

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penerapan kebijakan otonomi daerah di wilayah Indonesia yakni salah satu cara yang diharapkan dapat memberi kewenangan dari urusan pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah dengan baik, hal tersebut sebagai salah satu solusi percepatan pembangunan daerah termasuk pengelolaan keuangan sebagai tanggungjawab pemenuhan dari pusat ke daerah (Handayani, 2010). Sebagaimana tertulis di dalam Undang - Undang No.23 tahun 2014 menyatakan bahwasanya Pemerintah Daerah sebagai pedoman dilaksanakannya roda otonomi daerah yaitu untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan urusan rumah tangganya sendiri.

Berbagai praktek akuntansi sektor publik telah memperoleh perhatian dari bermacam-macam pihak khususnya yang telah diterapkan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Akuntansi sektor publik dianggap sangatlah penting untuk terciptanya konsep transparansi dan akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah (Rahardjo, 2014). Saat ini masyarakat ikut serta di dalam pengawasan pelaksanaan akuntansi sektor publik karena masyarakat telah mengerti mengenai konsep akuntansi sektor publik itu sendiri, banyaknya andil dari masyarakat dalam hal pengawasan pelaksanaan akuntansi sektor publik sehingga timbul tuntutan masyarakat mengenai menerapkan *good corporate governance* (Agustia, 2013).

Transparansi serta akuntabilitas merupakan suatu faktor krusial pada implementasi *good corporate government (GCG)* untuk mencapai pemerintahan yang ideal. Secara umum GCG merupakan pengelolaan keorganisasian yang baik melalui prinsip *integrity and fairness, efficiency and effectiveness, accountability, responsibility and transparency* (Kelvianto & Mustamu, 2018). Sebagai upaya agar terciptanya pengelolaan urusan publik yang baik (*good corporate governanc*) dan upaya peningkatan aspek transparansi dan akuntabilitas, maka pemerintah pusat terkait pengelolaan keuangannya dituntut untuk menyajikan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik (Suparno & Nanda, 2016). Didalam peraturan perundang-undangan No.17 tahun 2003 menjelaskan mengenai Finansial Negara, disebutkan lebih rinci bahwasanya pelaporan

pertanggungjawaban atas penyelenggaraan APBN/APBD wajib disampaikan oleh Walikota, Bupati, dan Gubernur sebagai Laporan Keuangan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) menjadi bukti pertanggungjawaban atas penggunaan APBD seringkali digunakan oleh berbagai pihak dan wajib disajikan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 telah dijelaskan mengenai Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) basis akrual yang harus diterapkan oleh pemerintahan, yang nantinya hasil laporan tersebut dapat bermanfaat serta bernilai bagi berbagai pihak yang mempunyai kepentingan. Semakin lengkap informasi yang dimuat akan semakin sedikit kesalahan penafsiran oleh pembaca pelaporan finansial.

Laporan finansial yang dibuat haruslah bisa dimengerti oleh pemakainya dalam rangka pengambilan sebuah keputusan ekonomi, dengan hal lain laporan keuangan haruslah terhindar dari salah saji material dan harus dilakukan perbaikan pihak yang bersifat independen, profesional, serta berkompeten dalam ini yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan harus disertakan dengan *disclosure* yang memadai secara wajar (Sinaga, 2005). Menurut Yulianingtyas (2010) pengungkapan laporan keuangan terdiri dari dua jenis yakni *voluntary disclosure* dan *mandatory disclosure*, yang dimaksud *mandatory disclosure* yaitu tindakan mengungkapkan informasi dan sifatnya wajib serta harus sesuai dengan peraturan dari badan otoriter dan sifatnya wajib dilakukan Feriyanti et al. (2016), sedangkan *voluntary disclosure* ialah ungkapan yang dilaksanakan dengan sukarela oleh pemerintah dan tidak terikat dengan aturan yang ada (Yunanto, 2010).

Saat ini, banyak sekali permasalahan mengenai *disclosure* Laporan Keuangan. Beberapa daerah yang memiliki permasalahan *disclosure* Laporan Keuangan tahun 2019 di Kepulauan Nusa Tenggara yaitu Provinsi Bali, dimana BPK RI memiliki berbagai catatan atas hasil temuannya yang harus dijadikan perhatian oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Bali, seperti koreksi terhadap *budgeting* dan *accountability* dalam memberi hibah masih kurang memadai, pengelolaan rumah negara belum sesuai ketentuan, laporan dan akuntabilitas pada Pemda masih kurang selaras dengan petunjuk teknis, yang dimana rincian yang

telah diperiksa BPK RI yakni laporan realisasi anggaran sejumlah Rp 6,65 Triliun dari anggaran Rp 6,65 Triliun, transfer dengan realisasi Rp 6,52 Triliun dari anggaran Rp 7,2 Triliun, total aset sejumlah Rp 10,88 Triliun, liabilitis sejumlah Rp 168,532 Miliar, ekuitas Rp 10,71 Triliun, Penghasilan LO sejumlah Rp 6,8 Triliun, beban LO sebesar Rp 6,37 Triliun SiLPA sejumlah Rp 831,82 Miliar. Aturan menindaklanjuti rekomendasi BPK RI wajib dilaksanakan Pemprov Bali selarasmenurutaturan pasal 20 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2004 mengenai Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (nusabali.com). Dalam kasus tersebut dijelaskan bahwa terdapat temuan audit dengan *disclosure budgeting* dan akuntabilitas penyaluran hibah kurang memadai, serta pelaporan dan pertanggungjawaban BPK kepada Pemda lain kurang selaras dengan petunjuk teknis.

Selain di Pemprov Bali, Pemprov NTB pun memiliki catatan temuan yang harus ditindaklanjuti, tertulis didalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas LKPD 2019, BPK RI mencatat antara lain, pembukaan rekening tidak didasari keputusan kepala daerah dan rekening BOS belum mendapatkan jasa giro, dan juga terdapat tata kelola kas oleh bendahara di Pemprov NTB masih kurang baik, sebab masih ada pajak belum dilakukan pemungutan, keterlambatan penyetoran dan juga belum disetorkan ke kas negara. Tata kelola *fixed asset* Pemprov NTB tahun 2019 kurang tertib, hibah aset belum diverifikasikan, pencatatan aset gabungan, belanja jalnas melebihi ketentuan, serta kuantitas orang dan kuantitas hari tidak selaras dengan berkas pertanggungjawaban yang ada (suarantb.com). Dari kasus tersebut dapat disimpulkan bahwa BPK RI menemukan temuan audit berupa *disclosure* pengelolaan aset dan kelebihan anggaran belanja perjalanan dinas, sehingga tidak sesuai dengan SAP yang harus diterapkan. Hal tersebut menjadi catatan khusus untuk pemerintah daerah Nusa Tenggara Barat sebagai bentuk pertanggungjawaban atas *disclosure* kelebihan anggaran pembayaran tersebut dan juga mengindikasikan bahwasanya Pemda belum sepenuhnya menyampaikan laporan keuangan Pemda berdasarkan SAP yang ada.

BPK RI mendapati temuan di dalam Laporan Keuangan Pemprov Nusa Tenggara Timur (NTT) masih terdapat hal-hal yang wajib diberikan perhatian. Pertama, masalah pemeriksaan kepatuhan atas belanja modal tahun 2018-2019

yaitu masih ditemukan hal-hal yang masih perlu diperhatikan dimana masih ada kekurangan volume pekerjaan pada Dinas PUPR NTT, tata kelola dana pihak ketiga dan penyaluran kredit komersial menengah dan koperasi tahun 2018-2019 sampai dengan semester I dilakukan tidak selaras pada peraturan yang berlakunya pada seluruh hal material (nttpembaruan.com). Kasus tersebut menjelaskan bahwa permasalahan yang ditemukan di daerah Nusa Tenggara Timur terkait dengan *disclosure* belanja modal yang tidak sesuai dengan standar yang ada.

Permasalahan yang terjadi dalam *disclosure* laporan seperti yang sudah dikatakan tersebut bisa disimpulkan bahwasanya sebagian besar di wilayah Indonesia khususnya Kepulauan Nusa Tenggara masih terdapat pelanggaran ketentuan *disclosure* wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang sebagaimana sudah diatur pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), yang artinya Pemprov Kepulauan Nusa Tenggara masih belum sepenuhnya menjalankan SAP yang telah ditentukan sesuai dengan *disclosure* wajib LKPD yang diharuskan bersifat transparan dan akuntabel agar para pengguna LKPD tidak keliru dalam mengambil keputusan.

Penelitian sebelumnya telah banyak membahas faktor yang diindikasikan dapat mempengaruhi *disclosure* laporan keuangan seperti pada penelitian Laswad et al. (2005) meneliti tentang kemungkinan faktor penentu *disclosure* keuangan via web otoritas lokal di Selandia Baru dalam konteks keagenan. Variabel yang diteliti yakni *press visibility*, *type council*, *municipal wealth*, *size*, dan kompetensi politik. Penelitian ini menunjukkan bahwa *disclosure* laporan keuangan mempengaruhi variabel *press visibility*, *type council*, *municipal wealth*, *size*, dan kompetensi politik.

Penelitian serupa mengenai *disclosure* laporan keuangan juga sudah dilaksanakan oleh Keerasuntonpong et al. (2015) yang mengatakan bahwasanya *coercive pressure* tanpa pendekatan mimetik dan tekanan normatif memiliki pengaruh kecil terhadap tingkat *disclosure*, sedangkan *financial resource availability*, *personal attributes of accounting staff*, *staff availability*, *political visibility*, *constituency sophistication*, *size of constituency*, and *political competition*, diidentifikasi sebagai faktor yang berpengaruh signifikan terhadap *disclosure* laporan keuangan.

Di Indonesia, penelitian mengenai permasalahan *disclosure* LKPD juga mendapat banyak dukungan dari penelitian – penelitian sebelumnya yakni mengenai seberapa besar tingkat kepatuhan *disclosure* LKPD pada SAP. Hasil penelitian ditemukan bahwa *disclosure* LKPD di beberapa daerah masih tergolong rendah. Penelitian Yulianingtyas (2010) menemukan bahwasanya tingkat rerata wajib kepatuhan *disclosure* pada 2006-2007 di kota-kota Indonesia sebesar 30,85%. Suparno dan Nanda (2016) menunjukkan bahwasanya rerata tingkat *disclosure* wajib atas LKPD di kabupaten/kota di Aceh pada 2013-2014 yakni 48,65%.

Setyowati (2016) menemukan bahwasanya rerata tingkat *disclosure* LKPD di Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2014-2015 yakni 64%. Setyaningrum dan Syafitri (2012) menemukan bahwasanya rerata tingkat *disclosure* LKPD Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2008-2009 sebesar 52,09%. Selanjutnya pada penelitian Putri (2019) mengatakan bahwasanya tingkat *disclosure* wajib LKPD sejumlah 61% dan Veranti (2004) menemukan bahwasanya tingkat *disclosure* LKPD di Indonesia masih rendah yaitu 36,23% dengan tingkat pengungkapan tertinggi hanya 56,52% dan terendah sebesar 18,84%, sedangkan Maulana (2015) menemukan bahwa tingkat *disclosure* LKPD hanya sebesar 36,80%. Berdasarkan hasil dari penelitian terdahulu bahwasanya dapat menggambarkan kesadaran akan dilaksanakannya tingkat *disclosure* LKPD dapat terbilang masih cukup rendah menganggap hal tersebut dapat menjadi sebuah isu yang penting.

Selanjutnya, pada penelitian sebelumnya di Indonesia pun telah banyak membahas faktor-faktor yang memberi pengaruh pada LKPD, sama halnya dengan penelitian Girsang (2015) menyatakan bahwasanya faktor yang diindikasikan dapat memberikan pengaruh *disclosure* LKPD yaitu ukuran pemda, kemandirian keuangan, *functional differentiation*, pembiayaan utang, *Intergovernmental Revenue*, dan juga umur pemda. Sedangkan Liza dan Arza (2019) menyatakan bahwasanya faktor-faktor yang dapat memberikan pengaruh *disclosure* LKPD yaitu kekayaan daerah, rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah, umur pemerintah daerah, jumlah SKPD, ukuran pemerintah daerah, dan *audit opinion*.

Selain itu *disclosure LKPD* dapat dikarenakan dari beberapa faktor seperti *Intergovernmental Revenue*, yang merupakan alokasi dana yang bersumber dari pemerintah pusat kepada Pemda untuk menunjang biaya operasionalnya (Maulana, 2015). Riset-riset terkait *Intergovernmental Revenue* yang dilaksanakan oleh Setyaningrum dan Syafitri (2012) hasilnya menunjukkan bahwa *Intergovernmental Revenue* memberi pengaruh pada tingkat *disclosure LKPD*, namun penelitian oleh Aswar (2019) menunjukkan bahwa *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh terhadap tingkat *disclosure LKPD*.

*Disclosure LKPD* juga dapat disebabkan oleh kekayaan Pemda, yang dimana kekayaan suatu daerah dapat menggambarkan seberapa jauh tingkat kemakmuran daerah tersebut (Rahardjo, 2014). Apabila Pemda memiliki aset yang besar, maka hal tersebut akan memiliki kewajiban yang besar pula menginformasikan secara transparan kepada masyarakat terkait anggaran keuangan. Dalam penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) serta Priharjanto dan Wardani (2017) hasilnya menunjukkan bahwa kekayaan yang dimiliki Pemda memiliki pengaruh positif pada *disclosure LKPD*. Namun hal tersebut tidak selaras dengan riset yang dilaksanakan oleh Amaliah (2019) yang mengatakan bahwasanya kekayaan yang dimiliki Pemda tidak memiliki pengaruh pada *disclosure LKPD*.

Dalam perundang undangan No.15 tahun 2004 opini dapat dijadikan kesimpulan sebagai pemeriksaan terkait tingkatan wajar informasi finansial yang terdapat didalam pelaporan finansial. Dalam penelitian Priharjanto dan Wardani (2017) menyatakan bahwasanya pendapat audit mempunyai signifikansi positifnya pengaruh pada *disclosure LKPD*. Hal berbeda disampaikan dalam penelitian Ruserlistyani dan Heriningsih (2013) yang menunjukkan pendapat audit tidak terdapat signifikansi pengaruhnya pada *disclosure LKPD*.

Faktor yang terakhir yaitu mengenai kemandirian keuangan terhadap *disclosure LKPD*, kemandirian finansial daerah dapat memperlihatkan kapabilitas pemerintah daerah, diantaranya untuk mendanai aktivitas pemerintahan secara mandiri, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah. Dana tersebut bersumber dari retribusi dan pajak sebagai sumber penghasilan pemerintah daerah terkait (Putra & Hidayat, 2016). Penelitian serupa mengenai pengaruh

kemandirian keuangan juga pernah dilakukan oleh Maulana (2015), Suparno dan Nanda (2016), Girsang (2015), Putri (2019), Fuadi dan Asmara (2020) yang menyatakan bahwasanya kemandirian daerah mempunyai signifikansi positifnya pengaruhnya pada *disclosure* laporan keuangan, tetapi hasilnya beda dengan yang didapat pada riset Setyaningrum dan Syafitri (2012), Rahayu dan Mardiana (2016) yang menyebutkan bahwasanya kemandirian daerah tidak berpengaruh terhadap *disclosure* LKPD.

Salah satu faktor yang menjadi acuan utama peneliti yaitu yang dilakukan oleh Purnama et al. (2019) yang dimana saran penambahan variabel kemandirian keuangan dan juga *Intergovernmental Revenue* adalah yang menjadi pembeda pada riset ini dengan riset yang lalu. Dan juga ada perbedaan lainnya terletak pada sampel dan juga periodenya. Sampel yang dipakai pada riset ini yakni Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota/Kabupaten di Kepulauan Nusa Tenggara, sedangkan untuk periode, peneliti mengambil LKPD di tahun 2017-2019.

Beberapa penelitian terdahulu hasilnya masih belum konsisten, karena adanya inkonsisten dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, oleh karena itu periset berminat dan berkeinginan melaksanakan riset kembali tentang pengaruh *Intergovernmental Revenue*, kekayaan daerah, opini audit, dan kemandirian keuangan pada pengungkapan pelaporan finansial pemerintah daerah di Kepulauan Nusa Tenggara.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasar pada penjelasan latar belakang yang telah disampaikan, untuk mengidentifikasi permasalahan mengenai pengungkapan wajib atas hubungannya dengan faktor yang mempengaruhi *disclosure* LKPD, seperti *Intergovernmental Revenue*, kekayaan daerah, opini audit dan kemandirian keuangan. Oleh karenanya perumusan permasalahan yang terbentuk pada riset ini ialah:

- a. Apakah *Intergovernmental Revenue* memiliki signifikansi pengaruhnya pada *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara?

- b. Apakah Kekayaan Pemda mempunyai signifikansi pengaruhnya pada *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara?
- c. Apakah Pendapat Audit mempunyai signifikansi pengaruhnya pada *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara?
- d. Apakah Kemandirian Keuangan mempunyai signifikansi pengaruhnya pada *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasar perumusan permasalahan tersebut, tujuan dilakukannya riset ini ialah:

- a. Untuk mengetahui serta menganalisis apakah *Intergovernmental Revenue* mempunyai pengaruh pada tingkat *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara.
- b. Untuk mengetahui serta menganalisis apakah Kekayaan Daerah mempunyai pengaruh pada tingkat *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara.
- c. Untuk mengetahui serta menganalisis Apakah Opini Audit mempunyai pengaruh pada tingkat *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara.
- d. Untuk mengetahui serta menganalisis apakah Kemandirian Keuangan mempunyai pengaruh pada tingkat *disclosure* Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kepulauan Nusa Tenggara.

### 1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Beberapa manfaat yang diharapkan bisa dihasilkan dari riset ini yaitu:

- a. Manfaat Teoritis

Riset ini diharapkan mampu berkontribusi untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang diharapkan dapat menjadi landasan serta rujukan untuk jenis studi yang sama di waktu berikutnya mengenai LKPD. Riset

ini ialah bentuk dari pengembangan dari riset yang terdahulu dengan menambahkan variabel kemandirian keuangan dan *Intergovernmental Revenue* sebagai variabelnya yang direkomendasikan oleh Purnama et al. (2019) dan diharapkan penambahan variabel tersebut dapat memberikan gambaran serta pemahaman untuk diaplikasikan mengenai pengaruh *Intergovernmental Revenue*, kekayaan daerah, opini audit, kemandirian keuangan terhadap *disclosure* laporan keuangan pemerintah daerah.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi, masukan dan pertimbangan bagi pemerintah daerah terkait untuk mengetahui sejauh mana tingkat *disclosure* laporan keuangan yang dilaporkan telah sesuai dengan SAP yang berlaku, sehingga dapat menentukan penilaian ataupun *reward* dan juga *punishment* dalam hal perbaikan laporan keuangan daerah.

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat mengenai seberapa besarnya transparansi dan akuntabilitas yang sudah diterapkan oleh pemerintahan di Kepulauan Nusa Tenggara.