

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sektor publik dapat diartikan sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik (Susbiyani, 2014). Masyarakat menginginkan adanya akuntabilitas dan transparansi kepada publik dari lembaga-lembaga bagian sektor publik, yang dapat memberikan adanya tata kelola (*good governance*) yang baik dari urusan sektor publik (Khasanah, 2014). Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik (Mardiasmo, 2002).

Hal ini menjadikan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang merupakan organisasi sektor publik dituntut untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan pemerintah daerah. Sehingga pemerintah memperoleh pengakuan terhadap kinerja yang telah dilakukan dari masyarakat.

Setyaningrum dan Syafitri (2012) juga menjelaskan bahwa salah satu upaya konkrit yang dilakukan adalah dengan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), yang disajikan menjadi suatu informasi yang mudah dipahami, diakses dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Pengungkapan dalam laporan keuangan terdiri dari pengungkapan wajib

(*mandatory disclosure*) yaitu pengungkapan informasi yang wajib disampaikan sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) yang merupakan pengungkapan informasi secara sukarela sebagai tambahan informasi untuk pengguna laporan keuangan.

Fenomena yang dapat diamati selama kurun waktu tiga tahun terakhir, telah terjadi peningkatan tata kelola keuangan daerah di Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2015, BPK memberikan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) atas LKPD TA 2014 untuk 15 Pemerintah Daerah dan sisanya yaitu 21 Pemerintah Daerah memperoleh opini wajar dengan pengecualian (WDP). Sedangkan pada LKPD TA 2015, BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian kepada 21 pemerintah daerah, sedangkan yang masih mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian sejumlah 15 pemerintah daerah. (semarang.bpk.go.id). Dengan demikian terdapat peningkatan signifikan pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP dan penurunan signifikan pemerintah daerah yang memperoleh opini WDP. Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mulai menunjukkan peningkatan meskipun belum signifikan, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berusaha untuk membenahi kualitas laporan keuangan tersebut.

Penelitian mengenai pengungkapan laporan keuangan terutama pemerintah daerah serta faktor yang mempengaruhinya penting untuk dilakukan. Hal ini dikarenakan pengungkapan dalam laporan keuangan akan menggambarkan tentang perbedaan praktik pengungkapan yang telah

dilakukan oleh entitas pemerintah daerah, faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta menggambarkan kondisi pemerintah daerah tersebut pada periode pelaporan (Pandansari, 2016).

Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah diantaranya yaitu kekayaan daerah yang diprosikan dengan pendapatan asli daerah (PAD). Sumber PAD yang utama adalah pajak dan retribusi daerah yang berasal dari masyarakat masing-masing daerah. Dengan demikian, semakin besar PAD maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, sehingga Pemda akan terdorong untuk melakukan pengungkapan secara lengkap pada laporan keuangannya agar transparan dan akuntabel (Setyaningrum dan Syafitri, 2012).

Umur administratif Pemda adalah tahun dibentuknya suatu pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang pembentukan daerah tersebut (Setyaningrum dan Syafitri, 2012). Khasanah (2014) menyatakan bahwa organisasi yang telah lama berdiri dianggap memiliki kemampuan yang baik untuk mengungkapkan informasi dalam laporan keuangan sesuai dengan standar yang berlaku dibandingkan dengan organisasi yang lebih muda atau baru didirikan, karena organisasi tersebut tidak memiliki “*track record*” sehingga hanya sedikit informasi yang diungkapkan. Dengan demikian, semakin lama umur administratif suatu Pemda akan mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah tersebut.

Pandansari (2016); Robbin dan Austin (1986) memaparkan bahwa *intergovernmental revenue* mempresentasikan tingkat ketergantungan pemerintah daerah. tingkat ketergantungan yang tinggi cenderung meningkatkan tingkat pengungkapan. Hal ini karena adanya kepentingan pemerintah pusat untuk memantau kegiatan yang dilakukan Pemda serta tingkat pencapaian kinerja atas alokasi dana yang telah diberikan Pemerintah Pusat.

Tingkat ketergantungan Pemda dapat dilihat dari besarnya dana alokasi umum yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Dana alokasi umum menurut UU Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam PP RI No 18 tahun 2016, Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. jumlah SKPD menggambarkan urusan yang menjadi prioritas pemerintah daerah dalam membangun daerah (Khasanah, 2014). Menurut UU RI No 17 tahun 2014, DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Peran DPRD sebagai pengawas keuangan berjalan dengan

baik sehingga dapat mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. (Khasanah, 2014).

Setyaningrum dan Syafitri (2012) dengan penelitiannya mengenai pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2008-2009, menemukan bahwa dari 9 (sembilan) variabel yang diuji, hanya 4 (empat) variabel independen yang memberikan pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD pada tahun 2008-2009, yaitu ukuran legislatif, umur administratif Pemda, kekeyaan Pemda, dan *intergovernmental revenue*. Variabel independen lainnya, yaitu ukuran Pemda, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, pembiayaan utang, dan rasio kemandirian keuangan daerah tidak terbukti mempunyai pengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemda Kabupaten/Kota di Indonesia tahun anggaran 2008-2009.

Heriningsih dan Listyani (2013), meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. dari penelitiannya, dapat disimpulkan bahwa karakteristik pemerintah yang diproksikan tingkat ketergantungan dan total aset, serta tingkat akuntabilitas pemerintah daerah yang diproksikan opini auditor, tingkat penyimpangan SPI, dan kepatuhan terhadap perundang-undangan tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Khasanah dan Rahardjo (2014) juga meneliti mengenai pengaruh karakteristik, kompleksitas, dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan

laporan keuangan pemerintah daerah. Hasilnya menunjukkan hanya dua variabel yang berpengaruh signifikan, yaitu total aset dan jumlah SKPD. Sedangkan variabel kekayaan daerah (PAD), tingkat ketergantungan, umur pemerintah daerah, ukuran legislatif, dan temuan audit terbukti tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap pengungkapan LKPD.

Penelitian ini merupakan replikasi serta pengembangan dari penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) yang berjudul “Analisis Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan”. Hasil menyatakan bahwa karakteristik pemerintah daerah yang terdiri dari umur administratif pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, dan ukuran legislatif memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, sedangkan *intergovernmental revenue*, ukuran pemda, diferensiasi fungsional, spesialisasi pekerjaan, rasio kemandirian keuangan daerah, dan pembiayaan utang terbukti tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Alasan mereplika penelitian ini, yaitu untuk menguji kembali dengan sampel LKPD kabupaten/kota yang ada di provinsi Jawa Tengah yang ada di provinsi Jawa Tengah yang ada di provinsi Jawa Tengah. Pada penelitian ini juga hanya menggunakan variabel kekayaan daerah, umur administratif pemda, ukuran legislatif, dan jumlah SKPD. Serta akan menambahkan variabel tingkat ketergantungan.

Penelitian ini perlu dilakukan kembali karena masih ditemukan hasil yang tidak konsisten, serta memiliki keterbatasan. Seperti pada penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) yang hanya menggunakan periode

penelitian pendek, faktor-faktor yang digunakan sebagai proksi karakteristik Pemda hanya dijelaskan sebagian kecil. Pada penelitian Heriningsih dan Listyani (2013) juga hanya menggunakan variabel tingkat ketergantungan dan total asset sebagai proksi karakteristik pemerintah daerah. Penelitian Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) menggunakan LKPD tahun 2007 karena adanya keterbatasan sampel.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu pada penelitian terdahulu meneliti dengan tahun periode 2008-2009, sedangkan penelitian ini akan meneliti periode 2015. Penelitian sebelumnya menggunakan sampel laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota di Indonesia, sedangkan pada penelitian ini akan terfokus pada laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Tengah.

Adapun alasan peneliti tertarik menggunakan sampel laporan keuangan pemerintah daerah Provinsi Jawa Tengah yaitu karena berdasarkan data Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan pada website BPK ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)), mulai tahun 2015, kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Tengah sudah mulai meningkat, dilihat dari jumlah kabupaten yang belum mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terdiri dari 15 kabupaten/kota. Sehingga peneliti dapat mengetahui seberapa besar tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di provinsi Jawa Tengah dengan masalah dan latar belakang yang ada pada provinsi bersangkutan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan, maka rumusan masalah yang akan dikemukakan peneliti adalah:

1. Apakah kekayaan daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015?
2. Apakah umur administratif Pemda berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015?
3. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015?
4. Apakah jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015?
5. Apakah ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan dalam perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

- a. Untuk menganalisis pengaruh kekayaan daerah (PAD) terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015.
- b. Untuk menganalisis pengaruh umur administratif pemda terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015.
- c. Untuk menganalisis pengaruh tingkat ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015.
- d. Untuk menganalisis pengaruh jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015.
- e. Untuk menganalisis pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah periode 2015.

## 2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi manfaat sebagai berikut:

### a. Bagi Instansi Pemerintah

Sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan untuk mengetahui apakah tingkat pengungkapan laporan keuangan sudah sesuai dengan peraturan SAP yang berlaku.

### b. Bagi Masyarakat

Sebagai sumber informasi di bidang akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik, untuk mengetahui tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terkait.

### c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini bermanfaat sebagai referensi dan pembandingan untuk penelitian selanjutnya. Juga sebagai sarana informasi terkait dengan pengungkapan LKPD, khususnya di Provinsi Jawa tengah periode 2015-2016.