

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

Menurut Sugiyono, (2010:55) teori ialah seperangkat konsep, asumsi dan generalisasi yang dapat digunakan untuk mengungkapkan dan menjelaskan perilaku dalam berbagai organisasi.

##### **2.1.1 Teori Stakeholders**

Pengertian *stakeholder* menurut Freeman dan Reed (Ulum, 2009) adalah “sekelompok orang atau individu yang diidentifikasi dapat mempengaruhi dan dapat dipengaruhi oleh suatu tujuan pencapaian tertentu”. Para pemegang saham, para supplier, bank, para customer, pemerintah dan komunitas memegang peranan penting dalam organisasi (berperan sebagai stakeholder).

Teori agensi Teori *Stakeholders* adalah teori yang menjelaskan hubungan hubungan timbal balik antar pemerintah dan para stakeholder yang ada di dalamnya. Pemerintah sebagai stakeholder memiliki peran penting untuk kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan pemerintah dalam proses memajukan suatu daerah. Pemerintah diharapkan mampu menggunakan sumber daya yang ada untuk memajukan pembangunan secara maksimal untuk kepentingan rakyat daerahnya.

Kepentingan rakyat yang dimaksudkan disini adalah bagaimana anggaran yang telah disahkan tersebut memang merupakan representasi dari apa yang diinginkan oleh rakyat sehingga hasilnya akan kembali kepada rakyat itu juga nantinya. Pelayanan, Strategi, dan Operasi dalam menghadapi permasalahan permasalahan yang terjadi di daerah tersebut menjadi tanggung jawab bersama Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai stakeholder pemerintah daerah. Hal tersebut dapat tercermin dalam proses penggunaan anggaran yang efektif dan efisien sehingga tidak menyebabkan penyerapan realisasi yang rendah. Tentu tidak mudah mewujudkannya secara instan, untuk itu pemerintah diharapkan bekerja sama dengan masyarakat dalam menggunakan kewenangannya.

pelayanan, strategi dan operasi sangat diperlukan dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi.

### **2.1.2 Organisasi Perangkat Daerah (OPD)**

Kepala OPD selaku pengguna anggaran/pengguna barang mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
2. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran.
3. Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
4. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak.
5. Menegelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya
6. Mengelola barang/kekayaan milik daerah pada satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
7. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Pentingnya peran OPD dapat dilihat dari keberhasilan mengelola keuangan daerah yang berasal dari pelaksanaan dan penatausahaan anggaran. Fungsi lainnya adalah perwujudan tugas pemerintahan di bidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Perwujudan tugas pemerintahan tersebut terbagi dalam OPD dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berperan untuk melindungi, melayani dan memberdayakan masyarakat sesuai dengan fungsinya masing-masing. Semakin meningkat tekanan dari masyarakat agar pemerintah daerah meningkatkan kinerja dan akuntabilitas demi terwujudnya *good government* menyebabkan pemerintah daerah harus membenahi diri untuk merespon perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sebagai *stakeholder*. OPD diharapkan memiliki kinerja yang baik yaitu dengan memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat. Salah satu indikator kinerja pemerintah daerah adalah memiliki kemampuan pengelolaan keuangan publik yang baik.

### 2.1.3 Anggaran

Menurut Mardiasmo (2009:61), “Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi surplus atau defisit (Darise, 2007).

Menurut Mahmudi (2013:60-69), fungsi anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

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

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa anggaran, pemerintah tidak dapat mengendalikan pemborosan-pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan bahwa presiden, menteri, gubernur, bupati, dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan (membatasi) eksekutif.

3. Anggaran sebagai kebijakan fiskal

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

#### 4. Anggaran sebagai alat politik

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan *political will*, *coalition building*, keahlian berorganisasi, dan pemahaman prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik.

#### 5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

#### 6. Anggaran adalah alat penilaian kinerja

Anggaran merupakan wujud komitmen dan budget holder (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan berapa yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian.

#### 7. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran sebagai instrumen untuk memotivasi masyarakat manajemen agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

#### 8. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik

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. Kelompok masyarakat yang

terorganisir akan mencoba mempengaruhi anggaran pemerintah untuk kepentingan mereka.

Menurut Mardiasmo (2007), “Penganggaran adalah penciptaan suatu rencana kegiatan yang dinyatakan dalam ukuran keuangan. Penganggaran memainkan peran penting di dalam perencanaan, pengendalian, dan pembuatan keputusan, serta untuk meningkatkan koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang berkepentingan/terlibat dalam pelaksanaan kegiatan nanti”. Penganggaran merupakan bagian terpenting dari pengelolaan keuangan pemerintahan dan dapat dijelaskan dari berbagai perspektif, seperti politik, ekonomi, keuangan, dan akuntansi (Abdullah, 2012).

Faktor dominan yang terdapat dalam proses penganggaran adalah;

1. Tujuan dan target yang hendak dicapai;
2. Ketersediaan sumber daya (faktor faktor produksi yang dimiliki pemerintah);
3. Waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target.

Faktor-faktor lain yang mempengaruhi anggaran, seperti munculnya peraturan pemerintah yang baru, fluktuasi pasar, perubahan sosial dan politik, bencana alam, dan sebagainya (Mardiasmo, 2003).

#### **2.1.4 Penyerapan Anggaran**

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa fungsi anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi, berperan untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Tindak lanjut dari anggaran adalah penyerapan anggaran yang telah dibuat lalu mengalokasikannya sesuai dengan apa yang ada di Anggaran Penerimaan Belanja Daerah. Dalam hal ini, yang ditindaklanjuti adalah penyerapan terhadap kegiatan yang sudah direncanakan untuk dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Dengan demikian, yang dimaksudkan dengan penyerapan anggaran adalah menindaklanjuti dari rencana anggaran sesuai dengan alokasi dana yang telah tertuang di dalam APBN atau APBD (Simanjuntak, 2005).

Menurut Halim (2014:104), “Penyerapan anggaran yang maksimal harus juga diikuti dengan perencanaan anggaran yang baik. Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang dapat menunjukkan keberhasilan suatu program atau kebijakan yang dilakukan pemerintah. Secara umum penyerapan anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang ingin dicapai selama periode waktu tertentu pada organisasi sektor publik atau entitas.”

Kegagalan target penyerapan anggaran memang akan berakibat hilangnya manfaat belanja. Karena dana yang telah dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan yang berarti terjadi *idle money*. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis.

Laporan Realisasi Anggaran sebagai salah satu dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan gambaran bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam mengelola dana publik. Dalam Laporan Realisasi Anggaran ini, akan terlihat seberapa besar pencapaian pemerintah dalam melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan, baik dari segi pendapatan, belanja, maupun pembiayaan. Dengan demikian, laporan ini juga akan menggambarkan perbedaan antara realisasi atau pencapaian dengan anggaran yang telah ditetapkan. Perbedaan tersebut akan terakumulasi dalam Sisa Lebih Perhitungan Anggaran atau disebut SiLPA. PP No.58 Tahun 2005 menjelaskan bahwa SiLPA merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Sisa lebih perhitungan anggaran atau SiLPA terjadi hampir di setiap pemerintah daerah yang ada di Indonesia. Sisa anggaran pada akhir tahun anggaran (SiLPA) yang akan menjadi penerimaan pada awal tahun anggaran berikutnya (SiLPA) merupakan indikator dalam menilai kualitas penganggaran pada pemerintah daerah (Abdullah, 2013). Sisa anggaran mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan anggarannya serta keakuratan estimasi pendapatan, belanja dan pembiayaan yang ditetapkan sebelum pelaksanaan anggaran. Sisa anggaran yang besar menunjukkan rendahnya daya serap anggaran untuk belanja dan atau tingginya kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatannya di atas target yang telah

ditetapkan. Namun, sisa anggaran juga mengindikasikan “pemborosan” karena adanya dana “menganggur” yang tidak teralokasikan secara efektif selama tahun anggaran berjalan (Abdullah, dkk, 2015).

### **2.1.5 Sistem Penganggaran Di Indonesia**

Sistem penganggaran di Indonesia tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menurut Murwanto dalam Herriyanto (2012) APBN adalah rencana tahunan keuangan pemerintahan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang berisi daftar sistematis dan terperinci atas rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (Januari–31 Desember) dan ditetapkan dengan Undang-Undang serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, dan pembiayaan adalah merupakan instrumen utama kebijakan fiskal untuk mengarahkan perekonomian nasional dan menstimulus pertumbuhan ekonomi sehingga besarnya penyerapan akan berdampak pada semakin besarnya daya dorong terhadap pertumbuhan. Rasio realisasi penyerapan belanja Kementerian atau Lembaga terhadap pagu anggaran belanja merupakan suatu bentuk indikator efektivitas belanja negara. Selain itu kebijakan APBN diharapkan dapat merespon dinamika rakyat baik yang terkait dengan perkembangan perekonomian secara luas, maupun kehidupan rakyat itu sendiri, sehingga diperlukan kebijakan fiskal yang bersifat fleksibel (Rahayu, 2011).

### **2.1.6 Regulasi Keuangan**

Regulasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *regulation* atau peraturan. Dalam kamus besar bahasa Indonesia (Reality Publisher, 2008) kata “peraturan” mengandung arti kaidah yang dibuat untuk mengatur, petunjuk yang dipakai untuk menata sesuatu dengan aturan, dan ketentuan yang harus dijalankan serta dipatuhi. Menurut Bastian (2010:33), “regulasi publik adalah ketentuan yang harus dijalankan dan dipatuhi dalam proses pengelolaan organisasi publik, baik pada organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, partai politik, yayasan, LSM, organisasi keagamaan tempat peribadatan, maupun organisasi sosial masyarakat lainnya”.

Keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan Negara. Oleh karena itu, dengan merujuk pada pengertian Keuangan Negara dalam UU No. 17 Tahun 2003, maka pengertian keuangan daerah yaitu:

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Landasan hukum pengelolaan keuangan daerah Antara lain:

1. UUD 1945 Amandemen IV Bab VIII
2. UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. UU No 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
6. UU No 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
7. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah
9. PP No 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
10. Peraturan Daerah Terkait

Keberadaan regulasi atau peraturan perundang-undangan inilah yang menjadi dasar dan pedoman dalam pengelolaan keuangan Negara/daerah yang dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemberi amanat. Namun, khusus untuk pengelolaan keuangan daerah maka harus dilengkapi dengan Peraturan Daerah dan/atau Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) yang akan digunakan sebagai dasar pengelolaan keuangan daerah bagi setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi. Pemerintah daerah wajib menyusun laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban, berdasarkan



SAP yang diatur oleh pemerintah pusat dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah yang bersifat mengikat seluruh pemerintah daerah (Apriani, 2012).

Proses penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mengkoordinasi pelaksanaan hak dan kewajiban warga negara dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah, sebagai mana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sistem regulasi keuangan daerah adalah sebuah sistem yang dibuat untuk mengendalikan pelaksanaan siklus keuangan daerah agar segala tindakan atas pengendalian tersebut dapat dirangkum dalam peraturan tertentu (Nilawati, 2009 dalam Rasdianto dkk, 2014). Dalam penelitian Handayani (2017) menyatakan bahwa regulasi di bidang keuangan daerah termasuk salah satu faktor yang menjadi penyebab rendahnya tingkat serapan anggaran belanja. Faktor regulasi yang mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu dilihat dari bagaimana pemahaman dan kepatuhan setiap pegawai daerah mengenai peraturan yang ada. Salah satu peraturan pengelolaan keuangan daerah yaitu Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut menimbang bahwa dengan adanya pengalihan dana Bantuan Operasional dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penetapan peraturan perundang-undangan mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah harus dibentuk dan dipatuhi oleh setiap pengguna anggaran, agar setiap dana publik yang digunakan dapat dipertanggung jawabkan dengan landasan hukum yang jelas.

Dalam suatu sistem regulasi keuangan daerah dibuat untuk mengendalikan pelaksanaan keuangan daerah agar segala tindakan atas pengendalian tersebut dapat di tetapkan dalam peraturan tertentu. Namun dalam reformasi di bidang keuangan daerah tidak konsistennya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat atas pengelolaan keuangan daerah merupakan faktor utama lambatnya akuntabilitas keuangan daerah. (Nilawati, 2009 dalam Handayani, 2017)

Dalam penelitiannya Arif (2011) bahwa regulasi dibidang keuangan daerah merupakan salah satu yang menyebabkan terjadinya keminiman dalam hal penyerapan belanja. Seperti yang diungkap oleh pengamat ekonomi Avililiani, “Lambatnya serapan anggaran dikarenakan banyaknya aturan, misalnya proses tender saja membutuhkan waktu enam bulan”.

### **2.1.7 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SiLPA)**

Menurut Mahmudi (2013), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan satu kesatuan yang disusun berdasarkan suatu struktur yang terdiri dari:

1. Pendapatan daerah, yang terdiri atas :
  - a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
  - b. Pendapatan Transfer yang meliputi transfer pemerintah pusat berupa Dana Perimbangan, transfer pemerintah pusat lainnya dan transfer pemerintah provinsi (khusus untuk pemerintah kabupaten/kota).
  - c. Lain-lain Pendapatan yang Sah seperti dana hibah yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya, dana darurat dari pemerintah, dan pendapatan lainnya.
2. Belanja daerah, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah. Berdasarkan kelompoknya belanja dibedakan menjadi :
  - a. Belanja Operasi, yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.
  - b. Belanja Modal, yang terdiri dari belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja gedung dan bangunan, belanja jalan, irigasi dan jaringan, belanja aset tetap lainnya, dan belanja aset tetap lainnya.
  - c. Belanja Tak Terduga, yang meliputi bantuan bencana alam, bencana sosial, dan bantuan korban politik
3. (Belanja) Transfer, yang meliputi bagi hasil pajak, bagi hasil retribusi dan bagi hasil pendapatan lainnya.
4. Pembiayaan daerah, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan pemerintah terdiri dari :
  - a. Penerimaan pembiayaan, yang mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman dan penerimaan piutang daerah.

- b. Pengeluaran pembiayaan, yang mencakup pembentukan dana cadangan, penanaman modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang dan pemberian pinjaman daerah.

SiLPA merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari sisa anggaran tahun lalu yang mencakup sumber penghematan belanja, kewajiban pada pihak ketiga yang sampai akhir tahun belum diselesaikan, sisa dana lanjutan, dan semua pelampauan atas penerimaan daerah. Silpa dapat berupa penerimaan PAD, penerimaan dana perimbangan, penerimaan lain-ain pendapatan yang sah dan penerimaan pembiayaan (Mahmudi, 2015:76). Sisa anggaran merupakan saldo dana atau kas daerah pada akhir tahun anggaran yang mencerminkan ketidakakuratan dalam peramalan (*forecasts*) anggaran. Sisa ini akan terbawa ke tahun anggaran berikutnya sebagai penerimaan dalam pembiayaan di APBD. Pada tahun anggaran berikutnya tersebut, sisa anggaran ini disebut sisa anggaran tahun sebelumnya dan digunakan untuk menutupi defisit anggaran, mendanai pelaksanaan kegiatan lanjutan, dan mendanai kewajiban lainnya yang sampai dengan akhir tahun anggaran sebelumnya selesai dibayarkan (Abdullah, 2014).

Sisa lebih anggaran tahun sebelumnya yang menjadi penerimaan pada tahun berjalan (SiLPA) merupakan sumber penerimaan internal Pemda yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. Bentuk penggunaan SiLPA ada dua, yakni: (1) untuk melanjutkan kegiatan yang belum selesai dikerjakan pada tahun sebelumnya (luncuran) dan (2) membiayai kegiatan baru yang tidak teranggarkan dalam APBD murni. Besaran nilai sisa anggaran tahun sebelumnya dapat diketahui secara pasti setelah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun sebelumnya disahkan.

### **2.1.8 Perubahan Anggaran**

*Rebudgeting* adalah proses revisi yang dilakukan pemerintah dalam memperbaharui anggarannya dalam tahun fiskal pelaksanaannya, sehingga berpengaruh besar terhadap alokasi belanja (Anessi-Pessina, at al, 2012). Dalam *budgeting process*, perubahan anggaran (*rebudgeting*) merupakan hal yang lazim terjadi sekaligus menjadi faktor penting di pemerintahan daerah (Forrester & Mullins, 1992). Estimasi pendapatan pada masa yang akan datang sangat penting dalam proses perencanaan, meskipun tetap bisa dilakukan perubahan estimasi

(Cornia, et al, 2004). Dasar perubahan APBD berdasarkan data laporan anggaran sementara untuk itu pemerintah daerah menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan pronologis untuk 6 (enam) berikutnya yang disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan untuk dibahas bersama antara DPRD dan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan. Prognosis adalah prakiraan dan penjelasannya yang akan direalisasikan dalam enam bulan berikutnya berdasarkan perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan kurikulum APBD;
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran–pergeseran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih dari tahun sebelumnya harus digunakan untuk tahun berjalan;
4. Keadaan darurat; dan
5. Keadaan luar biasa.

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

1. Perbedaan asumsi dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang ditetapkan sebelumnya;
2. Program dan kegiatan yang dapat diusulkan untuk ditampung dalam perubahan APBD dengan mempertimbangkan sisa waktu pelaksanaan APBD tahun anggaran berjalan;
3. Capaian target kinerja program dan kegiatan yang harus ditingkatkan dalam perubahan APBD apabila melampaui asumsi KUA (Darise, 2008).

Rancangan kebijakan umum perubahan APBD, Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas, dan Plafon Anggaran (KUA-PPAS) perubahan APBD

disampaikan kepada DPRD. Dalam UU Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam pasal 28 dijelaskan mengenai perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah isinya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya;
2. Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
3. Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: a) Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD; b) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; c) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan; d) Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran; e) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Judul yang diangkat tentunya tidak lepas dari penelitian terlebih dahulu sebagai landasan dan referensi dalam menyusun sebuah kerangka pikir ataupun arah dari penelitian ini. Berikut adalah penelitian terdahulu:

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

NO	NAMA (TAHUN)	JUDUL	VARIABEL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
1.	Hendris Herriyanto (2012) Fakultas Ekonomi program studi Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia Tesis	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Belanja pada Satuan Kerja Kementrian di Wilayah Jakarta dengan menggunakan analisis faktor eksploratori (Eksploratory Faktor Analysis-EFA).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Anggaran Belanja (Y)</li> <li>• Perencanaan (<math>X_1</math>)</li> <li>• Administrasi (<math>X_2</math>)</li> <li>• SDM (<math>X_3</math>)</li> <li>• Dokumen Pengadaan (<math>X_4</math>)</li> <li>• Ganti Uang (<math>X_5</math>)</li> </ul>	Faktor Perencanaan mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran sebesar 42%, Faktor Administrasi 8,84%, Faktor SDM 7,80%, Faktor Dokumen Pengadaan 6,4%, dan Faktor Ganti Uang Persediaan 5,41%
2.	Carlin Tasya Putri (2014) Jurusan akuntansi fakultas ekonomi dan bisnis universitas	Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran pada Satuan Kerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Anggaran (Y)</li> <li>• kompetensi sumber daya manusia (<math>X_1</math>)</li> <li>• dokumen pengadaan (<math>X_2</math>)</li> </ul>	Kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran, dokumen pengadaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran dan uang

	Bengkulu Skripsi	Perangkat Daerah di Pemerintah Provinsi Bengkulu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uang persediaan (<math>X_3</math>)</li> <li>• Dokumen perencanaan (<math>X_4</math>)</li> <li>• pencatatan administrasi (<math>X_5</math>)</li> </ul>	persediaan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penyerapan anggaran. Dokumen perencanaan tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran dan pencatatan administrasi tidak memiliki pengaruh terhadap penyerapan anggaran.
3.	Agus Kirnanda (2016) Magister akuntansi fakultas ekonomi dan bisnis universitas sumatera utara medan Tesis	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Binjai Dengan Perubahan Anggaran Sebagai Variabel Moderating	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Anggaran (Y)</li> <li>• Perencanaan (<math>X_1</math>)</li> <li>• Administrasi (<math>X_2</math>)</li> <li>• SDM (<math>X_3</math>)</li> <li>• Dokumen Pengadaan (<math>X_4</math>)</li> <li>• Uang ganti persediaan (<math>X_5</math>)</li> <li>• Perubahan Anggaran (Moderating)</li> </ul>	Perencanaan, administrasi, sumber daya manusia, dokumen pengadaan, dan pengajuan ganti uang persediaan secara simultan berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran SKPD di Kota Binjai. Secara parsial variabel perencanaan, SDM, dan pengajuan GU berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyerapan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Binjai. Administrasi dan dokumen pengadaan berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap penyerapan anggaran SKPD di Kota Binjai. SDM merupakan variabel dominan dalam mempengaruhi penyerapan anggaran SKPD di Kota Binjai.

				Perubahan anggaran merupakan variabel moderating yang dapat memperkuat hubungan variabel.
4.	Kaharuddin (2012) Fakultas Ekonomi Pembangunan Universitas Gadjah Mada Tesis	Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan belanja daerah di Kabupaten Sumbawa (Studi kasus: Belanja Dana Alokasi Khusus di bidang Pendidikan, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Belanja Daerah (Y)</li> <li>• Regulasi (X<sub>1</sub>)</li> <li>• Pelaksanaan anggaran (X<sub>2</sub>)</li> <li>• kapasitas SDM (X<sub>3</sub>)</li> <li>• penganggaran daerah (X<sub>4</sub>)</li> <li>• pengawasan (X<sub>5</sub>)</li> </ul>	Analisis faktor menunjukkan bahwa terdapat 5 faktor yang mempengaruhi penyerapan belanja Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan di Kabupaten Sumbawa tahun anggaran 2010 yaitu faktor regulasi, faktor pelaksanaan anggaran, faktor kapasitas sumber daya manusia, faktor penganggaran daerah, dan faktor pengawasan.
5.	Cut Huri Handayani (2017) Magister Sains Akuntansi Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Sumatera Utara Tesis	Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Serapan Anggaran SKPD Di Provinsi Sumatera Utara Tahun 2014-2015 Dengan SiLPA Sebagai Variabel Moderating	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serapan Anggaran (Y)</li> <li>• Regulasi keuangan (X<sub>1</sub>)</li> <li>• Politik anggaran (X<sub>2</sub>)</li> <li>• Pengadaan barang dan jasa (X<sub>3</sub>)</li> <li>• Komitmen organisasi (X<sub>4</sub>)</li> <li>• SiLPA (Moderating)</li> </ul>	Secara simultan maka regulasi keuangan daerah, politik anggaran, proses pengadaan barang dan jasa dan komitmen organisasi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap serapan anggaran Secara parsial variabel regulasi keuangan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap serapan anggaran
6.	Tessa Sanjaya	Pengaruh Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Anggaran (Y)</li> </ul>	1. Regulasi keuangan daerah dalam



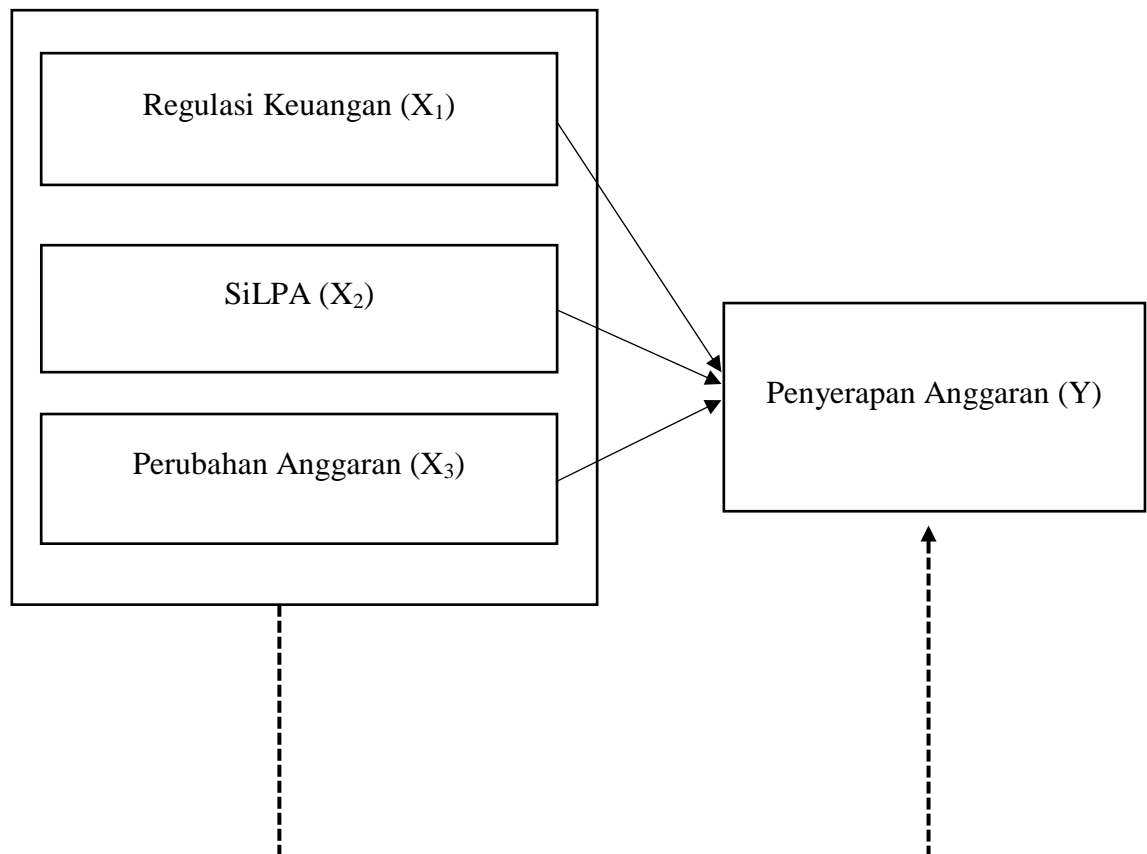
	(2018) Jurusan akuntansi fakultas ekonomi universitas negeri padang Artikel	Keuangan Daerah, Politik Anggaran dan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Terhadap Penyerapan Anggaran Pada OPD Provinsi Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulasi keuangan daerah (<math>X_1</math>)</li> <li>• Politik anggaran (<math>X_2</math>)</li> <li>• Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (<math>X_3</math>)</li> </ul>	<p>pengujian hipotesis tidak berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran pada OPD Provinsi Sumatera Barat.</p> <p>2. Politik Anggaran dalam pengujian hipotesis berpengaruh signifikan positif terhadap terhadap penyerapan anggaran pada OPD Provinsi Sumatera Barat.</p> <p>3. Pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam pengujian hipotesis tidak berpengaruh positif signifikan terhadap penyerapan anggaran pada OPD Provinsi Sumatera Barat.</p>
7.	Syukriy Abdullah, Romaidon Darma, Hasan Basri (2015) Program Magister FEB Unsyiah Aceh Tesis	Faktor-faktor yang mempengaruhi serapan anggaran pemerintah daerah studi pada pemerintah daerah kabupaten/kota di aceh	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serapan Anggaran (Y)</li> <li>• Waktu Penetapan Anggaran (<math>X_1</math>)</li> <li>• Sisa Anggaran Tahun Sebelumnya (<math>X_2</math>)</li> <li>• Perubahan Anggaran (<math>X_3</math>)</li> </ul>	Waktu penetapan anggaran, sisa anggaran tahun sebelumnya dan perubahan anggaran secara simultan berpengaruh terhadap serapan anggaran. Secara parsial, sisa anggaran tahun sebelumnya berpengaruh (negatif) terhadap serapan anggaran. Perubahan anggaran dan waktu penetapan anggaran tidak berpengaruh terhadap serapan anggaran
8.	Fadlina Almi M. Rambe	Analisis Faktor-Faktor Yang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyerapan Anggaran (Y)</li> </ul>	1. Sisa anggaran tahun sebelumnya secara parsial berpengaruh

	(2018) Skripsi Departemen Akuntansi Universitas Sumatera Utara	Mempengaruhi Penyerapan Anggaran Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Di Provinsi Sumatera Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SiLPA (<math>X_1</math>)</li> <li>• PAD (<math>X_2</math>)</li> <li>• Perubahan Anggaran (<math>X_3</math>)</li> </ul>	<p>signifikan terhadap penyerapan anggaran.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Pendapatan asli daerah secara parsial berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.</li> <li>3. Perubahan anggaran secara parsial tidak berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.</li> <li>4. Sisa anggaran tahun sebelumnya, pendapatan asli daerah dan perubahan anggaran secara simultan berpengaruh signifikan terhadap penyerapan anggaran.</li> </ol>
9.	Cut Viona (2015) Skripsi Akuntansi Unsyiah	Pengaruh Surplus/Defisit, Jenis Pemerintah Daerah Dan Perubahan Anggaran Terhadap Sisa Anggaran Pada Kabupaten/Kota Di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sisa Anggaran (Y)</li> <li>• Surplus/Defisit (<math>X_1</math>)</li> <li>• Jenis Pemerintah Daerah (<math>X_2</math>)</li> <li>• Perubahan Anggaran (<math>X_3</math>)</li> </ul>	Surplus/defisit berpengaruh terhadap sisa anggaran, jenis pemerintah daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap sisa anggaran dan perubahan anggaran berpengaruh terhadap sisa anggaran.

Sumber: Data yang diolah, 2019

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan penelitian terdahulu, maka penulis menguraikan dalam bentuk kerangka pikir untuk variable bebas yaitu regulasi keuangan, SiLPA, dan perubahan anggaran, sedangkan variable terikat disini yaitu penyerapan anggaran.



**Gambar 2.1**

#### **Kerangka Pemikiran**

*Sumber : Data yang diolah, 2019*

**Keterangan :**

- : Pengaruh secara parsial  
----- : Pengaruh secara simultan

## **2.4 Hipotesis**

Menurut Sugiyono (2016) hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, yang mana rumusan tersebut sebelumnya telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan.

### **2.4.1 Regulasi Keuangan Terhadap Penyerapan Anggaran**

Sistem regulasi keuangan daerah adalah sebuah sistem yang dibuat untuk mengendalikan pelaksanaan siklus keuangan daerah agar segala tindakan atas pengendalian tersebut dapat dirangkum dalam peraturan tertentu (Nilawati, 2009 dalam Handayani 2017). Namun dalam reformasi di bidang keuangan daerah tidak konsistennya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat atas pengelolaan keuangan daerah merupakan faktor utama lambatnya akuntabilitas keuangan daerah. Dalam penelitian Handayani (2017) menyatakan bahwa regulasi di bidang keuangan daerah termasuk salah satu faktor yang menjadi penyebab rendahnya tingkat serapan anggaran belanja. Faktor regulasi yang mempengaruhi penyerapan anggaran yaitu dilihat dari bagaimana pemahaman dan kepatuhan setiap pegawai daerah mengenai peraturan yang ada. Salah satu peraturan pengelolaan keuangan daerah yaitu Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Hal tersebut menimbang bahwa dengan adanya pengalihan dana Bantuan Operasional dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penetapan peraturan perundang-undangan mengenai pendapatan dan pengeluaran daerah harus dibentuk dan dipatuhi oleh setiap pengguna anggaran, agar setiap dana publik yang digunakan dapat dipertanggung jawabkan dengan landasan hukum yang jelas. Berdasarkan hal tersebut dihipotesiskan:

$H_1$  : Regulasi keuangan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di Pemerintah Kota Palembang.

### **2.4.2 SiLPA Terhadap Penyerapan Anggaran**

Sisa anggaran merupakan saldo dana atau kas daerah pada akhir tahun anggaran yang mencerminkan ketidakakuratan dalam perencanaan anggaran. Sisa tersebut akan terbawa ke tahun berikutnya sebagai penerimaan pembiayaan di APBD.

Semakin besar SiLPA, menunjukkan kekurangcermatan penganggaran atau perencanaan yang kurang baik serta adanya kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan anggaran. Rasio SiLPA terhadap belanja menunjukkan porsi belanja yang tertunda atau anggaran yang tidak terserap. Berdasarkan hal tersebut dihipotesiskan:

H<sub>2</sub> : SiLPA berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di Pemerintah Kota Palembang.

#### **2.4.3 Perubahan Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran**

Keterlambatan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) akan mengakibatkan berkurangnya waktu bagi eksekutif untuk merealisasikan program kegiatan dan pembangunan yang telah direncanakan. Selain itu, keterlambatan dalam menetapkan APBD juga dapat menimbulkan kerugian bagi pemerintah daerah yaitu berupa sanksi penundaan dana perimbangan dari pemerintah pusat. Hal ini tentunya akan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut dihipotesiskan:

H<sub>3</sub> : Perubahan anggaran berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di Pemerintah Kota Palembang

#### **2.4.4 Regulasi Keuangan, SiLPA, dan Perubahan Anggaran Terhadap Penyerapan Anggaran**

Setelah mengetahui penjelasan dari variabel regulasi keuangan, SiLPA, dan perubahan anggaran terhadap penyerapan anggaran, peneliti ingin mengembangkan hipotesis penelitian untuk mengetahui pengaruh regulasi keuangan, SiLPA, dan perubahan anggaran terhadap penyerapan anggaran secara simultan.

H<sub>5</sub> : Regulasi keuangan, SiLPA, dan perubahan anggaran secara simultan berpengaruh terhadap penyerapan anggaran di Pemerintah Kota Palembang.