

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang otonomi daerah yang didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, seperti saat ini, salah satu aspek yang harus diperhatikan dengan seksama adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dengan adanya reformasi atau pembaharuan di dalam sistem pertanggungjawaban keuangan daerah, sistem lama yang selama ini digunakan oleh pemerintah daerah baik pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yaitu Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang diterapkan sejak 1981 sudah tidak dapat lagi mendukung kebutuhan pemerintah daerah untuk menghasilkan laporan keuangan dalam bentuk neraca dan laporan arus kas sesuai PP No. 105 tahun 2000 pasal 38. Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan tersebut diperlukan suatu sistem akuntansi keuangan daerah yang didasarkan atas standar akuntansi pemerintahan.

Pemerintah melalui presiden telah menetapkan Keputusan Presiden No. 84 tahun 2004 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP), sebagaimana diubah dengan Keputusan

Presiden No. 2 tahun 2005. Keputusan inilah yang kemudian dijadikan dasar ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 tahun 2005 yang mengatur tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Akan tetapi mulai tahun 2010, PP No. 24 tahun 2005 berganti menjadi PP No. 71 tahun 2010 yang berisi pedoman penyusunan laporan keuangan pemerintahan pusat/daerah dan merupakan standar bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi akuntansi di pemerintahan. Pada kenyataannya PP No. 71 tahun 2010 tersebut belum diterapkan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintahan pusat/daerah, maka PP No. 24 tahun 2005 masih diperbolehkan sebagai pedoman dan syarat penyusunan laporan keuangan pemerintahan pusat/daerah. Standar Akuntansi Pemerintahan menurut peraturan pemerintah ini adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan informasi yang dihasilkan oleh proses akuntansi keuangan daerah. Akuntansi keuangan daerah adalah suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi dari suatu daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka mengambil keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal pemerintah daerah (Halim, 2007:42). Laporan keuangan pemerintahan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi

entitas pelaporan dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut kerangka konseptual akuntansi pemerintahan PP No. 71 tahun 2010, laporan keuangan pemerintahan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan.

Untuk pencapaian efisiensi dan sebagai sarana akuntabilitas publik, pengungkapan laporan keuangan menjadi faktor yang signifikan. Pengungkapan laporan keuangan dapat dilakukan dalam bentuk penjelasan mengenai kebijakan akuntansi yang ditempuh, kontinjensi, metode persediaan, dan jumlah saham yang beredar dan ukuran alternatif, misalnya pos-pos yang dicatat dalam *historical cost*.

Dalam kualitas informasi keuangan terdapat dua jenis pengungkapan (*disclosure*) yang diterbitkan oleh setiap daerah. Pengungkapan tersebut adalah pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). Pengungkapan wajib adalah pengungkapan yang diharuskan oleh peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) merupakan informasi yang tidak diwajibkan oleh suatu peraturan yang berlaku, tetapi diungkapkan oleh entitas karena dianggap relevan dengan kebutuhan pemakai (Ghozali dan Chariri, 2007:247).

Penelitian yang menguji faktor-faktor yang menentukan pelaporan keuangan telah banyak dilakukan, namun umumnya

penelitian tersebut dilakukan di sektor swasta. Penelitian yang dilakukan Laswad, dkk (2005) menyatakan bahwa faktor-faktor yang menentukan sejumlah pengungkapan di sektor publik belum banyak diteliti. Pernyataan senada juga diungkapkan Styles dan Tennyson (2007) dalam Sinaga (2011) bahwa hanya ada sedikit penelitian tentang institusi pemerintahan. Hal yang mirip juga terjadi di Indonesia. Penelitian tentang pengungkapan di sektor publik Indonesia terbilang relatif sedikit disebabkan karena terbatasnya informasi pemerintah yang dapat diakses publik dan sulitnya mengembangkan motif yang mendasari pengungkapan. Beberapa diantaranya ialah penelitian yang dilakukan oleh Martani dan Liestiani (2010) melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota untuk tahun anggaran 2006-2009. Variabel independen yang digunakan oleh Martani dan Liestiani (2010) dibagi menjadi tiga kelompok yaitu insentif pemerintah daerah, hasil pemeriksaan, dan karakteristik daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kekayaan daerah, kompleksitas pemerintah, jumlah temuan, dan tingkat penyimpangan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengungkapan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan tingkat ketergantungan dan karakteristik daerah tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengungkapan pemerintah kabupaten/kota.

Suhardjanto dan Lesmana (2010) yang meneliti pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan

wajib di Indonesia. Hasil pengujiannya menunjukkan bahwa dua variabel karakteristik pemerintah daerah secara positif mempengaruhi tingkat kepatuhan pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, yaitu Umur Pemerintah Daerah dan Kemandirian Keuangan Daerah. Ukuran pemerintah daerah, kewajiban, pendapatan transfer, dan jumlah satuan kerja perangkat daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib LKPD.

Hilmi dan Martani (2012) meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi tahun 2006-2009. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa variabel kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Variabel tingkat ketergantungan dan total aset tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Dalam kategori kompleksitas pemerintahan, jumlah penduduk berpengaruh positif, 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, sedangkan jumlah temuan hasil pemeriksaan BPK tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini bertujuan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah

daerah. Objek yang diteliti adalah pemerintah daerah kota/kabupaten di Provinsi Jawa Timur. Provinsi Jawa Timur yang terbagi atas 9 kota dan 29 kabupaten, dipilih sebagai objek dalam penelitian ini karena memiliki jumlah penduduk terbanyak kedua di Indonesia (Badan Pusat Statistik, 2012). Jumlah penduduk mencerminkan kompleksitas pemerintahan. Kompleksitas ini tidak menghambat tingkat pengungkapan tetapi bahkan meningkatkan tingkat pengungkapan. Hal ini dikarenakan semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih luas dalam laporan keuangan pemerintah. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya kepada masyarakat dan mengungkapkan informasi yang lebih luas dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

Variabel independen yang digunakan dalam penelitian, yaitu ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemandirian keuangan daerah, *leverage*, dan likuiditas. Ukuran (*size*) pemerintahan daerah dapat diukur dari berbagai aspek, yaitu dari total aset, jumlah penduduk, jumlah SKPD, total pendapatan, tingkat produktifitas, dan kekayaan yang dimiliki pemerintah daerah tersebut. Proksi untuk variabel ukuran (*size*) pemerintahan daerah pada penelitian ini menggunakan total aset karena aset menunjukkan manfaat ekonomik masa datang yang cukup pasti yang diperoleh atau dikuasai/dikendalikan oleh suatu entitas sebagai akibat transaksi atau kejadian masa lalu (Suwardjono, 2010:252).

Kemandirian keuangan daerah menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman (Halim, 2007:232).

Leverage mengacu pada jumlah pendanaan utang dalam struktur modal suatu entitas (Subramanyam dan Wild, 2010:265). Dalam konteks pemerintahan, kewajiban muncul anatara lain karena penggunaan sumber pembiayaan pinjaman dari masyarakat, lembaga keuangan, entitas pemerintah lain, atau lembaga internasional (Kerangka Konseptual PSAP No. 69), sedangkan likuiditas mengacu pada kemampuan entitas untuk memenuhi kewajiban jangka pendeknya (Subramanyam dan Wild, 2010:241).

Penelitian mengenai pengungkapan laporan keuangan pada sektor publik di Indonesia masih sedikit (Mandasari, 2009), sehingga peneliti tertarik untuk menginvestigasi dan meneliti seberapa besar tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur, serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang meliputi ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemandirian keuangan daerah, *leverage*, dan likuiditas.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah yang dapat disajikan dalam penelitian ini adalah:

Apakah ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemandirian keuangan daerah, *leverage*, dan likuiditas mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dalam penelitian untuk dicapai adalah:

Untuk menguji dan menganalisis pengaruh ukuran (*size*) pemerintah daerah, kemandirian keuangan daerah, *leverage*, dan likuiditas terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini antara lain:

1.4.1. Manfaat Akademik

- a. Sebagai bahan acuan bagi penulisan maupun pembuatan penelitian sejenis atau dengan menggunakan variabel-variabel yang ada di dalam penelitian ini sehingga memudahkan penulisan penelitian di masa yang akan datang.

- b. Dapat memberikan kontribusi teori dalam lingkup akuntansi sektor publik mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pada pemerintahan.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan pertimbangan pemerintahan daerah dalam mengambil kebijakan melakukan pelaporan keuangan dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 32 bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban APBN/APBD disusun dan disajikan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP.

- b. Bagi Pemakai Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Khususnya investor, penelitian ini berguna untuk memberikan suatu masukan yang bermanfaat dalam pengambilan keputusan dalam berinvestasi karena penelitian ini menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah.

c. Bagi Masyarakat atau Pihak Lain

Dapat menambah wawasan dan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah khususnya di Provinsi Jawa Timur.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika pembahasan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini berisi dasar pemikiran yang melatarbelakangi penelitian ini yang digunakan peneliti untuk perumusan masalah. Selain itu berisi juga tujuan dan kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini serta sistematika pembahasan yang memberikan gambaran umum laporan penelitian ini.

BAB 2: TINJAUAN LITERATUR

Bab ini berisi telaah literatur yang berhubungan dengan topik penelitian yang didasari teori dan bukti empiris dari penelitian sebelumnya yang digunakan untuk membangun hipotesis penelitian.

BAB 3: METODE PENELITIAN

Bab ini berisi metode penelitian yang meliputi desain penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, jenis dan sumber data, alat dan metode pengumpulan data, populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel serta teknik analisis data.

BAB 4: ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan deskripsi dan analisis data, serta pengujian hipotesis dan pembahasan.

BAB 5: SIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN

Bab ini berisi tentang simpulan, keterbatasan dan saran untuk penelitian selanjutnya.