

MEMAHAMI HUBUNGAN ANGGARAN DAN PELAPORAN KEUANGAN DAERAH DARI PERSPEKTIF HUBUNGAN KEAGENAN

Feby Namira Devella¹⁾, Syukriy Abdullah²⁾

¹Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
email: febynrdvl2@gmail.com

²Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh
email: syukriyabdullah@feb.unsyiah.ac.id

Abstract

Budgets in local governments are financial plans that serve as operational and financial guidelines for local governments and financial reports are a medium of accountability for the budgets that have been implemented by local governments (Abdullah, 2020). Therefore, the local government financial report (LKPD) will show the budget and its realization, as well as the financial status before and after the budget is implemented (Abdullah, 2020). Between the two documents, there is a process that allows financial reports not only to report on budget execution, but also to provide political "tools" and acknowledgment of bias in the budgeting process estimated by local government external auditors. Therefore, agency problems are found in regional budgeting and financial reporting (Abdullah, 2020).

Keywords: Keagenan, Hubungan Anggaran

1. PENDAHULUAN

Penganggaran pemerintah daerah (*public budgeting*) merupakan proses dengan beberapa persoalan keagenan dalam konteks pengelolaan keuangan didalamnya (Abdullah & Halim, 2006). Dapat terjadi pada agen (pemerintah daerah dan juga prinsipal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD). Bentuk masalah keagenan disini adalah perilaku pejabat daerah dalam memanfaatkan kebijakan anggaran untuk tujuan/kepentingan pribadinya (*self-interest*).

Anggaran awal (*initial budget*) ditetapkan melalui proses persetujuan badan perwakilan (parlemen) dari badan perwakilan (parlemen) sebelum awal tahun anggaran berjalan. Perubahan anggaran (*re-budgeting*) dapat dilakukan pada periode anggaran yang sedang berjalan sebagai bentuk fleksibilitas anggaran pemerintah daerah (Anessi-Pessina et al., 2012). Proses dan perubahan awal penganggaran memberikan ruang bagi pihak-pihak (*budget actors*) yang terlibat dalam pengambilan keputusan tentang sumber alokasi anggaran untuk berperilaku oportunistik (Abdullah, 2012; Rubin, 2016; Junita, 2018).

Tanggung jawab pelaksanaan APBD dikomunikasikan dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan ini disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, yang dituangkan dalam bentuk peraturan kepala daerah terkait dengan kebijakan dan sistem akuntansi pemerintah daerah serta standar teknis terkait lainnya (Abdullah, 2020). Sejak tahun 2015, laporan keuangan pemerintah daerah menggunakan basis akrual secara penuh, sehingga laporan keuangan yang disusun meliputi laporan anggaran dan laporan finansial. Artinya, LKPD menggunakan basis akrual untuk pertanggungjawaban anggaran yang menggunakan basis kas (Abdullah, 2020).

2. TINJAUAN LITERATUR

Penganggaran Daerah

Angka-angka yang tercantum dalam anggaran merupakan prakiraan atau perkiraan, yang berbeda dengan keadaan sebenarnya. Alasan perbedaan ini mungkin disengaja atau tidak disengaja. Perbedaan yang disengaja merupakan permasalahan yang disebabkan oleh adanya hubungan keagenan, yang menganggap bahwa perilaku pengambilan keputusan lebih mengutamakan kepentingan individu daripada kepentingan publik secara keseluruhan. Secara teori, prinsip penganggaran adalah ekonomis, efisien dan efektif (3E) (Abdullah, 2020).

Terdapat banyak preferensi yang berbeda dalam anggaran, karena semua pihak yang terlibat memiliki kepentingan dan tujuan yang berbeda. Politisi di daerah (kepala daerah dan anggota DPRD) sering merasa berkepentingan dengan anggaran untuk tujuan pencitraan agar terpilih kembali pada pemilihan umum mendatang, termasuk upaya untuk memenuhi janji kampanye yang telah dibuat sebelumnya (Abdullah, 2012). Birokrasi telah menjadi alat kerja para pemimpin daerah, dan berkepentingan untuk memastikan pencapaian kinerja dan adanya insentif (finansial dan non finansial) serta kelancaran pelaksanaan tugasnya. Oleh karena itu, birokrat (aparatur daerah) cenderung memaksimalkan anggaran belanja dan meminimalkan anggaran pendapatan secara diam-diam. Hal ini menunjukkan adanya asimetri informasi antara birokrat dan politisi. Politisi incumbent memiliki pengetahuan yang lebih banyak daripada politisi yang memasuki pemerintahan ditengah jalan, dan politisi hanya masuk ke pemerintahan sementara. Situasi ini menyebabkan politisi sering bertindak berdasarkan prinsip Aji Mumpung (Abdullah, 2020).

Anggaran disusun dengan menggunakan basis kas, yaitu anggaran ditentukan sesuai dengan estimasi arus kas masuk dan arus kas keluar yang diharapkan. Arus masuk kas berasal dari pendapatan dan penerimaan pembiayaan dan arus kas keluar berupa belanja dan pengeluaran pembiayaan. Perkiraan yang diharapkan ini dinyatakan dalam rupiah dan dianggap sebagai perkiraan terbaik yang bisa dicapai (Abdullah, 2020).

Pada kenyataannya, anggaran bukannya tanpa bias (Larkey & Smith, 1989; Anessi-Pessina & Sicilia, 2015). Hal ini terjadi karena adanya ketidaksempurnaan dalam peramalan, dan kepentingan tertentu dari semua pihak yang terlibat saat mengusulkan dan menentukan anggaran. Meskipun itu adalah pejabat dan pejabat distrik. Baik eksekutif maupun legislatif disumpah atau menjabat, dan karena berbagai faktor, dapat terjadi perilaku oportunistik (Halim & Abdullah, 2006).

Anggaran (*budget*) adalah *output* dari anggaran (*budgeting*). Anggaran menjadi dasar operasional pemerintah daerah dan memenuhi kewajiban keuangannya kepada pihak lain. Anggaran juga menjadi dasar untuk mengevaluasi kinerja keuangan dan pelayanan publik setelah akhir tahun anggaran. Bagi auditor eksternal, anggaran menjadi dasar untuk mengevaluasi dokumen pertanggungjawaban keuangan (Abdullah, 2020).

Pelaporan Keuangan Daerah

Pelaporan keuangan pada Pemda menggunakan prinsip konsolidasi, yakni menggabungkan laporan keuangan yang telah disusun oleh entitas pelaporan (*reporting entity*). Penyusunan laporan keuangan oleh SKPD merupakan bagian dari proses pertanggungjawaban atas pelaksanaan anggaran dan pengelolaan barang di SKPD. LK SKPD tersebut akan disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPK) yang menjadi entitas pelaporan atas nama pemerintah daerah.

Proses penyusunan LK SKPD berpedoman pada kebijakan akuntansi dan sistem akuntansi yang dirumuskan oleh pemerintah daerah dengan berpedoman pada SAP. Pengaturan untuk pelaporan keuangan ini disesuaikan dengan mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang menggunakan reputasi yang berbeda oleh karena itu, ada kalanya terjadi kesulitan pada Pemda ketika

menjelaskan akun – akun anggaran dalam laporan keuangan.

Kebijakan akuntansi pemerintah daerah mencakup kebijakan akuntansi pelaporan keuangan dan kebijakan akuntansi akun. Kebijakan akuntansi laporan keuangan memuat penjelasan tentang unsur-unsur laporan keuangan dan dapat digunakan sebagai pedoman penyajian laporan keuangan. Kebijakan akuntansi akun didasarkan pada PSAP untuk mengontrol definisi, konfirmasi, pengukuran, evaluasi dan/atau pengungkapan transaksi atau peristiwa. Konten spesifik meliputi: pemilihan metode akuntansi dalam kebijakan akuntansi SAP; dan pengaturan akuntansi yang lebih rinci kebijakan di SAP Kebijakan akuntansi pemerintah daerah berlaku untuk entitas akuntansi dan entitas pelapor pemerintah daerah (Pasal 4 Permendagri Nomor 64 Tahun 2013).

LKPD konsolidasi yang telah disusun oleh Pemda kemudian diaudit oleh auditor eksternal independen, yakni Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) setelah sebelumnya dilakukan revisi oleh Inspektorat Daerah. Opini yang diberikan oleh BPK RI merupakan jaminan kualitas informasi yang disediakan LKPD, yang tidak hanya sekedar informasi tentang kondisi keuangan, tetapi juga informasi anggaran setelah dilakukan revisi anggaran. Artinya LKPD juga memberikan informasi tentang varian anggaran yaitu selisih anggaran dengan realisasinya (Abdullah, 2020).

Laporan keuangan pemerintah daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang mewajibkan laporan keuangan Pemda mulai tahun anggaran 2015 menggunakan basis akrual penuh. Penerapan basis akrual berdampak pada pengolahan informasi implikasi dari penggunaan basis akrual dalam pelaporan keuangan adalah adanya ruang untuk terjadinya manipulasi akrual. Manipulasi akrual (*discretionary accrual*) atau *creative accounting*, dapat menyesatkan pengguna laporan keuangan (*users*) dalam mengambil keputusan ekonomi berdasarkan informasi dari angka – angka yang tersaji dalam LKPD.

Terdapat masalah mendasar dengan accrual basis dalam akuntansi yaitu penyusun laporan keuangan cenderung memanipulasi informasi yang diberikan untuk kepentingannya sendiri (*self-interest*), seperti pencitraan, perolehan bonus / reward, dan fakta-fakta yang tersembunyi. Hak ini berasal dari hak penyusun laporan keuangan untuk menggunakan kebijakan akuntansi (*accounting policy*) dan direktur untuk menentukan nilai proyeksi dari akun aset (Abdullah,2020).

Terdapat dua kebijakan akuntansi terkait akrual diskresioner dalam penyusunan LKPD, yaitu akrual untuk penyusutan aset tetap dan akrual untuk piutang daerah. Penyusutan aset tetap selesai dalam satu tahun fiskal dalam bentuk mengalokasikan biaya aset tetap ke masa penggunaannya, sehingga dapat diperhitungkan saat menilai aset tetap sesuai nilai perolehannya. Hal ini berbeda dengan piutang, khususnya pajak daerah dan penyisihan piutang tak tertagih, serta penghapusan piutang tak tertagih. Hal ini disebabkan adanya hubungan antara piutang pajak dan penagihan piutang tersebut yang diakui di masa yang akan datang.

Pemerintah daerah dapat menyajikan laporan keuangan Pemda dengan usutan dan komponen akun yang berbeda satu sama lain (Abdullah,2020). Hal ini niscaya mengurangi makna komparabilitas atau keterbandingan antar pemerintah daerah, karena menjadi tidak informatif dan merepotkan pembaca. SAP dan Permendagri Nomor 64 Tahun 2013 sendiri telah memberikan urutan dalam pelaporan keuangan, yaitu: (1) Laporan realisasi anggaran; (2) Laporan perubahan neraca kelebihan anggaran; (3) Neraca; (4) Laporan usaha; (5) Arus kas laporan; (6) Perubahan laporan ekuitas; (7) Catatan atas laporan keuangan.

3. KESIMPULAN

Penggunaan akuntansi akrual sebagai alat akuntabilitas anggaran kas membutuhkan penelitian yang lebih mendalam. Hak ini terkait dengan keterkaitan antara dokumen anggaran dan laporan realisasi anggaran (LRA) dengan struktur

yang berbeda. APBD adalah anggaran yang disusun berdasarkan seluruh fungsi dan tanggung jawab SKPD. Namun hal tersebut tidak terlihat di LKPD.

Jika LKPD dianggap sebagai media eksekutif untuk mengeksekusi anggaran, maka pengguna (terutama DPRD sebagai pengguna utama) perlu memiliki pemahaman yang lebih luas tentang pengertian akrual dalam pengelolaan keuangan daerah (termasuk aset tetap di dalamnya). Perlu lebih banyak informasi tentang sinkronisasi antara realisasi anggaran, penambahan aset daerah dan kapabilitas pelayanan publik dengan tujuan yang ditetapkan dalam RPJMD.

Ketersediaan teknologi informasi berupa perangkat lunak yang dapat menyusun LKPD setiap saat (*realtime*) akan menyebabkan fungsi akuntansi SKPD tidak berfungsi dengan baik. LK SKPD dibangun dengan cara ini melalui *software*, tanpa petugas penyusun LK SKPD memahami bagaimana prosesnya.

4. SARAN

Diharapkan telaah literatur yang memiliki keterikatan seperti judul ini dapat menggunakan referensi yang lebih kaya akan informasi

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Syukriy. 2020. Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Disertasi*. Yogyakarta: Program Studi Doktor Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada
- Anessi-Pessina, Eugenio & Mariafrancesca Sicilia. 2015. Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies* 41(6):819-840.
- _____, Mariafrancesca Sicilia, & Ileana Steccolini. 2012. Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review* 72(6): 875-884.
- Cohen. Sandra, Marco Bisogno, & Ioanna Malkogianni 2019. Earnings Management in Local Governments: The Role of Political Factors. *Journal of Applied Accounting Research* 20(3): 331-348.
- Forrester, Jhon P. & Daniel R. Mullins. 1992. Rebudgeting: The Serial Nature of Municipal Budgetary Processes. *Public Administration Review* 52(5): 467-473.
- Fozzard, Adrian. 2001. The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting. Center for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI). *Working paper* 147.
- Halim, Abdul & Syukriy Abdullah. 2006. Hubungan dan Masalah Keagenan di Pemerintah Daerah: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2(1): 53-64.
- Howard, S. Kenneth. 1968. Budget Execution: Control vs. Flexibility. *The American Review of Public Administration* 2(1): 20-27.
- Jones, L. R. & K. J. Euske. 1991. Strategic Misrepresentation in Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*. 1 (4): 437-460.
- Junita, Afrah. 2018. Perubahan Anggaran, Partisipasi Anggaran, Dan Gaya Kepemimpinan Pada Pemerintah Daerah: Bukti Empiris dari Perspektif Goal-Setting pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Aceh. *Jurnal Penelitian Ekonomi Akuntansi (Jensi)* 2(2):
- Kiel, L. Douglas & Euel Elliott. 1992. Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(2): 139-156).
- Larkey, Patrick D. & Richard A. Smith. 1989. Bias in the Formulation of Local Government Budget Problems. *Policy Sciences* 22: 123-166.