

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa anggaran merupakan alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Anggaran ialah suatu kebijakan ekonomi berbentuk rencana capaian yang disusun secara sistematis untuk jangka waktu/periode tertentu di masa yang akan datang. Sebagai sebuah rencana keuangan, anggaran harus dinamis dalam artian anggaran mampu menawarkan kemampuan untuk mengelola sesuatu yang tidak terduga tanpa mengorbankan kontrol dan akuntabilitas yang terdapat dalam anggaran selama pra eksekusi. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian. Anggaran sebagai alat perencanaan menggambarkan target yang harus dicapai, sedangkan anggaran sebagai alat pengendalian menetapkan bahwa anggaran sebagai alokasi sumber dana publik yang disetujui legislatif untuk dibelanjakan.

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan sumber pendanaan bagi pemerintah dalam mendanai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah. Anggaran menjadi sangat penting dan relevan dalam suatu pemerintahan karena anggaran akan berdampak pada kinerja pemerintah yang berkaitan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian anggaran yang ditetapkan pemerintah secara tidak langsung mencerminkan bagaimana keputusan pemerintah dapat berdampak pada kehidupan masyarakat. Hal tersebut dilihat dari seberapa besar manfaat yang dapat diberikan terhadap masyarakat atas anggaran yang ditetapkan.

Salah satu peristiwa yang sering terjadi dalam penyelenggaraan anggaran pemerintah ialah dilakukan perubahan anggaran (*rebudgeting*). Setiap daerah melakukan perubahan anggaran guna menyesuaikan program dengan anggaran, serta untuk memenuhi kebutuhan manajemen terhadap situasi atau lingkungan yang berubah (Ingarianti, 2017). Perubahan anggaran menggambarkan perubahan target

pelayanan publik dan orientasi pembangunan daerah dalam periode anggaran tertentu. Abdullah (2013) menyatakan bahwa perubahan yang terjadi pada APBD merupakan proses penganggaran yang menunjukkan upaya oleh pemerintah daerah dalam menyesuaikan rencana anggaran keuangan seiring dengan perkembangan yang terjadi. Perkembangan tersebut dapat berakibat naik atau turunnya anggaran pada penerimaan maupun pengeluaran. Terjadinya perubahan dalam struktur APBD tentunya memiliki latar belakang dan alasan yang berbeda-beda.

Hampir setiap pemerintah kabupaten atau kota melakukan perubahan APBD. Contohnya terjadi di pemerintah Kota Palembang, berdasarkan data yang dirilis oleh Bakohumas Palembang pada Rapat Paripurna ke-16 Masa Persidangan II Tahun 2022, APBD pemerintah Kota Palembang yang semula dianggarkan senilai Rp 3,874 triliun mengalami perubahan dengan kenaikan dari target APBD Induk Tahun 2022 sebesar Rp 623 miliar menjadi Rp 4,497 triliun (Sumber: Peraturan Walikota Palembang No. 69 Tahun 2022).

Perubahan anggaran pemerintah Kota Palembang dilakukan karena adanya program kerja prioritas pemerintah yang bertambah sehingga kegiatan yang dilakukan menjadi lebih kompleks. Pemerintah Kota Palembang memprioritaskan bidang pendidikan dan kesehatan, namun dengan ketentuan tetap melakukan penyesuaian pada program dan kegiatan terkait sinkronisasi terhadap prioritas pembangunan nasional (Antara, 2022).

Kepala Dinas Pendidikan Palembang menyatakan bahwa pengalokasian anggaran yang hampir mencapai Rp 1,2 Triliun tersebut diantaranya dipergunakan untuk pembayaran gaji tenaga pendidikan (guru, staf dan perangkat sekolah), tunjangan sertifikasi guru. Kemudian digunakan untuk merealisasi program pendidikan baik pokok/ekstrakurikuler peserta didik, dan termasuk infrastruktur pendidikan mulai tingkat Paud, TK-SMP di wilayah Pemerintah Kota Palembang. Perubahan APBD tersebut turut dikarenakan adanya perubahan target pendapatan dan pemanfaatan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya (Berita Sumsel, 2022). Selain itu, terjadi penambahan alokasi belanja yang bersumber dari pendapatan bersifat khusus dan beberapa faktor lainnya. Hal demikian yang menyebabkan anggaran yang telah disusun perlu direvisi kembali

agar tepat terhadap sasaran dan tujuan sehingga tercipta anggaran yang efektif dan efisien.

Penting untuk melakukan perubahan anggaran agar dapat memastikan alokasi dana yang efisien, sesuai dengan kebutuhan dan prioritas yang relevan. Anggaran yang tidak sesuai dengan perkembangan yang sedang terjadi dapat menimbulkan beberapa dampak sebagai berikut: (Sumber: kemenkeu.go.id)

1. Pertumbuhan Ekonomi Terhambat
Anggaran yang tidak sesuai dapat menghambat pertumbuhan ekonomi.
2. Ketidakseimbangan dalam Prioritas
Anggaran yang tidak diubah secara tepat dapat menyebabkan ketidakseimbangan dalam prioritas pengeluaran. Apabila anggaran yang perlu dialokasikan tidak cukup, maka sektor-sektor tersebut dapat mengalami kekurangan sumber daya yang berdampak negatif pada masyarakat.
3. Ketidakpuasan Masyarakat
Anggaran yang tidak mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Hal ini dapat mengakibatkan ketidakstabilan sosial dan ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pemerintah.
4. Kurangnya Inovasi dan Pengembangan
Tanpa perubahan anggaran yang tepat, organisasi atau instansi akan kesulitan mengalokasikan dana untuk riset, inovasi, dan pengembangan. Hal ini dapat menghambat kemajuan dalam berbagai sektor, termasuk ilmu pengetahuan, teknologi, dan industri.

Rebudgeting atau yang selanjutnya disebut sebagai APBD Perubahan (APBD-P) dilakukan pemerintah sebagai upaya penyesuaian anggaran dalam rangka menyesuaikan rencana keuangan terhadap kondisi riil di lapangan dan memperbaiki kinerja pemerintah. Perubahan atas APBD yang sedang berjalan merupakan kondisi yang mana asumsi-asumsi dan faktor *uncontrollable* ternyata tidak seperti yang diprediksi diawal, yakni pada saat kesepakatan atas kebijakan dan prioritas APBD ditandatangani.

Menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 yang mengatur mengenai Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, Revisi atau Perubahan APBD dilakukan karena perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran (KUA); keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran; keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus

digunakan dalam tahun anggaran berjalan; keadaan darurat; dan/atau keadaan luar biasa. Proses penyusunan perubahan anggaran pada prinsipnya tidak berbeda dengan proses penyusunan anggaran awal (*initial budget*), baik dari sisi substansi maupun politik (Anessi-Pessina *et al.*, 2012). Hal ini menggambarkan bahwa perihal perubahan anggaran berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan dari proses penyelenggaraan anggaran. Peraturan Menteri Keuangan No. 199/2021 Pasal 2 tentang Tata Cara Revisi Anggaran menyatakan bahwa perubahan anggaran terdiri atas:

- 1) Revisi anggaran dalam hal pagu anggaran berubah;
- 2) revisi anggaran dalam hal pagu anggaran tetap, dan;
- 3) revisi administrasi.

Purwanto (2016) mengungkapkan bahwa suatu perubahan terhadap anggaran salah satunya dipengaruhi oleh otonomi keuangan, yang diartikan sebagai hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban pemerintah. Kebijakan otonomi keuangan mencerminkan penggunaan wewenang pemerintah daerah dalam mengatur keuangan dan pemanfaatan sumber daya daerah tersebut. Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomnya. Otonomi keuangan berpengaruh terhadap perubahan anggaran, semakin baik otonomi keuangan maka semakin sedikit perubahan anggaran yang dilakukan. Pernyataan ini didukung dari hasil penelitian Widyaningrum *et al.* (2019) bahwa otonomi keuangan berpengaruh terhadap dilakukannya perubahan anggaran.

Faktor lainnya yang mendominasi terjadinya perubahan anggaran ialah perencanaan anggaran. Perencanaan yang lemah atau tidak tepat sasaran akan meningkatkan kemungkinan dilakukan perubahan anggaran dikemudian hari. Perencanaan anggaran sebagai sarana untuk menuangkan apa yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada publik, bukan apa yang diinginkan oleh siapapun di pemerintahan tersebut, sehingga dalam

merencanakan anggaran harus dapat mengacu dan memperkirakan pada apa saja yang sekiranya penting dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Puluala (2021) mendefinisikan perencanaan anggaran sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia sehingga penting untuk dilakukan sebelum melakukan suatu kegiatan/pekerjaan. Pernyataan ini didukung hasil penelitian Kuntadi & Damayantie (2022), bahwa perencanaan anggaran berpengaruh terhadap terjadinya perubahan anggaran. Perencanaan memiliki kontribusi besar atas terjadinya perubahan anggaran, yang mana apabila suatu perencanaan anggaran yang dilakukan pemerintah telah baik dan matang, maka semakin rendah pula peluang terjadi perubahan anggaran. Perencanaan yang buruk akan membuat sulitnya mencapai tujuan dan sasaran yang menjadi alasan dilakukan perubahan anggaran.

Sebagaimana fungsinya, anggaran sebagai alat politik (*political tool*) merupakan bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Kebutuhan politik yang tidak terpenuhi akan berimbas dengan dilakukan perubahan anggaran. Hal ini disebabkan karena setiap anggaran yang diajukan oleh pemerintah sesuai dengan prioritas yang disepakati bersama dan disetujui eksekutif. Apabila realisasi anggaran yang dilakukan tidak sesuai dengan kepentingan politik atau pelaksanaan yang diajukan tidak sesuai dengan prioritas yang telah disepakati bersama maka akan dilakukan perubahan anggaran. Penyelenggaraan anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan politik akan memperlambat waktu pelaksanaan kegiatan/program kerja. Hal ini sesuai hasil penelitian Shalsabila & Kamilah (2022) yang menemukan hubungan antara politik anggaran mempengaruhi perubahan anggaran. Berbeda halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Chartady & Setiawan (2017) politik anggaran tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

Besaran anggaran (*budget size*) menjadi bagian dari faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan anggaran karena aspek ini terkait dengan maksimalisasi anggaran yang dilakukan oleh birokrat. Pemerintah cenderung memperbesar anggaran yang diusulkan dengan tujuan memperoleh jumlah alokasi yang besar. Nilai anggaran yang tinggi mencerminkan tanggung jawab dan beban

kerja pemerintah yang lebih besar sehingga peluang untuk melakukan perubahan anggaran turut menjadi lebih besar. Hal ini dikarenakan pada jumlah anggaran yang besar maka jumlah program dan kegiatan yang akan dilaksanakan tentu menjadi lebih banyak dan kompleks, yang menyebabkan pengendalian atas anggaran akan sulit dilaksanakan. Oleh karena itu, besaran anggaran berkaitan dengan penyesuaian anggaran dalam bentuk perubahan anggaran. Pernyataan ini didukung oleh penelitian Meridiana & Abdullah (2017), bahwa besaran anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran. Semakin besar nilai anggaran suatu organisasi maka semakin besar pula peluang untuk melakukan perubahan anggaran. Sebaliknya, Abdullah & Kusyanti (2017) dalam penelitiannya menyatakan bahwa besaran anggaran suatu organisasi tidak mempengaruhi dilakukannya perubahan anggaran.

Ratifah & Nuraeni (2021) menyatakan bahwa perubahan anggaran turut dipengaruhi oleh tekanan anggaran (*fiscal stress*) dan ukuran legislatur. *Fiscal stress* dipicu oleh defisit anggaran yang mendorong pemerintah daerah untuk membuat berbagai terobosan agar dapat mencukupi pembiayaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. *Fiscal stress* menggambarkan bahwa pemerintah daerah berada pada kondisi yang belum sepenuhnya mampu mendanai pembangunan yang ada di daerahnya. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum menggali sumber-sumber penghasilan yang ada di daerah secara optimal. *Fiscal stress* sebagai keadaan ketika pemerintah tidak mampu menyeimbangkan antara anggaran dan transaksi yang berjalan, dengan kata lain rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam menyesuaikan anggarannya sehingga berimplikasi dilakukan perubahan anggaran. Namun pernyataan tersebut tidak sejalan dengan hasil penelitian Kurniawan & Arza (2019) yang menyatakan bahwa faktor *fiscal stress* tidak berpengaruh atas dilakukan perubahan anggaran suatu organisasi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan dan penelitian-penelitian terdahulu yang masih terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian atas faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan anggaran, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Anggaran pada Pemerintah Kota Palembang (Studi pada Perangkat Daerah)”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada butir 3.1, maka permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Apakah otonomi keuangan berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?
2. Apakah perencanaan anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?
3. Apakah politik anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?
4. Apakah besaran anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?
5. Apakah *fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?
6. Apakah otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, serta *fiscal stress* secara bersama-sama berpengaruh terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang?

1.3 Batasan Masalah

Penelitian ini memiliki batasan masalah yang akan diteliti agar penelitian lebih terarah dan tidak menyimpang atau keluar dari permasalahan yang dibahas. Penelitian ini membahas mengenai otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, *fiscal stress*, dan perubahan anggaran. Ruang lingkup pembahasan dilakukan pada anggaran pemerintah Kota Palembang Tahun 2022, sesuai dengan periode penelitian yang dilakukan bulan Maret-Juni 2023.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sesuai dengan permasalahan yang telah penulis kemukakan, ialah:

1. Untuk mengetahui pengaruh otonomi keuangan terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.

2. Untuk mengetahui pengaruh perencanaan anggaran terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.
3. Untuk mengetahui pengaruh politik anggaran terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.
4. Untuk mengetahui pengaruh besaran anggaran terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.
5. Untuk mengetahui pengaruh *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.
6. Untuk mengetahui pengaruh otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, serta *fiscal stress* secara bersama-sama terhadap perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilaksanakan oleh penulis diharapkan dapat memberi manfaat bagi pihak-pihak tertentu, baik secara teoritis maupun praktis. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat menjadi referensi dan menambah pengetahuan/wawasan bagi para pembaca khususnya bagi peneliti selanjutnya pada bidang perubahan anggaran dan kondisi riil mengenai perubahan anggaran pada pemerintah Kota Palembang.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini secara praktis diharapkan dapat dijadikan oleh pemerintah Kota Palembang atau para pihak yang terlibat dalam proses penyusunan sampai dengan perubahan anggaran pemerintah Kota Palembang sebagai bahan masukan dan sumbangan informasi untuk pengambilan keputusan strategis dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.