

Pengaruh *Budget Ratcheting* Terhadap Hubungan Antara Pendapatan Asli Daerah dan Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota di Wilayah III Cirebon

Neni Nurhayati

Neni.nurhayati@uniku.ac.id

Universitas Kuningan

ABSTRAK

This study aims to examine the effect of the Original Revenue on Regional Expenditure and examine the effect of Budget Ratcheting in moderating the influence of the Original Revenue on Regional Balanja. Tests on the effects of moderation and major effects by using regression analysis were done by tiered regression analysis method. There are two regression equations used, namely (1) by entering the main independent variable and moderating in one equation and then (2) adding a new independent variable in the form of the interaction of the two independent variables. Research subjects that serve as a place / location to conduct empirical studies are the Regional Financial and Asset Management Board and the Central Bureau of Statistics in: Kuningan District, Cirebon Regency, Cirebon City, Majalengka Regency and Indramayu Regency. This research is planned to be conducted for 6 (six) months, from April to September 2017. The results show that the original revenue influences regional expenditure and budget ratcheting effect on the relationship between the original revenue with regional spending.

Keywords: Local Original Revenue, Regional Expenditure, Budget Ratcheting,

PENDAHULUAN

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disempurnakan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten/kota di Wilayah III Cirebon juga seperti halnya dengan kabupaten/kota lain memperoleh pelimpahan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Konsekuensi yang harus dihadapi oleh pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dengan pelimpahan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab tersebut maka daerah dituntut untuk lebih mandiri dengan dikurangnya sifat ketergantungan kepada pemerintah pusat atau kepada pemerintah tingkat atas nya. Selain itu, agar pemerintah pusat tidak terlalu banyak ikut campur tangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka daerah diberikan kewenangan yang diperluas untuk menggali sumber-sumber keuangan serta memanfaatkannya untuk kepentingan daerahnya.

Meskipun demikian, Pemerintah Pusat tetap memberikan bantuan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari Dana Bagi Hasil dari pajak dan sumber daya alam seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004. Kebijakan penggunaan dana tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah dan diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Dalam perkembangannya, tingkat kemandirian daerah justru cenderung terjadi penurunan (Adi dalam Santoso : 2015). Pemda semakin menggantungkan diri pada Dana Alokasi Umum (DAU) daripada mengupayakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Wibowo dalam Santoso: 2015). Akibatnya Pemda dari tahun ke tahun terus mengharapakan dan menuntut transfer yang lebih besar pada pusat.

Secara nasional data menunjukkan proporsi PAD hanya mampu membiayai belanja daerah paling tinggi 20 persen (DJPK, 2012), selain itu, Penelitian yang dilakukan oleh Neni (2013) menunjukkan hasil bahwa untuk kabupaten/kota di Wilayah III Cirebon yaitu Kab. Kuningan, Kab. Majalengka, Kab. Cirebon, Kab. Indramayu, dan Kota Cirebon masih berkisar dibawah 10%. Hal tersebut menandakan bahwa Kabupaten/Kota di Wilayah III Cirebon memiliki tingkat ketergantungan daerah yang tinggi terhadap bantuan pihak eksternal/pemerintah pusat.

Berdasarkan hasil analisis LRA selama 3 (tiga) menunjukkan keseluruhan Penerimaan Daerah di Kabupaten/ Kota Pemerintah di Provinsi Jawa Barat yaitu pos Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya disebut PAD) dan pos Dana Perimbangan (selanjutnya disebut DP) cenderung berfluktuatif. Begitupun dengan pengeluaran pemerintah yaitu Belanja Daerah pun cenderung berfluktuatif dari tahun 2012 hingga 2015. Jika dilihat dari kontribusi berupa PAD untuk Belanja Daerah relatif kecil dibandingkan dengan Dana Perimbangan. Rata-rata kontribusi PAD terhadap Belanja Daerah untuk Provinsi Jawa Barat sebesar 20% artinya bahwa daerah tersebut sudah mampu menjalankan tugasnya dengan baik yaitu dalam hal otonomi daerah. Namun, dilihat dari kontribusi Dana Perimbangan pada Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat itu mencapai 62%, seharusnya dana transfer terutama Dana Perimbangan idealnya berkurang seiring dengan meningkatnya aspek kemandirian di daerah. Kenyataannya kondisi seperti ini terus meningkat hingga mencapai lebih dari 30% dari total belanja Negara (Listiorim, 2012).

Penganggaran menjadi sangat penting karena menjadi landasan untuk pelaksanaan program pembangunan dan pelayan publik (Abdullah, 2012). Anggaran pemerintah daerah di Indonesia

disebut anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dengan komponen terdiri dari pendapatan belanja dan pembiayaan.

Anggaran daerah merupakan rencana keuangan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pelayanan publik. Di Indonesia, dokumen anggaran daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik untuk Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Proses penyusunan anggaran pasca (UU 22/1999 dan UU 32/2004) melibatkan dua pihak: yaitu eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Adapun eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat draft/rancangan APBD yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses ratifikasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif tentang kebijakan umum APBD, Prioritas dan plafon anggaran yang akan menjadi pedoman untuk penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran belanja daerah. Eksekutif membuat rancangan APBD sesuai dengan kebijakan umum APBD anggaran yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda). Dalam hal ini merupakan bentuk kontrak yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif, Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah dan sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan (*agency theory*) yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal. Oleh karena itu hal ini

menyebabkan penelitian dibidang anggaran pada pemerintah daerah menjadi relevan dan penting apakah pemerintah sudah bekerja dengan maksimal sehingga dari tahun ke tahun setiap daerah mempunyai perubahan dan mandiri untuk mensejahterakan masyarakatnya. Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan *output* pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik.

Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja daerah dalam APBD. Alokasi belanja daerah ini didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah daerah seharusnya mengubah komposisi belanjanya. Selama ini belanja daerah lebih banyak digunakan untuk belanja rutin yang relatif kurang produktif.

Peningkatan PAD diharapkan meningkatkan investasi belanja modal pemerintah daerah sehingga kualitas pelayanan publik semakin baik tetapi yang terjadi adalah peningkatan pendapatan asli daerah tidak diikuti dengan kenaikan anggaran belanja daerah yang signifikan, hal ini disebabkan karena pendapatan asli daerah tersebut banyak tersedot untuk membiayai belanja lainnya.

Eita & Mbazima (2008) dalam Abdullah (2012) 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). Kemandirian daerah untuk memenuhi kebutuhan pendanaan belanja tersebut ditentukan oleh kemampuan daerah dalam memperoleh pendapatan yang bersumber dari potensi yang dimilikinya, yang disebut dengan

pendapatan asli daerah (PAD). Besaran PAD merupakan faktor penting dalam penghitungan jumlah dana perimbangan yang diterima oleh daerah berupa dana alokasi umum (DAU). Ketika DAU digunakan untuk membiayai operasional pemerintah daerah, maka PAD dapat dialokasikan mengikuti prioritas pembangunan daerah berdasarkan diskresi daerah sendiri. Diskresi dalam penggunaan PAD mengandung *conflict of interest* dan masalah keagenan (Abdullah, 2012).

Beberapa studi terdahulu menemukan bahwa PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. Hamdani, dkk. (2015) dan Rahmawati (2010) menemukan bahwa PAD berpengaruh terhadap total belanja daerah, masing-masing pada kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Timur dan Jawa Tengah. Temuan Indraningrum (2011) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja langsung untuk pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah. Lebih spesifik lagi, Abdullah & Halim (2006), Ardhani (2011), dan Jaya & Dwirandra (2014) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, sementara Wandira (2013) menyatakan pengaruh PAD terhadap belanja modal tidak signifikan.

Pengaruh PAD terhadap belanja tidak selalu berdiri sendiri. Porsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan relatif kecil, sekitar 5-10% saja (Halim, 2002), sehingga pengaruhnya terhadap total belanja tidak selalu signifikan. Namun, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan yang kuat, sehingga kebijakan penggunaannya untuk belanja juga tergantung pada PAD pemerintah daerah. Oleh karena itu, PAD diduga dapat mempengaruhi belanja daerah.

Leone & Rock (2002) dan Lee & Plummer (2007) menemukan adanya hubungan positif antara varians anggaran (perbedaan antara pendapatan aktual dan pendapatan yang dianggarkan) periode berjalan dengan anggaran periode

berikutnya. Penggunaan varians ini sebagai dasar dalam penetapan target selanjutnya disebut *budget ratcheting* (Lim, 2011).

Budget ratcheting menunjukkan bahwa peningkatan anggaran pendapatan periode berikutnya cenderung lebih responsif terhadap varian anggaran pendapatan periode berjalan dibandingkan penurunan pendapatan pada periode berikutnya sebagai berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran periode berjalan. Artinya, kekurangan dalam pendapatan periode berjalan tidak terkait dengan tinggi rendahnya pendapatan di masa mendatang (Lim, 2011 dalam Abdullah 2015). Menurut LeLoup & Moreland (1978) dalam Abdullah 2015, proses penyusunan anggaran satuan kerja (*agency*) terkait dengan motivasi dan *incrementalism*. Hal ini bermakna bahwa *budget ratcheting* dapat menjadi faktor penentu dalam hubungan antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan belanja daerah.

Penelitian ini menganalisis pengaruh PAD terhadap belanja daerah dengan *budget ratcheting* sebagai variabel pemoderasi. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga pendapatan asli daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan yaitu:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Belanja Daerah
2. Mengetahui dan menganalisis *budget Ratcheting* dalam memoderasi hubungan antara Pendapatan Asli Daerah dengan Belanja Daerah

KERANGKA TEORITIS DAN HIPOTESIS

Pendapatan Asli Daerah

Menurut undang-undang No. 33 tahun 2004, pendapatan asli daerah adalah: "Penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber didalam daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendapatan asli daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang asli digali didaerah yang digunakan untuk modal dasar pemerintah daerah dalam membiayai pembangunan dan usaha-usaha daerah untuk memperkecil ketergantungan dana dari pemerintah pusat."

Pengertian pendapatan asli daerah menurut Mardiasmo (2002:132) yaitu : "Pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah".

Belanja Daerah

Belanja daerah menurut Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005, adalah : "Semua pengeluaran dari rekening kas umum yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah". Sementara itu menurut Ainur (2007) belanja daerah merupakan:

"Perkiraan beban pengeluaran daerah yang di alokasikan secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi khususnya dalam pemberian pelayanan umum".

Mardiasmo (2002) mendefenisikan belanja daerah sebagai:

"Semua pengeluaran daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Sebagai sebuah organisasi atau rumah tangga, pemerintah melakukan banyak sekali pengeluaran (belanja) untuk membiayai kegiatannya. Pengeluaran-pengeluaran itu bukan saja

untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari akan tetapi juga untuk membiayai kegiatan perekonomian."

Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah

Penelitian tentang PAD ini sudah banyak dilakukan, salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Mardiasmo (2004), dengan PAD yang tinggi maka belanja daerah akan semakin besar salah satunya dengan meningkatnya subsidi pemerintah daerah kepada masyarakat lapisan bawah. Menurut Azis et all (2004) dalam (syukriy dan halim: 2003). Pendapatan asli daerah akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah. Dalam hal ini, pengeluaran pemerintah daerah disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Pendapatan Asli Daerah memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan kegiatan pemerintahan dan program-prpgram pembangunan. Dana untuk membiayai aktivitas daerah terutama digali dari sumber kemampuan sendiri dengan prinsip peningkatan kemandirian dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Jika PAD meningkat, maka dana yang dimiliki pemerintah daerah akan meningkat juga, sehingga pemerintah daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi daerah serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi

daerah tersebut. Hal ini menunjukkan suatu indikasi yang kuat, bahwa jika PAD suatu daerah meningkat maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran Belanja Daerah juga akan mengalami suatu peningkatan (Tambunan: 2006 dalam Mulyadu Soemole : 2013).

Maka dari itu, pembangunan suatu daerah melalui Belanja Daerah dapat dipastikan berpotensi baik jika Belanja Daerahnya mampu membiayai dan ditopang oleh PAD. Jika sumbangan dari sumber-sumber penerimaan PAD terhadap Belanja Daerah semakin besar, pada prinsipnya itu akan semakin besar pula kontribusinya untuk APBD untuk Belanja Daerahnya yang akan berdampak baik bagi pembangunan daerah.

Berdasarkan pembahasan di atas, maka hipotesis pertama dapat dinyatakan seperti berikut:

H1: PAD berpengaruh terhadap belanja daerah.

Budget Ratcheting

Fenomena seorang manajer yang ingin mencapai target secara lebih mudah dengan memanfaatkan keunggulan informasi yang dimilikinya merupakan bentuk *self-interest* dalam perspektif keagenan (Bevan dan Hood, 2006; Brownell & McInnes, 1986). Salah satu informasi yang sering digunakan dalam penentuan target tahun berikutnya adalah informasi target dan capaian kinerja tahun sebelumnya. Penggunaan informasi sebelumnya yang bersifat menguntungkan (*favorable*) sebagai dasar penentuan target berikutnya disebut *budget ratcheting*.

Lim (2011) menyatakan bahwa varian (selisih antara realisasi dan anggaran) pendapatan yang positif berasosiasi dengan anggaran pendapatan pada masa yang akan datang, sedangkan varian pendapatan yang negatif tidak berhubungan dengan anggaran pendapatan pada masa yang akan datang. Varian positif mencerminkan kinerja yang baik,

sehingga polanya dapat ditiru untuk penentuan target kinerja tahun berikutnya. Dalam kondisi masalah keagenan besar, yang bermakna asimetri informasi juga tinggi, maka kemungkinan terjadinya *budget ratcheting* akan semakin besar.

Kenaikan target pendapatan yang berasal dari pajak akan menaikkan pengeluaran pemerintah (*tax-spend hypothesis*). Namun, tingkat pengeluaran yang naik ini tidak akan kembali ke tingkat semula, walaupun kemudian terjadi penolakan terhadap kenaikan pajak (dan pajak diturunkan kemudian). Model *ratchet effect* memprediksi bahwa target pengeluaran akan relatif konstan, kecuali terdapat gangguan dari beberapa peristiwa eksternal (Aranda, 2010).

Konsep *budget ratcheting* memiliki makna adanya asimetri informasi tentang kemampuan (potensi) bawahan di antara atasan/manajer dengan bawahannya, sehingga manajer menggunakan kinerja sebelumnya untuk memperbarui target kinerja masa depan (Weitzman, 1980). Artinya, anggaran akan "ratchet" ke arah kinerja sebelumnya, dimana varian yang "menguntungkan" akan diikuti oleh standar kinerja yang lebih tinggi, sedangkan varian tidak menguntungkan akan diikuti oleh standar kinerja yang lebih rendah.

Leone & Rock (2002) menemukan bahwa *ratcheting* merupakan bentuk asimetri informasi, yakni adanya ketidakseimbangan informasi di antara *agent* dan *principal*. Temuan ini konsisten dengan konsep penentuan target kinerja dimana terjadi *ratcheting* yang lebih kuat mengikuti varian sebelumnya yang menguntungkan dari pada varian sebelumnya yang tidak menguntungkan. Sedangkan Fisher, et al. (2006) menemukan bahwa *ratcheting* bersifat simetris dalam perilaku.

Pengaruh *Budget Ratcheting* terhadap Hubungan antara Pendapatan Sendiri dan Belanja Daerah

Salah satu hipotesis dalam teori keuangan publik menyatakan bahwa pendapatan yang menentukan belanja (*tax-spend hypothesis*) bukan sebaliknya. Beberapa studi memberi bukti empiris tentang hal ini (Poterba, 1995), namun dalam praktik penganggaran, hubungan tersebut hampir selalu mengalami bias karena adanya bias dalam penentuan target pendapatan (Larkey & Smith, 1989).

Studi Lim (2011) memberi bukti adanya *budget ratcheting* untuk kasus 50 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 & Plummer 2007; Bouwens & Kroos, 2010).

Studi Leone & Rock (2002) menemukan bahwa *budget ratcheting* terjadi di sektor bisnis pada proses penetapan insentif kepada manajer. Sedangkan Bouwens & Kroos (2010) menunjukkan bukti adanya konsekuensi yang merugikan dari efek *budget ratcheting* di sektor swasta. Adanya kaitan antara masalah keagenan dan *budget ratcheting* mengundang para peneliti untuk mendalami persoalan *budget ratcheting* di seluruh divisi atau bentuk organisasi bisnis.

Masalah keagenan dalam penganggaran terjadi pada sektor pemerintahan (Abdullah, 2012; Smith & Bertozzi, 1998). Politik ekonomi pada

pemerintah daerah melibatkan birokrat, terlihat dari upaya memaksimalkan anggaran dengan memanfaatkan kekuatan monopoli yang

mereka miliki (Lee dan Plummer, 2007). Menurut Kim (2002), anggaran yang diusulkan kepala daerah didasarkan pada prioritas anggaran yang disesuaikan dengan tujuan jangka menengah pemerintah daerah, yang apabila disetujui oleh parlemen, akan didistribusikan pada awal tahun fiskal berikutnya. Setiap usulan anggaran mencakup dua hal, yakni perkiraan penerimaan dan estimasi pengeluaran, yang keputusan.

Kim (2002) menemukan bahwa *budget ratcheting* terjadi ketika *agency problem* semakin parah. Ternyata, pendapatan yang memiliki varian negatif pada anggaran pendapatan periode berjalan disebabkan juga karena kekuasaan walikota tidak kuat (*lower mayor power index*). Namun, anggaran pendapatan yang memiliki varian positif, yang menyebabkan kenaikan anggaran pendapatan pada periode berikutnya, dipengaruhi juga karena kekuasaan walikota yang kuat (*higher mayor power index*). Ini menjadi bukti bahwa ketika masalah keagenan menjadi lebih parah, maka target anggaran pendapatan periode berikutnya menjadi kurang responsif terhadap variasi periode berjalan. Dengan demikian, hipotesis kedua adalah:

H2: *Budget ratcheting* berpengaruh terhadap hubungan antara PAD dengan Belanja Daerah.

METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif-analisis. Pengertian dari metode deskriptif menurut Nazir (2000 : 63) adalah : “Suatu metode dalam peneliti status manusia, suatu objek, suatu set

kondisi, suatu sistem pemikiran atau pun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki". Sedangkan berkaitan dengan studi analitisnya, analisa juga ditujukan untuk menguji hipotesis-hipotesis dan mengadakan interpretasi yang lebih dalam tentang hubungan-hubungan (Nazir, 2000 : 105).

Penggunaan metode penelitian deskriptif-analitis dalam penelitian ini, bertujuan untuk mendapatkan informasi secara tepat dan gambaran yang lengkap serta faktual yang akan diterima juga untuk menguji hipotesis dan mengadakan interpretasi mengenai pengaruh PAD terhadap belanja daerah dengan *budget ratcheting* sebagai variabel pemoderasi.

Data dan Sampel Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari peraturan daerah tentang APBD. Sampel dipilih dengan menggunakan *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel dengan kriteria: (1) pemerintah daerah terdapat di wilayah III Cirebon; (2) pemerintah daerah yang menerima dana otonomi khusus; (3) data tersedia lengkap untuk laporan pertanggungjawaban APBD untuk tiga tahun anggaran; dan (4) bukan daerah pemekaran baru atau paling tidak sudah berdiri lima tahun sebelumnya. Berdasarkan kriteria tersebut, diperoleh sampel terdiri dari 5 kabupaten/kota di wilayah III Cirebon.

Operasionalisasi Variabel Penelitian

Variabel-variabel dalam penelitian ini terdiri dari Belanja Daerah sebagai variabel dependen (Y), Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel independen (X1), dan *Budget Ratcheting* sebagai variabel pemoderasi (X2). Definisi dan pengukuran masing-masing variabel adalah:

a. Belanja Daerah (BD). Belanja

daerah adalah sumberdaya yang digunakan dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah, yang merupakan kewajiban daerah dan diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam suatu tahun anggaran.

Belanja daerah dalam penelitian ini diukur dengan jumlah belanja daerah untuk tahun anggaran 2014-2015.

b. Pendapatan Sendiri (PAD).

Pendapatan sendiri adalah penerimaan daerah yang bersumber dari potensi yang dimiliki daerah, yang ditetapkan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam peraturan perundang-undangan. Komponen PAD mencakup pajak daerah, distribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Dalam penelitian ini, Pendapatan Sendiri diukur dengan jumlah PAD untuk tahun anggaran 2014-2015.

c. Budget Ratcheting (BR). *Budget ratcheting* adalah fenomena perilaku *moral hazard* oleh *agent* dalam menentukan target kinerja dengan menggunakan target tahun sebelumnya sebagai patokan. Pengukuran variabel ini menggunakan model dari Aranda, et al. (2010), dengan rumus seperti berikut:

$$PAD_t - PAD_{t-1} = \delta + \gamma(PADR_{t-1} - PAD_{t-1}) + \varepsilon,$$

dengan PAD_t adalah anggaran pendapatan asli daerah tahun t , PAD_{t-1} adalah anggaran PAD tahun $t-1$, δ adalah konstanta, γ adalah koefisien regresi, $PADR_{t-1}$ adalah realisasi PAD tahun $t-1$, dan ε adalah *error terms*. $PAD_t - PAD_{t-1}$

mengukur kenaikan anggaran PAD tahun berjalan dibandingkan dengan anggaran

PAD tahun lalu, sebagai cerminan adanya *ratcheting* dalam penentuan target PAD.

Metode Analisis

Pengujian terhadap efek moderasi dan efek utama dengan menggunakan analisis regresi dapat dilakukan dengan metode yang disebut analisis regresi berjenjang (Jogiyanto, 2004:146). Pada metode ini, ada dua persamaan regresi yang dipakai, yakni (1) dengan memasukkan variabel independen utama dan pemoderasi dalam satu persamaan dan kemudian (2) menambahkan variabel independen baru berupa interaksi kedua variabel independen. Kedua model tersebut dapat digambarkan seperti berikut:

$$BD = a + b_1PAD + b_2BR + e$$

(Model I) dan

$$BD = a + b_1PAD + b_2BR + b_3 PAD*BR + e$$

(Model II),

dengan BD adalah Belanja Daerah sebagai variabel terikat, PAD adalah Pendapatan Asli Daerah sebagai variabel bebas dan BR adalah *Budget Ratcheting* sebagai variabel pemoderasi.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Subjek penelitian yang dijadikan sebagai tempat/lokasi untuk melakukan studi empiris adalah Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dan Badan Pusat Statistik di : Kabupaten Kuningan, Kabupaten Cirebon, Kota Cirebon, Kabupaten Majalengka, dan Kabupaten Indramayu. Penelitian ini direncanakan akan dilakukan selama 6 (enam) bulan yaitu pada Bulan April sampai dengan Bulan September 2017.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Setelah dilakukan pengolahan data dengan menggunakan software SPSS 21, diperoleh hasil pengolahan regresi pertama dan kedua sebagai berikut:

Model Summary

Mode	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1				
1	,584 ^a	,341	,632	528397173851,9097

a. Predictors: (Constant), X2BR, X1PAD

Model Summary

Mode	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1				
1	,598 ^a	,358	,682	545071304829,2454

a. Predictors: (Constant), ModerasiX1X2, X1PAD, X2BR

a. Pengujian Hipotesis Pertama

Hasil pengujian statistik menunjukkan bahwa secara sendiri sendiri memperlihatkan bahwa dari dua prediktor yang dimasukkan , hanya PAD yang secara signifikan mempengaruhi total belanja daerah. Hal ini dapat dilihat dari besaran nilai sig value sebesar 0,030 yang lebih kecil dari tingkat signifikansi 0,05. Hal ini menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap Belanja daerah. Koefisien regresi PAD sebesar 0,341 memiliki makna bahwa apabila terjadi peningkatan PAD sebesar 1% maka akan menaikkan total belanja sebesar 0,341 atau 34,1%. Besaran koefisien determinasi sebesar 0,632 memiliki makna bahwa variasi total belanja daerah dapat dijelaskan oleh variasi dari kedua variabel independen. Sedangkan sisanya dijelaskan oleh variabel lain diluar model. Besaran denga angka menggambarkan bahwa model bisa digunakan sebagai alat untuk memprediksi belanja daerah.

Beberapa studi terdahulu menemukan bahwa PAD berpengaruh terhadap belanja daerah. Hamdani, dkk.

(2015) dan Rahmawati (2010) menemukan bahwa PAD berpengaruh terhadap total belanja daerah, masing-masing pada kabupaten/kota di provinsi Kalimantan Timur dan Jawa Tengah.

Temuan Indraningrum (2011) menunjukkan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja langsung untuk pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah. Lebih spesifik lagi, Abdullah & Halim (2006), Ardhani (2011), dan Jaya & Dwirandra (2014) menyatakan bahwa PAD berpengaruh positif terhadap belanja modal, sementara Wandira (2013) menyatakan pengaruh PAD terhadap belanja modal tidak signifikan.

b. Pengujian Hipotesis Kedua

Hipotesis kedua menyatakan bahwa *Budget Ratcheting* berpengaruh terhadap hubungan antara PAD dengan Belanja Daerah. Pada tabel diatas terlihat bahwa nilai R square pada regresi pertama sebesar 0,341 atau 34,1 % setelah ada persamaan regresi kedua nilai R square naik menjadi 0,358 atau 35,8%. Dengan melihat hasil diatas maka dapat disimpulkan bahwa *Budget Ratcheting* dapat memperkuat (memoderasi) hubungan antara PAD dengan Belanja Daerah.

Pengaruh PAD terhadap belanja tidak selalu berdiri sendiri. Porsi pendapatan sendiri terhadap total pendapatan relatif kecil, sekitar 5-10% saja (Halim, 2002), sehingga pengaruhnya terhadap total belanja tidak selalu signifikan. Namun, pendapatan sendiri merupakan sumber penerimaan yang ajeg dan *controllable*, sehingga kebijakan penggunaannya untuk belanja juga tergantung pada preferensi pemerintah daerah. Oleh karena itu, ada faktor lain yang diduga dapat mempengaruhi bentuk dan kekuatan pengaruh pendapatan sendiri terhadap belanja daerah.

Leone & Rock (2002) dan Lee & Plummer (2007) menemukan adanya

hubungan positif antara varians anggaran (perbedaan antara pendapatan aktual dan pendapatan yang dianggarkan) periode berjalan dengan anggaran periode berikutnya. Penggunaan varians ini sebagai dasar dalam penetapan target selanjutnya disebut *budget ratcheting* (Lim, 2011).

Budget ratcheting menunjukkan bahwa peningkatan anggaran pendapatan periode berikutnya cenderung lebih responsif terhadap varian anggaran pendapatan periode berjalan dibandingkan penurunan pendapatan pada periode berikutnya sebagai berpengaruh negatif terhadap perubahan anggaran periode berjalan. Artinya, kekurangan dalam pendapatan periode berjalan tidak terkait dengan tinggi rendahnya pendapatan di masa mendatang (Lim, 2011). Menurut LeLoup & Moreland (1978), proses penyusunan anggaran satuan kerja (*agency*) terkait dengan motivasi dan *incrementalism*. Hal ini bermakna bahwa *budget ratcheting* dapat menjadi faktor penentu dalam hubungan antara pendapatan sendiri dengan belanja daerah.

Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Lim (2011) dalam penelitian Abdullah Syukriy (2015) yang menemukan bukti adanya *budget ratcheting* untuk 50 kota di AS. Secara khusus bahwa anggaran pendapatan yang memiliki varian positif terkait dengan peningkatan anggaran pendapatan pada tahun berikutnya, sementara anggaran pendapatan yang memiliki varian negatif tidak terkait dengan peningkatan anggaran pendapatan dimasa yang akan datang. Menurut Larkey & Smith (1989) dalam penelitian Abdullah Syukriy (2015), bias dalam peramalan pendapatan dan estimasi belanja selalu terjadi dalam penganggaran pada pemerintah daerah. Hasil penelitian ini pun mendukung penelitian Abdullah Syukriy yang menyatakan bahwa terdapat masalah keagenan dalam penganggaran daerah, yang terlihat ketika pengusul anggaran dan pemberi persetujuan atas usulan anggaran

tersebut memiliki kepentingan sendiri-sendiri yang kemudian diakomodir dalam anggaran.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pengujian penelitian maka dapat disimpulkan bahwa:

1. PAD berpengaruh terhadap belanja daerah.
2. Budget ratcheting berpengaruh terhadap hubungan antara PAD dengan Belanja Daerah.

Saran

Beberapa rekomendasi untuk penelitian berikutnya yaitu (1) memperbanyak sampel penelitian yang tidak hanya kabupaten saja tetapi kota pun diikutsertakan (2) menambah data penelitian dengan periode anggaran lebih panjang (3) menambah variabel penelitian yang memiliki pengaruh terhadap belanja daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Atiah, Handayani. 2009. *Analisis Pengaruh Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Pengeluaran Daerah dan Upaya Pajak (Tax Effort) Daerah (Studi Kasus: Kabupaten/Kota di Jawa Tengah)*. Skripsi Tidak Dipublikasikan, Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Universitas Diponegoro Semarang.
- Bhakti, Adi. 2013. *Deteksi Ilusi Fiscal Kabupaten/Kota Di Provinsi Jambi (Pengujian Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Dalam Merespon Dana Perimbangan)*. Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah Vol. 1 No. 2, Oktober 2013. Fakultas Ekonomi Universitas Jambi.
- Kurnia, Eka Dedy, 2013. *Analisis Flypaper Effect Berdasarkan Pemetaan Indeks Kemampuan Keuangan dan Pertumbuhan ekonomi (studi kasus pada kabupaten/kota di jawa timur)*. Jurnal Ilmiah. FEB Universitas Brawijaya. Malang.
- Kuncoro, Haryo. 2001. *Tinjauan Literatur Ekonomi Politik dan Pengaruh Transfer ada Kinerja Keuangan Sektor Publik*.
- Kuncoro, Haryo, 2007, *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten Atas Perubahan Besaran Transfer dari Pemerintah Pusat*, The 1st Accounting Conference Faculty of Economic Universitas Indonesia.
- Ndadari, Laras Wulan & Adi, Priyo Hari, 2008. *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah Terhadap Tarnsfer Pemerintah Pusat*. Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 58 Tahun

2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Priyo, Hari Adi & Ekaristi, Puspa Dewi. 2009. *Fenomena Ilusi Fiskal Dalam Kinerja Anggaran Pemerintah Daerah*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Indonesia Volume 6 – No. 1. Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.

Oates, Wallace E. 1999. *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII (September 1999) pp. 1120–1149