

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam rangka memajukan pembangunan masyarakat yang makmur dan sejahtera, pemerintah Indonesia berusaha untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Public Governance*). *Good Public Governance* (GPG) merupakan sistem atau aturan perilaku terkait dengan pengelolaan kewenangan oleh para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya secara bertanggung jawab. Dalam mewujudkan GPG, maka pemerintah melakukan perbaikan di berbagai bidang, diantaranya dalam bidang pengelolaan keuangan. Peningkatan pengelolaan keuangan di Indonesia ditandai dengan munculnya regulasi mengenai keuangan negara, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga regulasi tersebut mencakup pengelolaan keuangan pemerintah secara keseluruhan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah dimulai sejak diberlakukannya aturan mengenai otonomi daerah. Dengan diberlakukannya otonomi daerah yang didorong melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan warna baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Mardiasmo (2004:125) menyatakan bahwa :

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Berlakunya otonomi daerah memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri, termasuk dalam hal keuangan. Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola keuangannya sendiri dengan tetap patuh pada peraturan perundang-undangan dan standar akuntansi yang telah ditetapkan. Selain itu, adanya pelimpahan wewenang akan diikuti oleh bentuk pertanggungjawaban dari pengelolaan yang dilakukan.

Bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan tertera dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam undang-undang tersebut, tertera kewajiban bagi Presiden dan Gubernur/Walikota/Bupati untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan. Penyusunan laporan keuangan pemerintah Indonesia harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dengan mengikuti SAP, maka laporan keuangan dapat diakui konsistensinya dan dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah telah memenuhi kewajiban dalam hal akuntabilitas dan transparansi keuangan publik melalui laporan keuangan.

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 1 dalam paragraf 24 dinyatakan bahwa :

Laporan keuangan memberikan informasi tentang sumber daya ekonomi dan kewajiban entitas pelaporan pada tanggal pelaporan dan arus sumber daya ekonomi selama periode berjalan. Informasi ini diperlukan pengguna untuk melakukan penilaian terhadap kemampuan entitas pelaporan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di masa mendatang.

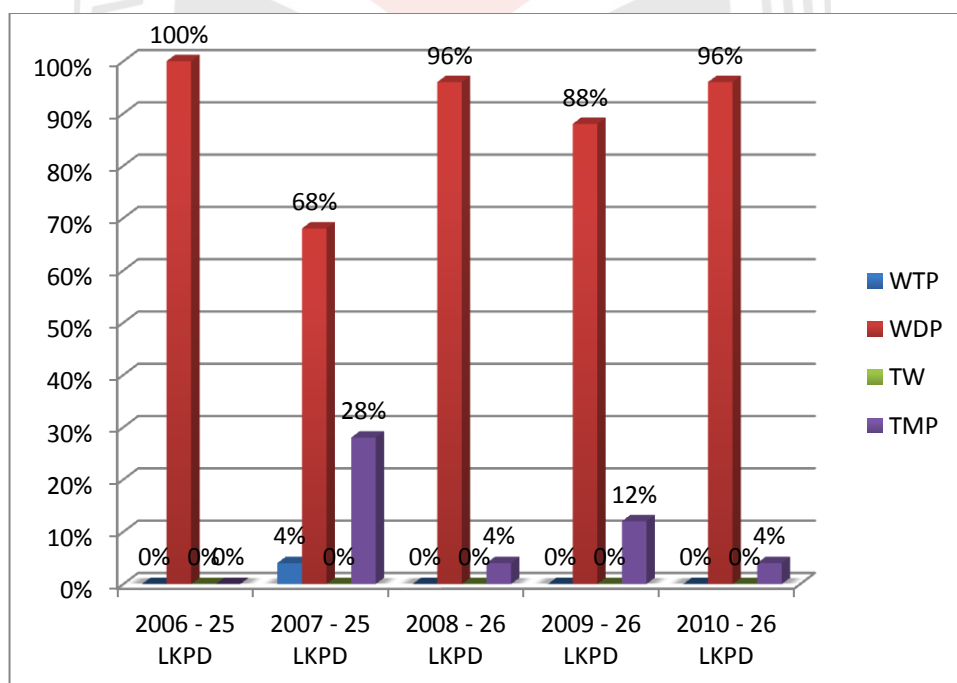
Informasi dalam laporan keuangan sangat dibutuhkan untuk menilai kinerja pemerintahan selama periode tertentu. Dengan tersedianya berbagai informasi menandakan bahwa laporan keuangan yang dibuat telah sesuai dengan peraturan yang ada dan pemerintah dapat menunjukkan bagaimana kinerja pemerintahannya.

Penyediaan informasi dalam laporan keuangan dilakukan untuk kepentingan transparansi, yaitu memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat. Dalam Konsep Pedoman Kebijakan Governance (2008:7), dinyatakan bahwa “transparansi mengandung unsur pengungkapan (*disclosure*) dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan”. Pengungkapan dan penyediaan informasi menjadi unsur penting dalam laporan keuangan. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mengungkapkan berbagai informasi dalam laporan keuangan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi keuangan publik.

Pengungkapan merupakan bagian integral dari pelaporan keuangan dan merupakan bentuk dari penyajian informasi dalam statemen keuangan. Aturan pengungkapan tertera jelas dalam SAP. Pengungkapan tersebut merupakan pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*), yaitu informasi-informasi yang harus dan wajib disajikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

Pengungkapan wajib merupakan bagian dari SAP yang bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan publik, namun penerapannya belum dilakukan secara maksimal oleh pemerintah daerah di Indonesia. Hal itu sesuai dengan yang dikemukakan oleh Ketua Badan Pemeriksa

Keuangan (BPK) Republik Indonesia, Hari Purnomo, bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang diperiksa pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2011 mendapat predikat buruk. Dari hasil pemeriksaan LKPD Tahun Anggaran 2010 yang memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) hanya 32 pemerintah daerah atau 9% dari 358 LKPD yang diperiksa pada semester 1/2011 (www.bpk.go.id). Itu berarti 91% lainnya dari LKPD yang dibuat oleh pemerintah daerah masih kurang baik. Rendahnya perolehan opini WTP tersebut terjadi pula di Provinsi Jawa Barat. Selama periode 2006-2010, LKPD pemerintah daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat, hanya satu kali memperoleh opini WTP. Berikut adalah grafik perkembangan opini yang diperoleh pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat dari tahun 2006 - 2010.



Sumber : Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Tahun 2011 (data diolah)

Gambar 1.1

Grafik Opini LKPD Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2006 – 2010

Berdasarkan Gambar 1.1 diketahui bahwa dari tahun 2006–2010, perolehan opini LKPD Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat hanya satu kali mendapat opini WTP yang diraih oleh Pemerintah Daerah Kota Banjar pada tahun 2007. LKPD Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat rata-rata mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Pada tahun 2010, perolehan opini WDP sebanyak 96 % atau sebanyak 25 LKPD dari total 26 LKPD yang diperiksa. Hal yang dikecualikan dalam perolehan opini tersebut adalah penyajian dan pengungkapan dalam laporan keuangan yang masih kurang baik. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Kepala BPK Perwakilan Jawa Barat, Slamet Kurniawan, (www.bandung.bpk.go.id) yang menyatakan bahwa :

Dari hasil pemeriksaan tiga tahun terakhir, BPK masih menemukan temuan yang berulang yang menjadi pengecualian dalam pemberian opini, yaitu 1) Penatausahaan dan pelaporan aset tetap belum memadai; 2) Penyajian Persediaan tidak didukung dengan rincian daftar persediaan dan tidak dilengkapi dengan Berita Acara Stock Opname pada tanggal neraca pada seluruh SKPD; 3) Penyajian dan/atau pengungkapan penyertaan modal pemerintah kepada perusahaan daerah di atas 20% tidak disajikan dengan metode ekuitas sebagaimana dinyatakan dalam Standar Akuntansi.

Berdasarkan pendapat diatas, penyajian dan pengungkapan masih menjadi permasalahan. Oleh karena itu penelitian mengenai pengungkapan dalam LKPD serta faktor yang mempengaruhinya perlu dilakukan.

Penelitian terkait dengan pengungkapan wajib belum banyak dilakukan pada laporan keuangan pemerintahan (sektor publik) bila dibandingkan dengan perusahaan (sektor privat). Penelitian mengenai pengungkapan, diantaranya telah dilakukan oleh Martani dan Liestiani (2008). Dari penelitian ini diketahui bahwa rata-rata tingkat pengungkapan dalam LKPD di Indonesia tahun anggaran 2006

sebesar 32,61 %. Penelitian lain pun dilakukan oleh Lesmana (2010) yang membuktikan bahwa tingkat pengungkapan wajib dalam LKPD di Indonesia tahun anggaran 2007 masih rendah, yaitu hanya sebesar 22 %. Rendahnya pengungkapan wajib dalam LKPD dapat mengindikasikan bahwa pemerintah daerah di Indonesia belum sepenuhnya mampu mewujudkan kualitas laporan keuangan yang baik. Bila hal tersebut terus dibiarkan, ketidakpercayaan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan daerah akan muncul, serta peluang untuk terjadinya korupsi keuangan daerah akan semakin besar.

Pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat dipengaruhi oleh faktor yang beragam. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Ayuningtyas (2010), pengungkapan wajib dipengaruhi oleh karakteristik pemerintah daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa karakteristik pemerintah daerah dapat menjelaskan kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah, sehingga karakteristik pemerintah daerah merupakan prediktor kepatuhan pengungkapan wajib. Berdasarkan hal tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai karakteristik pemerintah daerah dan pengungkapan wajib dalam sektor publik.

Beberapa penelitian tentang karakteristik pemerintah daerah dan pengungkapan wajib telah dilakukan sebelumnya. Penelitian tersebut diantaranya telah dilakukan oleh Suhardjanto *et al.* (2010). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui adanya pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib dalam LKPD. Suhardjanto *et al.* (2010) menggunakan variabel dua komponen organisasi, yaitu struktur organisasi (*municipality size*,

municipality wealth, functional differentiation, municipality age, dan educational background of the head of municipality) dan lingkungan eksternal (*municipality debt financing dan intergovernmental revenue*) untuk menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Penelitiannya dilakukan dengan objek penelitian laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia.

Penelitian lain pun dilakukan oleh Lesmana (2010), dengan menggunakan karakteristik pemerintah daerah sebagai variabel bebas. Karakteristik pemerintah daerah diprosikan dengan variabel ukuran (*size*) daerah, kewajiban, pendapatan transfer, umur pemerintahan daerah, jumlah SKPD, dan rasio kemandirian keuangan daerah dalam menjelaskan karakteristik pemerintah daerah. Penelitiannya dilakukan dengan objek penelitian laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia tahun anggaran 2007.

Dari penelitian yang telah dilakukan Suhardjanto *et al.* (2010) dan Lesmana (2010), karakteristik pemerintah daerah dapat dijelaskan oleh berbagai hal. Pentingnya pengungkapan wajib dalam laporan keuangan dan beragamnya karakteristik pemerintah daerah membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang sama mengenai karakteristik pemerintah daerah dengan menggunakan beberapa karakteristik baru. Karakteristik pemerintah daerah yang digunakan dalam penelitian ini adalah rasio kemandirian keuangan daerah, umur pemerintahan daerah, rasio *leverage* dan *intergovernmental revenue*.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Lesmana (2010) dengan tiga perbedaan. Perbedaan pertama, penulis menggunakan variabel baru rasio *leverage* untuk mengukur hutang pemerintah, perbedaan kedua dengan

menggunakan perbandingan *intergovernmental revenue* untuk mengukur ketergantungan daerah, dan perbedaan yang ketiga adalah pemilihan lokasi penelitian yaitu terbatas pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat. Kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat merupakan daerah yang cukup besar dan berkembang. Jumlah penduduk Provinsi Jawa Barat pada tahun 2010 sebesar 43,02 juta jiwa atau 18% dari keseluruhan penduduk Indonesia (<http://bpsjabar.bim.web.id>). Dengan banyaknya jumlah penduduk, didukung oleh perkembangan cara berpikir masyarakat, tuntutan akan keterbukaan informasi akan semakin bertambah, sehingga pemerintah daerah wajib memberikan transparansi informasi kepada masyarakat.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui adanya pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap pengungkapan wajib. Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai praktik pengungkapan wajib pemerintah daerah dalam LKPD kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini sangat penting karena dapat menambah pengetahuan mengenai akuntansi sektor publik dan administrasi pelaporan keuangan daerah. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah terhadap Pengungkapan Wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Barat Tahun 2010”**.

1.2 Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari fenomena yang telah dikemukakan pada latar belakang penelitian, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran karakteristik pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana gambaran pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.
3. Apakah karakteristik pemerintah daerah berupa rasio kemandirian daerah, umur pemerintahan daerah, rasio *leverage* dan *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh terhadap pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui gambaran karakteristik pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui gambaran pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui apakah karakteristik pemerintah daerah berupa rasio kemandirian keuangan daerah, umur pemerintahan daerah, rasio *leverage*

dan *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh terhadap pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta masukan atau pertimbangan untuk mengembangkan keilmuan akuntansi, khususnya untuk akuntansi sektor publik, guna menyelesaikan masalah dalam pelaporan keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini bisa dijadikan referensi untuk penelitian lebih lanjut mengenai hal yang serupa.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi gambaran kelengkapan pengungkapan dalam laporan keuangan serta menjadi sumbangan pemikiran bagi instansi terkait dalam upaya memberikan transparansi dan akuntabilitas pelaporan keuangan di masa mendatang, sebagai bentuk dari tanggung jawab pengelolaan keuangan.