

**PENGARUH PAD, SiLPA, DAN *FISCAL STRESS* TERHADAP
PERUBAHAN BELANJA BANTUAN SOSIAL PADA PEMERINTAH
DAERAH**

(Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota di Sumatera tahun 2016-2019)

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi

Di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang



Oleh :

MUHAMMAD NUR RAFLI

2017/17043020

JURUSAN AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI PADANG

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

**PENGARUH PAD, SILPA, DAN *FISCAL STRESS* TERHADAP
PERUBAHAN BELANJA BANTUAN SOSIAL PADA PEMERINTAH
DAERAH**

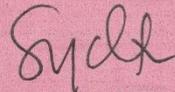
(Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Sumatera tahun 2016-2019)

Nama : Muhammad Nur Rafli
NIM/TM : 17043020/2017
Program Studi : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, Agustus 2021

Disetujui Oleh :

Mengetahui,
Ketua Program Studi Akuntansi



Sany Dwita, SE, M.Si, Ak, Ph.D
NIP. 19800103 200212 2 001

Pembimbing



Vita Fitria Sari, SE., M.Si
NIP. 19870515 201012 2 009

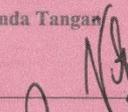
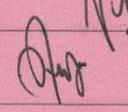
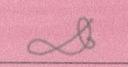
HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di Depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Negeri Padang

Judul : Pengaruh PAD, SiLPA, dan *Fiscal Stress* terhadap
Perubahan Belanja Bantuan Sosial pada Pemerintah
Daerah (*Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Sumatera
tahun 2016-2019*)
Nama : Muhammad Nur Rafli
NIM/TM : 17043020/2017
Jurusan : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, Agustus 2021

Tim Penguji:

No	Jabatan	Nama	Tanda Tangan
1.	Ketua	Vita Fitria Sari, SE., M.Si	1. 
2.	Anggota	Nurzi Sebrina, SE., M.Sc., Ak	2. 
3.	Anggota	Dr. Deviani, SE, Ak, M.Si.	3. 

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Muhammad Nur Rafli
NIM : 17043020
Jurusan : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi
Judul : Pengaruh PAD, SiLPA, dan *Fiscal Stress* terhadap
Perubahan Belanja Bantuan Sosial pada Pemerintah
Daerah

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya buat ini merupakan hasil karya sendiri melalui arahan dan bimbingan dosen pembimbing. Apabila dikemudian hari penulisan skripsi ini ditemukan hasil plagiat atau penjiplakan, maka saya bersedia bertanggungjawab, sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan yang berlaku.

Padang, Desember 2021

Saya yang menyatakan,



Muhammad Nur Rafli

17043020

Muhammad Nur Rafli (2017/17043020). Pengaruh PAD, SiLPA, dan *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Belanja Bantuan Sosial pada Pemerintah Daerah Pembimbing : Vita Fitriyani, S.E, M.Si

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh PAD, SiLPA, dan *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Belanja Bantuan Sosial pada Pemerintah Daerah di Sumatera. Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Purposive Sampling*. Sampel pada penelitian ini berjumlah 51 Kabupaten/Kota di Pulau Sumatera periode 2016-2019. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang berasal dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan website DJPK Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah regresi panel. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan pada SiLPA berpengaruh positif dan signifikan terhadap perubahan belanja bantuan sosial. Sementara PAD dan *Fiscal Stress* tidak berpengaruh signifikan terhadap perubahan belanja bantuan sosial pada pemerintah daerah di Sumatera

Kata Kunci : *Budget Social Assistance Expenditure Changes*; PAD; SiLPA; *Fiscal Stress*

KATA PENGANTAR



Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Pengaruh PAD, SiLPA, dan *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota di Sumatera tahun 2016-2019)”**. Shalawat beriringkan salam tak lupa penulis ucapkan kepada Nabi besar Muhammad Shalallahu'alaihi Wa Sallam yang telah menjadikan suri tauladan bagi manusia untuk menuju kebaikan.

Tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang. Disamping itu juga untuk memperluas khasanah ilmu pengetahuan untuk menjadikan penulis sebagai orang yang dapat berguna bagi masyarakat. Dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan dan dorongan serta kemudahan dari berbagai pihak. Penulis secara pribadi mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Negeri Padang beserta jajaran yang telah memberikan fasilitas dan izin dalam penyelesaian skripsi ini.
2. Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, Bapak Dr. Idris, M.Si serta para wakil dekan Fakultas Ekonomi yang telah memberikan fasilitas dan izin dalam penyelesaian skripsi ini.

3. Ibu Sany Dwita, SE, Ak, M.Si, Ph.D selaku Ketua Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, sekaligus Dosen Pembimbing Akademik penulis yang telah memberikan banyak memberikan motivasi kepada penulis, dan telah banyak memberi nasihat, ilmu, serta banyak membantu dalam hal apapun selama penulis menjadi mahasiswa.

4. Ibu Vita Fitria Sari, SE, M.Si selaku Sekretaris Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, sekaligus Dosen Pembimbing Skripsi penulis yang telah menuntun dan membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih ibu karena sangat responsif dan suportif terhadap mahasiswa-mahasiswa bimbingannya.

5. Ibu Nurzi Sebrina, SE., M.Si dan Dr. Deviani, S.E, M.Si, Ak selaku dosen penelaah dan dosen penguji yang telah memberikan masukan yang sangat bermanfaat dalam penulisan skripsi ini.

6. Bapak dan Ibu Dosen serta Staf pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah memberikan pengetahuan yang bermanfaat selama penulis melakukan perkuliahan

7. Teristimewa penulis persembahkan kepada keluarga tercinta, Ayahanda Achmad Yusriel, Ibunda Zahermi, Uda dan Uni: Rahman Imanullah, Rahman Alfiansyah, Rahman Firmansyah, Septiani Risa serta keluarga besar di Jakarta dan keluarga besar di Lubuk Alung tercinta yang sangat penulis sayangi dimana telah banyak memberikan kesungguhan do'a dan bantuan moril serta materil pada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

8. Keluarga Wisma Al-Hanif, sebagai rumah dan keluarga kedua bagi penulis selama berada di Padang. Terimakasih atas do'a dan dukungan baik senior, kawan angkatan, dan junior.

9. FORMI Madani FE UNP, UKK UNP, FULDFEI Sumatera; sebagai organisasi yang telah banyak memberikan manfaat, dan menjadi wadah bagi penulis untuk mengembangkan kualitas diri.

10. Sahabat karibku Rizkhy Alfiansyah, yang juga sedang menyelesaikan tugas akhir di Jurusan Ilmu Ekonomi Universitas Diponegoro. Terima kasih telah selalu ada untuk memberikan bantuan, mendengarkan keluh kesah, memberikan motivasi, dan memberikan apapun untuk sahabatnya. .

11. Rekan-rekan seperjuangan Jurusan Akuntansi serta kawan-kawan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang angkatan 2017 dan juga junior-junior yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyelesaian skripsi ini masih ada kekurangan. Kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan untuk perbaikan dimasa yang akan datang. Akhirnya penulis berharap skripsi ini bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dan khususnya bagi penulis,
Aamiin

DAFTAR ISI

BAB I	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
BAB II	13
A. Kajian Teori.....	13
1. Teori Agensi	13
2. Anggaran Sektor Publik.....	15
3. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah	20
4. Perubahan Anggaran.....	25
5. Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial	27
6. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	28
7. Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA).....	31
8. <i>Fiscal Stress</i>	32
B. Tinjauan Penelitian Terdahulu.....	34
C. Pengembangan Hipotesis.....	36
1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial	36
2. Pengaruh Selisih Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial	38
3. Pengaruh <i>Fiscal Stress</i> terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial.....	40
D. Kerangka Konseptual	40
BAB III	42
A. Jenis Penelitian	42
B. Populasi dan Sampel.....	42
C. Jenis dan Sumber Data.....	44
D. Metode Pengumpulan Data	44
E. Definisi Operasional dan Pengukuran Variabel.....	44
1. Variabel Dependen-Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial	45
2. Variabel Independen	46
F. Teknik Analisis Data.....	48
BAB IV	56
A. Gambaran Umum	56

1. Deskripsi Objek Penelitian	56
B. Analisis Deskriptif	67
C. Analisis Induktif	69
1. Uji Asumsi Klasik.....	69
2. Model Regresi Panel.....	73
3. Uji Signifikan.....	78
D. Pembahasan	81
1. Pengaruh PAD terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial....	81
2. Pengaruh SiLPA terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial.	83
3. Pengaruh <i>Fiscal Stress</i> terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial.....	85
BAB V.....	87
A. Kesimpulan.....	87
B. Keterbatasan	88
C. Saran	89

DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
Tabel 3.1	Kriteria Pengambilan Sampel.....	43
Tabel 4.1	Sampel Penelitian.....	55
Tabel 4.2	Tingkat Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial.....	56
Tabel 4.3	Statistik Deskriptif.....	58
Tabel 4.4	Uji Kolmogorov-Smirnov	60
Tabel 4.5	Uji Kolmogorov-Smirnov	61
Tabel 4.6	Uji Multikolinieritas	62
Tabel 4.7	Uji Heteroskedastisitas	63
Tabel 4.8	Tabel Model Regresi Panel	64
Tabel 4.9	Tabel <i>Model Summary</i>	66
Tabel 4.10	Tabel ANOVA	67
Tabel 4.11	Tabel <i>Coefficients</i>	68

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
Gambar 2.1	Proses Penyusunan APBD.....	24
Gambar 2.2	Kerangka Konseptual Penelitian.....	40

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap organisasi pasti memiliki tujuan yang hendak dicapai. Untuk mewujudkannya, diperlukan strategi-strategi dengan pertimbangan pasar eksternal, lingkungan teknologi, dan ekonomi. Salah satu bentuk dari implementasi ide dan strategi tersebut adalah melalui proses penganggaran. Anthony & Govindarajan (2005) mengemukakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Anggaran berfungsi sebagai bentuk penegakkan tanggung jawab manajemen dan pelaksanaan akuntabilitas eksternal. Dan hal tersebut juga tidak terkecuali pada organisasi sektor publik.

Pada organisasi sektor publik, anggaran erat kaitannya dengan akuntabilitas/pertanggungjawaban terhadap publik. Hyde (1992) menyatakan bahwa penganggaran pada sektor publik bersifat eklektik-multidimensional. Artinya, penganggaran sektor publik mencakup sifat yang secara umum seperti mencatat hasil kebijakan, merangkum prioritas kebijakan, tujuan program serta sasarannya; dan menggambarkan upaya layanan total pemerintah; serta pengukuran kinerja, dampak, dan efektivitas keseluruhan. Hal ini menjadi bukti bahwa anggaran sektor publik menjadi dasar kebutuhan bagi pemerintah dalam melakukan tugasnya untuk melayani masyarakat.

Kebutuhan akan anggaran sektor publik tersebut didasari karena sumberdaya yang terbatas, sedangkan kebutuhan masyarakat terus berkembang dan selalu meningkat. Oleh karena itu, pemerintah perlu membuat perencanaan

dalam penyusunan anggaran dengan membuat kerangka perencanaan pembangunan daerah dan rencana strategis daerah. Dokumen perencanaan tersebut nantinya dijabarkan dalam anggaran tahunan. Anggaran tahunan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut mencakup rancangan kegiatan dan pembiayaan untuk pengimplementasiannya, yang kemudian dituangkan dalam dokumen yang disebut Anggaran Pendapatan Belanja Daerah atau disingkat menjadi “APBD”.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah rancangan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan melalui peraturan daerah dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berorientasi pada tujuan kesejahteraan masyarakat dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah selama satu tahun dalam bentuk satuan moneter, yang disampaikan oleh pihak eksekutif setiap tahunnya dengan memberikan informasi rinci kepada publik dan legislatif (Mardiasmo, 2002). Namun, karena APBD disusun satu tahun sebelum pelaksanaannya, maka akan terjadi penyesuaian selama tahun berjalan.

Forrester *et al.* (1992) mengemukakan bahwa setelah anggaran ditetapkan, akan terjadi suatu perbedaan antara jumlah anggaran yang direncanakan dengan jumlah yang dibutuhkan selama anggaran tersebut dilaksanakan. Sebab dalam anggaran yang disusun pada suatu periode, tidak sepenuhnya dapat memenuhi atau menangkap kebutuhan organisasi. Hal ini dikarenakan anggaran disusun berdasarkan asumsi dan estimasi, jadi pelaksanaan anggaran yang telah ditetapkan tidak selalu berjalan lancar sesuai yang diharapkan, sehingga perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian berupa perubahan anggaran.

Di banyak kota, perubahan anggaran merupakan faktor umum dan penting dalam proses penganggaran (Forrester *et al.*, 1992). Perubahan anggaran

merupakan upaya pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana keuangannya agar sesuai dengan perkembangannya. Perkembangan tersebut dapat berakibat pada peningkatan anggaran pendapatan/penerimaan dan belanja/pengeluaran, dan begitu pula sebaliknya. Walaupun perubahan anggaran merupakan faktor umum dan pasti terjadi pada pemerintah daerah, perubahan anggaran sendiri memiliki masalah keagenan pada para pembuat kebijakan anggaran. Praktik perubahan anggaran menjadi sarana bagi legislatif dan eksekutif untuk saling menyesuaikan kepentingan masing-masing. Sehingga proses penganggaran maupun perubahan anggaran tidak selalu mencapai proses yang lebih rasional.

Proses penganggaran dan perubahan anggaran menjadi ajang adu *power* masing-masing pihak dalam menentukan arah, kebijakan, maupun strategi dalam proses penganggaran dan perubahan anggaran. Hal ini menyebabkan seringkali mengorbankan kepentingan publik. Selain itu, perubahan anggaran yang telah dilakukan tidak dijelaskan secara rinci dan tidak tercantum pada laporan keuangan pemerintah daerah. Sehingga masyarakat tidak mengetahui latar belakang terjadinya perubahan dalam setiap komponen APBD dan akibatnya masyarakat tidak dapat secara efektif mengontrol dan mengawasi pelaksanaan APBD. Sebab, proses pembahasan dan penetapan anggaran perubahan relatif tertutup dari pengamatan publik sehingga terdapat persoalan keagenan yang besar.

Perubahan pada setiap elemen APBD memiliki latar belakang yang berbeda, baik untuk perubahan anggaran pendapatan maupun perubahan anggaran belanja (Abdullah & Nazry, 2015). McCaffrey (1999) menyatakan bahwa dalam fungsi pengendalian, manajemen sering memberikan rekomendasi untuk melakukan perubahan anggaran pada proyek/kegiatan agar sesuai dengan

perkembangan di lapangan. Forrester *et al.* (1992) menyebutkan bahwa perubahan pada komponen belanja sering diartikan sebagai perubahan terpenting pada anggaran pemerintah dan sektor publik lainnya. Sebab, anggaran belanja merupakan parameter kualitas pelayanan publik yang dapat diberikan dan merupakan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Selain itu, karena masalah keagenan, anggaran belanja menjadi komponen yang diperhatikan oleh pihak eksekutif dan legislatif dalam menunjukkan *self interestnya*. Pihak eksekutif akan memanfaatkan perannya sebagai pihak yang memiliki informasi paling banyak seperti untuk mengusulkan anggaran yang lebih besar atau lebih kecil dari target (*budgetary slack*). Lain halnya dengan legislatif, legislatif memiliki *discretionary power* untuk mengusulkan, mengubah, atau menolak anggaran. Contohnya adalah ketika bantuan luar negeri ditujukan untuk peningkatan kualitas pendidikan, mereka akan menggeser alokasi dana yang sebelumnya sudah disiapkan untuk sektor pendidikan ke sektor lain. Namun, ketika bantuan tersebut ditujukan untuk mendukung investasi publik, mereka tetap mempertahankan alokasi dana yang telah disiapkan untuk investasi tersebut.

Hal yang sama juga diutarakan oleh Skoufias & Olivieri (2013), dalam hal ini komponen belanja bantuan sosial menjadi perhatian pihak legislatif dan eksekutif. Skoufias & Olivieri (2013) menyatakan bahwa alokasi anggaran untuk belanja bantuan sosial/hibah untuk masyarakat cenderung dialokasikan lebih utama untuk investasi jangka panjang (infrastruktur) yang bertujuan untuk kesetaraan standar kehidupan di perkotaan. Selain itu menurut Amran.dkk (2015) belanja bantuan sosial yang dialokasikan kepada masyarakat sering terdapat masalah karena ketidaksesuaian dengan prosedur penganggaran, tidak transparan

dalam proses perencanaan dan pembahasan antara eksekutif dan legislatif. Ketika sampai pada proses anggaran hendak disahkan, dana hibah dan bantuan sosial baru dimunculkan. Padahal belanja bantuan sosial berperan dalam menunjang keefektifan pelaksanaan kebijakan pemerintah untuk membantu perekonomian masyarakat.

Dilansir dari dkpd.sumbarprov.go.id, terjadi keterlambatan penetapan perda APBD karena masalah konflik kepentingan dalam pembahasan APBD terkait belanja bantuan sosial. DPRD selaku lembaga legislatif bersikeras meminta alokasi dana bansos-hibah sebagai dana aspirasi sebesar 2 Miliar rupiah per anggota yang disalurkan pada konstituen dalam berbagai program. Selain itu, pemerintah daerah sebagai eksekutif dinilai mementingkan ego pribadi/kelompok dengan tidak menampung program strategis dan prioritas SKPD. Program strategis tersebut seperti program Jaminan Kesehatan Nasional. Akibatnya Banggar DPRD dipaksa mencari alokasi anggaran untuk program prioritas tersebut, atau dengan kata lain program yang seharusnya dapat dialokasikan pada belanja bantuan sosial, harus dilakukan rasionalisasi belanja di SKPD. Perdebatan tersebut mengakibatkan alokasi belanja bantuan sosial untuk perseorangan dinolkan oleh DPRD dan kembali dianggarkan pada saat APBD Perubahan, hal ini dilakukan agar pengesahan dapat segera dilakukan. Dengan hal tersebut, tentunya perubahan APBD yang akan dilakukan dikemudian hari tidak sesuai dengan konsep ideal penganggaran, dan tidak memiliki perencanaan yang bagus.

Proses berkelanjutan dari pelaksanaan anggaran dan perubahan anggaran, terutama perubahan anggaran belanja bantuan sosial yang dilakukan oleh pemerintah daerah menghasilkan persetujuan anggaran, yang juga merupakan

hasil dari proses pengambilan keputusan manajemen. Hal ini menyebabkan perubahan pada komponen anggaran belanja, termasuk belanja bantuan sosial memiliki keterkaitan dengan beberapa variabel atau faktor yang mempunyai pengaruh atas proses dalam anggaran tersebut (Anessi-pessina *et.al*, 2012).

Penelitian ini merujuk pada riset-riset terdahulu yang telah melakukan studi terkait berbagai variabel yang mempengaruhi perubahan anggaran maupun perubahan anggaran belanja, diantaranya penelitian Anessi-pessina *et al.* (2012). Abdullah & Rona (2014), Purwanto (2016) , Junita & Abdullah (2016), dan Afrah *et al.*, (2018). Anesssi-Pessina *et al.* pada tahun 2012 melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi *re-budgeting*. *Re-budgeting* atau perubahan anggaran yang difokuskannya adalah perubahan anggaran belanja. Dalam penelitiannya, faktor yang mempengaruhi *re-budgeting* terdiri atas faktor internal dan eksternal. Faktor internal terdiri atas fitur organisasi dan kondisi keuangan pemerintah daerah. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas variabel politik, dan lingkungan sosioekonomi setempat. Hasilnya *re-budgeting* dipengaruhi oleh *degree of incrementalism* dalam proses penyusunan anggaran awal, selain itu juga faktor internal dan eksternal lainnya, seperti variabel politik, fitur organisasi, kondisi keuangan, dan lingkungan sosioekonomi setempat.

Hal serupa juga dilakukan oleh Purwanto A. pada 2016 yang meneliti tentang pengaruh kondisi keuangan dan politik terhadap perubahan anggaran pada pemerintah daerah di Indonesia. Sama halnya dengan Anessi-pessina *et al.*, (2012), perubahan anggaran yang difokuskan pada penelitian tersebut adalah perubahan anggaran belanja. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa variabel kondisi keuangan yang terdiri atas otonomi keuangan, akumulasi surplus, revisi

surplus dan kondisi politik yang diwakili oleh fragmentasi politik dan tahun sejak pemilu berpengaruh terhadap perubahan APBD kabupaten/kota di Indonesia.

Hampir serupa dengan itu, Afrah *et al.* (2018). Mereka melakukan penelitian tentang pengaruh varians anggaran terhadap perubahan anggaran dengan variabel ukuran legislatif sebagai pemoderasi, dan menyatakan bahwa varians pendapatan dan varians pengeluaran berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran belanja dengan diperkuat atau tidaknya oleh ukuran legislatif. Selain itu, Junita & Abdullah (2016) melakukan studi tentang pengaruh tekanan fiskal dan ukuran legislatif terhadap perubahan anggaran. Hasilnya, variabel ukuran legislatif memiliki pengaruh positif terhadap perubahan belanja, sedangkan tekanan fiskal memiliki pengaruh negatif.

Berbeda dari penelitian-penelitian di atas, Abdullah & Rona (2014) melalui penelitiannya, hanya melakukan studi terhadap faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran dengan fokus pada faktor internalnya saja. Faktor-faktor tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, dan Selisih Lebih Anggaran. Hasilnya Abdullah dan Rona (2014) membuktikan bahwa faktor internal tersebut berpengaruh terhadap perubahan belanja modal.

Penelitian ini menggunakan variabel-variabel yang mengacu pada penelitian Anessi-pessina *et al.* (2012), Abdullah & Rona (2014) dan Junita & Abdullah (2016). Fokus penelitian ini adalah pertama, penelitian ini mencoba untuk memperoleh bukti empiris mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Perubahan Belanja Bantuan Sosial. Sedangkan penelitian terdahulu lebih banyak menggunakan perubahan total belanja, belanja modal dan belanja barang jasa. Kedua, pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera yang digunakan sebagai objek

pengamatan, digunakan untuk menindaklanjuti saran penelitian terdahulu, yaitu dengan memperluas objek penelitian Junita & Abdullah (2016) dan Afrah et al., (2018), yang hanya melakukan studi pada salah satu provinsi di Pulau Sumatera. Ketiga, penelitian ini mencoba memfokuskan studi dengan menggunakan faktor-faktor internal pemerintah daerah yang mempengaruhi perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Sedangkan penelitian terdahulu lebih banyak menggabungkan faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal tersebut merujuk pada penelitian Anessi-pessina *et al.* (2012), Abdullah & Rona (2014) dan Junita & Abdullah (2016) yang merupakan faktor keuangan internal pemerintah daerah. Variabel yang peneliti gunakan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD), selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA), dan *fiscal stress*.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan sendiri yang diperoleh sesuai dengan peraturan daerah. PAD meliputi retribusi daerah, pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah (UU No.33 Tahun 2004). Hubungan antara pendapatan dan pengeluaran bersifat searah. Selain itu, logika penganggaran di Indonesia sendiri menggunakan *tax-spending hypothesis* (Abdullah dan Rona, 2014). Asumsinya bahwa jumlah target penerimaan (terdiri atas pendapatan dan penerimaan pembiayaan) akan menentukan target pengeluaran (terdiri atas belanja dan pengeluaran pembiayaan). Artinya perubahan anggaran pada komponen pendapatan dan penerimaan pembiayaan akan menyebabkan perubahan dalam anggaran belanja dan pengeluaran pembiayaan. Dalam penelitian Abdullah &

Rona (2014) ditemukan bahwa perubahan pada anggaran pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran belanja modal. Namun disisi lain, Marzalita dkk (2014) menemukan bahwa perubahan pada anggaran pendapatan asli daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap anggaran belanja, terutama perubahan belanja barang dan jasa.

Selanjutnya, menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) merupakan surplus dari realisasi anggaran penerimaan dan pengeluaran selama suatu periode anggaran. SiLPA dapat digunakan sebagai sumber pendapatan internal pemerintah daerah dan dapat dipergunakan untuk mendanai kegiatan pada tahun berjalan. Sisa anggaran tahun sebelumnya yang ditetapkan pada tahun anggaran berjalan biasanya tidak pasti atau masih dalam bentuk prakiraan. Hal ini terjadi disebabkan karena anggaran untuk tahun berjalan ditetapkan sebelum selesainya pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran tahun sebelumnya. Artinya, sisa anggaran tahun sebelumnya belum bisa ditentukan atau dipastikan, sehingga nantinya akan berbeda dengan jumlah sebenarnya. Karena perbedaan ini, penyesuaian atau perubahan anggaran perlu dilakukan bila angka pastinya diketahui. Namun secara khusus, besar perubahan pada anggaran SiLPA akan menentukan besar perubahan pada anggaran belanja pemerintah daerah. Hal ini didukung oleh penelitian terdahulu seperti Abdullah & Rona (2014) menyatakan bahwa perubahan yang terjadi pada SiLPA berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran belanja, khususnya belanja modal.

Kemudian, menurut Sang Made & Sukarsa (2016), tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pada pemerintah daerah

untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya dapat dikategorikan daerah tersebut mengalami *fiscal stress* (tekanan fiskal). Pada penelitian Junita & Abdullah (2016) yang menggunakan *fiscal stress* sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran belanja, menunjukkan bahwa *fiscal stress* yang tinggi dapat menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kemampuan yang rendah untuk menyesuaikan anggaran, sehingga perlu dilakukan perubahan anggaran (terutama belanja) untuk memenuhi kebutuhan semua daerah yang menjadi tanggung jawabnya.

Berangkat dari fenomena dan latar belakang di atas, maka perlu diteliti faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perubahan anggaran pada anggaran belanja bantuan sosial agar dapat terwujud secara efektif dan dapat meningkatkan kualitas anggaran pemerintah daerah sehingga memberikan manfaat bagi masyarakat. Di sisi lain, penelitian tentang perubahan anggaran khususnya anggaran belanja secara umum sebelumnya belum membuahkan hasil yang konsisten. Selain itu, penelitian dengan fokus perubahan anggaran belanja bantuan sosial juga masih jarang dilakukan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh anggaran pendapatan asli daerah, SiLPA, dan *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah daerah di Kabupaten/kota di Sumatera. Sehingga judul yang peneliti ajukan untuk penelitian ini adalah **“PENGARUH PAD, SiLPA, DAN FISCAL STRESS TERHADAP PERUBAHAN BELANJA BANTUAN SOSIAL (STUDI EMPIRIS PADA KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA TAHUN 2016-2019) ”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut.

1. Sejauh mana pendapatan asli daerah (PAD) dapat mempengaruhi perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera?
2. Sejauh mana SiLPA dapat mempengaruhi perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera?
3. Sejauh mana *fiscal stress* dapat mempengaruhi perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera .

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Menguji pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera.
2. Menguji pengaruh SiLPA terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera
3. Menguji pengaruh *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah kabupaten/kota di Sumatera

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, diantara manfaatnya yaitu :

- 1. Pemerintah sebagai penentu kebijakan**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah rujukan bagi para penentu kebijakan (eksekutif dan legislatif) pada saat proses perubahan anggaran, agar dapat membuat kebijakan yang minim kepentingan terhadap *self interest*-nya, sehingga dapat memberi masukan agar dapat lebih bijaksana dalam mengelola anggaran dan menentukan perubahan pada komponen-komponen anggaran.

2. Masyarakat sebagai pengguna informasi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai proses penganggaran yang ada, sehingga publik atau masyarakat dapat mengkritisi semua kegiatan yang dilakukan pemerintah terkait dengan perubahan anggaran dan penggunaan anggaran. Masyarakat dapat menyampaikan aspirasi tersebut melalui Musrenbang, jaring aspirasi publik oleh pemerintah, dan lainnya.

3. Peneliti selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai dasar untuk peneliti selanjutnya yang tertarik untuk meneliti mengenai perubahan anggaran pada pemerintah daerah.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. Kajian Teori

1. Teori Agensi

Jensen & Meckling (1976) menyatakan bahwa teori keagenan mengacu pada jenis hubungan keagenan di mana satu atau lebih (prinsipal) menyewa orang lain untuk melakukan beberapa jasa untuk kepentingan mereka dengan mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan tertentu kepada agen. Prinsip utama teori tersebut menunjukkan bahwa ada dua pihak yang mengadakan perjanjian atau kontrak, yaitu pihak yang memberikan wewenang atau kekuasaan (disebut prinsipal) dan pihak yang menerima wewenang (disebut agen).

Acuan utama penelitian ini adalah teori keagenan, yang dapat menjelaskan hubungan antara prinsipal dan agen pada proses penganggaran dan perubahan anggaran. Seperti yang dinyatakan oleh Lane (2003) bahwa hubungan keagenan umumnya mendasari prinsip-prinsip pada negara demokrasi modern. Salah satunya, hubungan keagenan identik dengan suatu keterkaitan di dalam sebuah kesepakatan yang dapat ditelusuri melalui proses penganggaran pada pemerintah (Moe, 1984).

Hubungan keagenan yang dijelaskan di atas tidak terbatas pada hubungan antara pemerintah dan rakyat semata, namun Moe (1984) mengungkapkan hubungan keagenan pada pemerintahan sebagai hubungan pendelegasian dapat mencakup masyarakat-legislatur, pemerintah-legislatur, legislatur-pemerintah, pengguna anggaran-menteri, pemerintah pusat-pemerintah daerah, dan pejabat-

pemberi layanan. Hubungan pendelegasian dalam hal ini terdapat empat ciri, yaitu 1) adanya hubungan prinsipal dan agen, 2) memungkinkan terjadi konflik kepentingan, 3) adanya asimetri informasi, 4) masalah keagenan dapat dikurangi dengan adanya prinsipal.

Dalam konteks penganggaran, proses penganggaran syarat dengan muatan kepentingan eksekutif maupun legislatif itu sendiri. Eksekutif sebagai agen lebih mengetahui kondisi faktual yang terjadi di lapangan sehingga memiliki keunggulan pada penguasaan informasi dibanding legislatif. Pada kondisi asimetri informasi ini, eksekutif akan memanfaatkan perannya seperti untuk mengusulkan anggaran yang lebih besar atau lebih kecil dari target (*budgetary slack*). Hal ini terjadi karena eksekutif menginginkan posisi yang aman dan nyaman dalam melaksanakan tugasnya. Lain halnya dengan legislatif sebagai prinsipal, legislatif memiliki hak untuk mengusulkan, mengubah, atau menolak anggaran. Legislatif memiliki *discretionary power* yang dapat mengusulkan kebijakan yang sulit ditolak oleh eksekutif. Perilaku ini terkait dengan tingginya *self-interest* pada legislatif yang akan memberikan keuntungan bagi politisi (Keefer & Khemani, 2004).

Menurut Halim (2006), dari perspektif teori keagenan, menyatakan bahwa perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu bentuk kontrak antara prinsipal (legislatif) dan agen (eksekutif). Dimana sebelum penyusunan APBD, eksekutif dan legislatif membuat kesepakatan tentang arah Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan prioritas anggaran. Setelah itu diserahkan kepada legislatif untuk nantinya dipelajari dan dibahas sebelum dikeluarkan perda. Kontrak antara eksekutif dan legislatif ini menjadi

alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran eksekutif. Namun akibat hal ini eksekutif mengalami tekanan yang besar (Abdullah & Asmara, 2006), termasuk dalam proses perubahan anggaran.

Pada proses perubahan anggaran, pengamatan publik terhadap proses tersebut tidak sekuat dalam penyusunan anggaran awal (Abdullah & Nazry, 2015). Sebab pada proses perubahan anggaran tidak ada mekanisme partisipasi publik secara langsung sepertihalnya pada penganggaran awal. Selain itu, pembahasan dan waktu sosialisasi yang dilakukan oleh legislatif pada perubahan anggaran juga relatif singkat (Abdullah & Rona, 2014).

2. Anggaran Sektor Publik

a. Pengertian Anggaran Sektor Publik

Pada konsep umum anggaran, Anthony & Govindarajan (2005) mengemukakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi. Anggaran disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit moneter dan merupakan hasil yang diperoleh setelah menyelesaikan tugas perencanaan yang menunjukkan suatu proses, sejak dari tahap persiapan yang diperlukan, penyusunan rencana, pengumpulan berbagai data dan informasi yang perlu dan akhirnya tahap pengawasan.

Konsep tersebut tidak jauh berbeda dengan konsep penganggaran sektor publik. Freeman (2003) dalam Deddi (2008), mengemukakan anggaran sektor publik adalah suatu proses yang dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi yang tidak terbatas, yang berisi rancangan

kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter.

Anggaran sektor publik menjadi sebuah instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik dengan tahapan yang cukup rumit dan syarat dengan nuansa politik yang tinggi (Mardiasmo, 2002). Hal ini menjadi pembeda dengan anggaran sektor swasta, dimana anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup oleh publik dan relatif kecil nuansa politiknya. Meski begitu, anggaran sektor publik secara umum memberikan informasi yang sama seperti anggaran sektor swasta, yaitu informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang. Dan secara singkat, merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan :

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

b. Fungsi Anggaran Sektor Publik

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

1. Anggaran sebagai alat perenanaan
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal
4. Anggaran sebagai alat politik
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

6. Anggaran sebagai alat penilaian kerja
7. Anggaran sebagai alat motivasi
8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

c. Tujuan Anggaran Sektor Publik

Menurut Bastian (2010), tujuan anggaran sektor publik dapat dirumuskan sebagai alat perencanaan, alat kontrol, dan alat evaluasi.

a. Alat perencanaan

Anggaran digunakan untuk mengetahui keinginan pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan memanfaatkan sumber daya dan dana yang ada untuk mendukung kegiatan pembangunan jangka panjang dalam bentuk anggaran tahunan.

b. Alat kontrol

Anggaran digunakan sebagai alat kontrol yang efektif, dan aktivitas yang melekat harus dilaksanakan di dalam organisasi untuk melanjutkan aktivitas.

c. Alat evaluasi

Kinerja setiap kegiatan dapat diukur dan dievaluasi secara berkala atau insidentif, yaitu:

- (1) Apakah telah sesuai dengan rencana kegiatan anggaran?
- (2) Apakah tidak melanggar regulasi?
- (3) Apakah tugas telah diselesaikan secara efektif berdasarkan perbandingan yang serupa?

d. Prinsip-prinsip Anggaran Sektor Publik

Secara tradisional, prinsip penganggaran yang terkenal adalah “*The Three Es*”, atau dikenal dengan Ekonomis, Efisien, dan Efektif yang dikemukakan oleh Jones & Penlebury dalam Bastian (2010). Ia menjelaskan bahwa pada istilah ekonomis, berkaitan dengan input; efektifitas hanya berkaitan dengan output; sedangkan efisiensi adalah kaitan antara output dan input. Dengan demikian prinsip-prinsip penganggaran terlihat sangat terkait dengan prinsip akuntansi sektor publik. Secara rinci, Mardiasmo (2002) menjelaskan prinsip-prinsip anggaran sektor publik sebagai berikut.

1. Otorisasi oleh legislatif, sebelum anggaran dibelanjakan, eksekutif memerlukan otorisasi dari legislatif terlebih dahulu.
2. Komprehensif, artinya semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah harus jelas pada anggaran. Oleh sebab itu, adanya dana *non-budgetair* pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat kognitif.
3. Keutuhan Anggaran, artinya seluruh komponen penerimaan maupun pengeluaran harus terintegrasi pada dana umum.
4. *Nondiscretionary appropriation*, jumlah yang disetujui oleh dewan legislatif harus termanfaatkan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
5. Periodik, artinya anggaran bersifat tahunan maupun multi tahunan.
6. Akurat, hal ini berarti pada perkiraan biaya semestinya tidak terdapat cadangan yang dapat menjadi peluang pemborosan atau inefisiensi anggaran serta *slack*.
7. Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami dan tidak membingungkan.

8. Diketahui publik, anggaran mesti diinformasikan kepada masyarakat luas.

e. Sistem Penganggaran Sektor Publik

Menurut (Nordiawan & Hertianti, 2012) terdapat 4 (empat) metode anggaran, yaitu:

1. Metode tradisional

Metode tradisional adalah metode yang memusatkan pada dari mana dana berasal dan bagaimana penggunaan dana tersebut. Ciri khas dari metode ini ialah disusun sesuai dengan daftar pengeluaran yang akan dijalankan organisasi, sehingga nantinya terlihat seperti daftar item pengeluaran organisasi, dan biasanya bersifat *incremental*, yaitu anggaran pada setiap jenis dan jumlah biaya dalam periode anggaran tertentu, ditentukan dengan persentase peningkatan tertentu dari tiap jenis dan jumlah biaya yang sama pada tahun anggaran sebelumnya.

2. Metode kinerja

Metode ini diperkenalkan sebagai reaksi untuk mengatasi berbagai kelemahan dalam metode penganggaran tradisional, terutama terhadap masalah kurangnya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam tujuan pencapaian pelayanan publik. Oleh karena itu, ketika mengadopsi metode anggaran kinerja, organisasi akan lebih memperhatikan semua aspek pencapaian kinerja, bukan sekedar efisiensi biaya.

3. Pendekatan Sistem Perencanaan, Program, dan Anggaran Terpadu (*Planing, Programming, and Budgeting System-PPBS*)

Metode PPBS adalah upaya sistematis yang menunjukkan integrasi antara perencanaan, pemrograman, dan penganggaran yang didalamnya

terdapat identifikasi tujuan organisasi serta masalah yang ada. Ciri khas metode ini adalah perumusan dilakukan dalam bentuk program, atau kegiatan berdasarkan visi, tugas dan tujuan yang tertuang dalam dokumen perencanaan. PPBS merupakan bagian tak terpisahkan dari tahapan *planning*, indikator kinerja disusun dan dikembangkan secara terintegrasi berdasarkan sasaran strategis yang tertuang dalam dokumen perencanaan.

4. Metode *Zero Based Budgeting*

Sistem penganggaran pada metode pada ZBB ini didasarkan pada perkiraan kegiatan atau program, bukan kegiatan atau program yang dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya tidak dapat dilanjutkan secara otomatis. Dengan mempertimbangkan kontribusi untuk tujuan organisasi, setiap aktifitas harus dievaluasi setiap tahun untuk menentukan bagaimana keterlaksanaan dari aktifitas tersebut.

3. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

a. Pengertian APBD

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 1 dan Pasal 32 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan melalui peraturan daerah. APBD pada dasarnya merupakan alat kebijakan pemerintah yang dapat digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. APBD mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan sumber kekayaan yang dimiliki suatu daerah.

b. Fungsi APBD

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 disebutkan bahwa APBD memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi perencanaan, memiliki arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman dalam pengelolaan rencana kegiatan tahun tersebut.
- b. Fungsi pengawasan, menyatakan bahwa anggaran daerah menjadi pedoman dalam menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah memenuhi persyaratan yang ditentukan.
- c. Fungsi alokasi, berarti bahwa anggaran daerah harus digunakan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas ekonomi.
- d. Fungsi distribusi, berarti kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- e. Fungsi stabilitas adalah anggaran pemerintah daerah digunakan sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan perimbangan dasar perekonomian daerah atau pemanfaatan surplus.

c. Struktur APBD

Berdasarkan jenisnya, struktur APBD dapat dibedakan menjadi beberapa kategori sebagai berikut:

1. Pendapatan daerah

Menurut Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa pendapatan daerah merupakan hak pemerintah yang diakui sebagai pelengkap nilai kekayaan

bersih. Pendapatan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

a. Pendapatan Asli Daerah

PAD merupakan pendapatan yang dipungut dan bersumber dari daerah itu sendiri seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

b. Dana perimbangan

Dana perimbangan adalah penerimaan daerah yang berasal dari transfer dana dari pemerintah pusat dalam rangka penyuksesan otonomi daerah. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana otonomi khusus dan dana penyesuaian.

c. Lain-lain Pendapatan yang Sah

Lain-lain pendapatan yang sah berasal dari hibah, dana darurat, pendapatan dari dana bagi hasil provinsi, dana penyesuaian, dan dana otonomi khusus, serta bantuan keuangan dari pemerintah lain yang merupakan pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer (dana perimbangan).

2. Belanja Daerah

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah dan diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Berdasarkan Permendagri Nomor 59 tahun 2007, belanja daerah dibagi menjadi dua komponen utama:

a. Belanja tidak langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja dalam anggaran yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung meliputi belanja pegawai, bunga, subsidi, subsidi, bantuan sosial, biaya bagi hasil, bantuan keuangan dan pengeluaran tak terduga. Dalam hal ini, belanja pegawai adalah gaji dan tunjangan, serta pendapatan lain yang diberikan kepada pegawai dan pejabat daerah (termasuk pimpinan dan anggota DPRD).

b. Belanja langsung

Belanja langsung adalah belanja anggaran yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung meliputi belanja pegawai, belanja barang/jasa, dan belanja modal.

3. Pembiayaan

Pembiayaan adalah penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali dan atau penerimaan dan atau pengeluaran yang berkaitan dengan kekayaan daerah yang terpisah, digunakan untuk menutupi defisit belanja tahunan terkait.

d. Proses Penyusunan APBD

Menurut Mardiasmo (2002) anggaran yang direpresentasikan setiap tahun oleh eksekutif, memberi informasi rinci kepada legislatif dan masyarakat tentang program-program apa yang direncanakan dan bagaimana program-program tersebut dibiayai oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan rakyat Penyusunan dan pelaksanaan anggaran tahunan merupakan rangkaian dari proses anggaran

itu sendiri. Deddi (2008) mengemukakan subproses dalam penyusunan anggaran dalam APBD adalah sebagai berikut.

a. Penyusunan kebijakan umum APBD

Proses penyusunan kebijakan umum APBD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan.

b. Penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara

PPAS merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerja yang akan dijalankan tiap elemen pada tahun anggaran, dimana program kerja tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi, dan strategi dari pemerintah daerah.

c. Penyiapan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD

Surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA SKPD merupakan dokumen yang sangat penting bagi SKPD sebelum menyusun RKA.

d. Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD

RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penanggungjawab yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program, dan kegiatan SKPD, serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

e. Penyiapan rencana kerja dan anggaran SKPD

Dokumen sumber utama dalam penyiapan Raperda APBD adalah RKA SKPD.

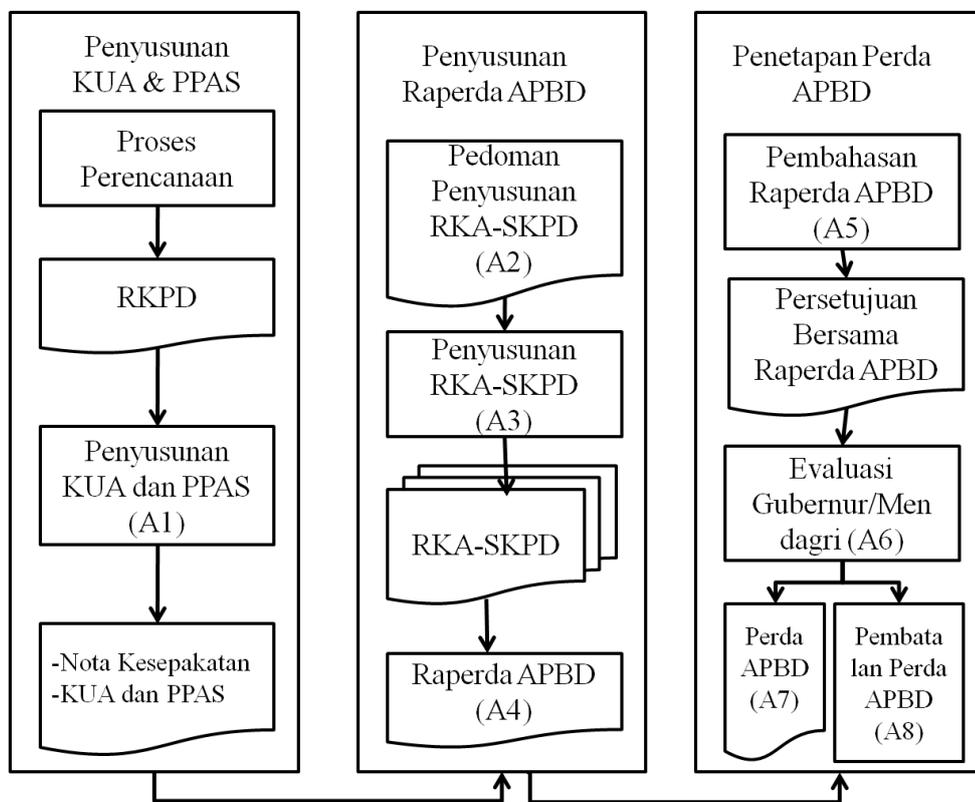
f. Evaluasi rancangan peraturan daerah APBD

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

Lebih jelasnya tentang proses penyusunan anggaran dapat dilihat dari gambar berikut.

Gambar 2.1

Proses Penyusunan APBD



4. Perubahan Anggaran

Perubahan anggaran merupakan sebagai upaya pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana keuangannya dengan perkembangan yang ada. Perkembangan semacam ini dapat berdampak pada peningkatan anggaran penerimaan maupun pengeluaran, begitupun sebaliknya. Berdasarkan Peraturan

Menteri Keuangan Nomor 15 Tahun 2016, perubahan anggaran meliputi: a) perubahan rincian anggaran akibat kenaikan atau penurunan pagu anggaran; b) perubahan anggaran dan atau pergeseran dengan pagu anggaran tetap; dan atau c) Perubahan/ralat karena kesalahan administrasi. Selain itu, dalam keadaan darurat, pemerintah daerah juga dapat melakukan pengeluaran untuk membiayai kegiatan yang tidak/belum tersedia anggaran, yang kemudian diusulkan dalam rancangan anggaran perubahan dan atau disampaikan dalam Laporan Anggaran Realisasi tahun berjalan untuk pelaksanaan yang harus diatur dalam peraturan daerah tentang rencana anggaran dan perubahan.

Pada perubahan APBD, berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD tahun anggaran yang bersangkutan dapat dilakukan perubahan jika terjadi situasi sebagai berikut:

- a) perkembangannya tidak cocok dengan asumsi kebijakan APBD secara umum; Seperti tidak tercapainya estimasi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, dan penggunaan biaya yang awalnya ditetapkan di dalam KUA;
- b) kondisi yang menyebabkan perlunya dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar jenis belanja, dan antar kegiatan;
- c) kondisi yang menyebabkan saldo anggaran tahun lalu digunakan untuk tahun berjalan; seperti pembayaran bunga dan pokok utang yang melebihi anggaran yang tersedia, pelunasan seluruh kewajiban bunga dan pokok utang, pendanaan kenaikan gaji tunjangan pegawai, dan pendanaan kegiatan lanjutan sesuai ketentuan peraturan yang berlaku.

d) keadaan darurat; keadaan darurat yang dimaksud yang memenuhi kriteria adalah yang bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah daerah yang tidak dapat diprediksi sebelumnya, tidak diharapkan terjadi secara berulang, dan berada diluar kendali pemerintah daerah.

e) keadaan luar biasa; keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% .

5. Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial

Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD menyatakan bahwa bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Secara umum, Forrester *et al.*, (1992) menyebutkan bahwa perubahan pada komponen belanja sering diartikan sebagai perubahan paling penting dalam penganggaran pemerintah dan sektor publik lainnya dan merupakan sebuah keharusan untuk dilakukan karena sebelumnya telah terjadi pengeluaran yang mendahului anggaran (Abdullah & Nazry, 2015). Hal tersebut juga termasuk pada perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Perubahan anggaran belanja bantuan sosial adalah upaya dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menyesuaikan anggaran belanja bantuan sosial sesuai dengan kebutuhan atau prioritas daerah.

6. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

a. Pengertian PAD

Salah satu tujuan penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal kepada pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan daerah itu sendiri atau Pendapatan Asli Daerah (PAD). Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, PAD (Pendapatan Asli Daerah) merupakan pendapatan yang diperoleh oleh daerah dan dipungut sesuai dengan peraturan daerah.

b. Jenis-jenis PAD

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, undang-undang tersebut menjelaskan bahwa pendapatan asli daerah meliputi:

a. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah kontribusi wajib atas daerah yang terhutang oleh perseorangan atau badan yang bersifat memaksa dan diberlakukan sesuai dengan undang-undang, tidak mendapat kontraprestasi secara langsung, namun dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan kemakmuran masyarakat di daerah itu sendiri. Pajak daerah diklasifikasikan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2009 tentang objek, subjek, dasar pengenaan pajak dan pengaturan tarif dari pajak daerah yang berlaku sebelum/setelah berlakunya UU no. 34 tahun 2000 adalah sebagai berikut:

1. Pajak daerah tingkat I (provinsi), terdiri atas :
 - a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air.
 - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air.
 - c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
 - d. Pajak atas eksploitasi dan pemanfaatan air tanah dan air permukaan.
2. Pajak daerah tingkat II (daerah/kota), meliputi: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan Kelas C dan Pajak Parkir.

b. Retribusi Daerah

Retribusi daerah menurut UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin tertentu yang diberikan atau disediakan secara khusus oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang atau badan. Sumber penerimaan dari kabupaten atau kota antara lain: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan atau kebersihan, retribusi penggantian cetak kartu penduduk dan akte sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi parkir ditepi jalan umum, retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi terminal, retribusi pasar, retribusi rumah potong hewan, retribusi tempat rekreasi, retribusi penjualan produksi usaha daerah, retribusi izin mendirikan bangunan dan retribusi izin gangguan.

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang diperoleh dari hasil pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan

tersebut antara lain: bagi hasil badan usaha milik daerah, bagi hasil lembaga keuangan perbankan, bagi hasil lembaga keuangan bukan bank, dan bagi hasil ekuitas atau investasi. Bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan penghasilan yang berupa bagian laba BUMD, termasuk laba bank pembangunan daerah dan bagian laba BUMD lainnya.

d. Lain-lain PAD yang Sah

Lain-lain PAD yang sah adalah penerimaan daerah yang bersumber dari pendapatan lain-lain yang menjadi milik pemerintah daerah. Jenis pendapatan ini meliputi hasil penjualan aset tetap daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, dan penerimaan ganti rugi atas kerugian atau kehilangan kekayaan daerah, serta keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

c. Perubahan pada Anggaran Pendapatan Asli Daerah

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah terdiri atas tiga komponen, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Anggaran atas komponen-komponen tersebut disusun setahun sebelum pelaksanaan anggaran tersebut dilakukan. Oleh karena itu, ketidakpastian yang terjadi perlu diantisipasi melalui penyesuaian pada masing-masing komponen anggaran melalui perubahan anggaran.

Target-target pendapatan yang ada pada APBD awal menggunakan asumsi tentang potensi pendapatan baik di daerah maupun pusat. Asumsi-asumsi tersebut dapat dilakukan perubahan karena adanya kebijakan dalam

pengelolaan keuangan yang berubah. Artinya, setiap pemerintah daerah memiliki kuasa dalam melakukan perubahan anggaran pada komponen pendapatannya, termasuk pada anggaran PAD. Abdullah (2013) dalam Abdullah & Rona (2014) menyatakan perubahan anggaran pada komponen pendapatan dapat terjadi karena beberapa sebab, yaitu (a) terdapat sumber penerimaan baru pada saat penyusunan anggaran awal yang tidak diprediksi, (b) terdapat perubahan kebijakan terkait pajak dan retribusi daerah, (c) adanya penyesuaian atas target berdasarkan perkembangan terkini.

7. Selisih Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA)

a. Pengertian SiLPA

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran adalah selisih lebih penerimaan dan pengeluaran yang direalisasikan selama suatu periode anggaran. Selain itu, pada Pasal 137 s.d 153, SiLPA tahun sebelumnya merupakan penerimaan pembiayaan yang digunakan untuk menutupi defisit anggaran apabila realisasi pendapatan lebih kecil daripada realisasi belanja, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan atas beban belanja langsung dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran belum diselesaikan.

Nellyanti *et al.* (2016) juga mengemukakan bahwa SiLPA merupakan penerimaan tahun sebelumnya yang berasal dari realisasi Sisa Lebih Pembiayaan (SILPA) tahun sebelumnya yang merupakan salah satu objek perubahan anggaran pada tahun tersebut, khususnya penyesuaian belanja. Jumlah SiLPA yang diakui pada saat penyusunan APBD masih

dapat diperkirakan karena a) pada akhir tahun anggaran sebelumnya belum semua pertanggungjawaban disampaikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ke Bendahara Umum Daerah (BUD), dan b) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) belum melaporkan bahwa jumlah SiLPA sesuai dengan yang sesungguhnya (Abdullah & Nadirsyah, 2014).

b. Perubahan pada Anggaran SiLPA

Angka SiLPA merupakan salah satu faktor yang menggambarkan bagaimana pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi pengeluaran. Semakin besar SiLPA, menunjukkan penganggaran yang kurang cermat (perencanaan yang buruk) atau pelaksanaan anggaran yang buruk. Oleh karena itu, SiLPA menjadi salah satu sumber penerimaan yang didapatkan di awal tahun berjalan akibat tidak terserapnya anggaran secara penuh. Namun, karena jumlah SiLPA pada tahun berjalan belum dapat diketahui, maka jumlah SiLPA yang dianggarkan masih bersifat taksiran atau estimasi. Dan setelah laporan keuangan pemerintah daerah selesai diaudit oleh BPK, maka jumlah SiLPA yang sesungguhnya dapat diketahui. Selisih atau varians antara SiLPA pada APBD dengan SiLPA dalam LRA pada laporan keuangan pemerintah daerah menjadi salah satu bahan pemerintah untuk dapat melakukan perubahan anggaran.

8. *Fiscal Stress*

Lahirnya otonomi daerah tahun 2001 memiliki dua persepsi, yaitu memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah, namun disisi lain memberikan implikasi tanggungjawab yang lebih besar bagi pemerintah

daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kemandirian untuk mengelola dan mengatur rumah tangga sendiri akan terwujud dengan baik apabila terdapat dukungan publik. Otonomi daerah dilaksanakan pada saat daerah mempunyai tingkat kesiapan yang berbeda, baik dari segi sumberdaya maupun kemampuan manajerial daerah. Adi (2005) menunjukkan adanya disparitas fiskal yang tinggi antardaerah ketika memasuki era otonomi.

Ada beberapa daerah yang tergolong sebagai daerah yang beruntung karena memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, yang berasal dari pajak, retribusi daerah, maupun ketersediaan sumberdaya alam yang memadai yang dapat dijadikan sumber penerimaan daerah. Hal ini berarti pendapatan asli daerah tersebut cukup tinggi sehingga kebutuhan daerah tersebut dapat terpenuhi dan ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan dapat dibatasi. Namun disisi lain, bagi beberapa daerah, otonomi bisa jadi menimbulkan persoalan sendiri mengingat adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Daerah mengalami peningkatan tekanan fiskal (*fiscal stress*) yang lebih tinggi dibanding era sebelum otonomi.

Menurut Sang Made & Sukarsa (2016), tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pada pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya dapat dikategorikan daerah tersebut mengalami *fiscal stress* (tekanan fiskal). Daerah-daerah yang tidak memiliki tingkat kesiapan memasuki era otonomi bisa mengalami tekanan fiskal yang tinggi karena adanya tuntutan peningkatan kemandirian yang ditunjukkan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang

ada. Daerah dituntut untuk mengoptimalkan setiap potensi maupun kapasitas fiskalnya dalam rangka untuk mengurangi tingkat ketergantungan terhadap dana dari pemerintah pusat (Adi, 2005).

Shamsub & Akoto (2004) mengelompokkan penyebab timbulnya *fiscal stress* ke dalam 3 kelompok, yaitu :

1. Menekankan bahwa peran siklus ekonomi dapat menyebabkan *fiscal stress*. Penyebab utama terjadinya *fiscal stress* adalah kondisi ekonomi seperti pertumbuhan yang menurun dan resesi.
2. Menekankan bahwa ketiadaan perangsang bisnis dan kemunduran industri sebagai penyebab utama timbulnya *fiscal stress*. Kemunduran industri menjadikan berkurangnya hasil pajak tetapi pelayanan jasa meningkat, hal ini menyebabkan terjadi *fiscal stress*.
3. Menerangkan *fiscal stress* sebagai fungsi politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol. Shamsub & Akoto (2004) menunjukkan sebagian dari peran ketidakefisienan birokrasi, korupsi, gaji yang tinggi untuk pegawai, dan tingginya belanja untuk kesejahteraan sebagai penyebab *fiscal stress*.

B. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Riset-riset terdahulu telah menemukan berbagai variabel yang mempengaruhi perubahan anggaran, diantaranya penelitian Anessi-pessina *et al.*, (2012). Dalam penelitian Anessi-pessina *et al.*, (2012), faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran terdiri atas faktor internal dan eksternal. Faktor internal terdiri atas fitur organisasi dan kondisi keuangan pemerintah daerah. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas variabel politik, dan lingkungan sosioekonomi

setempat. Hasilnya *re-budgeting* atau perubahan anggaran sangat dipengaruhi oleh *degree of incrementalism* dalam proses penyusunan anggaran awal, serta faktor penentu internal dan eksternal, seperti variabel politik, fitur organisasi, kondisi keuangan, dan lingkungan sosioekonomi setempat.

Hal serupa juga dilakukan oleh Purwanto (2016) yang meneliti tentang pengaruh kondisi keuangan dan politik terhadap perubahan anggaran pada pemerintah daerah di Indonesia. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa variabel kondisi keuangan yang diwakili oleh otonomi keuangan, akumulasi surplus, revisi surplus dan kondisi politik yang diwakili oleh fragmentasi politik dan tahun sejak pemilu berpengaruh terhadap perubahan perubahan APBD kabupaten/kota di Indonesia. Hampir serupa dengan itu, Afrah *et al.*, (2018), mereka melakukan penelitian tentang pengaruh varians anggaran terhadap perubahan anggaran dan menyatakan bahwa varians pendapatan dan varians pengeluaran berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran belanja. Varians pendapatan adalah keakuratan dalam penentuan target pendapatan, sedangkan varians pengeluaran adalah keakuratan perhitungan atas kebutuhan sumber daya untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah dan pelayanan publik.

Selain itu, Junita & Abdullah (2016) melakukan studi tentang pengaruh tekanan fiskal dan ukuran legislatif terhadap perubahan anggaran pada kabupaten/kota di Sumatera. Hasilnya, variabel ukuran legislatif memiliki pengaruh positif terhadap perubahan belanja, sedangkan tekanan fiskal memiliki pengaruh negatif. Namun secara simultan, variabel ukuran legislative dan tekanan fiskal memiliki pengaruh terhadap perubahan belanja pada pemerintah daerah Sumatera Utara.

Berbeda dari penelitian-penelitian di atas, Abdullah & Rona (2014) melalui penelitiannya, hanya melakukan studi terhadap faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran dengan fokus pada faktor internalnya saja. Faktor-faktor tersebut adalah Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, dan Selisih Lebih Anggaran. Hasilnya Abdullah & Rona (2014) membuktikan bahwa faktor internal tersebut berpengaruh terhadap perubahan belanja modal.

C. Pengembangan Hipotesis

1. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, PAD (Pendapatan Asli Daerah) merupakan pendapatan yang diperoleh oleh daerah dan dipungut sesuai dengan peraturan daerah. Besaran pendapatan akan sangat menentukan besar alokasi belanja pada anggaran APBD. Hal ini dikarenakan logika penyusunan anggaran di Indonesia menggunakan *tax-spending hypothesis*, yang berarti bahwa besaran anggaran penerimaan akan menentukan besaran anggaran belanja.

Abdullah (2012) juga menyatakan bahwa perubahan pada anggaran pendapatan khususnya PAD memiliki masalah keagenan. Ia menyebutkan bahwa pihak prinsipal atau legislatif memiliki perilaku oportunistik untuk mengusulkan perubahan anggaran PAD untuk mempengaruhi besaran anggaran belanja yang diusulkan pada pembahasan rancangan perda PAPBD. Hal ini tidak lain dimanfaatkan oleh mereka dalam rangka pemenuhan *self-*

interest anggota legislatif. Selain itu, pihak eksekutif sebagai agen pun tidak lepas dari perilaku oportunistik ini. Sebagai pihak yang paling mengetahui informasi dan fakta dilapangan, pihak eksekutif memiliki kecenderungan untuk melakukan *budgetary slack* untuk kemudian pada saat terjadi perubahan anggaran dilakukan pergeseran. Pergeseran ini berhubungan dengan *self-interest* yang melatarinya.

Abdullah & Rona (2014) mengemukakan bahwa perubahan yang terjadi pada anggaran PAD dapat disebabkan oleh beberapa kondisi. Salah satunya, jika target PAD *underestimated* dalam APBD awal, maka dapat “dinaikkan” dalam APBD perubahan untuk kemudian dijadikan dasar pengalokasian pengeluaran baru untuk belanja kegiatan dalam APBD perubahan.

Perubahan pada anggaran PAD dapat menyebabkan perubahan pada jenis belanja lainnya. Hal ini diperkuat oleh beberapa hasil penelitian, seperti Abdullah & Nazry (2015) serta Amran, dkk (2015) yang menyatakan bahwa perubahan anggaran pendapatan memiliki pengaruh terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Artinya ketika pemerintah daerah melakukan perubahan kenaikan atas anggaran PAD, maka kenaikan perubahan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah daerah juga akan dilakukan. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H1 : Perubahan anggaran pendapatan asli daerah berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah daerah kota/kabupaten di Sumatera

2. Pengaruh Selisih Lebih Perhitungan Anggaran terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial

Sistem penganggaran pada pemerintah Indonesia saat ini menggunakan basis kinerja atau menganut konsep surplus-defisit (Abdullah & Nazry, 2015). Jadi ketika besaran pendapatan lebih tinggi dari belanja maka akan disebut surplus, sebaliknya jika besaran belanja lebih tinggi dari pendapatan maka akan disebut defisit. Dalam APBD, surplus yang dimaksud disebut SILPA (Selisih Lebih Pembiayaan Anggaran). SILPA akan digunakan untuk pemenuhan kewajiban atau diskresi dalam pengeluaran pembiayaan, seperti pembayaran pokok pinjaman dan investasi, dan ketika terjadi defisit maka pemerintah harus mencari sumber pendanaan tambahan dari penerimaan pembiayaan, salah satunya dengan menggunakan SiLPA (Selisih Lebih Perhitungan Anggaran).

SiLPA tahun berjalan (sebagai komponen penerimaan pembiayaan) merupakan realisasi SILPA (Sisa Lebih Pembiayaan) tahun sebelumnya. Artinya, SiLPA merupakan penerimaan yang secara otomatis diterima pada awal tahun berjalan sebagai akibat dana pada tahun sebelumnya tidak habis dibelanjakan (Abdullah & Rona, 2014).

Namun, karena jumlah SILPA pada tahun berjalan belum dapat diketahui, maka jumlah SiLPA yang dianggarkan masih bersifat taksiran atau estimasi. Dan setelah laporan keuangan pemerintah daerah selesai diaudit oleh BPK, maka jumlah SiLPA yang sesungguhnya dapat diketahui. Selisih atau varians antara anggaran SiLPA pada APBD dengan SILPA dalam LRA pada laporan keuangan pemerintah daerah menjadi salah satu bahan pemerintah untuk dapat melakukan perubahan anggaran, termasuk perubahan anggaran belanja.

Abdullah & Rona (2014) menyatakan bahwa perubahan sisa anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja khususnya pada belanja modal. Pemerintah daerah yang memiliki nilai perubahan SiLPA yang besar akan meningkatkan perubahan anggaran belanja modal pada pertengahan tahun untuk memaksimalkan anggaran berlebih tersebut. Dan sebagian besar SiLPA disumbangkan ke pos belanja dalam rangka pembangunan infrastruktur, pengadaan aset, dan sebagainya.

Pada saat penganggaran, angka SiLPA akan diestimasi untuk “dipindahkan” ke tahun anggaran berikutnya sebagai komponen penerimaan pembiayaan, yang secara tidak langsung akan menyesuaikan dengan perubahan alokasi belanja pada saat terjadinya perubahan anggaran. Ketika pemerintah mampu mengandalkan SiLPA untuk membiayai hutang/kewajibannya maka pengalokasian anggaran untuk belanja juga akan lebih maksimal, termasuk pada anggaran belanja bantuan sosial. Artinya ketika pemerintah daerah melakukan perubahan kenaikan atas anggaran SiLPA, maka kenaikan perubahan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah daerah juga akan dilakukan. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H2 : Perubahan anggaran SiLPA berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah daerah kota/kabupaten di Sumatera.

3. Pengaruh *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Anggaran Belanja Bantuan Sosial

Menurut Sang Made & Sukarsa (2016), tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pada pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya dapat dikategorikan daerah tersebut mengalami *fiscal stress* (tekanan fiskal). *Fiscal stress* yang tinggi dapat menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kemampuan yang rendah untuk menyesuaikan anggaran, sehingga perlu dilakukan perubahan anggaran (terutama belanja) untuk memenuhi kebutuhan semua daerah yang menjadi tanggung jawabnya.

Jadi ketika pemerintah mengalami kondisi tekanan fiskal, yang diukur melalui dengan rendahnya rasio pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah, pemerintah akan melakukan penyesuaian dengan melakukan pembatasan pada komponen belanja. Hal ini juga termasuk pada pembatasan alokasi anggaran belanja bantuan sosial kepada masyarakat. Sehingga ketika semakin tinggi tingkat *fiscal stress*, maka perubahan kenaikan anggaran belanja bantuan sosial yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah semakin kecil. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut.

H3 : *Fiscal Stress* berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah daerah kota/kabupaten di Sumatera

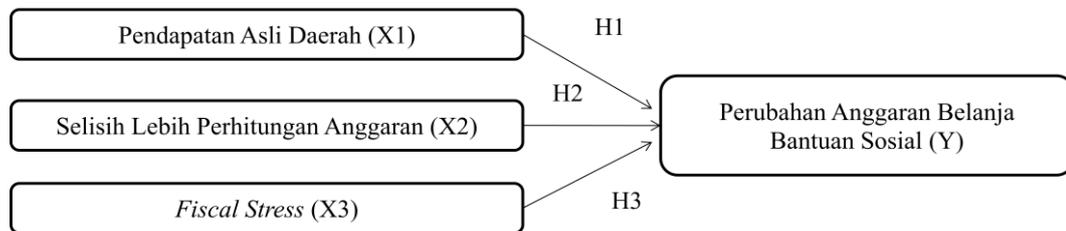
D. Kerangka Konseptual

Berdasarkan hipotesis-hipotesis yang telah disebutkan sebelumnya dapat dibuat kerangka konseptual yang dapat menggambarkan terkait dengan penelitian

ini yaitu mengenai variabel-variabel yang dapat mempengaruhi Perubahan Anggaran Belanja sebagai variabel dependen dalam penelitian ini. Dan kerangka konseptual dapat dijelaskan pada gambar dibawah ini.

Gambar 2.2

Kerangka Konseptual Penelitian



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk melihat pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA), dan *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Sumatera tahun 2016-2019. Penelitian ini menggunakan analisis regresi data panel sebagai model dalam melakukan uji hipotesis. Berdasarkan hasil temuan penelitian dan pengujian hipotesisi yang diajukan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa :

1. Hipotesis pertama ditolak. Pendapatan asli daerah (PAD) tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Hal ini mengindikasikan bahwa perubahan pada kenaikan anggaran pendapatan asli daerah tidak berpengaruh terhadap perubahan pada kenaikan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah daerah. Artinya disaat terjadi perubahan kenaikan anggaran PAD, maka hal tersebut tidak menjadi dasar pemerintah untuk melakukan perubahan atas kenaikan anggaran belanja bantuan sosial pada pertengahan tahun untuk memaksimalkan anggaran tersebut Pendapatan asli daerah diukur dengan presentase perubahan anggaran pendapatan asli daerah pada tahun berjalan.
2. Hipotesis kedua diterima. Selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA) berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Jadi, ketika pemerintah daerah melakukan perubahan kenaikan atas anggaran SiLPA, maka kenaikan perubahan anggaran belanja bantuan sosial pemerintah

daerah juga akan dilakukan. Hal ini mengindikasikan bahwa disaat terjadi kenaikan perubahan anggaran SiLPA, maka hal tersebut menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan atas kenaikan anggaran belanja bantuan sosial pada pertengahan tahun untuk memaksimalkan anggaran tersebut. Selisih lebih perhitungan anggaran (SiLPA) diukur dengan presetase perubahan anggaran pendapatan asli daerah pada tahun berjalan

3. Hipotesis ketiga ditolak. *Fiscal Stress* tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja bantuan sosial. Pengaruh yang tidak signifikan tersebut mengindikasikan bahwa kondisi tekanan fiskal yang dialami suatu daerah tidak menjadi alasan perubahan atas kenaikan anggaran belanja bantuan sosial pada pertengahan tahun yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Jadi ketika pemerintah mengalami kondisi tekanan fiskal, pemerintah akan melakukan penyesuaian dengan melakukan pembatasan pada komponen belanja, namun hal ini tidak termasuk pada belanja bantuan sosial. Sehingga ketika semakin tinggi tingkat tekanan fiskal, maka hal tersebut tidak menjadi dasar utama bagi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan pada kenaikan anggaran belanja bantuan sosial.. *Fiscal stress* diukur dengan rasio pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah.

B. Keterbatasan

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya agar memperoleh hasil yang lebih baik. Adapun keterbatasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Penelitian ini hanya mampu menjelaskan sebesar 30,89% dari total variabel independen yang ada. Artinya sebesar 69,11% sisanya dijelaskan oleh variabel independen lain yang tidak termasuk di dalam penelitian ini.

3. Penelitian ini menggunakan pengukuran yang relatif sederhana, yakni presentase selisih angka dalam APBD setelah perubahan dengan APBD awal. Padahal di dalam angka-angka tersebut tersirat hal-hal yang bersifat tersembunyi, seperti titipan dari politisi dan “*mark up*” untuk mendanai pembayaran yang secara normatif tidak boleh dilakukan.

C. Saran

Berdasarkan kesimpulan dan keterbatasan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya maka saran yang dapat peneliti berikan adalah sebagai berikut :

1. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan dapat memilih variabel dan data lain yang tidak bernilai nol dalam penelitian, menambah jumlah observasi penelitian, dan mengubah model regresi lain agar dapat memperbaiki uji normalitas pada penelitian sebelumnya.

2. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan untuk menambah dan menguji faktor internal lainnya yang diduga dapat berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja, seperti kondisi keuangan pemerintah, ukuran pemerintah daerah, dan lainnya.

3. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan untuk dapat memodifikasi model, seperti dengan menambah variabel pemoderasi dan variabel kontrol.