BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia sebagai negara kesatuan menerapkan sistem pemerintahan daerah berupa sistem desentralisasi atau otonomi daerah. Sejak reformasi tahun 1998 Indonesia mengubah sistem pemerintahan daerahnya, dari sistem sebelumnya yang menerapkan sistem sentralisasi dimana segala kekuasan dan kewajiban terpusat berada di pemerintahan pusat menjadi sistem desentralisasi. Sistem desentralisasi yaitu sistem pemerintahan yang menyerahkan segala kekuasaan dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan dan kepentingan masyarakat serta urusan pemerintahannya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku.

Perubahan sistem pemerintahan daerah mendorong pemerintah daerah bertanggung jawab untuk meningkatkan pembangunan didaerahnya dengan mengembangkan efektivitas potensi sumber daya, meningkatkatkan kualitas layanan masyarakat, dan memperluas ruang publik bagi masyarakat secara maksimal, sehingga terjadi pemerataan pembangunan di setiap daerah di Indonesia. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, pemberian wewenang atas otonomi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas sistem desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pelaksanaan otonomi daerah disertai dengan pengalihan anggaran dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, salah satunya adalah dana bantuan sosial (Darmastuti & Setyaningrum, 2009). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 32 Tahun 2011, bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Bantuan sosial dapat berupa tunjangan uang, pelayanan sosial atau barang yang diberikan untuk membantu atau melindungi setiap individu, keluarga dan komunitas yang paling rentan, sehingga kebutuhan dasar dapat terpenuhi dan kualitas hidup dapat meningkat (Suharto, 2009).

Perbedaan pedoman belanja sosial, ada tidaknya pengungkapan belanja bantuan sosial secara rinci yang disajikan oleh pemerintah daerah merupakan karakteristik setiap pemerintah daerah. Estimasi perbandingan jumlah orang yang menerima bantuan sosial menjadi masalah dalam pembelanjaan (Whiteford, 1996). Perkiraan yang diberikan dari total jumlah penerima manfaat termasuk tanggungan merupakan proporsi dari total populasi. Setiap pemerintah daerah memiliki karakteristik pemerintahan yang khas dari otoritas administratif pemerintah daerahnya.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 menjadi dasar dalam pengelolaan keuangan daerah. Dasar dalam penyalurannya didasarkan pada Permendagri No. 13 Tahun 2006. Peraturan tersebut memberikan wewenang kepada kepala daerah tanpa adanya kontrol, sehingga menimbulkan adanya

perbedaan regulasi mengenai bantuan sosial (Darmastuti & Setyaningrum, 2009). Perbedaan regulasi terhadap dana Bansos menyebabkan banyak terjadi penyelewengan dana Bansos yang dilakukan oleh kepala daerah.

Akhir-akhir ini, banyak terungkap kasus penyelewengan dana bantuan sosial di Indonesia. Pada rentang waktu tahun 2003 hingga 2015, sedikitnya terdapat 56 kepala daerah di Indonesia yang ditangkap oleh KPK karena kasus korupsi dana Bansos. Kasus terakhir adalah kasus penyelewengan dana bantuan sosial oleh Gubernur Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho. Dalam kasusnya, Gatot dituduh melakukan suap kepada anggota DPRD Sumatera Utara berkenaan dengan persetujuan laporan pertanggungjaaban Pemprov Sumut tahun 2012-2014 dan persetujuan perubahan APBD Sumut tahun 2013-2014 (SINDOnews).

Kasus lain tentang penyelewengan dana Bansos menyangkut Gubernur Sumatera Selatan, Alex Noerdin. KPK mengusut adanya dugaan kasus penyelewengan APBD Sumatera Selatan. Alex terbukti memberikan aliran dana bantuan sosial kepada organisasi sosial dan masyarakat dari dana bantuan sosial dan penerimaan hibah dalam APBD sebesar Rp 1,492 triliun (kompas.com). Hal ini menunjukkan bahwa dana bansos berpeluang sebagai celah untuk melakukan korupsi oleh para koruptor di Indonesia. Pelaku utama korupsi dana bansos paling besar dilakukan oleh kepala daerah, pejabat di lingkungan pemerintah daerah, anggota dan pimpinan parlemen daerah.

Akibat banyaknya kasus yang muncul mengenai penyelewengan dana Bansos, maka Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri

Dalam Negeri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut, prosedur untuk penerimaan dan penyaluran dana Bansos menjadi sangat ketat. Pemerintah daerah harus menggunakan dana bansos dan penerimaan hibah dengan penuh tanggung jawab. Namun, peraturan tersebut masih dapat dilanggar karena tidak adanya batasan mengenai jumlah anggaran yang disediakan dan pengawasan dalam penggunaan dana tersebut.

Pengawasan dalam penggunaan dana Bansos dapat dilakukan dengan mengakses laporan keuangan pemerintahan. Laporan keuangan merupakan salah satu bentuk transparansi yang menunjukkan adanya keterbukaan dari pemerintah daerah akan pengelolaan daerahnya (Andriani, 2002). Namun, kurangnya transparansi pemerintah akan informasi pemerintahan menyebabkan masyarakat sulit untuk mengakses dan melakukan pengungkapan akan laporan keuangan pemerintahan (Istinawati, 2012).

Pengungkapan dibagi menjadi dua macam, yaitu pengungkapan wajib dan pengungkapan sukarela. Pengungkapan wajib adalah pengungkapan yang harus disampaikan karena suatu peraturan yang sudah dibuat oleh badan otoriter tentang informasi tertentu (Chariri & Ghazali, 2003). Dalam pemerintahan, digunakan pengungkapan wajib untuk mengungkapkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) diperlukan dalam pertanggungjawaban keuangan daerah.

Pengungkapan wajib atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap SAP di Indonesia masih sangat rendah. SAP telah ditetapkan dalam

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 (Lesmana, 2010). SAP menjadi salah satu dasar dalam melakukan penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. SAP memberikan informasi mengenai penyajian yang diharuskan dalam laporan keuangan dan pengungkapan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD/APBN (Usman, dkk, 2014).

Penelitian mengenai pengungkapan atas laporan keuangan telah banyak dilakukan di sektor pemerintahan dan sektor swasta. Namun, penelitian yang fokus pada item-item laporan keuangan pemerintah belum banyak dilakukan. PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, mengklasifikasikan belanja bantuan sosial ke dalam belanja operasi yang menjadi salah satu akun dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Perbedaan regulasi mengenai bantuan sosial menjadi salah satu faktor penting yang menyebabkan pelaksanaan pengelolaan dana belanja bantuan sosial tidak dapat terkontrol dengan baik, sehingga menimbulkan adanya kecurangan-kecurangan dalam mengelola dana belanja bantuan sosial (Austin, 2013).

Beberapa peraturan yang dijadikan pemerintah sebagai acuan dalam mengelola dana belanja bantuan sosial seperti PP No. 24 Tahun 2005 belum sepenuhnya efektif untuk mengatur secara rinci mengenai pengertian, kriteria, bentuk pemberian, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran. Pengungkapan belanja bantuan sosial hanya didasarkan pada peraturan dan kebijakan masing-masing pemerintah daerah. Hal itulah yang menyebabkan pemerintah daerah belum mengungkapkan rincian belanja bantuan sosial pada Catatan atas Laporan Keuangan (CALK) (Darmastuti & Setyaningrum, 2009).

Penelitian yang dilakukan oleh Lesmana (2010) yang berjudul Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib di Indonesia menjelaskan bahwa karakteristik pemerintah daerah memiliki sifat yang khas dari otoritas administratif pada masing-masing daerah. Pengalaman dalam hal administratif keuangan pemerintah daerah yang lebih tua dimungkinkan menjadi faktor penyebab adanya pengaruh tingkat pengungkapan wajib, meskipun pengetahuan sumber daya manusia di pemerintahan daerah mengenai pengetahuan akuntansi masih relatif rendah.

Ingram (1984) melakukan penelitian untuk melihat hubungan antara faktor ekonomi dan variasinya dalam praktik akuntansi di pemerinthan di Negara bagian Amerika Serikat. Ingram (1984) menggunakan empat faktor ekonomi dan politik yang digunakan sebagai variabel independen, yaitu *condition of voters, administrative selection process, alternative information source,* dan *management incentive*.

Hilmi & Martani (2012) melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang memengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi tahun 2006-2009. Hilmi & Martani (2012) menggunakan 8 variabel independen, yaitu tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) provinsi, jumlah kekayaan daerah, tingkat ketergantungan pemerintah provinsi, jumlah aset pemerintah provinsi, jumlah penduduk provinsi, jumlah SKPD provinsi, jumlah temuan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, dan tingkat penyimpangan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK. Tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih rendah, tetapi

tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi terus meningkat dari tahun 2006 hingga tahun 2009. Dari penelitian tersebut, variabel kekayaan daerah, jumlah penduduk, tingkat penyimpangan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Darmastuti & Setyaningrum (2009) melakukan penelitian yang menguji pengaruh beberapa karakteristik pemerintah daerah yang dikelompokkan menjadi lingkungan internal dan lingkungan eksternal terhadap pengungkapan rincian belanja bantuan sosial di Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) pada LKPD. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian tersebut yaitu kapasitas fiskal, *legislature size*, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, ukuran pemerintah daerah, umur administratif pemerintah daerah, rasio kemandirian keuangan daerah, pembiayaan utang, dan *intergovernmental revenue*. Hasil penelitian membuktikan bahwa 2 dari 9 variabel independen yang diuji, yaitu variabel pembiayaan utang dan *intergovernmental revenue* berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial.

Intergovernmental revenue atau yang lebih dikenal dengan dana perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Penelitian yang dilakukan Setyaningrum & Syafitri (2012) menunjukkan semakin besar *intergovernemental revenue* mendorong pemerintah daerah meningkatkan pengungkapan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban

pengelolaan keuangannya karrena sumber keuangannya berasal dari pihak eksternal.

Patrick (2007) yang menguji hubungan variabel pembiayaan utang dengan determinasi dalam mengadopsi *Governmental Accounting Standards Boards* (GASB) 34 menemukan adanya pengaruh pembiayaan utang terhadap inovasi. Organisasi dengan level pembiayaan utang yang tinggi akan diminta untuk menerbitkan pengungkapan dan pelaporan keuangan yang sesuai dengan standar yang berlaku umum. Kepatuhan terhadap standar serta pengungkapan yang memadai adalah informasi yang penting bagi kreditur. Dengan informasi tersebut, digunakan kreditur untuk menilai dan mengawasi kemampuan debitur dalam memenuhi kewajibannya.

Semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih besar dalam laporan keuangan pemerintah. Masyarakat akan melakukan penekanan akan dana yang mereka keluarkan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengungkapan informasi keuangan maupun non keuangan. Penelitian Hilmi & Martani (2012) menemukan adanya pengaruh positif jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi.

Tingkat kekayaan suatu daerah dapat dilihat melalui jumlah Pendapatan Asli Daerah yang diterima. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setyaningrum & Syafitri (2012) melakukan penelitian mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap tingkat

pengungkapan Laporan Keuangan Pemda Kabupaten/Kota di Indonesia pada tahun anggaran 2008 dan 2009. Dari 9 variabel yang digunakan, hanya 4 variabel yang berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan, yaitu ukuran legislative, umur administrative pemda, kekayaan pemda, dan *intergovernmental revenue*.

Berdasarkan latar belakang, faktor-faktor yang memengaruhi, dan berdasarkan penelitian terdahulu, judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **"Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pengungkapan Belanja Bantuan Sosial Pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2012 - 2014 (Studi Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi DIY dan Jawa Tengah)"**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan Darmastuti & Setyaningrum (2009) dan Hilmi & Martani (2012).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu dalam penelitian ini menggunakan *checklist* pengungkapan belanja bantuan sosial berdasarkan Bulletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan No. 10 dalam PP No. 24 Tahun 2005. Penelitian pengungkapan belanja bantuan sosial dalam penelitian ini dilakukan pada pemerintah Provinsi DIY dan Jawa Tengah dan mengambil data pada tahun 2012–2014 untuk melihat efektivitas Permendagri No. 32 Tahun 2011 dalam mengurangi kasus penyelewengan terhadap dana bantuan sosial.

B. Batasan Masalah

1. Penelitian ini berfokus pada pengungkapan belanja bantuan sosial sesudah ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2011.
2. Data yang digunakan adalah data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang sudah di audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan data jumlah penduduk yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2012-2014.

C. Rumusan Masalah

1. Apakah pembiayaan utang berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial?
2. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial?
3. Apakah kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial?
4. Apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguji secara empiris apakah pembiayaan utang berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial.
2. Untuk menguji secara empiris apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial.

3. Untuk menguji secara empiris apakah kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial.
4. Untuk menguji secara empiris apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap pengungkapan belanja bantuan sosial.

E. Manfaat Penelitian

1. Bidang Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan, wawasan, dan menjadi *literature review* bagi penelitian-penelitian selanjutnya khususnya di bidang akuntansi sektor publik.

2. Bidang Praktis

   a. Bagi Peneliti

      Bagi peneliti diharapkan dengan penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan.

   b. Bagi Pemerintah

      Bagi pemerintah diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan-kebijakan dan regulasi pemerintahan serta pengawasan dalam menjalankan roda pemerintahan.

   c. Bagi Masyarakat

      Penelitian ini diharapkan dapat mendorong masyarakat untuk lebih mendukung adanya pengungkapan akan laporan keuangan pemerintah dan dapat membantu mengawasi kinerja pemerintahan.