# BAB I PENDAHULUAN

## Latar Belakang Masalah

Ketika perusahaan membutuhkan dana tambahan untuk membiayai peluang investasi, maka akan terjadi pertukaran antara utang dan modal (Ghouma et al, 2018). Saat modal internal yang dimiliki perusahaan tidak cukup untuk pendanaan, perusahaan dapat menambah dananya melalui utang, tetapi bukan berarti perusahaan bebas untuk berutang. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 169/PMK.010/2015 menentukan besarnya perbandingan antara utang dan modal perusahaan atau *Debt Equity Ratio* (DER) paling tinggi adalah sebesar 4 banding 1. *Pecking Order Theory* menyatakan bahwa manajemen lebih mengutamakan sumber internal sebagai pendanaan perusahaan bahkan mengecualikan sumber eksternal, kecuali ketika membutuhkan dana yang lebih besar maka perusahaan akan menggunakan dana eksternal (Myers, 1984; Chen et al, 2013).

Pendanaan utang memiliki beberapa keuntungan, salah satunya dari segi perpajakan dimana untuk menghitung pajak penghasilan perusahaan, dasar pengenaan pajak yang digunakan adalah laba bersih setelah dikurangi bunga pinjaman. Dengan berutang, bunga pinjaman dapat dijadikan sebagai pengurang pajak penghasilan. Selain itu, utang dapat memainkan peran pengawasan dalam perusahaan ketika perusahaan dengan *leverage* yang tinggi cenderung untuk memberi perhatian yang lebih terhadap reaksi pasar utang. Utang juga dapat memberikan signal positif pada pasar yang dapat menurunkan resiko informasi asimetris antar perusahaan dan investor(Ross et al, 2016). Walaupun penggunaan utang bagi perusahaan dapat memberikan keuntungan, pengelolaan utang yang salah dapat menyebabkan kegagalan pembayaran utang. Kasus kegagalan pembayaran utang yang menyebabkan perusahaan-perusahaan besar mengalami kebangkrutan sudah banyak terjadi, contohnya Lehman Brothers yang merupakan salah satu dari 4 *investment bank* terbesar di Amerika mengalami kebangkrutan tahun 2008, PT Metro Batavia sebagai perusahaan penyedia jasa penerbangan dengan Batavia Air dinyatakan pailit tahun 2013, PT Modern Sevel Indonesia (MSI) juga mengalami kegagalan bayar pada 2017, dan PT Nyonya Meneer yang merupakan perusahaan pemproduksi jamu yang telah berdiri sejak tahun 1919 juga pailit pada tahun 2017. Kasus terakhir berkaitan dengan gagal bayar adalah PT Sariwangi Agricultural Estate Agency (SAEA) sebagai salah satu perusahaan pemproduksi teh dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat pada 16 Oktober 2018.

Kebangkrutan akibat gagal membayar utang tidak hanya dapat terjadi pada perusahaan, namun dapat juga terjadi pada pemerintahan. Kota Detroit yang merupakan salah satu dari 3 kota terbesar di Amerika Serikat menyatakan diri bangkrut pada 18 juli 2013 disebabkan karena kota tersebut mengalami defisit anggaran dan pembengkakkan utang sejak tahun 2008. Selain itu, beberapa negara juga menyatakan diri bangkrut 10 tahun terakhir adalah Zimbabwe tahun 2008, Yunani pada tahun 2010, dan Puerto Rico tahun 2017. Di Indonesia, utang pemerintah secara umum meningkat sebesar 58.798 miliar rupiah diakhir tahun 2017. Peningkatan utang pemerintah tersebut sebagian besar diakibatkan oleh utang Pemerintah Daerah yang meningkat 126.323 miliar rupiah dari tahun sebelumnya (Badan Pusat Statistik, 16 Oktober 2018)

Undang-Undang nomor 23 pasal 300 ayat 1 tahun 2014 menyatakan bahwa “Daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah Pusat, Daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat”. Pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah daerah ditujukan untuk menutupi defisit anggaran pemerintah daerah. Selama penanganan atas utang tersebut baik, penggunaan utang dapat meningkatkan kinerja daerah tersebut. Beberapa peneliti telah menguji hubungan antara pendanaan utang dan pengungkapan perusahaan. Hasil penelitian Sengupta (1998) menyimpulkan bahwa perusahaan dengan kualitas pengungkapanyang memenuhi kriteria secara rinci (*detail*), jelas (*clarity*) dan tepat waktu (*timely*) mendapatkan biaya pinjaman lebih rendah. Hal ini didukung oleh beberapa hasil penelitian lainnya (Chen et al, 2016; Dhaliwal et al, 2011; Baber et al, 2013; Blom dan Schauten, 2008; Ghouma et al, 2018; serta Sherrill, 2018) yang menemukan bahwa luas pengungkapan berpengaruh negatif terhadap pendanaan utang*.*

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi luasnya pengungkapan terbagi menjadi 3 yaitu lingkungan politik, ekonomi, dan demografis. Salah satu contoh dari lingkungan politik adalah kompetisi politik (Belkaoui, 2012). Dalam Undang-Undang nomor 23 pasal 1 ayat 2 tahun 2014, pemerintahan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah terbagi dua yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan banyaknya partai politik yang tergabung dalam DPRD, muncul banyak kepentingan yang berbeda-beda dan persaingan politik. Besarnya kompetisi politik akan mengarah pada pengawasan yang lebih besar dari pesaing politik dan publik. Pesaing politik akan saling mencari kelemahan performa satu sama lain. Hal ini dapat membuat pengungkapan atas informasi hanya sebatas yang menguntungkan dan mengurangi informasi yang dinilai kurang baik bagi citra di mata publik (Zimmerman, 1977; Laupe et al, 2018). Penelitian Sánchez et al (2013) menemukan bahwa Kompetisi politik menurunkan luas pengungkapan. Hal ini berbeda dengan hasil Laupe et al (2018) yang menemukan bahwa semakin besar kompetisi politik maka akan semakin luas pengungkapan yang disajikan oleh Pemerintah Daerah.

Selain aspek politik, temuan audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga penting dalam menentukan luasnya pengungkapan. Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2008 menyatakan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah harus disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) dan disampaikan ke BPK selambat-lambatnya 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir dan BPK akan mengeluarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang berisi temuan audit atas Laporan Keuangan yang diterima kepada Pemerintah Daerah. Sebagai tanggapannya, Pemerintah Daerah diwajibkan untuk melakukan pengkoreksian terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Beberapa peneliti (Laupe et al, 2018; Gore, 2004) menemukan bahwa temuan audit akan meningkatkan luas pengungkapan. Namun Agustiningsih et al (2017) menemukan bahwa temuan audit berpengaruh negatif terhadap luas pengungkapan. Sedangkan penelitian Murdayanti et al (2015) tidak berhasil menemukan pengaruh antara temuan audit terhadap luas pengungkapan.

Populasi juga merupakan faktor yang penting, karena semakin banyak populasi daerah maka semakin banyak juga pengguna laporan keuangan (*user*). Pengguna cenderung menuntut lebih banyak informasi keuangan, karena itu pemerintah dipaksa untuk meningkatkan tanggung jawab sosial dengan mengungkapkan informasi keuangan. Beberapa hasil penelitian (Sánchez et al, 2013; Gore, 2004; Guillamónet al, 2011) menemukan bahwa populasi yang semakin meningkat dapat meningkatkan luasnya pengungkapan yang dilakukan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Namun hal ini berlainan dengan hasil penelitian Agustiningsih et al (2017) yang menemukan bahwa semakin banyak populasi semakin rendah luas pengungkapannya.

Selain dari pada itu, semakin banyaknya aset daerah mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah memiliki sumber daya ekonomi yang cukup untuk mengungkapkan informasi keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Karena itu, dengan semakin banyaknya aset daerah akan meningkatkan pengungkapan. Beberapa peneliti (Lopes dan Rodrigues, 2007; Susbiyani et al, 2014) menemukan bahwa aset yang dimiliki daerah berpengaruh meningkatkan luas pengungkapan. Namun hasil yang didapat oleh Agustiningsih et al (2017), aset mengurangi luas pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintahan.

Selain itu, Pendapatan daerah juga dapat mempengaruhi luasnya pengungkapan. Sesuai dengan Undang-Undang nomor 23 pasal 285 ayat 1 dan 2 tahun 2014, pendapatan daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengolahan sumber daya daerah, dan transfer dana dari pusat atau antar daerah. Daerah dengan pendapatan yang tinggi cenderung memiliki keuangan yang lebih sehat, karena itu pemerintah daerah akan lebih bersedia untuk mengungkapkan lebih banyak informasi keuangan dalam Laporan Keuangan Daerah. Beberapa peneliti (Lopes dan Rodrigues, 2007; Susbiyani et al, 2014) menemukan bahwa semakin tinggi pendapatan daerah akan meningkatkan luas pengungkapan. Sedangkan penelitian Guillamón et al (2011) menemukan bahwa pendapatan daerah tidak memiliki pengaruh terhadap luasnya pengungkapan.

Selain dari segi pendapatan, pendanaan merupakan faktor penting yang juga perlu dipertimbangkan. Undang-Undang nomor 23 pasal 300 ayat 1 tahun 2014 menyatakan bahwa daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah Pusat, Daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat, selain itu daerah juga dapat menerbitkan obligasi pemerintah daerah dan melakukan pinjaman luar negeri. Dilanjutkan dalam pasal 302, daerah yang berutang harus melaporkan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman setiap semester dan tahun. Dengan utang yang meningkat, pengungkapan atas informasi keuangan dituntut agar lebih luas. Namun beberapa peneliti (Gore, 2004; Guillamón et al, 2011) belum menemukan pengaruh utang terhadap luasnya pengungkapan.

Selain pendanaan melalui utang, bantuan dana dari pusat juga merupakan faktor yang penting dalam menentukan luasnya pengungkapan. Daerah yang tidak bergantung pada dana dari pusat cenderung memiliki pendapatan yang lebih tinggi dan mengemukakan informasi keuangannya lebih luas. Hal ini mengurangi masalah informasi asimetris antara daerah dan pusat dan menunjukan bahwa daerah tersebut telah memenuhi kewajiban transparansi dan akuntabilitas (Banker dan Patton, 1987 dalam Susbiyani et al, 2014). Beberapa peneliti (Guillamón et al, 2011; Susbiyani et al ,2014) menemukan bahwa bantuan dana dari pemerintah pusat mendorong meningkatnya luas pengungkapan yang dilakukan oleh daerah tersebut.

Selain faktor-faktor diatas, bentuk daerah sebagai kota dan kabupaten memiliki tingkat pengungkapan yang relatif berbeda. Dengan lebih dari 17.000 pulau tersebar diseluruh wilayah Indonesia, Indonesia memiliki lebih dari 500 kabupaten dan kota dengan karakteristik pemerintahan yang berbeda. Kota merupakan tempat tujuan urbanisasi sehingga cenderung memiliki populasi dengan tingkat keberagaman dalam pendidikan, sosial, dan ekonomi yang tinggi. Dengan keberagaman tersebut, pemerintah kota lebih dituntut untuk mengungkapkan informasi lebih banyak dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Ingram dan DeJong, 1987; Susbiyani, 2014). Beberapa peneliti (Gore ,2004; Susbiyani et al, 2014) menemukan bahwa daerah berbentuk kota menyajikan pengungkapan yang lebih luas dibandingkan dengan kabupaten.

Penelitian mengenai pengungkapan keungan pemerintah daerah sudah banyak dilakukan. Namun, penelitian atas pengaruh luas pengungkapan terhadap utang masih tergolong langka. Karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji kembali pengaruh luas pengungkapan terhadap pendanaan utang dan faktor-faktor penting yang dapat mempengaruhi luasnya pengungkapan.

## Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan diatas, penelitian ini dapat diidentifikasikan sebagai berikut

1. Apakah luas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap pendanaan utang Pemerintah Daerah?
2. Apakah kompetisi politik dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
3. Apakah temuan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
4. Apakah populasi daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
5. Apakah aset daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
6. Apakah pendapatan daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
7. Apakah utang Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
8. Apakah bantuan dana dari Pemerintah Pusat berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
9. Apakah perbedaan bentuk daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?

## Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, batasan masalah dalam penelitian ini meliputi

1. Apakah luas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap pendanaan utang Pemerintah Daerah?
2. Apakah aset daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
3. Apakah pendapatan daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
4. Apakah utang Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?
5. Apakah bantuan dana dari Pemerintah Pusat berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan?

## Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada hal-hal sebagai berikut

1. Berdasarkan obyek penelitian, obyek penelitian ini adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah seluruh Provinsi (Pemerintah Daerah tingkat I) yang telah disahkan oleh Undang-Undang di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Berdasarkan aspek waktu, penelitian ini menggunakan data selama tahun 2011 sampai dengan tahun 2017.
3. Berdasarkan aspek unit analisis, variabel-variabel yang diteliti adalah luas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, pendanaan utang, aset, pendapatan daerah, dana dari pusat, dan utang pemerintah daerah.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah, maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah “Apakah luas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap pendanaan utang Pemerintah Daerah”. Selain itu, “Apakah aset, pendapatan daerah, utang pemerintah daerah, dan dana dari pemerintah pusat berpengaruh terhadap luasnya pengungkapan Laporan Keuangan?”

## Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Pengaruh luas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap pendanaan utang Pemerintah Daerah.
2. Pengaruh aset daerah terhadap luasnya pengungkapan.
3. Pengaruh pendapatan daerah terhadap luasnya pengungkapan.
4. Pengaruh utang Pemerintah Daerah terhadap luasnya pengungkapan.
5. Pengaruh bantuan dana dari Pemerintah Pusat terhadap luasnya pengungkapan.

## Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bukti empris untuk mendukung teori-teori akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan dan dapat memperkuat hasil-hasil penelitian terdahulu.

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Pemerintah Daerah

Penelitian ini dapat menjadi masukan penting berkaitan dengan pengungkapan informasi-informasi keuangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang bermanfaat bagi para pengguna dalam mengambil keputusan ekonomi. Selain itu, pendanaan utang.

1. Investor

Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi investor tentang pengungkapan Pemerintah Daerah yang bermanfaat dalam pengambilan keputusan investasi pada daerah yang dapat mengelola aset dan utangnya secara efisien.

1. Kreditor

Penelitian ini dapat menjadi masukan bagi kreditor dalam mengambil keputusan pemberian utang kepada Pemerintah Daerah dengan mengacu pada luasnya pengungkapan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

1. Masyarakat

Penelitian ini dapat memberikan informasi-informasi mengenai Pemerintah Daerah khususnya utang pemerintah yang diungkapkan lewat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

1. Para Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan bukti empiris yang dapat mendukung teori-teori yang ada. Selain itu, diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.