

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,  
SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN DAN  
DANA ALOKASI UMUM TERHADAP  
PERILAKU OPORTUNISTIK PENYUSUN  
ANGGARAN**

*(Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah)*



**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)  
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi  
Universitas Diponegoro

Disusun oleh :

**ADI DICKA FATHONY**  
NIM. C2C607003

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2011**

## PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Adi Dicka Fathony  
Nomor Induk Mahasiswa : C2C607003  
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Akuntansi  
Judul Skripsi : **PENGARUH PENDAPATAN ASLI  
DAERAH, SISA LEBIH PERHITUNGAN  
ANGGARAN DAN DANA ALOKASI  
UMUM TERHADAP PERILAKU  
OPORTUNISTIK PENYUSUN  
ANGGARAN**  
*(Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi  
Jawa Tengah)*

Dosen Pembimbing : Dr. H. Abdul Rohman, M.Si, Akt.

Semarang, Juni 2011

Dosen Pembimbing,

(Dr. H. Abdul Rohman, M.Si, Akt.)

NIP. 196601081992021001

## **PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN**

Nama Mahasiswa : Adi Dicka Fathony

Nomor Induk Mahasiswa : C2C607003

Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Akuntansi

Judul Skripsi : **PENGARUH PENDAPATAN ASLI  
DAERAH, SISA LEBIH PERHITUNGAN  
ANGGARAN DAN DANA ALOKASI UMUM  
TERHADAP PERILAKU OPORTUNISTIK  
PENYUSUN ANGGARAN**

*(Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi  
Jawa Tengah)*

**Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 13 Juli 2011**

Tim Penguji

1. Dr. H. Abdul Rohman, M.Si, Akt. ....
2. Dr. Agus Purwanto, M.Si, Akt. ....
3. Dwi Cahyo Utomo S.E., M.A., Akt. ....

## **PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Adi Dicka Fathony, menyatakan bahwa skripsi dengan judul : Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran , dan Dana Alokasi Umum Terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (*Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah*), adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin itu, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, Juni 2011

Yang membuat pernyataan,

(Adi Dicka Fathony)

NIM : C2C607003

## ABSTRAK

Diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU NO.22/1999 tentang Pemerintah Daerah memberi peluang diaplikasikannya teori keagenan dalam penganggaran daerah. Teori ini melihat hubungan antara rakyat (*voters*)-DPRD (legislatif). Rakyat adalah prinsipal bagi legislatif (agen). Asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif dalam proses pengalokasian anggaran daerah, khususnya saat perubahan APBD menjadi tidak berarti ketika legislatif menggunakan keunggulan kekuasaan yang dimilikinya akibat amanat UU No.22/1999 sehingga eksekutif sulit menolak rekomendasi legislatif untuk mengalokasikan anggaran sesuai preferensinya. Perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No.32/2004 tentang pemerintah Daerah berusaha mengurangi perilaku oportunistik legislatif.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji dan menganalisis: pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan dari Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah selama periode penelitian tahun 2008-2010. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Berdasarkan kriteria yang ada jumlah sampel ada 33 Kabupaten/Kota. Alat analisis yang digunakan adalah menggunakan metode regresi linier berganda.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh positif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh negatif terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

Kata Kunci : Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), Dana Alokasi Umum (DAU), Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA)

## **ABSTRACT**

*The Application of the Local Autonomy Program in Indonesia based on Law No. 22/1999 about Local Government gives an opportunity to the application of agency theory in local budgeting. This theory addresses a relationship between local government, the People Representative Board at local level (DPRD), and people (voters). Voters Legislative is principle for legislative. The information asymmetry between executive and legislative in the local budget allocation, especially when there is a change of the Estimate Income of Regional Expense (APBD) has no meaning when the legislative uses its discretionary power as the consequence of Law No 22/1999 so that the executive is difficult to refuse the legislative recommendation to allocate the budged as its preference. The revision of Law No. 2/1999 into Law No. 32/2004 about Local Government actually endeavors to reduce the legislative opportunistic behavior.*

*This study is aimed to examine and analyze the influence of PAD towards the opportunistic behavior of budget requestor in all the regions/cities of the Central Java, to examine and analyze the influence of SiLPA towards the opportunistic behavior budget requestor in all the regions/cities of the Central Java, to examine and analyze the effect of DAU towards the opportunistic behavior budget requestor in the Central Java Provincial Government. The data which is used is the secondary data obtained from Regional Secretariat of Central Java Province. The population in this study is all the regions/cities in Central Java of the research period 2008 – 2010. The sampling technique in this study uses purposive sampling method. Based on the criteria, the samples which are used are 33 Regencies/cities. The instrument used is multiple regression method.*

*The result of the study shows that the Local Revenue (PAD) and General Allocation Fund (DAU) have significantly positive influence toward the opportunistic behavior of the budget requestor in the Central Java Provincial Government. SiLPA has significantly negative influence towards the opportunistic behavior of the budget requestor in the Central Java Provincial Government.*

*Keywords: Local Revenue (PAD), Time over Budget Calculation (SiLPA), the General Allocation Fund (DAU), Opportunistic Behavior Budget Requestor (OPA)*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : “PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PERILAKU OPORTUNISTIK PENYUSUN ANGGARAN” (*Studi Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah*) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata satu di Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang telah membantu penyelesaian skripsi ini. Untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Drs. Mohamad Nasir, M.Si, Akt., Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro.
2. Dr. H. Abdul Rohman, M.Si, Akt., selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk membimbing saya dalam mengerjakan skripsi ini serta telah memberikan banyak masukan kepada saya.
3. Drs. Sudarno, M.Si, Akt., Ph.D selaku dosen wali yang telah memberikan arahan kepada penulis.
4. Kedua orang tua saya (H. Ali Imron dan Hj.Khofifah) yang telah memberikan dukungan moral dan materiil serta tak henti-hentinya mendoakan yang terbaik

5. bagi putra-putrinya. Terima kasih atas semua pengorbanan Bapak dan Ibu untuk saya.
6. Kakak (Dwi Aniek Luthvy, A.md, Maga Anas Syahara, S.T dan Arifa Mahmuda, S.H) yang telah memberikan informasi-informasi mengenai skripsi dan memberikan pandangan hidup.
7. Keponakanku Andre Fitara Agun Ni'am Muta'ali dan Roy Aulia Nazal Maula Ali.
8. Segenap keluargaku, karena berkat dukungan dan do'a laporan Skripsi ini dapat terselesaikan.
9. Teman-teman jurusan Akuntansi kelas A angkatan 2007 yang telah menjadi teman sekelas selama 3,5 tahun ini. Sukses selalu HABENK.
10. Itik, Pesek, Jerry, Dhalik, Oka, Cuz, Somletz dan anak-anak Azare Kos.
11. Bapak Doyo, Bapak Kun, Bapak Iswandono, Mbak Denok, Mas Sony, Mas Gendud dan Mbak Evi selaku orang yang membantu dalam pencarian data di Setda Pemerintah Provinsi Jawa Tengah baik bagian Evdal dan Akuntansi.
12. Mas Aan Setiawan SE.,Ak dan Bapak Toni serta bapak/ibu yang berada di Dinas PPAD Provinsi Jawa Tengah.
13. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terima kasih untuk semuanya.

Penulis menyadari bahwa Skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh sebab itu penyusun mengharapkan kritik dan saran yang membangun.



Akhir kata penulis berharap agar Skripsi ini bermanfaat bagi para pembaca, khususnya bagi rekan-rekan mahasiswa Jurusan Akuntansi Universitas Diponegoro.

Semarang, Juni 2011

Penulis

## MOTO DAN PERSEMBAHAN

“Orang-orang yang berbakat untuk mencapai keberhasilan besar, selalu memiliki banyak pekerjaan yang sedang dilakukannya dengan bersungguh-sungguh, yang satu demi satu mewujudkan dan menjadi landasan kemampuannya untuk melayani bagi kebahagiaan sesamanya.”

“Selama yang kita kerjakan adalah untuk menjadikan kita pelayan bagi kebaikan hidup sesama, kebaikan hidup kita dijamin oleh Tuhan Yang Maha Sejahtera.”  
Aamiin (Mario Teguh)

“Selalu mengingat Allah diatas segala-galanya”

“Feel the reality if you are in the society” (Adi Dicka F)

“Nothing in the world is more dangerous than sincere ignorance and conscientious stupidity.” (Martin Luther King Jr)

“The optimist proclaims that we live in the best of all possible worlds, and the pessimist fears this is true.” (James Branch Cabell)

"There are only two ways to live your life. One is as though nothing is a miracle. The other is as though everything is a miracle." (Albert Einstein)

Karya ini dipersembahkan untuk :

- Kedua orangtua
- Kakak
- Orang-orang terdekat

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
MOTO DAN PERSEMBAHAN .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	8
1.3.2. Kegunaan Penelitian .....	9
1.4. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TELAAH PUSTAKA .....	11
2.1. Landasan Teori .....	11
2.1.1. Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik.....	11
2.1.1.1 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Rakyat.....	12
2.1.2. Penganggaran Publik dan Politik Anggaran .....	13
2.1.3. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia .....	14

2.1.4. Proses Penyusunan APBD .....	18
2.1.5. Peran Penyusun Anggaran.....	18
2.1.6. Oportunisme Penyusun Anggaran dalam Penganggaran .....	19
2.2. Penelitian Terdahulu .....	22
2.3. Kerangka Pemikiran .....	26
2.4. Pengembangan Hipotesis .....	28
2.4.1. Pengaruh PAD terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran .....	28
2.4.2. Pengaruh SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.....	29
2.4.3. Pengaruh DAU terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran.....	29
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>31</b>
3.1. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional.....	31
3.1.1. Variabel Dependen .....	31
3.1.2. Variabel Independen.....	32
3.2. Populasi dan Penentuan Sampel .....	34
3.3. Jenis dan Sumber Data .....	36
3.4. Metode Pengumpulan Data.....	36
3.5. Metode Analisis .....	37
3.5.1. Statistik Deskriptif .....	37
3.5.2. Pengujian Asumsi Klasik .....	37
3.5.2.1. Hasil Uji Normalitas.....	38
3.5.2.2. Hasil Uji Multikolonieritas .....	38
3.5.2.3. Hasil Uji Heteroskedastisitas .....	39
3.5.2.4. Hasil Uji Autokorelasi .....	39
3.5.3. Metode Regresi Linier Berganda .....	40
3.5.4. Pengujian Hipotesis.....	40
3.5.4.1. Hasil Uji Signifikansi Parsial (Uji Statistik t) .....	41

3.5.4.2. Hasil Uji Signifikansi Simultan (Uji Statistik F) .....	41
3.5.4.3. Koefisien Determinasi .....	42
BAB IV HASIL DAN ANALISIS .....	43
4.1. Diskripsi Objek Penelitian .....	43
4.2. Analisis Data .....	44
4.2.1. Statistik Deskriptif ( <i>Descriptive Statistic</i> ) .....	45
4.2.2. Uji Asumsi Klasik .....	46
4.2.2.1. Uji Normalitas .....	46
4.2.2.2. Uji Multikolonieritas .....	46
4.2.2.3. Uji Heteroskedastisitas .....	47
4.2.2.4. Uji Autokorelasi .....	48
4.2.3. Hasil Analisis Regresi Linier Berganda .....	49
4.2.3.1. Koefisien Determinasi .....	49
4.2.3.2. Uji Simultan (Uji Statistik F) .....	50
4.2.3.3. Uji Parsial (Uji Statistik t) .....	51
4.2.4. Hasil Pengujian Hipotesis .....	53
4.3. Interpretasi Hasil .....	55
4.3.1. Hasil Uji Hipotesis Pertama ( $H_1$ ) .....	55
4.3.2. Hasil Uji Hipotesis Kedua ( $H_2$ ) .....	58
4.3.3. Hasil Uji Hipotesis Ketiga ( $H_3$ ) .....	59
BAB V PENUTUP .....	61
5.1. Kesimpulan .....	61
5.2. Keterbatasan .....	61
5.3. Saran .....	62
DAFTAR PUSTAKA .....	63
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	67

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 Ringkasan Penelitian Terdahulu .....	24
Tabel 4.1 Proses Seleksi Sampel Berdasarkan Kriteria .....	43
Tabel 4.2 Statistik Deskriptif.....	45
Tabel 4.3 Hasil Uji Normalitas : <i>Kolmogorov-Smirnov</i> .....	46
Tabel 4.4 Hasil Uji Multikolonieritas .....	47
Tabel 4.5 Hasil Uji Heterokedastisitas : <i>Glejser</i> .....	48
Tabel 4.6 Hasil Uji Autokorelasi : <i>Run Test</i> .....	49
Tabel 4.7 Hasil Uji Koefisien Determinasi .....	49
Tabel 4.8 Hasil Uji Simultan ( Uji Statistik F) .....	50
Tabel 4.9 Hasil Uji Parsial (Uji Statistik t) .....	51
Tabel 4.10 Hasil Pengujian Hipotesis.....	53
Tabel 4.11 Ringkasan Hasil Uji Hipotesis .....	54

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA) .....	27

## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 Rekapitulasi Data Penelitian.....	68
Lampiran 2 Uji Asumsi Klasik .....	72
Lampiran 3 Uji Regresi.....	75
Lampiran 4 Surat Keterangan.....	77



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. 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. Penerapan undang-undang ini berimplikasi pada perubahan yang sangat mendasar terhadap hubungan pemerintah daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif).

Legislatif diberi kewenangan sebagai pengawas pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh eksekutif menyebabkan posisi legislatif menjadi superior terhadap pemerintah. Akibatnya tekanan kepada eksekutif menjadi semakin besar, termasuk dalam proses penyusunan anggaran. Sebab, legislatif yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mengadakan penyelidikan terhadap eksekutif menjadi sangat berwibawa dalam proses penyusunan anggaran.

Keadaan ini dapat ditelaah melalui perspektif keagenan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang melihat hubungan DPRD-Pemerintah Daerah–masyarakat. Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal, sedangkan dalam hubungan legislatif dan rakyat (pemilih), pemilih adalah prinsipal dan legislatif adalah agen. Permasalahan timbul sebab dalam interaksinya, masing-masing pihak baik agen maupun prinsipal akan berusaha untuk mengutamakan kepentingannya masing-masing.

Menurut Jaya (2006) penyalahgunaan sumber daya dapat terjadi karena agen melepaskan tanggungjawabnya tanpa sepengetahuan prinsipal. Sebaliknya prinsipal karena kekuasaan yang dimilikinya dapat berlaku semena-mena berkaitan dengan pengalokasian sumber daya tersebut. Implikasinya, baik prinsipal ataupun agen dapat berperilaku oportunistik untuk mendahulukan kepentingannya masing-masing. Perilaku oportunistik legislatif sebagai agen dari rakyat, terjadi bila legislatif sebagai agen seharusnya membela kepentingan rakyat. Namun, kenyataannya seringkali berbeda. Rakyat tidak selalu mengetahui seluruh informasi yang ada, dan bagaimana proses pengalokasian anggaran berlangsung.

Legislatif dengan keunggulan informasi yang dimiliki relatif terhadap rakyat dan keunggulan kekuasaan yang dimilikinya dapat dengan sewenang-wenang melanggar kesepakatan yang ada, baik eksplisit maupun implisit. Keadaan ini diperparah dengan pendelegasian kewenangan rakyat terhadap legislatif yang tidak memiliki kejelasan tentang mekanisme kontrol atas kewenangan yang diberikan tersebut. Akibatnya, legislatif cenderung menyusun

anggaran untuk kepentingan pribadi atau golongannya dan kondisi ini disebut oleh Garamfalvi (1997) sebagai *political corruption* dalam proses penyusunan anggaran dan korupsi dilakukan dengan cara mengalihkan alokasi sumberdaya publik untuk mencapai keuntungan pribadi atau golongan. Sekiranya anggaran tersebut dilaksanakan akan menimbulkan *administration corruption*. Jika kondisi di atas terjadi, maka proses penyusunan/perubahan anggaran APBD yang semestinya akan menghasilkan outcome yang efisien dan efektif dari alokasi sumber daya dalam anggaran akan terdistorsi karena adanya perilaku oportunistik untuk kepentingan pribadi dan politisi. Colombatto (2001) merumuskan korupsi sebagai pelanggaran batasan-batasan yang telah disepakati baik secara eksplisit maupun implisit dalam kontrak demi kepentingan pribadi.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya dapat dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan, tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab (Nurlan, 2008). Kewenangan besar legislatif yang diberikan oleh undang-undang membuahkan kekuatan besar yang justru dihadapkan ke eksekutif. Akibatnya eksekutif akan lebih defensif, berusaha mempertahankan eksistensinya dengan memanfaatkan “keunggulan” yang dimilikinya. Pemahaman eksekutif terhadap birokrasi dan administrasi, serta seluruh aturan dan perundang-undangan yang melandasinya ditunjang hubungan langsung dengan masyarakat yang telah berlangsung dalam waktu lama

mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik dari pada legislatif (Maria, 2009).

Adanya asimetri informasi yang dapat menyebabkan terjadinya *moral hazard dan adverse selection* oleh eksekutif, maka legislatif akan menggunakan keunggulan kekuasaan (*discretionary power*) yang dimilikinya. Menurut Colombatto (2001) besarnya *discretionary power* legislatif akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagaenan dan semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya yang berdampak politis pada jangka panjang. Mauro (1998) menemukan bahwa berkaitan dengan kepentingan legislatif, maka anggaran akan lebih banyak dialokasikan untuk proyek-proyek yang mudah dikorupsi.

Keefer & Khemani (2003) juga menemukan hal senada, yaitu pengalokasian anggaran akan lebih banyak diarahkan untuk proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan janji legislatif kepada pemilihnya. Karena itu legislatif akan merekomendasi eksekutif untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya dan mengusulkan pengurangan alokasi anggaran untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Preferensi legislatif ini memiliki tiga kemungkinan konsekuensi pada alokasi anggaran untuk sektor lain, yaitu : (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 (Abdullah dan Asmara, 2006).

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah (Nurlan, 2008). Adanya kemungkinan tambahan pendapatan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat dijabarkan ke sektor-sektor yang menjadi preferensi legislatif. Belanja daerah merupakan perkiraan beban pengeluaran daerah yang dialokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Warsito dkk, 2008). Akan tetapi, pengalokasian tersebut seringkali tidak memperhatikan jangka waktu penetapan perubahan APBD yang hanya tinggal beberapa bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran seringkali menjadi tidak efektif atau bahkan tidak terserap sepenuhnya saat tahun anggaran berakhir, dan berdampak pada SiLPA (sisa lebih perhitungan anggaran), bagaimana dana yang seharusnya dapat digunakan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat ternyata tidak terserap sepenuhnya.

Berdasarkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Di sisi lain, perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah merubah posisi hubungan eksekutif dan legislatif. Posisi legislatif makin lemah lantaran banyak kewenangannya yang dirubah. Perubahan tersebut membuat legislatif dalam pembahasan rancangan peraturan daerah (ranperda), termasuk ranperda tentang APBD harus berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

Kewenangan legislatif untuk “memveto” pertanggungjawaban kepala daerah yang terjadi di masa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak akan terjadi lagi, sebab legislatif hanya berhak mengusulkan pemberhentian, sedangkan keputusannya ditentukan presiden. Hubungan antara legislatif dan eksekutif menjadi hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hubungan kemitraan bermakna bahwa legislatif dan eksekutif adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Kedua lembaga itu harus membangun hubungan kerja yang sifatnya mendukung, bukan merupakan lawan atau ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Menurut Halim dan Abdullah (2006), perubahan ini diharapkan mengurangi perilaku oportunistik legislatif berkaitan dengan keunggulan kekuasaan yang dimilikinya.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah penelitian ini ingin membuktikan pengaruh PAD, SiLPA dan DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran. Selain itu, fokus penelitian ini adalah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Motivasi yang melandasi penelitian ini adalah studi mengenai peran legislatif dalam penganggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah dengan menggunakan perspektif keagenan belum dilakukan karena pendekatan anggaran yang digunakan sebelumnya tidak memungkinkan menggali lebih jauh perilaku oportunistik legislatif. Untuk itu dipandang perlu melakukan penelitian ini, untuk membuktikan pengaruh PAD, SiLPA dan DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa Pemerintah Daerah dalam menyusun anggaran APBD dan pelaksanaannya lebih cenderung untuk menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya dan mengusulkan pengurangan alokasi anggaran untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Padahal belanja modal merupakan pengeluaran Pemerintah yang sangat efektif untuk meningkatkan pelayanan umum. Untuk meningkatkan pengalokasian anggaran ke sektor belanja modal diperlukan pengetahuan mengenai komponen-komponen pendapatan apa saja yang berpengaruh positif untuk dialokasikan ke belanja modal. Dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD), SiLPA mempunyai pengaruh terhadap belanja modal. Dari sektor dana perimbangan, yang dimungkinkan berpengaruh terhadap pengalokasian belanja modal adalah dana alokasi umum.

Berdasarkan latar belakang dari batasan masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah PAD berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah SiLPA berpengaruh negatif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?
3. Apakah DAU berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada perumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh PAD terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh SiLPA terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh DAU terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.



### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa:

1. Masukan bagi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah untuk memahami perilaku oportunistik penyusun anggaran.
2. Bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berminat untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang berkaitan dengan topik ini.
3. Wacana bagi ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang penganggaran yang berkaitan dengan teori agensi.

#### **1.4. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari 5 bagian. Uraiannya adalah sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bagian ini menjelaskan mengenai latar belakang yang mendasari penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian serta sistematika penelitian.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini akan diuraikan teori-teori yang mendasari penelitian ini, penelitian-penelitian terdahulu yang terkait, kerangka pemikiran dan hipotesis.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab III akan membahas mengenai variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode yang digunakan dalam mengumpulkan data serta metode analisis.

##### **BAB IV : HASIL DAN ANALISIS**

Pada bab ini akan memperlihatkan deskripsi statistik objek penelitian, hasil analisis, dan pembahasan

##### **BAB V : PENUTUP**

Pada bagian terakhir ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, keterbatasan dari penelitian ini dan saran untuk peneliti selanjutnya.

## **BAB II**

### **TELAAH PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik**

Hubungan antara rakyat dan legislatif sangat mempengaruhi proses pengalokasian anggaran. Hubungan ini dapat dijelaskan melalui teori keagenan. Teori keagenan merupakan suatu hubungan yang terjalin berdasarkan kontrak perjanjian antara 2 pihak atau lebih dimana pihak pertama disebut prinsipal dan pihak yang lainnya disebut dengan agen. Prinsipal merupakan pihak yang bertindak sebagai pemberi perintah dan bertugas untuk mengawasi, memberikan penilaian dan masukan atas tugas yang telah dijalankan oleh agen. Sedangkan agen adalah pihak yang menerima dan menjalankan tugas sesuai dengan kehendak prinsipal.

Dalam proses pengalokasian anggaran daerah, perspektif yang dapat ditelaah sehubungan dengan aplikasi teori keagenan, yaitu hubungan antara rakyat (*voters*) dan legislatif. Peran penting legislatif yaitu mewakili kepentingan masyarakat, pemberdayaan pemerintah, dan mengawasi kinerja pemerintah memberikan kesempatan besar bagi legislatif untuk dapat mempengaruhi secara signifikan berbagai kebijakan pemerintah. Bila kebijakan yang diambil kemudian lebih banyak menguntungkan bagi legislatif, baik berupa kebijakan yang dapat menciptakan rente, terbukanya peluang untuk berperilaku korup, ataupun terjadinya lobi-lobi, maka ini merupakan *moral hazard* terhadap pemilihnya.

Menurut Lane (2003) dalam Halim (2006), teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Menurut Andvig et al. (2001) dalam Halim (2008), *principal-agent model* merupakan kerangka analitik yang sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik dengan dua kemungkinan kondisi, yakni (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan dan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal juga bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang sifatnya lebih sempit. Hubungan keagenan dalam pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan daerah dan bukan semata-mata hanya untuk memenuhi kepentingan prinsipal saja. Hal ini dikarenakan ada banyak hal yang perlu dipertimbangkan dalam membangun suatu daerah. Jadi tujuan prinsipal harus mengiringi tujuan untuk mengembangkan suatu daerah dan untuk membuat rakyatnya sejahtera.

Dalam perspektif prinsipal-agen, penguasaan informasi yang berbeda antara prinsipal dan agen (*asymmetric information*) akan dikelola untuk memaksimalkan utilitasnya. Karena itu keputusan yang diambil tidak akan optimal. Dasarnya adalah perilaku *moral hazard* dan *adverse selection*. Jaya (2006) merumuskan *moral hazard* sebagai penyalahgunaan wewenang dan *adverse selection* sebagai perilaku menyembunyikan informasi.

#### **2.1.1.1 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Rakyat**

Dalam hal memberikan pelayanan kepada publik, legislatif (DPRD) bertindak sebagai agen dan publik (rakyat) bertindak sebagai prinsipal. Legislatif merupakan perwakilan dari rakyat yang dipercaya untuk dapat menjalankan

tugasnya dalam mensejahterakan rakyat dan mengembangkan daerahnya. Legislatif bertindak berdasarkan keinginan rakyat dan rakyat memantau kinerja dari legislatif. Jadi walaupun di satu sisi legislatif menjadi prinsipal, tapi dalam hubungannya dengan publik, legislatif bertindak sebagai agen. Sehingga dalam menjalankan tugasnya, legislatif menempatkan dirinya sebagai pihak yang menerima tugas dari publik, kemudian melakukan pendelegasian tugas kepada eksekutif untuk melakukan penganggaran.

### **2.1.2. Penganggaran Publik dan Politik Anggaran**

Mardiasmo (2002) menyatakan anggaran merupakan pernyataan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial dan merupakan artikulasi dari perumusan strategi dan perencanaan strategik yang telah dibuat. Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut. Sementara Freeman & Shouders (2003) menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif.

Kendala yang dihadapi, yaitu terbatasnya dana yang dimiliki pemerintah menyebabkan penganggaran menjadi mekanisme terpenting dalam mengalokasikan sumber daya. Ada masalah politis ketika berbicara mengenai masalah prioritas alokasi atas sumber daya yang tersedia, dan ada masalah ekonomi ketika berbicara mengenai sumber pendanaannya. Konsekuensi yang

muncul adalah penganggaran publik menjadi adu kekuatan relatif antara pihak-pihak yang terlibat dalam penganggaran, di mana semua pihak memiliki kepentingan berbeda terhadap *outcome* anggaran.

Penganggaran menurut Von Hagen (2002) terbagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning*, *legislative approval*, *executive implementation*, dan *ex post accountability*. Pada tahap kedua tahapan pertama interaksi antara eksekutif dan legislatif dan politik anggaran paling mendominasi, sementara pada 2 (dua) tahap terakhir hanya melibatkan eksekutif sebagai agen.

### **2.1.3. Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia**

Reformasi keuangan daerah sebagai bagian dari penerapan otonomi daerah membawa perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Anggaran daerah dikelola dengan pendekatan anggaran kinerja yaitu setiap alokasi biaya yang direncanakan harus terukur dikaitkan dengan output yang diharapkan akan dicapai. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari *stakeholders* sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Konsekuensinya legislatif harus berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum dan memastikan kepentingan dan kebutuhan publik diakomodir dalam alokasi anggaran.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bab IV Penyusunan dan Penetapan APBD pasal 17 menyatakan APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka

mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bab II Pejabat Perbendaharaan Negara pasal 6 menyatakan Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya. Kepala satuan kerja perangkat daerah dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berwenang:

- a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- d. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
- e. mengelola utang dan piutang;
- f. menggunakan barang milik daerah;
- g. mengawasi pelaksanaan anggaran
- h. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan; satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang sudah direvisi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada bagian ketiga Kebijakan Umum APBD serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Pasal 83 menyatakan Kepala daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun. Pedoman penyusunan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat 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; dan
- d. hal-hal khusus lainnya

Perubahan APBD seharusnya tidak berubah terlalu jauh dari APBD murni, kecuali dalam keadaan tertentu atau luar biasa, karena jangka waktu pelaksanaannya yang terbatas. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 81 menyatakan penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- b. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antarjenis belanja.
- c. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan;



- d. Keadaan darurat, yaitu bukan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah daerah dan tidak dapat diprediksi sebelumnya, tidak dapat diharapkan berulang, berada di luar kendali pemerintah daerah, serta memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat; dan
- e. Keadaan luar biasa

Proses penyusunan anggaran, khususnya anggaran perubahan melalui beberapa tahap, yakni: (1) penyusunan dan penetapan kebijakan umum perubahan APBD dan PPAS Perubahan APBD; (2) penetapan secara rinci penggunaan sumber daya ke dalam rincian objek belanja atau RKA-SKPD perubahan; (3) pembahasan RAPBD perubahan, dan (4) penetapan RAPBD perubahan ke dalam bentuk Perda Perubahan APBD. Khusus tahap 1,3, dan 4 melibatkan legislatif (DPRD) sehingga lebih kompleks dan sarat kepentingan politik.

Eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan-kesepakatan yang dicapai melalui *bargaining* (dengan acuan Kebijakan Umum Perubahan APBD dan PPA Perubahan APBD) sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan pembangunan dan menyediakan pelayanan publik, sekaligus menjadi acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kinerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah.

#### **2.1.4. Proses Penyusunan APBD**

Proses penyusunan APBD diawali dengan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang kemudian dijabarkan

dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode 1 tahun. Berdasarkan RKPD tersebut, Pemerintah Daerah (Pemda) menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang akan dijadikan dasar dalam penyusunan APBD. Kemudian Pemerintah Daerah menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) untuk selanjutnya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah PPAS telah disetujui DPRD, maka disusunlah Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang kemudian disahkan menjadi APBD.

#### **2.1.5. Peran Penyusun Anggaran**

Legislatif yang adalah penerima mandat dari rakyat mempunyai fungsi sebagai pengawas kinerja pemerintah termasuk dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah. Hal inilah yang menyebabkan kebijakan pemerintah dapat dipengaruhi oleh legislatif secara signifikan. Dalam hal anggaran yang diajukan oleh eksekutif, ada 2 (dua) kemungkinan perubahan yang dapat dilakukan oleh legislatif, yaitu merubah jumlah anggaran dan merubah distribusi belanja atau pengeluaran dalam anggaran.

Eksekutif di sisi lain akan merespon tekanan yang diberikan oleh legislatif dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Pemahaman eksekutif (*agent*) terhadap birokrasi dan administrasi, serta seluruh aturan dan perundang-undangan yang melandasinya serta hubungan langsung dengan masyarakat yang telah berlangsung dalam waktu lama mengakibatkan penguasaan informasi eksekutif lebih baik dari pada legislatif (*principal*) sehingga terjadi asimetri informasi. Bahkan menurut Petrie (2002) prinsipal harus mengeluarkan biaya (*cost*) untuk

mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam memonitor kinerja agen dan untuk menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien.

Namun, *moral hazard* dan *adverse selection* eksekutif menjadi tidak berarti saat legislatif menggunakan *discretionary power* yang dimilikinya. Hyde & Shafritz (1978) bahkan menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Saat ini setelah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan posisi legislatif yang kuat mengalami perubahan. Salah satu perubahan terpenting adalah dalam hal pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui perantara legislatif sehingga pemberhentian kepala daerah juga bukan kewenangan legislatif. Artinya hubungan antara legislatif dan eksekutif menjadi hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, dalam membuat kebijakan daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Kedua lembaga itu harus membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

#### **2.1.6. Oportunisme Penyusun Anggaran dalam Penganggaran**

Menurut Garamvalvi (1997) politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan yang ada pada mereka untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi bagi mereka. Karena itu mereka akan memanfaatkan posisinya untuk memperoleh rente. Persoalan akan semakin parah saat tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif.

Martinez-Vasquez et al. (2006) menyatakan bahwa *political corruption* terjadi ketika politisi atau birokrat tingkat atas memanfaatkan kedudukan mereka demi keuntungan pribadi, ataupun kalangan dekat mereka. Misalnya, dengan mengalokasikan belanja untuk barang-barang khusus dan berteknologi tinggi karena merupakan belanja yang mudah dikorupsi sebab tidak banyak orang yang memahami barang tersebut (Mauro, 1998).

Insentif korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah menurut Martinez-Vazquez et al. (2006) adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidak cukupan gaji dan insentif lainnya. Dikatakan pula seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

Hasil penelitian Tanzi & Davoodi (1997) juga memberi bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena keputusan untuk alokasi belanja modal berpotensi mendatangkan keuntungan, 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 dengan pemberian kontrak kepada pihak luar, yang dapat menghasilkan aliran rente berupa komisi.

Padahal seharusnya legislatif membela kepentingan masyarakat yang diwakilinya dengan mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam pengalokasian anggaran. Mardiasmo (2002) 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 bukanlah area yang dapat memberikan peluang untuk korupsi sehingga anggaran pendidikan, kesehatan, dan sosial akan diperkecil (Mauro,1998).

Studi Mauro (1998) menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang untuk *lucrative opportunities*, karena itu akan dipilih belanja barang atau pelayanan untuk program-program dan kegiatan yang sulit untuk dimonitor orang lain. Hasil penelitian ini menguatkan hasil penelitian Tanzi & Davoodi (1997) yang mengemukakan bahwa untuk investasi publik lebih disukai legislatif karena dapat memberikan komisi lebih besar dari pada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Dengan kata lain preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan rente lebih besar dan memiliki dampak politik jangka panjang.

Kecenderungan legislatif memiliki preferensi atas alokasi yang mengandung *lucrative opportunities*, mendorong legislatif untuk merekomendasi eksekutif agar menaikkan alokasi pada sektor-sektor yang mendukung kepentingannya ataupun yang akan mendatangkan keuntungan pada jangka panjang misalnya berkaitan dengan kepentingan pemilihan legislatif yang akan datang, dan cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja

publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*. Preferensi legislatif ini memiliki 3 (tiga) kemungkinan konsekuensi pada alokasi untuk belanja sektor lain, yakni: (1) mengurangi alokasi untuk belanja lain apabila jumlah belanja secara keseluruhan tidak bertambah; (2) tidak merubah alokasi belanja sektor lain jika jumlah belanja secara keseluruhan bertambah; atau (3) kombinasi keduanya, yakni alokasi belanja untuk sektor lain berkurang walaupun jumlah belanja secara keseluruhan bertambah (Abdullah dan Asmara, 2006).

## **2.2. Penelitian Terdahulu**

Selama ini studi yang dilakukan mengenai peran legislatif dalam hal alokasi anggaran, khususnya dalam pengalokasian anggaran daerah di Indonesia dan menggunakan perspektif keagenan belum banyak dilakukan, akan tetapi berikut ini adalah penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan, antara lain:

### **1. Paulo Mauro (1998)**

Paulo Mauro menyatakan bahwa ada suatu hubungan korelasi antara korupsi dan komposisi belanja pemerintah yang menyebabkan pemerintah lebih mudah dalam menerima maupun mengirimkan uang suap (sogokan) terutama yang bersumber dari komposisi belanja pemerintah tersebut. Dalam hal ini, Mauro memberikan contoh korupsi yang terjadi pada sektor pendidikan.

### **2. Keefer & Khemani (2003)**

Menemukan bahwa legislatif lebih menyukai proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan janji-janji kepada *voters*-nya. Di sisi lain, lebih sulit bagi legislatif untuk memberikan janji yang dapat dipercaya berkaitan dengan penyediaan pelayanan publik. Sejalan dengan itu,

lebih sulit bagi para pemilih (*voters*) untuk mengukur dan mengetahui apakah legislator memang benar-benar memenuhi janjinya dalam hal penyediaan pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan.

3. Martinez-Vazquez et al. (2006)

Menemukan tentang motivasi atau insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidak cukupan gaji dan insentif lainnya. Mereka menyatakan bahwa seorang politisi yang berpengaruh cenderung mendukung proyek tertentu bukan karena prioritas atas kegiatan tersebut, tetapi karena suap yang akan diperoleh atau keuntungan untuk dirinya sendiri.

4. Abdullah dan Asmara (2006)

Persamaan regresi satu dan dua menunjukkan bahwa perubahan PAD (PPAD) berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik legislatif pada derajat signifikansi 5%. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi.

5. Darwanto dan Yulia Mustikasari (2007)

Sampel yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Kabupaten/Kota di Jawa-Bali dari tahun 2004-2005 dengan alasan ketersediaan data. Hasil penelitian ini membuktikan bahwa PAD dan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengalokasian anggaran belanja modal. Sedangkan pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh positif terhadap pengalokasian anggaran belanja modal.

6. Florensia Theresia Maria (2009)

PAD dan SiLPA berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik legislatif kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam pengalokasian anggaran daerah saat perubahan APBD. Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi berganda menggunakan data panel.

**Tabel 1. Ringkasan Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Paolo Mauro (1998)	<i>“Corruption and the composition of government Expenditure”</i>	Var. Dependen: Komposisi belanja pemerintah Var. Independen: Korupsi pemerintah	Adanya hubungan korelasi antara korupsi dan komposisi belanja pemerintah yang menyebabkan pemerintah lebih mudah dalam menerima maupun mengirimkan uang suap (sogokan) terutama yang bersumber dari komposisi belanja pemerintah tersebut. Dengan demikian korupsi pemerintah memberikan pengaruh positif terhadap komposisi belanja pemerintah.
2.	Keefer & Khemani (2003)	<i>“The Political Economy of Public Expenditures ”</i>	Var. Dependen : kebijakan legislatif. Var.independen : proyek infrastruktur, anggaran pendidikan, anggaran kesehatan dan belanja publik.	Legislatif lebih menyukai proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan janji-janji kepada <i>voters</i> -nya. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa adanya pengaruh positif kebijakan legislatif terhadap proyek infrastruktur, anggaran pendidikan, anggaran kesehatan dan belanja publik.



3.	Martinez-Vazquez et al. (2006)	"Corruption. Fiscal Policy, and Fiscal Management".	<p>Var. Dependen: Dana/budget dalam sektor pajak.</p> <p>Var. Independen: kesempatan korupsi di sektor pajak (budget pajak).</p> <p>Var. Kontrol : Adanya kebijakan pajak (<i>fiscal</i>) yang mengurangi kesempatan korupsi pada sektor pajak.</p>	<p>Menemukan tentang motivasi atau insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah terutama di sektor pajak, yaitu dengan melaksanakan <i>fiscal responses</i>/ kebijakan <i>fiscal</i>.</p> <p>Dalam penelitian ini, dana budget dalam sektor pajak memberikan pengaruh positif dalam kesempatan korupsi di sektor tersebut.</p>
4.	Abdullah dan Asmara (2006)	"Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik".	<p>Var.dependen: perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran.</p> <p>Var.independen: Pendapatan Asli Daerah (PAD)</p> <p>Var.kontrol: jenis dan letak pemerintah daerah.</p>	<p>Persamaan regresi satu dan dua menunjukkan bahwa perubahan Pendapatan Asli Daerah (PPAD) berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik legislatif pada derajat sigifikansi 5%.</p>
5.	Darwanto dan Yulia Mustikasari (2007)	"Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana alokasi umum terhadap pengalokasian belanja modal"	<p>Var. Dependen: belanja modal.</p> <p>Var. Independen: pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum.</p>	<p>Variabel pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum berpengaruh signifikan terhadap variabel belanja modal.</p>

6.	Florensia Theresia Maria (2009)	Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penggangan Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik	Var Dependen : Perilaku oportunistik legislatif  Var Independen: Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)	Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) berpengaruh signifikan terhadap perilaku oportunistik legislatif.
----	--	--	--	--

### 2.3. Kerangka Pemikiran

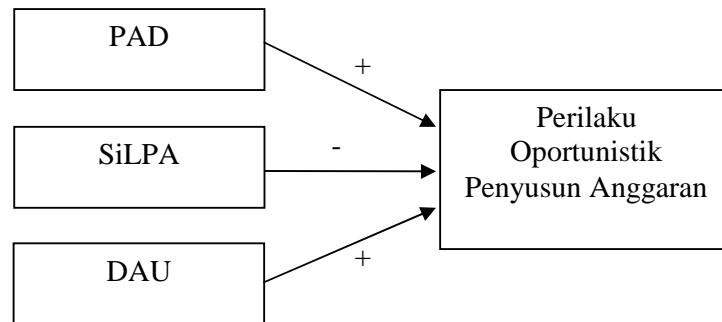
Teori keagenan menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya. Penganggaran menjadi mekanisme terpenting untuk pengalokasian sumber daya, karena keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah. Menurut Hagen et al., 1996 (dalam Abdullah & Asmara, 2006), penganggaran sektor publik merupakan proses tawar menawar antara eksekutif dan legislatif.

Menurut Garamfalvi (1997), politisi sebagai agen menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumber daya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, politisi memiliki preferensi atas alokasi yang mengandung *lucrative opportunistic* dan memiliki dampak politik jangka panjang. Legislatif cenderung mengusulkan pengurangan atas alokasi untuk pendidikan, kesehatan, dan belanja publik lainnya yang tidak bersifat *job programs* dan *targetable*.

PP 110/2000 yang direvisi menjadi PP 24/2004 (revisi PP 37/2005, PP 37/2006 dan PP 21/2007) secara tidak langsung memberi motivasi kepada legislatif untuk membuat misalokasi anggaran belanja ketika besaran alokasi belanja untuk legislatif dikaitkan dengan kemampuan keunggulan daerah (diukur dari besaran PAD). SiLPA juga bisa terjadi akibat asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif.

Sementara 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. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

**Gambar 2.1**



## **2.4. Pengembangan Hipotesis**

### **2.4.1. Pengaruh PAD terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

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. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Meskipun perubahan PP 110/2000 menjadi PP 24/2004 tidak lagi mengharuskan alokasi anggaran untuk legislatif dikaitkan secara langsung dengan PAD, namun PP 37/2005 dan perubahannya, yaitu PP 37/2006 dan PP 21/2007 kembali mengaitkan besaran belanja penunjang operasional legislatif dengan besaran PAD.

Perubahan APBD menjadi sarana bagi legislatif dan eksekutif untuk merubah alokasi anggaran secara legal. Perilaku oportunistik legislatif dan eksekutif saat perubahan APBD dapat mengakibatkan terjadinya misalokasi anggaran belanja pemerintah. Kecenderungan PAD yang selalu bertambah saat perubahan anggaran, membuka peluang bagi legislatif untuk “merekomendasikan” penambahan anggaran bagi program dan kegiatan yang menjadi preferensinya. Landasan teori tersebut menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

H<sub>1</sub> : PAD berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran

Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

#### **2.4.2. Pengaruh SiLPA terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

SiLPA di sisi lain, mengurangi perilaku oportunistik legislatif. Alokasi sumber daya yang telah ditetapkan legislatif untuk pemenuhan kepentingannya ada yang tidak terserap. SiLPA juga bisa terjadi akibat asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. Sebab, ternyata ada akumulasi dana yang masih belum bisa dijabarkan oleh eksekutif dan tidak diketahui legislatif. Akibatnya, dana yang dijabarkan dalam pengalokasian anggaran hanya sebagian dari dana yang sesungguhnya ada dan dimiliki daerah. Landasan teori tersebut menghasilkan hipotesis sebagai berikut :

H<sub>2</sub> : SiLPA berpengaruh negatif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

#### **2.4.3. Pengaruh DAU terhadap Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran**

Berdasarkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, terjadi transfer yang cukup signifikan didalam APBN dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymetric* dinyatakan oleh Holtz-Eakin et. al. (1985) dalam penelian empirisnya. Berdasarkan landasan teori tersebut, dapat menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

H<sub>3</sub> : DAU berpengaruh positif terhadap perilaku oportunistik penyusun anggaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

Agar konsep-konsep dapat diteliti secara empiris, maka harus dioperasionalkan dengan cara mengubahnya menjadi variabel, yang berarti sesuatu yang mempunyai variasi nilai. Variabel-variabel dalam penelitian ini terdiri dari:

##### 3.1.1. Variabel Dependen

Variabel terikat (*Dependent Variable*) pada penelitian ini adalah Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA). Perilaku oportunistik yaitu perilaku yang berusaha mencapai keinginan dengan segala cara bahkan dengan cara yang ilegal sekalipun, dapat menyebabkan hubungan prinsipal-agen yang terjadi dalam suatu kontrak akhirnya mengarah pada terjadinya *adverse selection* (menyembunyikan informasi) dan *moral hazard* (penyalahgunaan wewenang). Ada dua tahap pengukuran OPA, yaitu (Abdullah dan Asmara, 2006):

- a. Menghitung *spread* anggaran pendidikan ( $\Delta Pdk$ ), *spread* anggaran kesehatan ( $\Delta Kes$ ), *spread* anggaran pekerjaan umum ( $\Delta PU$ ), *spread* anggaran DPRD ( $\Delta Leg$ ).

Perhitungan *spread* ( $\Delta$ ) = APBD tahun berjalan (t) – APBD tahun sebelumnya (t-1)

- b. Mengakumulasikan *spread* anggaran pendidikan ( $\Delta Pdk$ ), *spread* anggaran kesehatan ( $\Delta Kes$ ), *spread* anggaran pekerjaan umum ( $\Delta PU$ ),

*spread* anggaran DPRD ( $\Delta Leg$ ).

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

Keterangan:

$\Delta Pdk$  : perubahan turun atau berkurangnya anggaran bidang pendidikan

$\Delta Kes$  : perubahan turun atau berkurangnya anggaran bidang kesehatan

$\Delta PU$  : perubahan meningkatnya anggaran bidang pekerjaan umum  
(infrastruktur)

$\Delta Leg$  : perubahan meningkatnya anggaran bidang DPRD

Di dalam penelitian ini istilah Oportunistik Legislatif (OL) diganti dengan Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA). Karena dalam penelitian ini ditemukan adanya perilaku oportuistik yang dilakukan baik oleh legislatif dan eksekutif dalam penyusunan anggaran.

### **3.1.2. Variabel Independen**

Dalam penelitian ini, variabel bebas (*Independent Variable*) yang mempengaruhi Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran (OPA) terdiri dari tiga, yaitu:

#### **a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain. Cara mengukur PAD adalah dengan menggunakan perubahan PAD ( $\Delta PPAD$ ) adalah perubahan naik atau turunnya PAD dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1) (Maria, 2009).



b. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA) mencakup pelampauan penerimaan PAD, pelampauan penerimaan dana perimbangan, pelampauan penerimaan lain-lain pendapatan daerah yang sah, pelampauan penerimaan pembiayaan, penghematan belanja, kewajiban kepada pihak ketiga sampai dengan akhir tahun terselesaikan dan sisa dana kegiatan lanjutan, yang ditanggung dalam perubahan APBD. SiLPA diukur dengan spread SiLPA (SiLPA) dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1) (Maria, 2009).

c. Dana Alokasi Umum (DAU)

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dalam Halim (2004), Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer yang bersifat umum dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengatasi ketimpangan horisontaldengan tujuan utama pemerataan kemampuan keuangan antardaerah. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk masing-masing Kab/Kota dapat dilihat dari pos dana perimbangan dalam Laporan Realisasi APBD. DAU diukur dengan spread Dana Alokasi Umum (DAU) dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1) (Yulia, 2007).

### **3.2. Populasi dan Penentuan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

Jenis-jenis kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah adalah:

1. Kota Semarang
2. Kota Salatiga
3. Kota Surakarta
4. Kab. Jepara
5. Kab. Kudus
6. Kab. Pati
7. Kab. Rembang
8. Kab. Grobogan
9. Kab. Demak
10. Kab. Kendal
11. Kab. Semarang
12. Kab. Boyolali
13. Kab. Sukoharjo
14. Kab. Karanganyar
15. Kab. Sragen
16. Kab. Wonogiri
17. Kab. Klaten
18. Kota Magelang
19. Kota Pekalongan

20. Kota Tegal
21. Kab. Batang
22. Kab. Pemasang
23. Kab. Pekalongan
24. Kab. Tegal
25. Kab. Kebumen
26. Kab. Cilacap
27. Kab. Banyumas
28. Kab. Purbalingga
29. Kab. Banjarnegara
30. Kab. Magelang
31. Kab. Wonosobo
32. Kab. Temanggung
33. Kab. Brebes
34. Kab. Blora
35. Kab. Boyolali

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini dengan menggunakan metode *purposive sampling*. Pengambilan sampel bertujuan (*purposive sampling*) dilakukan dengan mengambil sampel dari populasi berdasarkan kriteria tertentu (Jogiyanto, 2010).

Kriteria pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah:

1. Seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang melaporkan secara rutin APBD dari Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Urusan

Pekerjaan Umum, dan Sekretariat DPRD selama 3 tahun yaitu tahun 2008 – 2010

2. Seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah yang melaporkan secara rutin APBD tahun anggaran 2008 – 2010 yang mempublikasikan PAD, SiLPA, dan DAU.

### **3.3. Jenis dan Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data PAD, SiLPA, DAU dan *spread* anggaran belanja dalam APBD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2008, 2009 dan 2010 yang bersumber dari Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah bagian Evidal dan Pengendalian Kabupaten/Kota serta bagian Akuntansi.

### **3.4. Metode Pengumpulan Data**

Data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dengan cara:

1. Studi kepustakaan (*library research*)

Dilakukan dalam rangka memperkuat landasan teori penelitian tentang *agency theory* di sektor publik yang diperoleh dari buku-buku, aturan-aturan pemerintah, jurnal-jurnal ilmiah dan hasil-hasil penelitian terdahulu dari dalam maupun luar negeri yang mempunyai kaitan erat dengan penelitian ini.

2. Penelitian lapangan (*field research*)

Dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang berhubungan dengan penelitian ini pada Bagian Keuangan Provinsi Jawa Tengah.

### 3. Deskriptif kualitatif

Yaitu dengan menganalisis, mengolah data serta menjelaskan sesuai dengan data yang diperoleh.

## **3.5. Metode Analisis**

### **3.5.1. Statistik Deskriptif**

Penelitian ini menggunakan statistik deskriptif, yang menginformasikan tentang nilai minimum, nilai maksimum, rata-rata (*mean*), dan standar deviasi (*standard deviation*). Statistik deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul tanpa membuat kesimpulan yang berlaku umum (Sugiyono, 2005).

### **3.5.2. Pengujian Asumsi Klasik**

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linier berganda . Variabel terikat perilaku oportunistik penyusun anggaran (OPA) dan variabel bebas PAD, SiLPA dan DAU dari APBD tahun berjalan (t) ke APBD tahun sebelumnya (t-1). Dalam Darwanto (2007), regresi linier berganda dapat dilakukan setelah model dari penelitian ini memenuhi syarat-syarat yaitu lolos dari asumsi klasik. Syarat-syarat tersebut adalah data harus terdistribusi secara normal.

Uji asumsi klasik terdiri dari:

#### 3.5.2.1 Uji Normalitas

Uji normalitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel pengganggu atau residual memiliki distribusi normal. Seperti diketahui bahwa uji t dan F mengasumsikan bahwa nilai residual mengikuti distribusi normal. Kalau asumsi ini dilanggar maka uji statistik menjadi tidak valid untuk jumlah sampel kecil (Ghozali, 2009). Dalam penelitian ini, pengujian normalitas data dilakukan dengan menggunakan *One Sample Kormogorov-Smirnov Test* dengan tingkat signifikansi 5%.

#### 3.5.2.2 Uji Multikolonearitas

Uji multikolonieritas bertujuan untuk menguji apakah model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel bebas (Ghozali, 2009). Multikolonieritas terjadi dalam analisis regresi berganda apabila variabel-variabel bebas saling berkorelasi.

Dalam Ghozali (2009) mutikolonieritas dapat dilihat dari :

- Nilai *tolerance* dan lawannya
- *Variance Inflation Factor* (VIF)

Kedua ukuran tersebut menunjukkan variabel independen mana yang dijelaskan oleh variabel independen yang lainnya. Dalam pengertian sederhana setiap variabel independen menjadi variabel dependen (terikat) dan diregres terhadap variabel independen lainnya. Tolerance mengukur variabilitas variabel independen yang terpilih yang tidak dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Jadi nilai tolerance yang rendah sama dengan nilai VIF tinggi (karena  $VIF =$

1/Tolerance). Nilai cutoff yang umum dipakai untuk menunjukkan adanya multikolonieritas adalah nilai Tolerance  $< 0.10$  atau sama dengan nilai VIF  $> 10$  (Ghozali, 2009).

### 3.5.2.3 Uji Heterokedastisitas

Uji heteroskedastisitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan variance dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain. Jika variance dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain tetap, maka disebut Homoskedastisitas dan jika berbeda disebut Heteroskedastisitas. Model regresi yang baik adalah Homoskedastisitas atau tidak terjadi Heterokedastisitas (Ghozali, 2009).

Uji statistik yang digunakan untuk mendeteksi ada tidaknya Heterokedastisitas dalam penelitian ini adalah Uji Glejser. Glejser mengusulkan untuk meregres nilai absolut residual terhadap variabel independen (Gujarati, 2003 dalam Ghozali, 2009) dengan persamaan regresi :

$$|U_t| = \alpha + \beta X_t + v_t$$

Jika variabel independen signifikan secara statistik mempengaruhi variabel dependen, maka ada indikasi terjadi Heterokedastisitas (Ghozali, 2009).

### 3.5.2.4 Uji Autokorelasi

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data time series, sehingga menggunakan pengujian autokorelasi. Uji autokorelasi bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi linear ada korelasi antara kesalahan pengganggu pada periode  $t$  dengan kesalahan pengganggu pada periode  $t-1$  (sebelumnya). Jika terjadi korelasi, maka dinamakan ada problem autokorelasi.

Autokorelasi muncul karena observasi yang berurutan sepanjang waktu berkaitan satu sama lainnya. Masalah ini timbul karena residual (kesalahan pengganggu) tidak bebas dari satu observasi ke observasi lainnya (Ghozali, 2009).

Uji Autokorelasi dapat dilakukan dengan Run Test. Run Test sebagai bagian dari statistik non-parametrik dapat pula digunakan untuk menguji apakah antar residual terdapat korelasi yang tinggi. Jika antar residual tidak terdapat hubungan korelasi maka dikatakan bahwa residual adalah acak atau random. Run test digunakan untuk melihat apakah data residual terjadi secara random atau tidak (sistematis).

$H_0$  : residual (res\_1) random (acak)

$H_A$  : residual (res\_1) tidak random

### 3.5.3. Metode Regresi Linier Berganda

Penelitian ini terdiri dari 3 variabel independen (Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran dan Dana Alokasi Umum) dan 1 variabel dependen (Perilaku Oportunistik Penyusun Anggaran), sehingga menggunakan persamaan regresi berganda. Persamaan regresi yang digunakan adalah:

$$Y = \alpha + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + e$$

### 3.5.4. Pengujian Hipotesis

Ketepatan fungsi regresi sampel dalam menaksir nilai aktual dapat diukur dari nilai probabilitas uji t, uji F, dan koefisien determinasi (*Adjusted R<sup>2</sup>*). Perhitungan statistik disebut signifikan secara statistik apabila nilai uji statistiknya berada dalam daerah kritis (daerah dimana  $H_0$  ditolak). Sebaliknya disebut tidak



signifikan bila nilai uji statistiknya berada dalam daerah dimana  $H_0$  diterima (Ghozali, 2009).

#### **3.5.4.1. Uji Signifikansi Parsial (Uji Statistik t)**

Tujuan pengujian ini adalah untuk mengetahui apakah masing-masing variabel independen mempengaruhi variabel dependen secara signifikan. Untuk pengujian secara parsial ini digunakan uji-t. Cara melakukan uji t adalah dengan *Quick Look* yaitu bila jumlah *degree of freedom* (df) adalah 20 atau lebih dan derajat kepercayaan sebesar 5 persen, maka  $H_0$  yang menyatakan  $\beta_i=0$  dapat ditolak bila nilai t lebih besar dari 2 (dalam nilai *absolute*). Dengan kata lain, kita menerima hipotesis alternatif, yang menyatakan bahwa suatu variabel independen secara individual mempengaruhi variabel dependen (Ghozali, 2009).

#### **3.5.4.2. Uji Signifikansi Simultan (Uji Statistik F)**

Uji statistik F pada dasarnya menunjukkan apakah semua variabel independen atau bebas yang dimasukkan dalam model mempunyai pengaruh secara bersama-sama terhadap variabel dependen/terikat (Ghozali, 2009). Uji F dapat dilakukan dengan melihat nilai signifikansi F pada output hasil regresi menggunakan SPSS dengan *significancelevel* 0,05 ( $\alpha = 5\%$ ). Jika nilai signifikansi lebih besar dari  $\alpha$  maka hipotesis ditolak (koefisien regresi tidak signifikan), yang berarti secara simultan variabel-variabel bebas tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel terikat. Jika nilai signifikan lebih kecil dari  $\alpha$  maka hipotesis diterima (koefisien regresi signifikan). Ini berarti bahwa

secara simultan variabel-variabel bebas mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap variabel terikat.

#### **3.5.4.3. Koefisien Determinasi**

Tujuan pengujian ini adalah untuk menguji tingkat keeratan atau keterikatan antarvariabel dependen dan variabel independen yang bisa dilihat dari besarnya nilai koefisien determinasi (*Adjusted R-square*). Nilai koefisien determinasi adalah antara nol dan satu (Ghozali, 2009). Nilai  $R^2$  yang kecil berarti kemampuan variabel-variabel independen dalam menjelaskan variasi variabel dependen amat terbatas. Nilai yang mendekati satu berarti variabel-variabel independen memberikan hampir semua informasi yang dibutuhkan untuk memprediksi variasi variabel dependen (Ghozali, 2009). Secara umum, koefisien determinasi untuk data runtut waktu (*time series*) biasanya mempunyai nilai koefisien determinasi yang tinggi.