

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Hilmi (2012) 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. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini diikuti dengan reformasi keuangan. Adanya reformasi atau pembaharuan di dalam sistem pertanggungjawaban keuangan daerah, sistem lama yang selama ini digunakan oleh Pemda baik pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yaitu Manual Administrasi Keuangan Daerah (MAKUDA) yang diterapkan sejak 1981 sudah tidak dapat lagi mendukung kebutuhan Pemda untuk menghasilkan laporan keuangan dalam bentuk neraca dan laporan arus kas sesuai PP 105/2000 pasal 38.

Menurut Waliyyani (2015) Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah merubah iklim pelaksanaan pemerintah daerah. Reformasi keuangan dilakukan pada semua tahapan proses keuangan negara dimulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan penganggaran, hingga pertanggungjawaban keuangan

dan audit. Menurut Heriningsih (2013) Reformasi keuangan dalam organisasi sektor publik terutama di pemerintahan, telah ditetapkan sejak awal tahun 2000an yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005 tentang standar akuntansi pemerintah (SAP) kas menuju akrual. Kemudian pada tahun 2010 diterbitkan PPNo.71 tahun 2010 tentang Standar akuntansi pemerintah berbasis full akrual.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori *stewardship*, yang menggambarkan situasi dimana para manajer tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Menurut Waliyyani (2015) bahwa teori ini, pemerintah merupakan *steward* yang melayani *stakeholders* yang ada, yaitu masyarakat maupun kreditur. Masyarakat maupun kreditur memerlukan informasi keuangan agar dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Menurut Sukhemi (2011) dengan cara ini, publik akan mampu mengukur kinerja dari anggaran daerah. Informasi keuangan merupakan salah satu masukan yang diharapkan dapat memberikan manfaat dalam pengambilan keputusan. Informasi keuangan tersebut berguna antara lain sebagai pengukur kinerja manajer, alat penilai kinerja perusahaan, alat bantu pengambilan keputusan operasional-taktis-strategik manajerial, alat prediksi kinerja ekonomis di masa depan dan lain-lain.

Laporan keuangan merupakan hasil dari proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk berkomunikasi antara data keuangan atau aktivitas suatu perusahaan dengan pihak yang berkepentingan dengan data atau aktivitas perubahan tersebut. Penyusunan laporan keuangan yang berpedoman pada standar

akuntansi keuangan sesungguhnya adalah dalam rangka peningkatan kualitas laporan keuangan, sehingga laporan keuangan dimaksud dapat meningkatkan kredibilitasnya dan pada gilirannya akan dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintahan daerah. Dalam pencapaian efisiensi dan sebagai sarana akuntabilitas publik, pengungkapan laporan keuangan menjadi faktor yang signifikan, maka dari itu Pemerintah wajib melaksanakan pengungkapan laporan keuangannya sesuai dengan standar yang berlaku. Laporan keuangan dapat diungkapkan dalam bentuk penjelasan mengenai kebijakan akuntansi yang ditempuh kontijensi, metode persediaan, jumlah saham yang beredar dan ukuran alternatif, seperti pos-pos yang dicatat berdasar *historical cost*. Dalam kualitas informasi keuangan terdapat dua jenis pengungkapan (*disclosure*) yang diterbitkan oleh perusahaan. Pengungkapan tersebut adalah pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) merupakan pengungkapan yang diwajibkan peraturan pemerintah dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) merupakan pengungkapan yang tidak diwajibkan peraturan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah LKPD tahun anggaran 2011 sampai 2013. Penelitian ini akan menguji secara komprehensif karakteristik Pemda yang diduga memengaruhi tingkat pengungkapan wajib LKPD, yang pada penelitian sebelumnya diteliti secara terpisah. Karakteristik Pemda yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari ukuran Pemda, ukuran legislatif, umur administratif Pemda, kekayaan Pemda, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, dan rasio kemandirian keuangan daerah dan lingkungan eksternal yang terdiri dari *intergovernmental revenue*.

Penelitian yang sudah menganalisis tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kelengkapan laporan keuangan daerah menurut Waliyyani (2015) menyatakan ukuran perusahaan dan temuan audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah secara signifikan. Peneliti menyatakan tingkat ketergantungan, total aset dan jumlah temuan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.

Patrick (2007) menemukan bahwa ukuran, kesempatan berinovasi, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, ketersediaan *slackresources*, dan pembiayaan utang merupakan karakteristik yang memiliki asosiasi positif terhadap penerapan inovasi administrasi GASB 34, sedangkan *intergovernmental revenue* memiliki asosiasi negatif. Sedangkan menurut Liestiani (2008) menemukan bahwa kekayaan, kompleksitas pemerintahan, dan jumlah temuan audit memengaruhi tingkat pengungkapan LKPD, sedangkan Lesmana (2010) menemukan bahwa umur Pemerintah daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD. Hasil berbeda terdapat pada penelitian Suhardjanto et al. (2010) dengan menggunakan modifikasi model Patrick (2007) yang menemukan bahwa dana perimbangan dan latar belakang bupati merupakan prediktor yang signifikan terhadap kepatuhan pengungkapan SAP yang wajib.

Menurut Setyaningrum (2012) variabel ukuran perusahaan dan kekayaan pemerintah daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah. Peneliti Heriningsih (2013)

menyatakan bahwa total aset dan tingkat ketergantungan tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah. Peneliti Amiruddin (2009) beranggapan bahwa variabel tingkat kekayaan daerah, tingkat ketergantungan, total aset dan jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Penelitian tentang kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya merupakan hal yang penting dilakukan karena akan memberikan gambaran tentang sifat perbedaan tingkat kepatuhan pengungkapan wajib dan faktor-faktor yang mempengaruhinya serta memberikan petunjuk tentang kondisi pemerintah pada suatu masa laporan.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu, terdapat hasil yang tidak konsisten, sehingga penelitian ini perlu untuk diteliti kembali. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Dyah Setyaningrum (2012) yang telah meneliti tentang analisis pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Dyah (2012) adalah pada objek penelitian Pemda Kabupaten/Kota di Jawa Tengah untuk tahun anggaran 2010 – 2014, alasan digunakannya objek penelitian di Jawa Tengah adalah karena di Jawa Tengah merupakan provinsi yang mempunyai jumlah Kabupaten/Kota terbanyak kedua di Indonesia.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
2. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
3. Apakah umur administrasi berpengaruh pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
4. Apakah kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
5. Apakah diferensiasi fungsional pemerintah daerah berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
6. Apakah spesialisasi pekerjaan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
7. Apakah rasio kemandirian keuangan daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?
8. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan diatas adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris:

1. Pengaruh ukuran pemerintah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.
2. Pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.
3. Pengaruh umur administrasi pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.
4. Pengaruh kekayaan pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.
5. Pengaruh diferensiasi fungsional pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.
6. Pengaruh spesialisasi pekerjaan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah
7. Pengaruh rasio kemandirian keuangan daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah
8. Pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

1. Sebagai sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengetahuan mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat kelengkapan laporan keuangan pemerintah.
2. Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan referensi penelitian selanjutnya yang sejenis.

b. Manfaat Praktis

1. Mendeskripsi tentang Pengaruh karakteristik Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan, dimana bukti empiris tersebut dapat dijadikan tambahan wawasan dalam penelitian berikutnya.
2. Diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah daerah agar memperbaiki tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah sehingga dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya demi terwujudnya pemerintahan yang bersih.
3. Bagi peneliti berikutnya, sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melaksanakan penelitian lebih lanjut mengenai topik ini.