

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

Untuk memudahkan penelitian diperlukan pedoman berfikir berupa kerangka teori. Sugiyono (2019:85) mendefinisikan “Teori sebagai alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang disusun secara sistematis”.

##### **2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

Teori keagenan telah digunakan dalam berbagai ilmu penelitian, baik itu ekonomika, akuntansi, pemasaran dan manajemen strategik. Teori keagenan dikemukakan oleh Jensen dan Meckling (1976) yang menggambarkan hubungan keagenan sebagai suatu kontrak antara satu orang atau lebih (disebut juga prinsipal) yang menunjuk orang lain (disebut agen) untuk memberikan jasa sesuai dengan kepentingan prinsipal, termasuk mendelegasikan beberapa otoritas pengambilan keputusan kepada agen. Teori ini dapat diterapkan di organisasi sektor publik maupun sektor swasta. Organisasi sektor publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan untuk memenuhi keinginan masyarakat atau melayani masyarakat.

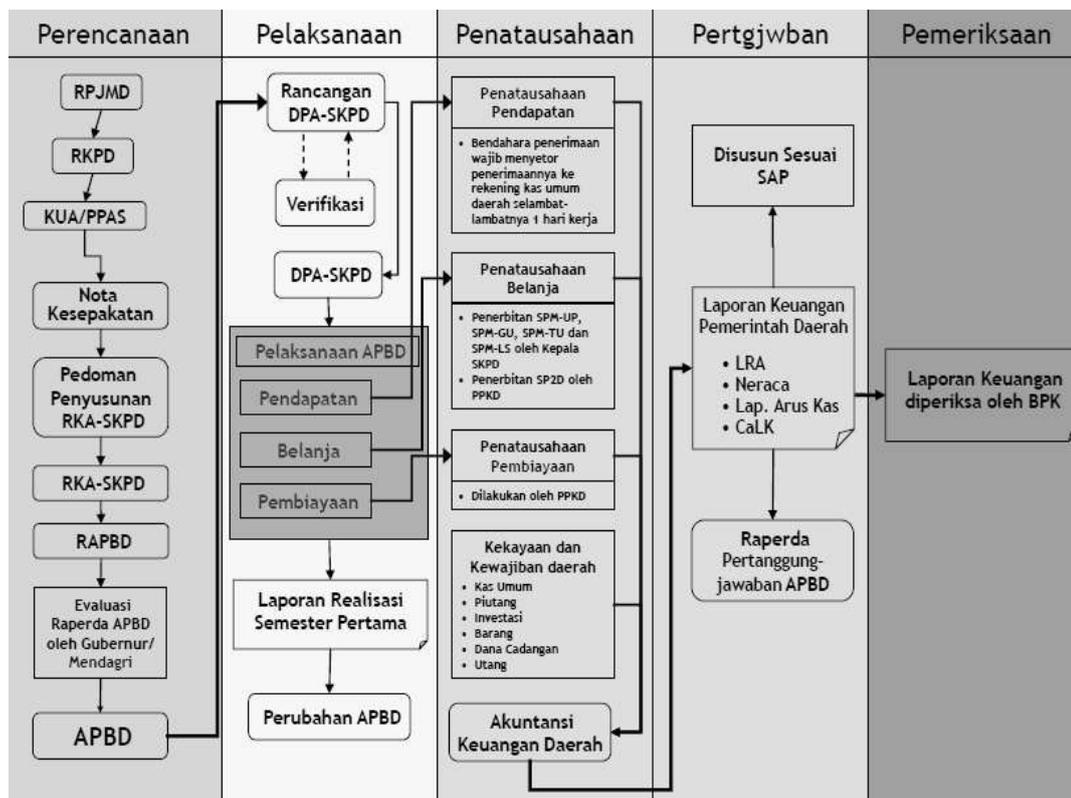
Teori keagenan dapat dihubungkan dengan sektor publik karena pihak *agencies* bertindak sesuai dengan keinginan *principal*. Pemerintah melaksanakan tugasnya sesuai dengan keinginan dan kepentingan rakyat. Dalam proses penyusunan dan perubahan anggaran daerah terdapat dua perspektif, yaitu hubungan antara eksekutif dengan legislatif dan legislatif dengan pemilih atau rakyat. Teori keagenan mengasumsikan bahwa terdapat hubungan erat antara kepuasan dan keberhasilan organisasi. Organisasi (*agencies*) dianggap berhasil apabila mampu memenuhi keinginan *principal*, dalam hal ini masyarakat. Dengan begitu, *principal* dapat menilai dan menyatakan bahwa pekerjaan yang dilakukan *agencies* sudah sangat baik.

Implikasi *agency theory* terhadap penelitian ini, dapat menggambarkan serta menjelaskan eksistensi perangkat daerah sebagai suatu *agent* yang telah ditunjuk oleh *principal* dapat dipercaya untuk bertindak dengan mengutamakan kepentingan

publik atau masyarakat. Dengan melaksanakan tugas sesuai fungsinya dan mampu mempertanggungjawabkan keuangan yang diamanahkan kepadanya sehingga tujuan ekonomi, kepuasan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara maksimal.

### 2.1.2 Siklus APBD

Siklus anggaran adalah suatu proses anggaran yang terus-menerus yang dimulai dari tahap penyusunan anggaran oleh pihak yang berwenang. Gambar 2.1 menunjukkan siklus dan skedul penganggaran daerah dengan urutan waktu pelaksanaannya sesuai dengan pedoman Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.



Sumber: Permendagri Nomor 77 Tahun 2020

**Gambar 2.1**  
**Bagan Siklus APBD**

Keterangan:

- RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah  
 RKPD : Rencana Kerja Pembangunan Daerah

KUA/PPAS	: Kebijakan Umum Anggaran/Prioritas Plafon Anggaran Sementara
RKA-SKPD	: Rencana Kerja Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
DPA-SKPD	: Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
SAP	: Standar Akuntansi Pemerintahan
LRA	: Laporan Realisasi Anggaran
CaLK	: Catatan atas Laporan Keuangan

Berdasarkan gambar 2.1 siklus APBD merupakan suatu proses sistematis yang dimulai dari proses perencanaan hingga diselesaikannya anggaran pendapatan dan biaya daerah tersebut yang dilakukan oleh pihak yang berwenang.

### **2.1.3 Perubahan Anggaran**

#### **2.1.3.1 Pengertian Perubahan Anggaran**

Dalam *budgeting process*, perubahan anggaran (*rebudgeting*) adalah hal yang lazim terjadi sekaligus menjadi faktor penting di pemerintahan daerah (Forrester & Mullins, 1992). Perubahan anggaran merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam menyesuaikan anggarannya terhadap kondisi riil di lapangan dan memperbaiki kinerja pemerintah. Anessi-Pessina *et al.* (2012) mendefinisikan perubahan anggaran (*rebudgeting*) sebagai proses revisi anggaran yang dilakukan pemerintah dalam memperbaharui anggarannya dalam tahun fiskal pelaksanaan. Perubahan anggaran sendiri dapat disebabkan oleh berbagai faktor, baik faktor eksternal maupun internal.

Menurut Rizqiyati *et al.* (2019) perubahan APBD merupakan suatu upaya pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian rencana keuangan (*target*) dengan perkembangan terkini yang terjadi. Sumber dan penggunaan biaya yang berbeda dengan kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya menjadi salah satu faktor penyebab dilakukan perubahan anggaran. Agar tetap tercapai program dan sasaran yang telah ditetapkan maka dilakukan perubahan anggaran. Dengan dilakukan perubahan anggaran, diharapkan kinerja dan kualitas anggaran pemerintah dapat

meningkat. Pelaksanaan anggaran yang baik (efektif dan efisien) dapat dilihat dari tingkat pelaksanaan realisasi fisik dan realisasi anggaran yang terjadwal sesuai dengan rencana kerja selama satu periode tahun anggaran (Oktaliza *et al.*, 2020). Dengan demikian, perubahan anggaran sebagai salah satu bentuk upaya yang dilakukan pemerintah dengan menyesuaikan antara anggaran dan transaksi pada tahun berjalan dalam rangka mewujudkan pelaksanaan anggaran yang efektif dan efisien.

Perubahan APBD dilakukan setelah pemerintah daerah menyampaikan laporan realisasi semester pertama dan pronologis untuk 6 (enam) bulan berikutnya kepada DPRD paling lambat akhir bulan Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Prognosis merupakan prakiraan beserta penjelasan apa saja yang akan direalisasikan untuk 6 (enam) bulan berikutnya sebagai alasan dilakukan perubahan APBD. Berdasarkan Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, revisi atau perubahan APBD dilakukan apabila terjadi:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA;
  - a. pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah;
  - b. pelampauan atau tidak terealisasinya alokasi belanja daerah; dan/atau
  - c. perubahan sumber dan penggunaan pembiayaan daerah.
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan, antar sub kegiatan dan antar jenis belanja;
3. Keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun anggaran sebelumnya harus digunakan dalam tahun anggaran berjalan;
4. Keadaan darurat; dan/atau
5. Keadaan luar biasa.

Kepala daerah memformulasikan hal-hal yang mengakibatkan terjadinya perubahan APBD ke dalam rancangan kebijakan perubahan APBD serta Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) berdasarkan perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Dalam rancangan kebijakan umum perubahan APBD disajikan secara lengkap mengenai:

- a) Perbedaan asumsi dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang telah ditetapkan sebelumnya;

- b) program, kegiatan dan sub kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
- c) capaian sasaran kinerja program, kegiatan dan sub kegiatan yang harus dikurangi dalam perubahan APBD apabila asumsi KUA tidak tercapai; dan
- d) capaian sasaran kinerja program, kegiatan dan sub kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA.

### **2.1.3.2 Dokumen Terkait Perubahan Anggaran**

Dokumen perubahan APBD menyajikan informasi yang bersifat dinamis sesuai dengan kebutuhan yang disajikan setiap tahun dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pedoman penyusunan APBD. Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa dokumen perubahan APBD disajikan sebagai berikut:

- a. Perubahan KUA
- b. Perubahan PPAS
- c. Nota Kesepakatan Perubahan KUA dan Perubahan PPAS
- d. Susunan Nota Keuangan Perubahan APBD
- e. Perubahan DPA-SKPD
- f. Rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD beserta lampiran
- g. Rancangan Perda tentang perubahan APBD
- h. Rancangan Perkada tentang penjabaran perubahan APBD beserta lampiran
- i. Rancangan Perkada tentang perubahan penjabaran APBD

### **2.1.3.3 Ketentuan Pelaksanaan Perubahan Anggaran**

Adapun ketentuan pelaksanaan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menurut Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Kepala daerah menyusun rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS berdasarkan perubahan RKPD dengan tetap mengacu pada pedoman penyusunan APBD.
  - 1) TAPD menyiapkan seluruh isi rancangan perubahan KUA menggunakan data dan informasi terkait kebijakan anggaran yang terdapat dalam perubahan RKPD.
  - 2) TAPD menyiapkan seluruh isi rancangan perubahan PPAS menggunakan data dan informasi terkait program prioritas beserta indikator kinerja dan indikasi pendanaan yang bersumber dari perubahan RKPD.

- b. Kepala Daerah menyampaikan rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS kepada DPRD.
- c. Kepala Daerah dan DPRD melakukan pembahasan rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS.
- d. Kepala Daerah dan DPRD melakukan penyepakatan bersama berdasarkan hasil pembahasan rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS.
- e. Kesepakatan terhadap rancangan perubahan KUA dan rancangan perubahan PPAS dituangkan dalam nota kesepakatan perubahan KUA dan nota kesepakatan perubahan PPAS yang ditandatangani bersama antara kepala daerah dengan pimpinan DPRD.

#### **2.1.4 Otonomi Keuangan**

##### **2.1.4.1 Pengertian Otonomi Keuangan**

Pemerintah daerah melakukan penyesuaian anggaran setiap tahun untuk memberikan APBD yang terbaik dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah dalam aspek pengelolaan keuangan daerah disebut sebagai otonomi keuangan. UU Nomor 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Prawirosetoto (2002) mendefinisikan otonomi keuangan sebagai pendelegasian tanggungjawab dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk pengambilan keputusan di bidang keuangan yang meliputi aspek penerimaan maupun aspek pengeluaran.

Menurut Supriyadi (2013) pemberian otonomi secara luas kepada daerah diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran pemerintah. Pelaksanaan otonomi keuangan menuntut pemerintah untuk efektif dan efisien dalam pengelolaan keuangannya serta mengurus pemerintahan daerahnya dengan baik. Otonomi keuangan diharapkan mampu meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah daerah akan lebih efisien dalam memproduksi dan menyediakan barang-barang publik. Pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah juga akan turut lebih didengar dalam pemenuhan kebutuhan daerah sehingga lebih berguna bagi efisiensi alokasi anggaran.

Pada era otonomi, pemerintah daerah diberi wewenang lebih dominan untuk mengurus daerahnya sendiri, baik itu dari sisi kebijakan pembangunan dan mengelola keuangannya sendiri atau biasa disebut sebagai otonomi keuangan. Sidik (2002) menyebutkan ótonomi keuangan bertujuan untuk:

- 1) Meningkatkan alokasi nasional dan efisiensi operasional pemerintah daerah;
- 2) Memenuhi aspirasi daerah, memperbaiki struktur ekonomi secara keseluruhan, dan mobilisasi pendapatan daerah;
- 3) Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan mengembangkan partisipasi konstituen dalam pengambilan keputusan tingkat daerah;
- 4) Mengurangi kesenjangan ekonomi antar daerah;
- 5) Memperbaiki kesejahteraan sosial rakyat Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyatakan keuangan daerah dikelola melalui serangkaian kegiatan berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomnya. Hal ini termasuk dalam mengurus kegiatan ekonominya, Purwanto (2016) turut mendefinisikan otonomi keuangan sebagai segala hal tentang hak dan kewajiban pemerintah daerah dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, otonomi keuangan merupakan penyerahan tanggungjawab dan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam memenuhi hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut yang dikelola melalui serangkaian kegiatan. Tingkat otonomi keuangan pada pemerintah menjadi alasan dilakukan perubahan atas anggaran pada tahun berjalan, karena semakin baik otonomi keuangan suatu pemerintah maka semakin kecil peluang dilakukan perubahan anggaran.

Menurut Halim (2015:167), ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi, yaitu:

1. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya.
2. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

#### **2.1.4.2 Kemampuan Otonomi Keuangan**

Otonomi keuangan merupakan aspek penting yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Kebijakan otonomi keuangan tercermin dari penggunaan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam mengatur keuangan dan pemanfaatan sumber daya daerah tersebut. Semakin baik otonomi keuangan suatu daerah maka semakin baik pula pengelolaan keuangan daerah tersebut, dengan demikian peluang dilakukan perubahan anggaran akan semakin kecil.

Setiap daerah tentunya mengalami permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama dalam pengelolaan keuangan daerahnya, sehingga dikhawatirkan pelaksanaan otonomi keuangan yang semula ditujukan untuk memajukan dan mempercepat perkembangan dan perekonomian daerah, justru akan terjadi sebaliknya. Fajri *et al.* (2019) menyebutkan beberapa faktor yang dapat menyebabkan hal tersebut terjadi antara lain:

- 1) Lemahnya kapasitas kelembagaan (institusi) pemerintah daerah;
- 2) Tidak ada insentif yang cukup dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah; dan
- 3) Kurangnya redistribusi transfer nasional (pusat).

#### **2.1.4.3 Regulasi Keuangan**

Regulasi berasal dari Bahasa Inggris, yaitu *regulation* atau peraturan. Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) kata “peraturan” mengandung arti sebagai kaidah yang dibuat untuk mengatur, petunjuk yang dipakai untuk menata sesuatu dengan aturan, dan ketentuan yang harus dijalankan serta dipatuhi. Penerapan regulasi dilakukan dalam berbagai macam bentuk, dapat berupa

pembatasan hukum yang diberikan oleh pemerintah, regulasi suatu perusahaan, dan sebagainya.

Sistem regulasi keuangan daerah dibuat untuk mengendalikan pelaksanaan keuangan daerah supaya segala tindakan dan kegiatan penyelenggaraan keuangan daerah terlaksana dengan baik. Keberadaan regulasi menjadi pedoman dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Namun, khusus untuk pengelolaan keuangan daerah harus dilengkapi dengan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) yang akan digunakan sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah bagi setiap perangkat daerah.

Kepatuhan terhadap regulasi pada proses penganggaran sangat penting. Pada dasarnya regulasi yang mengatur hajat hidup orang banyak (masyarakat) harus berpihak kepada pihak bersangkutan. Dengan adanya regulasi, anggaran diharapkan mampu mencerminkan visi, misi, dan tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan masyarakat. Pada kondisi ini, aspirasi masyarakat sangat perlu didengar agar apa yang dibutuhkan masyarakat tersalurkan.

## **2.1.5 Perencanaan Anggaran**

### **2.1.5.1 Pengertian Perencanaan Anggaran**

Secara umum, perencanaan anggaran didefinisikan sebagai suatu proses untuk menentukan hal-hal yang ingin dicapai di masa depan dan menentukan langkah-langkah yang diharapkan membantu mencapai tujuan tersebut. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan (*planning*) ditujukan agar ada sebuah arahan yang jelas dalam melaksanakan kegiatan dalam kurun waktu tertentu.

Halim & Kusufi (2016) mengartikan anggaran sebagai 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. Estimasi

pendapatan dan belanja pada masa yang akan datang sangat penting dalam proses perencanaan, meskipun tetap bisa dilakukan perubahan estimasi.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Perencanaan menjadi acuan bagi penganggaran yang mana di dalam tahapan ini proses untuk menyusun rencana pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk suatu jangka waktu tertentu dilakukan. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, ketersediaan sumber daya dan apa hasil yang diperoleh pemerintah tersebut. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara sesuai dengan yang tercantum di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang mencakup tata cara perencanaan pembangunan guna menghasilkan rencana-rencana pembangunan, baik jangka panjang, jangka menengah dan tahunan. Dengan demikian di dalam proses perencanaan terdapat visi, misi, tujuan dan arah kebijakan jangka panjang, menengah dan tahunan.

Menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2012), proses perencanaan anggaran merupakan salah satu langkah penting dalam pengelolaan anggaran. Sejak dua belas bulan sebelum tahun anggaran dimulai, proses perencanaan anggaran sudah mulai berjalan. Permasalahan yang timbul di dalam perencanaan anggaran disebabkan karena konsep perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran sehingga berdampak kepada program kerja yang tidak berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan. Kondisi ini yang menyebabkan perlu dilakukan penyesuaian anggaran dalam bentuk perubahan anggaran. Oleh karena itu, penyusunan rencana kerja dan anggaran harus memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas.

Dengan demikian, perencanaan yang baik dan tepat sasaran tentunya berdampak pada peluang dilakukan perubahan anggaran yang semakin kecil. Sehingga secara sederhana perencanaan anggaran diartikan sebagai sebuah proses kegiatan yang sistematis dalam menentukan dan mengalokasikan anggaran yang akan digunakan dengan tepat baik dalam organisasi sektor publik maupun pemerintah.

Menurut Mardiasmo (2018) anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

1. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan;
2. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya;
3. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun;
4. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

Keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya secara efektif dan efisien ditentukan oleh perencanaan yang tepat dan matang. Adapun beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam perencanaan anggaran: (Salwah, 2019)

1. Proses penyusunan anggaran
2. Kondisi penyusunan dokumen
3. Pembahasan anggaran
4. Revisi oleh pejabat berwenang

#### **2.1.5.2 Dokumen-Dokumen Perencanaan Pembangunan**

Dokumen perencanaan adalah dokumen yang berisi semua perencanaan program dan kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan publik untuk periode 20 tahun, 5 tahun dan 1 tahun. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyebutkan bahwa dokumen perencanaan pembangunan terdiri dari:

1. Rencana Pembangunan Jangka panjang (RPJP), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), yaitu dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun.
3. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yaitu disebut sebagai Rencana Kerja Pembangunan (RKP) adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun.
4. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga yang disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L) adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 tahun.
5. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga yang disebut sebagai Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) adalah dokumen perencanaan pembangunan Kementerian/Lembaga untuk periode 1 tahun.

6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang disebut Renstra-SKPD adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk 5 tahun.
7. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang disebut sebagai Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 1 tahun.

### **2.1.5.3 Kemampuan Perencanaan Anggaran**

Perencanaan anggaran merupakan salah satu aspek penting lainnya dalam pengelolaan anggaran. Perencanaan anggaran yang tidak matang akan berdampak pada terhambatnya program kerja pemerintah, hal ini dikarenakan ketidakselarasan antara perencanaan anggaran dan program kerja yang akan dilaksanakan sehingga akan berimbas dilakukan perubahan anggaran sebagai upaya penyesuaian anggaran.

Beberapa permasalahan yang sering dijumpai dalam proses perencanaan anggaran adalah: (Yunarto, 2011:15–17)

- a) Perencanaan kegiatan tidak sesuai dengan kebutuhan;
- b) Ketidaklengkapan data pendukung penyusunan anggaran;
- c) Salah penentuan akun sehingga perlu dilakukan revisi dokumen anggaran;
- d) Penyusunan pagu anggaran terlalu rendah atau tidak sesuai dengan harga pasar;
- e) Adanya penyesuaian harga sebagai bentuk penyesuaian terhadap kebijakan pemerintah;
- f) Tidak menganggarkan biaya pendukung dan administrasi pengadaan;
- g) Ketidaklengkapan/kesalahan dalam penyusunan TOR (*Term of Reference*);
- h) Rencana Anggaran Belanja (RAB) yang tidak sesuai dengan satuan biaya;
- i) Tidak adanya rencana anggaran yang terukur.

## **2.1.6 Politik Anggaran**

### **2.1.6.1 Pengertian Politik Anggaran**

Perubahan anggaran dapat dipengaruhi oleh alasan ekonomi, sosial dan politik. Pada hakikatnya dalam proses penyelenggaraan anggaran, aspek politik tidak dapat dihindari. Politik anggaran menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi dilakukannya *rebudgeting* karena dalam pelaksanaan anggaran tidak terlepas dari proses politik, yaitu proses penetapan kebijakan anggaran yang dipengaruhi oleh berbagai kepentingan elemen politik. Seperti kepentingan penentuan hak dan kewajiban masyarakat yang harus dipenuhi secara adil. Politik

anggaran adalah cara pemerintah untuk menggunakan anggaran yang terbatas namun dapat digunakan secara maksimal untuk mensejahterakan masyarakat melalui program yang tepat sasaran.

Mardiasmo (2018) menjelaskan bahwa pada sektor publik, anggaran publik tidak hanya mencakup proses teknis maupun manajerial saja, namun juga bersifat politis. Politik anggaran sebagai bentuk dorongan kepentingan legislatif dengan pemerintah secara langsung, sehingga dengan adanya aspek ini maka waktu pelaksanaan program kerja yang telah disepakati sejak awal akan terlaksana dengan baik dikarenakan program kerja telah sesuai dengan prioritas kebutuhan dan keadilan yang telah disepakati oleh legislatif. Oleh karena itu, penyusunan anggaran publik membutuhkan *political skill*, *coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam menggunakan anggaran yang telah disahkan dapat menurunkan kredibilitas pemerintah.

Politik anggaran merupakan proses saling mempengaruhi di antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam menentukan skala prioritas pembangunan akibat terbatasnya sumber dana publik yang tersedia. Rubin (2019) dalam *The Politics of Public Budgeting*, mengungkapkan bahwa penentuan besaran maupun alokasi dana untuk masyarakat di dalamnya senantiasa terdapat kepentingan politik yang diakomodasi oleh pejabat. Pernyataan ini menggambarkan bahwa alokasi anggaran mencerminkan kepentingan perumus kebijakan terkait dengan konstituennya.

Sanjaya (2018) menyatakan proses pengalokasian anggaran dilakukan berdasarkan kemauan dan proses politik, baik dilakukan secara perorangan ataupun kelompok. Anggaran sebagai instrumen politik (*political tools*) menjadikan anggaran sebagai sarana mewujudkan *bargaining* eksekutif dalam memenuhi tuntutan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif. Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa penggunaan dana publik akan dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik.

Senada dengan pernyataan di atas, Ramadhani & Setiawan (2019) menyatakan anggaran sebagai dokumen politik yang merupakan bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan

tertentu. Anggaran menggambarkan pilihan tentang apa yang akan dan tidak akan dilakukan pemerintah serta jenis layanan yang harus diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang berhak menerimanya. Pemerintah sebagai pelaksana layanan publik mempunyai kewajiban untuk memenuhi prioritas yang adil dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan berbagai pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli, politik anggaran adalah bentuk komitmen pihak eksekutif dan kesepakatan legislatif dalam penggunaan dana publik untuk memenuhi kepentingan prioritas masyarakat secara adil dan sesuai dengan kebutuhan. Pemerintah (eksekutif) harus memastikan kesesuaian antara program yang dijalankan dengan prioritas yang telah disepakati bersama sebelumnya.

## **2.1.7 Besaran Anggaran**

### **2.1.7.1 Pengertian Besaran Anggaran**

Besaran anggaran ditetapkan sejak awal proses perencanaan anggaran pemerintah daerah dalam bentuk pagu indikatif di dalam dokumen Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang pada praktiknya selalu mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya. Sesuai dengan tujuannya, anggaran digunakan untuk mencapai tujuan organisasi. Pemerintah sebagai pengusul anggaran biasanya mengajukan kebutuhan anggaran yang jauh lebih besar daripada estimasi yang sebenarnya dibutuhkan.

Suwito (2020) menjelaskan bahwa permasalahan dalam pengajuan besaran anggaran yang berujung pada dilakukannya perubahan anggaran disebabkan karena masih adanya anggapan pada beberapa perangkat daerah bahwa anggaran yang diusulkan nantinya tidak akan disetujui semua. Akibatnya, mereka mengusulkan anggaran yang lebih besar dari yang dibutuhkan tanpa memperhatikan faktor kemudahan implementasi dan kebutuhan riil di lapangan.

Besaran anggaran seharusnya ditentukan berdasarkan kebutuhan SKPD dalam melaksanakan program dan kegiatan sesuai urusan yang menjadi kewenangannya, dengan tujuan untuk menyelenggarakan pelayanan publik, meningkatkan perekonomian masyarakat, dan peningkatan sarana dan prasarana,

baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk penyediaan fasilitas publik. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Kusyanti *et al.* (2014) yang menyatakan bahwa besaran anggaran mencerminkan tanggung jawab dan beban kerja yang dipikul oleh suatu organisasi dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya.

Sama hal dengan penelitian Ruhmaini *et al.* (2019) menyatakan bahwa besaran anggaran suatu SKPD mencerminkan beban kerja SKPD yang menjadi tanggungjawab SKPD bersangkutan. Dengan demikian besaran anggaran dapat diartikan sebagai cerminan atas beban yang dipikul oleh suatu organisasi yang ditentukan berdasarkan kebutuhan organisasi tersebut.

Perubahan anggaran pada pemerintah tidak selalu berupa penambahan pagu atau plafon anggaran suatu unit kerja, tetapi juga dapat berupa pergeseran di antara fungsi, program, atau jenis belanja dalam kegiatan. Dengan jumlah anggaran yang lebih besar maka peluang untuk melakukan perubahan anggaran juga turut menjadi besar. Hal ini dikarenakan akurasi penganggaran untuk jumlah anggaran yang besar akan menjadi lebih rendah sebab jumlah program kerja otomatis akan bertambah sehingga kegiatan menjadi lebih kompleks. Rendahnya akurasi prediksi nilai anggaran ini disebabkan karena keterbatasan kapasitas dalam melaksanakan anggaran. Oleh karena itu, besaran anggaran yang diajukan pemerintah harus dapat memprediksi kebutuhan pemerintah ataupun masyarakat.

Dengan nilai anggaran yang lebih besar juga akan mengakibatkan kesulitan dalam pengelolaannya, pengendalian atas anggaran akan sulit dilaksanakan. Hal tersebut berimplikasi pada dilakukannya perubahan anggaran.

## **2.1.8 Tekanan Anggaran (*Fiscal Stress*)**

### **2.1.8.1 Pengertian *Fiscal Stress***

*Fiscal stress* menjadi salah satu masalah yang dapat menghambat proses pembangunan suatu daerah. Halim (2015) mendefinisikan *fiscal stress* sebagai ketidakmampuan pemerintah untuk memenuhi anggarannya. *Fiscal stress* merupakan suatu kondisi yang bersifat dinamis, dimana terjadi ketidakseimbangan antara pelayanan yang seharusnya diberikan pemerintah kepada publik atau masyarakat dengan sumber daya yang tersedia. *Financial and Fiscal Commission*

(2013) mendefinisikan *fiscal stress* sebagai kondisi bahwa pemerintah tidak mampu untuk memenuhi kewajiban finansialnya baik jangka pendek maupun jangka panjang dan pemerintah juga tidak mampu meningkatkan penerimaan daerahnya atau menyediakan barang dan jasa (pelayanan) publik yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Berdasarkan literatur yang ada, studi mengenai *fiscal stress* di tingkat daerah menjadi semakin penting terutama pada era otonomi daerah karena daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pemerintahannya, penyediaan barang dan pelayanan publik bagi masyarakatnya (Septira & Prawira, 2019). Kondisi *fiscal stress* dapat diatasi apabila setiap daerah mampu menggali potensi daerah yang dimiliki secara maksimal sehingga penyelenggaraan kegiatan pemerintahan tetap dapat berjalan. Alternatif lain untuk mengatasi terjadinya *fiscal stress* dapat dilakukan dengan meminimalisir pembiayaan daerah sehingga anggaran daerah tidak mengalami defisit.

Kondisi ekonomi yang lemah menyebabkan tekanan anggaran jangka pendek dan ketidakseimbangan jangka panjang dalam anggaran daerah muncul dari berbagai sumber yang sulit untuk diuraikan. Dinamika politik, pergeseran demografis, dan kontrol anggaran atau keuangan yang tidak memadai turut menjadi penyebab ketidakseimbangan jangka panjang. *Fiscal stress* dapat diantisipasi dengan memperhatikan kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini diwujudkan dengan melakukan penyesuaian anggaran dalam bentuk perubahan anggaran. Pemerintah daerah dapat mengambil berbagai tindakan dalam menanggapi tekanan anggaran dengan mengurangi pengeluaran, meningkatkan pajak dan biaya, menggeser waktu pembayaran dan meminjam (*Congressional Budget Office, 2020*).

Dari penjabaran di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa *fiscal stress* merupakan tekanan anggaran yang terjadi sebagai akibat keterbatasan kemampuan pemerintah daerah dalam menyesuaikan anggarannya yang dapat memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. *Fiscal stress* mengindikasikan bahwa suatu pemerintah daerah tidak fleksibel dalam

penyesuaian anggarannya sehingga tidak mampu meningkatkan kinerja penggunaan anggaran pada pemerintah tersebut.

Apabila anggaran pemerintah tidak memadai dalam membiayai kegiatan pemerintahan daerahnya, maka akan mempengaruhi terjadinya *fiscal stress*. Hal ini mengakibatkan terjadinya perubahan pembiayaan yang lebih banyak, dikarenakan adanya tuntutan peningkatan pelayanan publik. Kondisi *fiscal stress* menyebabkan pemerintah daerah tidak mampu untuk membiayai kegiatan operasionalnya sehingga perlu dilakukan perubahan anggaran sebagai bentuk penyesuaian terhadap anggaran yang tersedia.

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

1. Kondisi ekonomi, seperti pertumbuhan yang menurun dan resesi.
2. Ketiadaan perangsang bisnis dan kemunduran industri.
3. Fungsi politik dan faktor-faktor keuangan yang tidak terkontrol.

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan penelitian, tentunya terdapat penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi penelitian dengan tujuan untuk mengetahui inventarisir faktor atau analisis yang digunakan sehingga dapat dijadikan sebagai landasan atau acuan dalam menyusun penelitian ini. Penelitian terdahulu juga berfungsi untuk mengetahui perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan penulis. Beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan topik penelitian ini dan menjadi acuan penulis dapat dilihat pada tabel 2.1.

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

No.	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Factors Affecting Rebudgeting in Local Government: From Organizational Feature to Political Variables  Brahmana <i>et al.</i> (2019)	X <sub>1</sub> : Tingkat Inkrementalisme X <sub>2</sub> : Politik Anggaran X <sub>3</sub> : Fitur Organisasi X <sub>4</sub> : Otonomi Keuangan X <sub>5</sub> : Lingkungan Sosial Ekonomi Y : Perubahan Anggaran	Tingkat inkrementalisme, politik anggaran, fitur organisasi, otonomi keuangan dan lingkungan sosial ekonomi secara parsial dan simultan berpengaruh signifikan terhadap perubahan anggaran.
2.	Analisis Perubahan Anggaran Pemerintah Daerah Dalam Menunjang Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Daerah  Perdinandus <i>et al.</i> (2020)	X <sub>1</sub> : Perencanaan Anggaran X <sub>2</sub> : Realisasi Pembangunan X <sub>3</sub> : Alternatif Pembiayaan Y : Perubahan Anggaran	Perencanaan anggaran, realisasi pembangunan, dan alternatif pembiayaan secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.
3.	Analisis Penyebab Perubahan APBD Provinsi Sumatera Utara  Shalsabila & Kamilah (2022)	X <sub>1</sub> : SiLPA X <sub>2</sub> : Perpindahan Anggaran X <sub>3</sub> : PAD X <sub>4</sub> : Politik Anggaran Y : Perubahan Anggaran	SiLPA, perpindahan anggaran, PAD dan politik anggaran secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.
4.	Influence Of Fiscal Stress And Legislature Size on Expenditure Change  Nuraeni & Ratifah (2021)	X <sub>1</sub> : <i>Fiscal Stress</i> X <sub>2</sub> : Ukuran Legislatif Y : Perubahan Anggaran	<i>Fiscal Stress</i> dan ukuran legislatif secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.
5.	Pengaruh Sisa Anggaran Sebelumnya, Perubahan Anggaran Tahun Lalu Dan Besaran Anggaran Terhadap Perubahan	X <sub>1</sub> : Sisa Anggaran X <sub>2</sub> : Perubahan Anggaran Tahun Sebelumnya X <sub>3</sub> : Besaran Anggaran Y : Perubahan	Sisa anggaran, perubahan anggaran tahun sebelumnya, dan besaran anggaran secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

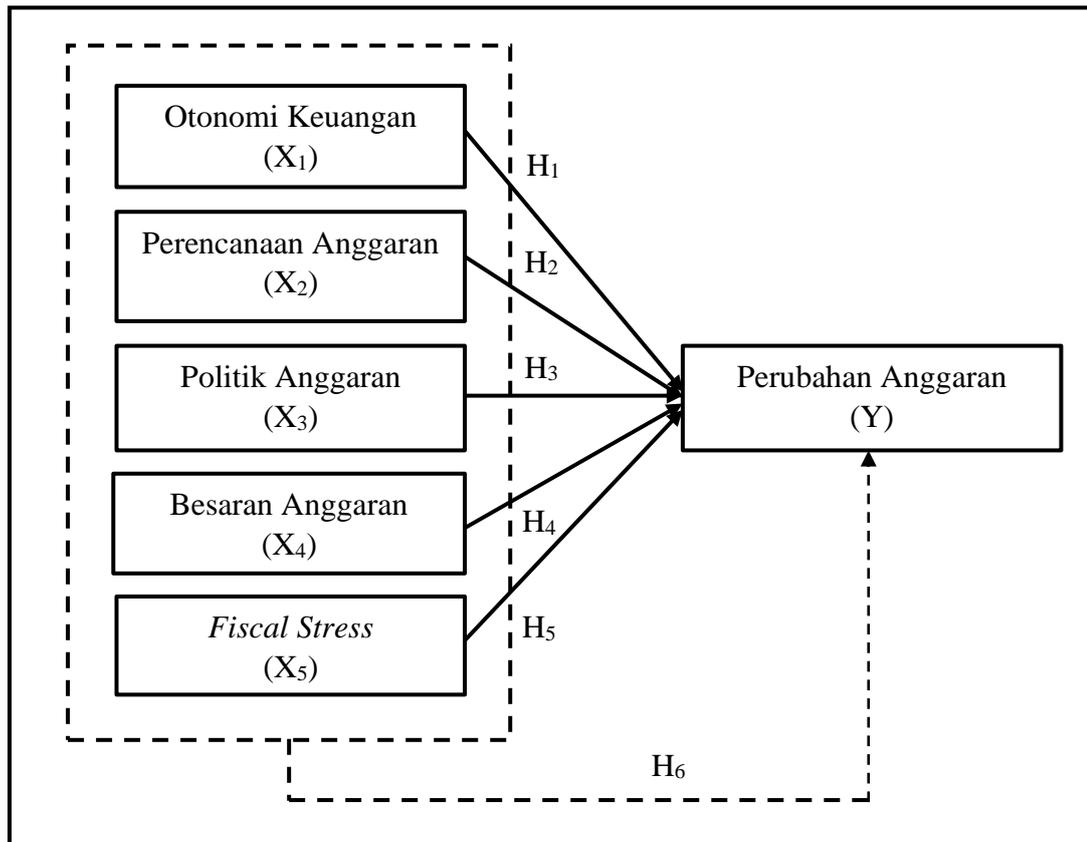
	<p>Anggaran Belanja Langsung Satuan Kerja Perangkat Kabupaten (SKPK) pada Kabupaten Aceh Besar</p> <p>Abdullah <i>et al.</i> (2017)</p>	<p>Anggaran</p>	
6.	<p>Pengaruh <i>Fiscal Stress</i>, Varians Anggaran dan Perubahan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Terhadap Perubahan Anggaran Belanja pada Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Barat)</p> <p>Arza &amp; Kurniawan (2019)</p>	<p>X<sub>1</sub>: <i>Fiscal Stress</i>  X<sub>2</sub>: Varians Anggaran  X<sub>3</sub>: Perubahan SiLPA  Y : Perubahan Anggaran</p>	<p>SiLPA secara parsial berpengaruh terhadap perubahan anggaran. <i>Fiscal stress</i> dan varians anggaran tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran.</p>
7.	<p>Rebudgeting In Local Governments: From Organizational Features to Political Variables</p> <p>Setiawan &amp; Chartady (2017)</p>	<p>X<sub>1</sub>: Tingkat Inkrementalisme  X<sub>2</sub>: Politik Anggaran  X<sub>3</sub>: Fitur Organisasi  X<sub>4</sub>: Kondisi Keuangan  X<sub>5</sub>: Lingkungan Sosial Ekonomi  Y : Perubahan Anggaran</p>	<p>Fitur organisasi, kondisi keuangan, dan lingkungan sosial ekonomi secara parsial berpengaruh terhadap perubahan anggaran.  Tingkat inkrementalisme dan politik anggaran tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran.</p>
8.	<p>Perubahan Anggaran Belanja Satuan Kerja Perangkat Daerah Bukti Empiris dari Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Besar, 2010–2014</p>	<p>X<sub>1</sub>: Sisa Anggaran  X<sub>2</sub>: Perubahan Anggaran Tahun Sebelumnya  X<sub>3</sub>: Besaran Anggaran  Y : Perubahan Anggaran</p>	<p>Perubahan anggaran tahun sebelumnya secara parsial berpengaruh positif terhadap perubahan anggaran. Sisa anggaran dan besaran anggaran tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran.</p>

	Kusyanti dan Abdullah (2017)		
9.	Pengaruh Otonomi Keuangan, Akumulasi Surplus dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Terhadap Perubahan Anggaran Belanja Modal  Sari & Fernando (2022)	X <sub>1</sub> : Otonomi Keuangan X <sub>2</sub> : Akumulasi Surplus X <sub>3</sub> : SiLPA Y : Perubahan Anggaran	Otonomi keuangan dan akumulasi surplus secara parsial berpengaruh terhadap perubahan anggaran. SiLPA tidak berpengaruh terhadap perubahan anggaran.
10.	Factors Affecting Budget Changes: Setting Planning, Leadership Style And Government Policy  Kuntadi (2022)	X <sub>1</sub> : Perencanaan X <sub>2</sub> : Gaya Kepemimpinan X <sub>3</sub> : Kebijakan Pemerintah Y : Perubahan Anggaran	Perencanaan, gaya kepemimpinan, dan kebijakan pemerintah secara parsial dan simultan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

Sumber: Beberapa penelitian terdahulu (2023)

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono (2019:95), “Kerangka pemikiran yang baik akan mampu menjelaskan secara teoritis pertautan antar variabel yang diteliti”. Berdasarkan masalah yang diteliti, landasan teori dan beberapa hasil penelitian sebelumnya yang telah diuraikan, maka penulis akan mengembangkan kerangka pemikiran yang sangat berperan penting dalam memberikan suatu gambaran yang jelas dan sistematis terhadap penelitian yang akan dilakukan. Kerangka pemikiran yang dibuat untuk penelitian ini ditunjukkan pada gambar 2.2.



Sumber: Penulis, 2023

**Gambar 2.2**  
**Skema Kerangka Pemikiran**

Keterangan:

—————→ : Pengaruh secara parsial

- - - - - → : Pengaruh secara simultan

Berdasarkan gambar 2.2 dapat dilihat pada H<sub>1</sub>, H<sub>2</sub>, H<sub>3</sub>, H<sub>4</sub>, dan H<sub>5</sub> menunjukkan bahwa otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, dan *fiscal stress* berpengaruh secara parsial terhadap perubahan anggaran. H<sub>6</sub> menunjukkan hubungan otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, dan *fiscal stress* secara simultan terhadap perubahan anggaran.

## 2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2019:99), “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan”. Hipotesis bersifat jawaban sementara karena didasarkan hanya pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

### 2.4.1 Otonomi Keuangan dan Perubahan Anggaran

Otonomi keuangan sebagai sebuah sistem yang dibuat untuk mengendalikan pelaksanaan siklus keuangan daerah dalam suatu pemerintahan (Peta, 2018). Kebijakan otonomi keuangan mencerminkan penggunaan wewenang pemerintah daerah dalam mengatur keuangan dan pemanfaatan sumber daya daerah tersebut. Teori keagenan mendukung otonomi keuangan dalam proses terjadinya perubahan anggaran. Pemerintah dibutuhkan peranannya untuk mengatur mengenai otonomi keuangan daerahnya. Penelitian Sari & Fernando (2022) menemukan pengaruh otonomi keuangan terhadap perubahan anggaran, dimana semakin baik otonomi keuangan maka semakin sedikit perubahan anggaran yang dilakukan. Berdasarkan teori dan hasil penelitian tersebut dapat dirumuskan hipotesis pertama pada penelitian ini yaitu:

H<sub>1</sub>: Otonomi keuangan berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

### 2.4.2 Perencanaan Anggaran dan Perubahan Anggaran

Faktor lain yang mempengaruhi dilakukan perubahan anggaran ialah perencanaan anggaran. Perencanaan yang tidak matang atau lemah akan meningkatkan kemungkinan dilakukannya perubahan anggaran dikemudian hari. Teori keagenan mendukung perencanaan anggaran berpengaruh terhadap proses terjadinya perubahan anggaran. Pemerintah (agen) dituntut untuk dapat memenuhi kebutuhan *principal* (masyarakat), dalam perencanaan anggaran pemerintah mengutamakan apa yang dibutuhkan dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada publik, bukan apa yang diinginkan oleh siapapun di pemerintahan tersebut. Penelitian Adiwidjaja *et al.* (2022) menemukan pengaruh perencanaan anggaran terhadap perubahan anggaran, semakin baik perencanaan yang dilakukan

maka semakin kecil peluang dilakukan perubahan anggaran. Berdasarkan teori dan hasil penelitian sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis kedua pada penelitian ini yaitu:

H<sub>2</sub>: Perencanaan anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

### **2.4.3 Politik Anggaran dan Perubahan Anggaran**

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Anggaran sebagai alat politik (*political tools*) mengindikasikan bahwa dalam pelaksanaan anggaran harus sesuai dengan kepentingan politik dan sesuai dengan prioritas yang telah disepakati bersama. Politik anggaran sebagai bentuk dorongan kepentingan legislatif dengan pemerintah secara langsung, sehingga dengan adanya aspek ini maka waktu pelaksanaan program kerja yang telah disepakati sejak awal akan terlaksana dengan baik sehingga dapat meminimalisir peluang terjadinya perubahan anggaran.

Teori keagenan menjelaskan bahwa agen harus mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan *principal*. Perangkat daerah dalam penyelenggaraan anggaran harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang dalam hal ini diwakilkan oleh DPRD, LSM, dan politisi sebagai penampung aspirasi masyarakat. Hal ini membuktikan bahwa politik anggaran berpengaruh terhadap proses perubahan anggaran. Apabila kebutuhan politik tidak tercapai maka pemerintah akan melakukan penyesuaian dalam bentuk perubahan anggaran, karena setiap anggaran yang diajukan pemerintah harus sesuai dengan prioritas yang disepakati bersama.

Hasil penelitian yang dilakukan Shalsabila & Kamilah (2022) dan Widyaningrum *et al.* (2019) menemukan pengaruh politik anggaran terhadap perubahan anggaran. Berdasarkan teori dan beberapa hasil penelitian dapat dirumuskan hipotesis ketiga pada penelitian ini yaitu:

H<sub>3</sub>: Politik anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

### **2.4.4 Besaran Anggaran dan Perubahan Anggaran**

Peluang dilakukan perubahan anggaran juga ditentukan oleh besaran anggaran, karena besaran anggaran mencerminkan tanggung jawab dan beban kerja

yang dipikul oleh suatu organisasi dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya (Kusyanti *et al.* , 2014). Akurasi penganggaran untuk jumlah anggaran yang besar akan menjadi lebih rendah sebab jumlah program kerja otomatis akan bertambah sehingga kegiatan menjadi lebih kompleks. Oleh karena itu, dengan jumlah anggaran yang lebih besar maka peluang untuk melakukan perubahan anggaran juga turut semakin besar.

Teori keagenan mendukung bahwa besaran anggaran memiliki pengaruh terhadap proses perubahan anggaran, karena pemerintah (agen) sebagai pengusul anggaran seharusnya mengajukan kebutuhan anggaran sesuai dengan estimasi yang dibutuhkan sehingga peristiwa perubahan anggaran dapat dihindari. Penelitian Meridiana & Abdullah (2017) menemukan pengaruh besaran anggaran terhadap perubahan anggaran. Berdasarkan teori dan hasil penelitian terdahulu dapat dirumuskan hipotesis keempat pada penelitian ini yaitu:

H<sub>4</sub>: Besaran anggaran berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

#### **2.4.5 *Fiscal Stress* dan Perubahan Anggaran**

Tekanan anggaran (*fiscal stress*) didefinisikan 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. Teori keagenan mendukung bahwa *fiscal stress* memiliki pengaruh terhadap dilakukannya perubahan anggaran. Pada saat pemerintah (agen) berada dalam kondisi tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*principal*) sesuai dengan anggaran yang ada, penyesuaian terhadap anggaran yang tersedia dalam bentuk perubahan anggaran perlu dilakukan sebagai upaya untuk melaksanakan kewajibannya dan pemenuhan hak masyarakat. Hasil penelitian yang dilakukan Ratifah & Nuraeni (2021) menemukan pengaruh *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran, dimana semakin tinggi tingkat *fiscal stress* maka semakin tinggi pula peluang dilakukan perubahan anggaran. Berdasarkan teori dan hasil penelitian yang ada dapat dirumuskan hipotesis kelima pada penelitian ini yaitu:

H<sub>5</sub>: *Fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan anggaran.

#### **2.4.6 Otonomi Keuangan, Perencanaan Anggaran, Politik Anggaran, Besaran Anggaran, dan *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Anggaran**

Setelah mengkaji tentang otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, dan *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran, penulis ingin mengembangkan hipotesis penelitian untuk mengetahui pengaruh otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, dan *fiscal stress* terhadap perubahan anggaran secara simultan. Sehingga dapat dirumuskan hipotesis selanjutnya pada penelitian ini yaitu:

H<sub>6</sub>: Otonomi keuangan, perencanaan anggaran, politik anggaran, besaran anggaran, dan *fiscal stress* berpengaruh secara simultan terhadap perubahan anggaran.