

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Organisasi Sektor Publik sering diartikan sebagai organisasi yang berorientasi pada kepentingan publik, karena orientasinya pada kepentingan publik maka organisasi ini biasanya tidak berorientasi pada laba sebagai tujuan akhirnya. Namun sebagai sebuah organisasi, proses manajemen tetap berjalan dalam organisasi sektor publik. Kegiatan perencanaan, pengendalian biaya dan kegiatan serta evaluasi & pengendalian tetap dijalankan di organisasi sektor publik seperti halnya di sektor swasta. Perbedaan orientasi dan tujuan yang membuat perencanaan dan pengendalian lebih kompleks karena menggunakan lebih banyak ukuran parameter keberhasilan.

Organisasi sektor publik itu sendiri didefinisikan sebagai organisasi yang menggunakan dana masyarakat (Bastian, 2006). Pemerintahan daerah (*local government*) yang merupakan bagian dari organisasi sektor publik digolongkan dalam *type B non profit*, yaitu organisasi non-laba yang memperoleh sumber daya finansial dalam jumlah signifikan dari sumber selain penjualan barang dan jasa (Jones & Pendlebury, 2000).

Organisasi nirlaba atau biasa disebut dengan organisasi non profit merupakan organisasi yang sarannya untuk mendukung suatu kebijakan atau memecahkan masalah penting yang terjadi di suatu Negara. Dengan tujuannya yang tidak komersial atau tidak menarik perhatian terhadap sesuatu yang bersifat mencari keuntungan. Organisasi non profit bisa terbentuk

dari organisasi keagamaan, organisasi politik, rumah sakit, sekolah negeri, dan organisasi lainnya. Organisasi non profit memiliki peran penting dalam kaitannya dengan pembangunan suatu negara, dimana salah satu jenis organisasi non profit ialah institut. Pemerintah daerah selaku salah satu jenis organisasi non profit memiliki tanggung jawab besar pula terhadap pelayanan kepada masyarakat seperti yang tertuang dalam Undang Undang.

Berdasarkan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, dimana tahapan pengelolaan keuangan ini sendiri terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Pasal tersebut juga menjelaskan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, patuh pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan tersebut mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Namun, dapat dilihat saat ini banyak terjadi tindakan indisiplin dalam tahapan pengelolaan keuangan sehingga memperlambat pencapaian tujuan negara. Selain itu, sering terjadi manipulasi dalam pengelolaan keuangan di beberapa daerah, sehingga menyebabkan kebocoran anggaran yang merugikan negara dan berdampak negatif bagi pembangunan. Hasil penjabaran diatas dapat kita simpulkan bahwa peran kepala daerah dalam mengatur pengelolaan keuangan negara sangatlah penting mengingat

sebagian pengelolaan keuangan negara tersebut dialihkan kepada kepala daerah untuk diatur sedemikian rupa. Melalui adanya fungsi pengelolaan keuangan negara oleh kepala daerah, maka transparansi serta akuntabilitas dari kepala daerah pun dituntut dalam menjalankan amanat pengelolaan keuangan daerah dengan baik.

Salah satu bentuk transparansi yang dapat ditempuh kepala daerah adalah dengan menyampaikan laporan keuangan pemerintah daerah secara sukarela di internet, sehingga seluruh *stakeholder* memiliki kesempatan untuk memperoleh informasi yang ada di lingkungan pemerintahan daerah. Kesempatan untuk mengakses informasi tentang pemerintah, seperti yang dapat dilakukan dalam penyampaian sukarela laporan keuangan di internet, sekarang ini perlu diperhatikan untuk menjamin partisipasi demokrasi, kepercayaan kepada pemerintah, mencegah korupsi, menginformasikan keputusan, akurasi informasi pemerintah, ketersediaan informasi bagi publik, perusahaan, dan jurnalis (Bertot, 2010). Selain itu, bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah yang wajib dilakukan oleh kepala daerah ialah menyampaikan laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun menurut standar akuntansi pemerintahan.

Namun demikian, hanya ada beberapa pemerintah daerah yang secara sukarela memilih untuk mengambil manfaat dari internet sebagai media dalam melakukan pelaporan keuangan. Penting untuk mengidentifikasi dan mengamati pemerintah daerah yang melakukan pengungkapan pelaporan keuangan di internet secara sukarela serta menguji karakteristik-karakteristik tertentu yang mempengaruhinya. Maka dari itu, alasan dari suatu pemerintah

daerah dalam mengambil kebijakan melakukan atau tidak melakukan pelaporan keuangan di internet secara sukarela terhubung internet dinilai dapat digunakan sebagai media efektif dan efisien dalam pelaporan keuangan yang dapat mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sehingga mampu memenuhi harapan masyarakat akan terselenggaranya pengelolaan keuangan daerah yang baik.

Masih banyaknya pemerintah daerah yang belum transparan dalam menyajikan informasi keuangan (Arianto, 2020) mengindikasikan bahwa pemerintah daerah khususnya pemerintah daerah provinsi belum sepenuhnya mematuhi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana dalam peraturan tersebut pemerintah daerah wajib menyediakan informasi keuangan daerah dan harus mudah diakses oleh masyarakat. Informasi tersebut setidaknya memuat informasi penganggaran, pelaksanaan anggaran, dan laporan keuangan. Hal ini memiliki urgensi untuk mendukung keterbukaan informasi kepada masyarakat.

Selain itu, tingkat transparansi informasi keuangan dan kinerja pemerintah baru mencapai 15%. Informasi yang paling sering diungkapkan terkait dengan informasi keuangan dan kinerja Pemerintah daerah masih dalam bentuk berita. Sedangkan untuk pengungkapan informasi keuangan utama dan informasi kinerja dalam bentuk anggaran/APBD, laporan keuangan, dan laporan kinerja masih di bawah 10%, dimana pada kenyataannya informasi yang paling banyak disajikan di *website* pemerintah daerah masih tentang profil daerah, kependudukan, perundangan, dan timeliness sedangkan informasi yang terkait dengan keuangan, pembangunan, pelayanan daerah, tokoh daerah, pariwisata,

dan detail kontak pemerintah daerah masih belum menjadi prioritas utama pemerintah daerah (Martani & Puspita, 2012). Padahal konten yang terkait dengan transparansi keuangan merupakan konten yang penting untuk disajikan. Konten ini diyakini dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pelaku bisnis dan industri. Selain itu juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik secara demokratis serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara pemerintah.

Berdasarkan 61 *website* resmi Pemda di Kalimantan, rata-rata indeks transparansi pengelolaan keuangan daerah yang mencakup penyajian laporan keuangan daerah pada pemerintah daerah di Kalimantan ialah sebesar 12,67% dan turun menjadi 9,42% pada tahun berikutnya. Selain itu, hasil pengategorian tingkat keterbukaan informasi publik menurut Open Budget Index (OBI) menunjukkan, secara keseluruhan pemerintah daerah di Kalimantan masih berada dalam kategori tidak cukup transparan (*insufficient*). (Prihatin, 2017)

Disamping itu, dari sekian banyaknya pemerintah daerah yang melaporkan laporan keuangan mereka kepada masyarakat, hanya sedikit yang mempublikasikan laporan keuangan mereka melalui media internet. Lahirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Instruksi Dalam Negeri Nomor 188.52/1797/SJ Tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah seharusnya menjadi awal terlaksananya transparansi pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah pusat memberikan amanah kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

untuk menyiapkan *menu* konten dengan nama ‘Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah’ dalam *website* resmi pemerintah dan mempublikasikan data mutakhir pada menu konten tersebut sebagai langkah konkret atas transparansi keuangan daerah. Hasil catatan Kanwil DJPb Maluku utara misalnya, menjelaskan bahwa tercatat setidaknya hanya 4 pemda di Maluku Utara yang menampilkan informasi APBD 2020. Sedangkan data realisasi anggaran tahun 2020 atau Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2019 tidak ditemukan dalam *website* resmi seluruh pemda di Maluku Utara (Arianto, 2020). Hal ini merupakan sebuah kontradiksi terhadap suatu teori yang dikemukakan oleh Martin, dimana ia menyatakan bahwa suatu pemerintahan daerah dengan kepala daerah yang menjunjung transparansi dapat dilihat dari ada atau tidaknya informasi keuangan yang tersedia secara terbuka bagi masyarakat dan pengguna lainnya dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bertanggung jawab. (Martin, 2001) dalam (Bertot, 2010).

Kesenjangan akan teori dan fenomena inilah yang mendorong peneliti untuk menganalisa faktor-faktor yang mendasari dan mempengaruhi ada tidaknya hal-hal dalam penentuan kebijakan tersebut, yakni pengungkapan laporan keuangan oleh pemerintah daerah melalui internet. Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yakni pada penelitian yang dilakukan oleh Laswad, dkk (2005) di Selandia Baru. Pada penelitian sebelumnya digunakan enam variabel independen, yaitu kompetisi politik, ukuran pemerintahan daerah, leverage, kekayaan pemerintah daerah, visibilitas pers dan tipe pemerintahan daerah.

Pengungkapan laporan keuangan melalui sistem website sangatlah besar pengaruhnya terhadap kepercayaan masyarakat pada pemimpin suatu daerah. Hal ini didasarkan oleh kecenderungan bahwa masyarakat lebih memilih pemimpin daerah yang terbuka dalam menyampaikan perihal dana dan laporan keuangan dari suatu pemerintah daerah, maka dari sinilah munculnya kompetisi politik yang melibatkan partai politik maupun pemimpin daerah untuk menarik simpati masyarakat. Kompetisi politik secara umum dapat dipahami sebagai tingkat daya saing untuk menduduki suatu jabatan strategis pada pemerintahan. Lembaga legislatif (DPRD) merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah guna mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Pemerintah daerah bersama DPRD mengatur urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya, sehingga banyaknya anggota DPRD terpilih yang bertugas akan mempengaruhi pengawasan terhadap pemerintahan. Pengawasan tersebut meliputi operasional pemerintahan, termasuk pelaksanaan *e-government*, yang diantaranya mencakup mengenai pelaporan keuangan di pemerintah daerah melalui sistem website pemerintah daerah masing-masing yang sejalan dengan teori agensi dimana masyarakat sebagai prinsipal dan para anggota dewan sebagai agen, para politikus mengharapkan mendapatkan suara pemilih dari masyarakat lebih banyak, sehingga mereka berusaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pemilih (Ahmad, Al Naimat, & Abdullah, 2013).

Pelaporan keuangan daerah juga bergantung kepada ukuran pemerintah daerah. Seiring dengan era globalisasi dewasa ini, kepentingan

akan akses informasi keuangan sangatlah diperlukan oleh berbagai macam pihak. Pemerintah daerah yang memiliki ukuran pemerintah yang besar memiliki kepentingan tersendiri guna melaporkan keuangan daerahnya melalui website pemerintah daerahnya. Selain sebagai sarana transparansi, pemerintah daerah juga dapat menggunakan sarana tersebut sebagai salah satu cara untuk menarik investor untuk berinvestasi di daerahnya. Ukuran pemerintah daerah adalah besar atau kecilnya pemerintahan suatu daerah yang dapat diukur dengan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan dan tingkat produktifitas (Damanpour, 1991). Ukuran pemerintah daerah menjelaskan bahwa ukuran (size) adalah suatu nominal yang dapat mendeskripsikan sesuatu. Ukuran organisasi menunjukkan besar kecilnya organisasi tersebut begitu pula ukuran pemerintah daerah juga menunjukkan seberapa besar pemerintah daerah tersebut. Ukuran pemerintah daerah dapat diproksikan dengan total aset yang dimiliki daerah tersebut. Agar dapat memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakatnya harus didukung oleh aset yang memadai. Pernyataan ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan (Lubis, 2018) bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap pelaporan keuangan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah juga memiliki kepentingan dalam mengungkapkan laporan keuangannya di website. Hal tersebut salah satunya didasari oleh kekayaan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah tersebut. Masyarakat selaku stake holder seringkali mempertanyakan penggunaan serta transparansi akan kekayaan daerah dari suatu pemerintah daerah, yang menyangkut soal penggunaan, pendanaan serta proyek-proyek apa yang digunakan dari hasil

kekayaan daerah tersebut. Kekayaan daerah meliputi segala macam hak serta kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, dimana salah satu contoh dari kekayaan daerah ialah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu sumber pendapatan utama yang digunakan pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan, sehingga besarnya pendapatan yang diperoleh akan mempengaruhi pemenuhan sarana prasarana dalam rangka pembangunann daerah. *E-government* yang mencakup pelaporan keuangan di pemerintah daerah melalui sistem website pemerintah daerah dalam penerapannya membutuhkan biaya yang besar. Hal ini memungkinkan jika kesejahteraan ekonomi daerah sudah baik, pemerintah akan mempunyai biaya yang cukup untuk melayani masyarakat melalui implementasi *e-government* serta menyajikan pelaporan keuangan di website secara baik. (Sipahutar & Sutaryo, 2017)

Ada dua perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Perbedaan pertama terdapat pada populasi yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu pemerintah daerah provinsi di seluruh Indonesia yang berjumlah 34 provinsi. Perbedaan kedua ialah variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini hanya tiga, yaitu kompetisi politik, ukuran pemerintahan daerah, dan kekayaan pemerintah daerah. Penentuan tiga variabel ini didasarkan pada banyaknya indikasi perubahan yang dihasilkan oleh adanya 3 faktor tersebut terhadap berbagai hasil penelitian yang dilakukan sebelumnya.

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, peneliti mengambil judul penelitian “Pengaruh Kompetisi Politik, Ukuran Pemerintahan Daerah dan Kekayaan Pemerintah Daerah Terhadap Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah melalui Sistem Website”.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang dan fenomena di atas, penulis dapat menemukan permasalahan pokok berikut ini:

1. Masih banyaknya pemerintah daerah provinsi yang belum secara terbuka memenuhi kewajibannya dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerahnya ke dalam website pemerintah daerah secara lengkap dan terbuka
2. Banyaknya provinsi dengan serapan Pendapatan Asli daerah (PAD) yang menyumbang kurang dari 10% dari total pendapatan daerah
3. Belum meratanya tingkat kompetisi politik di beberapa daerah yang mengakibatkan menurunnya pertumbuhan ekonomi & partisipasi masyarakat dalam membangun daerahnya.
4. Penyerapan aset yang belum efektif dari beberapa daerah di Indonesia

1.2.2 Rumusan Masalah

Masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kompetisi politik pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia

2. Bagaimana Ukuran Pemerintahan Daerah pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia
3. Bagaimana Kekayaan Pemerintah Daerah pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia
4. Bagaimana pengungkapan penyajian laporan keuangan di website pemerintah provinsi
5. Berapa besar pengaruh kompetisi politik terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website
6. Berapa besar pengaruh ukuran pemerintahan daerah terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website
7. Berapa besar pengaruh kekayaan pemerintah daerah terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website secara sukarela

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui kompetisi politik pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia
2. Untuk mengetahui Ukuran pemerintahan Daerah pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia
3. Untuk mengetahui Kekayaan pemerintahan Daerah pada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia

4. Untuk mengetahui penyajian laporan keuangan di website pemerintah provinsi
5. Untuk mengetahui berapa besar pengaruh kompetisi politik terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website
6. Untuk mengetahui berapa besar pengaruh ukuran pemerintahan daerah terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website
7. Untuk mengetahui berapa besar pengaruh kekayaan pemerintah daerah terhadap penyajian laporan keuangan pemerintah provinsi melalui sistem website

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan memperluas ilmu pengetahuan bagi pengembangan ilmu ekonomi khususnya akuntansi mengenai Pengaruh Kompetisi Politik, Ukuran Pemerintahan Daerah dan Kekayaan Pemerintah Daerah Terhadap Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah melalui Sistem Website.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini diuraikan seperti di bawah dengan maksud untuk :

- 1) Bagi pihak pemerintah daerah, dimana para perangkat dan aparatur pemerintah daerah dapat senantiasa meningkatkan kompetensi dalam

penyajian laporan keuangan serta membantu pemerintah daerah dalam menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi penyajian laporan keuangan pemerintah daerah berbasis website dalam menentukan kebijakan tersebut.

- 2) Pemakai laporan keuangan pemerintah daerah, khususnya para investor, kreditur & donatur serta para stakeholder lain yang secara langsung dapat mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyajian laporan keuangan di internet oleh pemerintah daerah. Semisal, jikalau pendapatan pemerintah daerah tersebut tinggi maka mereka akan melaporkan laporan keuangannya secara terbuka berbanding terbalik jika sebaliknya. Hal inilah yang dapat menjadi rujukan bagi para investor dalam mengambil keputusan dalam melaksanakan kerjasama keuangan dengan pemerintah daerah
- 3) Peneliti lain, dalam hal menjadi masukan, saran, referensi kajian-kajian empiris, serta dapat memberikan pengetahuan dan wawasan, untuk penelitian lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penyajian laporan keuangan pemerintah daerah berbasis website secara sukarela.

1.4 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini mencakup seluruh provinsi di Indonesia yang berjumlah 34 provinsi, yang datanya diambil melalui internet mencakup laporan keuangan dari 34 provinsi tersebut.