

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak dikeluarkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, Indonesia mulai memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Artinya, terjadi pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah. Dengan berlakunya otonomi ini maka pemerintah daerah bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya dengan hanya sedikit campur tangan dari pemerintah pusat. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini diikuti dengan reformasi keuangan. Hilmi dan Martani (2012) mengatakan bahwa reformasi keuangan dilakukan pada semua tahapan proses keuangan negara dimulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, hingga pertanggungjawaban keuangan dan audit.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerahnya dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta pemerintahan yang bersih (Syafitri, 2012). Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, pemerintah Indonesia berupaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good public governance*). Salah satu upaya konkrit mewujudkan *good public governance* serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan

pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan (Khasanah dan Rahardjo, 2014).

Laporan keuangan merupakan salah satu bentuk mekanisme pertanggungjawaban dan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal (Fitria, 2006). Pelaporan keuangan membantu memenuhi kewajiban pemerintah untuk menjadi akuntabel secara publik (Pratama, Werastuti, dan Sujana, 2015). Dalam kerangka konseptual dijelaskan bahwa salah satu prinsip akuntansi dalam pelaporan keuangan adalah prinsip pengungkapan lengkap dimana laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna. Menurut Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) pengungkapan dalam laporan keuangan dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). *Mandatory disclosure* merupakan pengungkapan informasi yang wajib dikemukakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter. *Voluntary disclosure* merupakan pengungkapan yang disajikan diluar item-item yang wajib diungkapkan sebagai tambahan informasi bagi pengguna laporan keuangan (Setyaningrum dan Syafitri, 2012). Dimana pengungkapan yang tidak dapat disajikan dalam halaman depan laporan keuangan dapat disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Hal ini akan memperjelas terhadap item-item yang diungkapkan (Syafitri, 2012).

Dalam sektor publik, standar akuntansi yang digunakan adalah SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan). SAP sangat penting untuk kepentingan transparansi dan akuntabilitas suatu organisasi publik (Patton dan Bean, 2001). Syafitri (2012) menyatakan bahwa SAP mengatur mengenai informasi yang harus disajikan dalam laporan keuangan, bagaimana menetapkan, mengukur dan melaporkannya. Pemerintah pusat maupun daerah wajib menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) (Suhardjanto dan Lesmana, 2010). Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yaitu SAP berdasarkan PP No. 24 Tahun 2005, laporan keuangan berisi setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Karena telah diberlakukannya SAP, undang-undang dan peraturan pemerintah yang mendukung, maka seharusnya pemerintah daerah telah menyusun laporan keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dapat memberikan informasi yang lengkap, akurat, dan mudah dipahami oleh semua kalangan. Akan tetapi apakah pemerintah daerah telah melakukan pengungkapan wajib sesuai dengan SAP pada laporan keuangan masing-masing daerah.

Fenomena yang terjadi bahwa tingkat pengungkapan wajib LKPD terhadap SAP di Indonesia masih rendah, rata-rata sebesar 35,45% (Liestiani, 2008), 22% (Lesmana, 2010), 51,56% (Suhardjanto, et.al, 2010), dan 44,56%

(Hilmi, 2011), 52,09% (Syafitri, 2012). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya mengungkapkan item pengungkapan wajib dalam laporan keuangannya. Fenomena lain yang terjadi bahwa masih ada laporan keuangan pemerintah yang memperoleh opini audit yaitu *adverse* dan *disclaimer* hal ini disebabkan karena penyusunan LKPD belum sesuai dengan standar yang berlaku dan belum memenuhi tingkat kelengkapan yang disyaratkan. Namun apakah laporan keuangan pemerintah yang memperoleh opini WTP dan WDP memang telah mencerminkan laporan dengan pengungkapan yang benar-benar baik. Hal ini yang akan diungkap dalam penelitian ini.

Patrick (2007) menemukan bahwa ukuran daerah, mempunyai hubungan yang paling kuat dengan inovasi administratif yang diprosikan dengan determinasi dalam mengadopsi *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) 34, sedangkan spesialisasi pekerjaan, diferensiasi fungsional, ketersediaan *slack resources*, dan *leverage* berhubungan positif meskipun pada tingkat moderat dan lemah, namun pengaruh *intergovernmental revenue* dalam mengadopsi GASB 34 pada negara bagian Pennsylvania adalah negatif.

Suhardjanto, et.al (2010) dengan menggunakan modifikasi model Patrick (2007), menunjukkan bahwa hanya *educational background of the head of municipality* (latar belakang pendidikan kepala daerah) dan *intergovernmental revenue* (dana perimbangan daerah) yang berpengaruh positif terhadap pengungkapan wajib pemerintah daerah.

Suhardjanto dan Lesmana (2010) meneliti pengaruh enam karakteristik Pemerintah Daerah, yaitu ukuran Pemerintah Daerah, kewajiban, pendapatan transfer, umur Pemerintah Daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD. Hasilnya menemukan bahwa umur Pemerintah Daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah yang berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD.

Setyaningrum dan Syafitri (2012) menemukan bahwa umur administratif pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, dan ukuran legislatif memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD, sedangkan *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh negatif. Ukuran pemerintah daerah, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, rasio kemandirian keuangan daerah dan pembiayaan utang terbukti tidak mempunyai pengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD Kabupaten/Kota tahun 2008-2009.

Mempertimbangkan hasil penelitian-penelitian sebelumnya yang belum mendapat hasil yang konsisten peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia”**. Penelitian ini penting untuk mengetahui sejauh mana tingkat pengungkapan wajib LKPD di Indonesia. Lebih lanjut, informasi akuntansi ini sangat penting karena dapat digunakan untuk pengambilan keputusan (Cohen dan Kaimenakis, 2008). Fokus penelitian ini yaitu pada

pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) yang membandingkan antara pengungkapan dalam LKPD dengan yang seharusnya diungkapkan berdasarkan SAP (Syafitri, 2012).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Setyaningrum dan Syafitri (2012), Hilmi dan Martani (2012) serta Lesmana (2010). Penelitian ini menguji beberapa variabel independen karakteristik pemerintah daerah pada penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012), yaitu ukuran Pemerintah Daerah, ukuran legislatif, umur administratif Pemerintah Daerah, kekayaan Pemerintah Daerah, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, rasio kemandirian keuangan Pemerintah Daerah dan pembiayaan utang. Selain itu, ditambahkan pula variabel independen lainnya yang diadopsi dari penelitian Hilmi dan Martani (2012), yang diduga memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah, yaitu jumlah penduduk yang memproksikan kompleksitas pemerintah.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012), data yang digunakan adalah LKPD Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2013. Seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Lesmana (2010) penelitian ini fokus pada butir *checklist* pengungkapan pada pos-pos di Neraca berdasarkan PSAP No. 5 sampai dengan No. 9, berbeda dengan penelitian Liestiani (2008), Hilmi dan Martani (2012), Setyaningrum dan Syafitri (2012) dan Khasanah dan Rahardjo (2014) yang menggunakan butir *checklist* pengungkapan atas CaLK. Alasannya adalah karena pada laporan

neraca daerah akan memberikan informasi penting kepada manajemen pemerintah daerah (Kepala Daerah, Kepala Birokrasi, Bagian Keuangan, serta Kepala Dinas), pihak legislatif daerah, para kreditur dan masyarakat luas (Bastian, 2006) tentang posisi keuangan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu (PP No. 24/2005).

B. Batasan Masalah Penelitian

Agar pembahasan atas penelitian ini terarah sehingga tujuan penulisan ilmiah bisa dicapai, maka penulis membuat ruang lingkup penelitian. Adapun ruang lingkup penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2013 yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).
2. Penelitian ini menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang lengkap, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.
3. Penelitian ini menggunakan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang memiliki data yang lengkap untuk semua variabel yang digunakan.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah umur administratif Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah kekayaan Pemerintah Daerah (PAD) berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
5. Apakah diferensiasi fungsional berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
6. Apakah spesialisasi pekerjaan berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
7. Apakah rasio kemandirian keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
8. Apakah pembiayaan utang (*leverage*) berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
9. Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini untuk membuktikan secara empiris pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam rumusan permasalahan di atas yaitu:

1. Menganalisis pengaruh ukuran Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
2. Menganalisis pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
3. Menganalisis pengaruh umur administratif Pemerintah Daerah terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
4. Menganalisis pengaruh kekayaan Pemerintah Daerah (PAD) terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
5. Menganalisis pengaruh diferensiasi fungsional terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
6. Menganalisis pengaruh spesialisasi pekerjaan kepala daerah terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
7. Menganalisis pengaruh rasio kemandirian keuangan Pemerintah Daerah terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.
8. Menganalisis pengaruh pembiayaan utang (*leverage*) terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.

9. Menganalisis pengaruh jumlah penduduk terhadap pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi para akademisi

Sebagai sarana berbagi pengetahuan mengenai karakteristik Pemerintah Daerah yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah terhadap pengungkapan wajib dalam SAP.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai gambaran sejauh mana kelengkapan pengungkapan wajib telah disajikan serta dorongan untuk meningkatkan pengungkapan pada laporan keuangan Pemerintah Daerah, agar kualitas pelaporan lebih baik.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi bagi para masyarakat untuk mengetahui tingkat pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah.

4. Bagi Peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya.