

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Otonomi daerah membawa perubahan pada sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 yang telah mengalami perubahan menjadi UU No 32 tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dll) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Salah satu dampak dari otonomi daerah dan desentralisasi adalah perlunya perubahan pendekatan pada manajemen keuangan daerah (Yani, 2002:29).

Dalam pelaksanaan manajemen keuangan daerah pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah. Proses Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan

ditetapkan dengan peraturan daerah. SKPD selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja anggaran dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan. Sistem penganggaran seperti ini disebut juga dengan anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan, serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan proses pembangunan yang efisien dan partisipatif dengan harapan dapat meningkatkan kinerja agen. Anggaran daerah disusun eksekutif sebagai agen dan disahkan oleh legislative sebagai prinsipal. Namun, penilaian kinerja berdasarkan target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan budgetary slack demi jenjang karir yang lebih baik di masa mendatang (Suartana, 2010). Selain itu, budgetary slack juga sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Kartiwa, 2004).

Untuk penyusunan rancangan APBD, diperlukan adanya urutan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). PPAS merupakan program prioritas dan

patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD. Menurut Afriyanto (2015) RKA yang telah disusun kemudian diverifikasi dan diteliti oleh tim pengelola dan penyusunan anggaran di tingkat Kabupaten/Kota yang anggotanya antara lain terdiri dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Dinas Pengelolaan dan Kekayaan Aset Daerah (DPKAD) Setelah selesai kemudian RKA ditetapkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). DPA ini kemudian menjadi pedoman anggaran suatu instansi. Ada tradisi bahwa RKA akan mengalami pemangkasan anggaran karena disesuaikan dengan pagu anggaran. Karena ada pemangkasan tersebut seringkali pimpinan instansi melalui bagian perencanaan dan evaluasi di suatu instansi mengusulkan anggaran yang besar bahkan melakukan penggelembungan anggaran.

Anggaran merupakan perkiraan kinerja yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu menggunakan ukuran keuangan. Fungsi anggaran adalah sebagai cara untuk mengukur seberapa besar biaya yang diperlukan dalam mencapai tujuan organisasi. Menurut Arthaswadaya (2015) salah satu kendala dalam proses penyusunan anggaran adalah terjadinya *budgetary slack* (senjangan anggaran). Banyak pembuat anggaran cenderung untuk menganggarkan pendapatan yang lebih rendah dan pengeluaran yang lebih tinggi dari estimasi terbaik yang diajukan. Oleh karena itu, anggaran yang dihasilkan adalah target yang lebih mudah bagi mereka untuk dicapai. Perbedaan

antara jumlah anggaran dan estimasi terbaik ini dikenal dengan istilah senjangan anggaran (*budgetary slack*) (Bastian, 2006:42).

Senjangan anggaran pendapatan terjadi ketika target pendapatan ditentukan lebih rendah dari potensi yang sebenarnya. Menurut Dian, (2014) untuk mengetahui berapa besaran senjangan anggaran pendapatan ini, maka terlebih dahulu harus “diketahui” berapa potensi pendapatan, yang bisa saja bersifat laten (tersembunyi) karena tidak dinyatakan secara eksplisit (tertulis). Oleh karena itu, asas dalam penganggaran pendapatan disebut asas minimal. Selisih antara anggaran pendapatan dan realisasi pendapatan ini menunjukkan ketidak-akuratan dalam penetapan target anggaran pada proses penyusunan anggaran, sedangkan target belanja menggunakan basis maksimal. Maksimal bermakna bahwa jumlah anggaran belanja merupakan patokan jumlah pembayaran maksimal yang bisa dilaksanakan sebagai bentuk realisasi anggaran belanja. Dengan demikian, slack anggaran belanja menunjukkan selisih antara jumlah kebutuhan dengan yang dianggarkan.

Mengemukanya kabar pengadaan senjata api di Dinas Perhubungan Kota Bandung, menimbulkan keheranan di kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung. Riantono (2015) mengatakan, pembahasan anggaran murni tahun 2015 tidak secara eksplisit mencantumkan bahkan membahas kebutuhan senjata api tersebut. Dari mulai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Anggaran (RKA) hingga ke Raperda APBD serta setelah di bahas Pansus APBD DPRD Kota Bandung, lalu dituangkan ke dalam Perda APBD yang di tindak lanjuti dengan Perwal DPA, tidak pernah sekalipun ada komunikasi tentang anggaran

pengadaan senjata api. Riantono juga mengatakan beberapa hari lalu Mou KUPA ditandatangani Wali Kota dan pimpinan dewan, tidak ada mata anggaran pengadaan senjata api, keberanian Unit Layanan Pengadaan Kota Bandung mengumumkan lelang pengadaan senjata di Dishub Kota Bandung, pasti memiliki dasar. Tetapi menjadi pertanyaan besar bagi legislator mengenai kode rekening yang digunakan. Untuk menjawab itu, dewan akan langsung bertanya ke LPSE. Kalau waktunya memungkinkan akan mengundang untuk menjelaskan di hadapan seluruh anggota Badan Anggaran. Menurut Riantono Dewan memang tidak pernah diberitahu rincian daftar penggunaan anggaran (DPA), namun jangan memasukan anggaran siluman yang mengundang kontroversial. Bercermin dari pengalaman tersebut, sudah selayaknya ada transparansi SKPD dengan mitra kerjanya yang notabene komisi terkait. Koordinasi dan pelaporan setiap triwulan yang disepakati, semestinya dilaksanakan tanpa ada keraguan. Hal ini Demi kebaikan Dewan dan Dinas terkait.

Kasus kedua, Pemberian bantuan wali kota khusus (Bawaku) pendidikan, ternyata menimbulkan perbedaan pendapat antara DPRD dengan Dinas Pendidikan (Disdik) Kota Bandung. Awalnya, Disdik Kota Bandung tetap menginginkan bahwa Bawaku Mahasiswa dan siswa tidak mampu tidak diberikan anggaran Rp 4 miliar. Namun, persetujuan DPRD Kota Bandung, dalam Perda APBD 2015 bersifat global. Setelah dikoordinasikan ternyata tidak semuanya kegiatan disdik ada kaitan dengan dua Bawaku itu. Fauzi (2015) mengatakan Disdik Kota Bandung dan DPRD kota Bandung sepakat mengembalikan anggaran sesuai dengan rencana kerja anggaran

(RKA) yang sudah disetujui dan disahkan dalam rapat paripurna dewan. Sehingga program tetap harus mengacu pada usulan awal.

Berdasarkan kasus diatas terdapat senjangan anggaran (*budgetary slack*) dari anggaran yang diajukan dan realisasi pengesahan yang diterima, hal ini disebabkan perbedaan pendapat antara pihak eksekutif dan legislatif dilihat dari sisi penguasaan informasi. Menurut Halim dan Abdullah (2006) perbedaan Keunggulan informasi ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif adalah pelaksana semua fungsi pemerintah daerah dan berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama. Eksekutif memiliki pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan. Oleh karena itu, anggaran untuk pelaksanaan pelayanan publik diusulkan untuk dialokasikan dengan didasarkan pada asumsi-asumsi sehingga memudahkan eksekutif memberikan pelayanan dengan baik. Dalam hal ini eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif (asimetri informasi).

Asimetri Informasi merupakan keadaan dimana salah satu pihak mempunyai pengetahuan dan informasi lebih dari pada pihak lain. Informasi asimetri merupakan kondisi yang dapat menyebabkan *budgetary slack*. Pengaruh informasi asimetris terhadap timbulnya *budgetary slack* juga dijelaskan oleh Suartana (2010: 143), bahwa: “Senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetris karena informasi asimetris mendorong bawahan/ pelaksana anggaran

membuat senjangan anggaran. Selain asimetri informasi terdapat faktor lain yang mempengaruhi *budgetary slack* yang tidak diteliti oleh penulis diantaranya partisipasi anggaran dan penekanan anggaran.

Dalam konsep informasi asimetris atasan mungkin mempunyai pengetahuan dan wawasan yang lebih daripada bawahan, ataupun bawahan yang biasanya lebih mengetahui kondisi di lapangan sehingga memiliki pengetahuan yang lebih daripada atasan. . Bila kemungkinan yang pertama terjadi, akan muncul tuntutan atau motivasi yang lebih besar dari atasan kepada bawahan mengenai pencapaian target anggaran yang menurut bawahan terlalu tinggi. Namun bila kemungkinan yang kedua terjadi, bawahan akan menyatakan target lebih rendah daripada yang dimungkinkan untuk dicapai. Atasan mengharapkan ketersediaan informasi yang kompleks untuk estimasi terbaik pada anggaran yang akan disusun. Karena keterbatasan informasi yang dimiliki, maka atasan memberikan kesempatan pada bawahan untuk menunjukkan kinerjanya dengan memberikan informasi terkait keadaan kebutuhan dari pusat tanggung jawab masing-masing . Hal itu dilakukan karena penyusunan anggaran tidak mungkin menjadi optimal ketika masih terdapat kesenjangan informasi yang dimiliki antara atasan dengan bawahan. Bagi tujuan perencanaan, anggaran yang dilaporkan seharusnya sama dengan kinerja yang diharapkan. Namun karena informasi bawahan lebih baik dari pada atasan, maka bawahan mengambil kesempatan dari partisipasi penganggaran dengan memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi mereka, serta membuat budget yang mudah dicapai, sehingga

terjadilah *budgetary slack* (yaitu dengan melaporkan anggaran dibawah kinerja yang diharapkan).

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai “**PENGARUH INFORMASI ASIMETRI TERHADAP *BUDGETARY SLACK* PADA PEMERINTAH DAERAH KOTA BANDUNG**”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka penulis dapat mengidentifikasi pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana terjadinya asimetri informasi pada Pemerintah Kota Bandung
2. Bagaimana terjadinya *budgetary slack* pada Pemerintah Kota Bandung
3. Seberapa besar pengaruh asimetri informasi terhadap *Budgetary Slack* pada Pemerintah Kota Bandung

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data, mengolah data dan menganalisa kemudian ditarik kesimpulan, guna memberikan gambaran tentang Pengaruh simetri informasi terhadap *Budgetary Slack*.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui terjadinya asimetri informasi pada Pemerintah Kota Bandung
2. Untuk mengetahui terjadinya budgetary slack pada Pemerintah Kota Bandung
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh asimetri informasi terhadap *Budgetary Slack* pada Pemerintah Kota Bandung

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini merupakan suatu hal yang dapat menimbulkan manfaat baik bagi penulis, instansi, maupun bagi pembaca pada umumnya. Adapun manfaat-manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis
 - a. Sebagai suatu pengalaman yang berharga karena penulis dapat memperoleh gambaran secara langsung mengenai teori-teori tentang asimetri informasi, dan senjangan anggaran (*budgetary slack*)
 - b. Sebagai suatu sarana untuk menambah khasanah keilmuan, khususnya dalam menambah wawasan untuk menyikapi isu-isu terbaru dalam perkembangan akuntansi sector public itu sendiri.

- c. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian siding untuk meraih gelar Sarjana Ekonomi Program Studi akuntansi di Fakultas Ekonomi Universitas Pasundan.

1.4.2. Kegunaan Teoritis

Dari penelitian yang dilakukan diharapkan dapat menambah wawasan pembaca tentang pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack*, serta sebagai bahan pembandingan antara teori dan praktek nyata di pemerintah daerah yang selanjutnya dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian lebih lanjut. Selain itu penulis mengharapkan kiranya penelitian ini dapat berguna untuk menambah pengetahuan bagi para mahasiswa, khususnya mahasiswa jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Pasundan Bandung.

1.5. Lokasi dan Waktu Penelitian

Untuk tujuan penelitian ini, penulis melakukan penelitian pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di kota Bandung. Untuk memperoleh data yang diperlukan sesuai dengan objek yang akan diteliti, maka penulis melaksanakan penelitian pada waktu yang telah ditentukan oleh instansi.