

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah pada tahun 2014 ber implikasi luas bagi pemerintah daerah sendiri untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk pengelolaan anggaran keuangan daerah yang merupakan unsur penting bagi daerah untuk menetapkan anggaran dan belanja dengan tujuan menjadikan daerah operasional pemerintah daerah. Penganggaran merupakan proses penting bagi daerah dalam pengalokasian sumber daya anggaran pada skala prioritas seperti proses pembangunan, penganggaran rutin, representasi efisiensi dan efektivitas keuangan dengan tujuan akhir untuk memberikan pelayanan publik yang baik (Rubin, 2014).

Efek ratchet merupakan bentuk bias perilaku yang hampir selalu muncul dalam hubungan keagenan antara prinsipal dan agen (Indjejikian & Nanda, 1999). Efek ratchet muncul ketika target kinerja agen ditetapkan oleh prinsipal melalui proses negosiasi dengan menggunakan informasi kinerja periode sebelumnya. Beberapa literatur ekonomi menyebut proses yang demikian dengan istilah ratchet atau ratcheting.² Prinsipal menggunakan informasi kinerja periode sebelumnya untuk menetapkan target kinerja agen dan menentukan alokasi sumber daya organisasi melalui penganggaran. Keunggulan relatif agen menciptakan asimetri informasi yang menyebabkan prinsipal keliru menilai kapasitas riil kinerja agen (Leone & Rock, 2002) dan memberi ruang bagi agen untuk menurunkan kapasitas kinerja (Bouwens & Kroos, 2011; Chow, Cooper, & Haddad, 1991; Indjejikian & Nanda, 1999), menciptakan slack (Marlowe, 2009) dan memodifikasi komponen akrual diskresioner atau manipulasi aktivitas riil (Bouwens & Kroos, 2011). Proses penyusunan anggaran penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan daerah melalui beberapa tahapan, di antaranya resiko bias bahkan kemungkinan korupsi (Abdullah, 2012) (Isaksen, 2005). Menurut Rubin (1993), anggaran mencerminkan prioritas belanja daerah yang bermuara pada pelayanan publik. Belanja daerah digunakan untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan yang

menjadi kewenangan pemerintah daerah (provinsi ataupun kabupaten/kota), termasuk kerja wajib dan dinas sukarela pekerjaan. Struktur belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung (Abdullah dan Junita, 2016).

Studi Abdullah dan Rona (2015) menemukan bahwa pemerintah daerah di Indonesia biasanya menyiapkan anggaran setelah dipastikan dari mana sumber pendanaa diperoleh. Pengeluaran besaran PAD merupakan factor penting dalam perhitungan besarnya dana perimbangan yang diterima daerah sebagai dana alokasi umum (SAD) menurut peraturan pemerintahan Nomer 5 tahun 2005 tentang dana perimbangan, meskipun secara empiris kontribusi pendapatan daerah terhadap total pendapatan daerah relative rendah, hanya sekitar 5-10% (Halim, 2002). Apabila daerah menerima SAD un tuk melaksanakan kegiatan pemerintahan, maka PAD tersebut dapat diberikan atas kebijakan daerah tersebut. Kebijaksanaan dalam penggunaan PAD ini menyembunyikan masalah keagenan (Abdullah, 2012).

Meminjam pendapat Leloup dan Moreland yang menyebut proses penyusunan anggaran satuan kerja terkait dengan motivasi dan *incrementalism* (Abdullah dan Junita, 2016). Masalah keagenan di sector public adalah tercermin dari maksimalisasi anggaran yang dilaksanakan oleh birokrat (Saito dan McIntosh, 2010). Lee dan Plummer (2007) secara eksplisit menunjukkan bahwa promotor anggaran cenderung menggunakan target anggaran sebelumnya sebagai acuan untuk tahun anggaran berikutnya jika benar-benar menguntungkan (*budget ratchet*).

Studi yang dilakukan Lim (2011) memberi bukti temuan *budget ratcheting* untuk kasus pemerintah kota di Amerika Serikat. Secara khusus, anggaran pendapatan yang memiliki varian positif berkaitan dengan peningkatan anggaran pendapatan pada tahun berikutnya, sementara anggaran pendapatan dengan varian negatif tidak terkait dengan peningkatan anggaran pendapatan di masa mendatang. Dengan demikian, hubungan antara varian anggaran periode berjalan memiliki korelasi dengan penentuan target pendapatan tahun berikutnya (Lee dan Plummer 2007; Bouwens dan Kroos, 2010; Abdullah dan Juanita, 2016). Studi yang dilakukan Kim (2002) juga mendapati *budget ratcheting* terjadi ketika *agency*

problem semakin parah. Pendapatan yang memiliki varian negatif pada anggaran pendapatan periode berjalan disebabkan juga karena kekuasaan walikota tidak kuat. Namun, anggaran pendapatan yang memiliki varian positif, yang menyebabkan kenaikan anggaran pendapatan pada periode berikutnya, dipengaruhi juga karena kekuasaan walikota yang kuat.

Hasil Penelitian Susanto (2018) Secara konsisten menunjukkan bahwa perbedaan tanggapan terhadap penyimpangan anggaran yang positif juga patut diperhatikan, perbedaan tanggapan tersebut merupakan ratchet asimetris karena penyusunan PAD dalam anggaran lebih memperhatikan penyimpangan positif. Varian negative anggaran PAD tidak valid hasil signifikan hasil serupa dari Abdullah dan Junita (2016) juga memperkuat bukti perubahan anggaran memiliki efek *budget ratcheting* mempunyai efek moderasi dan bahwa ada hubungan antara pendapatan daerah dan belanja daerah.

Pemerintah Kota Kediri merupakan salah satu kota yang ada di Jawa Timur dengan cakupan wilayah yang kecil namun memiliki anggaran pendapatan belanja yang cukup besar. Pada tahun 2015 realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Kediri sebesar Rp221.887.701.055,59 sedangkan realisasi tahun 2014 sebesar Rp207.529.193.679,15 sehingga terdapat kenaikan sebesar 6,92%. Pada tahun 2016 PAD Pemkot Kediri sebesar Rp238.318.315.510.000. Untuk proyeksi Pendapatan Asli Daerah tahun 2017 sebesar Rp192.253.734.016,62 jika dibandingkan dengan target tahun 2016 sebesar Rp191.731.519.491,43 mengalami penurunan sebesar 0,27%. Pendapatan asli daerah (PAD) Kota Kediri pada 2019 mengalami peningkatan jika dibandingkan 2018. Berdasarkan data, PAD 2018 sebesar Rp241,2 miliar. Sedangkan PAD 2019 naik menjadi Rp249,7 miliar. Pada tahun 2020 target pendapatan asli daerah sebesar Rp1,2 triliun dan terealisasi Rp1,28 triliun dengan pencapaian 106,25 persen. Berdasarkan data awal pendapatan asli daerah dipaparkan pemerintah Kota Kediri terindikasi adanya efek ratchet dalam penyusunan rancangan penganggaran, dalam tahap awal data yang ditemukan peneliti memang belum mendapati data secara rinci secara berkelanjutan PAD.

Sedangkan jumlah realisasi belanja langsung pada tahun 2014 sebesar Rp451.043.165.313,08, selanjutnya pada tahun 2015 realisasi belanja langsung sebesar Rp790.809.855.807. pada tahun 2016 belanja langsung ditargetkan Rp952.176.325.229,10 selanjutnya pada tahun 2017 diproyeksikan belanja langsung sebesar Rp860.057.511.006 selanjutnya pada tahun 2018 realisasi belanja langsung sebesar Rp745.666.185.236 sedangkan pada tahun 2019 realisasi belanja langsung Rp763.642.890.347,06. Selanjutnya pada tahun 2020 jumlah realisasi belanja langsung sebesar Rp596.414.822.834, terlihat terjadi penurunan jumlah belanja langsung sebesar Rp167.228.067.513. Temuan awal capaian realisasi anggaran memerlukan peningkatan dari sisi perencanaan dan pelaksanaan anggaran yang cukup serius yang seharusnya dilakukan Pemerintah Kota Kediri dalam menganggarkan APBD.

Penelitian tentang kenaikan anggaran sector public menjadi penting karena beberapa alasan: pertama, peningkatan anggaran dalam proses penyusunan anggaran pemerintah daerah cenderung mengandung perilaku anggaran yang bias yang dapat mempengaruhi anggaran pemerintah daerah tahun sebelumnya dan tahun berikutnya. (2009) menyatakan pertumbuhan anggaran public pada umumnya mengacu norma klasik, dimana realisasi anggaran tahun sebelumnya ditambah dengan tingkat pertumbuhan tertentu, sehingga sebagai konsekuensi dari kondisi ini, pertumbuhan yang tidak efisien dan merugikan. Anggaran public kepentingan yang harus diuntungkan dari APBD kedua, kenaikan anggaran akan menunjukkan bahwa anggaran periode berikutnya mengandung inkrementalisme yang tidak sesuai dengan tujuan meningkatkan akurasi tahapan perencanaan dan memperkuat aspek akuntabilitas kinerja dalam siklus penganggaran (Andrean dan Sari, 2020).

Berdasarkan uraian latarbelakang di atas penelitian ini bermaksud menganalisis bagaimana pengaruh efek ratchet terhadap pendapatan asli daerah dan belanja daerah di Pemerintah Kota Kediri tahun 2014-2020. Atas dasar pertimbangan tersebut peneliti menetapkan judul “Efek Ratchet pada Pengelolaan Penganggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Kota Kediri”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maka rumusan masalah penelitian ini dapat diuraikan sebagai bagaimana terdapat efek ratchet pada penyusunan anggaran pendapatan asli daerah dan belanja langsung Pemerintah Kota Kediri.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai mengacu pada rumusan masalah penelitian adalah untuk mengetahui keberadaan efek ratchet pada penyusunan anggaran pendapatan asli daerah dan belanja langsung Pemerintah Kota Kediri.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun manfaat secara praktis yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Manfaat bagi khasanah ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pada wawasan secara teoritis pada bidang akuntansi publik utamanya dalam proses penganggaran pada level pemerintah daerah utamanya dalam mencermati efek ratchet pada komponen pendapatan asli dan belanja langsung yang akan mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat bagi penyelesaian operasional

Penelitian ini diharapkan menjawab asumsi awal mengenai model penganggaran yang syarat perilaku opportunistik yang dilakukan pihak eksekutif dan legislatif diduga kuat dipengaruhi oleh efek ratchet dalam menetapkan pendapatan asli daerah serta belanja langsung di pemerintah daerah.

3. Manfaat bagi pengambilan kebijakan

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih atas kebijakan penganggaran pemerintah daerah yang seharusnya sudah berbasis kinerja namun dalam implementasinya masih terjadi bias dalam proses penganggaran yang dilakukan, penganggaran yang selama ini dilakukan oleh aktor budget

nyatanya dipengaruhi efek ratchet yang dilihat pada komponen pendapatan asli dan belanja langsung pemerintah daerah.

1.5 Sistematika Skripsi

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab mulai bab pendahuluan sampai dengan bab simpulan yang kesemuanya disusun secara berkesinambungan yang disajikan sebagai berikut. Bab pertama dalam penelitian ini berisi mengenai latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dilanjutkan manfaat penelitian serta sistematika skripsi. Dilanjutkan pada bab kedua akan dijabarkan uraian mengenai landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penganggaran di pemda, uraian pendapatan asli daerah, paparan mengenai teori belanja langsung, uraian mengenai teori efek ratchet. Selanjutnya dalam bab dua juga diuraikan kerangka konseptual, jabaran penelitian sebelumnya, dilanjutkan praduga awal hubungan antara variabel yang diuji dalam penelitian ini.

Bab ketiga merupakan metode penelitian yang berisi pendekatan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional penelitian. Dilanjutkan uraian mengenai jenis dan sumber data penelitian, prosedur pengumpulan data serta teknik analisis data. Selanjutnya pada bab empat merupakan uraian mengenai hasil penelitian sekaligus pembahasan yang menguraikan dengan rinci gambaran umum subjek dan objek penelitian, diuraikan juga deskripsi hasil penelitian, analisis model dan pengujian hipotesis serta dilakukan pembahasan atas temuan penelitian yang disandingkan dengan teori dan penelitian terdahulu. Selanjutnya pada bab kelima merupakan simpulan dan saran yang merupakan masukan atas temuan penelitian.