

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Keberhasilan suatu Pemerintahan dalam mengelola suatu daerah tidak terlepas dari pentingnya suatu anggaran, anggaran sangat penting adanya. Anggaran sendiri merupakan suatu pernyataan mengenai sebuah penilaian kinerja yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu yang ditunjukkan dalam ukuran finansial. Ada beberapa faktor mengapa Perubahan Anggaran sangat penting adanya , karena di dalam pemerintahan untuk menjamin kesinambungan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat agar lebih baik dan mengarahkan pembangunan ekonomi sosial diperlukan anggaran sebagai alat untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Untuk mengatasi gejala keterbatasan sumber daya diperlukan sebuah anggaran. Sedangkan harapan masyarakat tidak terbendung serta selalu mengikuti perkembangan zaman, serta anggarannya juga dibutuhkan guna memastikan kepada rakyat jika pemerintahan sudah ada tanggung jawab dan melaksanakan tugas dengan baik. Dalam organisasi sektor publik penganggaran di definisikan sebagai suatu tahapan cukup rumit yang mengandung unsur politik tinggi di dalam penerapannya. (Mardiasmo 2009).

Memaksimalkan kondisi keuangan merupakan suatu hal yang penting bagi sebuah pemerintahan dalam mengelola suatu daerah. Karena dengan memaksimalkan kondisi keuangan sama dengan mempengaruhi perubahan terhadap anggaran yang terjadi. Ketika kondisi anggaran tidak terkontrol, Perubahan anggaran dapat memberikan suatu perlindungan nilai terhadap ketidakjelasan dan merasionalisasi anggaran tersebut. Selama masa ketidakjelasan pendapatan dan pengeluaran, dalam menyesuaikan suatu kebijakan kita dapat menggunakan perubahan anggaran dalam mengatasi hal tersebut. Permasalahan teknis merupakan alasan yang mendorong suatu pemerintahan melakukan perubahan anggaran. Untuk menyelaraskan program dengan anggaran, serta untuk memenuhi kebutuhan manajemen terhadap kondisi/lingkungan yang berubah untuk itu setiap daerah melakukan perubahan anggaran. Di karenakan setiap pertengahan tahun kebutuhan masyarakat selalu mengalami perubahan, maka dari itu diharuskan untuk melakukan rebudgetting (Forrester dan Mullins, 1992).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan rancangan penyusunan keuangan setiap satu tahunan periode pemerintah daerah yang mendapatkan persetujuan dari pihak yang berwenang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di mana tempat itu berada. Di dalam penetapannya, APBD dengan

peraturan daerahnya ketika tahun sebelum pelaksanaannya dilakukan, memerlukan para pelaku anggaran yang memiliki preferensi yang berbeda satu sama lain untuk melakukan suatu kerjasama (Abdullah dan Rona 2014).

Pada kebanyakan kota, perubahan pada anggaran merupakan sebab wajar dan sig yang harus ada di dalam proses penganggaran (Forrester dan Mullins 1992). Seperti yang tertera dalam Peraturan menteri Keuangan (PMK) No 15 Periode 2016, Perubahan Anggaran termasuk dari; a) Perubahan atau pergeseran anggaran dalam hal pagu anggaran tetap b) Penambahan/pengurangan pagu anggaran c) Perubahan/perbaikan dikarenakan suatu kesalahan pada administrasi. Dapat dikatakan anggaran yang efektif, jika anggaran yang sudah disusun perlu di revisi lagi agar tepat tujuan serta sasarannya.. Masyarakat merasa resah karena pemerintah tidak menyajikan perubahan pada anggaran tersebut di laporan keuangan pemerintah daerahnya menjadi bentuk pertanggungjawabannya. Akibatnya masyarakat banyak yang tidak tau tentang perubahan pada anggaran yang terjadi pada APBD, jadi pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD tidak dapat berjalan secara teratur.

Abdullah (2013) menyatakan bahwa perubahan terhadap anggaran dapat berlaku karena adanya perubahan terhadap penerimaan, tepatnya terhadap sektor pendapatan. Perubahan

anggaran belanja dapat terjadi jika prediksi SiLPA belum tepat, berasal dari perbedaan yang terjadi di SiLPA 201a terhadap SiLPA 201b sesuai di periksa oleh pihak BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Anessi-Pessina et al. (2012) mengindikasikan jika Penganggaran serta perubahan dalam hal ini adalah merupakan hal yang belum bisa kita pisahkan. Dalam penelitiannya memakai data kota di Italia guna mengetahui bagaimana tentang sebab awal dari adanya perubahan pada anggaran. Ditemukan bahwa inkremental begitu mempengaruhi perubahan anggaran pada proses penyusunan pada anggaran pertama, dan faktor intern maupun ekstern.

*Agency Theory* merupakan sebuah teori di mana menjelaskan suatu hubungan yang terjadi diantara prinsipal dan agen (Halim dan Abdullah 2006). Teori ini dapat mencakup dua dan lebih dari kelompok, individu ataupun dalam lingkungan. Ada pihak menciptakan sebuah perjanjian, meskipun itu secara impli maupun ekspli, dengan pihak dari agen lain. Diharap agen dapat akan dilakukan sesuai dengan apa yang diinginkan. Lupia dan McCubbins (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006) mengatakan bahwa pendelegasian hak dapat dilakukan saat seorang atau dari diantara satu kelompok itu, memilih prinsipal orang ataupun kelompok lainnya (agen) guna bertindak seperti pada kepentingan

prinsipalnya. Menurut Lane (2003) dalam Halim dan Abdullah (2006) berpendapat bahwa hal ini merupakan teori yang bisa diaplikasikan pada suatu organisasi luas. dan suatu kenegaraan yang berdiri secara democrat serta maju pada dasarnya mencakup sebagian kaitan prinsipalagen.

Soal pemerintah, kaitan keagenan bisa dipantau melalui hubungan dari kepala daerah eksekutif dan dari pemilih publik, kepala daerah eksekutif ialah agen serta publik yaitu prinsipalnya. Agen eksekutif yaitu mempunyai amanat dari masyarakat yang principal pemilih. Menurut Lupia dan McCubbins (2000) dalam Halim dan Abdullah (2006) mengungkapkan bahwa prinsipal memiliki hak untuk memilih sendiri wakil guna mengayomi seperti agen pemerintahan di dalamnya. Dari hal tersebut, sebaiknya keputusan atas pengalokasian belanja dalam anggaran yang diambil diharapkan untuk lebih memprioritaskan kepentingan publik atau prinsipal. Menurut Ritonga dan Alam (2010), Semua dapat mempunyai kepentingan masing-masing baik itu prinsipal maupun agen, dan bukan tidak mungkin akan terjadi perbedaan kepentingan yang dapat berpotensi terjadi setiap waktu. Memiliki berbagai informasi yang lebih banyak dibandingkan pihak lain (principal), membuat pihak agen lebih dapat mempunyai kemampuan untuk lebih memperlihatkan kepentingannya. Kepentingan tersebut dapat terjadi karena agen bisa menentukan cara yang lebih

mengenakan, seperti menghasut dan memberatkan beban kepada pada prinsipal yang merupakan pemegang dari kendali (Fozzard 2001; Ritonga dan Alam 2010).

Penelitian Forrester dan Mullins (1992) memperlihatkan jika proses rebudgeting membuat peraturan anggaran di periode fiskal maupun diwaktu datang. Perubahan pada anggaran terbentuk dalam komponen karakteristik yang cenderung sama. Walaupun ada yang mungkin tidak signifikan mengorientasikan tentang kebijakan publik, tetapi dari hal tersebut dapat merasionalkan anggaran secara tidak menentu dan menawarkan perlindungan terhadap ketidakpastian (Cornia et al. 2004).

Penelitian mengenai rebudgeting atau rebudgeting anggaran di Indonesia sudah pernah ada dan berkembang termasuk penelitian dari Abdullah dan Rona (2014) mengamati pengaruh pada sisa anggaran, pendapatan sendiri serta dana perimbangan terhadap belanja pada modal dalam perubahannya anggaran kabupaten dan anggaran kota yang terdapat di negara indonesia menghasilkan jika variabel dana pada perimbangan memiliki pengaruh terhadap terjadinya variabel perubahan anggaran belanja modal, sedangkan untuk variabel sisa anggaran (SiLPA) dan variable pendapatan sendiri (diukur perubahan PAD) tidak ada pengaruhnya terhadap variabel belanja modal.

Abadiarti (2014) melakukan penelitian terhadap variabel pengaruh penganggaran di awal, kondisi pada keuangan pemerintah daerah setempat dan sosioekonom lokal terhadap *perubahan pada anggaran* pada pemerinta di daerah yang ada di negara indonesia mendapatkan jika pada variabel keuangan atau dalam hal ini akumulasi surplus, aliran surplus, revisi surplus tahun sebelumnya dan sosioekonomi yang dimaksud adalah geografis terdapat pengaruhnya terhadap proses *rebudgeting*. Sedangkan variabel ini mengenai proses penganggaran di awalnya atau pergeseran belanja, perubahan modal belanja, serta perubahan oprasional belanja, untuk variabel keuangan atau otonomi serta pengeluaran, serta variabel sosioeko dari lokal atau Pennghasilan Domestik Regional Bruto belum berpengaruh pada *rebudgeting*.

Purwaningtyastuti (2014) mengungkapkan mengenai tingkat anggaran pada pendapatan belanja pada pemerintah di daerah terhadap variabel perubahan pada anggaran. Mengungkapkan jika pendapatan lainnya yang sah selama tiga tahun mengalami perubahan anggaran yang setidaknya paling signifikan. Menurutnya perubahan anggaran belanja tak terduga merupakan hal yang berpengaruh besar terhadap belanja. Menurutnya perubahan terhadap APBD mendapatkan pengaruh yang lebih besar jika diliat dari rasio realisasi pendapatan. Sedangkan dapat berpengaruh negative jika diliat dari rasio realisasi belanja , Maka dari itu, perubahan anggaran

sangat penting dilakukan agar tidak terjadi kesalahan dalam anggaran.

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian terdahulu yang masih terdapat perbedaan hasil maka topik penelitian ini menarik untuk diteliti kembali. Penelitian ini mengacu terhadap sebuah penelitian yang dilakukan Purwanto (2016). Penelitian sebelumnya menggunakan sampel APBD Kabupaten ataupun Kota yang berada di negara Indonesia dari periode 2012 hingga 2014. Perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian yang sudah sebelumnya yaitu penelitian ini menggunakan sampel yang berbeda dari (Purwanto, 2016) yaitu menggunakan sampel Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dari tahun 2015 – 2017. Hal tersebut dikarenakan pulau jawa termasuk memiliki sektor infrastruktur yang berkembang pesat dari tahun ke tahun sehingga memiliki anggaran yang sangat besar dan potensi terjadinya perubahan anggaran sangat tinggi dikarenakan banyaknya kebutuhan yang akan di penuhi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diungkapkan di atas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaruh kondisi keuangan terhadap perubahan anggaran yang terjadi?

2. Bagaimanakah pengaruh politik terhadap perubahan anggaran yang terjadi?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah penelitian yang di ungkapkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menguji dan menganalisis bagaimana pengaruh dari kondisi keuangan terhadap perubahan anggaran yang terjadi.
2. Untuk menguji dan menganalisis bagaimana pengaruh dari politik terhadap perubahan anggaran yang terjadi.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Bagi penulis :

Untuk menambah wawasan agar lebih dapat memahami tentang apa itu perubahan anggaran, serta menambah kemahiran dalam membuat penelitian yang relevan.

2. Bagi Umum

Diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran dalam menganalisis pengembangan ilmu pengetahuan dalam ilmu sosial ekonomi yang terkait dengan anggaran sehingga dapat memberikan masukan agar lebih bijaksana dalam mengelola suatu anggaran yang ada.