

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003 dalam Mardiasmo, 2006).

Dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang transparan dan akuntabel tentunya ada suatu jaminan bahwa segala informasi atau peristiwa penting kegiatan pemerintah terekam dengan baik dengan suatu ukuran-ukuran yang jelas dan dapat diikhtisarkan melalui proses akuntansi ke dalam bentuk pelaporan keuangan, dimana kita dapat melihat segala yang terjadi di dalam entitas tersebut, yaitu pemerintahan.

Ryan *et al.*,(2002) dalam Mulyana (2006) menyatakan bahwa ada dua tujuan yang diterima secara umum dari pelaporan tahunan pemerintah yaitu akuntabilitas (*accountability*) dan pengambilan keputusan (*decision usefulness*). Hal yang senada juga dinyatakan dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) (2005) paragraf 10, bahwa laporan keuangan untuk tujuan

umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumberdaya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait.

Untuk menegakkan akuntabilitas finansial khususnya di daerah pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada stakeholder. Governmental Accounting Standards Board (1999) dalam *Concepts Statement* No. 1 tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Banyak pihak yang akan mengandalkan informasi dalam laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi tersebut harus bermanfaat bagi para pemakai, dengan kata lain mengatakan bahwa informasi harus mempunyai nilai (Suwardjono, 2005).

Informasi akan bermanfaat apabila informasi tersebut dipahami dan digunakan oleh pemakai dan juga bermanfaat apabila pemakai mempercayai informasi tersebut. Di dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 1 tahun 2010 menyatakan tujuan umum pelaporan keuangan adalah menyediakan informasi keuangan yang bermanfaat untuk membantu pengambilan keputusan bagi pihak-pihak pengguna laporan. Informasi yang

disajikan dalam laporan keuangan akan dapat dipahami dan tidak menimbulkan salah interpretasi apabila laporan keuangan dilengkapi dengan pengungkapan (*disclosure*) yang memadai.

Suwardjono (2005) menyebutkan bahwa terdapat dua sifat pengungkapan, yaitu pengungkapan yang bersifat wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan yang bersifat sukarela (*voluntary disclosure*). Pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) adalah pengungkapan bebas yang dilakukan manajemen untuk memberikan informasi akuntansi dan informasi lainnya yang relevan untuk keputusan oleh para pemakai laporan keuangan tersebut, sedangkan pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) pengungkapan yang didasarkan atas ketentuan dan standar yang berlaku.

Pengungkapan wajib yaitu pengungkapan yang diharuskan dalam laporan keuangan yang diatur oleh pemerintah atau badan otoriter. Untuk sektor publik di Indonesia pengungkapan informasi dalam laporan keuangan pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Pengungkapan yang terdapat di dalam SAP merupakan pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) yang harus dibuat oleh pemerintah. Tingkat kelengkapan pengungkapan wajib di Indonesia masih rendah. Hal ini ditunjukkan dengan belum adanya pemerintah daerah yang mengungkapkan secara penuh, yaitu rata-rata sebesar 52,57% (Mandasari, 2009), 30,85% (Suhardjanto dan Yulianingtyas, 2011), dan 35,45% (Martani dan Lestiani, 2012).

Blanco *et al.*, (2011) dalam Limpo *et al.*,(2013) melakukan penelitian terhadap tingkat pengungkapan di dalam laporan keuangan pemerintah kota di Kanada pada tahun 2003 dan 2005 dengan menggunakan indeks pengungkapan untuk mengevaluasi kualitas dan kuantitas informasi yang dipublikasikan. Hasil menunjukkan indeks pengungkapan sangat rendah hanya 35% pada tahun 2003 dan 38% pada tahun 2005. Herawaty dan Hoque (2008) dalam Limpo *et al.*, menganalisis 20 pengungkapan sukarela dan 47 pengungkapan wajib di 56 laporan keuangan departemen pemerintah tahun 2005 dan 2006 di Australia, dengan menggunakan indeks pengungkapan untuk mengukur tingkat pengungkapan.

Hasil menunjukkan bahwa tingkat pengungkapan sukarela lebih tinggi dengan nilai 65% dibandingkan dengan pengungkapan wajib yang hanya 58%. Jadi, dari hasil penelitian kedua Negara tersebut bisa disimpulkan bahwa nilai pengungkapan wajib masih tergolong rendah, dengan bukti belum adanya Negara yang mengungkapkan *mandatory disclosure* secara penuh.

Di Indonesia, penelitian mengenai pengungkapan di dalam pemerintah daerah dilakukan oleh Suhardjanto *et al.*, (2010), dan Perwita (2010). Hasil penelitian Suhardjanto *et al.*, (2010) menunjukkan nilai rerata pengungkapan wajib pemerintah daerah di Indonesia tahun 2006 adalah sebesar 51,56%. Dari penelitian diatas sudah terlihat jelas bahwa pengungkapan wajib di Indonesia masih tergolong rendah.

Penelitian terdahulu menyatakan pengungkapan di dalam laporan keuangan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Ingram (1984) dalam Limpo *et al.*, (2013) *coalition of voters, administrative selection process*, dan managemnt *incentive* yang mempunyai pengaruh terhadap pengungkapan di pemerintahan di Amerika Serikat, Laswad *et al.*, (2005) dalam Limpo *et al.*, (2013) *leverage, municipal wealth*, dan *press visibility*, Retnoningsih (2009) menyatakan karakteristik parlemen berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib di Indonesia, Suhardjanto *et al.*, (2010) menyatakan karakteristik pemerintah daerah berpengaruh terhadap pengungkapan wajib di Indonesia.

Hasil penelitian Suhardjanto *et al.*, (2010) menunjukkan bahwa hanya jumlah dana perimbangan daerah (*intergovernmental revenue*) yang berpengaruh positif terhadap kesesuaian pengungkapan wajib pemerintah daerah. Sedangkan ukuran (*size*) daerah tidak berpengaruh terhadap pengungkapan wajib. Hasil penelitian tersebut di dukung oleh Hilmi dan Martani (2012) bahwa ukuran (*size*) daerah tidak berpengaruh terhadap pengungkapan.

Ingram (1984) dalam Limpo *et al.*, (2013) menyatakan kemakmuran daerah memiliki pengaruh terhadap pengungkapan pemerintah provinsi. Semakin besar kekayaan suatu daerah, maka semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk melakukan pengungkapan sehingga kekayaan daerah

meningkat dan dapat meningkat pula pengungkapan di dalam laporan keuangan.

Hasil penelitian Retnoningsih (2009) dan Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) menunjukkan bahwa ukuran legislatif berpengaruh terhadap pengungkapan wajib di Indonesia. DPRD mempunyai peranan dalam pengawasan keuangan pemerintah daerah untuk dapat mengontrol kebijakan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Winarna dan Murni, 2007). Semakin besar jumlah anggota DPRD maka pengawasan terhadap laporan keuangan akan semakin besar dan tingkat pengungkapan akan semakin besar pula. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan Suhardjanto *et al.*,(2010) bahwa ukuran (*size*) daerah *of parliament* (ukuran legislatif) tidak berpengaruh terhadap pengungkapan wajib di Indonesia.

Menurut Ismoyo (2011) faktor lain yang mempengaruhi pengungkapan adalah karakteristik keuangan yang diproksikan dengan *leverage*. Hasil penelitian Laswad *et al.*,(2005) dalam Limpo *et al.*, (2013) menunjukkan *leverage* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan sukarela laporan keuangan pemerintah di internet. Semakin tinggi rasio *leverage* maka akan menyediakan informasi secara lebih banyak untuk memenuhi kebutuhan kreditor jangka panjang, sehingga entitas akan menyediakan informasi secara lebih komprehensif.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Limpo *et al.*, (2013) pada pemerintah Kabupaten/Kota di

Provinsi Banten dengan menggunakan faktor-faktor tersebut. Hasil penelitian Limpo *et al.*, (2013) di Kabupaten/Kota di Provinsi Banten menunjukkan bahwa nilai indeks LGA yang paling tertinggi yang diungkapkan di LKPD Kabupaten/Kota di Provinsi Banten adalah item Laporan Walikota 6,99%, dan item terendah indeks LGA yang diungkapkan adalah Laporan Kinerja Keuangan 6,30%.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris yang berkaitan dengan pengaruh karakteristik pemerintah daerah, yang diprosikan dalam ukuran (*size*) daerah, *leverage*, dan *intergovernmental revenue* terhadap tingkat *accountability disclosure* pada pemerintah kabupaten/kota di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengukur tingkat pengungkapan di dalam laporan tahunan dengan menggunakan indeks *Local Government Accountability (LGA)* yang sudah dimodifikasi sesuai dengan standar yang ada di Indonesia, yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Penelitian Limpo *et al.*, (2013) yang menggunakan indeks *LGA* yang dimodifikasi sesuai SAP yang ada di Indonesia. Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya, pertama konteks penelitian ini hanya dikhususkan pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta karena peneliti ingin mengetahui sejauh mana transparansi serta kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana penelitian sebelumnya hanya dilakukan diprovinsi Banten. Kedua,

penelitian ini menggunakan data annual report terbaru. Penelitian ini penting dilakukan karena akan memberikan gambaran tentang sifat perbedaan tingkat kelengkapan pengungkapan wajib antar pemerintah daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta memberikan petunjuk tentang kondisi pemerintah pada suatu masa laporan.

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah karakteristik pengungkapan daerah yang diduga berpengaruh terhadap *accountability disclosure* adalah ukuran (*size*) daerah, *leverage*, dan jumlah dan perimbangan daerah (*intergovernmental revenue*).

C. Rumusan Masalah Penelitian

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Apakah ukuran (*size*) daerah berpengaruh positif terhadap pengungkapan (*Accountability Disclosure*)?
- b. Apakah *leverage* berpengaruh negatif terhadap pengungkapan (*Accountability Disclosure*)?
- c. Apakah jumlah dan perimbangan daerah (*intergovernmental revenue*) berpengaruh positif terhadap pengungkapan (*Accountability Disclosure*)?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan bukti empiris apakah:

- a. Ukuran (*size*) berpengaruh positif terhadap pengungkapan
- b. *Leverage* berpengaruh negatif terhadap pengungkapan
- c. *Intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap pengungkapan

E. Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan akan memberikan kegunaan dan kontribusi sebagai berikut:

a. Implikasi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi atau wacana yang dapat bermanfaat bagi penelitian selanjutnya. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya penelitian dibidang sektor publik diIndonesia.

b. Implikasi Praktis

1. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh-pengaruh ukuran daerah, *leverage* dan *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Pemakai laporan keuangan pemerintah daerah, khususnya masyarakat maupun para stakeholder untuk mengetahui tingkat kinerja keuangan

pemerintah daerah sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan mengenai kinerja pemerintah daerah.

3. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan mengenai kinerja keuangan daerah agar dapat meningkatkan kinerja keuangannya.