters*) dan legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana *voters* memilih politisi untuk membuat keputusan-keputusan tentang belanja publik untuk mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Ketika

legislatif kemudian terlibat dalam pembuatan keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran, maka mereka diharapkan mewakili kepentingan atau preferensi prinsipal atau pemilihnya.

Lupia & McCubbins (2000, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi tidak terkontrolnya keputusan agen oleh prinsipal dalam hubungan legislatif-publik. Mereka menyebutnya abdikasi (*abdication*), yakni adanya kondisi di mana agen tidak dipagari dengan aturan bagaimana tindakan mereka berpengaruh terhadap kepentingan prinsipal. Dalam hal ini pemilih (*voters*) dicirikan sebagai pihak yang tidak peduli atau tidak berkeinginan untuk mempengaruhi perwakilan (anggota legislatif) yang mereka pilih. Di sisi lain, legislatif dicirikan sebagai pihak yang tidak memiliki waktu, inklinasi (*inclination*), dan pengetahuan untuk mengetahui seluruh kebutuhan publik. *Stereotypes* inilah yang menyebabkan terjadinya abdikasi, yakni keterwakilan yang tidak memberikan manfaat apa-apa bagi pemilih (*prinsipal*) atau pihak yang diwakili.

Kedudukan legislatif atau parlemen sebagai agen dalam hubungannya dengan publik menunjukkan bahwa legislatif memiliki masalah keagenan karena akan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya (*self-interest*) dalam pembuatan keputusan yang terkait dengan publik. Persoalan *abdication* menjadi semakin nyata ketika publik tidak memiliki sarana atau institusi formal untuk mengawasi

kinerja legislatif, sehingga perilaku *moral hazard* legislatif dapat terjadi dengan mudah.

Menurut Von Hagen (2002; dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006), politisi yang terpilih bisa saja berlaku oportunistik dan karenanya *voters* berkeinginan menghilangkan peluang untuk mendapat *rents* dengan membuat politisi terikat pada suatu aturan yang menentukan apa yang dapat atau harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Akan tetapi, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas (*unforeseen development*) dan kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna tidak mungkin dibuat. Politisi juga tidak akan dapat memenuhi semua janji yang dibuatnya selama kampanye pemilihan. Oleh karena itu, seperti halnya dalam bentuk hubungan keagenan yang lain, hubungan keagenan antara pemilih (*voters*) dengan politisi dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006).

d. Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

Dalam hubungan keagenan di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim, 2002a; Fozzard, 2001; Moe, 1984, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006). Seperti dikemukakan sebelumnya, di antara prinsipal dan agen senantiasa terjadi masalah keagenan. Oleh karena itu, persoalan yang sering timbul di antara eksekutif dan legislatif juga merupakan persoalan keagenan.

Lupia & McCubbins (1994, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) menyatakan bahwa masalah yang dihadapi legislatur dapat diartikan sebagai fenomena yang disebut *agency problems*. Masalah keagenan paling tidak melibatkan dua pihak, yakni prinsipal, yang memiliki otoritas untuk melakukan tindakan-tindakan, dan agen, yang menerima pendelegasian otoritas dari prinsipal. Dalam konteks pembuatan kebijakan oleh legislatif, legislatur adalah prinsipal yang mendelegasikan kewenangan kepada agen seperti pemerintah atau panitia di legislatif untuk membuat kebijakan baru. Hubungan keagenan di sini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Johnson (1994, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) menyebut hubungan eksekutif atau birokrasi dengan legislatif atau kongres dengan nama *self-interest model*. Dalam hal ini, *legislators* ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimumkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimumkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, *legislators* mencari program dan *projects* yang membuatnya populer di mata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya bahwa mereka menerima *benefits* dari pemerintah tanpa harus membayar biayanya secara penuh.

Hubungan keagenan eksekutif-legislatif juga dikemukakan oleh Andvig et al. (2001, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) dan

Lupia & McCubbins (2000, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006). Sebagai Prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku *moral hazard* atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgie & Jones, 2001, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006) seperti berlaku korup (*corrupt principals*) (Andvig et al., 2001, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006). Menurut Colombatto (2001, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006), adanya *discretionary power* di salah satu pihak akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, seperti terjadinya perilaku *rent-seeking* dan korupsi.

Dalam konteks penyusunan anggaran, usulan yang diajukan oleh eksekutif memiliki muatan mengutamakan kepentingan eksekutif (Smith & Bertozzi, 1998, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006). Eksekutif mengajukan anggaran yang dapat memperbesar *agencynya*, baik dari segi finansial maupun nonfinansial. Sementara Keefer & Khemani (2003, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006), Mauro (1998, dalam penelitian Syukrie Abdullah,, 2006), dan Von Hagen (2002) secara implisit menyatakan bahwa anggaran juga dipergunakan oleh legislatif (politisi) untuk memenuhi *self-interestnya*. Pada akhirnya keunggulan informasi yang dimiliki oleh eksekutif yang pergunakan untuk menyusun rancangan anggaran akan berhadapan dengan keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) yang dimiliki oleh legislatif.

e. Peran Legislatif Dalam Penganggaran

Peran dewan dalam tahap penyusunan APBD adalah memberikan legitimasi APBD yang telah disusun mendapat dukungan dan kepercayaan yang penuh dari rakyat yang diwakilinya. Peran Dewan tersebut sangat dibutuhkan karena secara independen telah ikut membantu Pemerintah Daerah untuk objektif melihat persoalan yang melingkupi pengelolaan keuangan daerah.

Dobell & Ulrich (2002, dalam penelitian Abdullah, 2006) menyatakan bahwa peran penting legislatif adalah mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah dan mengawasi kinerja pemerintah. Ketiga peran ini menempatkan legislatur berkemampuan memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan pemerintah. (Havens 1996, dalam penelitian Abdullah, 2006), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijaksanaan termasuk anggaran.

Samuels (2000, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006) menyebutkan ada dua kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, yaitu: pertama, merubah jumlah anggaran dan kedua, merubah distribusi belanja/pengeluaran dalam anggaran. Mengikuti urutan *legislative power* yang umum berlaku.

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada Arah Kebijakan Umum (AKU)

dan Strategi dan Prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). AKU dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antaran eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislative, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi diantara kedua belah pihak.

Dalam penganggaran di beberapa daerah di Indonesia terjadi konflik antara legislatif dengan pemerintah. Sebagai contoh dalam hal (1) penyusunan APBD, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD, (2) kedudukan keuangan DPRD terhadap PAD, (3) kedudukan protokoler anggota DPRD beserta fasilitas-fasilitasnya, dan (4) pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah (Yudhoyono, 2003 : 39, dalam penelitian Abdullah, 2006). Abdullah (2004) menemukan bahwa DPRD mempunyai preferensi berbeda dengan eksekutif atas jumlah anggaran untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Anggaran belanja bidang pekerjaan umum diusulkan lebih tinggi, sementara belanja pendidikan dan kesehatan lebih rendah.

f. Masalah Keagenan di Legislatif

Perilaku oportunistik legislatif dapat terjadi pada dua posisi, yakni sebagai prinsipal dan juga sebagai agen. Sebagai prinsipal bagi eksekutif, legislatif dapat meralisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan di antara

kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional. Melalui *discretionary power* yang dimilikinya, legislatif dapat mengusulkan kebijakan yang sulit untuk ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan tersebut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik dan fungsi legislatif.

Sebagai agen bagi publik (pemilih), perilaku oportunistik legislatif lebih kelihatan jelas. Dalam penganggaran, legislatif semestinya membela kepentingan pemilihnya dengan mengakomodasi kebutuhan publik dalam anggaran. Usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan anggaran seharusnya didasarkan pada permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang teridentifikasi ketika legislatif turun ke lapangan melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat.

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 (Garamfalvi, 1997, dalam penelitian Syukrie Abdullah, 2006). 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 di daerah merupakan wilayah pemilihan politisi yang *powerful* di legislatif. Masyarakat sulit melihat dan memahami kecenderungan ini.

5. Konsep Ilmu Keperilakuan

a. Pengertian Perilaku

Istilah ilmu keperilakuan merupakan *cureency* yang berkembang saat ini, konsep ini sangat luas yaitu istilah keperilakuan diharapkan awalnya diterapkan untuk membatasi ruang lingkup dan visi hanya pada pelajaran perilaku. Ilmu keperilakuan meliputi berbagai disiplin ilmu lainnya, yang diperlukan melalui metode eksperimen dari lingkungan fisik dan sosialnya.

Tujuan ilmu keperilakuan adalah untuk memahami, menjelaskan, dan memprediksi perilaku manusia untuk membangun pemberdayaan perilaku manusia yang didukung dengan bukti-bukti empiris yang dikumpulkan dalam berbagai metode impersonal melalui prosedur yang benar-benar terbuka dan mereview serta mereplikasikannya sekaligus mampu memverifikasikan dengan para pakar yang tertarik lainnya dalam kajian ini.

Dalam sebuah buku yang berjudul “Perilaku Manusia” Drs. Leonard F Polhaupessy, Psi. menguraikan perilaku adalah sebuah gerakan yang dapat diamati dari luar. Untuk aktifitas ini mereka

harus berbuat sesuatu. Sekalipun pengamatan dari luar sangat minimal, sebenarnya perilaku ada dibalik tirai tubuh, didalam tubuh manusia.

Pada hakikatnya yang dimaksud perilaku adalah tindakan atau aktifitas manusia dari manusia itu sendiri yang mempunyai bentangan yang sangat luas, baik yang dapat diamati langsung maupun yang tidak dapat diamati pihak luar (Notoatmodjo 2003:114).

Sedangkan menurut Skinner (1938) seorang ahli psikologi yang dikutip oleh Notoatmodjo, merumuskan bahwa perilaku merupakan respon atau reaksi seseorang terhadap stimulus atau rangsangan dari luar. Oleh karena perilaku ini terjadi melalui proses adanya stimulus terhadap organisme, dan kemudian organisme tersebut merespon.

b. Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran

Teori *principal-agent* menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasiannya sumberdaya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Jhonson, 1995, dalam penelitian Syurie, 2006). Eksekutif atau *agency* yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran. Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumberdaya bagi mereka di pemerintahan

sehingga belanja public sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002, dalam penelitian Syukrie, 2006)

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rent*. Manipulasi politisi atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efektif dan efisien. Politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi (Garamfalvi, 1997, dalam penelitian Syukrie, 2006).

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucration opportunities* (Mauoro, 1998a). isu-isu penting dalam mengalokasikan sumber daya ke dalam belanja publik adalah (1) *rent-seeking behavior* dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor oleh orang lain. Misalnya, belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi merupakan contoh belanja yang mudah dikorupsi karena tidak banyak atau tidak ada orang yang memahami barang tersebut (Shleifer & Vishny, 1993, dalam penelitian Syukrie, 2006)

Martinez-vasquez et al. (2004, dalam penelitian Syukrie, 2006) memberikan argument tentang motivasi/intensif dan peluang korupsi dalam sisi belanja argument pemerintah. Intensif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral. Kemudian terdeteksi yang

rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah atau ketidakcukupan gaji dan intensif lainnya. Mereka mengatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan Karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk diri sendiri.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibandingkan sektor lain. Mardiasmo (2002:73) dalam otonomi dan manajemen keuangan daerah, menyatakan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan bentuk pelayanan publik yang paling mendasar dan karenanya menjadi fokus utama pembelaan legislatif di pemerintahan. Namun, belanja untuk pendidikan dan kesehatan dan sosial akan diperkecil.

Feyzioglu et al. (1998, dalam penelitian Syukrie, 2006) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, pemerintah tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (2002, dalam penelitian syukrie, 2006), memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi

dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary power*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) besaran anggaran investasi publik, (2) komposisi anggaran investasi publik tersebut, (3) pemilihan proyek-proyek khusus dan alokasinya, dan (4) besaran rancangan setiap proyek investasi publik. Keputusan tersebut terkait pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa *commissions*.

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

Representatif politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarero (1997, dalam penelitian Syukrie Abdullah: 2006) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat member peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni: (1) adanya *discretionary system* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan

partisipatif; (2) ketidaklengkapan dalam formulasi anggaran; dan (3) ketiadaan regulasi mengenai *rent-seeking*.

Kecendrungan misalokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik diantara politisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan *moral hazard legislative*. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada *voters*-nya.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor-sektor tersebut dapat dilihat dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecendrungan menciptakan rente (*rent creation*). Anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar dari pada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan. Artinya, kecendrungan legislatif untuk lebih memilih prefer pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka.

Perubahan posisi legislatif yang menjadi *powerfull* menyebabkan legislatif masih memiliki *power* untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan

terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses anggaran. Artinya, legislatif sebagai agen dari publik berpeluang melakukan *moral hazard* (Von Hagen, 2002). Ini penyalagunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan, (*agreement*) yang telah dibuat Colombatto (2001, dalam Syukrie, 2006).

Stiglitz (1999, dalam penelitian Syukrie, 2006) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang *agent* dalam membuat kebijakan penggunaannya. Dalam hubungan antar pemerintah, perilaku ini disebut *flypaper effect* (Maiso, 2002, dalam penelitian Syukrie, 2006), yakni adanya perbedaan respons belanja atas sumber pendapatan atau penerimaan. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran dana di dalam anggaran.

6. Pendapatan Asli Daerah

a. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelol sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal (Elita dalam Pratiwi, 2007).

Abdul (2001) mendefenisikan Pendapatan asli daerah (PAD) sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam

daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menurut Undang-undang No. 34 Tahun 2000 PAD adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah.

Menurut Santoso (1995:20, dalam Nurhaidah, 2008), PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Dapat disimpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penghasilan yang diperoleh melalui usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan kas daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber keuangan daerah yang harus selalu dan terus-menerus dipacu pertumbuhannya.

Kenaikan dari jumlah kontribusi PAD akan sangat berperan dalam rencana kemandirian pemerintah daerah yang tidak ingin selalu bergantung pada pemerintah pusat. Oleh karena itu menurut Halim (2001) system pengelolaan PAD perlu dirancang sedemikian rupa sehingga pada akhirnya diharapkan tercapainya efisiensi dan efektivitas yang tinggi dan meningkatkan pembangunan daerah baik

pembangunan fisik maupun pembangunan social ekonomi seperti pendidikan dan kesehatan. Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya yang tinggi dan dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor.

b. Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah

1. Pajak Daerah

Menurut Ahmad (2008) pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi/badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Dapat disimpulkan pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hokum publik.

Meskipun beberapa jenis pajak daerah sudah ditetapkan dalam undang-undang No. 34 Tahun 2000, daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dg menetapkan kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

2. Retribusi daerah

Menurut undang-undang No. 34 Tahun 2000 pasal 1 dinyatakan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa/pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi/badan.

Adapun yang termasuk retribusi daerah menurut undang-undang No. 34 Tahun adalah:

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

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan adalah penerimaan daerah yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang terdiri dari (Abdul, 2007):

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik negara/BUMN
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta/kelompok usaha masyarakat

4. Lain-Lain Penerimaan Yang Sah

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah dinas-dinas daerah serta pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah. Dibandingkan undang-undang No. 25 Tahun 1999, UU No.34 tahun 2004 menyebutkan secara jelas tentang komponen lain-lain penerimaan yang sah yaitu:

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan
- b. Jasa giro
- c. Pendapatan bunga
- d. Penerimaan/tuntutan ganti rugi keuangan daerah
- e. Penerimaan komisi, potongan atau pun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan , pengadaan barang dan jasa oleh daerah.
- f. Penerimaan keuangan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
- g. Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan
- h. Pendapatan denda pajak
- i. Pendapatan denda retribusi
- j. Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan
- k. Pendapatan dari pengembalian
- l. Fasilitas social dan umum
- m. Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan

7. Dana Alokasi Umum

a. Pengertian Dana Alokasi Umum

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang “Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah” menyebutkan bahwa Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Kurniawan (2010, dalam Frelistiyani, 2010) mengatakan bahwa DAU bersifat *Block Grant* yakni hibah yang penggunaannya cukup fleksibel (dalam artian tidak banyak larangan) seperti halnya hibah kategori. Hibah ini dapat digunakan untuk banyak tujuan sesuai dengan kebutuhan.

Dana alokasi umum merupakan jenis transfer dana antar tingkat pemerintahan yang tidak terikat dengan program pengeluaran tertentu. Adapun tujuan dari transfer ini adalah untuk menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dan pemerataan kemampuan fiskal antar daerah sehingga dana alokasi umum tiap daerah tidak akan sama besarnya (Munir, 2003, dalam Frelistiyani, 2010). Selain itu, DAU juga berfungsi sebagai *equalization grant* yang menetralkan ketimpangan keuangan karena adanya dana bagi hasil yang diterima daerah (Walidi, 2009, dalam Frelistiyani, 2010). Daerah yang mempunyai pendapatan asli daerah rendah akan mendapatkan dana alokasi umum yang tinggi, dan begitu juga sebaliknya daerah yang

mempunyai pendapatan asli daerah tinggi akan mendapatkan dana alokasi umum yang rendah.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 104/2000 tentang “Dana Perimbangan” (Mardiasmo, 2002) mengatakan bahwa tujuan DAU adalah untuk *horizontal equity* dan *suffiency*. Tujuan *horizontal equity* merupakan kepentingan pemerintah pusat dalam rangka melakukan distribusi pendapatan secara adil dan merata agar tidak terjadi kesenjangan yang lebar antar daerah. Sementara itu, yang menjadi kepentingan daerah adalah *suffiency* (kecukupan) terutama adalah untuk menutupi *fiscal gap*. *Suffiency* dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kewenangan, beban, dan Standar Pelayanan Minimum (SPM).

Mardiasmo (2002; Frelistiyani, 2010) menyatakan bahwa sebagaimana dijelaskan oleh sekretariat bidang perimbangan keuangan pusat dan daerah tahun 2001 bahwa perhitungan DAU didasarkan pada dua faktor, yaitu faktor murni dan faktor penyeimbang. Faktor murni adalah perhitungan dana alokasi umum berdasarkan formula, sedangkan faktor penyeimbang adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah.

b. Tujuan dan Fungsi Dana Alokasi Umum

Menurut Ginting (2008) ada beberapa alasan perlunya dilakukan pemberian dana alokasi umum oleh pemerintah pusat ke daerah yaitu :

1. Untuk mengatasi permasalahan ketimpangan fiskal vertical. Hal ini disebabkan sebagian besar sumber-sumber penerimaan utama di Negara bersangkutan. Jadi pemerintah daerah hanya menguasai sebahagian kecil sumber-sumber penerimaan Negara atau hanya berwenang untuk memungut pajak yang bersifat local dan mobilitas yang rendah dengan karakteristik besaran penerimaan relative kurang signifikan.
2. Untuk menanggulangi permasalahan ketimpangan fiskal horizontal. Hal ini disebabkan karena kemampuan daerah untuk menghimpun pendapatan sangat bervariasi tergantung pada kondisi daerah dan sangat bergantung pada sumber daya alam yang dimiliki daerah tersebut.
3. Untuk menjaga standar pelayanan minimum disetiap daerah tersebut.
4. Untuk stabilitas ekonomi. Dana Alokasi Umum dapat dikurangi di saat perekonomian daerah sedang maju pesat, dan dapat ditingkatkan ketika perekonomian sedang lesu.

c. Pengukuran Dana Alokasi Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang “Dana Perimbangan” menyatakan bahwa jumlah keseluruhan DAU ditetapkan

sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. Jumlah DAU 26% ini merupakan jumlah DAU untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota. Dalam hal penentuan proporsi ini belum dapat dihitung secara kuantitatif. Proporsi DAU antara DAU provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan dengan imbalan 10% dan 90%. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan dalam APBN setiap tahun bersifat final.

DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah (PP 25 tahun 2005). Kebutuhan fiskal diukur menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, indeks kemahalan konstruksi, produk domestik regional bruto per kapita, dan indeks pembangunan manusia, dan indeks produk domestik regional bruto per kapita. Kapasitas fiskal diukur berdasarkan pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil (DBH). Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kebutuhan fiskal Daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum. Layanan dasar publik yang dimaksud antara lain adalah penyediaan layanan kesehatan dan pendidikan, penyediaan infrastruktur dan pengentasan kemiskinan.

Data yang digunakan dalam penghitungan DAU diperoleh dari lembaga statistik pemerintah dan/atau lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan data yang dapat dipertanggungjawabkan. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu provinsi dihitung berdasarkan perkalian bobot provinsi yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh provinsi. Bobot provinsi merupakan perbandingan antara celah fiskal provinsi yang bersangkutan dan total celah fiskal seluruh provinsi. DAU atas dasar celah fiskal untuk suatu kabupaten/kota dihitung berdasarkan perkalian bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota.

Kapasitas fiskal daerah merupakan penjumlahan dari pendapatan asli daerah dan dana bagi hasil. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal lebih dari 0 (nol), menerima DAU sebesar alokasi dasar ditambah celah fiskal. Daerah yang memiliki nilai celah fiskal sama dengan 0 (nol), menerima DAU sebesar alokasi dasar saja. Dan daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut lebih kecil dari alokasi dasar, menerima DAU sebesar alokasi dasar setelah diperhitungkan nilai celah fiskalnya. Sedangkan daerah yang memiliki nilai celah fiskal negatif dan nilai negatif tersebut sama atau lebih besar dari alokasi dasar, tidak menerima DAU.

B. Penelitian Relevan

Abdullah (2006) melakukan penelitian dengan judul Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah. Pada penelitian ini

sampel yang digunakan adalah anggota DPRD (legislatif) kabupaten/kota se-Indonesia dengan letak pemerintah. Abdullah (2006) menyatakan bahwa legislatif melakukan *political corruption* melalui realisasi *discretionary power* yang dimilikinya dalam penganggaran. Dimana DPRD membuat keputusan anggaran melalui penggunaan kenaikan anggaran PAD sebagai sumber pembiayaan untuk usulan kegiatan baru. Dengan demikian APBD digunakan legislatif sebagai alat untuk memenuhi kepentingan pribadinya.

Pada penelitian Syukrie Abdullah (2012) dengan judul *Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya* menyatakan bahwa rekomendasi legislatif atas komposisi belanja tidak selalu sesuai dengan kepentingan publik. *Adanya asimetris informasi antara eksekutif dan legislatif mengenai rencana dan pelaksanaan program dan kegiatan. Terutama dalam pengalokasian anggaran dan kinerja yang diharapkan dari program dan kegiatan tersebutn menimbulkan perbedaan preferensi antara legislatif dan eksekutif atas pengalokasian kenaikan pada dana perimbangan khususnya pada dana alokasi umum. Ketika kenaikan pada dana alokasi umum dipandang sebagai peluang untuk menanbah alokasi anggaran belanja baru, maka politisis dapat memanfaatkan hal ini untuk merekomendasikan alokasi belanja tertentu yang menguntungkan baginya.*

Dalam penelitian Merry Bayura (2009) dengan judul *Pengaruh Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah*

terhadap Belanja Daerah ditemukannya bahwa Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah. Dimana semakin tinggi jumlah anggaran untuk Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Pendapatan Asli Daerah maka semakin tinggi pula Belanja Daerah.

Pada penelitian Adi Dicka Fathony (2011) yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran didapatkan bahwa Dana Alokasi Umum berpengaruh positif dalam penyusunan anggaran daerah.

C. Hubungan Dana Alokasi Umum dan Perilaku Oportunistik Legislatif

Berdasarkan UU 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Dana Alokasi Umum (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. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Legislatif yang memiliki pengaruh dalam pengalokasian belanja yang berorientasi pada kepentingan publik dan konstituennya dapat

mempersepsikan DAU sebagai sumber pendanaan utama untuk mengakomodasikan kepentingan pemilih. Perubahan atas usulan alokasi yang diajukan eksekutif dalam rancangan anggaran daerah dapat direkomendasikan berdasarkan pengetahuan dan informasi lain yang dimiliki oleh legislatif, sesuai dengan kewenangan DPRD yang diatur dalam UU No.17/2003 tentang keuangan daerah. Oleh karena tujuan dari penyerahan DAU adalah untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, maka peruntukan penggunaannya tidak ditentukan oleh pemerintah, tetapi oleh daerah itu sendiri sesuai prioritas pembangunan di daerah. Dengan demikian kenaikan jumlah DAU dipahami sebagai ruang untuk mengusulkan alokasi belanja yang baru, yang bisa berbeda dengan prioritas pengalokasian pada tahun sebelumnya.

Terjadinya misalokasi dalam anggaran belanja pemerintah terkait dengan perilaku oportunistik politisi dan aparat pemerintah. Besarnya kewenangan legislatif dalam proses penyusunan anggaran membuka ruang bagi legislatif untuk memaksakan kepentingan pribadinya. Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, legislatif akan merekomendasikan eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya. Legislatif cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Preferensi legislatif memiliki tiga kemungkinan konsekuensi pada

belanja sektor lain, yakni: (1) mengurangi alokasi untuk belanja lain apabila jumlah belanja secara keseluruhan tidak bertambah; (2) tidak merubah alokasi sektor lain jika jumlah belanja bertambah; atau (3) kombinasi keduanya, yakni alokasi untuk sektor lain berkurang walaupun jumlah belanja secara keseluruhan bertambah.

Fathony (2011) menyatakan bahwa semakin tinggi dana alokasi umum yang diterima oleh pemerintah daerah, maka akan semakin tinggi pula alokasi belanja daerah tersebut. Belanja daerah merupakan alat ukur untuk mengetahui perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah. Dalam penelitian ini pengukuran oportunistik legislatif diambil dari empat aspek yaitu belanja DPRD, pekerjaan umum, kesehatan, dan pendidikan.

Peraturan Pemerintah No. 24/2004 pengganti Peraturan Pemerintah No. 110/2000, disangsikan dapat mencegah kasus korupsi yang dilakukan oleh DPRD (Legislatif). Besaran dana alokasi umum yang diterima pemerintah berpengaruh terhadap alokasi dana untuk DPRD (legislatif). Kemungkinan besar legislatif sulit untuk melakukan *mark up* anggaran DPRD dalam APBD, namun mereka dapat mengusulkan proyek-proyek pemerintahan yang dapat menguntungkannya. Hasil penelitian Jaya (2005, dalam penelitian Abdullah, 2006) menunjukkan bahwa legislatif mengalokasikan dana untuk kepentingan mereka melebihi jumlah yang diperoleh dalam peraturan tersebut. Pada penelitian Jaya ini memperlihatkan bentuk

kekuatan (*power*) yang dimiliki oleh legislatif, yaitunya anggaran yang disetujui oleh legislatif lebih menitikberatkan kepada proyek-proyek yang menguntungkan bagi mereka.

D. Kerangka Konseptual

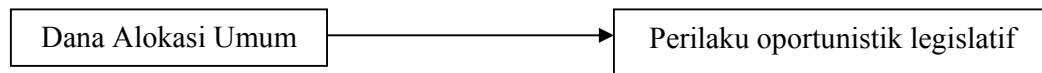
Kerangka konseptual atau kerangka berpikir merupakan konsep untuk menjelaskan dan menunjukan keterkaitan antara variabel yang akan diteliti. Ruang lingkup penulisan ini adalah kabupaten/kota di Sumatera Barat. Dimana variabel independen yaitu Dana Alokasi Umum (X), sedangkan Oportunistik Legislatif sebagai variabel dependen (Y). Dana Alokasi Umum (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. Besarnya dana alokasi umum yang diterima pemerintah daerah mengakibatkan semakin besar belanja daerah. Belanja daerah merupakan alat ukur untuk melihat perilaku oportunistik legislatif, karena legislatif akan merekomendasikan belanja daerah pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya.

Oprtunistik legislatif diukur melalui perubahan (*spread*) Dana Alokasi Umum dan mengakumulasikan alokasi belanja dari empat aspek yaitu DPRD, pekerjaan umum, pendidikan, dan kesehatan. Keempat aspek tersebut ditemukan dalam akun alokasi belanja dalam laporan realisasi APBD, dimana setiap aspek diukur perubahan anggaran alokasi

belanjanya dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 untuk setiap masing-masing 19 kabupaten/kota di Sumatera Barat.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat digambarkan kerangka konseptual penelitian sebagai berikut:

Gambar 1 Kerangka Konseptual



E. Hipotesis

Dari uraian teori dan latar belakang sebelumnya, maka dapat disimpulkan hipotesis terhadap permasalahan tersebut sebagai berikut:

H1 : Dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik legislatif.

BAB V
KESIMPULAN, KETERBATASAN DAN
SARAN PENELITIAN

A. Kesimpulan

Penelitian ini menguji secara langsung perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah, dengan sumber dokumen laporan perubahan APBD 2007 s.d 2011. Adapun kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian mengenai “Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran Daerah” adalah sebagai berikut:

1. Terdapatnya pengaruh dana alokasi umum dengan perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah di Provinsi Sumatera Barat. Semakin besar dana alokasi umum yang diterima oleh Kabupaten/Kota maka akan semakin besar pula perilaku oportunistik legislatif dalam anggaran daerah.
2. Penelitian menunjukkan adanya perilaku oportunistik dari para legislatif di Provinsi Sumatera Barat dalam memanfaatkan dana alokasi umum demi kepentingan legislatif/DPRD.

B. Keterbatasan

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang membatasi kesempurnaan dari penelitian ini, maka diharapkan lebih diperhatikan oleh peneliti selanjutnya. Berikut beberapa keterbatasan yang ada:

1. Populasi yang digunakan dalam penelitian ini tidak begitu besar hanya pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Barat saja. Penelitian yang

sama dengan menggunakan populasi yang lebih besar akan menghasilkan hasil yang lebih baik.

2. Penelitian ini menghadapi kesulitan mengenai peran legislatif dalam penganggaran di Indonesia dengan menggunakan perspektif keagenan karena pendekatan anggaran yang digunakan sebelumnya tidak memungkinkan menggali lebih jauh tentang perilaku oportunistik legislatif.

C. Saran Penelitian

Adapun saran-saran yang dapat penulis berikan sehubungan dengan keterbatasan yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Disarankan bagi penelitian selanjutnya untuk meneliti faktor lain yang berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif seperti perubahan regulasi pemerintah, pendapatan asli daerah, sisa lebih perhitungan anggaran dan faktor lainnya. Selain itu disarankan juga bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan pengembangan atas variable indeviden, memperluas isu penelitian, dan menjadikan SKPD sebagai objek penelitian.
2. Saran untuk pembuat kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah bahwasanya pemerintah harus lebih berhati-hati dalam menerbitkan peraturan perundangan yang baru terkait dengan peran DPRD dalam penganggaran daerah.