

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Urusan pemerintah sebagian dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Urusan pemerintah yang pada saat sebelum reformasi sebagian besar ditangani oleh pemerintah pusat, maka setelah reformasi sebagian besar urusan pemerintah tersebut dilimpahkan ke daerah. Pengalihan ini juga berdampak pada pengalihan anggaran untuk pemenuhan urusan tersebut dari pusat ke daerah (Hilmi dan Martani, 2012).

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini diikuti dengan reformasi keuangan. Reformasi keuangan dilakukan pada semua tahapan proses keuangan negara dimulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, hingga pertanggungjawaban keuangan dan audit. Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai otonomi daerah di Indonesia telah diatur segala hal mengenai sistem otonomi daerah di Indonesia yang untuk selanjutnya dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah melalui penyusunan

peraturan perundang-undangan (Peraturan Daerah) agar lebih aplikatif sesuai dengan kondisi obyektif daerah masing-masing. Pengertian otonomi daerah tersebut bisa saja mengalami perubahan dan perkembangan sejalan dengan perubahan konsepsi otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia. Penelitian terkait dengan pengungkapan laporan keuangan belum banyak dilakukan pada laporan keuangan pemerintahan dibandingkan perusahaan, disebabkan karena terbatasnya informasi pemerintah yang dapat diakses publik dan sulitnya mengembangkan motif yang mendasari pengungkapan. Penelitian ini menggunakan pengungkapan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan yang bersifat tetap sehingga lebih mengukur ketaatan dibandingkan dengan pengungkapan.

Perhatian terhadap isu transparansi di Indonesia semakin meningkat dalam satu dekade terakhir ini. Salah satu indikatornya ialah dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mengatur seluruh jajaran pejabat publik harus menjadi lebih transparan, bertanggung jawab, dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya. Menurut Mulyana (2006), faktor yang menyebabkan isu transparansi keuangan daerah semakin meningkat ialah krisis ekonomi yang telah memberi kontribusi terhadap erosi substansial kepercayaan publik terhadap pemerintah dalam pengelolaan keuangan. Ditambah lagi desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, telah menyebabkan

perubahan signifikan dalam komposisi pengeluaran anggaran pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian dalam menyusun laporan keuangan daerah, pemerintah daerah berpegangan pada prinsip-prinsip tersebut.

Tujuan penting reformasi akuntansi dan administrasi sektor publik adalah akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah (Badjuri dan Trihapsari, 2004). Selanjutnya Badjuri dan Trihapsari (2004) mengatakan bahwa akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan aparatur pemerintah berjalan dengan baik. Hal tersebut seiring dengan tuntutan masyarakat agar organisasi sektor publik meningkatkan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam menjalankan aktivitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat/daerah.

Bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun anggaran adalah dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Laporan keuangan pemerintah daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005. Tujuan diberlakukannya hal tersebut adalah agar lebih

accountable dan semakin diperlukannya peningkatan kualitas laporan keuangan. Laporan keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah akan digunakan oleh beberapa pihak yang berkepentingan sebagai dasar untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu, informasi yang terdapat di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) harus bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan para pemakai.

Peraturan mengenai PSAP terbit tahun 2005 dan Permendagri sebagai peraturan pelaksana PSAP baru terbit pada tahun 2006. Pemerintah daerah membutuhkan waktu untuk mengaplikasikan sistem akuntansi tersebut. Tidak semua pemerintah daerah memiliki sumber daya manusia yang memadai yang menguasai akuntansi saat peraturan tersebut dikeluarkan. Tetapi dengan berjalannya waktu pemerintah daerah terus memperbaiki kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang dapat terlihat dari meningkatnya tingkat pengungkapan dalam Catatan atas Laporan Keuangan tiap tahun.

Tingkat kekayaan daerah merupakan banyak sedikitnya jumlah kekayaan yang dimiliki daerah. Christiaens (1999) dalam Hilmi dan Martani (2012) berpendapat bahwa kekayaan pemerintah daerah berhubungan positif dengan meningkatnya pengungkapan karena memberikan sinyal dari kualitas kepala daerah, dimana kepala daerah dapat mengambil manfaat dengan meningkatkan kesempatan mereka dipilih kembali dan mengurangi biaya kepentingan. Kekayaan pemerintahan daerah menggambarkan tingkat kemakmuran daerah tersebut. Semakin tinggi angka kekayaan pemerintahan daerah, maka secara ekonomi telah terjadi peningkatan kemakmuran daerah

tersebut (Sinaga dan Prabowo, 2012). Pemerintahan daerah dengan kekayaan yang lebih kecil menunjukkan kinerja pemerintahan daerah yang kurang baik.

Tingkat ketergantungan yang tinggi cenderung meningkatkan tingkat pengungkapan. Pemerintah Pusat memantau apa yang dilakukan Pemda dan tingkat pencapaian kinerja atas alokasi dana umum dan dana khusus dari Pemerintah Pusat (Robbin dan Austin, 1987) dalam (Hilmi dan Martani, 2012). Tingkat ketergantungan merupakan besar kecilnya ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat.

Ukuran Pemda digambarkan dengan seberapa besar aset yang dimiliki oleh Pemda. Besarnya aset yang dimiliki Pemda akan menggambarkan seberapa besar ukuran Pemda tersebut (Laswad et.al, 2005). Total asset merupakan jumlah sumber daya yang dimiliki daerah untuk melakukan kegiatan operasional daerah tersebut. Total asset diperoleh dari besarnya total asset yang terdapat dalam laporan keuangan daerah.

PAD merupakan pendapatan asli daerah, yang menunjukkan kinerja daerah untuk menghasilkan pendapatannya secara mandiri. Pemda yang memiliki PAD tinggi akan menunjukkan kepada para *stakeholdersnya* bahwa Pemda telah menghasilkan kinerja yang tinggi. Kinerja yang tinggi merupakan sinyal dari manajemen publik yang baik (Christiaensens, 1999).

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 167 ayat 1, belanja daerah digunakan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Belanja daerah merupakan besarnya pengeluaran daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan daerah. Mengutip dari Liestiani,

2008 yang dikutip dari Pasal 28 ayat 2 UU No. 33 Tahun 2004, besarnya penduduk mencerminkan besarnya kebutuhan akan penyediaan layanan publik di setiap daerah.

Jumlah penduduk merupakan besarnya jumlah penduduk yang tinggal di wilayah daerah tersebut. Jumlah SKPD merupakan jumlah urusan yang menjadi prioritas pemerintah daerah dalam membangun daerahnya. Jumlah temuan merupakan besar kecilnya jumlah temuan audit yang dilakukan BPK terhadap laporan keuangan daerah. Tingkat penyimpangan merupakan besar kecilnya penyimpangan yang dilakukan pemerintah daerah dalam menyusun laporan keuangan.

Ingram (1984) melakukan penelitian untuk melihat hubungan antara faktor ekonomi dan variasinya dalam praktik akuntansi di pemerintahan di negara bagian di Amerika Serikat. Ingram (1984) menggunakan empat faktor ekonomi dan politik yang digunakan sebagai variabel independen yaitu *coalition of voters, administrative selection process, alternative information source, dan management incentive*. Giroux (2003) struktur governance dalam pemerintah daerah memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan.

Laswad (2005) melakukan penelitian untuk melihat determinan yang mempengaruhi pengungkapan sukarela laporan keuangan di internet oleh pemerintah daerah di New Zealand. Faktor yang diduga mempengaruhi tingkat pengungkapan adalah: (1) Kompetisi politik (2) *Size*, (3) *Leverage*, (4) Kekayaan Pemda, (5) *Press visibility*. (6) Tipe Pemda. Hasil penelitian Laswad et.al. (2005) menunjukkan bahwa *size* dan tingkat kompetisi politik

bukan merupakan faktor yang memiliki asosiasi dengan tingkat *internet financial reporting*.

Liestiani (2008) melakukan penelitian mengenai faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengambil sampel laporan pemerintah kabupaten/kota pada tahun 2006. Hasil penelitian Liestiani (2008) menyimpulkan bahwa: (1) tingkat kekayaan daerah dan kompleksitas daerah mempunyai hubungan positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, (2) tingkat ketergantungan pada Pemerintah Pusat dan jenis Pemda tidak berhubungan secara signifikan, (3) banyaknya temuan pemeriksaan memiliki hubungan positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, (4) tingkat penyimpangan yang didapat dari total temuan pemeriksaan dalam rupiah dibagi dengan total nilai rupiah APBD yang diperiksa mempunyai hubungan negatif dengan tingkat pengungkapan LKPD.

Hilmi dan Martani (2012) melakukan penelitian dengan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi tahun 2006-2009. Berdasarkan pengujian dan analisis dalam penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dan Martani (2012) ini, tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi masih rendah. Tetapi tren tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi terus meningkat dari tahun 2006 hingga tahun 2009.

Kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi memiliki

kekayaan yang lebih besar yang dapat digunakan untuk melakukan pengungkapan yang lebih besar. Variabel tingkat ketergantungan dan total aset tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi.

Dalam kategori kompleksitas pemerintahan, jumlah penduduk berpengaruh positif. Semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih besar dalam laporan keuangan Pemda. Sedangkan jumlah SKPD tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Dalam kategori Hasil Pemeriksaan BPK, tingkat penyimpangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan. Semakin besar tingkat penyimpangan yang ditemukan oleh BPK maka semakin besar tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilakukan. Hal ini dikarenakan BPK mendorong pemerintah provinsi untuk mengungkapkan lebih besar berdasarkan hasil audit BPK tersebut. Sedangkan jumlah temuan hasil pemeriksaan BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dan Martani (2012), penelitian ini mencoba melihat tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten / Kota di wilayah Provinsi D.I.Yogyakarta. Data yang digunakan enam tahun dari 2008 hingga tahun 2013, sehingga pengolahan data menggunakan uji F dan uji T.

Penggunaan data enam tahun memungkinkan untuk melihat tren perkembangan pengungkapan. Ada dua variabel baru yang ditambahkan dalam penelitian ini yakni Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Daerah. Tingkat pengungkapan tersebut kemudian dianalisis untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan. Penelitian ini bertujuan untuk menguji kembali penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Hilmi dan Martani (2012) dan juga untuk memberikan pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang nantinya dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan pemerintah di masa depan.

Penelitian ini menggunakan lokasi yang berbeda dari penelitian sebelumnya. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan SAP lama tahun 2005, penelitian ini menggunakan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang baru tahun 2010 untuk melihat perkembangan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah dalam basis akrual.

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP TINGKAT PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH KABUPATEN / KOTA DI PROVINSI D.I YOGYAKARTA”.

B. Batasan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Yogyakarta yang meliputi faktor tingkat kekayaan daerah, ketergantungan, total aset, rasio PAD, belanja daerah, jumlah penduduk, jumlah SKPD, jumlah temuan dan tingkat penyimpangan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah tingkat kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
2. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
3. Apakah total aset berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan?
4. Apakah rasio PAD berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
5. Apakah belanja daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
6. Apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
7. Apakah jumlah SKPD berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?

8. Apakah jumlah temuan berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan?
9. Apakah tingkat penyimpangan berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh tingkat kekayaan daerah terhadap tingkat pengungkapan.
2. Mengetahui pengaruh tingkat ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan.
3. Mengetahui pengaruh total aset terhadap tingkat pengungkapan.
4. Mengetahui pengaruh rasio PAD terhadap tingkat pengungkapan.
5. Mengetahui pengaruh belanja daerah terhadap tingkat pengungkapan.
6. Mengetahui pengaruh jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan.
7. Mengetahui pengaruh jumlah SKPD terhadap tingkat pengungkapan.
8. Mengetahui pengaruh jumlah temuan terhadap tingkat pengungkapan.
9. Mengetahui pengaruh tingkat penyimpangan terhadap tingkat pengungkapan.

E. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Hasil penelitian dapat menambah wawasan dan pengetahuan terutama tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Praktis

Hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan keuangan daerah.