

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Anggaran Sektor Publik

###### 2.1.1.1 Pengertian Anggaran

Istilah anggaran dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *budget*, berasal dari bahasa Perancis "*bougette*" yang artinya tas kecil. Menurut Bastian (2013:191), berdasarkan *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA) yang saat ini telah diubah menjadi *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), definisi anggaran (*budget*) adalah "...rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu".

Pengertian anggaran menurut Halim & Kusufi (2013:48) adalah sebagai berikut:

"Anggaran adalah dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode waktu tertentu dan menyertakan data masa lalu sebagai bentuk pengendalian dan penilaian kinerja".

Menurut Mardiasmo (2011:61) menjelaskan definisi anggaran sebagai berikut:

"Anggaran adalah pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran

*financial*, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Menurut Rahayu & Rachman (2013:4) anggaran adalah:

“Anggaran merupakan alat perencanaan dan pengendalian. Perencanaan adalah pandangan ke depan untuk melihat tindakan apa yang seharusnya dilakukan agar dapat mewujudkan tujuan-tujuan tertentu, sedangkan pengendalian adalah melihat ke belakang, memutuskan apa yang sebenarnya telah terjadi dan membandingkannya dengan hasil yang direncanakan sebelumnya”.

Sedangkan menurut Nafarin (2012:19) pengertian anggaran adalah “...rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang”.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan rencana operasi keuangan suatu organisasi yang diwujudkan dalam bentuk finansial dan disusun secara sistematis untuk periode waktu tertentu yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran tersebut.

#### **2.1.1.2 Pengertian Anggaran Sektor Publik**

Istilah sektor publik memiliki pengertian yang beragam, hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu (ekonomi, politik, hukum, dan sosial) memiliki cara pandang yang berbeda-beda.

Menurut Mardiasmo (2011:2) dari sudut pandang ilmu ekonomi, pengertian sektor publik dapat dipahami sebagai "...suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik".

Jadi, sektor publik merupakan suatu wadah pemerintah untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan publik dengan mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan segala aktivitasnya sektor publik menyusun seluruh kegiatan dan program kerja dalam sebuah anggaran.

Pengertian anggaran sektor publik menurut Bastian (2013:69) yaitu "Anggaran sektor publik adalah rencana kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter".

Menurut Mahmudi (2016:69) pengertian anggaran sektor publik adalah "...*blue print* organisasi tentang rencana program dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta masa depan yang akan diwujudkan".

Menurut Nordiawan & Hertianti (2012:70) mendefinisikan anggaran sektor publik sebagai berikut:

"Anggaran sektor publik dapat dikatakan sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan hal-hal berikut:

- 1) Rencana-rencana organisasi sektor publik untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan.
- 2) Estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut.

- 3) Perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta besarnya pemasukan tersebut”.

Sementara itu, Mardiasmo (2001:15) menjelaskan pengertian anggaran sektor publik yaitu “Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program dan dibiayai dengan uang publik”.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik merupakan rencana finansial yang menyatakan rincian seluruh aspek kegiatan yang akan dilaksanakan oleh organisasi sektor publik, yang direpresentasikan dalam bentuk rencana pendapatan dan pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan moneter dan didanai dengan uang publik.

### **2.1.1.3 Fungsi Anggaran Sektor Publik**

Bagi organisasi sektor publik seperti pemerintah, anggaran tidak hanya sebuah rencana tahunan tetapi juga merupakan bentuk akuntabilitas atas pengelolaan dana publik yang dibebankan kepadanya. Mardiasmo (2011:63) mengidentifikasi bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

- 1) Anggaran sebagai alat perencanaan
- 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 kinerja
- 7) Anggaran sebagai alat motivasi
- 8) Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik

Uraian mengenai kutipan di atas adalah sebagai berikut:

1) Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berupa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

2) Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control Tool*)

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*), terlalu rendah (*underspending*), dan salah sasaran (*missappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah.

3) Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal Tool*)

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

4) Anggaran sebagai alat politik (*Political Tool*)

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

5) Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintah. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

6) Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Kinerja eksekutif dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa hasil yang dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7) Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation Tool*)

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

8) Anggaran sebagai alat menciptakan ruang publik (*Public Sphere*)

Anggaran publik tidak boleh diabaikan oleh kabinet, birokrat, dan DPR/DPRD, Masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi, dan berbagai organisasi kemasyarakatan harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Keterlibatan mereka dapat bersifat langsung dan tidak langsung. Keterlibatan langsung masyarakat dalam proses penganggaran dapat dilakukan mulai dari proses penyusunan perencanaan pembangunan

maupun rencana kerja pemerintah (daerah), sedangkan keterlibatan secara tidak langsung dapat melalui perwakilan mereka di lembaga legislatif (DPR/DPRD).

Sementara itu, *National Committee on Governmental Accounting* (NCGA) yang dikutip oleh (Haruman, 2010:11), mengemukakan bahwa anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

- 1) Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
- 2) Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan dimasa mendatang.
- 3) Anggaran sebagai alat komunikasi interen yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan.
- 4) Anggaran sebagai alat pengendali unit kerja.
- 5) Anggaran merupakan alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam mencapai visi organisasi.
- 6) Anggaran merupakan instrumen politik.
- 7) Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

#### **2.1.1.4 Prinsip Anggaran Sektor Publik**

Mengingat begitu pentingnya peranan dan fungsi anggaran, maka diperlukan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi organisasi publik dalam penyusunannya. Beberapa prinsip anggaran sektor publik menurut Mardiasmo (2011:67) adalah sebagai berikut:

- 1) Otorisasi oleh legislatif
- 2) Komprehensif
- 3) Keutuhan anggaran
- 4) *Nondiscretionary appropriation*
- 5) Periodik
- 6) Akurat
- 7) Jelas
- 8) Diketahui publik

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

1) Otorisasi oleh legislatif

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

2) Komprehensif

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

3) Keutuhan anggaran

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

4) *Nondiscretionary appropriation*

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

5) Periodik

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

6) Akurat

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

7) Jelas

Anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami oleh masyarakat, dan tidak membingungkan.

8) Diketahui publik

Anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

### **2.1.1.5 Siklus Anggaran Sektor Publik**

Menurut Mardiasmo (2011:70) menjelaskan siklus anggaran sektor publik melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Tahap persiapan anggaran (*Budget Preparation*)
- 2) Tahap ratifikasi anggaran
- 3) Tahap pelaksanaan anggaran (*Budget Implementation*)
- 4) Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap persiapan anggaran (*Budget Preparation*)

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Yang didasari oleh visi, misi, dan tujuan organisasi. Terkait dengan hal tersebut, perlu diperhatikan bahwa sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat.

2) Tahap ratifikasi anggaran

Dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

3) Tahap pelaksanaan anggaran (*Budget Implementation*)

Dalam tahap ini yang paling penting adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggungjawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya.

4) Tahap pelaporan dan evaluasi anggaran

Tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap pelaporan dan evaluasi tidak akan menemukan banyak masalah.

#### **2.1.1.6 Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik**

Anggaran sektor publik mengalami perkembangan yang cukup pesat terutama setelah adanya gerakan reformasi sektor publik di berbagai negara. Pada dasarnya terdapat beberapa jenis pendekatan dalam perencanaan dan penyusunan

anggaran sektor publik. Menurut Mardiasmo (2011:75) dalam menyusun anggaran terdapat dua pendekatan, yaitu:

- 1) Pendekatan Tradisional
- 2) Pendekatan *New Public Management*

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Pendekatan Tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Adapun ciri-ciri anggaran dengan pendekatan tradisional yaitu:

- a. Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*.
- b. Struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*.
- c. Cenderung sentralistis.
- d. Bersifat spesifikasi.
- e. Tahunan.
- f. Menggunakan prinsip-prinsip anggaran bruto.

- 2) Pendekatan *New Public Management*

*New public management* berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja bukan pada kebijakan. Paradigma *new public management* telah melahirkan beberapa teknik penganggaran dalam sektor publik, yaitu:

a. Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*)

Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.

b. Anggaran Berbasis Nol (*Zero Based Budgeting-ZBB*)

Penyusunan anggaran ini dapat mengatasi kelemahan pendekatan *incrementalism* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero-based*), tidak berdasarkan pada tahun lalu tapi berdasarkan kebutuhan saat ini.

c. *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS)

PPBS merupakan suatu anggaran di mana pengeluaran secara primer dikelompokkan dalam aktivitas-aktivitas yang didasarkan pada program kerja dan secara sekunder didasarkan pada jenis atau karakter objek dan kinerja. PPBS merupakan upaya sistematis yang memperhatikan integrasi dari perencanaan, pembuatan program, dan penganggaran.

Selain itu, Mahmudi (2016:69) mengemukakan beberapa jenis anggaran sektor publik yaitu:

- 1) *Line Item Budget*
- 2) *Incremental Budget*
- 3) *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)*
- 4) *Zero Based Budget (ZBB)*
- 5) *Performance Budget*

Penjelasan dari jenis-jenis anggaran sektor publik di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

1) *Line Item Budget*

Sistem anggaran ini menyajikan belanja berdasarkan input atau sumber daya yang digunakan, tetapi tidak mengukur efisiensi dan efektivitas program karena tidak dilakukan pengkaitan antara input dengan output.

2) *Incremental Budget*

*Incremental budget* merupakan sistem penganggaran yang hanya menambah atau mengurangi jumlah anggaran dengan menggunakan data anggaran tahun lalu sebagai dasar anggaran tahun depan. Dalam praktiknya *incremental budget* seringkali diikuti dengan *sistem line item budget*.

3) *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)*

PPBS merupakan sistem penganggaran yang penyusunan anggarannya berdasarkan program. Setiap unit kerja memiliki visi, misi, tujuan, dan strategi organisasi yang dituangkan dalam renstra unit kerja. Renstra unit kerja kemudian dijabarkan dalam rencana operasional yang berisi program kerja beserta target kinerjanya.

4) *Zero Based Budget (ZBB)*

*Zero Based Budget* merupakan sistem penganggaran yang berbasis nol atau mulai dari nol. ZBB menjadikan setiap anggaran merupakan anggaran yang baru sehingga dimulai dari nol.

### 5) *Performance Budget*

*Performance Budget* merupakan sistem penganggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara anggaran (*input*) dengan keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang diharapkan dari kegiatan dan program termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut.

## 2.1.2 *Fiscal Stress*

### 2.1.2.1 *Pengertian Fiscal Stress*

*Fiscal stress* atau tekanan anggaran terdiri dari dua kata yaitu *fiscal* dan *stress* dalam Inggris. *Fiscal* atau fiskal mempunyai arti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu anggaran dan *stress* atau tekanan yang berarti keadaan yang tidak menyenangkan. Beberapa pendapat dari penelitian terdahulu menjelaskan pengertian apa itu *fiscal stress*, diantaranya adalah menurut (Muryawan, 2014), menyatakan *fiscal stress* merupakan tekanan yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan pendapatan anggaran pada pemerintah daerah untuk membiayai pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemandirian di daerahnya.

Harvesi (2006) menyimpulkan:

*“fiscal stress is a judgment about financial condition-it generally means that a community is having a difficult time financing its operations, and is experiencing growing budgetary problems”.*

Dalam bahasa Indonesia yaitu, tekanan fiskal adalah penilaian tentang kondisi keuangan yang pada umumnya masyarakat mengalami

keterbatasan pembiayaan operasi, dan mengalami masalah pertumbuhan anggaran.

Menurut *Office of the State Comptroller* (OSC) dalam (Junita & Abdullah, 2016) mendefinisikan tekanan fiskal sebagai ketidakmampuan dari suatu entitas untuk menghasilkan pendapatan yang cukup dalam periode fiskal untuk memenuhi pengeluarannya.

Sedangkan menurut Dinapoli (2016), *fiscal stress* adalah penilaian tentang kondisi keuangan suatu entitas yang harus mempertimbangkan situasi yang unik. Secara umum dapat didefinisikan sebagai ketidakmampuan pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan yang cukup dalam jangka waktu saat ini untuk memenuhi pengeluarannya (anggaran solvabilitas).

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *fiscal stress* adalah tekanan yang terjadi akibat ketidakmampuan dari suatu entitas untuk menghasilkan pendapatan yang cukup dalam dalam jangka waktu saat ini atau periode fiskal untuk memenuhi pengeluarannya (anggaran solvabilitas) (Muryawan, 2014; Hevesi, 2006; Junita & Abdullah, 2016; Dinapoli, 2016).

#### **2.1.2.2 Penyebab Timbulnya *Fiscal Stress***

*Fiscal stress* terjadi ketika pendapatan pemerintah daerah mengalami penurunan tanpa penurunan kompensasi dalam permintaan jasa pemerintahan daerah, ketika warga meningkatkan permintaan pelayanan pemerintah dan pendapatan daerah tidak dapat meningkat, atau ketika pemerintah yang lebih

tinggi melanggar kewenangan pemerintah daerah dan kekuatan pemerintah dibawahnya tidak bisa menyediakan pendanaan yang diperlukan untuk meningkatkan tanggung jawab pelayanan. Indeks upaya pajak dapat menunjukkan adanya *fiscal stress* di suatu daerah. Hal ini disebabkan karena pada saat *fiscal stress*, pemerintah cenderung menggali potensi penerimaan pajak untuk meningkatkan penerimaan daerahnya (Shamsub & Akoto, 2004).

Menurut Chapman (1998), tekanan fiskal terjadi ketika pendapatan pemerintah lokal jatuh sementara permintaan untuk layanan terus meningkat, ketika warga meningkatkan permintaan untuk layanan pemerintah daerah namun pendapatan lokal tidak dapat ditingkatkan, atau ketika pemerintah di tingkat yang lebih tinggi memaksa tingkat yang lebih rendah untuk meningkatkan layanan tanpa memberikan dana yang diperlukan sebagai bentuk tanggung jawab untuk meningkatkan layanan tersebut. Penting untuk dicatat bahwa perubahan perilaku, keputusan keuangan yang khusus, atau peristiwa eksternal tak terduga yang terjadi disuatu daerah dapat dengan cepat mengubah tren keuangan yang sedang berlangsung. Faktor-faktor lokal dapat mempengaruhi kesehatan keuangan daerah menjadi lebih baik atau menjadi lebih buruk.

Menurut Shamsub & Akoto (2004), penyebab timbulnya *fiscal stress* dapat dikelompokkan ke dalam tiga 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 persaingan bisnis dan kemunduran industri sebagai penyebab utama timbulnya *fiscal stress*.

- 3) Menerangkan *fiscal stress* sebagai fungsi politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol.

### **2.1.2.3 Klasifikasi Untuk Menilai Solvabilitas Anggaran Terhadap *Fiscal Stress***

Terdapat lima klasifikasi untuk menilai solvabilitas anggaran terhadap *fiscal stress* dalam (Junita & Abdullah, 2016), yaitu:

- 1) Signifikan terhadap tekanan fiskal/tekanan tinggi.  
Anggaran yang dianggap paling memungkinkan untuk mengalami tekanan fiskal.
- 2) Tekanan sedang.  
Tidak seburuk tekanan fiskal pada level signifikan.
- 3) Rentan terhadap *fiscal stress*.  
Entitas menunjukkan kondisi tekanan fiskal, tapi tidak seburuk tekanan fiskal pada level cukup.
- 4) Tidak terdapat ciri-ciri khas akan terjadi tekanan fiskal.  
Entitas memenuhi ambang titik mapan.

### **2.1.3 *Legislature Size***

#### **2.1.3.1 Pengertian *Legislature Size***

Lembaga legislatif, atau disebut juga legislatur, secara bahasa adalah badan yang bersifat sebagai penasehat, biasanya dipilih atau elektif, yang diberdayakan untuk membuat, mengubah, atau mencabut undang-undang dari negara atau daerah, atau cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang dibedakan dari eksekutif dan yudikatif. Kedudukan seorang anggota legislatif dapat dipandang sebagai individu yang

mewakili kepentingan pemilih sekaligus kepentingan partai politiknya (Stigler, 1976).

Lembaga legislatif atau DPRD merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah. Peranan dari legislatif terdapat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penganggaran daerah. Lembaga legislatif harus memperhatikan mengenai seberapa besar pengeluaran pemerintah daerah yang akan dilakukan dan berapa pemasukan yang akan diterima. Salah satu indikator efisiensi pengawasan terhadap pemerintah daerah yang berdampak pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah ukuran legislatif. Pengukuran variabel ukuran legislatif menggunakan jumlah total anggota DPRD (Junita & Abdullah, 2016).

*Legislature size* atau besaran legislatur merupakan jumlah anggota DPRD, yang mencerminkan banyaknya kepentingan (*interest*) pada lembaga legislatif yang berpengaruh terhadap keputusan dalam perubahan anggaran. Indikator pengukurannya adalah jumlah anggota DPRD kabupaten/kota (Junita & Abdullah, 2016).

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa legislatif adalah bersifat sebagai penasehat, biasanya dipilih, yang diberdayakan untuk membuat, mengubah, atau mencabut undang-undang dari negara atau daerah. Salah satu indikator efisiensi pengawasan terhadap pemerintah daerah yang berdampak pada peningkatan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah ukuran legislatif. *Legislature size* merupakan jumlah anggota DPRD, yang mencerminkan

banyaknya kepentingan (*interest*) pada lembaga legislatif yang berpengaruh terhadap keputusan dalam perubahan anggaran. Indikator pengukurannya adalah jumlah anggota DPRD kabupaten/kota (Stigler, 1976; Junita & Abdullah, 2016).

### **2.1.3.2 Cara Mengukur *Legislature Size***

Ukuran legislatif merupakan salah satu indikator penting dalam pengelolaan pemerintah. Ukuran legislatif diukur dengan seberapa besar jumlah anggota DPRD yang memiliki tugas sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Besarnya ukuran legislatif yang terdapat dipemerintah dapat dipastikan semakin cepat dan besar juga program kerja yang dikelola dan semakin kompleks pengelolaannya, dan resiko yang dihadapi pemerintah pun akan semakin tinggi, sehingga pemerintah akan terus meningkatkan kinerja pemerintah daerahnya demi mempertanggungjawabkan tugas dan wewenang pemerintah.

Hal ini sama dengan yang dikatakan Widjaja (2005) menyatakan bahwa:

“Semakin tinggi tingkat pengawasan maka semakin tinggi pula tingkat tanggungjawab dan tingkat kemauan bekerja seseorang terhadap pekerjaannya. Tingkat kemauan dalam bekerja inilah yang akan mempengaruhi perolehan hasil yang menunjukkan kinerja pemerintah daerah”.

### **2.1.3.3 Kedudukan dan Fungsi Legislatif**

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal yang sama terdapat pada kedudukan DPRD Kabupaten/Kota menurut Pasal 341 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 342 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat keseragaman yaitu Pasal 292 yang mengatur tentang fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 343 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, rumusan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota.

#### **2.1.3.4 Tugas dan Wewenang Legislatif**

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah:

- a) Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama kepala daerah.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut:

- a) Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.
- d) Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e) Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur.
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.
- i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- j) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- k) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

#### **2.1.3.5 Hak dan Kewajiban Legislatif**

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai hak:

- a) Interpelasi
- b) Angket
- c) Menyatakan pendapat

Penjelasan umum Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa:

- a) Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b) Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi

penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket.

Hak dan kewajiban DPRD menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota diseragamkan mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1) Hak anggota DPRD

Sesuai dengan rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian lebih rinci lagi dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan hak anggota DPRD adalah:

- a) Mengajukan rancangan peraturan daerah.
- b) Mengajukan pertanyaan.
- c) Menyampaikan usul dan pendapat.
- d) Memilih dan dipilih.
- e) Membela diri.
- f) Munitas.

- g) Protokoler.
- h) Keuangan dan administratif.

## 2) Kewajiban Anggota DPRD

Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), selanjutnya dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah:

- a) Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- b) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Republik Indonesia.
- d) Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- e) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f) Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.

- g) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.
- h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji anggota DPRD.
- i) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

#### **2.1.3.6 Peran Legislatif dalam Penganggaran**

Dalam jurnal (Junita & Abdullah, 2016) selama dua dekade terakhir peran legislatur dalam pembuatan kebijakan publik dan penganggaran semakin meningkat. Ditemukan bahwa birokrasi merespon tekanan yang diberikan oleh legislatur dalam proses pembuatan kebijakan dan anggaran. Apapun yang dibuat eksekutif dalam proses anggaran, pada akhirnya tergantung pada legislatif karena legislatif mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan atau menolak usulan anggaran yang diajukan eksekutif.

Dobell, Peter & Martin (2002) 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. Tidak ada keharusan bagi legislatif untuk mempunyai preferensi yang sama dengan pemerintah atas kebijakan, termasuk anggaran.

Di Indonesia, penyusunan usulan anggaran atau rancangan APBD oleh eksekutif didasarkan pada Arah dan Kebijakan Umum (AKU) dan Strategi dan Prioritas (SP) yang diturunkan dari rencana strategis daerah (Renstrada). AKU dan SP dinyatakan dalam sebuah nota kesepakatan antara eksekutif dan legislatif. Pada tahap formulasi relatif tidak terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, sementara pada tahap berikutnya, yakni ketika rancangan anggaran diusulkan menjadi anggaran yang ditetapkan biasanya harus melalui perdebatan dan negosiasi di antara kedua belah pihak.

Menurut Yudoyono (2003:39) 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 fasilitasfasilitasnya.
- 4) Pembahasan laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah.

#### **2.1.4 *Expenditure Change***

##### **2.1.4.1 Pengertian Belanja Daerah**

Belanja daerah menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Sedangkan menurut Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

Menurut Abdul (2002:73) mengemukakan bahwa:

“Belanja daerah merupakan penurunan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus kas keluar atau deplesi asset, atau terjadinya utang yang mengakibatkan berkurangnya ekuitas dana, selain yang berkaitan dengan distribusi kepada para peserta ekuitas dana”.

Adapun belanja daerah yang disebut dengan belanja rutin, menurut

Mangkoesoebroto (1994) mengemukakan bahwa:

“Pengeluaran rutin yaitu pengeluaran yang digunakan untuk pemeliharaan dan penyelenggaraan pemerintah yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga utang, subsidi dan pengeluaran rutin lainnya.”

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah yang dialokasikan secara adil dan merata untuk pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga hasilnya dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum (Abdul, 2002:73; Mangkoesoebroto, 1994).

#### **2.1.4.2 Pengertian *Expenditure Change***

Menurut Junita & Abdullah (2016) *expenditure change* atau perubahan anggaran belanja merupakan revisi atas alokasi dalam anggaran belanja yang menggambarkan perubahan kebijakan anggaran pada pemerintah daerah. Variabel ini diproksi dengan menggunakan selisih antara anggaran belanja dalam perubahan APBD dan anggaran belanja dalam APBD murni.

#### **2.1.4.3 Klasifikasi Belanja Daerah**

Klasifikasi belanja daerah berdasarkan Permendagri No. 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah:

- 1) Klasifikasi menurut urusan pemerintah
- 2) Klasifikasi belanja menurut fungsi
- 3) Klasifikasi belanja menurut organisasi
- 4) Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Klasifikasi menurut urusan pemerintah

Klasifikasi menurut urusan pemerintah terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja menurut urusan pilihan terdiri dari bidang

pertanian, kehutanan energi dan sumber daya mineral, pariwisata kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

2) Klasifikasi belanja menurut fungsi

Klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan Negara, yang terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan ketentraman, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan dan perlindungan sosial.

3) Klasifikasi belanja menurut organisasi

Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pada masing-masing pemerintah daerah.

4) Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

#### **2.1.4.4 Kelompok Belanja Daerah**

Berdasarkan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, belanja daerah dapat dirinci sebagai berikut:

- 1) Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.
- 2) Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

- 3) Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial.

#### **2.1.4.5 Belanja Tidak Langsung**

Menurut Peraturan Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Pasal 36 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari:

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Bunga
- 3) Belanja Subsidi
- 4) Belanja Hibah
- 5) Belanja Bantuan Sosial
- 6) Belanja Bagi Hasil
- 7) Belanja Bantuan Keuntungan
- 8) Belanja Tidak Terduga

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Belanja Pegawai

Belanja pegawai merupakan belanja kompensasi dalam bentuk gaji dan tunjangan, serta penghasilan lainnya yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Uang representasi dan tunjangan pimpinan dan anggota DPRD serta gaji dan tunjangan kepala daerah dan wakil kepala daerah serta penghasilan dan penerimaan lainnya yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dianggarkan dalam belanja pegawai.

## 2) Belanja Bunga

Belanja bunga digunakan untuk menganggarkan pembayaran bunga utang yang dihitung atas kewajiban pokok utang (*principal outstanding*) berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

## 3) Belanja Subsidi

Belanja subsidi digunakan untuk menganggarkan bantuan biaya produksi kepada perusahaan/lembaga tertentu agar harga jual produksi/jasa yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat banyak.

## 4) Belanja Hibah

Belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat atau perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

## 5) Belanja Bantuan Sosial

Belanja bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## 6) Belanja Bagi Hasil

Belanja bagi hasil digunakan untuk menganggarkan dana bagi hasil yang bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota atau pendapatan kabupaten/kota kepada pemerintah desa atau pendapatan

pemerintah daerah tertentu kepada pemerintah daerah lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

7) Belanja Bantuan Keuntungan

Bantuan keuntungan digunakan untuk menganggarkan bantuan keuangan yang bersifat umum atau khusus dari provinsi kepada kabupaten/kota, pemerintah desa, dan kepada pemerintah daerah lainnya atau dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa dan pemerintah daerah lainnya dalam rangka pemerataan dan/atau peningkatan kemampuan keuangan.

8) Belanja Tidak Terduga

Bantuan tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak bisa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup.

#### **2.1.4.6 Belanja Langsung**

Dalam Pasal 36 Permendagri No. 21 Tahun 2011 dapat dijelaskan bahwa Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan belanja langsung terdiri dari:

- 1) Belanja Pegawai
- 2) Belanja Barang dan Jasa
- 3) Belanja Modal

Adapun penjelasan dari kutipan di atas adalah sebagai berikut:

1) Belanja Pegawai

Belanja pegawai dalam hal ini untuk pengeluaran honorarium/upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan daerah.

2) Belanja Barang dan Jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian atau pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan dan/atau pemakaian jasa dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah.

3) Belanja Modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembelian atau pengadaan atau pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintahan, seperti dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi dan jaringan, dan aset tetap lainnya.

### 2.1.5 Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu mengenai penerapan standar akuntansi pemerintahan diantaranya :

**Tabel 2.1**  
**Penelitian Terdahulu**

| No  | Peneliti   | Judul Penelitian   | Variabel   | Hasil Penelitian   |
|-----|--|--|--|--|
| 1.  | Mesri Welhelmia, Zet Ena, dan Salmun Saul Adu (2018)     | <i>Fiscal Stress</i> : Studi Kasus Pemda Provinsi Nusa Tenggara Timur  | <b>Variabel Bebas:</b><br><i>Fiscal stress</i><br><b>Variabel Terikat:</b><br>Pertumbuhan pendapatan asli daerah dan belanja langsung  | <i>Fiscal Stress</i> tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan PAD, dan <i>fiscal stress</i> tidak berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan belanja langsung.   |
| 2.  | Yulinda Kusyanti, Nadirsyah, dan Syukriy Abdullah (2014) | Analisis Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Perubahan Anggaran Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah      | <b>Variabel Bebas:</b><br>Sisa anggaran sebelumnya, Perubahan anggaran tahun lalu, dan Besaran anggaran.<br><b>Variabel Terikat:</b><br>Perubahan Anggaran Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah | Sisa anggaran sebelumnya, peubahan anggaran tahun lalu dan besaran anggaran secara bersama-sama (simultan) berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja SKPD  |
| 3.  | Marzalita, Nadirsyah, dan Syukriy Abdullah (2014)        | Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran Belanja Barang Dan Jasa Pada Pemerintah Daerah di Indonesia | <b>Variabel Bebas:</b><br>Perubahan anggaran SiLPA, perubahan anggaran PAD, dan perubahan anggaran Dana Bagi Hasil<br><b>Variabel Terikat:</b><br>Perubahan Anggaran Belanja Barang dan Jasa     | Menunjukkan bahwa perubahan anggaran SiLPA, perubahan anggaran PAD, dan perubahan anggaran Dana Bagi Hasil secara simultan (bersama-sama) mempunyai pengaruh positif yang signifikan terhadap perubahan anggaran Belanja Barang dan Jasa |
| 4.. | Afrah Junita dan Syukriy Abdullah (2016)                 | “Pengaruh <i>Fiscal Stress</i> dan <i>Legislature Size</i> Terhadap <i>Expenditure Change</i> ”                | <b>Variabel Bebas:</b><br><i>Fiscal Stress</i> dan <i>Legislature Size</i><br><b>Variabel Terikat:</b><br><i>Expenditure Change</i>  | Tekanan fiskal ( <i>fiscal stress</i> ) berpengaruh negatif terhadap perubahan belanja, sedangkan variabel besaran legislature ( <i>legislature size</i> ) berpengaruh positif.  |

| No | Peneliti  | Judul Penelitian  | Variabel   | Hasil Penelitian   |
|----|---|---|--|--|
| 5. | Imam Rasyid Mahendra (2016)                     | “Pengaruh <i>Fiscal Stress</i> dan Jumlah Penduduk Terhadap Pengeluaran Pemerintah Pada Sektor-Sektor Pelayanan Publik” | <b>Variabel Bebas:</b> <i>Fiscal Stress</i> dan jumlah penduduk<br><b>Variabel Terikat:</b> Pengeluaran pemerintah pada sektor-sektor pelayanan publik               | <i>Fiscal Stress</i> dan jumlah penduduk secara simultan berpengaruh signifikan terhadap pengeluaran pemerintah pada sektor-sektor pelayanan publik  |
| 6. | Finky Septira dan Ida Farida Adi Prawira (2019) | “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi <i>Fiscal Stress</i> ”  | <b>Variabel Bebas:</b> Pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD), pertumbuhan belanja modal, dan pertumbuhan ekonomi<br><b>Variabel Terikat:</b> <i>Fiscal Stress</i> | Pertumbuhan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . Pertumbuhan belanja modal tidak berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . Dan pertumbuhan ekonomi yang diprosikan dengan PDRB berpengaruh terhadap <i>fiscal stress</i> . |

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Grand theory yang mendasari penelitian ini adalah teori agensi (*Agency Theory*). Teori agensi muncul karena keberadaan hubungan antara *agent* dan *principal*. *Agent* dikontrak untuk melakukan tugas tertentu bagi *principal* serta mempunyai tanggungjawab atas tugas yang diberikan oleh *principal*. Sedangkan *principal* mempunyai kewajiban untuk memberikan imbalan kepada *agent* atas jasa yang telah diberikan. Keberadaan perbedaan kepentingan antara *agent* dan *principal* inilah yang menyebabkan terjadinya konflik keagenan. *Principal* dan *agent* juga sama-sama berusaha untuk menghindari risiko (Belkaoui, 2001).

Hubungan antara teori agensi dengan penelitian ini adalah pemerintah yang bertindak sebagai *agent* atau pengelola pemerintahan yang harus menetapkan strategi tertentu agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik. Sedangkan yang bertindak sebagai *principal* adalah masyarakat yang

diwakilkan oleh DPRD. Dalam penelitian ini terjadi perbedaan kepentingan antara DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan anggaran. Dimana pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan kegiatan yang berjalan dengan sukses dalam penggunaan anggaran. Sementara DPRD yang bertindak untuk mengawasi jalannya pemerintahan harus memastikan bahwa anggaran tersebut digunakan secara efektif dan efisien. Dengan adanya perbedaan kepentingan inilah yang menyebabkan proses penyusunan dan perubahan anggaran terutama pada pos belanja sering terjadi perdebatan antara pemerintah dan DPRD. Apabila dalam anggaran tersebut pemerintah tidak mampu untuk memperoleh pendapatan yang cukup dalam periode fiskal untuk memenuhi pengeluarannya maka akan terjadinya *fiscal stress*. *Fiscal stress* yang tinggi akan memicu terjadinya perubahan belanja atau *expenditure change* yang disebabkan adanya pertumbuhan belanja dari tahun sebelumnya.

### **2.2.1 Pengaruh *Fiscal Stress* Terhadap *Expenditure Change***

Menurut *Office of the State Comptroller* (OSC) mendefinisikan tekanan fiskal sebagai ketidakmampuan dari suatu entitas untuk menghasilkan pendapatan yang cukup dalam periode fiskal untuk memenuhi pengeluarannya (Junita & Abdullah, 2016).

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Junita & Abdullah (2016) menunjukkan bahwa *fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan belanja dengan arah negatif. Artinya, semakin tinggi tingkat *fiscal stress*, maka semakin

kecil perubahan anggaran belanja. Hal ini menunjukkan bahwa pada pemerintah daerah yang mengalami *fiscal stress*, memiliki keleluasaan dalam penyesuaian anggaran yang rendah.

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Purnaninthesa & Dongiri (2006) dalam jurnal Junita & Abdullah (2016) menunjukkan fakta empiris bahwa *fiscal stress* mempunyai pengaruh positif terhadap tingkat pembiayaan daerah. Artinya, semakin tinggi tingkat *fiscal stress*, maka semakin besar tingkat pembiayaan daerah.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Budi & Priyo (2008) menunjukkan terdapat hubungan positif antara *fiscal stress* terhadap pertumbuhan belanja modal/pembangunan. Semakin tinggi *fiscal stress* di suatu daerah, maka semakin tinggi pula pertumbuhan belanja modal/pembangunan di daerah itu.

Dalam pernyataan di atas dapat diartikan bahwa *fiscal stress* menggambarkan kondisi keuangan pemerintah daerah yang kekurangan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Jumlah alokasi belanja menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengakomodir tuntutan pelayanan publik yang diajukan oleh masyarakat dan kebutuhan operasional pemerintah daerah sendiri. Tekanan fiskal yang tinggi mencerminkan kebutuhan belanja yang besar, namun tidak diimbangi dengan kemampuan memperoleh pendapatan yang seimbang. Artinya, fleksibilitas pemerintah daerah dalam melakukan penyesuaian untuk belanjanya rendah pada kondisi tekanan fiskal yang tinggi. Daerah yang mengalami peningkatan tekanan fiskal (*fiscal stress*)

dibanding era sebelum otonomi. Tekanan fiskal ini akan mendorong pemerintah daerah membuat berbagai terobosan agar dapat mencukupi pembiayaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, termasuk dengan melakukan revisi atas anggaran pada saat pelaksanaannya.

### **2.2.2 Pengaruh *Legislature Size* Terhadap *Expenditure Change***

*Legislature size* atau besaran legislatur merupakan jumlah anggota DPRD, yang mencerminkan banyaknya kepentingan (*interest*) pada lembaga legislatif yang berpengaruh terhadap keputusan dalam perubahan anggaran. Indikator pengukurannya adalah jumlah anggota DPRD kabupaten/kota (Junita & Abdullah, 2016).

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Junita & Abdullah (2016) bahwa jumlah anggota dewan berpengaruh positif terhadap besaran dalam perubahan atau penyesuaian belanja dalam perubahan APBD. Hal ini bermakna semakin besar jumlah legislatur akan semakin besar pula anggaran belanja atau pengeluaran yang dialokasikan atau semakin besar defisit anggaran.

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Fiorino & Ricciuti (2007) menemukan adanya pengaruh positif signifikan jumlah legislatur terhadap pengeluaran pemerintah per kapita. Artinya, semakin besar jumlah legislatur akan semakin besar pula pengeluaran per kapita daerah.

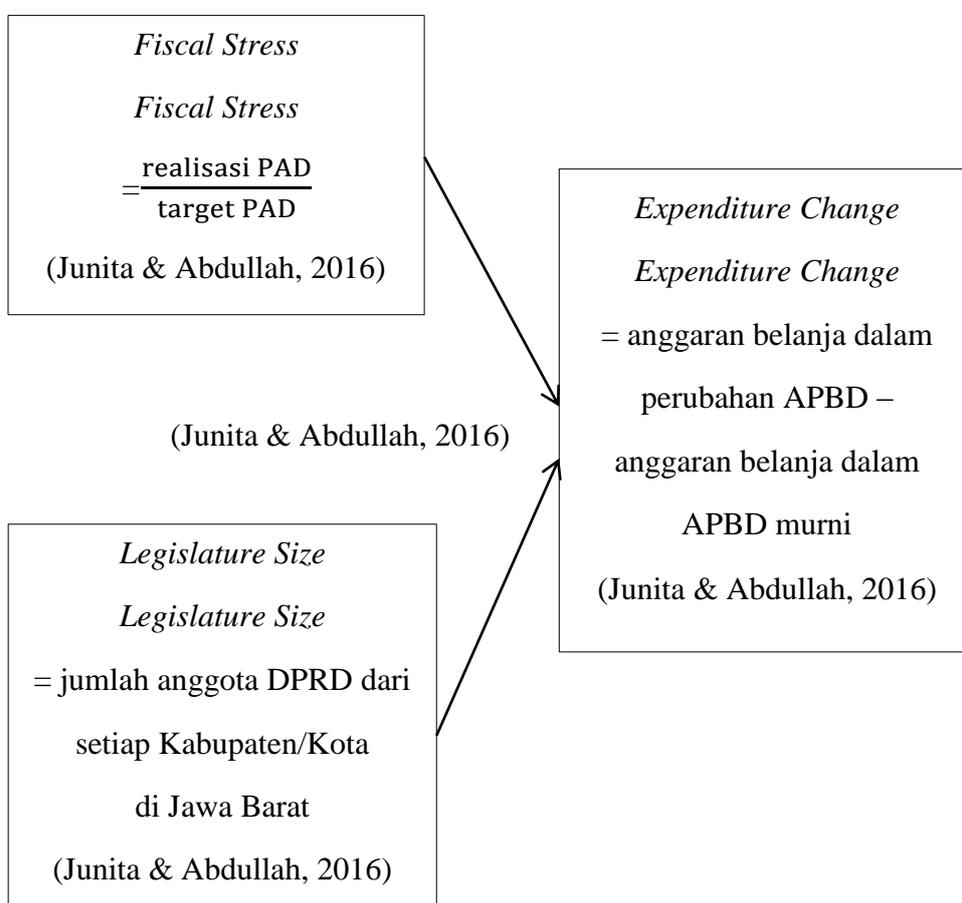
Jauh sebelumnya, Weingast et al. (1981) menyatakan bahwa semakin besar jumlah pembuat keputusan anggaran, maka semakin besar pula besaran pengeluaran pemerintah, sebab legislatur selalu berusaha membela kepentingan konstituennya dengan mengorbankan kepentingan masyarakat yang lebih besar melalui *pork-barrel spending* dan kebijakan distributif lain yang mengarah pada peningkatan belanja pemerintah.

Dalam hubungan keagenan, anggota DPRD sebagai wakil dari pemilih, akan berusaha memaksimalkan *discretionary power* yang dimilikinya untuk mempengaruhi pengalokasian sumber daya dalam APBD, sehingga sejalan dengan kepentingan pribadinya, yakni memenuhi janji kampanye dan untuk bisa terpilih kembali dalam pemilu berikutnya. Dengan demikian, semakin besar jumlah anggota DPRD dalam suatu daerah, maka semakin besar masalah keagenan dalam penganggaran daerah. Oleh karena itu, anggota DPRD memiliki kewajiban untuk memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, serta memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

Anggaran murni dan anggaran perubahan merupakan dua proses yang tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, peran legislatif dalam perumusan anggaran murni dan anggaran perubahan pada prinsipnya sama saja, yakni mereka memiliki *self-interest* yang dapat berujung pada pemenuhan janji kepada pemilih (*voters*) dan pemenuhan kebutuhan finansial (*economic incentives*). Dalam penyusunan APBD juga sering terjadi perbedaan kepentingan antara pemerintah

dengan DPRD. Hal ini menjadi salah satu pengaruh terjadinya perubahan belanja pada APBD. DPRD akan memperjuangkan kepentingan konstituennya dalam pembuatan kebijakan pemerintah yang dinyatakan dalam bentuk peraturan daerah, yang pada akhirnya dinyatakan dalam anggaran pemerintah daerah.

### 2.2.3 Paradigma Penelitian



**Gambar 2.1**  
**Paradigma Pemikiran**

### 2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2017:64).

Berdasarkan uraian dan hasil penelitian yang dikembangkan oleh para ahli dan peneliti terdahulu di atas, maka penulis mengambil hipotesis bahwa:

**H1** : *Fiscal stress* berpengaruh negatif terhadap *expenditure change*

**H2** : *Legislature size* berpengaruh positif terhadap *expenditure change*