

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai bentuk akuntabilitas tata kelola Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Praktik akuntansi sektor publik terutama oleh entitas pemerintah saat ini semakin banyak mendapat perhatian dibanding masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik. Tuntutan tersebut mengakibatkan perlu adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mampu memberikan tata kelola keuangan yang lebih transparan dan akuntabel.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, diuntut untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta pemerintahan yang bersih. Sebagai upaya konkrit untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang “Pemerintahan Daerah” menyatakan bahwa masing-masing pemerintah, baik pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, wajib membuat laporan keuangannya sendiri. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang “Keuangan Negara” dijelaskan lebih lanjut bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan pemerintah yang dibuat harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, dan disampaikan kepada DPR/DPRD setelah dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik

Indonesia. Laporan keuangan merupakan suatu bentuk mekanisme pertanggungjawaban sekaligus dasar untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal karenanya laporan keuangan yang diaudit harus dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai.

Pengungkapan minimum yang disyaratkan oleh standar akuntansi yang berlaku ialah pengungkapan yang bersifat wajib (*Mandatory Disclosure*). *Mandatory Disclosure* merupakan pengungkapan informasi yang wajib dikemukakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter, pengungkapan wajib merupakan bagian dari SAP yang bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan publik.

Tahun 2010, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah terbaru mengenai Standar Akuntansi Pemerintahan. Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang “Standar Akuntansi Pemerintahan” maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 dinyatakan tidak berlaku lagi. Perbedaan mendasar antara Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 ialah pada basis transaksi yang diberlakukan. Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 berbasis akrual sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 berbasis kas menuju akrual. Perbedaan lainnya ialah pada Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 terdapat dua lampiran.

Lampiran I merupakan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual yang akan diselenggarakan selambat-lambatnya tahun anggaran 2015 meskipun telah berlaku sejak tanggal ditetapkan dan dapat segera diterapkan oleh setiap entitas. (Strategi penahapan pemberlakuan ditetapkan lebih lanjut oleh menteri keuangan dan menteri dalam negeri). Lampiran II merupakan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis kas menuju akrual hanya berlaku hingga tahun anggaran 2014. Lampiran II berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual. Dengan kata lain, lampiran II merupakan lampiran yang memuat kembali seluruh aturan yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tanpa adanya perubahan.

Standar akuntansi sangat penting diperlukan sebagai pedoman dan petunjuk dalam rangka penyusunan laporan keuangan. Oleh karena itu, laporan keuangan

pemerintah yang dihasilkan harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010. Hal ini juga dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang “Keuangan Negara” yang mengamanatkan bahwa “Laporan Pertanggungjawaban APBN/APBD harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan”. Begitu juga dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang “Perbendaharaan Negara” yang juga mengamanatkan “Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Pusat dan Daerah harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan”.

Kerangka konseptual akuntansi pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 menyatakan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah merupakan wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara sehingga komponen yang disajikan setidaknya mencakup jenis laporan keuangan dan elemen informasi yang diharuskan oleh ketentuan peraturan Perundang-Undangan (*Statutory Report*). PSAP Nomor 1 paragraf 24 menyatakan bahwa “Entitas pelaporan mengungkapkan informasi tentang ketaatan terhadap anggaran”. Begitu pula dalam paragraf-paragraf selanjutnya yang menjelaskan pentingnya pengungkapan semua informasi keuangan yang dibutuhkan oleh pengguna. Hal ini untuk menghindari adanya kekeliruan dan kesalahpahaman dalam membaca laporan. Dengan demikian, adanya pemenuhan atas pengungkapan akan berguna bagi pengguna laporan dalam memahami laporan keuangan. Dalam Catatan atas Laporan Keuangan juga berisi pengungkapan dan penjelasan atas beberapa item yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Hal ini berbanding terbalik dengan penelitian-penelitian terkait tingkat pengungkapan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, yang hasilnya menunjukkan bahwa persentase tingkat pengungkapan yang dilakukan pemerintah daerah melalui LKPD masih tergolong rendah. Hal ini ditunjukkan dengan belum adanya pemerintah daerah yang mengungkapkan secara penuh yaitu rata-rata pengungkapan sebesar 52.57% (Hilmi dan Martani 2012), 51.9% (Andriani 2012), 60.1% (Arifin dan Fitriyani 2014), serta dalam penelitian (Sarah 2014) yang menunjukkan tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebesar 54% .

Diantara penelitian terkait pengungkapan laporan keuangan pemerintah pernah dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri yaitu, Patrick (2007) meneliti tentang komponen organisasi yang digunakan sebagai faktor yang mempengaruhi inovasi administrative GASB 34 di Pennsylvania. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ukuran daerah, functional differentiation, umur daerah, dan intergovernmental revenue merupakan karakteristik yang berpengaruh positif terhadap penerapan inovasi administrative GASB 34.

Penelitian-penelitian yang telah dilakukan terkait tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia menggunakan sampel LKPD berbasis kas menuju akrual. Sehingga, pengukuran tingkat pengungkapan juga berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 (Lampiran II Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010). Hal ini dikarenakan pemerintah daerah belum menerapkan basis akrual dalam pelaporannya. Penerapan basis akrual dalam laporan keuangan pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010. Peraturan Pemerintah tersebut telah mulai berlaku sejak ditetapkan, namun demikian pemerintah masih diperbolehkan menerapkan basis kas menuju akrual hingga pelaporan keuangan TA 2014.

Berdasarkan dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2013, beberapa kasus di salah satu Kabupaten/Kota Provinsi Jawa, sebagai berikut:

**Tabel 1. Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Daerah	Tingkat Pengungkapan (Y)	Kekayaan Daerah	Tingkat Ketergantungan	Jumlah SKPD	Jumlah Temuan Tahun 2012	Jumlah Temuan Tahun 2013
Kab. Bandung Barat	49%	25.96	0.82	21	21	26
Kota Serang	42%	24.9	0.91	27	27	35
Kab. Magelang	55%	25.88	0.86	27	27	43

Berdasarkan pada tabel 1 di atas, dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2013 dalam Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2013 kabupaten Bandung Barat, Kota Serang dan Kabupaten Magelang menunjukkan bahwa Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah masih sangat rendah. Dari perbandingan pada tahun 2012 ke 2013 Temuan Audit yang dilakukan oleh BPK, rata-rata dari tahun ke tahun jumlah temuan audit justru semakin meningkat. Ini membuktikan bahwa Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa belum dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik

(*good governance*) dan mampu memberikan tata kelola keuangan yang lebih transparan dan akuntabel.

**Tabel 2. Opini BPK terhadap Pemerintah Daerah Provinsi Jawa**

OPINI	JUMLAH	PERSENTASE
WTP	230	31.2%
WDP	453	61.5%
TMP	10	1.4%
TW	44	6%

Dari tabel 2 pada tahun 2013 menjelaskan keterkaitan hubungan dengan tabel 1 yang mana meningkatnya jumlah temuan audit dari tahun 2012-2013 berpengaruh terhadap Opini Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa yang telah di audit.

Seharusnya yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa masing-masing pemerintah, baik pemerintah provinsi kabupaten, dan kota, wajib membuat laporan keuangannya sendiri. Pentingnya pengungkapan dan informasi yang tersedia mengharuskan pemerintah megungkapkan berbagai informasi dalam laporan keuangan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi keuangan publik. Salah satu upaya konkrit Pemerintah akuntabilitas pengelolaan keuangannya adalah melalui penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Fenomena di atas menjelaskan bahwa terdapat perbedaan antara teori dengan fakta yang ada. Nilai rasio kemandirian keuangan daerah yang seharusnya tinggi namun terlihat di beberapa Kabupaten/Kota masih bernilai rendah, kemudian untuk nilai pengungkapan dalam LKPD ada beberapa kabupaten yang seharusnya bernilai tinggi namun yang terlihat dalam fenomena ada beberapa kabupaten yang bernilai rendah dan beberapa Kabupaten/Kota yang seharusnya berniali rendah terhadap Temuan Audit justru bernilai tinggi. Kemudian untuk nilai jumlah SKPD yang ada melebihi persentase dari tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hal ini menandakan bahwa besar dan kecilnya nilai

Kemandirian Keuangan Daerah, dan Temuan Audit memiliki pengaruh terhadap Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Dengan melihat beberapa hasil penelitian yang menunjukkan bahwa tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah masih random, dan belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah, ditambah dengan adanya ketidak konsistenan hasil penelitian baik tentang faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan maupun tentang kisaran persentase pengungkapan yang tinggi, rendah dan tidak stabil. Dengan adanya aturan pengungkapan sesuai SAP untuk kepentingan kualitas dan transparansi, serta mengingat usia dari keberadaan SAP, maka peneliti tertarik untuk mengetahui seberapa besar persentase tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang ada di Provinsi Jawa Tahun 2014, 2015 dan 2016 apakah tergolong rendah atau tinggi dan juga dengan melihat faktor-faktor apa saja yang bias mempengaruhi tingkat pengungkapan tersebut.

BPK-RI diamanatkan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan tanggung jawab keuangan Negara Untuk melakukan audit atas LKPD. Pemeriksaan oleh BPK-RI tidak hanya menghasilkan opini atas laporan keuangan dan laporan keuangan yang diaudit tetapi juga memberikan catatan hasil temuan. Temuan tersebut menjelaskan kelemahan pengendalian internal dan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Penelitian dengan tema ini penting dilakukan dalam rangka evaluasi atas tingkat kepatuhan pengungkapan yang dilakukan pemerintah daerah sebagai upaya perbaikan kualitas laporan keuangan pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi kepada masyarakat yang membutuhkan informasi dan sadar akan kebutuhan akuntabilitas dan transparansi melalui bentuk penelitian dan evaluasi atas pengungkapan yang dilakukan pemerintah daerah. Penelitian ini menarik dilakukan karena masih jarang nya penelitian mengenai topik pengungkapan laporan keuangan di sektor pemerintahan akibat terbatasnya informasi dan data dari pemerintah yang dapat diakses publik secara bebas.

Adanya pertentangan atas hasil penelitian dan ketidak konsistenan hasil atas faktor-faktor penentu tingkat pengungkapan LKPD, maka diperlukan penelitian lanjutan untuk menguji ketidak konsistenan hasil penelitian terlebih dahulu.

Dengan alasan-alasan tersebut peneliti tertarik untuk mengetahui besarnya tingkat pengungkapan LKPD oleh pemerintah Kabupaten/Kota yang berada di Pulau Jawa tahun anggaran 2014 dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat pengungkapan tersebut. Digunakannya Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang ada di Provinsi Jawa sebagai sampel dengan alasan bahwa masih belum ada penelitian terkait tingkat pengungkapan laporan keuangan yang hanya fokus terhadap lingkup yang lebih sempit.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan diatas, membuat saya tertarik untuk menganalisis lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang memengaruhi pengungkapan LKPD. Penelitian ini menggunakan *mandatory disclosure* yaitu pengungkapan tentang informasi yang diharuskan oleh peraturan yang ditetapkan oleh badan otoritas. Untuk pemerintahan di Indonesia, pengungkapan informasi dalam laporan keuangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Menggunakan *mandatory disclosure* karena membandingkan antara pengungkapan dalam LKPD dengan yang seharusnya diungkapkan berdasarkan SAP. Selain itu, penelitian ini juga sangat penting karena dapat mengetahui sejauh mana tingkat kepatuhan pengungkapan akuntansi pemerintah daerah di Indonesia. Lebih lanjut lagi, informasi ini dapat digunakan untuk tujuan pengambilan keputusan demi terwujudnya *good government* dan *good governance*. Diharapkan melalui penelitian ini, pemerintah menggunakannya sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan melakukan pelaporan keuangan dan pengungkapan laporan keuangan dengan mempertimbangkan karakteristik pemerintah daerah.

## **I.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Apakah karakteristik pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?
- b. Apakah kompleksitas pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?

- c. Apakah temuan audit berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?
- b. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh kompleksitas pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?
- c. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Pulau Jawa?

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan mengembangkan pengetahuan tentang Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan dapat mengetahui sejauh mana kesesuaian antara teori dengan fakta.

- b. Manfaat Praktis

- 1. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti tentang pengaruh karakteristik pemerintahan, kompleksitas pemerintahan dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Pengukuran didasarkan pada atribut berbasis akuntansi pemerintah, laporan realisasi berdasarkan anggaran dalam APBD dan laporan neraca.

## 2. Bagi Pemerintah Daerah Tingkat 1 dan Tingkat 2

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran kepada pemerintah daerah mengenai pentingnya tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Dapat meningkatkan rasa tanggung jawab pemerintah daerah dalam meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Manfaat praktis lainnya dapat memberikan informasi terkait dengan topik penelitian ini kepada pihak yang membutuhkannya.

