

PENGARUH *FISCAL STRESS* DAN *LEGISLATURE SIZE* TERHADAP *EXPENDITURE CHANGE* PADA KABUPATEN/KOTA DI SUMATERA UTARA

Afrak Junita dan Syukriy Abdullah

Universitas Samudra dan Universitas Syiah Kuala

Email:afrahjunita@gmail.com

Abstract: The purpose of this study was to examine the effect of fiscal pressure (fiscal stress) and the size of the legislature (Legislature size) to change the budget at the district and city in North Sumatra. Results obtained from the model predictions showed that statistically, fiscal pressures negatively affect regional budget changes, while the magnitude of the effect is the opposite legislature. These results suggest that changes in the budget is very important in responding to the magnitude of the reception and the number of board members reflect the interests that must be accommodated in the adjustment state budget.

Keywords: fiscal pressure, the amount of legislative changes to the budget, shopping areas, local governments, the budget, the agency problem, pork barrel, the aspiration funds.

Abstrak Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh tekanan fiskal (*fiscal stress*) dan besaran legislatif (*legislature size*) terhadap perubahan anggaran belanja pada pemerintah kabupaten dan kota di Sumatera Utara. Hasil yang diperoleh dari model prediksi menunjukkan bahwa secara statistik, tekanan fiskal berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran belanja daerah, sementara pengaruh besaran legislatur justru sebaliknya. Hasil ini menunjukkan bahwa perubahan anggaran sangat penting dalam merespon besaran penerimaan dan jumlah anggota dewan mencerminkan kepentingan yang harus diakomodir dalam penyesuaian anggaran belanja daerah.

Kata kunci: tekanan fiskal, besaran legislatif, perubahan anggaran, belanja daerah, pemerintah daerah, APBD, masalah keagenan, pork barrel, dana aspirasi.

PENDAHULUAN

Seperti halnya proses penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), proses perubahan anggaran merupakan isu penting dalam pengelolaan keuangan daerah setelah diterapkannya otonomi daerah atau desentralisasi fiskal di Indonesia (Abdullah Nazry, 2014). Praktik politik dalam penetapan APBD dengan peraturan daerah (qanun) membutuhkan kompromi di antara *budget actors* yang memiliki preferensi berbeda. Berbagai aspek dapat mempengaruhi pengambilan keputusan pengalokasian anggaran pada pemerintahan daerah, terutama oleh legislatif (Abdullah, 2012) dan tekanan fiskal (*fiscal stress*) (Chapman, 2009).

Penyusunan rencana kerja yang akan dibiayai dari APBD memiliki rentang waktu cukup panjang, yang dilakukan setahun sebelum pelaksanaannya, sehingga membutuhkan penyesuaian atau revisi pada saat realisasinya. Revisi anggaran pada tahun berjalan

merupakan fenomena biasa di pemerintahan dan secara formal diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait keuangan Negara memiliki implikasi berbeda terhadap kondisi keuangan pemerintah daerah, dimana beberapa daerah justru mengalami masalah keuangan (Ritonga, 2014). Pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Sumatera Utara terjadi disparitas kapasitas fiskal yang tinggi antar-daerah. Beberapa daerah yang memiliki sumber-sumber penerimaan yang potensial, seperti pajak, retribusi, dan ketersediaan sumber daya alam tidak mengalami masalah fiskal. Namun, bagi beberapa daerah lain yang miskin sumberdaya, otonomi menimbulkan persoalan tersendiri karena adanya tuntutan untuk meningkatkan kemandirian daerah. Daerah mengalami peningkatan tekanan fiskal (*fiscal stress*) dibanding era sebelum otonomi. Tekanan fiskal ini akan mendorong pemerintah daerah membuat berbagai terobosan agar dapat mencukupi pembiayaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, termasuk dengan melakukan revisi atas anggaran pada saat pelaksanaannya.

Salah satu penyebab terjadinya perubahan anggaran adalah ketidakpastian pendapatan (Forrester 1992). Perkiraan pendapatan memiliki peran penting dalam proses penganggaran (Cornia, 2004). Kondisi keuangan daerah bisa saja menjadi tidak stabil karena realisasi penerimaan tidak mencukupi pengeluaran yang direncanakan. Apabila terjadi ketidaksesuaian antara proyeksi dan realisasi pendapatan, maka pemerintah harus merevisi anggaran yang telah disusun untuk dilakukan penyeimbangan (Cornia, 2004). Salah satu bentuk respon pemerintah dalam melakukan penyeimbangan terhadap anggaran yang defisit adalah dengan melakukan pemotongan terhadap belanja (Reschovsky, 2003).

Proyeksi yang salah terhadap pendapatan biasanya terjadi karena pada saat penyusunan anggaran, pemerintah daerah tidak terlalu yakin dengan besaran defisit dan sumber pembiayaan untuk menutupinya, serta asumsi pemerintah yang kurang akurat pada saat penentuan perkiraan pendapatan. Pemerintah mendefinisikan pengeluaran sebagai uang yang dibutuhkan pada tahun fiskal berikutnya dengan melihat pengeluaran yang terjadi pada tahun berjalan dengan tujuan dapat memberikan tingkatan pelayanan yang sama dengan tahun sebelum nya. Hal ini didasari asumsi bahwa pengeluaran akan tumbuh sejalan dengan peningkatan populasi, yang harus dilayani dengan kualitas dan kuantitas pelayanan yang terus dimodifikasi (Reschovsky, 2003).

Perkiraan pendapatan yang akurat dalam proses penyusunan anggaran secara eksplisit dijelaskan dengan cara menggabungkan resiko ketidakpastian pendapatan sehingga dapat mengurangi efek samping dari perubahan anggaran (Cornia, 2004). Eita & Mbazima (2008) menemukan bahwa jumlah pendapatan (*revenues*) akan menentukan jumlah belanja (*expenditures*). Pada pemerintah daerah di Indonesia, belanja dianggarkan setelah diperoleh kepastian dari mana sumber pendanaannya (Abdullah & Rona, 2015).

Anggaran digunakan untuk mengalokasikan sumber daya keuangan dan sebagai alat untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dari berbagai kepentingan dalam pemerintahan (Wildavsky, 1964), karenanya anggaran dipandang sebagai alat akuntabilitas dan tata kelola penting dalam perekonomian suatu negara. Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (Mardiasmo, 2002). Hal ini dapat dipenuhi apabila pemerintah daerah mampu mengelola potensi daerah nya yaitu potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan potensi sumber daya keuangan secara optimal.

Proses penyusunan anggaran sangat berbeda di setiap negara (Lienert, 2005; Stapenhurst et al., 2008; Wehner, 2006), namun legislatif memainkan peran lebih aktif di

negara-negara berkembang (Posner and Park, 2007). Untuk penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan terwujudnya transparansi anggaran, keterlibatan legislatif sangat dibutuhkan dalam proses anggaran. Ketika kebijakan fiskal dan tujuan anggaran jangka menengah yang diperdebatkan di parlemen, strategi dan kebijakan anggaran yang "dimiliki" akan menjadi lebih luas. Namun, partisipasi yang lebih aktif dari legislatif ini ternyata memiliki risiko, karena pada tahap persiapan anggaran, legislatif yang memiliki otoritas dapat melakukan perubahan anggaran, dengan cara meningkatkan pengeluaran atau mengurangi pajak.

Faktor-faktor politik memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan, termasuk: peran dan organisasi partai politik, komposisi legislatif, cara konsensus dicapai dalam legislatif, asimetri informasi antara anggota legislatif dan pemerintah, dan aliansi antara politisi dan birokrat (Saalfeld, 2000).

Penelitian yang dilakukan oleh Halim (2001) menunjukkan bahwa *fiscal stress* dapat mempengaruhi APBD suatu daerah. Hal tersebut dibuktikan dari adanya pergeseran (kenaikan/penurunan) dari komponen penerimaan dan pengeluaran APBD. Terkait dengan hal itu, penelitian Halim (2001) memberikan fakta empirik bahwa kondisi *fiscal stress* yang terjadi di tahun 1997 ternyata secara umum tidak menurunkan peran PAD terhadap total anggaran penerimaan/pendapatan daerah. Komponen dari sektor penerimaan dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) yang terpengaruh secara signifikan dengan kondisi *fiscal stress* adalah proporsi retribusi daerah, sedangkan proporsi pajak daerah relatif tidak terpengaruh, bahkan proporsinya sedikit naik dalam komposisi Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Daerah-daerah yang tidak memiliki kesiapan memasuki era otonomi bisa mengalami masalah yang sama, tekanan fiskal menjadi semakin tinggi dikarenakan adanya tuntutan peningkatan kemandirian yang ditunjukkan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ada. Penelitian ini menganalisis pengaruh *fiscal stress* dan *legislature size* terhadap perubahan belanja daerah.

KAJIAN TEORI

Agency Theory dalam Penganggaran Sektor Publik. Pada sektor publik (termasuk pemerintahan), aktivitas organisasi dilaksanakan berdasarkan ketersediaan dana dalam anggaran, tanpa dimaksudkan untuk mendapatkan laba atau keuntungan finansial dari penggunaan anggaran tersebut. Dalam perkembangannya terdapat berbagai pendekatan dalam penganggaran sektor publik, khususnya penganggaran pemerintah, baik pusat/federal, negara bagian, ataupun pemerintah daerah (abdullah, 2012). Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya ke dalam rencana-rencana konkrit dan terintegrasi dalam hal tindakan apa yang akan diambil, hasil apa yang akan dicapai, pada biaya berapa dan siapa yang akan membayar biaya-biaya tersebut (Dobell dan Ulrich, 2002).

Menurut Rubin (1993:4), penganggaran publik merupakan pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap *outcomes* anggaran. Dalam pandangan Hagen (1996) dan Alt dan Lowry (2000), penganggaran di sektor publik merupakan suatu proses tawar menawar. Penentuan anggaran membutuhkan kesepakatan atas tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan kesepahaman tentang bagaimana pencapaian tujuan-tujuan tersebut (Wildavsky,

1991:236), sehingga anggaran merupakan hasil kesepakatan antara dua pihak, yakni eksekutif dan legislatif.

Penganggaran (*budgeting* atau *budget process*) dapat dibagi ke dalam empat tahapan, yaitu *executive planning stage*, *legislative approval stage*, *executive implementation stage*, dan *ex post accountability stage* (Von Hagen, 2002). Pada dua tahapan pertama, legislatif dapat berperan banyak, meski seberapa jauh peran ini sangat tergantung aturan main di masing-masing negara. Interaksi eksekutif-legislatif terjadi pada kedua tahapan ini (Havens, 1996). Pada kedua tahapan ini politik anggaran paling mendominasi (Rubin, 1993; Wildavsky, 1984; 1991).

Lupia dan McCubbins (1994) dan Von Hagen (2002) menyatakan bahwa masalah keagenan terjadi dalam hubungan legislatif dengan eksekutif (*legislative-executive*) dan legislatif dengan pemilih (*legislature-voters*). Masalah keagenan antara eksekutif dan legislatif terjadi ketika legislatif mendelegasikan beberapa kewenangan kepada eksekutif, seperti pembuatan kebijakan termasuk penyusunan draf anggaran. Eksekutif selaku *agent* memiliki kecenderungan menyusun anggaran yang memenuhi *self-interest*-nya. Sedangkan dalam hubungan keagenan antara legislatif dan pemilih terjadi ketika legislatif diberi kewenangan oleh *voters* untuk mewakili mereka dalam pembuatan keputusan terkait penggunaan dana-dana publik dalam anggaran pemerintah. Artinya, legislatif lah yang menyetujui apa-apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah (eksekutif) dengan cara menyetujui usulan anggaran yang diajukan oleh eksekutif, atas nama rakyat yang diwakilinya.

Fiscal Stress. *Office of the State Comptroller (OSC)* mendefinisikan "tekanan fiskal" sebagai ketidakmampuan dari suatu entitas untuk menghasilkan pendapatan yang cukup dalam periode fiskal untuk memenuhi pengeluaran nya. Terdapat empat klasifikasi untuk menilai solvabilitas anggaran terhadap *fiscal stress*, yakni: (1) Signifikan terhadap tekanan fiskal/ tekanan tinggi. Anggaran yang dianggap paling memungkinkan untuk mengalami tekanan fiskal; (2) Tekanan sedang. Tidak seburuk tekanan fiskal pada level signifikan; (3) Rentan terhadap *fiscal stress*. Entitas menunjukkan kondisi tekanan fiskal, tapi tidak seburuk tekanan fiskal pada level sedang atau signifikan; (4) Tidak terdapat ciri-ciri khas akan terjadi tekanan fiskal. Entitas memenuhi ambang titik mapan.

Menurut Chapman (1998), tekanan fiskal terjadi ketika pendapatan pemerintah lokal jatuh sementara permintaan untuk layanan terus meningkat; ketika warga meningkatkan permintaan untuk layanan pemerintah daerah namun pendapatan lokal tidak dapat ditingkatkan; atau ketika pemerintah di tingkat yang lebih tinggi memaksa tingkat yang lebih rendah untuk meningkatkan layanan tanpa memberikan dana yang diperlukan sebagai bentuk tanggung jawab untuk meningkatkan layanan tersebut. Penting untuk dicatat bahwa perubahan perilaku, keputusan keuangan yang khusus, atau peristiwa eksternal tak terduga yang terjadi disuatu daerah dapat dengan cepat mengubah tren keuangan yang sedang berlangsung. Faktor-faktor lokal dapat mempengaruhi kesehatan keuangan daerah menjadi lebih baik atau menjadi lebih buruk.

Ketersediaan sumber-sumber daya potensial dan kesiapan daerah menjadi faktor penting keberhasilan daerah dalam era otonomi ini. Keuangan daerah, terutama pada sisi penerimaan bisa menjadi tidak stabil dalam memasuki era otonomi ini. Sobel dan Holcombe (1996) dalam Andayani (2004) mengemukakan bahwa terjadinya krisis keuangan disebabkan tidak cukupnya penerimaan atau pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pengeluaran. Daerah- daerah yang tidak memiliki kesiapan memasuki era

otonomi bisa mengalami hal yang sama, tekanan fiskal (*fiscal stress*) menjadi semakin tinggi dikarenakan adanya tuntutan peningkatan kemandirian yang ditunjukkan dengan meningkatnya penerimaan sendiri untuk membiayai berbagai pengeluaran yang ada.

Legislature Size. Lembaga legislatif, atau disebut juga legislatur, secara bahasa adalah badan yang bersifat sebagai penasehat, biasanya dipilih atau elektif, yang diberdayakan untuk membuat, mengubah, atau mencabut undang-undang dari negara atau daerah, atau cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang dibedakan dari eksekutif dan yudikatif. Kedudukan seorang anggota legislatur dapat dipandang sebagai individu yang mewakili kepentingan pemilih sekaligus kepentingan partai politiknya (Stigler, 1976). Di Indonesia, sebagai manifestasi bahwa anggota legislatif adalah representasi dari pemilihnya, harus mengucapkan sumpah pada saat dilantik. Pasal 71 UU No.22/2003 menyebutkan sumpah/janji yang harus diucapkan oleh calon anggota DPRD secara personal sebelum memangku jabatannya sebagai wakil dari pemilih, yakni "...bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili...".

Dalam hubungan keagenan, anggota DPRD sebagai *agent* dari pemilih, akan berusaha memaksimalkan *discretionary power* yang dimilikinya untuk mempengaruhi pengalokasian sumberdaya dalam APBD, sehingga sejalan dengan kepentingan pribadinya, yakni memenuhi janji kampanye dan untuk bisa terpilih kembali dalam Pemilu berikutnya. Dengan demikian, semakin besar jumlah anggota DPRD dalam suatu Daerah, maka semakin besar masalah keagenan dalam penganggaran daerah. Oleh karena itu, anggota DPRD memiliki kewajiban untuk memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, serta memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

Pembuatan kebijakan publik dalam konsep demokrasi melibatkan masyarakat melalui perwakilannya di pemerintahan, yang memiliki fungsi legislasi, sehingga disebut juga legislatur (Marbun, 2006). Fungsi legislasi ini juga dilaksanakan dalam proses penyusunan anggaran pemerintah (daerah). Oleh karena itu, lembaga perwakilan ini akan memperjuangkan kepentingan konstituennya dalam pembuatan kebijakan pemerintah yang dinyatakan dalam bentuk peraturan daerah, yang pada akhirnya dinyatakan dalam anggaran pemerintah (daerah).

Fungsi anggaran DPRD mencerminkan adanya peran penting anggota DPRD dalam penganggaran daerah (Abdullah, 2012). Anggaran sebagai dokumen keuangan terpenting pada pemerintahan akan menjadi pusat perhatian para *budget actors* dalam perumusan dan pembahasan anggaran, karena menjadi tempat untuk mengakomodir kepentingan politik jangka panjang (Wildavsky, 1986), seperti agar terpilih kembali sebagai anggota dewan melalui pemenuhan janji-janji politik melalui pengalokasian dana untuk *projects* yang sesuai permintaan *voters*.

Pengaruh *Fiscal Stress* terhadap Perubahan Belanja. Menurut Chapman (1999), tujuan dari otonomi fiskal berkaitan dengan kemampuan yurisdiksi pemerintah lokal untuk meningkatkan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi lokal dan kemudian menentukan bagaimana cara untuk menghabiskan pendapatan tersebut. Kemampuan untuk mengontrol sumber daya dan kemampuan untuk menghabiskan sumber daya yang mencerminkan selera dan preferensi warga negara adalah ukuran otonomi fiskal pemerintah daerah. Semakin besar kemampuan menghasilkan pendapatan dan kemampuan untuk menghabiskan/ belanja maka semakin besar tingkat otonomi daerah.

Chapman (1998) mendefinisikan tekanan fiskal terjadi ketika pendapatan pemerintah lokal jatuh sementara permintaan untuk layanan terus meningkat, atau ketika warga meningkatkan permintaan untuk layanan pemerintah daerah namun pendapatan lokal tidak dapat ditingkatkan, atau ketika pemerintah di tingkat yang lebih tinggi memaksa tingkat yang lebih rendah untuk meningkatkan layanan tanpa memberikan dana yang diperlukan sebagai bentuk tanggung jawab untuk meningkatkan layanan tersebut. Sokolow (1993) membandingkan tekanan fiskal dengan persentase perubahan pendapatan riil dan pengeluaran selama periode waktu yang panjang. Sedangkan Bradbury (1982) mendefinisikan tekanan fiskal sebagai "tekanan anggaran", yang terjadi ketika pemerintah daerah tidak bisa menyeimbangkan anggaran tahunan dengan transaksi berjalan. Artinya, semakin besar transaksi maka akan semakin besar tekanan fiskal. Purnaninthesa (2006) dan Dongori (2006) menunjukkan fakta empiris yang hampir sama. Mereka menyatakan bahwa *fiscal stress* mempunyai pengaruh positif terhadap tingkat pembiayaan daerah.

Tekanan fiskal terjadi sepanjang tahun. Dengan asumsi bahwa besaran penerimaan atau pendapatan akan menentukan besaran belanja, maka dapat dinyatakan bahwa perubahan anggaran belanja sangat terkait dengan kemampuan dalam mengubah anggaran pendapatan. Berdasarkan konsep *balanced budget*, belanja dapat dinaikkan apabila ada jaminan sumber pembiayaannya, baik berupa pendapatan maupun penerimaan dari pembiayaan. Oleh karena itu, secara sederhana, perubahan APBD dapat diartikan sebagai upaya pemerintah daerah untuk menyesuaikan rencana keuangannya dengan perkembangan yang terjadi. Perkembangan dimaksud bisa berimplikasi pada meningkatnya anggaran penerimaan maupun pengeluaran, atau sebaliknya. Namun, bisa juga untuk mengakomodasi pergeseran-pergeseran dalam satu SKPD.

Salah satu penyebab perubahan belanja adalah pergeseran anggaran (*virement*). Pergeseran anggaran dapat terjadi dalam satu SKPD, meskipun total alokasi untuk SKPD yang bersangkutan tidak berubah. Ruang lingkup pergeseran anggaran sebagaimana diatur dalam pasal 154 ayat (1) huruf b, adalah pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja, sedangkan ruang lingkup pergeseran anggaran sebagaimana diatur dalam pasal 160 ayat (1) diperluas sampai dengan pergeseran anggaran antar obyek belanja dalam jenis belanja berkenaan dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja berkenaan.

Tekanan fiskal yang tinggi menunjukkan kemampuan pemerintah daerah yang rendah dalam menyesuaikan anggarannya. Pengambilan keputusan pengalokasian belanja yang ketat antara eksekutif dan legislatif mencerminkan rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam membiaya semua kebutuhan pembangunan dan pelayanan publik yang menjadi tanggungjawabnya.

Berdasarkan pemahaman tersebut, hipotesis tentang pengaruh tekanan fiskal terhadap perubahan belanja daerah dapat dinyatakan seperti berikut:

H1: Fiscal stress berpengaruh terhadap perubahan belanja daerah.

Pengaruh *Legislature Size* terhadap Perubahan Belanja. Weingast et al. (1981) menyatakan bahwa semakin besar jumlah pembuat keputusan anggaran, termasuk legislatur, maka semakin besar pula besaran pemerintah (yang diukur dengan jumlah anggaran pengeluaran). Fiorino dan Ricciuti (2007) menemukan adanya pengaruh positif signifikan jumlah legislatur terhadap pengeluaran pemerintah per kapita. Menurut Gilligan dan Matsusaka (1995), aspek balas budi (*logrolling*) merupakan alasan utama mengapa jumlah kursi di legislatif berhubungan positif dengan besaran belanja.

Adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif mengenai rencana pelaksanaan program dan kegiatan, terutama dalam pengalokasian anggaran dan kinerja yang diharapkan dari program dan kegiatan tersebut, menimbulkan perbedaan preferensi antara legislatif dan eksekutif atas pengalokasian kenaikan dana perimbangan. Ketika kenaikan dana perimbangan dipandang sebagai peluang untuk menambah alokasi anggaran belanja baru, maka politisi dapat memanfaatkan hal ini untuk merekomendasi alokasi belanja tertentu yang menguntungkan baginya (Abdullah, 2012).

Hasil studi Bradbury dan Stephenson (2003) memberi bukti bahwa postulat "*Law of 1/n*", yang menyatakan adanya hubungan positif antara jumlah representatif distrik dengan belanja pemerintah, eksis untuk *legislatures* di Amerika Serikat, baik untuk level negara bagian maupun federal. Hasil ini konsisten dengan temuan Bradbury dan Crain (2001) dan Egger and Koethenbuerger (2010) yang menemukan adanya suatu pengaruh positif variabel ukuran dewan terhadap belanja dan pemerintah daerah melakukan penyesuaian pengeluaran untuk merespon penambahan anggota dewan. Jumlah anggota dewan yang besar memiliki makna adanya kepentingan yang lebih besar yang harus diakomodir dalam anggaran pemerintah daerah (Abdullah, 2012).

Fiorino dan Ricciuti (2007) menemukan adanya pengaruh positif signifikan jumlah legislatur dan menyatakan bahwa 10% kenaikan besaran legislatur akan menyebabkan kenaikan 12% pengeluaran pemerintah per kapita. Hal ini bermakna semakin besar jumlah legislatur akan semakin besar pula anggaran belanja atau pengeluaran yang dialokasikan atau semakin besar defisit anggaran. Jauh sebelumnya, Weingast et al. (1981) menyatakan bahwa semakin besar jumlah pembuat keputusan anggaran, maka semakin besar pula besaran pengeluaran pemerintah, sebab legislatur selalu berusaha membela kepentingan konstituennya dengan mengorbankan kepentingan masyarakat yang lebih besar melalui *pork-barrel spending* dan kebijakan distributif lain yang mengarah pada peningkatan belanja pemerintah.

Berdasarkan teori dan hasil studi sebelumnya, hipotesis tentang hubungan antara besaran legislatur dengan perubahan anggaran dapat dinyatakan sebagai berikut:

H2: Legislature size berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja.

METODE

Data dan Sampel. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang bersumber dari APBD dan realisasinya pada kabupaten/kota di Sumatera Utara untuk 3 (tiga) tahun anggaran 2011-2013 dengan teknik observasi dan penelusuran data. Jumlah observasi adalah sebanyak 99 (Sembilan puluh sembilan), yakni APBD dan laporan keuangan/realisasi dari 33 pemerintah daerah kabupaten/kota selama 3 (tiga) tahun.

Operasionalisasi Variabel Penelitian. Variabel-variabel dalam penelitian ini terdiri dari perubahan belanja sebagai variabel dependen (Y), *fiscal stress* variabel independen (X1), dan *Legislature size* (X2). Definisi dan pengukuran masing-masing variabel adalah: (a) *Expenditure change* atau perubahan anggaran belanja merupakan revisi atas alokasi dalam anggaran belanja yang menggambarkan perubahan kebijakan anggaran pada pemerintah daerah. Variabel ini diproksi dengan menggunakan selisih antara anggaran belanja dalam perubahan APBD dan anggaran belanja dalam APBD murni; (b) *Fiscal stress* atau tekanan fiskal merupakan kondisi anggaran yang terjadi akibat keterbatasan penerimaan daerah. Indikator pengukuran berupa data realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan target

(anggaran) PAD tersebut. *Fiscal stress* diukur dengan selisih target dan realisasi PAD; (c) *Legislature size*. Besaran legislatur merupakan jumlah anggota DPRD, yang mencerminkan banyaknya kepentingan (*interest*) pada lembaga legislatif yang berpengaruh terhadap keputusan dalam perubahan anggaran. Indikator pengukuran adalah jumlah anggota DPRD kabupaten/kota di Sumatera Utara.

Metode Analisis. Model regresi berganda yang digunakan adalah: $Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \varepsilon$ atau dapat ditulis: $EC = \alpha + \beta_1 FS + \beta_2 LS + \varepsilon$, dengan EC sebagai *Y* adalah perubahan belanja (*expenditure change*), FS sebagai *X₁* adalah tekanan fiskal (*fiscal stress*), dan LS sebagai *X₂* adalah jumlah anggota dewan (*legislature size*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil pengolahan data dengan menggunakan *software SPSS 22*, model estimasi yang diperoleh dapat ditulis seperti berikut:

Tabel 1. Model Regresi Linier Berganda

EC = -422549478061,055 – 48,774FS + 16921323286,179LS + e			
Sig-value	0,113	0,008	0,038
t-value	-1,598	-40,266	2,100
F-value/sig	942,702/0,000		
R/R ² /Adj R ²	0,975/0,952/0,951		

Tabel 1 menyajikan hasil perhitungan statistik uji F sebesar 942,702 dengan probabilitas 0,000. Nilai probabilitas ini lebih kecil dari 0,05, yang bermakna bahwa secara bersama-sama, kedua variabel independen, yakni *fiscal stress* (FS) dan *legislature size* (LS), berpengaruh terhadap variabel Perubahan Belanja Daerah (PB).

Besaran koefisien determinasi atau nilai *adjusted R²* sebesar 0,951 memiliki makna bahwa 95,1% perubahan belanja dapat dijelaskan oleh variasi dari kedua variabel independen. Sedangkan sisanya (4,9%) dijelaskan oleh variabel lain di luar model. Besaran angka ini cukup bagus untuk menggambarkan bahwa model bisa digunakan sebagai alat untuk memprediksi perubahan belanja daerah.

Hasil Pengujian Hipotesis Pertama. Hipotesis pertama menyatakan bahwa *fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan belanja. Hasil pengujian statistik menunjukkan tingkat signifikansi pengaruh variabel *fiscal stress* terhadap variabel perubahan belanja sebesar 0,008. Angka ini lebih kecil dari tingkat signifikansi $\alpha=0,05$, sehingga dimaknai bahwa *fiscal stress* berpengaruh terhadap perubahan belanja dengan arah negatif. Artinya, semakin tinggi tingkat *fiscal stress*, maka semakin kecil perubahan anggaran belanja. Hal ini menunjukkan bahwa pada pemerintah daerah yang mengalami *fiscal stress*, memiliki keleluasaan dalam penyesuaian anggaran yang rendah.

Fiscal stress menggambarkan kondisi keuangan pemerintah daerah yang kekurangan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan belanjanya. Jumlah alokasi belanja menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengakomodir tuntutan pelayanan publik yang diajukan oleh masyarakat dan kebutuhan operasional pemerintah daerah sendiri. Tekanan fiskal yang tinggi mencerminkan kebutuhan belanja yang besar, namun tidak diimbangi

dengan kemampuan memperoleh pendapatan yang seimbang. Artinya, fleksibilitas pemerintah daerah dalam melakukan penyesuaian untuk belanjanya rendah pada kondisi tekanan fiskal yang tinggi.

Finegold et al. (2003) menyebutkan beberapa hal yang dilakukan pemerintah dalam merespon tekanan fiskal, diantaranya menaikkan pajak, menggunakan dana cadangan, dan atau mengurangi (*cuts*) belanja. Cara lain, untuk pemerintah daerah, adalah dengan meningkatkan penerimaan dari pemerintah atasan. Penyesuaian dalam perubahan anggaran dalam kondisi tekanan fiskal tinggi menjadi tidak signifikan (cukup berarti) sehingga tidak bersifat strategik dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal ini tergambar dari tidak banyaknya kajian untuk isu ini dalam literatur keuangan publik dan politik anggaran.

Hasil Pengujian Hipotesis Kedua. Hipotesis pertama menyatakan bahwa *legislature size* berpengaruh terhadap perubahan belanja. Hasil pengolahan data dalam penelitian ini menunjukkan bahwa jumlah anggota dewan berpengaruh positif terhadap besaran dalam perubahan atau penyesuaian belanja dalam perubahan APBD. Angka statistika berupa nilai probabilitas variabel LS sebesar 0,038 dengan nilai t sebesar 2,100 menggambarkan bahwa pengaruh *legislature size* terhadap perubahan belanja secara statistik signifikan pada level signifikansi 5%.

Hasil ini mendukung temuan sebelumnya, yakni Abdullah (2012), Bradbury dan Stephenson (2003), Bradbury dan Cain (2001), dan Fiorino dan Ricciuti (2007), yang menyatakan bahwa jumlah anggota dewan mempengaruhi jumlah alokasi belanja. Menurut Anessi-Pessina, et al (2012), anggaran murni dan anggaran perubahan merupakan dua proses yang tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, peran legislatif dalam perumusan anggaran murni dan anggaran perubahan pada prinsipnya sama saja, yakni mereka memiliki *self-interest* yang dapat berujung pada pemenuhan janji kepada pemilih (*voters*) dan pemenuhan kebutuhan finansial (*economic incentives*). Legislatif bukanlah lembaga yang bersih dari berbagai kepentingan yang dapat saja berbenturan dengan kepentingan pemilih yang diwakilinya (Abdullah, 2012).

Wacana tentang dana aspirasi bagi anggota dewan, dengan meniru *pork barrel* yang berlaku di Amerika Serikat (Weingast, et al., 1981), merupakan isu yang mengemuka sejak lama. Namun, dalam sistem pemerintahan di Indonesia, istilah dana aspirasi tidak diakomodir dalam peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi permasalahan yang belum terselesaikan sampai saat ini. Meskipun diharamkan dari aspek regulasi, praktik di lapangan menunjukkan bahwa “dana aspirasi” anggota dewan telah ada sejak lama. Yang menjadi persoalan sesungguhnya adalah kecenderungan anggota dewan untuk “mengendalikan” kegiatan sejak penganggaran sampai pada pelaksanaan, sehingga melanggar aturan main yang sudah berlaku di pemerintah daerah.

PENUTUP

Simpulan. Hasil pengolahan data dan analisis memberikan beberapa simpulan sebagai berikut: (1) Secara bersama-sama, variabel tekanan fiskal (*fiscal stress*) dan besaran legislature (*legislature size*) berpengaruh terhadap perubahan anggaran belanja (*expenditure changes*) pada pemerintah daerah; (2) Secara sendiri-sendiri, variabel tekanan fiskal (*fiscal stress*) berpengaruh negatif terhadap perubahan belanja, sedangkan variabel besaran legislature (*legislature size*) berpengaruh positif.

Keterbatasan penelitian ini adalah: (1) Jumlah sampel kecil, hanya menggunakan data dari 33 kabupaten/kota di Sumatera Utara selama 3 (tiga) tahun; (2) Hanya memasukkan dua variabel independen sebagai *predictors*.

Beberapa rekomendasi untuk penelitian berikutnya adalah: (1) Memperbanyak sampel. Jumlah sampel dan observasi yang besar akan meningkatkan keakurasian dalam melakukan prediksi dengan menggunakan model regresi linier, sehingga generalisasi hasil penelitian bisa menjadi lebih baik; (2) Menambahkan variabel atau *predictor* lain. Misalnya: dengan menggunakan data yang diipisahkan antara periode anggaran menjelang, saat, dan sesudah pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah. Selain itu, dapat menambahkan faktor jenis pemerintah daerah, yakni kabupaten, kota, dan provinsi; (3) Pada kondisi tertentu, dapat memasukkan variabel pemoderasi, seperti status pemerintah daerah sebagai daerah otonomi khusus (provinsi Papua, Papua Barat, dan Aceh).

DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah, Syukriy. (2012) Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Disertasi* (Tidak Dipublikasikan). Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- _____ & Abdul Halim. (2006) "Studi atas Belanja Modal pada Anggaran Pemerintah Daerah dalam Hubungannya dengan Belanja Pemeliharaan dan Sumber Pendapatan". *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, 2(2): 17-32.
- _____ & Riza Rona. (2015) Pengaruh Sisa Anggaran, Pendapatan Sendiri dan Dana Perimbangan terhadap Belanja Modal: Studi atas Perubahan Anggaran Kabupaten/Kota di Indonesia. *Makalah Dipresentasikan pada Konferensi Regional Akuntansi (KRA) ke-II*, IAI Wilayah Jawa Timur, di Universitas Kanjuruhan Malang, 29-30 April.
- Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States". *American Political Science Review* 88(4): 811-828.
- Andayani W. (2004) "Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah". *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik* 5(1)
- Anessi-Pessina, Eugenio, Mariafrancesca Sicilia, Ileana Steccolini. (2012) "Budgeting and Rebudgeting in Local Governments-Siamese Twins". *Public Administration Review* 72(6): 875-884.
- Blais, André & Stéphane Dion. (1990) Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics: *Polity*, 22 (4): 655-674.
- Bourdeaux, Carolyn. (2008) "Integrating Performance Information into Legislative Budget Processes". *Public Performance & Management Review*, 31(4): 547-569
- Bradbury, Katharine. (1997) Property Tax Limits and Local Fiscal Behavior: Did Massachusetts Cities and Towns Spend Too Little on Town Services under Proposition 2.5. *Working paper*. Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Chapman, Jeffrey I. (1996) "The Challenge of Entrepreneurship: An Orange County Case Study". *Municipal Finance Journal* 17: 16-32.
- _____. (1998). *Proposition 13: Some Unintended Consequences*. San Francisco: Public Policy Institute of California. *Working Paper*. Web link: http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP_998JCOP.pdf

- _____. (1999) Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California. Lincoln Institute of Land Policy. *Working Paper*.
- Cornia, Gary. (2004) "Fiscal Planning, Budgeting, and Rebudgeting Using Revenue Semaphores". *Public Administration Review* 64(2): 164-179.
- Dobell, Peter and Martin Ulrich. (2002) Parliament's Performance in the Budget Process: A Case Study. *Policy Matters* 3(2): 1-24. <http://www.irpp.org>.
- Eita, Joel Hinaunye & Daisy Mbazima. (2008) The Causal Relationship Between Government Revenue and Expenditure in Namibia. *MPRA Paper No. 9154*. Web link: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/9154/>
- Finegold, Kenneth, Stephanie Schardin, and Rebecca Steinbach (2003) How Are States Responding to Fiscal Stress? *New Federalism: Issues and Options for States*. Series A, No. A-58, Macrh: 1-7.
- Forrester, John. (2002) The Principal-Agent Model and Budget Theory. In Khan, Aman & W. Barthley Hildreth. 2002. *Budget Theory in the Public Sector*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Hagen, Terje P. (1997) "Agenda setting power and moral hazard in principal-agent relationship: Evidence from hospital budgeting in Norway". *European Journal of Political Research* 31: 287-314.
- LeLoup, Lance T. and William B. Moreland. (1978) Agency Strategies and Executive Review: The Hidden Politics of Budgeting. *Public Administration Review* 38(3): 232-239.
- Lienert, Ian. (2010) Role of the Legislature in Budget Processes. *Working paper*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- _____. (2005) Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? *IMF Working Paper 05/115*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Levinson, A. (1998) "Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence from the States". *National Tax Journal* 51(4): 715-732. Link web: <http://www.ntanet.org/NTJ/51/4/ntj-v51n04p715-32-balanced-budgets-business-cycles.pdf>
- Lupia, Arthur and Mathew Mc Cubbins. (1994) "Who controls? Information and the structure of legislative decision making", *Legislative Studies Quarterly* 19(3): 361-384.
- Marbun, B.N. (2006) *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Matsusaka, J. (1995) Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years. *Journal of Political Economy*, 103 (31): 587-623.
- Matsusaka, J. (2004) *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy and American Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mardiasmo. (2002) *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Purnaninthesa, Anggita. (2006) "Analisis Pengaruh Fiscal Stress terhadap Tingkat pembiayaan Daerah, Mobilisasi Daerah, Ketergantungan dan Desentralisasi Fiskal Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Menghadapi Otonomi Daerah (Studi Empiris pada Kabupaten/Kota se Jawa Tengah)". *Skripsi*. Salatiga: Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana.
- Reschovsky, Andrew. (2003) The Implication of State Fiscal Stress for Governments. *Fiscal Journal* 4(3):. Web link: www.taxpolicycenter.org/uploadedpdf/1000612.pdf.

- Ritonga, Irwan Taufik. (2014) *Modelling Local Government Financial Condition In Indonesia. Dissertation*. Melbourne: Victoria University.
- Rubin, Irene S. (1993) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Saalfeld, Thomas. (2000) "Members of Parliament and Government in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight". *European Journal of Political Research* 37: 353-376.
- Sokolow, Alvin D. (1993) *State-Local Relations in California: What Happens When They Take Away the Property Tax. Working Paper*. Department of Community Development, University of California.
- Stapenhurst, Rick, and Riccardo Pelizzo. (2008) *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective. WBI Development Studies Paper*. Washington: World Bank.
- Stigler, George J. (1976) "The size of legislatures". *The Journal of Legal Studies* 5(1): 17-34.
- Wehner, Joachim. (2006) Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies* 54(4): 767-785.
- Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnsen. (1981) "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89: 642-664.
- Wildavsky, A. (1964) *The politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little, Brown & Co.