

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi sektor publik bertujuan untuk menyampaikan informasi tentang pengelolaan sumber daya yang dimiliki. Masyarakat dapat menilai kinerja pemerintah dari informasi yang tertera pada laporan keuangan yang disajikan. Menurut Ridha & Basuki (2012) publik/masyarakat berhak untuk memperoleh informasi tentang kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan pendapatan negara yang bersumber dari rakyat itu sendiri serta apa yang dilakukan pemerintah sebagai upaya mensejahterakan rakyatnya. Tuntutan masyarakat dan para pemangku kepentingan meningkat atas tanggung jawab pengelolaan keuangan negara saat otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan langkah untuk mewujudkan desentralisasi pemerintah guna peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang bertujuan agar daerah mempunyai hak dalam pengelolaan sumber daya keuangannya. Asas Otonomi yaitu dasar dari desentralisasi yang merupakan peralihan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hak dan kekuasaan penyelenggaraan otonomi daerah bersifat nyata, luas, dan bertanggungjawab sebagaimana diatur dalam (UU) Nomor 22 Tahun 1999.

Reformasi keuangan yang terjadi di Indonesia ditandai dengan terbitnya tiga paket UU dalam bidang keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Hal tersebut menjadikan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menerima mandat dalam pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut mendorong BPK untuk ikut andil guna mencapai laporan keuangan pemerintah yang akuntabel dan transparan SAP yang berlaku. UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa masing-masing dari pemerintah pusat maupun pemda (provinsi, kabupaten, dan kota) wajib menyampaikan penyajian laporan keuangan sebagai bentuk tanggungjawab penggunaan keuangan negara. Publik dapat menjadikan pertanggungjawaban yang disajikan sebagai bahan

pengambilan keputusan dan menghindari kesalahpahaman dalam membaca laporan keuangan (Setyowati, 2016).

Laporan keuangan yang disajikan akan melewati pemeriksaan dengan unsur pengawasan dalam penggunaan keuangan negara. Laporan keuangan negara harus bebas KKN sesuai aturan UU Nomor 28 Tahun 1999. Hasil pemeriksaan BPK harus disampaikan paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Reformasi keuangan yang terjadi di Indonesia tahun 2010, menjadikan pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang pencatatan transaksi berbasis akrual. Penerapan SAP tersebut diaplikasikan selambatnya mulai tahun 2014. Namun selama masa transisi basis yang diterapkan yaitu kas menuju akrual.

Penerapan SAP yang masih rendah dapat menjadi suatu kendala dalam penyajian pengungkapan LKPD yang berkualitas. Menurut Nurlianto & Aswar (2020), pengungkapan dapat dianggap sebagai bentuk komunikasi yang memberikan informasi keuangan dan non keuangan serta posisi dan kinerja keuangan entitas. Terdapat dua jenis pengungkapan diantaranya adalah *mandatory disclosure* (pengungkapan wajib) yang menyajikan informasi wajib sesuai standar yang berlaku dan *voluntary disclosure* (pengungkapan sukarela) yang menyajikan item informasi diluar pengungkapan wajib. Kerangka konseptual standar akuntansi pemerintah mengatur bahwa pengungkapan lengkap akan dimuat pada Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Item pengungkapan wajib disajikan berdasarkan *Government Compliance Index* (GCI) terdiri dari kebijakan fiskal sebanyak 5 item, makroekonomi sebanyak 5 item, target anggaran lokal sebanyak 4 item, kinerja keuangan sebanyak 8 item, kebijakan akuntansi sebanyak 27 item, item pernyataan keuangan sebanyak 14 item, dan informasi non keuangan sebanyak 10 item. Berdasarkan data tersebut terdapat penyesuaian item yang sebelumnya diatur dalam PP Nomor 24 tahun 2005 sebanyak 75 item pengungkapan.

Permasalahan yang terjadi akibat ketidakpatuhan terhadap ketentuan dalam penyajian pengungkapan laporan keuangan masih kerap terjadi dalam penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban. Kementerian Keuangan RI menyatakan bahwa kabupaten dan kota di Indonesia masih memiliki tingkat kepatuhan yang rendah dan tidak menyajikan laporan keuangan sesuai standar dan

regulasi (Nurlianto & Aswar, 2020). Setelah melakukan pemeriksaan, BPK akan memberikan kesimpulan atas laporan keuangan yang diperiksa yang didasarkan pada tingkat kewajaran laporan keuangan.

Berdasarkan data dari website www.bpk.go.id pada IHPS tahun 2020, dalam tahun 2015-2019 perolehan opini pada daerah di Indonesia mengalami kenaikan sebesar 32%. Hal tersebut dapat dilihat dari tahun 2015 yang hanya memperoleh WTP 58% naik menjadi 90% pada tahun 2019. Selain itu, opini TMP mengalami penurunan dari nomor 5% menjadi 1% pada 2019. Dengan demikian capaian opini tadi telah melebihi target kinerja keuangan daerah pada bidang penguatan rapikan kelola pemda yang ditetapkan di planning Pembangunan Jangka Menengah nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 sebesar 85% pada tingkat provinsi, 60% untuk tingkat kabupaten, dan 65% untuk tingkat kota. Berikut tabel peningkatan opini LKPD di Indonesia:

Tabel 1. Peningkatan Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 2015-2019

Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total
2015	313	194	31	4	542
2016	378	141	23	0	542
2017	411	113	18	0	542
2018	443	86	13	0	542
2019	485	50	6	0	541

Sumber: Data diolah dari IHPS 2020

Tabel diatas menggambarkan capaian opini pada LKPD yang mengalami peningkatan tiap tahunnya. Pemeriksaan BPK atas LKPD tersebut menunjukkan bahwa seluruh pemda di Indonesia sejak tahun 2015 telah menerapkan basis akrual sebagaimana diatur dalam PP nomor 71 tahun 2010. Menurut BPK, kenaikan opini tersebut terjadi karena pemda telah melakukan koreksi atas temuan yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya. Sehingga terjadinya kesesuaian akun-akun dalam laporan keuangan dengan SAP yang berlaku. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi laporan keuangan tahunan yang akan disampaikan melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, serta Laporan Hasil Review (LHR) atas transparansi, kesinambungan, dan kemandirian fiskal pemerintah daerah.

Kemandirian fiskal di Indonesia dibedakan menjadi empat level, yaitu belum mandiri, menuju kemandirian, mandiri, dan sangat mandiri. Terdapat kesenjangan

kemandirian yang ditunjukkan dengan perbedaan mencolok pada Indeks Kemandirian Fiskal (IKF) antar daerah. Berdasarkan hasil review BPK menunjukkan bahwa sebagian besar pemda belum berada pada level mandiri. IKF rata-rata untuk kabupaten/kota hanya menunjukkan persentase sebesar 11% dengan 1 pemda yang berhasil mencapai level sangat mandiri. Kabupaten Badung Provinsi Bali berada pada level sangat mandiri dengan IKF tertinggi yaitu sebesar 0,8347. Hal tersebut dapat diartikan bahwa Kabupaten Badung dapat membiayai belanja daerah secara mandiri dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 83,47%. Sedangkan untuk IKF terendah terdapat pada Kabupaten Deiyai Provinsi Papua sebesar 0,0031 yang berarti PAD hanya mampu membiayai belanja daerah sebesar 0,31%.

Dengan demikian, kesenjangan kemandirian fiskal di Indonesia ditunjukkan dengan perbedaan yang mencolok pada persentase IKF antar daerah. BPK menemukan sebanyak 102 kabupaten/kota di Indonesia menunjukkan nilai IKF dibawah 0,05 yang mana menunjukkan bahwa daerah tersebut masih sangat bergantung dan mengandalkan jumlah transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pada tingkat provinsi, rata-rata IKF menunjukkan persentase sebesar 36% dimana Provinsi DKI Jakarta mencapai persentase sebesar 71% dan Provinsi Papua menunjukkan IKF terendah dengan persentase sebesar 4%. Daerah yang memiliki IKF kurang dari 0,05 termasuk pada level belum mandiri, karena hanya mampu membiayai belanja daerah sebesar 5%. Sehingga, daerah tersebut perlu mendapat perhatian dari pemerintah pusat.

Selain itu, pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHPS) I Tahun 2018, BPK menemukan kasus yang terjadi pada LKPD Kalimantan Tengah tahun 2017. Pada tahun anggaran tersebut, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah memperoleh Opini WTP, namun BPK masih mendapatkan permasalahan dalam penyajian LKPD. Dimana terjadinya ketidaksesuaian bagi hasil pajak daerah dengan realisasi pendapatan, sehingga terdapat penetapan transfer bagi hasil daerah yang kurang sebesar Rp40,36 miliar. Selanjutnya, BPK juga menemukan dan mengungkapkan temuan permasalahan dalam penyajian aset tetap yang terjadi pada Provinsi Kalimantan Timur tahun anggaran 2017. Permasalahan pencatatan tersebut terdapat pada saldo dana BOS yang tidak riil dan akurat yang mengakibatkan selisih kas

antara buku kas umum dengan surat pengesahan pendapatan belanja. Terdapat penggunaan dana BOS yang belum dicatat yaitu senilai minimal Rp3.993.056.853,73 dan persediaan barang dana BOS senilai Rp3.921.333.707,50 pada 86 sekolah yang mengakibatkan *stock opname* tidak diyakini kewajarannya. Dalam pengelolaan aset tetap atau barang milik negara telah ditetapkan melalui PP Nomor 6 Tahun 2006 dan PP Nomor 17 Tahun 2007 yang mengatur perencanaan, pengelolaan, dan pelaporan aset tetap yang seharusnya dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pencatatan dan pengelolaan aset agar kesalahan pengelolaan dan pencatatan aset tidak terulang.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, dapat diketahui bahwa pemda di Indonesia masih belum sepenuhnya melakukan pengungkapan informasi dalam menyajikan laporan keuangan walaupun opini dari hasil pemeriksaan menunjukkan WTP. Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa belum terdapat pemda yang melakukan pengungkapan secara penuh. Hal tersebut dibuktikan dengan penelitian yang dilakukan oleh Hilmi & Martani (2012) dengan sampel LKPD Provinsi tahun 2006-2009 sebesar 44,56%, Hendriyani & Tahar (2015) dengan sampel LKPD Provinsi tahun 2012-2014 sebesar 41,76%, Setyowati (2016) dengan sampel LKPD tahun 2014 sebesar 64%, Kusuma *et al.* (2021) dengan sampel LKPD Pulau Jawa sebesar 80,58% yang menunjukkan pengungkapan terendah sebesar 70% untuk Kab. Indramayu dan pengungkapan tertinggi sebesar 86% pada Kab. Sumedang, Kab. Ponorogo, Kab. Probolinggo, Kab. Situbondo, dan Kab. Pandeglang, serta Marsella & Aswar (2019) dengan menggunakan sampel LKPD Pulau Sumatra sebesar 82,7% yang menunjukkan pengungkapan terendah yaitu pada Kab. Bangka sebesar 66% dan tertinggi sebesar 96% pada Kab. Merangin, Kab. Solarangun, dan Kota Batam.

Salah satu indikator karakteristik wilayah adalah kekayaan wilayah yang merupakan gambaran atas kemakmuran suatu wilayah. Perhitungan nilai kekayaan daerah bisa diproksikan dengan PAD yang dimiliki. PAD yang disahkan mencakup pajak, retribusi, serta pengelolaan-pengelolaan kekayaan wilayah yg dipisahkan (Hidayah, 2017). Menurut penelitian yg dilakukan oleh Anggara & Cheisviyanny (2020) menerangkan bahwa terdapat dampak signifikan positif terhadap taraf pengungkapan LKPD. Hal tersebut didukung oleh Hilmi & Martani (2012) dengan

hasil signifikan positif antara kekayaan wilayah terhadap taraf pengungkapan LKPD. Berdasarkan hal tersebut, bisa disimpulkan bahwa semakin tingginya taraf kekayaan yang dimiliki, maka semakin tinggi juga pressure yang harus dihadapi untuk menyajikan pengungkapan laporan keuangan secara lengkap sebab pengguna laporan ingin mengetahui alokasi transaksi kekayaan wilayah yg dimiliki bersumber dari dana yg dibayarkan warga .

Tetapi terjadi kesenjangan akibat penelitian kekayaan daerah terhadap taraf pengungkapan LKPD. Pada penelitian Priharjanto & Wardani (2017) menggambarkan hasil kekayaan daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena masih rendahnya kesadaran rakyat pada membayar retribusi daerah sebagai akibatnya pemda tidak mempunyai tanggungjawab yang tinggi buat menyajikan pengungkapan pada publik. Hasil tersebut ula didukung oleh Hendriyani (2015) dikarenakan pencerahan masyarakat pada membayar pajak masih tergolong rendah dan pemda belum sepenuhnya mampu menggali potensi pendapatan yang dimilikinya untuk menambah asal kekayaannya.

Indikator karakteristik daerah yang selanjutnya yaitu ketergantungan daerah. Ketergantungan daerah merupakan kondisi dimana pemerintah daerah masih bergantung dari pendapatan transfer dari pemerintah pusat dalam pembiayaan kegiatan operasional daerah. Pada penelitian yang dilakukan oleh Anggara & Cheisvianny (2020) menyatakan ketergantungan daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Pemda yang tingkat ketergantungannya terlalu besar terhadap pemerintah pusat akan mendapatkan tekanan untuk melakukan pengungkapan informasi anggaran secara detail dan kompleks sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban atas transfer yang diberikan pemerintah pusat. Namun pada penelitian Priharjanto & Wardani (2017) ketergantungan daerah tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena penetapan jumlah pemberian dana dari pemerintah pusat kepada pemda tidak bergantung pada tingkat pengungkapan yang telah disajikan dalam LKPD

Selanjutnya yaitu total aset yang merupakan indikator karakteristik pemerintah. Menurut Kusuma *et al.* (2021) aset ialah kepemilikan jumlah sumberdaya oleh suatu entitas untuk pembiayaan operasionalnya. Aset yang dimiliki oleh suatu daerah pada masa kini diharapkan memiliki manfaat dalam

ekonomi masa depan. Besaran total aset yang dimiliki oleh suatu daerah dapat dijadikan sumber daya dalam membiayai kegiatan operasional yang akan dilakukan. Apabila total aset yang dimiliki merupakan jumlah yang besar, biasanya sering menjadi kendala saat melakukan pencatatan. Hal tersebut dapat menjadi kendala dalam melakukan penyajian pengungkapan secara penuh karena pemerintah tidak memiliki bukti keberadaan aset yang dimilikinya. Khasanah (2014) menyatakan total aset berpengaruh signifikan positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena dapat membuat pemda ingin mewujudkan tanggungjawab yang tinggi atas kepercayaan publik terhadap pemda. Namun pada penelitian Setyowati (2016) total aset berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena pemda yang memiliki total aset yang semakin besar cenderung sulit melakukan pencatatan pengelolaan aset sehingga tidak dapat melakukan pengungkapan secara kompleks.

Priharjanto & Wardani (2017) menyatakan opini audit berpengaruh signifikan positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena semakin tingginya tingkat opini yang diperoleh dari laporan keuangan yang diperiksa, maka semakin baik juga pemda telah melakukan penyajian pengungkapan. Naopal *et al.* (2017) juga mendukung penelitian tersebut. Namun, Utami & Sulardi (2020) menemukan adanya kesenjangan yang menunjukkan opini audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD karena opini audit yang diberikan oleh auditor mencakupi banyak indikator, bukan hanya dinilai berdasarkan tingkat pengungkapan yang telah disajikan dalam laporan keuangan.

Terdapat hal-hal menarik untuk dievaluasi tentang bagaimana pengaruh pajak dan retribusi daerah pada kekayaan daerah, dampak pendapatan transfer pemerintah pusat kepada pemda dalam ketergantungan daerah, jumlah aset yang dimiliki oleh pemda, dan opini audit yang diperoleh dari hasil pemeriksaan BPK. Berdasarkan uraian latar belakang, fenomena, dan *gap* hasil penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk meneliti dan menguji kembali rata-rata tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia dengan menggunakan tingkat kekayaan daerah, ketergantungan daerah, total aset, dan opini audit sebagai variabel dependen. Sampel yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu LKPD di Pulau Kalimantan dengan tahun anggaran 2015-2019. Penelitian ini dapat menjadi pembaharuan dari penelitian

yang dilakukan oleh Marsella & Aswar (2019) dimana dalam penelitian tersebut menjadikan LKPD Pulau Sumatera menjadi sampel dan *financial condition, transfer and funds, political competition, dan income level in municipality* sebagai variabel independen. Penelitian ini menambahkan variabel total aset dan opini audit dengan menggunakan LKPD Pulau Kalimantan tahun 2015-2019 sebagai sampel. Melalui penelitian ini diharapkan pengungkapan laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah pusat, daerah, serta kementerian/lembaga menjadi lebih mengarah pada ketentuan SAP yang berlaku

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta hasil dari penelitian terdahulu tentang Tingkat Pengungkapan LKPD, maka rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah kekayaan daerah memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD secara signifikan?
2. Apakah ketergantungan daerah memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD secara signifikan?
3. Apakah total aset memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD secara signifikan?
4. Apakah opini audit memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD secara signifikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini yaitu untuk:

1. Mengetahui pengaruh kekayaan daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
2. Mengetahui pengaruh ketergantungan daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
3. Mengetahui pengaruh total aset terhadap tingkat pengungkapan laporan LKPD.

4. Mengetahui pengaruh opini audit terhadap tingkat pengungkapan laporan LKPD.

1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini dapat diharapkan memberikan manfaat kepada pihak yang berkaitan dengan penelitian ini, baik yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung.

1. Aspek Teoritis

Diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan terkait bagaimana pengungkapan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah pusat, daerah, maupun kementerian dan lembaga. Selain itu, diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan kepada peneliti dan sebagai referensi empiris dalam perkembangan ilmu akuntansi dalam implementasi standar akuntansi sektor publik dalam melakukan penyajian pengungkapan informasi yang sesuai dengan standar yang berlaku.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah pusat, provinsi, daerah, kota/kabupaten, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk meminimalisir terjadinya tingkat pengungkapan informasi yang rendah pada penyajian laporan keuangan. Sehingga kasus tingkat pengungkapan informasi pada laporan keuangan yang terjadi dapat berkurang serta penyimpangan standar akuntansi pemerintahan dapat minim terjadi dalam pengungkapan informasi yang disajikan.
- b. Bagi pihak pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat umum diharapkan penelitian ini dapat menjadi sebuah bahan ilmu pengetahuan yang merupakan sumber referensi yang memberikan informasi teoritis serta empiris mengenai pengungkapan yang seharusnya dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara sesuai dengan SAP.
- c. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan dapat dijadikan sumber referensi untuk mengangkat faktor lainnya yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD.