

BAB II

TINJAUAN PUSAKA

A. Rerangka Teori

1. *Agency Theory* (Teori Keagenan)

Teori keagenan mengartikan bahwa semua individu bekerja untuk kepentingan diri sendiri dan orang lain (agen). Kepuasan individu tidak hanya mengenai kompensasi keuangan dan mengikuti aturan-aturan yang melibatkan individu dalam organisasi.

Menurut Zimmerman dalam Hilmi dan Martani (2012) *agency problem* juga ada dalam konteks organisasi pemerintahan. Rakyat sebagai *principles* memberikan mandat kepada pemerintah sebagai agen, untuk menjalankan tugas pemerintahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks lain, politisi dapat juga disebut *principles* karena menggantikan peran rakyat, namun dapat juga dipandang sebagai agen karena menjalankan tugas pengawasan yang diberikan oleh rakyat. Implikasi dari teori ini, baik rakyat secara langsung perlu melakukan pengawasan kepada agen baik pemerintah maupun para politisi. Politisi sebagai *principles* juga memerlukan informasi untuk mengevaluasi jalannya pemerintah.

Teori Agensi menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (prinsipal) dengan pihak yang menerima wewenang

(agen) dalam bentuk sebuah kontrak kerjasama yang disebut "*nexus of contract*".

Teori Hendriksen dan Breda dalam Liestiani (2008) menjelaskan bahwa teori agensi (*agency theory*) adalah hubungan antara *principal* dan *agent*. Dalam hal ini selaku *agent* adalah pemerintah daerah, sedangkan *principal* adalah masyarakat dan *stakeholder* lainnya. Masyarakat selaku *agent* dalam hal ini memberikan amanat kepada pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan. Selanjutnya pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk melaporkan hasil pelaksanaannya kepada masyarakat. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, terkadang informasi yang diterima oleh masyarakat tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Ketidaksamaan informasi ini menimbulkan asimetri informasi yang mendorong perilaku oportunistik dan konflik kepentingan. Para pejabat pemerintah daerah akan berusaha memaksimalkan kepentingan pribadinya tanpa persetujuan masyarakat.

Adanya masalah berupa konflik kepentingan dan asimetri informasi ini dapat mengakibatkan sebuah pemerintahan menanggung biaya keagenan yang cukup besar, dalam rangka mengawasi dan memastikan tidak ada hal-hal yang dapat merugikan masyarakat selaku *principal*. Oleh karena itu, untuk menekan biaya keagenan dan meningkatkan hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerah, diperlukan adanya transparansi informasi dari pemerintah daerah yang simetris dengan keadaan sebenarnya.

2. *Signalling Theory* (Teori Sinyal)

Teori sinyal membahas tentang usaha pemerintah dalam memberikan sinyal yang baik kepada rakyat (Evans dan Patton dalam Hilmi dan Martani, 2012). Tujuannya agar rakyat mempercayai dan mendukung kinerja pemerintah saat ini sehingga pemerintahan berjalan dengan baik. Laporan keuangan dapat dijadikan sarana untuk memberikan sinyal kepada rakyat. Kinerja pemerintahan yang baik perlu diinformasikan kepada rakyat baik sebagai bentuk pertanggungjawaban maupun sebagai bentuk promosi untuk tujuan politik.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut UU Keuangan Negara ditetapkan sebagai peraturan daerah (perda). Peraturan daerah ini merupakan bentuk kontrak yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif. Menurut Fadzil dan Harry dalam Hilmi dan Martani (2012), hubungan keagenan menimbulkan asimetri informasi yang menimbulkan beberapa perilaku seperti oportunistik, *moral hazard*, dan *advesrse selection*. Perilaku oportunistik dalam proses penganggaran contohnya, (1) anggaran memasukkan program yang berorientasi publik tetapi sebenarnya mengandung kepentingan pemerintah untuk membiayai kebutuhan jangka pendek mereka dan (2) alokasi program ke dalam anggaran yang membuat pemerintah lebih kuat dalam posisi politik terutama menjelang proses pemilihan, yaitu program yang menarik bagi pemilih dan publik dapat berpartisipasi di dalamnya.

3. Peranan Laporan Keuangan

Banyaknya kasus korupsi di dalam lingkup pemerintahan mengindikasikan bahwa tata kelola pemerintahan *Good Government Governance* (GGG) masih buruk. Syakhroza dalam Hilmi dan Martani (2012) mengatakan bahwa salah satu pilar utama suatu sistem GGG adalah tersedianya badan yang efektif yang bertanggungjawab kepada pemisahan pengelolaan organisasi (antara Pemilik dan Manajemen; antara Kepala Daerah dan DPRD) dan kebebasan manajemen untuk meningkatkan kepemimpinan yang terbuka dengan pengungkapan wajib informasi organisasi yang berhubungan dengan semua kegiatan ekonomi dan yang lainnya. Lebih lanjut Alijoyo dalam Liestiani (2008) mengemukakan bahwa terdapat tiga pilar dalam rangka membentuk *Good Corporate Governance* (GCG) yakni *economic governance*, *political governance* dan *administrative governance*.

Laporan keuangan memiliki peran yang besar dalam mengungkapkan informasi secara transparan dan akuntabel, tujuannya adalah untuk mengurangi *gap* dan mengurangi peluang terjadinya asimetri informasi antara agen dan prinsipal guna meminimalisasi *agency problem*.

4. Pemerintah Daerah di Indonesia

Pada Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik

Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi.

Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah provinsi terbagi atas daerah kota dan daerah kabupaten. Setiap daerah provinsi, daerah kota, dan daerah kabupaten mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Tiap pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah, sebutan kepala daerah untuk pemerintahan provinsi, pemerintahan kota, dan pemerintahan kabupaten, masing-masing ialah gubernur, walikota, dan bupati. Dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14, kepala daerah berperan sebagai badan eksekutif, artinya kepala daerah menyusun dan menyampaikan anggaran untuk mendapatkan persetujuan, kemudian melaksanakannya sesuai ketentuan perundang-undangan setelah mendapatkan persetujuan. Ditegaskan pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.

Prosedur dan mekanisme pemilihan kepala daerah sekarang ini, yakni semenjak UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, lebih menggambarkan pelaksanaan demokrasi. Pilkada dilaksanakan secara langsung, terbuka kemungkinan bagi calon independen/nonparpol untuk maju melalui partai politik (parpol)/gabungan parpol, dan proses penyaringan bakal calon dilaksanakan secara terbuka dengan mewajibkan tiap parpol/gabungan parpol mengumunkan proses dan hasil penyaringan kepada masyarakat.

5. Kekayaan Daerah

Kekayaan daerah merupakan kekayaan yang dapat diproksikan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD sebagai salah satu penerimaan daerah yang bersumber dari wilayahnya sendiri yang mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Sumber PAD yang utama adalah pajak dan retribusi daerah yang berasal dari masyarakat masing-masing daerah. Dengan demikian, semakin besar PAD maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, sehingga Pemda akan terdorong untuk melakukan pengungkapan wajib secara lengkap pada laporan keuangannya agar transparan dan akuntabel.

6. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk adalah jumlah individu yang berada dalam suatu wilayah yang terikat oleh aturan-aturan yang berlaku, dimana ikatan tersebut menjadikan adanya interaksi antar individu dan interaksi dengan lembaga termasuk pemerintah daerah. Jumlah penduduk merupakan proksi dari

kompleksitas pemerintah daerah berdasarkan jumlah penduduk suatu daerah yang menginginkan informasi pengungkapan wajib laporan keuangan. Semakin kompleks pemerintahan maka semakin besar pengungkapan wajib yang harus mereka lakukan. Tingginya dorongan untuk memperoleh informasi pengungkapan wajib laporan keuangan berbanding lurus dengan jumlah penduduk di daerah tersebut.

7. Pendapatan Per Kapita

Pendapatan per kapita adalah besarnya pendapatan rata-rata penduduk di suatu negara. Pendapatan per kapita didapatkan dari hasil pembagian pendapatan nasional suatu negara dengan jumlah penduduk negara tersebut. Pendapatan per kapita sering digunakan sebagai tolak ukur kemakmuran dan tingkat pembangunan sebuah negara semakin besar pendapatan per kapitanya, semakin makmur negara tersebut. Semakin tinggi pendapatan per kapita suatu daerah berbanding lurus dengan tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah untuk dipublikasikan kepada masyarakat supaya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah lebih besar.

B. Penurunan Hipotesis

1. Pengaruh Kekayaan Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Penelitian yang dilakukan oleh Ingram (1984), Robbins dan Austin (1986) Laswad *et al.*,(2005), serta Liestiani (2008) juga menemukan bahwa kekayaan daerah berhubungan positif signifikan dengan tingkat pengungkapan

wajib laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota. Ingram (1984), menggunakan populasi sebagai denominator untuk merefleksikan pendapatan yang tersedia bagi kebutuhan layanan publik (*service demand*) di setiap daerah, sedangkan Robbins dan Austin (1986) memisahkan Revenue (PAD) dan populasi pada daerah dalam konteks pendapatan per kapita. Ukuran kekayaan daerah dapat merepresentasikan kebutuhan tambahan informasi karena sumber daya yang tersedia lebih besar.

Penelitian Hilmi dan Martani (2012) serta Liestiani (2008) tersebut memiliki kesimpulan yang sama yaitu semakin besar kekayaan daerah, maka semakin besar tingkat pengungkapan wajib yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Semakin besar kekayaan daerah, maka semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk melakukan pengungkapan wajib sehingga kekayaan daerah dapat meningkatkan tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah menunjukkan tanggungjawab atas kinerjanya yang baik melalui hasil kekayaan yang lebih besar dan sumber daya yang banyak dengan cara mengungkapkan laporan keuangannya.

Dari uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H₁: Kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD

2. Pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Garcia dalam Hilmi dan Martani (2012), ukuran suatu organisasi telah sering dianggap determinan variabel di belakang praktek akuntansi dan pelaporan keuangan. Organisasi besar akan menunjukkan asimetri informasi yang lebih besar antara manajer dan *stakeholders*. Sebagai konsekuensinya, biaya agen yang lebih besar akan timbul dari asimetri tersebut. Hilmi dan Martani (2012) menemukan bahwa jumlah penduduk berkorelasi positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib. Jumlah penduduk merupakan proksi dari kompleksitas pemerintah yang berdasarkan jumlah penduduk suatu daerah yang menginginkan informasi pengungkapan wajib laporan keuangan. Semakin kompleks pemerintahan maka semakin besar pengungkapan wajib yang harus mereka lakukan. Hal ini dikarenakan semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan wajib yang lebih besar dalam laporan keuangan pemerintah.

Dari uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H₂: Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD

3. Pengaruh Pendapatan Per kapita terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pendapatan per kapita didapatkan dari hasil pembagian pendapatan nasional suatu negara dengan jumlah penduduk negara tersebut. Pendapatan

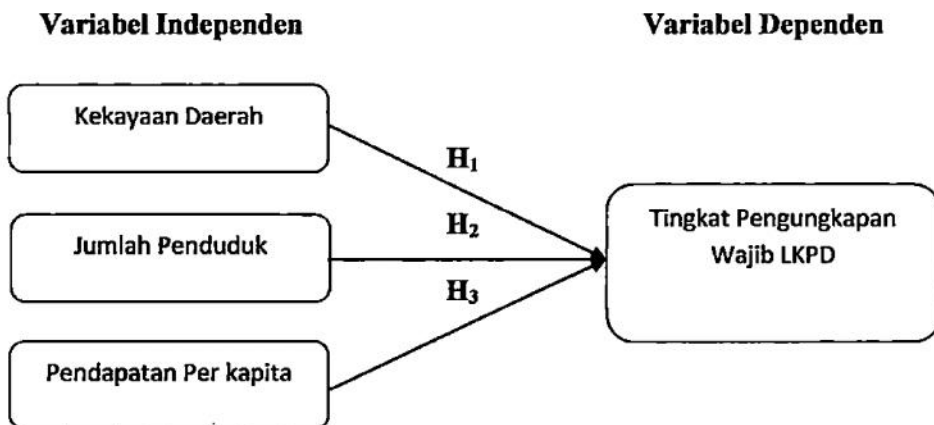
per kapita sering digunakan sebagai tolok ukur kemakmuran dan tingkat pembangunan sebuah negara, semakin besar pendapatan per kapitanya, semakin makmur negara tersebut. Daerah dengan pendapatan per kapita lebih tinggi memiliki permintaan akan akuntabilitas publik yang tinggi. Hal ini dikarenakan semakin tinggi pendapatan per kapita suatu daerah berbanding lurus dengan tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah untuk dipublikasikan kepada masyarakat supaya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah lebih besar.

Dari uraian diatas maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

H₃ : *Pendapatan Per kapita berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD*

C. Model Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Faktor-faktor tingkat pengungkapan wajib terdiri dari kekayaan daerah, jumlah penduduk dan pendapatan per kapita. Berikut ini merupakan kerangka pemikiran yang menggambarkan model penelitian dan hubungan antar variabel yang digunakan dalam penelitian.



Gambar 2.1
Model Penelitian