

**PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA
ALOKASI UMUM, SISA LEBIH PEMBIAYAAN
ANGGARAN DAN JUMLAH PEGAWAI
TERHADAP ALOKASI BELANJA PEGAWAI
(Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun 2008-2012)**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
Pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun oleh :

ANDRE HARDIB PRASETYO

NIM. C2C009098

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2014**

PENGESAHAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Andre Hardib Prasetyo
Nomor Induk Mahasiswa : C2C009098
Fakultas/Jurusan : Ekonomika dan Bisnis/ Akuntansi
Judul Skripsi : **PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,
DANA ALOKASI UMUM, SISA LEBIH
PEMBIAYAAN ANGGARAN, DAN JUMLAH
PEGAWAI TERHADAP ALOKASI BELANJA
PEGAWAI (Studi Kasus pada Kabupaten/
Kota di Jawa Tengah)**
Dosen Pembimbing : Puji Harto SE., M.Si., Akt., Ph.D.

Semarang, 20 Juni 2014

Dosen Pembimbing



(Puji Harto SE., M.Si., Akt., Ph.D.)

NIP. 197505272000121001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Mahasiswa : Andre Hardib Prasetyo
Nomor Induk Mahasiswa : C2C009098
Fakultas/ Jurusan : Fakultas Ekonomika dan Bisnis/ Akuntansi
Judul Skripsi : **PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH,
DANA ALOKASI UMUM, SISA LEBIH
PEMBIAYAAN ANGGARAN, DAN JUMLAH
PEGAWAI TERHADAP ALOKASI BELANJA
PEGAWAI (Studi Kasus pada Kabupaten/
Kota di Jawa Tengah)**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 16 Juli 2014

Tim Penguji:

1. Puji Harto, S.E., M.Si., Akt., Ph.D (.....)
2. Dr. Dwi Ratmono, S.E., M.Si., Akt. (.....)
3. Andri Prastiwi, S.E., M.Si., Akt. (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini saya, Andre Hardib Prasetyo, menyatakan bahwa skripsi dengan judul : PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN, DAN JUMLAH PEGAWAI TERHADAP ALOKASI BELANJA PEGAWAI (Studi Kasus pada Kabupaten/Kota di 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/tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan 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 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, 20 Juni 2014

Yang membuat pernyataan,

(Andre Hardib Prasetyo)

NIM : C2C009098

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan) kerjakanlah dengan sungguh sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Allahlah hendaknya kamu berharap”. (Q.S Al Insyirah: 6-8)

*Intelligence is not the determinant of success,
but hard work is the real determinant of your success
(anonym)*

uang adalah kekuasaan, pengetahuan adalah kekuatan
but friend's is everything
(Andre Hardib P.)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan untuk:

- ❖ Kedua orang tua dan nenek yang saya cintai,
- ❖ Adik-adikku yang mas sayang,
- ❖ Keluarga besarku,
- ❖ Semua teman-temanku,

Terima kasih atas semua doa, dukungan,
Motivasi, dan kasih sayang yang telah diberikan

ABSTRACT

Percentage of the servant expenditure against to the total local expenditure in District/Municipality of Central Java Province from 2008 until 2012 amount 60%. This case indicate that the most absorption of expenditure allocation in servant expenditure. Based on this data, this research aimed to give empirical evidence about the influences of Local revenue (PAD), General Allocation Fund (DAU), and Surplus of Financing Budget (SILPA), and the number of the servant against the servant expenditure allocation. The research method use quantitative method with linier regression analysis. The secondary data is used in this research consist PAD, DAU, SILPA, the number of servant, and servant expenditure. The analysis result show that PAD and DAU have positive influence and significantly against to the servant expenditure in $t = 5\%$. Whereas, analysis result of SILPA and the number of servant show that it have no significant influence against to the servant expenditure budgeting. The research conclusion is PAD and DAU give influence against to the servant expenditure in district/municipality area in Central Java Province.

Keywords: Local revenue, General Allocation Fund, Surplus of Financing Budget, the number of servant, and servant expenditure.

ABSTRAK

Persentase belanja pegawai terhadap total belanja daerah pada 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah periode 2008-2012 sebesar 60%. Hal ini mengindikasikan bahwa penyerapan alokasi belanja terbesar terdapat pada belanja pegawai. Berdasarkan data tersebut, penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris pengaruh dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan Jumlah Pegawai terhadap alokasi belanja pegawai. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kuantitatif, dengan analisis regresi linier. Data sekunder yang digunakan meliputi PAD, DAU, SILPA, jumlah pegawai, dan belanja pegawai. Hasil analisis menunjukkan bahwa PAD dan DAU mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap belanja pegawai pada $\alpha = 5\%$. Sedangkan hasil analisis SILPA dan Jumlah pegawai tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap realisasi belanja pegawai. Kesimpulan penelitian ini adalah PAD dan DAU memberi pengaruh terhadap belanja pegawai di wilayah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

Kata kunci: Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran, Jumlah Pegawai, Belanja Pegawai.

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, DANA ALOKASI UMUM, SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN, DAN JUMLAH PEGAWAI TERHADAP ALOKASI BELANJA PEGAWAI (Studi Kasus pada Kabupate/Kota di Jawa Tengah 2008-2012)” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata satu di Fakultas Ekonomika dan Bisnis 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. Mohammad Nasir, M.Si, Akt, Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.
2. Prof. Dr. Muchammad Syafrudin, M.Si, Akt. Selaku Ketua Jurusan Akuntansi Universitas Diponegoro.
3. Pujiharto, , M.Si, Akt, Ph.D. selaku dosen pembimbing yang telah sabar, dan meluangkan waktu untuk membimbing saya dalam mengerjakan skripsi ini serta telah memberikan banyak masukan kepada saya.
4. Drs. Sudarno, M.Si, Akt, Ph.D. selaku dosen wali.
5. Kedua orang tua saya (Dafrizal S.H dan Sri Suwarni S.Pd) yang telah memberikan dukungan moral dan materiil serta tak henti-hentinya

mendoakan yang terbaik untuk putranya ini. Terima kasih atas semua pengorbanan Bapak dan Ibu untuk saya. Andre sayang bapak dan Ibu.

6. Nenek saya (Mbah Harso) yang selalu mendoakan kesuksesan untuk saya tiap malam.
7. Adik-adik saya (Arimbi dan Riyan) yang selalu memberi dukungan semangat kepada saya.
8. Mas Mastur Mujib SE., M.Si. dan mbak Nikmah Manu'nah ST., MT. Yang sabar dalam mengarahkan penyelesaian skripsi. Terima kasih untuk semuanya, kalian kakak terbaik dan semoga kesuksesan selalu ada di tangan kita.
9. Teman-teman kos BJ25 yang memberikan semangat juang 45' untuk menyelesaikan skripsi ini, thanks to mas Amin, Fafan, Fendika, Anding, Jati, Hanung, Surya, Try aji, Aji. BJ25 hiking club.
10. Teman-teman Mas-Mbak Klaten terutama mas Achmad Hasyid SE. M.BA. terima kasih support, dan mengingatkan pengerjaan skripsi saya.
11. Teman-teman Taekwondo Undip yang selalu memberikan support selain kejuaraan juga perkembangan skripsi saya.
12. Teman pendaki gunung, Sipat, Sulis, Ericka, arimbi, mas amin, aji,fafan, putut, dan teman-teman Desa Kahuman yang menjadi teman selama di gunung. Kalian menyadarkanku untuk selalu terus mendaki hingga sampai puncak gunung, karena di sana puncak kenikmatan kita rasakan.
13. Teman-teman akuntansi 2009 teman petualang dan seperjuangan Romadhon, Rudy, Arly, Adimas, Faiz, chaca, Panca, Dodik, Bimo.

14. Perpustakaan FEB UNDIP dan bapak H. Rebun yang telah menyediakan semua materi-materi yang diperlukan yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini.
15. Petugas Perpustakaan BPS Jawa Tengah yang membantu saya dalam mencari data skripsi.
16. Karyawan bag. Keuangan Kantor Gubernur yang telah membantu saya dalam mencari data rinci Kab/Kota di Jawa Tengah.
17. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Terima kasih untuk semuanya.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan karena keterbatasan pengetahuan serta pengalaman. Penulis berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat dan berguna sebagai tambahan informasi dan pengetahuan.

Semarang, 20 Juni 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	11
1.4 Kegunaan Penelitian.....	12
1.5 Sistematika Penulisan	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Landasan Teori.....	14
2.1.1 Pengertian Teori Keagenan	14
2.1.2 Anggaran Daerah Sektor Publik.....	17
2.1.3 Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia.....	18

2.1.4 Hubungan Keagenan dalam Penganggaran Sektor Publik.....	20
2.1.5 Hubungan Keagenan antara Eksekutif dan Legislatif.....	22
2.1.6 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Publik (Voters)	24
2.1.7 Peran Legislatif dalam Penganggaran.....	25
2.1.8 Hubungan Keagenan dalam Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia	27
2.1.9 Oportunisme Legislatif dalam Penganggaran	27
2.1.10 Belanja Pegawai	33
2.1.11 Pendapatan Asli Daerah	34
2.1.12 Dana Alokasi Umum.....	40
2.1.13 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	41
2.1.14 Jumlah Pegawai.....	41
2.2 Penelitian Terdahulu	42
2.3 Hipotesis Penelitian.....	46
2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Pegawai	46
2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Pegawai	47
2.3.3 Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Alokasi Belanja Pegawai.....	49
2.3.4 Pengaruh Jumlah Pegawai terhadap Alokasi Belanja Pegawai.....	50
2.4 Kerangka Konseptual	50
BAB III	52
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional	52
3.1.1 Belanja Pegawai	52

3.1.2 Pendapatan Asli Daerah	52
3.1.3 Dana Alokasi Umum.....	53
3.1.4 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran	53
3.1.5 Jumlah Pegawai.....	54
3.2 Data dan Sampel	54
3.3 Jenis dan Sumber Data	55
3.4 Metode Pengumpulan Data	55
3.5 Metode Analisis	56
3.5.1 Statistik Deskriptif	56
3.5.2 Uji Asumsi Klasik	56
3.5.3 Analisis Data	59
BAB IV HASIL DAN ANALISIS.....	62
4.1 Deskripsi Objek Penelitian.....	62
4.2 Analisis Statistik Deskriptif	63
4.3 Uji asumsi Klasik	64
4.3.1 Hasil Uji Autokorelasi.....	64
4.3.2 Hasil Uji Normalitas	65
4.3.3 Hasil uji Multikolinearitas	68
4.3.4 Hasil Uji Heteroskedastisitas	70
4.4 Hasil Pengujian Hipotesis	72
4.4.1 Pengujian Simultas.....	72
4.4.2 Pengujian Parsial.....	73
4.5 Pengujian Ketepatan Perkiraan Model (Uji F).....	74
4.6 Pembahasan Hipotesis.....	75
4.6.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pengalokasian	

Belanja Pegawai	75
4.6.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Pengalokasian	
Belanja Pegawai	76
4.6.3 Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap	
Pengalokasian Belanja Pegawai	76
4.6.4 Pengaruh Jumlah Pegawai terhadap Pengalokasian Belanja	
Pegawai	77
BAB V PENUTUP.....	78
5.1 Kesimpulan	78
5.2 Keterbatasan.....	79
5.3 Saran.....	79
DAFTAR PUSTAKA	80
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	83

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Persentase PAD terhadap Total Pendapatan	2
Tabel 1.2	Persentase Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	4
Tabel 2.1	Ringkasan Penelitian Terdahulu	44
Tabel 4.1	Jenis dan Sumber Data	62
Tabel 4.2	Statistik Deskriptif	63
Tabel 4.3	Durbin-Watson (DW test)	65
Tabel 4.4	Kolmogorov-Smirnov Test	68
Tabel 4.5	Multikolinearitas (<i>correlations</i>)	69
Tabel 4.6	Multikolinearitas	69
Tabel 4.7	Uji Glejser	71
Tabel 4.8	Hasil Pengujian Simultan	72
Tabel 4.9	Hasil Pengujian Hipotesis Parsial	73
Tabel 4.10	Hasil Perhitungan Koefisien Determinan	75

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Persentase PAD terhadap Total Pendapatan	3
Gambar 1.2	Persentase Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah	5
Gambar 2.1	Mekanisme Penyusunan APBD	20
Gambar 2.2	Kerangka Pemikiran Teoritis	51
Gambar 4.1	Hasil Uji Normalitas (Histogram)	67
Gambar 4.2	Hasil Uji Normalitas-Grafik Normal Plot	67
Gambar 4.3	Hasil Uji Heteroskedastisitas-Scatterplot.....	71

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran A	Data variabel Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.....	83
Lampiran B	Hasil Olah Data Statistik.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi merupakan suatu langkah yang telah dilakukan oleh pemerintah, salah satunya pada bidang pemerintah daerah dan pengelolaan keuangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi daerah. Otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk mempertajam esensi pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah yang menyangkut penjabaran terhadap hak dan kewajiban dalam pengelolaan keuangan publik. Hal ini akan mempengaruhi prinsip pengelolaan, mekanisme penyusunan, pelaksanaan dan penatausahaan, pengendalian dan pengawasan, serta pertanggungjawaban Keuangan Daerah (BPK, 2009).

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan yang didasarkan asas-asas pelayanan publik yang meliputi:

transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak, dan kewajiban demi tercapainya “*good governance*”.

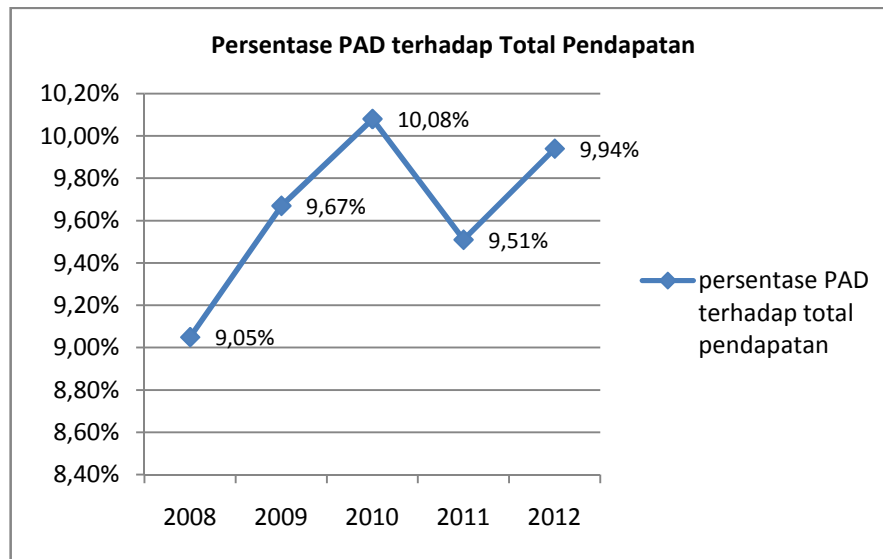
Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006 yang telah disempurnakan dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan alokasi sumber daya ke dalam belanja-belanja dengan menganut asas kepatuhan, kebutuhan, dan kemampuan daerah. Kebijakan tersebut dapat menjadi peluang sekaligus tantangan bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien. Daerah tidak lagi sekedar menjalankan instruksi dari pemerintah pusat, tetapi dituntut untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam mengoptimalkan potensi yang selama ini (sebelum otonomi) dapat dikatakan tidak berkembang. (Mardiasmo, 2005).

Otonomi daerah akan memberikan pengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Daerah yang pertumbuhan ekonominya positif mempunyai kemungkinan mendapatkan kenaikan PAD. Berikut ini adalah grafik dan tabel proporsi PAD terhadap total pendapatan Pemerintah daerah di Jawa Tengah.

Tabel 1.1 Persentase PAD terhadap total pendapatan pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Total Pendapatan	Persentase PAD
2008	2.354.670	25.991.248	9,05%
2009	2.656.774	27.455.555	9,67%
2010	3.044.658	30.200.268	10,08%
2011	3.184.922	33.474.297	9,51%
2012	3.869.954	38.931.187	9,94%

*(dalam jutaan rupiah)



Sumber: Statistik Keuangan Daerah Kab/Kota, 2008-2012

Gambar 1.1 Persentase PAD terhadap total pendapatan pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Total pendapatan yang diperoleh Pemerintah Daerah terdapat rata-rata persentase PAD kurang dari 10%. Maka data tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah yang berjalan sekarang ini dinyatakan belum cukup berhasil. Seharusnya dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dapat memaksimalkan PAD nya untuk mencukupi kebutuhan pemerintah. Dari perspektif ini seharusnya Pemerintah Daerah (Pemda) berkonsentrasi lebih pada sektor ekonomi lokal guna menciptakan pertumbuhan ekonomi yang baik, hal ini dapat memberikan pengaruh yang positif bagi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

APBD terdapat unsur pendapatan dan belanja, dimana pendapatan yang dimaksud adalah sumber penerimaan untuk daerah dikenal dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sedangkan belanja adalah pengeluaran-pengeluaran yang

dikeluarkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda, daerah yang memiliki kemajuan di bidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD yang jauh lebih besar dibanding dengan lainnya. Hal ini yang menyebabkan ketimpangan PAD. Untuk mengurangi kesenjangan daerah, maka pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) melalui undang-undang No. 33 tahun 2004 diterangkan untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, pemerintah pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi khusus, dana alokasi umum dan bagian daerah dari bagi hasil pajak dan bukan pajak.

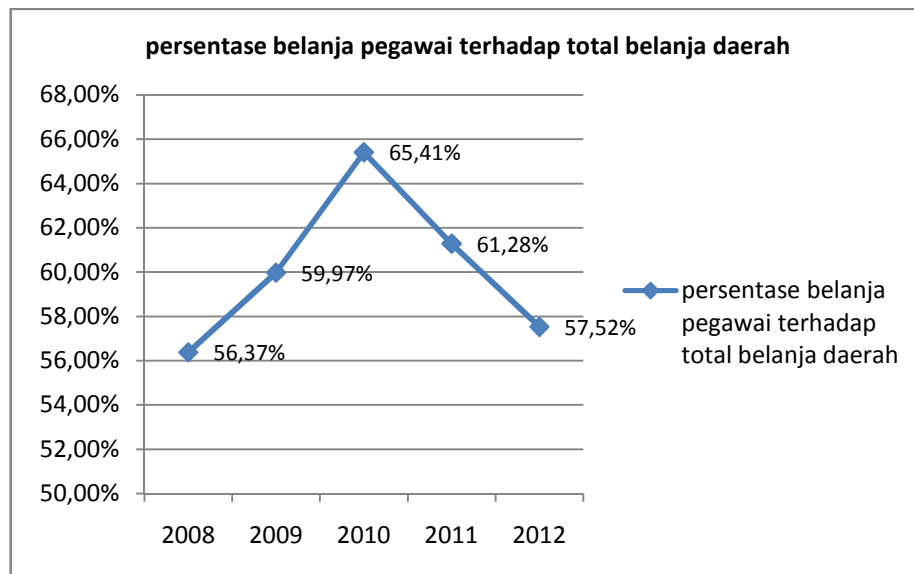
DAU memegang peranan yang sangat dominan dibandingkan sumber dana lain seperti dana alokasi khusus maupun dana kontijensi (penyeimbangan). Dana Alokasi Khusus (DAK) diarahkan secara khusus untuk kepentingan yang khusus. Untuk itu diharapkan DAU dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.

Tabel 1.2 Persentase Belanja Pegawai terhadap total belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Tahun	Belanja Pegawai	Total Belanja Daerah	Persentase belanja pegawai
2008	14.932.005	26.490.907	56,37%
2009	16.500.135	27.513.959	59,97%
2010	19.743.804	30.181.691	65,41%
2011	21.799.494	35.571.490	61,28%
2012	23.258.883	40.434.466	57,52%

*(dalam jutaan rupiah)

Kebutuhan daerah disini terkait besarnya belanja APBD kabupaten/kota yang didominasi pos belanja pegawai atau untuk menggaji PNS di daerah.



Sumber: Statistik Keuangan Daerah Kab/Kota, 2008-2012

Gambar 1.1 Persentase belanja pegawai terhadap total belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Dari tabel diatas terlihat bahwa proporsi belanja pegawai mendominasi yaitu lebih dari 50% dari total belanja daerah, dan jumlah belanja pegawai semakin meningkat dari tahun sebelumnya. Penelitian ini ingin mengetahui apakah belanja pegawai yang begitu dominan dipengaruhi oleh besarnya PAD, DAU, SILPA, dan Jumlah Pegawai. Tabel 1.1 dapat dilihat yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan APBD nya yang semakin meningkat. Pada moral hazard pemerintah daerah juga dipertanyakan dalam hal ini tentang kelanjutan penggunaan penerimaan daerah khususnya PAD. PAD yang tinggi

mencerminkan keuangan daerah yang maju, sehingga pengalokasian untuk belanja pegawai juga dipertanyakan.

Tidak hanya anggaran belanja pegawai, tetapi anggaran belanja modal hal ini juga harus diperhatikan. Harapan dimasa yang akan datang ketergantungan daerah terhadap transfer dana pusat. Pertumbuhan kemandirian Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pelayanan publik serta pembangunan hendaknya diminimalisasi pada ketergantungan transfer dana pusat.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat diperbaiki melalui perbaikan manajemen kualitas jasa (*service quality management*), yakni upaya meminimalisasi kesenjangan (*gap*) antara tingkat layanan dengan harapan konsumen (Bastian dalam Pungky, 2011). Dengan demikian, Pemerintah daerah harus mampu mengalokasikan anggaran belanja pegawai dengan baik karena belanja pegawai merupakan salah satu langkah bagi Pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada publik.

SILPA menurut Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Jumlah SILPA yang ideal perlu ditentukan sebagai salah satu dasar evaluasi terhadap pelaksanaan program/kegiatan pemerintah daerah kota/kabupaten. Pelampauan target SILPA yang bersumber dari pelampauan target penerimaan daerah dan efisiensi sangat diharapkan, sedangkan yang bersumber dari ditiadakannya program/kegiatan pembangunan terlebih dalam jumlah yang tidak wajar sangat merugikan masyarakat.

Sejauh ini mekanisme penggunaan SILPA bersifat pro dan kontra. Penggunaan SILPA yang bersifat pro yaitu terhadap pengalokasian belanja modal. Kontra yang terjadi pada pengalokasian SILPA terhadap belanja pegawai. Sebagian besar SILPA di sumbangkan ke belanja langsung berupa belanja modal yang secara langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Tetapi pada kenyataannya penggunaan dana SILPA masuk ke belanja pegawai. SILPA juga digunakan untuk permasalahan krusial yang sebelumnya sudah disetujui oleh pihak legislatif. SILPA yang cenderung besar menunjukkan lemahnya eksekutif di bidang perencanaan dan pengelolaan dana (Lulung dalam Ardhini, 2011). Moral hazard pemerintah daerah dalam hal ini patut dipertanyakan, karena perlu adanya kejelasan penggunaan SILPA untuk belanja publik ataupun belanja aparatur semata.

Fungsi APBD seharusnya diprioritaskan untuk layanan publik dan stimulus ekonomi lokal dengan pemerintah daerah sebagai ujung tombak sebagai pelaksanaannya. Pemerintah daerah dituntut dapat mengelola APBD secara efisien dan efektif dalam menjalankan tugasnya terkait pada peningkatan produktivitas. Sehingga setiap pengeluaran ditujukan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal. Namun, sebagian besar penyerapan APBD dialokasikan untuk belanja pegawai. pemerintah daerah seharusnya terlebih dahulu mengatasi dengan reformasi birokrasi lokal yang bertujuan untuk efisiensi sekaligus meningkatkan produktivitas kinerja pemerintah daerah.

Fenomena belanja pegawai juga terdapat pada kasus pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah. Pemekaran daerah seharusnya fokus terhadap kesejahteraan masyarakat dan tidak menambah inefisiensi biaya birokrasi lokal . Pada prakteknya, pemekaran daerah menambah pengeluaran pada daerah otonom baru terutama alokasi belanja pegawai dari dana perimbangan. Hal tersebut dikarenakan belum terciptanya stabilitas keuangan pada daerah pemekaran berupa PAD dan SILPA.

Pengelolaan APBD yang tepat untuk alokasi belanja pegawai menjadi sangat penting. UU No. 33/2004 menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransfer dana perimbangan yang terdiri Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemerintah Daerah dituntut melakukan penganggaran alokasi belanja pegawai dan belanja modal yang berorientasi terhadap input, output, dan outcome.

Penganggaran biaya yang efektif dan efisien menjadi kunci keberhasilan pembangunan di daerah. Namun, fenomena penganggaran biaya pada kabupaten/kota di provinsi Jawa Tengah ditemukan *Gap* pada alokasi belanja pegawai dan belanja modal, dimana persentase belanja pegawai sebesar 60% dan belanja modal sebesar 30%. Kesenjangan ini tentunya berdampak pada pencapaian keberhasilan pembangunan, dimana idealnya belanja modal seharusnya lebih besar dari belanja pegawai karena belanja modal secara langsung digunakan untuk kepentingan publik.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Astutik (2011), yaitu tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, PAD, dan DAU terhadap alokasi belanja

pegawai. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah variabel yang diteliti yaitu pengaruh PAD, DAU, SILPA, dan jumlah pegawai terhadap alokasi belanja pegawai. *Research gap* penelitian ini terdapat pada variabel independen yaitu terdapat variabel lain yang dapat diteliti seperti SILPA dan jumlah pegawai yang berpengaruh terhadap alokasi belanja pegawai. SILPA pada periode sebelumnya akan menambah total pendapatan daerah. Total pendapatan akan dialokasikan kepada alokasi anggaran pemerintah salah satunya belanja pegawai. Jumlah pegawai secara langsung berpengaruh terhadap realisasi belanja pegawai yang dibagi berdasarkan tiap golongan pegawai.

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah daerah , sehingga harus di alokasikan dana yang cukup dalam APBD untuk terus meningkatkan kualitas layanan publik. Alokasi belanja modal dan belanja pegawai diharapkan sama-sama dapat meningkatkan kinerja keuangan daerah, sehingga anggaran pengeluaran daerah dapat digunakan secara efektif dan efisien.

Berbagai penelitian tentang alokasi belanja pegawai telah dilakukan, salah satunya oleh Astutik (2011) yang meneliti tentang hubungan antara pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap belanja pegawai baik didalam kategori belanja langsung maupun tidak langsung pada APBD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa tengah. Selain itu, Diah (2011) meneliti tentang pengaruh pajak daerah, retribusi daerah, DAU, dan Dana Alokasi Khusus terhadap alokasi belanja Modal.

Penelitian lain dilakukan oleh Winda (2010) yang meneliti tentang pengaruh DAU terhadap PAD dengan Belanja Modal sebagai variabel

intervening. Ardhini (2011) meneliti tentang pengaruh rasio keuangan daerah terhadap belanja modal untuk pelayanan publik. Dari penelitian-penelitian tersebut terlihat bahwa kebanyakan peneliti lebih berfokus pada belanja modal, dimana alokasi anggaran belanja terbesar yang di serap dari APBD adalah belanja pegawai.

Penelitian terdahulu oleh Astutik (2011) hanya berfokus pada PAD dan DAU terhadap belanja pegawai. Penelitian ini tidak hanya pengaruh PAD dan DAU, tetapi juga pengaruh SILPA dan jumlah pegawai terhadap alokasi belanja pegawai. Bertolak dari uraian di atas maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh dari PAD, DAU, SILPA dan Jumlah Pegawai terhadap alokasi realisasi belanja pegawai baik dalam kategori belanja langsung maupun tidak langsung. Hal ini terkait dengan belanja pegawai sebagai anggaran belanja terbesar yang menyerap dana APBD.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa masalah yang dihadapi pada otonomi daerah adalah masalah pengalokasian realisasi belanja pegawai yang berpengaruh terhadap stabilitas perekonomian daerah. Berbagai penelitian mengenai pengalokasian belanja pegawai yang telah dilakukan, salah satunya oleh Astutik (2011). Penelitian yang dilakukan Astutik (2011) berhasil membuktikan bahwa variabel PAD dan DAU berpengaruh positif terhadap pengalokasian belanja pegawai.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti ingin mencoba meneliti variabel-variabel yang berpengaruh terhadap pengalokasian realisasi belanja pegawai. Dengan uraian permasalahan yang akan diteliti dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap alokasi belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap alokasi belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
3. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) berpengaruh terhadap alokasi belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
4. Apakah jumlah pegawai berpengaruh terhadap alokasi belanja pegawai pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris pada:

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Pegawai Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
2. Pengaruh Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pegawai Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

3. Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap Belanja Pegawai Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
4. Pengaruh jumlah pegawai terhadap Belanja Pegawai Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dengan adanya penelitian ini adalah :

1. Bagi peneliti, untuk menerapkan ilmu yang didapat serta melatih proses berpikir secara ilmiah, khususnya dalam bidang pemerintah daerah.
2. Bagi Fakultas Ekonomika dan Bisnis, dapat dimanfaatkan sebagai informasi serta bahan kepustakaan dalam pengembangan Akuntansi Sektor Publik tentang Anggaran belanja pegawai pada APBD Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Jawa Tengah sebagai variabel dependennya.
3. Bagi pemerintah daerah, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan koreksi dalam pengalokasian dana APBD terhadap belanja pemerintah khususnya belanja pegawai.
4. Hasil penelitian ini dapat di kembangkan oleh peneliti lain sebagai acuan referensi lebih lanjut.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang, yaitu mengetahui masalah yang diteliti kemudian dilanjutkan dengan perumusan masalah. Kemudian dilanjutkan dengan penjabaran tujuan dan manfaat penelitian yang perlu disampaikan sehingga penelitian ini dapat terarah dengan benar.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini merupakan bagian yang menjelaskan landasan teori yang berhubungan dengan penelitian, serta hasil penelitian terdahulu tentang anggaran daerah sektor publik. Dalam bagian ini juga dikemukakan mengenai kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III Metode Penelitian

Bagian ini menjelaskan bagaimana penelitian ini dilaksanakan secara operasional serta menguraikan variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB IV Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini akan diuraikan tentang gambaran umum objek penelitian, gambaran singkat sampel penelitian, analisis data, dan pembahasan.

BAB V Penutup

Bab terakhir dari penelitian ini akan diuraikan simpulan yang merupakan penyajian singkat apa yang diperoleh dalam pembahasan. Dalam bab ini juga di muat keterbatasan penelitian dan saran-saran berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengertian Teori Keagenan

Teori yang menjelaskan hubungan prinsipal dan agen ini salah satunya berakar pada teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual diantara 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 dimana dalam hal ini terjadi pendelegasian wewenang (Halim dan Abdullah, 2006).

Lupia & Mc Cubbins (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (*principal*) memilih orang atau kelompok lain (*agent*) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal. Pihak lain (*agent*) yang dimaksud adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah (*agent*) melakukan pekerjaan yang telah ditetapkan oleh *principal*.

Hubungan prinsipal-agen terjadi apabila tindakan yang dilakukan seseorang memiliki dampak pada orang lain atau ketika seseorang sangat tergantung pada tindakan orang lain (Stiglitz, 1987 dan Pratt & Zeckhauser, 1985 dalam Gilardi, 2001). Pengaruh atau ketergantungan ini diwujudkan dalam

kesepakatan dalam kesepakatan-kesepakatan dalam struktur institusional pada berbagai tingkatan, seperti norma perilaku dan konsep kontrak.

Menurut Lane (2003) dalam Halim dan Abdullah (2006) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen (Lane, 2000). Hal senada dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman & Lane (1990) menyatakan bahwa rerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik. Pembuatan dan penerapan kebijakan publik berkaitan dengan masalah-masalah kontraktual, yakni informasi yang tidak simetris (*asymmetric information*), *moral hazard*, dan *adverse selection*.

Menurut Carr & Brower (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006), model keagenan yang sederhana mengasumsikan dua pilihan dalam kontrak: (1) *behavior-based*, yakni prinsipal harus memonitor perilaku agen dan (2) *outcome-based*, yakni adanya insentif untuk memotivasi agen untuk mencapai kepentingan prinsipal. Para teoritis berpegang pada proposisi bahwa *agents behave opportunistically toward principals*. Opportunisme bermakna bahwa ketika terjalin kerjasama antara prinsipal dan agen, kerugian prinsipal karena agen mengutamakan kepentingannya (*agent self-interest*) kemungkinan akan terjadi.

Menurut Andvig *et al.* (2001) dalam Halim dan Abdullah (2006) *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 tidak bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang bersifat lebih sempit. Lebih jauh, Christensen (1992) menyatakan teori prinsipal agen dapat menjadi alat analitis untuk penyusunan dan pengimplementasian anggaran publik.

Menurut Moe (1984) dalam Halim dan Abdullah (2006), di pemerintahan terdapat suatu keterkaitan dalam kesepakatan-kesepakatan *prinsipal-agent* yang dapat ditelusuri melalui melalui proses anggaran; pemilih-legislatur, legislatur-pemerintahan, menteri keuangan-pengguna anggaran, perdana menteri-birokrat, pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001) dan Strom (2000), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chains of delegation*), yakni pendelegasian dari masyarakat kepada wakilnya diparlemen, dari parlemen kepada pemerintah, dari pemerintah sebagai satu kesatuan kepada seorang menteri, dana dari pemerintah kepada birokrasi. Hubungan tersebut tidaklah selalu mencerminkan hirarki, tetapi dapat saja berupa hubungan pendelegasian, seperti yang dinyatakan oleh Andvig *et al.* (2001).

Secara umum dapat dikatakan bahwa *delegation is certainly problematic and entails danger* (Lupia & Mc Cubbins, 2000). Dalam demokrasi modern, setidaknya terdapat empat ciri pendelegasian (Lupia & Mc Cubbins, 2000), yakni: (1) adanya prinsipal dan agen, (2) kemungkinan terjadinya konflik kepentingan, (3) adanya asimetri informasi, dan (4) prinsipal kemungkinan dapat mengurangi

masalah keagenan. Prinsipal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam memonitor kinerja *agent* dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002) dalam Halim dan Abdullah (2006).

Asumsi-asumsi keprilakuan (*behavioral assumptions*) dalam teori *public choice* menyatakan bahwa politisi terutama berkepentingan dengan memaksimalkan kenikmatan (*enjoyment*), yang berasal dari pemanfaatan fasilitas tempat kerja (misalnya prestise dan pengaruh)(Von Hagen, 2002) dalam Halim dan Abdullah (2006).

2.1.2 Anggaran Daerah Sektor Publik

Anggaran pendapatan dan belanja daerah didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemerintah daerah yang menggambarkan perkiraan pengeluaran setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah dalam satu tahun anggaran serta menggambarkan juga perkiraan penerimaan tertentu dan sumber-sumber penerimaan daerah yang menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud (Halim, 2006).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah juga diartikan sebagai sarana atau alat untuk menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab serta memberi isi dan arti tanggung jawab Pemerintah Daerah karena APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan Pemerintah Daerah. Berbagai definisi dari para ahli dan undang-undang mengenai APBD. Menurut Undang-Undang no. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, “APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan

berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Menurut PP RI Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah adalah “keuangan daerah adalah hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan dan berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.

Secara umum sumber pendapatan daerah otonom adalah pendapatan asli daerah, dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan belanja negara yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah yang terdiri atas, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana bagi hasil pajak, dan dana bagi hasil sumber daya alam, lain-lain pendapatan yang sah, terdiri dari hibah, dana darurat, dana otonomi khusus, serta bantuan dari provinsi atau daerah lain, penerimaan pembangunan sebagai komponen yang bersumber dari pinjaman pemerintah daerah, dana sektoral, jenis dana ini tidak dimuat dalam anggaran pendapatan belanja daerah namun masih merupakan bagian dari sumber penerimaan daerah.

2.1.3 Proses Penyusunan Anggaran di Indonesia

Penerapan otonomi daerah di Indonesia tak terlepas dari perubahan paradigma dalam pengelolaan dan penganggaran daerah. Penganggaran kinerja (*performance budgeting*) merupakan konsep dalam penganggaran yang menjelaskan keterkaitan antara pengalokasian sumber daya dengan pencapaian hasil yang dapat diukur. Pengelolaan daerah berdasarkan PP 58/2005 dan permendagri 13/2006 yang kemudian di amandemen menjadi permendagri

59/2007. Anggaran kinerja mendorong partisipasi dari stakeholders sehingga tujuan pencapaian hasil sesuai dengan kebutuhan publik. Legislatif diberi kesempatan untuk berperan aktif dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai produk hukum.

Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja dimulai dari satuan kerja-satuan kerja yang ada di Pemda, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). RKA kemudian diteliti oleh tim anggaran eksekutif untuk dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) diakomodasikan dalam RAPBD kemudian dipelajari oleh panitia anggaran legislatif dan direspon oleh semua komisi dalam pembahasan anggaran.

Dalam pembahasan anggaran, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan yang dicapai melalui bargaining dengan acuan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi eksekutif untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi legislatif untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan penilaian kerja eksekutif dalam hal pertanggungjawaban kepala daerah. Dari penjelasan diatas dapat digambarkan secara garis besar dalam bagan berikut :

dan Abdullah (2006) menyatakan pendelegasian terjadi ketika seseorang atau satu kelompok orang (prinsipal) memilih kelompok lain atau pemerintah daerah (*agent*) untuk bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal.

Para teoritis berpegang pada proposisi bahwa *agent behave opportunistically toward principals*, Carr & Brower (2000) menegaskan bahwa “*opportunism implies that whenever cooperation among people requires one party (principal) to delegate responsibility to another (agency), losses due to agent self-interest can be expected to result*”. Semetara Elgie & Jones (2000) menyatakan adanya principal drift, yakni ketika prinsipal tidak mematuhi kesepakatan pendelegasian yang telah dibuat (Halim dan Abdullah, 2006).

Hubungan prinsipal-agen terjadi *whenever one individual's actions have an effect on another individual* atau *whenever one individual depends on the action of another* (Gilardi, 2001). Stglitz (1999) menyatakan bahwa masalah keagenan terjadi pada semua organisasi, baik publik maupun privat. Menurut Bergman & Lane (1990), *principal-agent framework* merupakan pendekatan yang menjanjikan untuk menganalisis komitmen kebijakan publik karena pembuatan dan pengimplementasiannya melibatkan persoalan kontraktual yang berkaitan dengan asimetri informasi, *moral hazard*, *bounded rationality*, and *adverse selection* (Halim dan Abdullah, 2006).

Menurut Andvig *et al.* (2001) dalam Halim dan Abdullah (2006) *principal-agent model* sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik, karena dua hal: (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing-masing tujuan kepentingan yang tidak koheren dan (2) prinsipal bisa berlaku

korup dan tidak bertindak sesuai kepentingan masyarakat, tetapi mengejar kepentingannya sendiri.

Teori keagenan berfokus pada persoalan asimetri informasi: agents mempunyai informasi lebih banyak tentang kinerja aktual, motivasi, dan tujuan yang sesungguhnya, yang berpotensi menciptakan *moral hazard* dan *adverse selection*. Principal sendiri harus mengeluarkan biaya (*costs*) untuk memonitor kinerja agents dan menentukan struktur insentif dan monitoring yang efisien (Petrie, 2002). 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).

Menurut Moe (1984) dan Strom (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006), hubungan keagenan dalam penganggaran publik adalah antara (1) pemilih-legislatur, (2) legislatur-pemerintah, (3) menteri keuangan-pengguna anggaran, (4) perdana menteri-birokrat, dan (5) pejabat-pemberi pelayanan. Hal yang sama dikemukakan juga oleh Gilardi (2001), yang melihat hubungan keagenan sebagai hubungan pendelegasian (*chain, of delegation*).

2.1.5 Hubungan Keagenan Antara Eksekutif dan Legislatif

Dalam hubungan keagenan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif adalah agen dan legislatif adalah prinsipal (Halim dan Abdullah, 2006; Fozzard, 2001; Moe, 1984; Strom, 2000). Lupia & McCubbins (1994) dalam Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa masalah yang dihadapi legislatur dapat diartikan

sebagai fenomena yang disebut *agency problem*. 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 disini terjadi setelah agen membuat usulan kebijakan dan berakhir setelah usulan tersebut diterima atau ditolak.

Johnson (1994) dalam Halim dan Abdullah (2006) menyebut hubungan eksekutif/birokrasi dengan legislatif/kongres dengan nama *self-interest model*. Legislator ingin dipilih kembali, birokrat ingin memaksimalkan anggarannya, dan konstituen ingin memaksimalkan utilitasnya. Agar terpilih kembali, legislator mencari program dan *project* yang membuatnya populer dimata konstituen. Birokrat mengusulkan program-program baru karena ingin *agency*-nya berkembang dan konstituen percaya mereka menerima benefit dari pemerintah. Karena semua pihak dapat “bertemu” dalam *action* yang sama, maka konsensus diantara legislator dan birokrat merupakan keniscayaan, bukan pengecualian.

Sebagai prinsipal, legislatif dapat juga berperilaku moral hazard atau dalam merealisasikan *self-interestnya* (Elgic & Jones, 2001). Menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary power* akan menimbulkan pelanggaran atas kontrak keagenan, dan karenanya dapat diprediksi bahwa semakin besar *discretionary*

power yang dimiliki legislatif, semakin besar pula kecenderungan mereka mengutamakan kepentingan pribadinya.

2.1.6 Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Publik (Voters)

Groehendijk (1997) dalam Halim dan Abdullah (2006) menyatakan bahwa *without doubt, the relationship between voters and politicians in a representative democracy can considered to be a prinsipal-agent relationship*. Legislatif (politisi) adalah agen dan publik (pemilih) adalah prinsipal (fozzard, 2001: Moe, 1984). Lupia & McCubbins (2000) dan Andvig *et al.* (2001) menyatakan bahwa citizens atau voters adalah prinsipal bagi parlemen. Mitchell (2000) lebih tegas menyatakan bahwa voters adalah tipe *ultimate principals*.

Von Hagen (2002) dalam Halim dan Abdullah (2006) berpendapat bahwa hubungan keagenan antara voters-legislatif pada dasarnya menunjukkan bagaimana voters memilih politisi untuk membuat kebijakan publik bagi mereka dan mereka memberikan dana dengan membayar pajak. Dengan demikian, politisi diharapkan mewakili kepentingan prinsipalnya ketika legislatif terlibat dalam pengalokasian anggaran. Pada kenyataannya, legislatif tidak selalu memiliki preferensi yang sama dengan publik (Groehendijk, 1997). Oleh karena itu, Lupia & McCubbins (2000) mengingatkan bahwa pendelegasian memiliki konsekuensi terjadinya abdication, yakni *agents are unconstrained by how their actions affect their principals*. Persoalan abdication menjadi semakin nyata ketika tidak ada institusi formal yang berfungsi mengawasi kinerja legislatif.

Menurut, Von Hagen (2002), sesungguhnya voters berkeinginan menghilangkan peluang oportunisme legislatif melalui suatu aturan yang

menentukan apa yang harus mereka lakukan pada kondisi tertentu. Namun, membuat aturan untuk sesuatu yang tidak jelas dan tingginya kompleksitas situasi yang dihadapi menyebabkan kontrak yang sempurna sulit dibuat. Karenanya hubungan keagenan voters-politisi dapat dipandang sebagai *incomplete contract* (Seabright, 1996).

2.1.7 Peran Legislatif dalam Penganggaran

Selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat (Schick, 2001) dalam Halim dan Abdullah (2006). Dengan menggunakan studi kasus pada empat agency, Jhonson (1994) menemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Hyde & Shafritz (1978) menyatakan bahwa penganggaran adalah sebuah proses legislatif. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif.

Dobell & Ulrich (2002) dalam Halim dan 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. Sementara menurut Havens (1996), tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran.

Samuels (2000) dalam Halim dan 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, beberapa kemungkinan yang bisa terjadi adalah:

- (1) *The legislature cannot increase spending or the deficit, but can decrease spending or raise revenue;*
- (2) *the legislature requires Presidential approval before final passage to increase spending;*
- (3) *the legislature cannot increase the deficit, but can increase spending if increases revenue; and*
- (4) *the legislature can increase or decrease spending or revenue without restriction. (Samuels, 2000).*

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada arah dan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). KUA dan PPAS dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negoisasi 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 (Yudoyono, 2003). Adullah (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.

2.1.8 Hubungan Keagenan dalam Penyusunan Anggaran Daerah di Indonesia

Sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan belanja. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD dan Prioritas & Plafon 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 (Halim dan Abdullah, 2006).

2.1.9 Oportunisme Legislatif dalam Penganggaran

Teori prinsipal-agen menjelaskan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran memiliki kecenderungan untuk memaksimalkan

utilitasnya melalui pengalokasian sumber daya dalam anggaran yang ditetapkan (Magner & Johnson, 1995). Eksekutif atau agency yang menjadi pengusul anggaran dan juga pelaksana atau pengguna dari anggaran tersebut berupaya untuk memaksimalkan jumlah anggaran (Smith & Bertozzi, 1998). Di sisi lain, publik memilih politisi untuk membuat keputusan tentang penggunaan sumber daya bagi mereka di pemerintahan sehingga belanja publik sesungguhnya adalah cerita tentang beberapa politisi yang menghabiskan uang orang lain (Von Hagen, 2002) dalam Abdullah dan Asmara (2006).

Politisi dapat memanfaatkan posisinya untuk memperoleh *rents*. Manipulasi politis atas kebijakan publik menyebabkan pengalokasian sumberdaya dalam anggaran tidak efisien dan efektif. Politisi sebagai agen publik selaku *shirking* karena asimetri informasi dan konflik kepentingan dengan konstituennya. Menurut Garamfalvi (1997), Politisi menggunakan pengaruh dan kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya, yang akan memberikan keuntungan pribadi kepada politisi. Martinez-Vasques *et al.* (2004) dalam Abdullah dan Asmara (2006) menyatakan bahwa:

“Political corruption arises when politicians or senior-level bureaucrats are able to capture the state apparatus for their own private benefit or for the benefit of those close to them. Political corruption does not regularly involve the direct execution of openly illegal or fraudulent activities, but rather the use of political power to influence the resource allocation process or the regulatory framework so that private gains are obtained as a result of public power under the veil of “legal” means.”

Teori ekonomi dan *common sense* menunjukkan bahwa jenis-jenis belanja pemerintah membuka peluang yang menguntungkan (*lucrative opportunities*) (Mauro, 1998a). Isu-isu penting dalam pengalokasian sumber daya ke dalam belanja publik adalah (1) *rent-seeking behavior* (Krueger, 1974) dan (2) pemilihan barang atau pelayanan untuk program-program yang sulit untuk dimonitor orang lain (Mauro, 1998a; 1998b). 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 Abdullah dan Asmara, 2006).

Martinez-Vasques et al. (2004) dalam Abdullah dan Asmara (2006) memberikan argumen tentang motivasi/ insentif dan peluang korupsi dalam sisi belanja anggaran pemerintah. Insentif korupsi adalah kurangnya standar etika dan moral, kemungkinan terdeteksi yang rendah, pengawasan dan sanksi yang lemah, atau ketidak kecukupan 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.

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan dua sektor pelayanan publik paling penting dipenuhi oleh pemerintah (Ablo & Reinikka, 1998) sehingga alokasi anggaran untuk kedua sektor ini relatif besar dibanding sektor lain. 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 (Gupta *et al.*, 2002; Mauro, 1998a; Schiavo-Campo, 1999).

Feyzioglu *et al.* (1998) dalam Abdullah dan Asmara (2006) menemukan bahwa ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah dipakai 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 Abdullah dan Asmara (2006) memberikan bukti tentang perilaku oportunistik politisi dalam pembuatan keputusan investasi publik. Karena *capital spending is highly discretionary*, para politisi membuat keputusan-keputusan terkait dengan (1) anggaran investasi publik tersebut, (2) komposisi anggaran investasi 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 *commissions*.

Oleh karena itu, korupsi sangat berpengaruh terhadap keputusan alokasi anggaran untuk *capital projects* (Tanzi & Daavodi, 2002). Akibatnya korupsi akan meningkatkan jumlah, besaran, dan kompleksitas proyek, sehingga menyebabkan (1) pembesaran rasio investasi publik terhadap GDP, (2) penurunan produktivitas investasi publik tersebut, (3) pengurangan alokasi untuk belanja

pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan, dan (4) penurunan dalam pertumbuhan ekonomi.

Representasi politik yang tidak layak dan institusi yang lemah mengakibatkan banyak peluang untuk melakukan *political corruption*. Menurut Camarero (1997) dalam Halim dan Asmara (2006) tindakan korup tidak demokratis. Beberapa faktor institusional dapat memberi peluang bagi terjadinya *political corruption* ini, yakni:

1. Adanya *discretionary systems* dalam pembuatan keputusan dan kurangnya mekanisme perencanaan partisipatif;
2. Ketidak lengkapan dalam formulasi anggaran; dan
3. Ketiadaan regulasi mengenai *rent-seeking* (Martinez-Vaques *et al.*, 2004).

Kecenderungan alokasi dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik di antara politisi, yang tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Ketika keputusan pengalokasian dibuat, motivasi terhadap preferensi pengeluaran terkait dengan moral hazard legislatif. Preferensi legislatif adalah pada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan sebagai bentuk pemenuhan atas janji kepada voters-nya (Keefer & Kheman, 2003) dalam Halim dan Asmara (2006).

Sektor pendidikan dan kesehatan merupakan kebutuhan dasar rakyat yang semestinya diberikan oleh pemerintah dan sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi (Davoodi *et al.*, 2003; Gupta *et al.*, 2002), sehingga keberpihakan legislatif kepada sektor ini merupakan keniscayaan. Penjelasan teoritis atas ketidakberpihakan legislatif pada sektor-sektor tersebut dapat dilihat

dari konsep hubungan keagenan karena anggota parlemen memiliki kecenderungan menciptakan *rente* (*rent creation*). Mauro (1998a, 1998b) dan Tanzi & Daavodi (2002) menemukan bahwa anggaran untuk investasi publik lebih disukai karena dapat memberikan komisi lebih besar daripada belanja untuk pelayanan sosial, pendidikan, dan kesehatan. Preferensi legislatif mengarah pada alokasi belanja yang dapat memberikan *rente* lebih besar. Artinya, kecenderungan legislatif untuk lebih prefer pada alokasi belanja modal merupakan realisasi dari *self-interest* mereka (Halim dan Asmara, 2006).

Perubahan pada legislatif yang menjadi powerful menyebabkan legislatif 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). Penyalahgunaan *discretionary power* dengan melanggar kesepakatan (*agreement*) yang telah dibuat (Colombatto, 2001 dalam Halim dan Asmara, 2006).

Stiglitz (1999) dalam Halim dan Asmara (2006) menyatakan bahwa sumber dana mempengaruhi kehati-hatian seorang agent dalam membuat kebijakan penggunaannya. Dalam hubungan antar pemerintah perilaku ini disebut *flypaper effect* (Moisio, 2002), yakni adanya perbedaan respons belanja atas sumber daya pendapatan atau penerimaan pemerintah. Dalam konteks peran legislatif dalam penganggaran, adanya motif *self-interest* akan mempengaruhi pengalokasian dana di dalam negeri.

2.1.10 Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang diberikan kepada DPRD, dan pegawai pemerintah daerah baik yang bertugas di dalam maupun di luar daerah sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilakukan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal (KSAP, 2007).

Belanja pegawai bagi pegawai negeri baik di tingkat daerah maupun pemerintah pusat terdiri dari:

1. Gaji

Gaji adalah suatu bentuk balas jasa ataupun penghargaan yang diberikan secara teratur kepada seorang pegawai atas jasa dan hasil kerjanya. Perincian detail gaji PNS dari golongan terendah ke tertinggi ditetapkan berdasarkan PP no. 8 tahun 2009.

2. Tunjangan

Tunjangan PNS merupakan pendapatan sah yang diterima seorang PNS sesuai jabatan dan status. Berikut ini jenis tunjangan PNS:

- Tunjangan keluarga yang besarnya untuk suami/istri ; 10 % dari gaji pokok, sedang anak 2% dengan maksimal yang dapat diajukan 2 anak.
- Tunjangan pangan sebesar nilai beras per 10 kg/orang yang masuk daftar gaji.
- Tunjangan jabatan, merupakan tunjangan bagi PNS yang diangkat dalam jabatan struktural maupun fungsional.

3. Honorarium

Honorarium adalah pembayaran atas jasa yang diberikan pada suatu kegiatan tertentu. Pelaksanaan pemberian honorarium akan diatur berdasarkan kebutuhan dan kemajuan pelaksanaan pekerjaan. Hal ini dimaksudkan agar :

- Pembayaran honorarium dilakukan berdasarkan masa kerja efektif dari tim/panitia (sesuai prestasi pelaksanaan kegiatan)
- Masa kerja tim/panitia didasarkan pada perkiraan lamanya waktu yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan sampai dengan output tercapai.

2.1.11 Pendapatan Asli Daerah

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawaban diperlukan kewenangan dan kemampuan yang menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Untuk menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Menurut Mardiasmo (2002), “pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Pendapatan Asli Daerah sendiri terdiri dari:

- Pajak daerah,
- Retribusi daerah,
- Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan,
- Lain-lain PAD yang sah.

Klasifikasi PAD yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri dari Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau

pengadaan barang/jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Menurut Halim (2004), "PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah". Klasifikasi PAD yang dinyatakan oleh Halim (2004) adalah sesuai dengan klasifikasi PAD berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002.

1. Pajak Daerah

Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam Saragih (2003), yang dimaksud dengan pajak daerah adalah "iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah". Menurut Halim (2004), "pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak". Jenis-jenis pajak daerah untuk kabupaten/kota menurut Kadjatmiko (2002) antara lain adalah:

- Pajak hotel adalah pajak yang dikenakan atas pelayanan yang disediakan hotel dengan pembayaran oleh orang pribadi atau badan.

- Pajak restoran adalah Pungutan Daerah atas pelayanan yang disediakan restoran dengan pembayaran.
- Pajak hiburan adalah pajak yang dikenakan atas penyelenggaraan hiburan dengan dipungut bayaran.
- Pajak reklame adalah yang dikenakan atas semua penyelenggaraan reklame oleh orang pribadi atau badan.
- Pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri maupun diperoleh dari sumber lain.
- Pajak pengambilan bahan galian golongan C adalah pajak yang dikenakan atas pengambilan bahan galian golongan C oleh orang pribadi maupun badan.
- Pajak parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir diluar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

2. Retribusi Daerah

Retribusi menurut Saragil, (2003) adalah “pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Menurut Halim (2004), “retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah”. Retribusi untuk kabupaten/kota dapat dibagi menjadi dua, yakni:

- Retribusi untuk kabupaten/kota ditetapkan sesuai kewenangan masing-masing daerah, terdiri dari: 10 jenis retribusi jasa umum, 4 jenis retribusi perizinan tertentu.
- Retribusi untuk kabupaten/kota ditetapkan sesuai jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah, terdiri dari: 13 jenis retribusi jasa usaha (Kadjatmiko, 2002).

Jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi objek pendapatan yaitu:

- Retribusi pelayanan kesehatan,
- Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan,
- Retribusi pergantian biaya cetak KTP,
- Retribusi pergantian cetak akta catatan sipil,
- Retribusi pelayanan pemakaman,
- Retribusi pelayanan pengabuan mayat,
- Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum,
- Retribusi pelayanan pasar,
- Retribusi pengujian kendaraan bermotor,
- Retribusi pengujian alat pemadam kebakaran,
- Retribusi penggantian biaya cetak peta,
- Retribusi pengujian kapal perikanan,
- Retribusi pemakaian kekayaan daerah,
- Retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan,
- Retribusi jasa usaha tempat pelelangan,

- Retribusi jasa usaha terminal,
- Retribusi jasa usaha tempat khusus parkir,
- Retribusi jasa usaha tempat penginapan/pesanggrahan/villa,
- Retribusi jasa usaha penyedotan kakus,
- Retribusi jasa usaha rumah potong hewan,
- Retribusi jasa usaha pelayaran pelabuhan kapal,
- Retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olahraga,
- Retribusi jasa usaha penyebrangan diatas air,
- Retribusi jasa usaha pengolahan limbah cair,
- Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah,
- Retribusi izin mendirikan bangunan,
- Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol,
- Retribusi izin gangguan,
- Retribusi izin trayek.

3. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2004), Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik Daerah dan pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan”. Menurut Halim (2004), jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut: “1) bagian laba Perusahaan milik Daerah, 2) bagian laba lembaga keuangan Bank, 3) bagian laba lembaga keuangan non Bank, 4) bagian laba atas penyertaan modal/investasi”.

4. Lain- Lain PAD yang Sah

Menurut Halim (2004), “pendapatan ini merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah Daerah”. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut, “1) hasil penjualan aset Daerah yang tidak dapat dipisahkan, 2) penerimaan jasa giro, 3) penerimaan bunga deposito, 4) denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, 5) penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan Daerah”.

2.1.12 Dana Alokasi Umum

Dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat ini sesungguhnya berasal dari dana yang dikumpulkan dari bagian hasil penerimaan PBB dan bea perolehan hak atas bumi dan bangunan (Sri Nawatmi, 2006). Sari dan Yahya (2009) DAU dialokasikan untuk daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Tujuan dari pemberian dana alokasi umum ini adalah pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan. Jaminan keseimbangan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan daerah (*fiscal need*) dan potensi daerah (*fiscal capacity*), alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar, tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil, namun kebutuhan fiskal besar, akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

2.1.13 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) berdasarkan Permendagri No. 13 tahun 2006 adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SILPA tahun anggaran sebelumnya 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 belum terselesaikan, dan sisa dana kegiatan lanjutan.

SILPA merupakan suatu indikator yang menggambarkan efisiensi pengeluaran pemerintah. SILPA sebenarnya merupakan indikator efisiensi, karena SILPA hanya akan terbentuk bila terjadi surplus pada APBD dan sekaligus terjadi pembiayaan netto yang positif, dimana komponen penerimaan lebih besar dari komponen pengeluaran pembiayaan (Balai Litbang NTT, 2008).

2.1.14 Jumlah Pegawai

Jumlah pegawai merupakan bagian dari suatu entitas tiap daerah, secara kuantitas pegawai yang di bagi berdasarkan tiap golongan pegawai dalam melaksanakan tugas sesuai tanggung jawab masing-masing golongan. Berikut ini adalah pembagian jenis pegawai menurut golongannya:

1. Pegawai golongan I yang terdiri dari pegawai golongan IA
2. Pegawai golongan II yang terdiri dari pegawai golongan IIA, IIB, IIC, IID
3. Pegawai golongan III yang terdiri dari pegawai golongan IIIA
4. Pegawai golongan IV yang terdiri pegawai golongan IV A, IV D, dan IV E

Jumlah pegawai terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Jumlah pegawai dalam hal ini apakah besarnya berpengaruh terhadap jumlah realisasi belanja pegawai pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang erat kaitannya terhadap peningkatan pelayanan publik.

2.2 Penelitian Terdahulu

Kusnandar dan Dodik (2012) meneliti tentang pengaruh Dana Alokasi Umum, Pendapatan Asli Daerah, Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran dan Luas Wilayah terhadap belanja Modal. Hasil pengujian tersebut secara empiris membuktikan bahwa besarnya alokasi belanja modal di pengaruhi oleh DAU,PAD,SILPA, dan luas wilayah. Secara parsial DAU tidak berpengaruh terhadap alokasi belanja modal sedangkan PAD,SILPA, dan luas wilayah berpengaruh

Astutik (2011) meneliti pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pegawai dalam APBD. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan bahwa secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel Belanja Pegawai.

Diah (2011) meneliti tentang pengaruh Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus terhadap alokasi belanja modal. Penelitian tersebut meneliti bahwa pajak daerah, retribusi daerah, dan Dana

Alokasi Umum berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja modal. Sedangkan Dana Alokasi Khusus tidak signifikan terhadap alokasi belanja modal.

Maimunah (2006) menguji *flypaper effect* pada dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah pada Kabupaten/Kota di pulau Sumatra. Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris pada (1) pengaruh DAU dan PAD terhadap Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di pulau Sumatra; (2) kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada Belanja Pemerintah Kabupaten/Kota di pulau Sumatra; (3) kecenderungan *flypaper effect* menyebabkan peningkatan jumlah belanja daerah; (4) kemungkinan adanya perbedaan *flypaper effect* antara Pemerintah Kabupaten/Kota yang PADnya tinggi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota yang PADnya rendah; dan (5) pengaruh DAU dan PAD pada kategori pengeluaran sektor yang berhubungan langsung dengan publik (belanja bidang pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum).

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, maka ada lima simpulan yang merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan yaitu: pertama, besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai Belanja Daerah (pengaruh positif). Kedua, telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah pada Kabupaten/Kota di Sumatra. Ketiga, terdapat pengaruh *flypaper effect* dalam memprediksi Belanja Daerah periode ke depan. Keempat, tidak terdapat perbedaan terjadinya *flypaper effect* baik pada daerah yang PADnya rendah maupun tinggi di Kabupaten/Kota pulau Sumatra. Kelima, tidak terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah bidang

Pendidikan, tetapi telah terjadi *flypaper effect* pada Belanja Daerah bidang Kesehatan dan bidang Pekerjaan Umum.

Abdullah dan Asmara (2006) menguji perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah. Penelitian ini dilaksanakan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 telah membuka peluang diaplikasikan teori keagenan dalam riset penganggaran publik. Legislatif adalah prinsipal bagi eksekutif sekaligus agen bagi voters (pemilih). Asimetri informasi antara eksekutif dengan legislatif menjadi tidak terlalu berarti ketika legislatif menggunakan *discretionary powernya* dalam penganggaran.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama, legislatif sebagai agen dari voters berperilaku oportunistik dalam penyusunan APBD. Kedua, besaran PAD berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif. Ketiga, APBD digunakan sebagai sarana untuk melakukan *political corruption*.

Secara garis besar penelitian-penelitian terdahulu dapat diringkas dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.1
Ringkasan Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Nur Indah Rahmawati (2010)	y : belanja daerah x1: PAD x2: DAU	Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum terhadap belanja daerah. Hasil pengujian tersebut secara empiris membuktikan bahwa besarnya alokasi belanja daerah di pengaruhi oleh PAD dan DAU.

2.	Astutik Marganingsih (2011)	y : belanja pegawai x1: pertumbuhan ekonomi x2: PAD x3: DAU	pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, dan Dana Alokasi Umum terhadap Belanja Pegawai dalam APBD. Hasil pengujian terhadap hipotesis-hipotesis menunjukkan bahwa secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum berpengaruh secara signifikan terhadap variabel Belanja Pegawai.
3.	Fransisca Roosiana Kurniawati (2010)	y: Belanja daerah x1: PAD x2: DAU	Penelitian tersebut meneliti bahwa Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap alokasi belanja daerah.
4.	Mutiara Maimunah (2006)	y : belanja daerah dipulau Sumatra x1 : <i>flypaper effect</i> x2 : dana alokasi umum (DAU) x3 : pendapatan asli daerah (PAD)	Lima simpulan yang merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan yaitu: pertama besarnya nilai DAU dan PAD mempengaruhi besarnya nilai belanja Daerah (pengaruh positif). Kedua, telah terjadi <i>flypaper effect</i> pada belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Sumatra. Ketiga, terdapat pengaruh <i>flypaper effect</i> dalam memprediksi belanja Daerah periode ke depan. Keempat, tidak dapat perbedaan terjadinya <i>flypaper effect</i> baik pada Daerah yang PADnya rendah maupun tinggi di Kabupaten/Kota pulau Sumatra. Kelima, tidak terjadi <i>flypaper effect</i> pada belanja Daerah bidang Pendidikan, tetapi telah terjadi <i>flypaper effect</i> pada belanja Daerah bidang Kesehatan dan bidang Pekerjaan Umum.

5.	Abdullah dan Asmara (2006)	Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama, legislatif sebagai agen dari voters berperilaku oportunistik dalam penyusunan APBD. Kedua, besaran PAD berpengaruh terhadap perilaku oportunistik legislatif. Dan yang ketiga, APBD digunakan sebagai sarana untuk melakukan <i>political corruption</i> .
----	----------------------------	--	--

2.3 Hipotesis Penelitian

2.3.1 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Alokasi Belanja Pegawai

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, pemerintah daerah otonom mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU No. 32/2004). Kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Besarnya kewenangan legislatif (*principal*) dalam proses penyusunan anggaran (UU No. 32/2004) membuka ruang bagi legislatif untuk “memaksakan” kepentingan pribadinya. Posisi legislatif sebagai pengawas bagi pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah (*agent*) dapat digunakan untuk memprioritaskan preferensinya dalam penganggaran. Untuk merealisasikan kepentingan pribadinya, politisi memiliki preferensi atas alokasi yang menguntungkan (*lucrative opportunities*) dan memiliki dampak politik jangka panjang. Oleh

karena itu, 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*.

Studi Abdullah (2004) dalam Darwanto (2007), mengemukakan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tetapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. Abdullah (2004) dalam Darwanto (2007), menduga *power* legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD. *Spread* dalam PAD merupakan selisih hasil dari pengalokasian daerah untuk pendidikan dan kesehatan terhadap belanja daerah. Berdasarkan landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas, hipotesis dapat dinyatakan sebagai berikut:

H1 : *Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap alokasi realisasi Belanja Pegawai*

2.3.2 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Alokasi Belanja Pegawai

Untuk memberi dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintah daerah di dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Adapun sumber-sumber

pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan lain-lain penerimaan uang sah.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya didalam 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 dan pemerintah daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat atau untuk keperluan lain yang tidak penting.

Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan oleh Holtz-Eakin *et.al.*(1985) dalam Darwanto (2007), menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Secara spesifik mereka menegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima. Landasan teoritis dan temuan-temuan empiris di atas menghasilkan hipotesis sebagai berikut:

H2 : *Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap pengalokasian realisasi Belanja Pegawai*

2.3.3 Pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Terhadap Alokasi Belanja Pegawai

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) diindikasikan menjadi salah satu sumber pendanaan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung (belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja pegawai) dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan. Belum ada penelitian mengenai pengaruh SILPA terhadap belanja pegawai.

Pengalokasian SILPA terhadap belanja pegawai secara nyata terjadi pada Kabupaten/Kota di Sumatra Barat yang bersumber dari internet (padangekspres.co.id) yaitu tentang penggunaan dana SILPA banyak di alokasikan untuk belanja tidak langsung (belanja pegawai) pada tahun 2013. Dengan adanya defisit pada belanja tidak langsung sebesar Rp 111,879 miliar, dan SILPA menjadi solusi untuk menutup defisit anggaran pemerintah.

SILPA yang digunakan untuk pembiayaan belanja daerah salah satunya belanja pegawai juga berdasarkan persetujuan dewan legislatif. Dalam perspektif teori keagenan, anggota dewan dan Pemerintah Daerah turut mencanangkan jumlah alokasi dan pemanfaatan pembiayaan sehingga pihak legislatif mendapatkan wewenangnya kembali. Pihak eksekutif dalam hal ini pemerintah daerah adalah *agent* dan pihak legislatif adalah *principal*. Hipotesis pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran terhadap belanja pegawai adalah:

H3 : Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran berpengaruh positif terhadap pengalokasian Belanja Pegawai

2.3.4 Pengaruh Jumlah Pegawai Terhadap Alokasi Belanja Pegawai

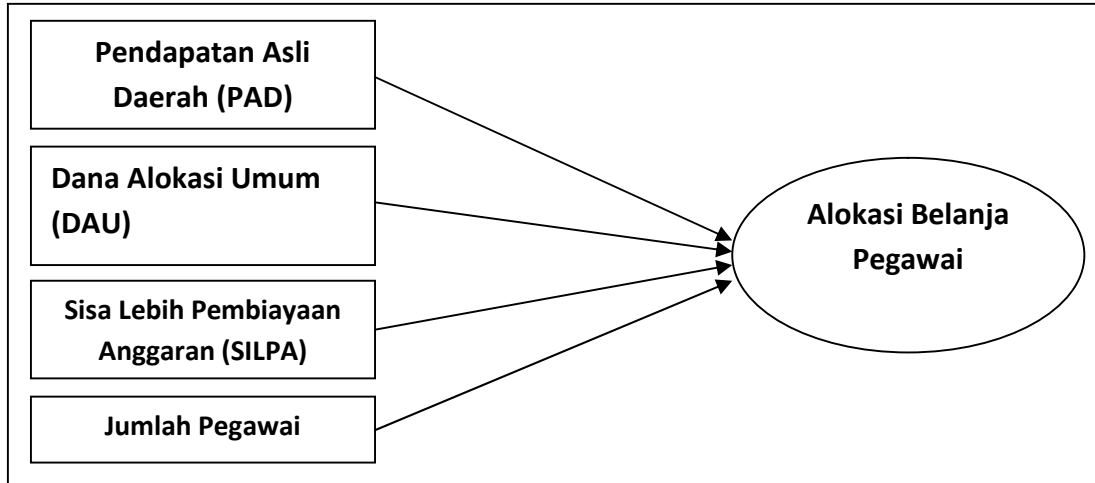
Realisasi belanja pegawai didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah maupun dalam hal pelayanan publik. Daerah dengan jumlah pegawai sebagai entitas pemerintahan yang berpengaruh langsung terhadap anggaran belanja pegawai. Wilayah yang memiliki jumlah pegawai lebih banyak akan menghasilkan anggaran belanja pegawai lebih besar yang bertujuan untuk pemberian pelayanan kepada publik bila dibandingkan dengan daerah dengan wilayah yang memiliki jumlah pegawai sedikit. Maka hipotesis luas wilayah terhadap belanja pegawai adalah:

H4: Jumlah Pegawai berpengaruh positif terhadap Belanja Pegawai

2.4 Kerangka Konseptual

Secara sistematis kerangka pemikiran dapat dideskripsikan yaitu tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA), dan jumlah pegawai terhadap alokasi belanja pegawai. Variabel dependen yaitu Alokasi Belanja Pegawai yang dipengaruhi oleh variabel independen yaitu PAD, DAU, SILPA, dan Jumlah Pegawai. Kerangka konseptual penelitian ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran teoritis



Sumber: Dikembangkan berdasarkan penelitian terdahulu

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini terdapat empat (4) variabel independen, yaitu Pendapatan Asli Daerah(PAD), Dana Alokasi Umum(DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran(SILPA), dan Jumlah Pegawai. Sedangkan variabel dependennya adalah Belanja Pegawai. Definisi operasional dari masing-masing variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

3.1.1 Belanja Pegawai

Belanja pegawai adalah belanja kompensasi, baik dalam bentuk gaji dan tunjangan yang ditetapkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang diberikan kepada DPRD, dan pegawai pemerintah daerah baik yang bertugas di dalam maupun di luar daerah sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilakukan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal (Warsito dan Abdul dalam Astutik, 2011). Belanja pegawai dapat diketahui dari nilai Rupiah (Rp) yang terdapat pada pos belanja pegawai dalam Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Tengah pada Tahun Anggaran 2008 sampai 2012. Belanja pegawai diperoleh dari sumber Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Tengah sebagai data sekunder dengan metode sensus.

3.1.2 Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan daerah yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan desentralisasi (Warsito dan Abdul, 2008). Pendapatan Asli Daerah dapat diketahui dari nilai Rupiah (Rp) yang terdapat pada pos Pendapatan Asli Daerah dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada Tahun Anggaran 2008 - 2012.

3.1.3 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menutupi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) dan pemerataan kemampuan fiskal antar daerah dalam rangka membantu kemandirian pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya untuk melayani masyarakat (Statistik Keuangan BPS, 2011). Tujuan DAU adalah sebagai pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah Otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum dapat diketahui dari nilai Rupiah (Rp) yang terdapat pada pos Dana Alokasi Umum dalam Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun anggaran 2008 - 2012.

3.1.4 Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) merupakan sisa dalam pembiayaan anggaran tahun sebelumnya. SILPA dihitung dari total pemasukan daerah dikurangi total pengeluaran daerah. Total pemasukan daerah mencakup penerimaan PAD, dana perimbangan (DAU dan DAK), penerimaan lain-lain

pendapatan daerah yang sah, penghematan belanja, dan sisa dana kegiatan lanjutan. Total pengeluaran daerah terdiri dari belanja pegawai, ,belanja modal, belanja administrasi umum, belanja operasional dan pemeliharaan, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja lain-lain. Variabel yang diukur dari jumlah SILPA yang ada di Laporan Realisasi APBD pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun anggaran 2008 – 2012.

3.1.5 Jumlah Pegawai

Jumlah pegawai merupakan satuan entitas daerah berdasarkan tingkat golongan pegawai terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan atau aspek fungsional. Variabel yang diukur dari jumlah pegawai yang ada di 35 Kabupaten/Kota Jawa Tengah pada tahun 2008 – 2012

3.2 Data dan Sampel

Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang berjumlah 35 Kabupaten/Kota yang terdiri dari 29 Kabupaten dan 6 Kota pada tahun 2008 - 2012 dengan alasan ketersediaan data. Sedangkan sampelnya adalah seluruh populasi tersebut, jadi populasi ini merupakan sampel penelitian.

Data yang dianalisis dalam penulisan ini adalah data sekunder dengan metode sensus yang bersumber dari dokumen Laporan Realisasi APBD Kabupaten/Kota di Jawa Tengah yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) Jateng dan Situs Dirjen Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah di internet (www.djpk.depkeu.go.id). Dari Laporan Realisasi APBD ini diperoleh data

mengenai jumlah realisasi anggaran Belanja Pegawai, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA). Sedangkan data Jumlah Pegawai diperoleh dari laporan “Jateng dalam angka 2011” Badan Pusat Statistik (BPS).

3.3 Jenis dan Sumber Data

Data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan oleh pihak lain. Penelitian ini menggunakan *pooled data*, yaitu kombinasi antara data *time series* dengan data *cross section* selama periode 2008 sampai dengan 2012. Pemilihan data untuk kelima tahun realisasi anggaran tersebut dengan pertimbangan bahwa saat tersebut merupakan tahun-tahun awal pelaksanaan Kepmendagri 13/2006. Data penelitian berupa :

- a. Data realisasi PAD, DAU, SILPA, dan Belanja Pegawai dari Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2008-2012 yang diperoleh dari BPS Jawa Tengah.
- b. Data Jumlah Pegawai diperoleh dari laporan “Jawa Tengah dalam angka 2013”, BPS Jawa Tengah.
- c. Data neraca daerah, realisasi PAD, dari Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2008-2012 diperoleh dari internet yang bersumber www.dpjk.depkeu.go.id.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data sekunder, data dikumpulkan dengan metode dokumentasi. Ini dilakukan dengan mengumpulkan, mencatat dan menghitung

data-data yang berhubungan dengan penelitian. Penelitian ini menggunakan metode sensus dengan mengambil seluruh populasi yaitu sebanyak 35 Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

3.5 Metode Analisis

3.5.1 Statistik Deskriptif

Penyajian statistik deskriptif bertujuan agar dapat dilihat profil dari data penelitian tersebut dan hubungan yang ada antar variabel yang digunakan dalam penelitian tersebut. Dalam penelitian ini variabel yang diinginkan adalah pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, sisa lebih pembiayaan anggaran, jumlah pegawai dan belanja pegawai.

3.5.2 Uji Asumsi Klasik

Pengujian regresi linier berganda dapat dilakukan setelah model dari penelitian ini memenuhi syarat-syarat yaitu lolos dari asumsi klasik. Syarat-syarat tersebut adalah data tersebut harus terdistribusi secara normal, tidak mengandung multikolinieritas dan heterodatisitas. Untuk itu sebelum melakukan pengujian regresi linier berganda perlu dilakukan terlebih dahulu pengujian asumsi klasik, yang terdiri dari :

1. Uji Autokorelasi

Uji autokorelasi ini bertujuan menguji apakah dalam model regresi linier ada korelasi antara kesalahan pengganggu pada periode t dengan kesalahan pengganggu pada periode $t-1$. Autokorelasi muncul karena observasi yang berurutan sepanjang waktu berkaitan satu sama yang lainnya. Hal ini sering ditemukan pada data runtut waktu (*time series*). Cara yang dapat digunakan untuk

mendeteksi ada atau tidaknya autokorelasi adalah menggunakan uji Durbin Watson (DW).

2. Uji Normalitas

Pengujian normalitas ini bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi, variabel pengganggu atau residual memiliki distribusi normal. Kalau asumsi ini dilanggar maka uji statistik menjadi tidak valid untuk jumlah sampel kecil.

Untuk menguji normalitas data, penelitian ini menggunakan analisis grafik. Pengujian normalitas melalui analisis grafik adalah dengan cara menganalisis grafik *normal probability plot* yang membandingkan distribusi kumulatif dari distribusi normal. Distribusi normal akan membentuk satu garis lurus diagonal dan plotting data residual akan dibandingkan dengan garis diagonal. Data dapat dikatakan normal jika data atau titik-titik tersebar di sekitar garis diagonal dan penyebarannya mengikuti garis diagonal.

Pada prinsipnya normalitas dapat dideteksi dengan melihat penyebaran data (titik) pada sumbu diagonal dari grafik atau dengan melihat histogram dari residualnya. Dasar mengambil keputusan:

- Jika data menyebar disekitar garis diagonal dan mengikuti arah garis diagonal atau grafik histogramnya menunjukkan pola distribusi normal, maka model regresi memenuhi asumsi normalitas.
- Jika data menyebar jauh dari diagonal dan/atau tidak mengikuti arah garis diagonal atau grafik histogram tidak menunjukkan pola distribusi normal, maka model regresi tidak memenuhi asumsi normalitas (Ghozali, 2001).

Uji statistik yang dapat digunakan untuk menguji normalitas residual adalah uji statistik non-parametrik Kolmogorov-Smirnov (K-S). Jika hasil Kolmogorov-Smirnov menunjukkan nilai signifikan di atas 0,05 maka data residual terdistribusi dengan normal. Sedangkan jika hasil Kolmogorov-Smirnov menunjukkan nilai signifikan di bawah 0,05 maka data residual terdistribusi tidak normal (Ghozali, 2001).

3. Uji Multikolinearitas

Uji multikolinearitas bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi ditemukan adanya korelasi antar variabel bebas (independen). Model regresi yang baik tidak terjadi korelasi diantara variabel independen. Jika variabel independen saling berkorelasi, maka variabel ini tidak ortogonal. Variabel ortogonal adalah variabel independen yang menilai korelasi antar sesama variabel independen sama dengan nol (Ghozali, 2001).

Gejala multikolinearitas dapat dideteksi dengan melihat nilai *tolerance* dan *variance inflation factor* (VIF). Kedua ukuran ini menunjukkan setiap independen manakah yang dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Dalam pengertian sederhana setiap variabel independen menjadi variabel dependen (terikat) dan diregresi terhadap variabel independen lainnya. *Tolerance* mengukur variabilitas variabel independen terpilih yang tidak dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Jadi nilai *tolerance* yang rendah sama dengan nilai VIF tinggi (karena $VIF=1/tolerance$). Nilai *cut off* yang umum dipakai untuk menunjukkan adanya multikolinearitas adalah nilai *tolerance* $< 0,10$ atau sama dengan $VIF > 10$ (Ghozali, 2001).

4. Uji Heterokedastisitas

Pengujian ini bertujuan menguji apakah dalam model regresi terjadi ketidaksamaan *variance* dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain atau untuk melihat penyebaran data. Jika *variance* dari residual satu pengamatan ke pengamatan yang lain tetap, maka disebut Homokedastisitas dan jika berbeda disebut Heterokedastisitas. Model regresi yang baik adalah yang tidak terdapat Heterokedastisitas.

Uji ini dapat dilakukan dengan melihat gambar plot antara nilai prediksi variabel independen (ZPRED) dengan residualnya (SRESID). Apabila dalam grafik tersebut tidak terdapat pola tertentu yang teratur dan data tersebar secara acak di atas dan di bawah angka 0 pada sumbu Y, maka diidentifikasi tidak terdapat heterokedastisitas (Ghozali, 2001).

3.5.3 Analisis Data

Pengujian hipotesis dilakukan dengan menggunakan model analisis regresi berganda bertujuan untuk memprediksi kekuatan pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen (Sekaran, 1992). Persamaan regresi adalah:

$$Y = + 1 PAD + 2DAU + 3SILPA + 4JP + e$$

Dimana:

Y = Belanja Pegawai (BP)

= Konstanta

= Slope atau koefisien regresi atau intersep

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

SILPA = Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran

JP = Jumlah Pegawai

E = *error*

1. Koefien Determinasi (R Square)

Angka yang menunjukkan seberapa jauh/besar variabilitas Y dipengaruhi oleh variabilitas X. Pengertian lain angka yang menunjukkan seberapa besar variabel bebasnya (secara bersama-sama) mampu menjelaskan perilaku variabel terikatnya. Koefisien Determinasi (*R Square*) dapat diperoleh dari koefisien korelasi dikuadratkan. Untuk regresi berganda, koefisien determinasi diperoleh dari koefisien korelasi multipel (bergandanya) dikuadratkan.

Model regresi yang baik, adalah model regresi yang koefisien determinasinya semakin tinggi atau dengan kata lain kemampuan menjelaskan dari semua variabel bebasnya terhadap perilaku variabel terikatnya yang semakin tinggi. *R Square* biasanya dinyatakan dalam %. Jadi jika nilai 100% dikurangi dengan angka *R Square* akan diperoleh angka yang menunjukkan seberapa besar perilaku variabel terikatnya yang belum terjelaskan (belum bisa dijelaskan atau diprediksi dengan semua variabel bebas yang ada dalam model) (Ghozali,2001).

2. Pengujian secara Simultan

Pengujian ini bertujuan untuk mengetahui apakah variabel-variabel independen secara bersama-sama mempengaruhi variabel dependen secara signifikan. Pengujian simultan ini menggunakan uji F sedangkan kriteria

pengambilan keputusan dalam uji F adalah dengan *Quick look* yaitu bila nilai F lebih besar daripada 4 maka H_0 dapat ditolak pada derajat kepercayaan 5 persen. Dengan kata lain kita menerima hipotesis alternatif yang akan menyatakan bahwa semua variabel independen secara serentak dan signifikan mempengaruhi variabel independen (Ghozali, 2001).

3. Pengujian Parsial

Pengujian hipotesis ini dilakukan menggunakan analisis regresi berganda dan uji T. Analisis regresi berganda adalah alat analisis data yang digunakan dalam penelitian ini. Analisis regresi berganda ini dipakai untuk menguji pengaruh beberapa variabel bebas (metrik) terhadap satu variabel terikat (metrik) dengan software SPSS. Dalam analisis regresi, selain mengukur kekuatan hubungan antara dua variabel atau lebih, juga menunjukkan arah hubungan antara variabel dependen dengan variabel independen.

Uji statistik T pada dasarnya untuk mengetahui apakah masing-masing variabel independen mempengaruhi variabel dependen secara signifikan. Uji statistik t ini digunakan untuk memperoleh keyakinan tentang kebaikan dari model regresi dalam memprediksi. 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 $b_i = 0$ 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, 2001).