# BAB II KAJIAN PUSTAKA

## Landasan Teoritis

### Pendanaan Utang

Salah satu informasi penting yang ada dalam laporan keuangan adalah utang. Menurut *International Accounting Standards Boards* (IASB) *Framework* nomor 4 paragraf 4(b) tahun 2018, utang dapat didefinisikan sebagai berikut

*A liability is a present obligation of the enterprise arising from past events, the settlement of which is expected to result in an outflow from the enterprise of resources embodying economic benefits.*

Aktivitas pendanaan bagi perusahaan terdiri dari beberapa bentuk, salah satunya adalah pendanaan utang. Utang atau kewajiban keuangan merujuk pada dana yang dipinjam oleh perusahaan secara eksplisit dari berbagai penyedia modal. Perusahaan dapat secara langsung meminjam dari investor dengan menerbitkan sekuritas seperti obligasi sebagai *public debt*. Perusahaan juga dapat meminjam dari institusi keuangan seperti bank, dalam bentuk pinjaman sebagai *private debt*. Perusahaan mempertimbangkan pendanaan lewat utang karena bunga pinjaman yang biasanya tetap dan dapat menjadi pengurang pajak. Namun pada umumnya, kreditor enggan untuk meminjamkan dananya tanpa kepastian dari pendanaan lewat ekuitas. Ekuitas merujuk pada modal perusahaan yang berisiko yang tingkat pengembaliannya tidak pasti dan tidak spesifik, serta tidak adanya pola pembayaran kembali. Pendanaan lewat ekuitas berkontribusi dalam menjaga stabilitas dan solvabilitas perusahaan dengan dikarakteristikan dalam tingkat permanen, persistensi diwaktu sulit, dan tidak adanya keharusan dalam pembayaran dividen (Subramanyam, 2014).

Terdapat beberapa implikasi yang disebabkan oleh pendanaan dari utang, meliputi (1) pemegang saham dapat menjaga kontrol terhadap perusahaan tanpa meningkatkan investasi; (2) jika perusahaan menghasilkan lebih dari hasil investasi yang didanai, maka pengembalian pemegang saham akan semakin besar; (3) kreditor melihat besar ekuitas atau dana pemilik untuk menilai risiko dari pinjaman. (Brigham and Ehrhardt, 2017). Pendanaan lewat utang tidak terlepas dari biaya pinjaman yang harus dibayarkan sebagai kompensasi atas pinjaman. Ross et al (2016:443) mendefinisikan biaya pinjaman sebagai berikut

*The cost of debt is simply the interest rate the firm must pay on new borrowing, and we can observe interest rates in the financial markets. For example, if the firm already has bonds outstanding, then the yield to maturity on those bonds is the market required rate on the firm’s debt*.

Pendanaan utang dalam pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) nomor 54 tahun 2005 tentang pinjaman daerah mengatur tentang batas, persyaratan umum, dan prosedur melakukan pinjaman daerah. batas pinjaman yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut

1. Batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak melebihi 60% (enam puluh persen) dari Produk Domestik Bruto tahun yang bersangkutan.
2. Menteri Keuangan menetapkan batas maksimal kumulatif Pinjaman Daerah secara keseluruhan paling lambat bulan Agustus untuk tahun anggaran berikutnya dengan memperhatikan keadaan dan prakiraan perkembangan perekonomian nasional.
3. Menteri Keuangan menetapkan pedoman pelaksanaan dan mekanisme pemantauan serta pengendalian batas maksimal kumulatif Pinjaman Daerah.

Selain itu, terdapat beberapa persyaratan umum bagi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman jangka pendek, yaitu

1. Kegiatan yang akan dibiayai dari pinjaman jangka pendek telah dianggarkan dalam APBD tahun bersangkutan.
2. Kegiatan sebagaimana dimaksud pada poin (a) merupakan kegiatan yang bersifat mendesak dan tidak dapat ditunda.
3. Persyaratan lainnya yang dipersyaratkan oleh calon pemberi pinjaman.

Dalam hal Pemerintah Daerah akan melakukan pinjaman jangka menengah atau jangka panjang, Pemerintah Daerah wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut

1. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75% (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya.
2. Rasio proyeksi kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman paling sedikit 2,5 (dua koma lima).
3. Tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari Pemerintah.
4. Mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Untuk melakukan pinjaman, terdapat prosedur yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu

1. Prosedur Pinjaman Daerah yang Dananya Bersumber dari Pinjaman Luar Negeri
2. Usulan kegiatan yang akan dibiayai dengan Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang dananya bersumber dari pinjaman luar negeri harus tercantum dalam Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
3. Pemerintah Daerah menyampaikan rencana Pinjaman Daerah untuk membiayai usulan kegiatan kepada Menteri Keuangan dengan sekurangkurangnya melampirkan realisasi APBD selama 3 tahun terakhir berturut-turut, APBD tahun bersangkutan, perhitungan tentang kemampuan Daerah dalam memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman (proyeksi DSCR), rencana keuangan (financing plan) pinjaman yang akan diusulkan, dan surat Persetujuan DPRD
4. Menteri Keuangan setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri menetapkan Pinjaman Daerah
5. Penetapan Menteri Keuangan dilaksanakan sebelum pelaksanaan negosiasi dengan calon pemberi pinjaman luar negeri, dengan berdasarkan Daftar Rencana Prioritas Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri, alokasi pinjaman pemerintah menurut sumber dan persyaratannya, kemampuan membayar kembali, dan kapasitas fiskal daerah.
6. Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang dananya berasal dari luar negeri dilakukan melalui perjanjian penerusan pinjaman.
7. Perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan Kepala Daerah.

Dan sebagai catatan, Menteri Keuangan menetapkan persyaratan penerusan pinjaman, dan mata uang yang digunakan dalam perjanjian penerusan pinjaman dapat dalam mata uang Rupiah atau mata uang asing.

1. Prosedur Pinjaman Daerah yang Dananya Bersumber Selain dari Pinjaman Luar Negeri
2. Daerah mengajukan usulan pinjaman kepada Menteri Keuangan dengan melampirkan dokumen sekurangkurangnya persetujuan DPRD, studi kelayakan proyek, dan dokumen lain yang diperlukan.
3. Menteri Keuangan melakukan penilaian atas usulan pinjaman.
4. Menteri Keuangan dapat memberikan persetujuan atau penolakan atas usulan pinjaman.
5. Pinjaman Daerah dari Pemerintah yang dananya berasal selain dari pinjaman luar negeri dilakukan melalui perjanjian pinjaman yang ditandatangani oleh Menteri Keuangan dan kepala daerah.
6. Prosedur Pinjaman Daerah Bersumber dari Selain Pemerintah, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pinjaman Daerah yang bersumber selain dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah lainnya sepanjang tidak melampaui batas kumulatif Pinjaman Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Untuk mengukur pendanaan utang, pada umumnya menggunakan *Debt to Equity Ratio* sebagai penentu seberapa banyak utang yang digunakan perusahaan untuk pendanaannya relatif terhadap ekuitasnya*.* Namun Brigham and Ehrhardt (2017), mengukur pendanaan utang dari total liabilitas dibagi total aset sebagai penentu besarnya pendanaan utang yang digunakan untuk mendanai asetnya. Sedangkan beberapa peneliti mengukur pendanaan utang sebagai berikut: (1) Chen et al (2016) menggunakan nilai median dan rata-rata nilai UCIDs (*Urban Construction Investment Bonds*) yang diperoleh dari *Wind Database*; (2) Dhaliwal et al (2011) menggunakan variabel *dummy* dimana nilai 1 diberikan untuk kecenderungan perusahaan menggunakan *private debt* dan 0 untuk pilihan lainnya; (3) Baber et al (2013) dan Blom dan Schauten (2008) menggunakan total bunga utang yang harus dibayar atas utang perusahaan; (4) Ghouma et al (2018) dan Sherrill (2018) mengukur dengan melihat data *yield* *spread* yang di dapat dari hasil pengurangan nilai utang saat awal pinjaman dengan nilai utang saat jatuh tempo.

### Pengungkapan Laporan Keuangan

1. **Definisi Pengungkapan Laporan Keuangan**

Dalam *International Accounting Standards Board* (IASB) *Framework*, dinyatakan bahwa walaupun informasi yang berguna lebih baik disajikan dalam laporan keuangan, namun beberapa informasi penting juga dapat disajikan dengan cara lain. Aturan IASB secara langsung berpengaruh terhadap penyajian laporan keuangan, catatan atas laporan keuangan, dan informasi tambahan lainnya dengan menyediakan panduan dalam mengakui dan mengukur nilai yang dilaporkan dalam laporan keuangan. Karena banyaknya penilaian yang dilakukan dalam penerapan *International Financial Reporting Standards* (IFRS), catatan atas laporan keuangan menyediakan informasi yang penting atas penerapan IFRS. Selain itu, informasi tambahan meliputi pengungkapan atas risiko dan ketidakpastian, sumber daya dan kewajiban yang tidak dapat diakui dalam laporan keuangan (Kieso et al, 2017).

Dalam akuntansi pemerintahan, pengungkapan diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, dimana pengungkapan terdiri dari pengungkapan lengkap (*full disclosure*) yang diartikan sebagai laporan keuangan yang menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna dan informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan keuangan dapat ditempatkan pada lembar muka (*on the face*) laporan keuangan atau Catatan atas Laporan Keuangan, juga pengungkapan wajar (*fair disclosure*), yaitu penyajian dengan faktor pertimbangan sehat bagi penyusun laporan keuangan ketika menghadapi ketidakpastian peristiwa dan keadaan tertentu sehingga aset atau pendapatan tidak dinyatakan terlalu tinggi dan kewajiban tidak dinyatakan terlalu rendah.

Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa tujuan pengungkapan adalah untuk menyajikan informasi yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan pelaporan keuangan dan untuk melayani berbagai pihak yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Dalam implementasinya, investor dan kreditor bervariasi dalam hal kecanggihannya (*sophistication*). Hal ini dikarenakan pasar modal merupakan sarana utama pemenuhan dana dari masyarakat, sehingga pengungkapan dapat diwajibkan untuk melindungi (*protective*), informatif (*informative*), dan melayani kebutuhan khusus (*differential*).

1. Tujuan Melindungi, dilandasi oleh gagasan bahwa tidak semua pemakai cukup canggih sehingga pemakai yang naïf perlu dilindungi dengan mengungkapkan informasi yang mereka tidak mungkin memperolehnya atau tidak mungkin mengolah informasi untuk menangkap substansi ekonomi yang melandasi suatu pos statemen keuangan. Dengan kata lain, pengungkapan dimaksudkan untuk melindungi perlakuan manajemen yang mungkin kurang adil dan terbuka (*unfair*). Dengan tujuan ini, tingkat dan volume pengungkapan akan menjadi tinggi.
2. Tujuan Informatif, dilandasi oleh gagasan bahwa pemakai yang dituju sudah jelas dengan tingkat kecanggihan tertentu. Dengan demikian, pengungkapan diarahkan untuk menyediakan informasi yang dapat membantu keefektifan pengambilan keputusan pemakai tersebut.
3. Tujuan Kebutuhan Khusus, merupakan gabungan dari tujuan perlindungan publik dan tujuan informatif. Apa yang harus diungkapkan kepada publik dibatasi dengan apa yang dipandang bermanfaat bagi pemakai yang dituju sementara untuk tujuan pengawasan, informasi tertentu harus disampaikan kepada badan pengawas berdasarkan peraturan melalui formulir-formulir yang menuntut pengungkapan secara rinci.

Menurut Belkaoui (2012) pengungkapan terbagi menjadi 3 yaitu *full, fair*, dan *adequate,* dimana *adequate* merupakan tingkat minimum yang harus dipenuhi agar statemen keuangan secara keseluruhan tidak menyesatkan untuk pengambilan keputusan yang diarah, *fair* merupakan tingkat yang harus dicapai agar semua pihak mendapat informasi yang sama, sedangkan *full* adalah penyajian secara penuh semua atas semua informasi. *Full disclosure* dapat mencakup detail aturan dan metode yang digunakan dalam penyusunan, invormasi tambahan mengenai analisis investasi, perubahan pada aturan akuntansi keuangan, transaksi yang mencakup aset, utang, beban, dan pendapatan antar pihak afiliasi, aset kontigensi, kewajiban dan komitmen, serta transaksi nonoperasional yang terjadi sepanjang periode laporan keuangan.

1. **Aturan-aturan dan Standar Laporan Keuangan**

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) nomor 1 revisi tahun 2018, entitas diharuskan menyajikan laporan keuangan lengkap yang terdiri dari Laporan posisi keuangan pada akhir periode, laporan laba rugi komprehensif lain selama periode, laporan perubahan ekuitas selama periode, laporan arus kas selama periode, catatan atas laporan keuangan berisi kebijakan akuntansi yang signifikan dan informasi penjelasan lain, informasi komparatif mengenai periode terdekat sebelumnya sebagaimana yang telah ditentukan, serta laporan posisi keuangan pada awal periode terdekat sebelumnya ketika entitas menerapkan suatu kebijakan akuntansi secara retrospektif atau membuat penyajian kembali pos-pos laporan keuangan atau ketika entitas mereklasifikasikan pos-pos dalam laporan keuangannya. Selain itu, PSAK nomor 60 menyatakan bahwa entitas mengungkapkan informasi yang memungkinkan pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi sifat dan cakupan risiko yang timbul dari instrumen keuangan dimana entitas terekspos pada akhir periode laporan. Risiko ini umumnya mencakup risiko kredit, risiko likuiditas, dan risiko pasar.

Sedangkan dalam akuntansi pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) nomor 71 tahun 2010 pasal 4, pemerintah menerapkan SAP berbasis akrual yang dinyatakan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) dan kerangka konseptual akuntansi pemerintah. Menurut kerangka konseptual akuntansi pemerintah, setiap entitas pelaporan keuangan pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

1. Akuntabilitas, mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
2. Manajemen, membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas pemerintah untuk kepentingan masyarakat.
3. Transparansi, memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.
4. Keseimbangan Antargenerasi (intergenerational equity), membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.
5. Evaluasi Kinerja, mengevaluasi kinerja entitas pelaporan, terutama dalam penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola pemerintah untuk mencapai kinerja yang direncanakan.

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) nomor 1, entitas pelapor (pemerintah) harus menyertakan laporan keuangan pokok, yang terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA), menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari:

* Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.
* Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
* Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
* Pembiayaan (financing) adalah setiap penerimaan/pengeluaran yang tidak berpengaruh pada kekayaan bersih entitas yang perlu dibayar kembali dan/atau akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

1. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
2. Neraca, menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut

* Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.
* Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
* Ekuitas adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

1. Laporan Operasional (LO), menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung dalam Laporan Operasional terdiri dari pendapatan-LO, beban, transfer, dan pos-pos luar biasa. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut

* Pendapatan-LO adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
* Beban adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
* Transfer adalah hak penerimaan atau kewajiban pengeluaran uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
* Pos Luar Biasa adalah pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian atau transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan sering atau rutin terjadi, dan berada di luar kendali atau pengaruh entitas bersangkutan.

1. Laporan Arus Kas (LAK), menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam Laporan Arus Kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut

* Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Negara/Daerah.
* Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Negara/Daerah.

1. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.
2. Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK), meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan SAL, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Catatan atas Laporan Keuangan mengungkapkan/ menyajikan/ menyediakan hal-hal sebagai berikut

* Mengungkapkan informasi umum tentang entitas pelaporan dan entitas akuntansi.
* Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan dan ekonomi makro.
* Menyajikan ikhtisar pencapaian target keuangan selama tahun pelaporan berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target.
* Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
* Menyajikan rincian dan penjelasan masing-masing pos yang disajikan pada lembar muka laporan keuangan.
* Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.
* Menyediakan informasi lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

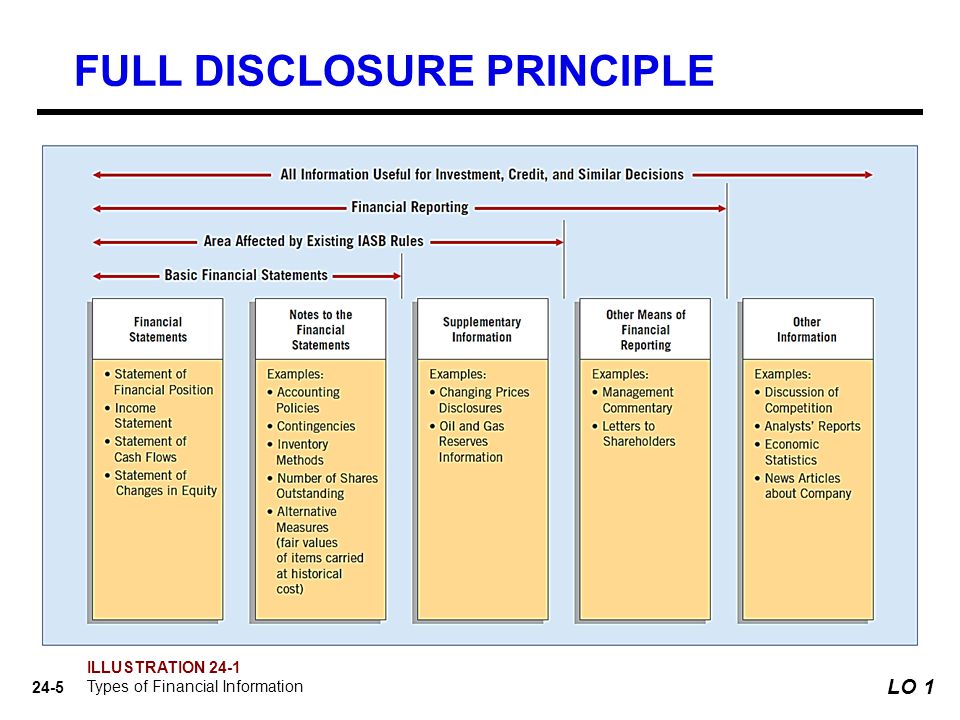
Selain laporan keuangan pokok diatas, entitas pelaporan wajib menyajikan laporan lain dan/atau elemen informasi akuntansi yang diwajibkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (*statutory reports*).

1. **Pengukuran Pengungkapan Laporan Keuangan**

Dalam mengukur pengungkapan laporan keuangan, Kieso et al (2017) mengilustrasikan tipe informasi keuangan menurut aturan *International Accounting Standards Board* (IASB), sebagai berikut

**Gambar 2.1**

**Tipe Informasi Keuangan**

****

Sumber : Kieso et al (2017:1314)

Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) nomor 60 revisi tahun 2018, membagi konteks pengungkapan menjadi dua yaitu kualitatif dan kuantitatif dimana untuk konteks kualitatif, entitas mengungkapkan (1) eksposur risiko dan bagaimana risiko tersebut timbul; (2) tujuan kebijakan, dan proses pengelolaan risiko dan metode yang digunakan untuk mengukur risiko tersebut; (3) serta setiap perubahan dari periode sebelumnya. Sedangkan pada konteks kuantitatif, entitas mengungkapkan (1) ikhtisar data kuantitatif mengenai eksposur entitas terhadap risiko pada akhir periode pelaporan dimana pengungkapan tersebut didasarkan pada informasi yang disajikan secara internal kepada personel manajemen kunci entitas sebagai contoh dewan direksi atau CEO; (2) pengungkapan yang disyaratkan; (3) serta konsentrasi risiko jika tidak terlihat dari pengungkapan yang dibuat. Pengungkapan yang disyaratkan meliputi risiko kredit, risiko likuiditas, risiko pasar, dan pengalihan aset keuangan. Entitas juga dapat memberikan informasi tambahan seperti tanggal efektif dan ketentuan transisi.

Untuk mengukur pengungkapan menurut ketentuan IFRS, Epstein dan Jermakowicz (2008; 1023-1068) membuat *checklist* pengungkapan dimana setiap poin diberi nilai 1 dan hasilnya diukur dengan menjumlahkan poin dibagi dengan total poin. Chen et al (2016) menggunakan 2 proksi pengukuran, yaitu skor transparansi keuangan dan ranking transparansi keuangan nasional yang dikeluarkan oleh *Finance and Public Policy Research Center of Sanghai University*. Sedangkan beberapa peneliti lain (Laupe et al, 2018; Sánchez et al ,2013; Lopes dan Rodrigues, 2007; dan Murdayanti et al, 2015) mengukur pengungkapan dengan membandingkan persentase informasi yang diungkapkan dalam laporan keuangan dengan keseluruhan informasi yang seharusnya diungkapkan menurut aturan yang berlaku.

1. **Faktor-faktor yang mempengaruhi Luas Pengungkapan Laporan Keuangan**

Berikut dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi luasnya pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah yang digunakan dalam penelitian ini.

1. Aset Daerah

Dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) nomor 19 revisi tahun 2018, mendefinisikan aset sebagai daya yang dikendalikan oleh entitas sebagai akibat peristiwa masa lalu dan manfaat ekonomik masa depan dari aset tersebut diperkirakan mengalir ke entitas. Walaupun pengendalian merupakan bukti umum atas kepemilikan, namun aset juga dapat diakui meskipun dimiliki oleh pihak lain. Misalnya jika sebuah entitas melakukan *financial lease* atas sebuah mesin, maka mesin tersebut diakui dalam neraca karena entitas memiliki kendali atas manfaat ekonomi yang ditimbulkan oleh penggunaan aset.”Aset” tertentu tidak dapat diakui sebagai aset, contohnya tenaga kerja yang memiliki dedikasi yang tinggi. Secara umum, tenaga kerja yang bekerja keras dan memiliki motivasi yang tinggi adalah aset yang berharga bagi perusahaan, namun perusahaan tidak dapat mengontrol pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga kerjanya. Karena itu, “aset” tersebut tidak dapat diakui dalam neraca.

Dalam Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual nomor 1, menyatakan bahwa “Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.”

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah membagi aset menjadi 2 golongan, yaitu aset lancar dan non lancar. Suatu aset dikatakan aset lancar jika diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untukdijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, atau berupa kas dan setara kas. Aset lancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang, dan persediaan. Pos-pos investasi jangka pendek antara lain deposito berjangka 3 (tiga) sampai 12 (dua belas) bulan dan surat berharga yang mudah diperjual belikan. Pos-pos piutang antara lain piutang pajak, retribusi, denda, penjualan angsuran, tuntutan ganti rugi, dan piutang lainnya yang diharapkan diterima dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah tanggal pelaporan. Persediaan mencakup barang atau perlengkapan yang dibeli dan disimpan untuk digunakan, misalnya barang pakai habis seperti alat tulis kantor, barang tak habis pakai seperti komponen peralatan dan pipa, dan barang bekas pakai seperti komponen bekas.

Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud, yang digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya untuk mempermudah pemahaman atas pos-pos aset nonlancar yang disajikan di neraca. Investasi jangka panjang adalah investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki selama lebih dari 12 (dua belas) bulan. Investasi jangka panjang terdiri dari investasi nonpermanen dan investasi permanen. Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap terdiri dari tanah, peralatan, mesin, gedung, bangunan, jalan, irigasi, jaringan, konstruksi dalam pengerjaan, dan aset tetap lainnya. Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran dan dirinci menurut tujuan pembentukannya. Sedangkan, Aset nonlancar lainnya diklasifikasikan sebagai aset lainnya. Yang termasuk dalam aset lainnya adalah aset tak berwujud, tagihan penjualan angsuran yang jatuh tempo lebih dari 12 (dua belas) bulan, aset kerjasama dengan fihak ketiga (kemitraan), dan kas yang dibatasi penggunaannya.

Untuk mengukur aset, dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan nomor 1 adalah sebagai berikut (1) kas dinilai sebesar nilai nominal; (2) investasi jangka pendek dinilai sebesar nilai perolehan; (3) piutang dinilai sebesar nilai nominal; (4) persediaan dinilai sebesar biaya perolehan jika diperoleh dengan pembelian, sebesar biaya standar jika diproduksi sendiri, dan sebesar nilai wajar jika diperoleh dengan cara lain seperti donasi/perampasan; (5) investasi jangka panjang dinilai sebesar biaya perolehan termasuk biaya tambahan lainnya yang terjadi untuk memperoleh kepemilikan yang sah atas investasi tersebut; (6) aset tetap dinilai sebesar biaya perolehan atau nilai wajar saat perolehan jika tidak memungkinkan untuk menggunakan biaya perolehan dan aset tetap yang dibangun dengan cara swakelola sebesar jumlah dari biaya langsung untuk tenaga kerja, bahan baku, dan biaya tidak langsung termasuk biaya perencanaan dan pengawasan, perlengkapan, tenaga listrik, sewa peralatan, dan semua biaya lainnya yang terjadi berkenaan dengan pembangunan aset tetap tersebut; (7) aset moneter dalam mata uang asing dijabarkan dan dinyatakan dalam mata uang rupiah. Beberapa peneliti (1) Lopes dan Rodrigues (2007) menggunakan logartima natural dari total aset; (2) Agustiningsih et al (2017) dan Murdayanti et al (2015) menggunakan total aset yang tercantum pada laporan keuangan; (3) Susbiyani et al, (2014) menggunakan total aset pada akhir periode laporan keuangan yang dilogaritmakan.

1. Pendapatan Daerah

Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) nomor 23 revisi tahun 2018, menyatakan bahwa “Pendapatan adalah arus masuk bruto dari manfaat ekonomi yg timbul dari aktivitas normal entitas selama periode jika arus masuk tersebut mengakibatkan kenaikan ekuitas yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal”. Selain itu, pengertian pendapatan menurut *International Financial Reporting Standards* (IFRS) nomor 15 lampiran A tahun 2018, adalah “*Income arising in the course of an entity’s ordinary activities”.*

Sedangkan, Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual nomor 1 mengenai penyajian laporan leuangan mendefinisikan pendapatan menjadi 2, yaitu pendapatan dalam Laporan Operasional (LO) dan pendapatan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Pendapatan-LO adalah hak pemerintah pusat/daerah yang diakui sebagai penambahan ekuitas dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan dan tidak perlu dibayar kembali. Sedangkan, pendapatan-LRA adalah semua penerimaan rekening kas umum/daerah yang menambah saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.

Untuk mengukur pendapatan daerah, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) nomor 1 sebesar penerimaan bruto. Pendapatan yang dapat diakui ialah yang memungkinkan memberikan manfaat ekonomi dimasa datang dan dapat diukur. Beberapa peneliti (1) Murdayanti et al (2015) menggunakan total pendapatan yang disajikan dalam laporan keuangan pada periode tersebut; (2) Lopes and Rodrigues (2007) menggunakan total pendapatan yang dilogaritma naturalkan; (3) Susbiyani et al (2014) menggunakan total pendapatan dibagi total populasi daerah tersebut.

1. Utang Pemerintah Daerah

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAK) nomor 57 revisi tahun 2018, mendefinisikan liabilitas sebagai kewajiban kini entitas yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya dapat mengakibatkan arus keluar sumber daya entitas yang mengandung manfaat ekonomi. Sedangkan dalam Buletin Teknis nomor 22 mengenai akuntansi utang berbasis akrual yang dikeluarkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah, mengidentifikasikan kewajiban sebagai dampak transaksi masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi.

Kewajiban pemerintah diklasifikasikan berdasarkan jangka waktu/jatuh tempo dan sumber dananya. Kewajiban berdasarkan jangka waktu terbagi menjadi 2, yaitu kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) nomor 9 menggolongkan kewajiban yang harus dibayar dalam waktu 12 bulan setelah tanggal pelaporan sebagai kewajiban jangka pendek dan untuk kewajiban yang dibayarkan dalam waktu lebih dari 12 bulan sebagai kewajiban jangka panjang. Kewajiban berdasarkan sumber dananya terbagi menjadi kewajiban yang berasal dari dalam dan luar negeri yang dijabarkan sebagai berikut

1. Kewajiban yang Berasal dari Dalam Negeri/Pinjaman Dalam Negeri terbagi menjadi 8 bentuk, yaitu

* Utang kepada Pihak Ketiga merupakan kewajiban pemerintah yang timbul dari kontrak pengadaan barang/jasa atau adanya dana pihak ketiga yang berasal dari SPM-LS yang sampai dengan tanggal pelaporan belum dibayarkan.
* Utang Bunga timbul karena pemerintah mempunyai utang jangka pendek yang antara lain berupa Sertifikat Perbendaharaan Negara (SPN), utang obligasi negara, utang jangka panjang-perbankan, dan utang jangka panjang lainnya. Atas utang-utang tersebut terkandung unsur biaya berupa bunga yang harus dibayarkan kepada pemegang surat-surat utang dimaksud.
* Utang Perhitungan Fihak Ketiga (PFK) adalah utang pemerintah kepada pihak lain yang disebabkan kedudukan suatu instansi pemerintah sebagai pemotong pajak atau pungutan lainnya seperti Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Iuran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan, Tabungan dan Asuransi Pensiun (Taspen) dan Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Bapetarum).
* Bagian Lancar Utang Jangka Panjang merupakan bagian utang jangka panjang baik akan jatuh tempo dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah tanggal neraca pada setiap akhir periode akuntansi, kecuali bagian lancar utang jangka panjang yang akan didanai kembali.
* Uang Muka KUN/KUD merupakan utang yang timbul akibat bendahara pengeluaran Kementerian/Lembaga/SKPD belum menyetor sisa Uang Persediaan (UP) yang diberikan oleh BUN/BUD sebagai uang muka kerja sampai dengan tanggal neraca.
* Pendapatan Diterima Dimuka sebesar kas yang telah diterima tetapi sampai dengan tanggal neraca seluruh atau sebagian barang/jasa belum diserahkan oleh pemerintah.
* Utang Dalam Negeri Perbankan merupakan utang jangka panjang yang berasal dari pinjaman dari lembaga perbankan dan diharapkan akan dibayar lebih dari dua belas bulan setelah tanggal neraca.
* Utang Dalam Negeri Non Perbankan merupakan utang jangka panjang yang tidak berasal dari pinjaman dari lembaga perbankan, seperti obligasi, utang pembelian cicilan, dan utang jangka panjang lainnya.

1. Kewajiban yang Berasal dari Luar Negeri/Pinjaman Luar Negeri terbagi menjadi 3 bentuk, yaitu

* Utang Bungatimbul karena pemerintah mempunyai utang jangka panjang yangberupa utang luar negeri dan *Commitment Fee* yaitu utang yang timbul sehubungan dengan beban atas pokok dana yang telah disepakati dan disediakan oleh kreditur tetap belum ditarik oleh debitur.
* Bagian Lancar Utang Luar Negeri merupakan bagian utang jangka panjang baik pinjaman dari dalam negeri maupun luar negeri yang akan jatuh tempo dan diharapkan akan dibayar dalam waktu 12 (dua belas) bulan setelah tanggal neraca.
* Pinjaman Luar Negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu

Dalam mengukur utang daerah, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) nomor 1 menggunakan nilai nominal utang. Namun, hal ini berbeda dengan Guillamón et al (2011) dan Gore (2004) menggunakan data utang perkapita pada periode tersebut.

1. Dana dari Pemerintah Pusat

Transfer dalam Kerangka Konseptual Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah lampiran 1, dinyatakan sebagai “penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil”. Transfer dana dari Pemerintah Pusat terbagi menjadi 2, yaitu dana perimbangan dan dana transfer lainnya. Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berbasis akrual nomor 1 menyatakan bahwa, “Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.” Dana perimbangan ini merupakan hasil kebijakan pemerintah pusat dibidang desentralisasi fiskal demi keseimbangan fiskal antara pusat dan daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam) dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah. Sementara itu, dana transfer lainnya contohnya adalah dana otonomi khusus dan dana alokasi khusus.

Untuk mengukur dana dari pemerintah pusat adalah dengan menggunakan jumlah yang dibayarkan oleh pusat kepada daerah dibagi dengan total pendapatan asli daerah (PAD), untuk membandingkan dana bantuan yang diterima dari pusat dengan dana yang diterima dari hasil aktivitas operasional daerah tersebut. Susbiyani et al (2014) mengukur dana dari pusat dengan menggunakan total dana yang di transfer dari pusat kepada masing masing daerah dibagi total besar dana transfer yang dianggarkan. Sedangkan, Guillamón et al (2011) mengukur dengan menggunakan data dana tranfer pusat ke daerah perkapita pada periode tersebut.

### Teori-teori yang Mendasari Penelitian

Teori-teori yang mendasari penelitian ini adalah sebagai berikut

* 1. *Pecking Order Theory*

*Pecking order theory* merupakan teori yang menyatakan bahwa (1) Perusahaan menyukai *internal financing* (pendanaan dari hasil operasi perusahaan); (2) Perusahaan mencoba menyesuaikan rasio pembagian dividen yang ditargetkan dengan berusaha menghindari perubahan pembayaran deviden secara drastis; (3) Kebijakan deviden yang sulit diubah, disertai dengan fluktuasi profitabilitas dan kesempatan investasi yang tidak terduga, mengakibatkan dana hasil operasi kadang-kadang melebihi kebutuhan dana untuk investasi, meskipun pada kesempatan yang lain, mungkin kurang. Apabila dana hasil operasi kurang dari kebutuhan investasi, maka prusahaan akan mengurangi saldo kas atau menjual sekuritas yang dimiliki; (4) Apabila pendanaan dari luar (*external financing*) diperlukan, maka perusahaan akan menerbitkan sekuritas yang paling “aman” terlebih dahulu yaitu dimulai dengan penerbitan obligasi, kemudian diikuti oleh sekuritas yang berkarakteristik opsi (seperti obligasi konversi), dan terakhir, apabila masih belum mencukupi, perusahaan menerbitkan saham baru (Myers, 1984).

Terdapat beberapa implikasi yang signifikan dalam teori *pecking order*, yaitu (1) tidak ada struktur modal yang optimal, melainkan ditentukan dari kebutuhan atas pendanaan eksternal; (2) perusahaan yang menguntungkan cenderung mengurangi pendanaan lewat utang; (3) dan perusahaan ingin menimbun kas agar menghindari pendanaan eksternal (Ross et al, 2016). Dengan adanya informasi asimetris dapat menyebabkan perusahaan untuk mendanai modal berdasarkan *pecking order theory* dimana perusahaan akan meningkatkan modal secara internal lewat investasi kembali pendapatan bersih dan menjual sekuritas jangka pendek. Jika perusahaan membutuhkan dana lebih banyak, maka perusahaan akan menerbitkan utang atau saham preferen, kemudian sebagai usaha terakhir dengan penerbitan saham baru (Brigham dan Ehrhardt, 2017). Teori *pecking order* yang dikemukakan Fama dan French (2005) mengindikasi bahwa perusahaan lebih mengutamakan pendanaan lewat utang dibandingkan dengan ekuitas pemegang saham, hal ini diakibatkan oleh informasi asimetri. Perusahaan yang kinerjanya buruk akan cenderung tidak transparan dan kurangnya pengungkapan informasi keuangannya. Sebaliknya, jika kinerja perusahaan baik maka perusahaan akan mengungkapkan informasi keuangannya dan mengurangi pengungkapan lewat utang.

* 1. *Agency Theory*

*Agency theory* adalah sebuah kontrak antara pihak prinsipal dengan pihak agen, dimana pihak agen memiliki tanggung jawab atas kuasa yang diberikan oleh pihak prinsipal dalam pengambilan keputusan. Wewenang dan tanggung jawab agen maupun prinsipal diatur dalam kontrak kerja atas persetujuan bersama (Jensen dan Meckling, 1976). Namun menurut Scott (2015), teori agensi adalah cabang permainan teori yang mempelajari pola perjanjian untuk memotivasi agen (manajer) yang rasional dalam bertindak atas nama prinsipal (pemilik atau pemegang saham) ketika kepentingan agen akan bertentangan dengan prinsipal. Dalam pengambilan keputusan, dibutuhkan informasi-informasi ekonomis mengenai perusahaan yang perlu dipertimbangkan oleh prinsipal, namun informasi yang dimiliki oleh agen biasanya lebih banyak dibandingkan prinsipal, hal ini dapat disebut sebagai *adverse selection,* salah satu bentuk informasi asimetri dimana salah satu pihak pada transaksi bisnis atau transaksi yang potensial, memiliki keuntungan informasi yang lebih banyak dibandingkan pihak lainnya. Bentuk lain dari informasi asimetri yaitu *moral hazard,* dimana salah satu pihak dalam perjanjian dapat mengobservasi aktivitas yang dilakukan dalam pemenuhan perjanjian, namun pihak lain tidak.

Selain itu, *Agency theory* juga menyebutkan bahwa agen tidak selalu bertindak demi keinginan prinsipal. Eisenhardt (1989) menyatakan bahwa teori agensi menggunakan tiga asumsi sifat manusia yaitu (1) manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*), (2) manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*), dan (3) manusia selalu menghindari resiko (*risk averse*). Berdasarkan asumsi sifat dasar manusia tersebut, sebagai manusia, agen dapat bertindak *opportunistic* dan *efficiency*, dimana dalam perspektif *opportunistic*, manajemen cenderung mengutamakan kepentingan pribadinya dengan mengungkapkan informasi yang dapat menguntungkan perusahaan. Sedangkan dalam perspektif *efficiency*¸ manajemen akan cenderung memilih metode akuntansi yang dapat meminimalisir biaya agensi guna mengoptimalisasikan nilai perusahaan (Holthausen, 1990).

Biaya agensi dapat berupa biaya *monitoring* yang dikeluarkan prinsipal, *bonding cost* yang dikeluarkan agen untuk mempererat hubungan dengan prinsipal, ataupun kerugian residual. Contoh bentuk biaya *monitoring* adalah biaya yang dikeluarkan untuk auditor eksternal dan internal, otoritas jasa keuangan, pasar saham yang meliputi *underwriters* dan *landers*, jajaran direksi, dan pembayaran dividen. Sedangkan contoh *bonding cost* meliputi kompensasi manajemen berupa opsi saham dan bonus, ataupun ancaman pengambil alihan jika terjadi penurunan nilai saham akibat kesalahan manajemen. Sedangkan kerugian residual adalah penurunan nilai pengembalian bagi prinsipal dari yang diharapkan akibat kurangnya kontrol langsung terhadap perusahaan. Untuk meningkatkan *monitoring* dan *bonding* antara prinsipal dan agen tanpa menambah biaya agen, agen cenderung untuk mengungkapkan lebih banyak informasi pada laporan keuangannya kepada prinsipal (Schroeder et al, 2013).

Salah satu hipotesis yang telah diuji secara luas dalam literatur akuntansi adalah *debt to equity hypothesis*, yang menyatakan bahwa “*The higher the firm's debt/equity ratio, the more likely the firm's manager use accounting methods that increase income”* (Watts and Zimmerman, 1990:139). Hal ini sejalan dengan perspektif *efficiency* dimana manajemen akan menggunakan metode akuntansi yang dapat menurunkan biaya agensi. Karena itu, perusahaan yang memiliki rasio utang terhadap modal yang besar cenderung menggunakan metode akuntansi yang lebih menguntungkan.

* 1. *Signaling Theory*

Brigham dan Ehrhardt (2017), menyatakan bahwa sinyal merupakan tindakan yang diambil oleh manajemen perusahaan yang menyediakan petunjuk bagi investor mengenai prospek perusahaan. Misalnya perusahaan dengan prospek yang baik akan cenderung untuk tidak melakukan pendanaan lewat saham baru, sedangkan perusahaan dengan prospek yang buruk akan menggunakan pendanaan eksternal. Dengan perbedaan informasi yang dimiliki oleh manajemen dan pemegang saham, manajemen menggunakan peluang ini untuk membangun opini mengenai perusahaan dimata pemegang saham. Sedangkan Scott (2015) menejelaskan bahwa sinyal merupakan sebuah tindakan yang dilakukan oleh manajer *high-type* yang tidak akan rasional jika manajer tersebut *low-type*.

Teori Signal melandasi pengungkapan sukarela dimana manajemen selalu berusaha untuk mengungkapkan informasi privat yang menurut pertimbangannya sangat diminati oleh investor dan prinsipal, khususnya kalau informasi tersebut merupakan berita baik (*good news)*. Manajemen juga berminat menyampaikan informasi yang dapat meningkatkan kredibilitasnya dan kesuksesan perusahaan meskipun informasi tersebut tidak diwajibkan. Namun, tentu saja pengungkapan yang tepat memang harus ditentukan karena terlalu banyak informasi sama tidak menguntungkannya dengan terlalu sedikit informasi (Suwardjono, 2005).

Dengan menyampaikan informasi yang lebih banyak dan tepat, akan meningkatkan kredibilitas perusahaan dan menurunkan asimetri informasi antara pihak perusahaan dan kreditor maupun investor. Dengan tingginya tingkat kredibilitas perusahaan, resiko pinjaman akan semakin rendah seiring dengan meningkatnya kepercayaan kreditor atau investor. Hal ini dapat memberikan keuntungan bagi perusahaan saat melakukan peminjaman.

## Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang diuraikan berikut ini terdiri dari: (1) penelitian terdahulu tentang pengungkapan dan pendanaan utang dan (2) penelitian terdahulu tentang determinan dan pengungkapan.

1. **Penelitian Terdahulu tentang Pengungkapan dan Pendanaan Utang**

Penelitian Chen et al (2016) dengan menggunakan data pemerintah provinsi China selama periode 2006 sampai dengan 2012 menemukan bahwa pengungkapan berpengaruh negatif signifikan terhadap pendanaan utang dengan beberapa variabel kontrol yang meliputi Gross Domestic Product (GDP), kesenjangan fiskal, dan investasi dalam aset. Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa intervensi pemerintah dan temuan audit berpengaruh negatif signifikan terhadap pendanaan utang.

Penelitian Dhaliwal et al (2011) menggunakan 2 metode pengukuran pengungkapan yaitu dengan Management Earnings Forecasts (MEF) dan Association for Investment Management and Research (AIMR). Metode MEF menggunakan 2,235 data dari 932 perusahaan Amerika Serikat selama 1997 sampai dengan 2006, sedangkan metode AIMR menggunakan 637 data dari 496 perusahaan Amerika Serikat selama periode 1982 sampai dengan 1995. Hasil penelitiannya menemukan bahwa pengungkapan laporan keuangan perusahaan yang diukur dengan metode MEF maupun AIMR sama-sama berpengaruh negatif signifikan terhadap pendanaan utang.

Penelitian Baber et al (2013) dengan data sebanyak 207 dari 4.244 laporan keuangan pemerintah kota dan desa di Amerika Serikat selama periode 2001 sampai dengan 2004 menemukan bahwa pengungkapan berpengaruh negatif signifikan terhadap pendanaan utang Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa temuan audit dan hasil pemilihan daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap pendanaan utang dengan beberapa variabel kontrol meliputi kewajiban penggunaan GAAP, regulasi yang mengatur pengungkapan laporan keuangan daerah, dewan rakyat, ukuran daerah, utang daerah, dan defisit anggaran pemerintah daerah.

Penelitian Blom dan Schauten (2008) menggunakan data selama periode 2000 sampai dengan 2004 sebanyak 340 data dari 178 perusahaan di 16 negara Eropa menemukan bahwa pengungkapan berpengaruh negatif signifikan terdahap pendanaan utang. Selain itu, *takeover defence* perusahaan berpengaruh positif signifikan terhadap pendaan utang, sedangkan, struktur dewan direksi dan hak prinsipal tidak terbukti berpengaruh terhadap pendanaan utang.

Penelitian Ghouma et al (2018) menggunakan 232 data perusahaan yang terdaftar dalam Bursa Efek Kanada selama periode 2014 menemukan bahwa pengungkapan berpengaruh negatif signifikan terdahap pendanaan utang. Selain itu, hak prinsipal berpengaruh positif signifikan terhadap pendaan utang, sedangkan, komposisi dewan direksi, kepemilikan dewan, dan kompensasi dewan direksi tidak terbukti berpengaruh terhadap pendanaan utang.

Penelitian Sherrill (2018) menggunakan 1.000 data sampel yang diambil secara acak dari 6.300 data perusahaan Amerika Serikat selama periode 2009 sampai dengan 2016. Dari penelitian ini, ditemukan pengaruh negatif signifikan pengungkapan terhadap pendanaan utang.

1. **Penelitian Terdahulu tentang Faktor-faktor yang mempengaruhi Pengungkapan**

Penelitian Laupe et al (2018) menggunakan 190 sampel dari 513 data keuangan pemerintah daerah data tahun 2014. Hasil penelitian menemukan bahwa kompetisi politik, ukuran legislasi, dan tingkat pendidikan masyarakat berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan, selain itu, tidak ditemukan pengaruh antara temuan audit terhadap pengungkapan.

Penelitian Sánchez et al (2013) pada 102 data pemerintah daerah Spanyol periode 2010 membagi faktor-faktor yang diteliti menjadi 3 yaitu konteks pemerintahan (terdiri dari level ekonomi dan keberlanjutan), faktor internal (terdiri dari ukuran dan anggaran pemerintahan), dan faktor politik (terdiri dari konservatisme, stabilitas politik, kekuatan politik, dan persaingan politik). Hasil penelitian ini tidak menemukan adanya pengaruh antara level ekonomi, keberlanjutan, anggran pemerintahan, stabilitas politik, kekuatan politik, dan persaingan politik terhadap pengungkapan. Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa ukuran pemerintahan berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan, sedangkan konservatisme berpengaruh negatif signifikan terhadap pengungkapan.

Penelitian Lopes dan Rodrigues (2007) menggunakan 55 data perusahaan yang telah *listing* di Euronext Lisbon (Bursa Efek Portugal) sejak tahun 2001 meneliti faktor-faktor yang terdiri dari ukuran perusahaan yang diukur dengan total aset dan penjualan, jenis industri (keuangan atau non keuangan), tipe auditor (diaudit oleh *big* 5 atau non *big 5*), status *listing* (*listing* di Euronext Lisbon saja atau *listing* di lebih dari 1 negara), multinasionalitas, struktur modal, penerimaan prinsipal, dan *corporate governance* yang diukur dari komposisi prinsipal dan tingkat kepatuhan terhadap *Comissão do Mercado de Valores Mobiliários* (CMVM) yang merupakan regulasi yang berlaku bagi perusahaan terbuka di Portugal. Hasil penelitian menemukan bahwa ukuran perusahaan dan tipe auditor berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan, sedangkan status *listing* berpengaruh negatif signifikan terhadap pengungkapan. Namun, penelitian ini tidak menemukan hubungan antara jenis industri, multinasionalitas, struktur modal, penerimaan prinsipal, dan *corporate governance* terhadap pengungkapan.

Penelitian Gore (2004) menggunakan 166 sampel data keuangan pemerintah daerah Michigan dan Pennsylvania tahun 1995 menemukan bahwa jumlah audit dan populasi daerah berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan. Namun, penelitian ini tidak menemukan adanya hubungan antara bentuk pemerintahan dan utang terhadap pengungkapan.

Penelitian Agustiningsih et al (2017) menggunakan 56 data keuangan pemerintah daerah Indonesia selama periode 2010 sampai dengan 2011 menemukan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap pengungkapan, namun, ukuran pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap pengungkapan. Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa temuan audit dapat memoderasi ukuran pemerintah daerah terhadap pengungkapan.

Penelitian Murdayanti et al (2015) menggunakan 27 data keuangan dari 33 provinsi Indonesia tahun 2009 sampai dengan 2011 menemukan bahwa pendapatan daerah berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan. Selain itu, penelitian ini tidak berhasil menemukan pengaruh pengeluaran pegawai pemerintah, aset daerah, dan temuan audit terhadap pengungkapan. Penelitian Susbiyani et al (2014) menggunakan 104 data keuangan pemerintah daerah Indonesia tahun 2011 menemukan bahwa ukuran daerah, tipe pemerintahan, dan pendapatan daerah berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan. Namun, penelitian ini tidak berhasil menemukan pengaruh dana dari dari pusat terhadap pengungkapan.

Penelitian Guillamón et al (2011) menggunakan data dari 100 pemerintah daerah terbesar di Spanyol periode 2008 membagi variabel independennya menjadi 2 faktor yaitu sosial ekonomi dan politik. Sosial ekonomi terbagi menjadi populasi daerah, utang pemerintah daerah, level ekonomi, dan defisit anggaran daerah. Sedangkan, politik meliputi penerimaan pajak, dana dari pusat, ideologi politik, kekuatan politik, jumlah pemilih dalam pemilihan daerah, persentase perempuan dalam pemerintahan daerah, gender pemimpin daerah, dan entitas yang bergantung pada pemerintah. Hasil penelitian menemukan bahwa populasi daerah, penerimaan pajak, dan dana dari pusat berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan. Selain itu, ideologi politik berpengaruh negatif signifikan terhadap pengungkapan. Namun, penelitian ini tidak menemukan adanya pengaruh utang pemerintah daerah, level ekonomi, defisit anggaran daerah, kekuatan politik, jumlah pemilih dalam pemilihan daerah, persentase perempuan dalam pemerintahan daerah, gender pemimpin daerah, dan entitas yang bergantung pada pemerintah terhadap pengungkapan.

Ringkasan penelitian terdahulu berikut proksi, data, dan kesimpulannya dapat dilihat pada lampiran 1.

## Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan antar variabel penelitian berdasarkan teori-teori yang ada dan penelitian terdahulu, yaitu tentang (1) Pengaruh luas pengungkapan terhadap pendanaan utang, dan (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi luas pengungkapan, maka kerangka pemikiran diuraikan sebagai berikut

1. **Pengaruh Luas Pengungkapan Terhadap Pendanaan Utang**

Dalam teori agensi dijelaskan bahwa pihak manajemen memiliki lebih banyak informasi dibandingkan dengan pihak eksternal. Informasi yang dimiliki pihak eksternal cenderung sebatas laporan dan data yang diungkapkan oleh manajemen. Semakin besar utang, manajemen akan bertindak semakin *efficient* dengan memilih metode akuntansi yang dapat mengurangi biaya agensi. Biaya agensi dapat berupa biaya *monitoring* yang dikeluarkan prinsipal, sedangkan *bonding cost* dikeluarkan oleh agen untuk mempererat hubungan dengan prinsipal, ataupun kerugian residual. Untuk menurunkan biaya agensi antara agen dan prinsipal, manajemen harus mengungkapkan informasi yang lebih luas.

Dalam teori sinyal, pengungkapan informasi yang semakin luas dapat meningkatkan kepercayaan dimata investor, sehingga investor tidak segan untuk menanamkan modalnya dalam perusahaan. Ekuitas pemegang saham yang meningkat memberikan peluang bagi perusahaan untuk mengurangi pendanaan lewat utang, karena pendanaan operasi yang dibutuhkan dapat ditutupi dengan ekuitas pemegang saham. Karena itu, semakin luas pengungkapan yang dilakukan akan menurunkan pendanaan lewat utang.

*Pecking order theory* didasari oleh informasi asimetri, dimana perusahaan memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan pihak eksternal. Hal itu memberikan keuntungan bagi perusahaan khususnya manajemen untuk mengungkapkan informasi yang menguntungkan dan tidak mengungkapkan informasi yang dianggap merugikan. Kinerja perusahaan yang baik merupakan informasi yang dianggap menguntungkan bagi perusahaan, karena itu perusahaan cenderung akan mengungkapkan informasi keuangannya lebih luas. Semakin banyaknya kesediaan perusahaan mengungkapkan informasi keuangannya mengindikasikan kondisi perusahaan yang baik. Dalam *pecking order theory*, perusahaan dengan kinerja yang baik akan menurunkan pendanaan lewat utang dan meningkatkan pendanaan ekuitasnya, karena itu perusahaan tidak segan untuk mengungkapkan informasi keuangannya ketika kinerja perusahaannya baik. Hasil penelitian terdahulu (Chen et al, 2016; Dhaliwal et al, 2011; Baber et al, 2013; Blom dan Schauten, 2008; Ghouma et al, 2018; serta Sherrill, 2018) menemukan bahwa luas pengungkapan berpengaruh negatif terhadap pendanaan utang. Berdasarkan penjabaran diatas, kerangka pemikiran mengenai pengaruh luas pengungkapan terhadap pendanaan utang digambarkan sebagai berikut

**Gambar 2.2  
Pengaruh Luas Pengungkapan Terhadap Pendanaan Utang**

Luas Pengungkapan

Pendanaan Utang

1. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Luas Pengungkapan**

Faktor-faktor yang mempengaruhi luasnya pengungkapan, terbagi menjadi 4 yaitu aset daerah, pendapatan daerah, utang pemerintah, dan dana dari pemerintah pusat, yang kerangka pemikirannya dijabarkan sebagai berikut

* 1. Pengaruh Aset Daerah Terhadap Luas Pengungkapan

Aset merupakan sumber daya ekonomi yang dikuasai sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan memberikan manfaat di masa depan. Semakin banyaknya aset yang dimiliki, maka akan semakin banyak manfaat yang didapat pemerintah dimasa depan. Karena itu, pemerintah dengan aset yang banyak merupakan informasi yang menarik bagi pihak berkepentingan, khususnya investor dalam menanamkan modalnya. Dalam teori agensi, perspektif *opportunistic*, manajemen cenderung mengutamakan kepentingan pribadinya dengan mengungkapkan informasi yang dapat menguntungkan perusahaan. Oleh karena itu, pemerintah dengan aset yang banyak akan cenderung mengungkapkan informasi lebih luas karena dianggap dapat menambah kredibilitas pemerintahan. Hasil penelitian (Lopes dan Rodrigues, 2007; Murdayanti et al, 2015; Susbiyani et al, 2014) menemukan bahwa aset yang dimiliki daerah berpengaruh meningkatkan luas pengungkapan.

* 1. Pengaruh Pendapatan Daerah Terhadap Luas Pengungkapan

Pendapatan merupakan salah satu bentuk penilaian kinerja secara finansial sebagai hasil dari aktivitas operasional. Semakin besar pendapatan yang diperoleh pemerintah maka semakin baik penilaian kinerjanya. Pendapatan yang besar merupakan informasi yang menarik bagi pihak berkepentingan. Informasi yang baik dapat meningkatkan kredibilitas pemerintah, namun informasi yang dimiliki pihak berkepentingan cenderung lebih sedikit, hal ini menyebabkan adanya informasi asimetri. Dalam teori agensi, informasi yang dapat menguntungkan akan cenderung diungkapkan untuk menurunkan informasi asimetri sehingga pihak berkepentingan dapat mengetahui kinerja baik pemerintah. Karena itu, pemerintah dengan pendapatan yang besar cenderung mengungkapkan informasi yang lebih luas. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian terdahulu (Lopes dan Rodrigues, 2007; Murdayanti et al, 2015; Susbiyani et al, 2014) yang menemukan bahwa semakin tinggi pendapatan daerah akan meningkatkan luas pengungkapan.

* 1. Pengaruh Utang Pemerintah Daerah Terhadap Luas Pengungkapan

Utang merupakan kewajiban yang harus dilunasi oleh pemerintah dengan menggunakan sumber daya ekonomi yang diperoleh dimasa lalu. Utang dapat menguntungkan pemerintah jika digunakan dengan baik. Namun jika tidak, akan menyebabkan gagal bayar. Dalam memberikan utang, kreditur akan mempertimbangkan risiko perusahaan, karena itu dibutuhkan informasi keuangan yang memadai. Dalam teori agensi, agen memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan prinsipal sehingga menimbulkan asimetri informasi. Dalam keadaan informasi asimetris di mana investor tidak dapat sepenuhnya menentukan karakteristik risiko dari penerbit, manajer meningkatkan pengungkapan untuk mengurangi biaya modal dengan 2 cara. Pertama, untuk mengurangi biaya yang terkait dengan komponen asimetri informasi dari biaya modal, seperti yang disebabkan oleh biaya transaksi. Manajer mengeluarkan utang karena memiliki insentif yang secara sukarela mengungkapkan informasi untuk mengurangi masalah asimetri informasi, sehingga mengurangi pembiayaan (Myers, 1984). Kedua, manajer menggunakan pengungkapan untuk mengurangi biaya terkait risiko informasi investor ketika pengungkapan tidak sempurna, investor menanggung risiko dalam meramalkan investasi mereka di masa depan. Jika risiko ini tidak dapat didiversifikasi, investor akan menuntut pengembalian tambahan karena menanggung risiko informasi. Oleh karena itu manajer memiliki insentif untuk secara sukarela mengungkapkan informasi agar dapat mengurangi risiko informasi investor, dan menurunkan biaya modalnya. Hal ini konsisten dengan beberapa peneliti (Sengupta, 1998; Gore, 2004), yang menemukan bahwa daerah yang pengungkapannya tidak diregulasi, utang akan memiliki pengaruh positif terhadap luas pengungkapan.

Namun, ketika pengungkapan diwajibkan oleh regulasi, hal tersebut dapat menimbulkan tingkat pengungkapan minimum yang mengikat. Hal ini didukung oleh teori *Pecking order* (Fama dan French, 2005), yang menyatakan bahwa perusahaan yang kinerjanya buruk akan cenderung tidak transparan dan mengurangi luas pengungkapan informasi keuangannya. Selain itu, pemerintah daerah dengan utang yang lebih besar menghindari pengeluaran biaya yang dianggap tidak perlu termasuk untuk biaya yang dikeluarkan untuk mengungkapkan lebih luas. Hal ini didukung oleh beberapa penelitian (Patrick, 2007; Gore, 2004), yang menemukan bahwa semakin besar utang akan menurunkan luas pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan kerangka pemikiran yang menghasilkan hubungan berlawanan tersebut, maka perumusan hipotesis penelitian ini dinyatakan dengan tidak menunjukan arah hubungan antara variabel.

* 1. Pengaruh Dana dari Pemerintah Pusat Terhadap Luas Pengungkapan

Dana yang diterima dari pusat merupakan dana yang diberikan kepada setiap daerah sebagai alokasi dana untuk kebutuhan setiap daerah dalam rangka desentralisasi. Setiap daerah diharapkan dapat menggunakan alokasi dana tersebut guna membangun daerahnya masing masing. Dana yang diberikan oleh pemerintah pusat harus dapat dipertanggung jawabkan lewat pengungakapan yang dilakukan. Ketidaktahuan pemerintah pusat atas penggunaan dana yang telah diberikan dapat ditanggulangi dengan informasi yang diungkapkan oleh pemerintah daerah. Sebagai bentuk tanggung jawab atas dana yang diberikan, pemerintah daerah dituntut untuk mengungkapkan informasi yang lebih luas. Hal tersebut didukung oleh penelitian Guillamón et al (2011) yang menemukan bahwa bantuan dana dari pemerintah pusat meningkatkan luasnya pengungkapan.

Namun, hasil penelitian Patrick (2007) menemukan bahwa pemerintah daerah yang menerima dana dari pusat lebih sedikit dibandingkan daerah lainnya akan berusaha mengungkapkan lebih luas agar mendapatkan dana yang lebih besar untuk periode selanjutnya, sebaliknya jika sudah mendapatkan dana yang lebih besar, pemerintah merasa tidak perlu lagi mengungkapkan lebih luas. Karena itu bantuan dana dari pusat akan berpengaruh terhadap luas pengungkapan informasi yang dilakukan. Berdasarkan kerangka pemikiran yang saling berlawanan tersebut, perumusan hipotesis ini dinyatakan tanpa arah antara hubungan variabel.

Berdasarkan uraian tersebut, kerangka pemikiran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi luas pengungkapan dapat digambarkan sebagai berikut.

**Gambar 2.3**

**Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Luas Pengungkapan**

Luas Pengungkapan

Dana dari Pemerintah Pusat

Utang Pemerintah Daerah

Pendapatan Daerah

Aset Daerah

## Hipotesis

Berdasarkan kerangka penelitian tersebut, hipotesis penelitian diajukan sebagai berikut

H1 : Luas pengungkapan berpengaruh negatif terhadap pendanaan utang.

H2a : Aset daerah berpengaruh positif terhadap luas pengungkapan.

H2b : Pendapatan daerah berpengaruh positif terhadap luas pengungkapan.

H2c : Utang Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap luas pengungkapan.

H2d : Dana dari Pusat berpengaruh terhadap luas pengungkapan.