

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pemerintah daerah sebagai unit yang berwenang menjalankan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dituntut dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan melalui laporan pertanggungjawaban yaitu laporan keuangan pemerintah daerah. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa kepala pemerintahan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berupa laporan keuangan.

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Tahun 2010, menjelaskan bahwa laporan keuangan bertujuan untuk menyajikan informasi mengenai keuangan yang berguna oleh pengguna laporan sebagai dasar pengambilan keputusan. Untuk meminimalisir adanya kesalahpahaman dalam menafsirkan isi laporan keuangan, penting bagi pemerintah daerah untuk mengungkapkan seluruh informasi yang ada sehingga akan memudahkan pengguna laporan keuangan dalam memahami isi dan angka yang ada di dalamnya. Dengan demikian, mempertegas bahwa penyajian laporan keuangan bukan semata-mata untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku saja, melainkan tanggungjawab untuk melakukan pengungkapan atas informasi yang sesungguhnya.

Penyediaan informasi yang terbuka dan jujur dalam laporan keuangan merupakan bentuk transparansi kepada masyarakat. Di dalam kebijakan *governance*, transparansi mengandung arti tersedianya informasi dan pengungkapan yang memadai serta mudahnya akses oleh pengguna laporan keuangan. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan dapat memberikan informasi serta pengungkapan yang memadai sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas keuangan publik.

Hasil laporan keuangan pemerintah daerah yang disajikan harus berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yaitu Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 71 Tahun 2010, yang kemudian diaudit oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat. Penyajian laporan keuangan harus memuat pengungkapan yang memadai sebagai salah satu syarat diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan rata-rata tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah masih tergolong rendah, 59.99% (Khasanah dan Rahardjo, 2014), 56.41% (Girsang dan Yuyyeta, 2015), serta 58.46% (Tiara Pandansari, 2016) dengan sampel pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah belum memuat pengungkapan yang memadai, padahal sebagian besar laporan keuangan pemerintah daerah yang menjadi sampel dalam penelitian tersebut memperoleh opini WTP. Data menunjukkan peningkatan opini WTP pada laporan keuangan pemerintah daerah Kab/Kota di Provinsi Jawa Tengah paling signifikan

terjadi pada tahun 2015-2017, namun hingga saat ini tidak ada penelitian yang mengukur tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah untuk kedua tahun tersebut (IHPS, 2016).

Candra dan Handayani (2015), menemukan tingkat ketergantungan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Semakin besar dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat tidak mendorong pemerintah daerah dalam mengungkapkan laporan keuangannya. Hubungannya dengan keagenan pada pemerintahan di Indonesia, rakyat sebagai principal dan pemerintah daerah sebagai agen. Pemerintah dapat membuat kebijakan yang hanya mementingkan kebutuhannya sendiri dan mengesampingkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Pandansari (2016), berpendapat tingkat ketergantungan berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan semakin besar Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan pemerintah pusat akan memotivasi pemerintah daerah dalam mengungkapkan informasi dalam laporan keuangannya. Pemerintah daerah bertanggung jawab dalam melakukan transparansi atas dana alokasi yang diberikan dalam membiayai belanja operasionalnya. Oleh karena itu, pengungkapan yang memadai dianggap sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam hal penggunaan anggaran yang diberikan pemerintah pusat.

Hasil penelitian dari Setyowati (2016) menemukan bahwa tingkat ketergantungan tidak berpengaruh pada tingkat pengungkapan laporan keuangan

pemerintah daerah. Dalam era desentralisasi, pemerintah pusat dan daerah tidak ada hubungan yang erat sehingga tidak ada pengawasan khusus mengenai pelaporan keuangan. Penetapan jumlah dana alokasi yang tidak didasarkan pada kualitas pengungkapan tidak mendorong pemerintah daerah dalam mengungkapkan informasi di dalam laporan keuangannya. Insentif atas pelaporan keuangan diberikan sejak tahun 2010, namun lebih ditujukan pada pencapaian opini atas laporan keuangan dibandingkan kualitas pengungkapan.

Salah satu upaya menilai tingkat pengungkapan adalah tingkat ketergantungan. Tingkat ketergantungan (*intergovernmental revenue*) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari pemerintah pusat yang bertujuan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintah daerah yang bersangkutan. Besarnya dana alokasi yang diterima menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi untuk membiayai program-program yang dilakukan pemerintah daerah. Pemerintah pusat sebagai pemberi sumber daya modal memiliki kewenangan dalam memantau program-program yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah. Konsekuensinya, pemerintah daerah akan bertanggungjawab dalam mengungkapkan informasi yang memadai di dalam laporan keuangannya. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat ketergantungan maka semakin tinggi pula tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Pandansari, 2016).

Dalam penelitian ini menggunakan tingkat ketergantungan sebagai variabel independen dengan alasan, tingkat ketergantungan mencerminkan kondisi perekonomian suatu pemerintahan melalui laporan keuangan pemerintah daerah.

Pada dasarnya, sebagian besar kegiatan operasional dibiayai dari dana alokasi yang bersumber dari pemerintah pusat setiap tahunnya, sebagai dana pembangunan yang bertujuan sebagai pemerataan keuangan antar daerah guna mencukupi kebutuhan daerah dalam rangka otonomi daerah. Sehingga penyajian laporan keuangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan diharapkan menjadi bukti pertanggungjawaban kepada para *stakeholder*.

Penelitian yang sekarang dilakukan, berbeda dengan penelitian sebelumnya. Peneliti lebih menekankan tingkat ketergantungan pada *stakeholder theory*, dimana keberadaan suatu entitas sangat dipengaruhi oleh para *stakeholder* organisasi tersebut sebagai wujud pertanggungjawaban. Dalam lingkup pemerintahan, pemerintah pusat berwenang untuk mengawasi program-program yang telah dirumuskan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan pencapaian kinerja atas pengelolaan dana alokasi yang diberikan pemerintah pusat. Dari penjelasan diatas, hasil yang diharapkan dalam penelitian ini nantinya akan berpengaruh positif, dikarenakan pemerintah daerah bertanggung jawab untuk melakukan pengungkapan yang memadai atas seluruh informasi yang ada guna memenuhi kepentingan para *stakeholder*.

Peneliti menggunakan sampel laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah dengan alasan masih minimnya penelitian mengenai pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang berfokus pada lingkup pemerintahan. Data juga menunjukkan bahwa terjadi peningkatan opini Badan Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun 2015-2016 (IHPS, 2016). Namun hingga saat ini, belum ada

penelitian yang mengukur tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah untuk kedua tahun tersebut. Selain itu, dalam penelitian ini menambahkan variabel pendapatan asli daerah sebagai variabel kontrol, dikarenakan pendapatan asli daerah adalah penerimaan sumber-sumber di dalam wilayah yang diperoleh melalui pendapatan pajak, retribusi, dan pengelolaan sumber daya alam lainnya. Dalam hal ini, besarnya pendapatan asli daerah yang diperoleh pemerintah daerah akan mengontrol besarnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap dana alokasi umum yang diberikan oleh pemerintah pusat. Hal ini didukung oleh penelitian dari Hendriyani dan Tahar (2015), yang menunjukkan pendapatan asli daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian dan fenomena yang telah dijelaskan dalam paragraf diatas, dimana data menunjukkan peningkatan opini audit BPK yang signifikan terjadi pada tahun 2015-2016. Maka peneliti tertarik untuk menganalisis lebih dalam mengenai pengaruh tingkat ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah dengan menggunakan data tahun 2015-2017.

1.2 Rumusan Masalah

Kualitas dan manfaat laporan keuangan tercermin dari kesesuaian format penyusunan yang sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku. Hal ini berarti,

laporan keuangan pemerintah daerah yang disajikan harus berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), guna memenuhi kriteria akuntabilitas dan transparansi bagi pengguna laporan keuangan.

Beberapa penelitian mengenai tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah menunjukkan presentase yang masih rendah, 59.99% (Khasanah dan Rahardjo, 2014), 56.41% (Girsang dan Yuyyeta, 2015), serta 58.46% (Tiara Pandansari, 2016) dengan sampel pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Dengan hasil tersebut, peneliti tertarik mengetahui besarnya tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2015-2017. Peneliti menggunakan variabel independen tingkat ketergantungan, alasan pemilihan variabel tersebut karena masih tidak knnsistennya hasil dari beberapa penelitian terdahulu.

Berdasarkan uraian permasalahan penelitian terdahulu, maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh tingkat ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Mendasarkan pada rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh tingkat ketergantungan pada tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Bagi pengembangan teori dan pengetahuan dibidang akuntansi, terutama akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.
 - b. Sebagai bahan dan sumber referensi untuk penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Daerah

Menjadi evaluasi bagi pemerintah daerah untuk mengetahui tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang dilaporkan dan guna melakukan perbaikan untuk periode selanjutnya sesuai Standar Akuntansi Pemerintah yang berlaku.
 - b. Bagi Masyarakat

Menjadi sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.