

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah di Indonesia melalui demokrasi yang dituntut, maka pemerintah Indonesia harus menetapkan yang namanya *good governace* untuk mengendalikan permasalahan sosial. Pemerintah daerah diharapkan sanggup melaksanakan otonomi didaerah yang berkaitan sangat erat dalam tata pengelolaan pemerintah sebagai bentuk pemerintahan yang baik. Ditandai dengan adanya *good governance* dapat mendorong pemerintah dalam melakukan penilaian indeks tata kelola pemerintah yang dilihat dari pengawasan, memberikan kritik, evaluasi, maupun saran dalam menanggapi informasi. Pemerintah terus melakukan usaha-usaha yang mencakup Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mesti disajikan dan disusun sesuai dengan ketentuan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) guna mengambil keputusan (Setyowati, 2016).

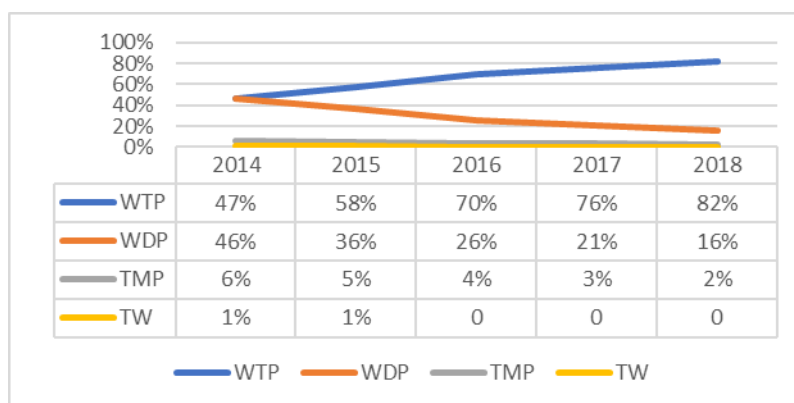
Setiap derajat pemerintahan baik daerah maupun pusat agar lebih semakin mandiri dalam pelaksanaan menyusun laporan keuangannya berlandaskan hukum UU Nomor 32 Tahun 2004 diperbarui menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang yang memastikan Pemerintah Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/ APBD lebih rinci (UU Nomor 17 Tahun 2003). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang mengungkapkan bahwa SAP sebagai asas untuk memperluas kualitas dan akuntabilitas mengenai sebagian besar kinerja pemerintah (Aswar & Saidin, 2018). Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang umum digunakan pemerintah bersamaan dengan yang menjadikan pedoman dalam mewajibkan proses penataan dan penyajian laporan finansial serta memperluas lampiran pengungkapan.

Informasi yang dihasilkan oleh standar akuntansi berbasis akrual dinilai lebih unggul jika dibandingkan dengan standar berbasis kas. Hal ini, karena informasi akrual dinilai lebih mampu memberikan gambaran akurat tentang semua pembiayaan dan penyediaan jasa. Menurut Firmansyah et al., (2020) penyajian laporan keuangan berbasis akrual dimaksudkan untuk menyajikan

laporan keuangan yang andal agar dapat memberikan manfaat yang lebih baik bagi stakeholders, baik pengguna, maupun auditor laporan keuangan pemerintah.

Standar akuntansi akrual sudah mulai membaur dengan dunia pelaporan keuangan di sektor publik Indonesia. Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) menetapkan Peraturan Pemerintah 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual. Menurut teori yang dijelaskan oleh Bastida dan Benito (2007) menjelaskan implementasi *accrual basis* juga dinilai mampu meningkatkan kinerja pemerintah terutama dalam hal efisiensi alokasi anggaran. Mengacu pada Paulsson (2006) menjelaskan informasi yang terkandung dalam laporan keuangan berbasis akrual dianggap lebih relevan. Peraturan tersebut diwajibkan menyajikan hasil LKPD secara penuh menggunakan basis akrual.

Di Indonesia menerapkan praktik pemerintahan terkait dengan pengungkapan yang memberikan keterangan yaitu mengandung informasi laporan keuangan utuh yang diperlukan para pengguna LKPD dan disusun mengikuti undang-undang. Ada dua sifat *disclosure* yang digunakan untuk memberikan informasi kepada *stakeholders*, sukarela (*voluntary disclosure*) selanjutnya wajib (*mandatory disclosure*). Menurut Setyaningrum dan Syafitri (2012) sifat (*mandatory disclosure*) berlandaskan peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter. Kedua, sifat (*voluntary disclosure*) dengan menambahkan informasi yang diungkapkan yang penjelasannya diluar dari hukum. Berdasarkan hal tersebut, suatu pengungkapan secara sukarela yang dilakukan oleh suatu entitas tidak diwajibkan mengikuti peraturan yang berlaku.



Sumber: bpk.go.id

Gambar 1. Perkembangan Opini LKPD 2014-2018

Pada gambar 1. Diatas menjelaskan hasil pemeriksaan BPK RI atas 542 LKPD bahwa opini WTP yang diberikan selama 5 tahun terakhir mengalami peningkatan. Pada tahun 2018 mengungkapkan dari LKPD 443 yang diberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebesar 82%, dari LKPD 86 yang diberikan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sebesar 16%, dari LKPD 13 yang diberikan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) sebanyak 2%. Jika dibandingkan dengan pencapaian pada tahun 2017, kualitas laporan keuangan pada tahun 2018 mengalami peningkatan dengan ditunjukkan nya kenaikan pada WTP sebanyak 6% yaitu 76% LKPD 2017 menjadi 82% LKPD 2018.

Berdasarkan IHPS I tahun 2019, terdapat permasalahan terkait dengan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan BPK RI mengungkapkan 6.259 dengan total permasalahan sebesar Rp 2,19 triliun permasalahan terdiri dari permasalahan yang berdampak pada finansial 4.001 hingga yang tidak berdampak finansial 2.258, permasalahan yang berpotensi pada kerugian 426 sebesar Rp 308,85 miliar, permasalahan kekurangan penerimaan 933 sebesar Rp 577,78 miliar.

Sukmadilaga *et al.*, (2015) menjelaskan laporan keuangan dapat mengungkapkan beberapa hal keuangan dalam bentuk akuntansi angka, dan juga informasi kualitatif. Ada beberapa informasi yang perlu diungkapkan menurut standar akuntansi. Dengan demikian, pengungkapan tersebut bertujuan untuk memberikan informasi lebih rinci mengenai angka-angka laporan keuangan dan sebagai sarana terkait dengan pengelolaan keuangan pemerintahan. Menurut Hendriyani dan Tahar (2015) dalam hal laporan keuangan, pengungkapan mengandung arti bahwa laporan keuangan harus memberikan informasi penjelasan yang memadai dan tidak menimbulkan salah tafsir disertai dengan pengungkapan yang cukup. Kajian tentang informasi yang perlu di ungkapkan dalam laporan keuangan daerah dan aspek-aspek yang dapat mempengaruhi pelaporan penting diungkapkan karena memberikan gambaran antar pemerintah daerah terkait perbedaan tingkat pengungkapannya, serta menyampaikan keterangan tentang kondisi pemerintah dalam jangka waktu tertentu.

Gibbins *et al.*, (1990) mendefinisikan pengungkapan sebagai penyampaian keuangan dan informasi non-keuangan baik secara kuantitatif maupun kualitatif

melalui media formal dan informal. Informasi pengungkapan itu sendiri memiliki pengaruh bagi kepentingan internal dan eksternal.

Penelitian terkait dengan *disclosure* pernah dilakukan di beberapa negara seperti (Zimbabwe; Malaysia; India) beberapa penelitian Internasional memiliki rata-rata pengungkapan sebesar 75% dengan 214 item di Zimbabwe oleh Owusu-Ansah (1998), 45,9% di Malaysia oleh Abu bakar (2001), 80% dengan 131 item di India oleh Ali, Ahmed dan Henry (2004). Sedangkan penelitian terkait dengan *disclosure* pernah dilakukan di Indonesia beberapa penelitian memiliki rata-rata pengungkapan sebesar 41,76% dari 30 provinsi di Indonesia 2012 hingga 2014 oleh Hendriyani dan Tahar (2015), 64,6% dari 33 provinsi di Indonesia oleh Arifin (2018), 82,7% dari provinsi Sumatera di Indonesia oleh Marsella dan Aswar (2019), 49% dari provinsi Jawa Barat di Indonesia 2014 hingga 2017 oleh Purnama dan Alfina (2019). Hasil ini menunjukkan rendahnya tingkat pengungkapan laporan keuangan oleh pemerintah daerah dan belum transparannya proses pengelolaan keuangan. Oleh karena itu, permasalahan pengungkapan laporan keuangannya masih menjadi permasalahan yang perlu dibenahi dan ditingkatkan oleh pemerintah daerah di Indonesia.

Pada praktiknya dalam pengungkapan laporan keuangan yang dilakukan oleh BPK, ada beberapa faktor yang dianggap memiliki risiko terkait dalam pengungkapan laporan keuangannya, salah satunya berkaitan dengan *Audit Finding*. Di Indonesia, BPK sebagai pihak eksternal auditor yang melakukan proses audit terhadap laporan keuangan pemerintah. Berbagai temuan diperlukan untuk mendukung atau menghindari kesalahpahaman atas kesimpulan dan rekomendasi yang dibuat oleh pengendalian internal yang harus dituangkan dalam laporan audit akhir. *Audit Finding* dihasilkan dari perbandingan “apa yang seharusnya ada” dan “apa yang ditemukan disana”. Dari hasil perbandingan tersebut, auditor internal memiliki asas untuk menyusun sebuah laporan. Jika kondisi yang dilaporkan sudah sesuai maka dapat dihasilkan pernyataan kinerja yang memuaskan (Agustiningsih et al., 2017). Penelitian sebelumnya seperti Laupe *et al.*, (2018) menggunakan *Audit Finding* dengan pengukuran berdasarkan besarnya nilai moneter yang diaudit oleh dewan audit menemukan bukti tidak adanya pengaruh dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan daerahnya.

Namun analisis sensitivitas menunjukkan hasil yang berbeda. Dengan mengubah proxy *Audit Finding* dan jumlah item temuan dalam temuan audit dari dewan audit, hasil analisis membuktikan bahwa proksi baru tersebut menunjukkan pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan. Disisi lain Martani dan Lestari (2010) menggunakan jumlah *Audit Finding* sebagai variabel independen menemukan bahwa berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapannya.

Selanjutnya salah satu faktor yang mendorong pengungkapan yaitu *local government budget expenditure*. UU No. 58 tahun 2005 menjelaskan tentang pengelolaan keuangan daerah yang menyebutkan bahwa belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang kekayaan bersih. Pratama *et al.* (2015) menjelaskan bahwa bentuk pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan menggunakan anggaran belanja pemerintah daerah untuk keperluan penyediaan sarana dan prasana yang memadai di masing-masing daerahnya. Penelitian Patrick (2007) berpendapat bahwa anggaran belanja pemerintah daerah yang lebih tinggi mendukung warga negara untuk mendapatkan informasi yang lebih baik tentang kegiatan pemerintah daerah. Menurut Amaliah dan Haryanto (2019), *local government budget expenditure* memiliki hubungan positif dan signifikan terhadap pengungkapan pemerintah daerah.

Faktor lainnya adalah *Legislatif Size*. Menurut Hardiningsih *et al.* (2019) *Legislatif Size* adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Legislatif sebagai perwakilan rakyat mempunyai fungsi pengawasan yaitu menjamin terselenggaranya sistem pemerintahan dengan baik agar sesuai harapan masyarakat serta mengontrol pelaksanaan dan pelaporan informasi keuangan pemerintahan daerahnya. Setyaningrum dan Syafitri (2012) serta Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) meneliti karakteristik pemerintah daerah juga *Legislatif Size* dan menemukan adanya pengaruh positif pada variabel independen *Legislatif Size* terhadap pengungkapan LKPD. Andriani *et al.*, (2019) menunjukkan bahwa *Legislatif Size* memengaruhi tingkat pengungkapan LKPD.

Unsur lain yang diperlukan ialah *Local Government Size*. Hasil penelitian Purnama dan Alfina (2019) menunjukkan hasil bahwa *Local Government Size*

berpengaruh positif terhadap pengungkapan LGFR. Dibandingkan menurut Budiarto dan Indarti (2019) menunjukkan bahwa *Local Government Size* tidak berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan LGFR. Menurut Patrick (2007) mengatakan bahwa ukuran sebuah organisasi dapat mengacu atas seberapa besarnya organisasi itu.

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada literature tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan dalam sektor akuntansi dan publik. Bentuk pengembangan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Nor et al., (2019). Pada penelitian tersebut menyarankan penelitian yang selanjutnya menambahkan faktor terkait pengembangan eksplorasi yang dapat menambahkan dan menyelidiki variable independen seperti *Legislatif Size* dan *local government budget expenditure*.

Berdasarkan latar belakang dan *gap research* yang disampaikan di atas memperlihatkan peneliti tertarik mengambil judul “Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia: Suatu Tinjauan Empiris” sampel dalam kajian ini menggunakan data laporan keuangan pemerintah kabupaten/kota di pulau Jawa selama periode 2019.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan di atas, untuk mengidentifikasi permasalahan tentang tingkat pengungkapan wajib pemerintah daerah atas hubungannya dengan faktor-faktor yang mempengaruhi seperti *local government budget expenditure*, *Audit Finding*, *Local Government Size* dan *Legislatif Size*. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah *Legislatif Size* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?
- b. Apakah *local government budget expenditure* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?
- c. Apakah *Audit Finding* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?

- d. Apakah *Local Government Size* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disampaikan, maka penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *Legislatif Size* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- b. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *local government budget expenditure* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- c. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *Audit Finding* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- d. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *Local Government Size* terhadap pengungkapan laporan keuangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian diatas, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak antara lain:

- a. Aspek teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk pengembangan ilmu pengetahuan tentang pengungkapan laporan keuangan. Penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari penelitian sebelumnya dengan menambahkan variabel *Legislatif Size* dan *local government budget expenditure* sebagai variabelnya yang direkomendasikan oleh Nor et al., (2019) dan diharapkan dapat memberikan gambaran serta pemahaman untuk mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh khususnya mengenai pengaruh *Legislatif Size*, *local government budget expenditure*, *Audit Finding*, dan *Local Government Size* terhadap pengungkapan laporan keuangan.

b. Aspek Praktis

1) Manfaat Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan serta dapat mengimplementasi kebijakan pemerintah khususnya Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), serta dapat meningkatkan pengungkapan laporan keuangan secara penuh, cukup dan wajar serta mampu memberikan informasi terkait yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan.

2) Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada pemerintah daerah tentang akuntabilitas dan keterbukaan pengelolaan keuangan pemerintah daerah, sehingga masyarakat dapat menilai kebijakan dan kinerja pemerintah daerah serta upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik bagi masyarakat.

3) Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat dijadikan sebagai referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan studi pengungkapan terutama penelitian pengungkapan laporan keuangan pemerintah.