

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan perwujudan dari kebutuhan hak-hak publik dan peningkatan pelayanan publik. Tata kelola ini dikenal dengan nama *Good Public Government* (GPG) yaitu aturan yang dibuat untuk mengatur perilaku yang berhubungan dengan para penyelenggara dan pengelolaan kewenangan negara agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Sejak adanya reformasi pada tahun 1998, pemerintah pusat menetapkan pendelegasian sebagian kewenangan yang dimilikinya kepada daerah untuk mengelola keuangan dan dapat melakukan pembiayaan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah menjadi acuan bagi pendelegasian kewenangan tersebut. Transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) menjadi tuntutan masyarakat agar informasi yang disajikan dapat dipertanggungjawabkan, mudah diakses, dan mudah dipahami.

Pada Undang-undang No. 17 tahun 2003 mengenai keuangan negara tercantum bahwa bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBD/ APBN harus disampaikan oleh walikota, bupati, gubernur, dan presiden dalam bentuk Catatan atas Laporan Keuangan, Laporan Arus kas, Neraca, dan Laporan Realisasi APBD/APBN. Tujuan umum dari pelaporan itu tercantum dalam Standar

Akuntansi Pemerintah No. 1 tahun 2010 yaitu menyajikan informasi untuk membantu para pengguna dalam mengambil keputusan yang tepat. Semua informasi yang disajikan dimaksudkan supaya terhindar dari kesalahpahaman ketika membaca laporan sehingga pengungkapan laporan keuangan tidak hanya sebagai tuntutan peraturan yang berlaku, tetapi juga harus dapat dipahami sehingga memudahkan pengguna laporan keuangan (Setyowati, 2016).

Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah teori *Stewardship*. Teori *Stewardship* sendiri yaitu menggambarkan situasi dimana para manajer tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu seperti materi dan uang, tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi (Raharjo (2007) dalam Khasanah (2014). Teori *Stewardship* menggambarkan hubungan antara steward dengan *stakeholder*, yang mana dalam hal ini yang sebagai *steward* adalah pemerintah daerah sedangkan masyarakat dan kreditur adalah *stakeholder*-nya. Sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan mandat dari masyarakat dan untuk masyarakat.

Menurut Ghaniyyu dan Mahmud (2015), dalam lingkungan pemerintahan, sejumlah pemerintah daerah tidak melakukan pengungkapan wajib. Sejumlah fenomena yang dapat diamati pada 2 tahun terakhir di Provinsi Jawa Tengah adalah telah terjadi peningkatan pada pengelolaan keuangan daerah. Laporan BPK menyebutkan jika pada tahun 2016 terdapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebanyak 31 entitas pemerintah daerah sedangkan pada tahun 2015 hanya sebanyak 21 entitas pemerintah saja (Sumber: IHPS BPK Semester 2, 2017). Walaupun terjadi peningkatan, dengan masih adanya entitas pemerintah di Jawa

Tengah yang menerima opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) di tahun 2016 sebanyak 5 entitas dan di tahun 2015 sebanyak 15 entitas, maka diperlukan adanya pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan lebih komprehensif agar dihasilkan laporan yang lebih mempunyai kredibilitas dan akuntabilitas tinggi. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pengungkapan wajib LKPD adalah *intergovernmental revenue*, dan differensiasi fungsional.

Intergovernmental revenue adalah dana transfer yang akan digunakan oleh daerah-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah tersebut dalam rangka pelaksanaan desentralisasi serta bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (Retnowati 2016). Adanya era desentralisasi, pengawasan keuangan terhadap pemerintah daerah harus lebih efektif dilakukan oleh pemerintah pusat agar tercipta suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabel. Pengawasan yang dilakukan Pemerintah Pusat dengan membentuk Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang melaksanakan fungsi pengawasan keuangan internal dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang melakukan fungsi pengawasan eksternal (Cahyat, 2004 dalam Setyaningrum dan Syafitri, 2012). Semakin besar *intergovernmental revenue* mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan pengungkapan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangannya karena sumber keuangannya berasal dari pihak eksternal.

Diferensiasi fungsional menunjukkan sejauh mana sebuah organisasi dibagi menjadi departemen fungsional. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan salah satu pembentukan pembagian fungsi-fungsi di dalam suatu

instansi dalam pemerintahan. SKPD sebagai pelaksana fungsi eksekutif harus berkoordinasi agar pemerintahan berjalan dengan baik sesuai dengan rencana yang sudah dibuat sebelumnya. Dalam struktur pemerintahan Indonesia, pembagian departemen fungsional direpresentasikan dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD). SKPD merupakan entitas akuntansi yang wajib melakukan pencatatan atas transaksi-transaksi yang terjadi di lingkungan Pemda. Semakin banyak jumlah SKPD yang dimiliki berarti semakin kompleks pemerintahan tersebut, sehingga semakin luas tingkat pengungkapan yang harus dilakukan (Hilmi 2011 dalam Setyanigrum dan Syafitri, 2012).

Penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan wajib LKPD sudah banyak dilakukan. Namun, hasil penelitian tersebut yang tidak konsisten pada hasil penelitian sebelumnya menjadi *Research Gap*. Penelitian Ghaniyyu dan Mahmud (2015) serta Setyaningrum dan Syafitri (2012) memberikan kesimpulan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Penelitian April (2016) memberikan kesimpulan bahwa *intergovernmental revenue* berpengaruh tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Penelitian Priharjanto dan Wardani (2017) memberikan kesimpulan bahwa diferensiasi fungsional yang diproksikan dengan jumlah SKPD berpengaruh positif tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) memberikan kesimpulan bahwa diferensiasi fungsional berpengaruh tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Sedangkan penelitian Girsang (2015) memberikan

kesimpulan bahwa diferensiasi fungsional pemerintah daerah berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD

Hasil-hasil pada penelitian terdahulu yang tidak konsisten memotivasi penelitian ini kembali dilakukan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan wajib LKPD. Penelitian ini menindaklanjuti penelitian Ghaniyyu dan Mahmud (2015). Namun, penelitian ini memiliki sejumlah perbedaan dengan penelitian Ghaniyyu dan Mahmud (2015) yaitu: (1) variabel diferensiasi fungsional yang diambil dari penelitian Girsang (2015). Diferensiasi fungsional diduga dapat mempengaruhi pengungkapan wajib LKPD karena banyaknya jumlah SKPD yang dimiliki dapat menentukan kompleks tidaknya suatu pemerintahan yang dapat berdampak padaluasnya tingkat pengungkapan yang harus dilakukan. (2) Tahun pengamatannya, penelitian ini menggunakan tahun 2014-2016 sedangkan penelitian Ghaniyyu dan Mahmud (2015) menggunakan tahun 2013. (3) Pada daerah yang dijadikan sebagai obyek pengamatan penelitian ini hanya di provinsi Jawa Tengah sedangkan penelitian Ghaniyyu dan Mahmud (2015) menggunakan kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

1.2. Rumusan Masalah

Pendelegasian kewenangan yang diatur dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah berupa

intergovernmental revenue, dan diferensiasi fungsional. Berdasarkan dari latar belakang masalah, maka peneliti membuat rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah?
2. Bagaimana pengaruh diferensiasi fungsional terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan memperoleh bukti empiris pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah.
2. Untuk menganalisis dan memperoleh bukti empiris pengaruh diferensiasi fungsional terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian iniyang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi wacana terhadap ilmu ekonomi dalam bidang akuntansi khususnya pada sektor pemerintahan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan wajib LKPD dan menjadi acuan bagi penelitian berikutnya

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Pemda, diharapkan dapat menjadi masukan yang berkontribusi untuk meningkatkan tingkat pengungkapan wajib LKPD agar dapat menambah kepercayaan publik terhadap pemerintahan daerah terkait
- b) Bagi investor, diharapkan dapat menjadi alat yang berguna untuk menilai, memahami dan menerima laporan pengungkapan wajib LKPD melalui sikap yang dilakukan para investor.