

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan sebuah uraian atau deskripsi tentang literatur yang relevan dengan bidang atau topic tertentu sebagaimana dikemukakan dalam buku-buku ilmiah, publikasi umum, dan artikel jurnal. Adapun kajian pustaka yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

2.1.1. Ruang Lingkup Asimetri Informasi

2.1.1.1. Pengertian Informasi

Menurut susanto (2013 : 38) pengertian informasi adalah sebagai berikut :

“Informasi adalah hasil pengolahan data yang memberikan arti dan manfaat”

Menurut Sutarman (2012 : 14) menyatakan bahwa pengertian dari informasi adalah :

“Informasi adalah sekumpulan fakta (data) yang diorganisasikan dengan cara tertentu sehingga mereka mempunyai arti bagi penerima.

2.1.1.2. Kualitas Informasi

Susanto (2013:38) menyatakan bahwa informasi yang berkualitas harus memiliki :

1. “Akurat artinya informasi harus mencerminkan keadaan yang sebenarnya. Pengujian akurasi harus dilakukan oleh dua orang atau lebih yang berbeda,

apabila pengujian tersebut menghasilkan hal yang sama maka data tersebut dianggap akurat

2. Tepat waktu artinya informasi itu harus tersedia pada saat informasi tersebut diperlukan
3. Relevan artinya informasi yang diberikan harus sesuai dengan informasi yang dibutuhkan oleh individu yang ada di berbagai tingkatan dan bagian dalam organisasi
4. Lengkap artinya informasi harus diberikan secara lengkap dan memenuhi kebutuhan informasi”

Menurut peraturan pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang sistem

informasi keuangan daerah pasal 3 menyatakan bahwa :

“ Informasi keuangan daerah harus memenuhi prinsip-prinsip akurat, relevan, dan dapat dipertanggungjawabkan.”

Dengan penjelasan yang dimaksud dengan Akurat adalah suatu tindakan yang mencerminkan ketelitian, kecermatan dan ketepatan, Relevan adalah suatu keadaan yang sesuai dengan kondisi obyektif sekarang dan masa mendatang, dan yang dimaksud dengan dapat dipertanggungjawabkan adalah suatu kondisi atau fakta yang dapat diperbandingkan secara angka nominal dan matematis.

Sedangkan menurut peraturan pemerintah republik indonesia nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan mengenai Karakteristik kualitatif laporan keuangan bahwa :

1. Relevan

Informasi dalam laporan keuangan dapat dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang

relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya. Informasi yang relevan memiliki ciri:

a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*)

Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.

b. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*)

Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 92 ayat 1 dan 2 untuk terlaksananya penyusunan RKA SKPD, kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan semester pertama tahun anggaran berjalan. Evaluasi bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau 1 (satu) tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan.

c. Tepat waktu

Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan

d. Lengkap

Informasi anggaran disajikan selengkap mungkin, dalam RKA-SKPD menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 pasal 94 ayat

1) RKA SKPD memuat rencana pendapatan, rencana belanja untuk masing-masing program dan kegiatan, serta rencana pembiayaan untuk tahun yang direncanakan dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya, dalam pasal 94 ayat 2 RKA-SKPD juga memuat informasi tentang urusan pemerintahan daerah, organisasi, standar biaya, prestasi kerja yang akan dicapai dari program dan kegiatan. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam anggaran (RKA) diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

2. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakikat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memenuhi karakteristik:

a. Penyajian Jujur

Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.

b. Dapat Diverifikasi (*verifiability*)

Informasi yang disajikan dalam Anggaran RKA diverifikasi oleh TAPD sebelum penyusunan Raperda APBD. Menurut Peraturan Menteri

Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 100 ayat (1) RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD disampaikan kepada PPKD untuk dibahas lebih lanjut oleh TAPD, dan pasal (2) Pembahasan oleh TAPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD.

c. Netralitas Informasi

Informasi anggaran (RKA) diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

3. Dapat Dibandingkan

Informasi anggaran (RKA) yang dimiliki oleh SKPD dan DPRD berbeda, Menurut Halim dan Abdullah (2006) eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif (asimetri informasi) serta eksekutif memiliki pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan Berdasarkan pernyataan tersebut terdapat perbedaan informasi yang dapat dibandingkan yaitu mengenai kesamaan informasi yang dimiliki mengenai anggaran dan keunggulan kepemilikan informasi antara DPRD dan SKPD.

4. Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam anggaran (RKA) dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Informasi yang disajikan dapat dipahami jika pengguna mengerti dengan informasi-informasi yang disajikan dan mampu menginterpretasikannya. Hal ini dapat dilihat dari manfaat informasi yang disajikan tersebut terhadap pengambilan keputusan.

2.1.1.3. Pengertian Asimetri Informasi

Dalam suatu organisasi tentu memerlukan komunikasi untuk menyampaikan informasi dari satu pihak ke pihak lain. penyampaian informasi tersebut sering menggambarkan ketidaksamaan pemilikan informasi karena salah satu pihak memiliki informasi yang lebih dari pihak lainnya, hal ini disebut dengan asimetri informasi. Banyak ahli dan peneliti terdahulu yang menerapkan apa definisi dari Asimetri informasi, berikut beberapa pendapat dari ahli dan peneliti terdahulu :

Menurut Dian (2014) bahwa :

“Informasi asimetri merupakan ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan dan bawahan. Informasi asimetri terjadi ketika bawahan memiliki informasi yang lebih dibandingkan dengan atasan mengenai suatu unit organisasi. Hal ini terjadi karena bawahan berkaitan langsung dengan kegiatan operasional unit organisasi tersebut.”

Menurut Basri (2011: 12) pengertian asimetri informasi adalah:

“Asimetri informasi merupakan ketidakseimbangan informasi yang dimiliki

oleh atasan dan bawahan .Hal ini terjadi karena bawahan berkaitan langsung dengan kegiatan operasional sehari-hari”

Menurut Asak (2014) mendefinisikan pengertian asimetri informasi adalah sebagai berikut :

“Penentuan anggaran yang tepat memang tidak mudah dan akan menjadimasalah apabila bawahan mempunyai informasi yang lebih baik dibandingkan yang dipunyai atasan. Perbedaan informasi yang dimiliki antara atasandan bawahan inilah yang dinamakan informasi asimetri”

Menurut Dunk (1983) menyatakan bahwa :

“Asimetri informasi terjadi karena adanya pihak (agent) yang mempunyai informasi yang lebih dibandingkan dengan pihak yang lain yang dalam hal ini berarti principal”

Dari beberapa definisi diatas dari Basri (2011: 12), Asak (2014), Dian (2014) dan Dunk (1993) maka dapat disimpulkan bahwa asimetri informasi adalah ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan/principal dan bawahan/agen karena salah satu pihak memiliki informasi yang lebih unggul. Dan pihak yang memiliki keunggulan informasi tersebut lebih berkaitan langsung dengan kegiatan operasional organisasi tersebut.

2.1.1.4. Jenis Asimetri Informasi

Menurut Scott dalam Arthaswadaya (2015) terdapat dua macam asimetri informasi yaitu *Adverse selection* dan *moral hazard*. Dalam jenis asimetri informasi *adverse selection* terdapat fakta-fakta yang tidak disampaikan oleh agen kepada principal. Dan jenis asimetri informasi *Moral hazard* yaitu kegiatan yang

dilakukan oleh agentidak seluruhnya diketahui prinsipal sehingga principal dapat melakukan tindakan yang melanggar kontrak dan sebenarnya secara etika atau norma mungkin tidak layak dilakukan. Sedangkan Menurut Kurniawati (2009) *Adverse selection* adalah jenis asimetri informasi dalam mana satu pihak atau lebih yang melangsungkan atau akan melangsungkan suatu transaksi usaha atau transaksi usaha potensial memiliki informasi lebih atas pihakpihak lain dan *Moral hazard* adalah jenis asimetri informasi dalam mana satu pihak atau lebih yang melangsungkan atau akan melangsungkan suatu transaksi usaha atau transaksi usaha potensial dapat mengamati tindakan-tindakan mereka dalam penyelesaian transaksi-transaksi mereka, sedangkan pihak-pihak lainnya tidak

Dari dua jenis asimetri informasi di atas, dapat disimpulkan bahwa jenis asimetri informasi *adverse Selection* merupakan bagaimana pemilihan keputusan yang akan diambil berdasarkan informasi yang lemah dan *Moral hazard* merupakan tindakan yang diambil secara sengaja agar tujuan dapat tercapai. jenis asimetri informasi tersebut merupakan klasifikasi dari asimetri informasi yang terjadi pada suatu organisasi dan mempengaruhi kelangsungan perusahaan tersebut.

2.1.1.5. Faktor Pendorong Asimetri Informasi

Menurut Ompusunggu dan Bawono (2006), menyatakan bahwa:

“Informasi yang tidak disampaikan sepenuhnya kepada atasan (pemegang kuasa anggaran) menjadi nilai lebih bagi bawahan (pelaksana anggaran), dalam arti bahwa bawahan memiliki kelebihan informasi meskipun telah dilakukan proses partisipasi dalam penyusunan anggaran, namun tidak semua informasi yang dimiliki oleh bawahan disampaikan dalam proses tersebut”.

Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa, adanya asimetri informasi akan mendorong bawahan/agen untuk menyajikan informasi yang tidak akurat dan mengesampingkan keadaan aktual yang sebenarnya terutama jika informasi tersebut berkaitan dengan pengukuran kinerja dimana bawahan bisa secara fleksibel untuk melakukan manajemen anggaran.

2.1.1.6. Cara mengantisipasi Asimetri Informasi

Menurut Suatarna (2010) menyatakan bahwa dalam Teori asimetri informasi dapat diantisipasi dengan melakukan dua hal, yaitu :

1. melakukan pengawasan yang lebih intensif
2. serta meningkatkan kualitas dari informasi

Dari dua hal yang dapat dilakukan untuk mengantisipasi asimetri informasi diatas akan mempengaruhi dan meminimalisir terjadinya asimetri informasi dalam suatu organisasi, karena dengan melakukan pengawasan yang lebih intensif informasi yang disampaikan akan lebih nyata, sesuai dengan kondisi yang terjadi di lapangan. Serta dengan adanya peningkatan kualitas dari informasi maka ketidakseimbangan informasi antara atasan dan bawahan akan berkurang

2.1.2. Ruang Lingkup Kesenjangan Anggaran (*Budgetary Slack*)

2.1.2.1. Pengertian Anggaran

Anggaran merupakan hal yang penting untuk merencanakan kinerja suatu organisasi. Proses penyusunan anggaran disebut penganggaran. Penganggaran dalam pemerintahan merupakan tahapan yang cukup kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi, tetapi juga terdapat faktor sosial dan

politik (Dian, 2014). anggaran dalam pemerintah harus diinformasikan kepada publik untuk didiskusikan, dan diberi masukan. Penganggaran pada pemerintah terkait dengan penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program atau aktivitas yang akan dilakukan. berikut beberapa pendapat dari ahli, Peraturan pemerintah dan peneliti terdahulu :

Menurut PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Anggaran adalah :

“anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode”

Menurut Mardiasmo (2009:61) ,meyatakan bahwa :

“anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Menurut Nafarin (2012:15) menyatakan bahwa pengertian anggaran adalah :

“Suatu rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kualitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang atau dalam jangka waktu tertentu.”

2.1.2.1.1. Proses penyusunan Anggaran Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2009:70) proses penyusunan anggaran sektor public mempunyai prinsip pokok sebagai berikut :

1. Tahap Persiapan Anggaran

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan berdasarkan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat;

2. Tahap Ratifikasi Anggaran

Pada tahap ini merupakan tahap yang melibatkan proses politik yang cukup relevan, semua usulan dari masing-masing organisasi atau unsur organisasi atau unsur lembaga dibahas dan dievaluasi disesuaikan dengan kemampuan dana yang ada atau yang akan diperoleh dan setelah hasil analisis atau pembahasan ini selesai kemudian diputuskan atau disahkan oleh pihak berwenang

3. Tahap Pelaksanaan Anggaran

Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh keuangan publik adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Apa yang telah ditetapkan atau disahkan dalam anggaran harus dilaksanakan sesuai dengan yang telah disahkan atau ditetapkan. Anggaran merupakan pijakan atau pedoman dasar yang harus dilaksanakan oleh setiap orang, setiap organisasi atau setiap lembaga yang terkait sesuai dengan batas maksimal yang diizinkan

4. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran

Tahap ini terkait dengan aspek akuntabilitas, jika tahap implementasi telah didukung dengan tahap akuntabilitas dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap Budget Reporting and Evaluation tidak ada menemui banyak masalah. Dengan tujuan pelaporan dan evaluasi anggaran untuk melihat apakah pelaksanaan anggaran telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah disetujui.

2.1.2.1.2. Proses Penyusunan APBD

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri (Permendagri) No. 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, tahapan penyusunan APBD adalah sebagai berikut.

1. Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

Untuk menyusun APBD, pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RKPD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan dan kewajiban daerah, rencana kerja yang terukur dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

2. Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA)

Berdasarkan RKPD, pemerintah daerah kemudian menyusun KUA. KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasari. Rancangan KUA disampaikan kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni sebelum tahun anggaran dan disepakati bersama oleh Pemda dan DPRD menjadi KUA paling lambat minggu pertama bulan Juli

3. Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)

Berdasarkan KUA yang telah disepakati, Pemda dan DPRD menyusun PPA. PPA disepakati paling lambat bulan Juli sebelum tahun anggaran. KUA dan PPA yang telah disepakati kemudian dituangkan kedalam nota kesepakatan yang ditandatangani bersama oleh pihak kepala daerah dan pimpinan DPRD. Berdasarkan nota kesepakatan tersebut pemerintah daerah menerbitkan surat edaran tentang pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat daerah (RKA-SKPD). Surat edaran tersebut diterbitkan paling lambat awal bulan Agustus sebelum tahun anggaran dimulai.

4. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (RKA-SKPD)

Berdasarkan surat edaran yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, masing-masing SKPD kemudian menyusun RKA-SKPD. Surat edaran tersebut memuat arah dan kebijakan umum APBD, strategi dan prioritas APBD, standar

biaya, standar pelayanan minimal, dan formulir RKA-SKPD. Formulir RKA-SKPD merupakan dokumen yang memuat rancangan anggaran unit kerja yang disampaikan oleh setiap unit kerja. RKA-SKPD memuat pernyataan mengenai:

- a. Visi dan misi unit kerja
- b. Deskripsi Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) unit kerja.
- c. Rencana program dan kegiatan unit kerja beserta tolak ukur dan target kinerjanya.

RKA-SKPD kemudian disampaikan kepada tim anggaran pemerintah daerah untuk dievaluasi. Tim anggaran pemerintah daerah mengevaluasi dan menganalisis:

- a. Kesesuaian antara rancangan anggaran unit kerja dengan program dan kegiatan berdasarkan yang direncanakan unit kerja.
- b. Kesesuaian program dan kegiatan berdasarkan tugas pokok dan fungsi unit kerja.
- c. Kewajaran antara anggaran dengan target kinerja berdasarkan Standar Analisa Biaya (SAB) yang telah diperhitungkan.

5. Penyusunan RAPBD

Rencana kerja dan anggaran masing-masing SKPD yang telah dievaluasi oleh tim anggaran pemerintah daerah selanjutnya dirangkum menjadi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

6. Penetapan APBD

Pemerintah daerah menyampaikan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober sebelum tahun anggaran untuk dibahas. RAPBD ditetapkan menjadi APBD setelah mendapatkan persetujuan bersama dari pemerintah daerah dan DPRD paling lambat satu bulan sebelum tahun anggaran dimulai

2.1.2.2. Pengertian *Budgetary Slack*

Menurut Anthony dan Govindaradjan (2005) definisi senjangan anggaran atau *budgetary slack* adalah :

“Senjangan anggaran adalah perbedaan antara jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi”

Menurut Ikhsan dan Ishak (2005: 176) mendefinisikan *budgetary slack* sebagai berikut :

“*Budget Slack* adalah selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk secara efisien menyelesaikan suatu tugas dan jumlah sumber daya yang lebih besar yang diperuntukkan bagi tugas tersebut. Dengan kata lain, *slack* adalah penggelembungan anggaran. Manajer menciptakan *slack* dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah input yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit output”.

Menurut Anggraeni (2008:21) pengertian *Budgetary Slack* adalah:

“Budgetary slack adalah perbedaan/selisih antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran.”

Menurut Suatarna (2010 :137) menyatakan bahwa definisi senjangan anggaran (*budgetary slack*) adalah :

“Senjangan anggaran (*budgetary slack*) adalah proses penganggaran yang ditemukan adanya distorsi secara sengaja dengan menurunkan pendapatan yang dianggarkan dan meningkatkan biaya yang dianggarkan”

Berdasarkan pengertian *budgetary slack* menurut Anthony dan Govindaradjan (2005), Ikhsan dan Ishak (2005: 176), Anggraeni (2008:21), dan Suatarna (2010 :137) dapat disimpulkan bahwa *budgetary slack* adalah adanya selisih anggaran/ kesenjangan anggaran dari anggaran yang diajukan atau sebenarnya dibutuhkan oleh bawahan dengan anggaran yang disetujui oleh atasan. Biasanya terjadi penggelembungan anggaran dengan mengestimasi biaya lebih tinggi dan pendapatan yang rendah.

2.1.2.2.1. Ciri-Ciri *Budgetary Slack*

Senjangan anggaran berkaitan dengan sikap dan perilaku manusia. Perilaku itu meliputi pengusulan kegiatan yang sesungguhnya bukanlah menjadi kegiatan prioritas, mengusulkan kegiatan yang berpeluang untuk mendapatkan kepentingan pribadi, mengalokasikan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Halim dan Abdullah, 2008), maka Dunk (1993 : 401) mengungkapkan beberapa ciri terjadinya senjangan anggaran, yaitu :

1. Standar Anggaran

Salah satu ciri dari senjangan anggaran yaitu standar anggaran yang tidak mendorong peningkatan produktivitas (Dunk, 1993). Penyusunan anggaran

harus mengacu pada standar yang telah ditetapkan untuk meningkatkan produktivitas. Standar penyusunan anggaran (RKA) mengacu pada PERMENDAGRI Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 31 tahun 2016 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2017.

Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara kepala daerah dan DPRD, kepala daerah menerbitkan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD. Penyusunan RKA SKPD mengacu pada PPAS yang mencerminkan prioritas pembangunan daerah dan dikaitkan dengan sasaran yang ingin dicapai termasuk program prioritas dari SKPD terkait. Prioritas program dari masing-masing SKPD disesuaikan dengan urusan pemerintahan daerah dan telah disinkronisasikan dengan 5 (lima) prioritas pembangunan nasional, yaitu: (1) Pembangunan Manusia dan Masyarakat; (2) Pembangunan Sektor Unggulan; (3) Pemerataan dan Kewilayahan; (4) Pembangunan Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan; dan (5) Pembangunan Ekonomi. Sedangkan rancangan KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintahan daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Asumsi yang mendasari adalah pertimbangan atas

perkembangan ekonomi makro dan perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

2. Batasan Anggaran

Dalam anggaran yang terdapat *slack* tidak terdapat batasan-batasan anggaran yang harus diperhatikan terutama batasan untuk biaya (Dunk, 1993). Dalam PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006 Penyusunan RKA-SKPD dengan menggunakan pendekatan prestasi kerja berdasarkan pada indikator kinerja, capaian atau target kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Maka harus ada kesesuaian antara program/kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan, hal tersebut sesuai dengan Pasal 89 ayat 2 mengenai sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD berkenaan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan.

Untuk memenuhi batasan anggaran biaya maka penyusunan anggaran belanja pada setiap program dan kegiatan untuk urusan pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar ditetapkan dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan berpedoman pada standar teknis dan harga satuan regional, dan penyusunan anggaran belanja pada setiap program/kegiatan untuk urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional. Dalam Pasal 93 ayat 4 Analisis standar belanja merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Pasal 93 Ayat 5 Standar satuan harga

merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku disuatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah

3. Efisiensi anggaran

Ciri dalam kesenjangan anggaran yaitu anggaran yang tidak mendorong terjadinya efisiensi. Menurut PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006 Pasal 4 ayat 5 menyatakan definisi efisien bahwa :

“efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.”

Seperti disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 25 tahun 2009 tentang pedoman penyusunan APBD bahwa guna mencapai sasaran pembangunan, dalam penyusunan program dan kegiatan daerah wajib menerapkan prinsip-prinsip efisiensi.

Untuk peningkatan efisiensi anggaran maka digunakan Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dalam PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006 Pasal 90 ayat 2 dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran atau input dan output yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil (*outcome*) dan keluaran tersebut.

4. Target anggaran

Dalam anggaran yang terdapat *slack*, target umum yang ditetapkan dalam anggaran mudah dicapai. Target merupakan sasaran atau batas ketentuan yang telah ditetapkan untuk dicapai. Target kinerja dalam anggaran sebagaimana dimaksud dalam PERMENDAGRI No 13 Tahun 2006 Pasal 95 ayat (7) merupakan hasil yang diharapkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan. Dalam penyusunan anggaran, Eksekutif memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang aktual terjadi (asas maksimal) , dan cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) untuk anggaran pendapatan. Ketika pengesahan dilaksanakan, target yang diajukan dalam RKA yang dipangkas/disesuaikan nilainya masih sesuai dengan target yang diharapkan. Sehingga target dari nilai anggaran yang disusun dalam RKA cenderung dibuat untuk mudah dicapai ketika disahkan dalam DPA.

5. Realisasi Anggaran

Ciri dalam kesenjangan anggaran yaitu anggaran secara mudah untuk diwujudkan/direalisasikan. Realisasi adalah tindakan yang nyata atau adanya pergerakan/perubahan dari rencana yang sudah dibuat atau dikerjakan (Hasan, 2008 : 239). Dalam APBD realisasi dilaksanakan setelah anggaran RKA SKPD disahkan dalam DPA.

6. Prasyarat anggaran

Dalam kesenjangan anggaran, anggaran yang diajukan tidak menuntut hal khusus. Prasyarat anggaran merupakan syarat-syarat yang harus dipenuhi

sebelum menyusun anggaran. Penyusunan RKA berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, maka peraturan penyusunan RKA harus sesuai dengan syarat yang telah diatur dalam peraturan tersebut.

Dari enam ciri *budgetary slack* (kesenjangan anggaran) yang telah diungkapkan, tiga komponen dari ciri-ciri kesenjangan anggaran yaitu target anggaran, realisasi anggaran, dan prasyarat anggaran tidak dijadikan sebagai dimensi karena pada target anggaran tidak terdapat selisih antara RKA dan DPA, realisasi anggaran bukan merupakan kesenjangan anggaran karena terdapat pada proses pelaksanaan setelah anggaran disahkan, dan pada prasyarat anggaran *overlap* dengan dimensi sebelumnya mengenai standar anggaran dan batasan anggaran yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

2.1.2.2.2. Dampak *Budgetary Slack*

Menurut Arthaswadaya (2015) dampak *budgetary slack* adalah :

“Senjangan anggaran (*budgetary slack*) dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan kerugian pada organisasi dari sisi finansial yang organisasi keluarkan untuk anggaran biaya maupun sisi finansial organisasi dari prospek keuntungan di masa mendatang karena kesalahan perencanaan kebutuhan anggaran yang tidak merepresentasikan kebutuhan yang sesungguhnya”

Menurut Abdullah (2012) menjelaskan dampak dari *budgetary slack*

bahwa:

1. “*budgetary slack* dapat mengakibatkan pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak efisien

2. anggaran yang ditetapkan menjadi tidak efektif
3. fungsi anggaran sebagai alat menilai kinerja manajer bawah menjadi tidak berfungsi dengan baik karena anggaran yang ditetapkan tidak mencerminkan kemampuan sebenarnya dari manajer bawah.
4. Senjangan anggaran juga dapat menyebabkan suatu organisasi kehilangan kesempatan untuk memperoleh laba”

2.1.3. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu yang menjadi faktor yang mempengaruhi kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) yaitu:

No	Nama Peneliti (Tahun)	Variabel, Objek dan Periode penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Ria Angelina Latif (2013)	Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i> Variabel Independen : Asimetri Informasi	Pengaruh Informasi Asimetri Terhadap <i>Budgetary Slack</i> Pada Pemerintah Daerah Bolaang Mongondow Utara	Berdasarkan hasil penelitian dan pengujian hipotesis dapat disimpulkan bahwa Informasi asimetri berpengaruh positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran pada pemerintah kabupaten Bolaang Mongondow Utara.
2	Agum Arthaswadaya (2015)	Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i> Variabel Independen : Asimetri Informasi	Pengaruh Asimetri Informasi Terhadap <i>Budgetary Slack</i> Dengan Self Esteem Sebagai Variabel Pemoderasi	Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Semakin tinggi asimetri informasi yang didapat manajer, akan berpengaruh pada peningkatan <i>budgetary slack</i>

				yang lebih tinggi dan Self esteem berpengaruh pada hubungan asimetri informasi terhadap budgetary slack
3	Enni Savitri & Erianti Sawitri (2014)	Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i> Variabel Independen : - Asimetri Informasi - Partisipasi anggaran - Penekanan anggaran	Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran Dan Informasi Asimetri Terhadap Timbulnya Kesenjangan Anggaran	Berdasarkan hasil analisis data yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa informasi asimetri, berdasarkan hasil uji parsial menunjukkan bahwa informasi asimetri berpengaruh secara signifikan terhadap timbulnya budgetary slack
4	Chandra M V Dian (2015)	Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i> Variabel Independen : - Asimetri Informasi - Partisipasi anggaran	Analisis Pengaruh Partisipasi Anggaran Dan Informasi Asimetri Terhadap Budgetary Slack	Dari hasil analisis terdapat pengaruh yang sangat signifikan antara variabel informasi asimetri dengan budgetary slack dengan arah positif. dapat diartikan bahwa ketidakseimbangan informasi antara atasan dan bawahan sangat berpengaruh terhadap munculnya slack anggaran

5	Nila Aprila dan Selvi Hindayani	<p>Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i></p> <p>Variabel Independen :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Budgetary Participation</i> - <i>Asymmetry Information</i> - <i>Budget Emphasis</i> - <i>Comitment Organization</i> 	The Effect Of Budgetary Participation, Asymmetry Information, Budget Emphasis And Comitment Organization To Budgetary Slack At Skpd Governmental Of Bengkulu City.	The second hypothesis results show that the positive effect of asymmetric information on budgetary slack Bengkulu city government. This means that the higher information asymmetry in Bengkulu city government organization, budgetary slack or the budget gap is increasing
6	Karsam (2013)	<p>Variabel Dependen : <i>Budgetary Slack</i></p> <p>Variabel Independen : <i>Participation in Budgeting</i></p> <p>Moderating Variable : <i>Information Asymmetry</i></p>	The Influence of Participation in Budgeting on Budgetary Slack with Information Asymmetry as a Moderating Variable and Its Impact on the Managerial Performance (A Study on Yayasan Pendidikan dan Koperasi in the Province of Banten, Indonesia)	Information Asymmetry significantly affects the correlation of participation in budget formulation with budgetary slack, or in other words that the influence of participation in the preparation of the budget budgetary slack is reinforced by information asymmetry, with a high level of moderation

2.2. Kerangka Pemikiran

Kesenjangan anggaran (Budgetray Slack) yang terjadi dalam pemerintahan antara principal dan agen yaitu antara eksekutif dan legislatif terjadi karena adanya tarik-menarik kepentingan antara principal dan agen, pihak eksekutif

sebagai agen dan legislatif sebagai principal mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan organisasi. Hal ini juga disebabkan adanya perbedaan informasi yang dimiliki oleh agen dan principal sehingga proses penyusunan anggaran oleh eksekutif sebagai agen didasarkan pada kebutuhan atas informasi yang diketahuinya mengenai pelayanan kebutuhan publik. Sedangkan pengesahan anggaran yang dilakukan oleh pihak legislatif berbeda karena pihak legislatif meralisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan di antara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang. Sehingga terjadi kesenjangan antara rencana kerja anggaran (RKA) dan anggaran yang di realisasikan dalam DPA. Pandangan seperti inilah konsep *agency theory* dimana antara agen dan principal memiliki perbedaan kepentingan.

Menurut Asak (2014) menyatakan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam proses anggaran pemerintahan terdiri dari tiga kategori utama yaitu: eksekutif, legislatif, dan masyarakat. Legislatif berperan penting dalam penganggaran daerah, karena DPRD adalah pengesah APBD dalam tahap ratifikasi. Masalah keagenan antara legislatif dengan rakyat adalah legislative akan membela kepentingan rakyat atau pemilihnya, tetapi seringkali tidak terjadi karena pendelegasian kewenangan rakyat atau pemilih dengan legislatornya tidak ada kejelasan aturan konsekuensi kontrol keputusan. Pihak legislatif tidak mengetahui semua kebutuhan rakyat. Sehingga, legislatur cenderung melakukan *political corruption* dalam proses penyusunan anggaran. Berikutnya ada Hubungan Keagenan antara Legislatif dan Eksekutif (Pemerintah Daerah) Masalah keagenan

dalam hubungan legislatif dan eksekutif adalah legislatif cenderung melakukan “kontrak semu” dengan eksekutif, karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*). Legislatif mengutamakan kepentingan pribadi secara jangka panjang demi menjaga kesinambungan dan nama baik politisi atau anggota dewan. Sedangkan, eksekutif cenderung melakukan *budgetary slack* karena memiliki keunggulan informasi (asimetri informasi) dan untuk mengamankan posisinya di pemerintahan. Eksekutif akan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dan target anggaran yang lebih rendah, agar lebih mudah dicapai ketika realisasi dilaksanakan. Selanjutnya yaitu hubungan keagenan antara Kepala Daerah (Bupati) dan Kepala Dinas/Kantor/Badan. Hubungan keagenan antara Kepala Daerah (Bupati) dan Kepala Dinas/Kantor/Badan adalah Kepala Daerah (Bupati) berperan sebagai prinsipal dan Kepala Dinas/Kantor/Badan sebagai agen. Eksekutif akan menyampaikan dokumen rancangan APBD kepada legislatif untuk diteliti dan disahkan.

Halim dan Abdullah (2002) menyatakan Teori prinsipal-agen menganalisis susunan kontraktual di antara dua atau lebih individu, kelompok, atau organisasi. Terdapat dua masalah yang terjadi pada eksekutif dan legislatif, yaitu Masalah Keagenan di Eksekutif dan Masalah keagenan di legislatif. Eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif (asimetri informasi). Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif adalah pelaksana semua fungsi pemerintah daerah dan berhubungan langsung dengan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran untuk pelaksanaan pelayanan publik diusulkan untuk dialokasikan dengan didasarkan pada asumsi-asumsi sehingga

memudahkan eksekutif memberikan pelayanan dengan baik. Eksekutif akan memiliki kecenderungan mengusulkan anggaran belanja yang lebih besar dari yang aktual terjadi saat ini (asas maksimal). Sebaliknya untuk anggaran pendapatan, eksekutif cenderung mengusulkan target yang lebih rendah (asas minimal) agar ketika realisasi dilaksanakan, target tersebut lebih mudah dicapai. Usulan anggaran yang mengandung slack seperti ini merupakan gambaran adanya asimetri informasi antara eksekutif dan legislatif. Slack tersebut terjadi karena agen (eksekutif) menginginkan posisi yang relatif aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sedangkan masalah keagenan yang terjadi di Legislatif yaitu perilaku oportunistik legislative. Sebagai prinsipal bagi eksekutif, legislatif dapat meralisasikan kepentingannya dengan membuat kebijakan yang seolah-olah merupakan kesepakatan di antara kedua belah pihak, tetapi menguntungkan legislatif dalam jangka panjang, baik secara individual maupun institusional. Melalui *discretionary power* yang dimilikinya, legislatif dapat mengusulkan kebijakan yang sulit untuk ditolak oleh eksekutif, meskipun usulan tersebut tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik dan fungsi legislatif.

Dari teori keagenan yang telah diuraikan di atas yang terjadi antara eksekutif sebagai agen dan legislatif sebagai principal pada pemerintahan dapat disimpulkan adanya hubungan antara Asimetri Informasi dengan timbulnya kesenjangan (*Budgetary slack*). Semakin tinggi asimetri informasi yang didapat manajer, akan berpengaruh pada peningkatan budgetary slack yang lebih tinggi (Arthaswadaya 2015).

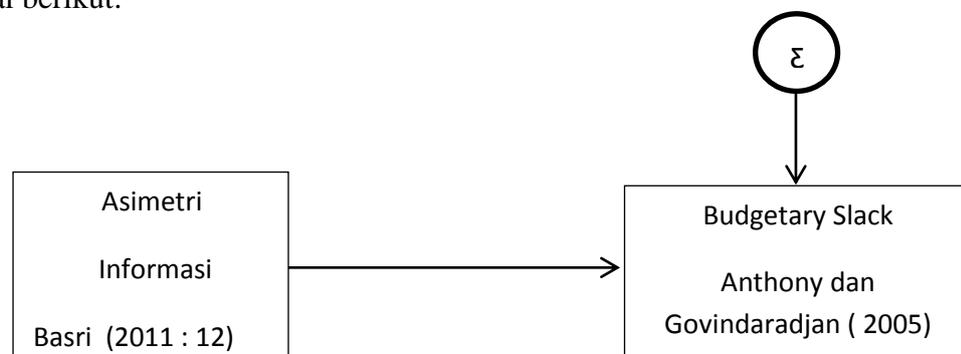
Teori pendukung penelitian ini adalah Teori kontinjensi, karena mengasumsikan berbagai pola perilaku pemimpin (atau ciri) yang dibutuhkan dalam berbagai situasi bagi efektivitas kepemimpinan. Pendekatan kontinjensi dalam perilaku organisasi adalah lingkungan yang berbeda menyebabkan adanya perilaku yang berbeda pula. Teori kontinjensi memotivasi adanya analisis situasi sebelum diambil tindakan dan menghilangkan perilaku yang biasa dilakukan berdasarkan asumsi tentang keprilakuan. (Irfan, Santoso, Effendi, 2016)

Dorongan untuk membuat senjangan anggaran terjadi karena agen sebagai pelaksana anggaran memiliki informasi lebih banyak mengenai kondisi lapangan dan kegiatan operasionalnya sehingga agen tidak mengalokasikan anggaran sesuai dengan rencana kerjanya selain itu pihak principal tidak mengetahui kondisi sebenarnya dan memonitor secara langsung mengenai pelaksanaan anggaran tersebut sehingga timbul kesenjangan anggaran (*budgetary slack*). Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Suartana (2010:143) yang menyatakan bahwa : “Senjangan anggaran (*budgetary slack*) akan lebih besar dalam kondisi asimetri informasi karena asimetri informasi mendorong pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran”

Penelitian terdahulu yang juga membuktikan adanya pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack* yang dilakukan oleh berbagai peneliti yaitu penelitian Tresnayani dan Gayatri (2016) menyatakan Variabel asimetri informasi berpengaruh positif pada *budgetary slack*. Hasil penelitian ini mendukung teori keagenan yang menyatakan terdapat perbedaan sikap antara prinsipal dan agen, dimana prinsipal bersikap netral terhadap risiko sementara agen bersikap menolak

usaha dan risiko. Arthaswadaya (2015) menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Hal ini sejalan dengan penelitian Dian (2014) yang menyatakan terdapat pengaruh yang sangat signifikan antara variabel informasi anggaran dengan *budgetary slack* dengan arah positif. Hal ini dapat diartikan bahwa ketidakseimbangan informasi antara atasan dan bawahan sangat berpengaruh terhadap munculnya slack anggaran dalam proses penyusunan anggaran. Latif (2013) juga menyatakan bahwa informasi asimetri berpengaruh secara signifikan terhadap senjangan anggaran dengan arah positif. Dimana ketika informasi asimetri meningkat dalam proses penyusunan anggaran, maka akan memicu meningkatnya senjangan anggaran. Penelitian Apriyandi (2011) membuktikan adanya pengaruh asimetri informasi terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *budgetary slack*. Sebelumnya, Falikhatun (2007) juga menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh negatif tetapi signifikan terhadap *budgetary slack*.

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran dan keterkaitan antara variable asimetri informasi terhadap kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) dirumuskan sebagai berikut:



Gambar 2.1

Gambar Kerangka Pemikiran

2.3. Hipotesis

Sugiyono (2013: 96) menyatakan bahwa adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah tersebut dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan. Hipotesis timbul sebagai dugaan yang bijaksana dari peneliti atau diturunkan dari teori yang telah ada, maka hipotesis yang diajukan dalam penelirian ini adalah sebagai berikut :

H1 : Asimetri Infomasi berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*