

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Transisi reformasi di Indonesia memiliki dampak terhadap pengelolaan keuangan negara yang desentralistik. Sejak tahun 2002, kebijakan otonomi daerah telah berjalan efektif dengan mengubah pola dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang menimbulkan pergeseran konsep perimbangan dari keuangan yang dikelola pemerintah pusat menjadi terdesentralisasi pada masing-masing daerah (Karianga, 2016). Kebijakan pemerintah terkait pengelolaan keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah didasari pada peraturan yang mengatur pemerintah daerah yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan yang mengatur konsep perimbangan keuangan baik pemerintah pusat maupun daerah dengan pengelolaan keuangan secara tertib, efektif, transparan, dan bertanggungjawab yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Pengelolaan keuangan di daerah perlu didasari pemahaman penyajian laporan keuangan yang berkualitas dengan memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi publik untuk menciptakan *good governance* (Herlin & Effendi, 2017).

Good governance dari perspektif pembangunan manusia merupakan tata pemerintah yang demokratis dengan memiliki lembaga yang efisien dan kebijakan yang memastikan bahwa terlaksananya pelayanan publik, melindungi hak asasi, dan keberlangsungan ekonomi dan sosial yang lebih adil (UNDP, 2002). Prinsip *good governance* terdiri dari *transparency, integrity, accountability and fairness* (Dayanandan, 2013). Transparansi dapat berfungsi untuk memantau dan mengevaluasi kinerja yang mencirikan sebagai komponen penting dari *good governance* (Sol, 2013). Agenda *good governance* di Indonesia berada dalam fase penguatan di setiap line birokrasi (Sinaga, 2013). Ditandai dengan dikeluarkannya peraturan mengenai keuangan negara yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, peraturan yang mengatur perbendaharaan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan peraturan mengenai pemeriksaan atas pengelolaan serta tanggung jawab terhadap keuangan milik negara yang tertulis pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004. Peraturan ini dirumuskan sebagai pedoman bagi pemerintah baik pusat dan daerah terkait pengelolaan keuangan.

Pemerintah memiliki lima indikator tahapan pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan pada negara mencakup kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Akuntansi sektor publik merupakan bentuk pelaksanaan pertanggungjawaban publik yang berperan untuk menyiapkan laporan keuangan (Sari, 2012). Penerapan akuntansi sektor publik memiliki bidang yang luas dan kompleks yang bertujuan untuk menyediakan layanan publik (Haryanto et al., 2007). Pelaksanaan akuntabilitas publik memiliki tuntutan yang semakin besar sehingga mewajibkan transparansi informasi kepada publik berupa pemberian informasi akuntansi dalam bentuk laporan keuangan (Santoso, 2008).

Informasi pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disajikan sesuai standar akuntansi yang berlaku berupa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengganti aturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 memandatkan SAP sebagai dasar akuntansi akrual untuk meningkatkan kualitas serta akuntabilitas kinerja pemerintah (Aswar & Saidin, 2018). Rencana penerapan SAP yang berbasis akrual ini akan dilaksanakan secara penuh dimulai dari tahun 2015 untuk kementerian atau instansi dan pemerintah daerah (pemda) (Negara, 2015). SAP digunakan sebagai petunjuk penyusunan dan penyajian suatu laporan keuangan yang diungkapkan secara penuh dengan mengimplikasikan penyampaian informasi yang relevan dan andal.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapatkan beberapa masalah ketidakpatuhan dan kelemahan pengendalian internal dalam beberapa LKPD pada tahun 2019 (BPK, 2020). Berdasarkan temuan tersebut BPK memperlihatkan bahwa LKPD tersebut belum disajikan sesuai dengan peraturan dan standar. Peraturan BPK RI Nomor 1 Tahun 2017 menyatakan bahwa pemeriksaan terkhusus pada laporan keuangan memiliki tujuan untuk memberikan opini terhadap kewajaran tersajinya laporan keuangan atas kesesuaian dengan standar akuntansi, ketidakpatuhan sesuai ketentuan peraturan oleh pemerintah, dan kecukupan bukti dalam pengungkapan. Oleh karena itu BPK menyampaikan permasalahan terkait kewajaran penyajian laporan keuangan berupa opini atas LKPD untuk meneliti

kesesuaian dengan SAP dan kepatuhan pemerintah daerah yang tersaji pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Opini LKPD Tahun 2015-2019

Tahun	WTP	WDP	TMP	TW	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: IHPS I 2020

Berdasarkan tabel diatas menurut BPK (2020) menunjukkan hasil pemeriksaan BPK dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara (IHPS) tahun 2020, dari 542 LKPD hanya terdapat 541 (99%) LKPD Tahun 2019 yang telah disampaikan kepada BPK. Opini WTP mengalami kenaikan 32% dari 58% untuk tahun 2015 menjadi 90% untuk tahun 2019. Selain itu, opini TMP menurun sebanyak 4% yang awalnya sebesar 5% tahun 2015 menjadi 1% pada 2019. Capaian opini tersebut telah memenuhi target kinerja berdasarkan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk tahun 2015-2019.

Lebih lanjut, dalam IHPS I tahun 2020 BPK menyampaikan permasalahan penyajian akun-akun yang tidak memiliki kesesuaian dengan SAP dan/atau tidak tercatat kecukupan bukti dalam LKPD 2019 yaitu pada 19 pemda terkait aset lancar (14%), 39 pemda terkait aset tetap (30%), 21 pemda terkait aset lainnya (16%), 3 pemda terkait jangka panjang (2%), 6 pemda terkait kewajiban jangka pendek (5%), 2 pemda terkait pendapatan (2%), 15 pemda terkait belanja operasi (11%), 19 pemda terkait belanja modal (14%), 7 pemda terkait beban operasi (5%) dan akun lainnya (1%) pada 1 pemda.

Selain daripada itu, BPK juga menyajikan data jumlah temuan dan permasalahan LKPD tahun 2019 dimana terdapat 6.160 temuan dengan 10.499 permasalahan. Permasalahan terdiri dari 5.324 (51%) terkait masalah ketidakpatuhan sesuai ketentuan peraturan.

Tabel 2. Permasalahan LKPD Tahun 2019

No	Permasalahan	Total Pemeriksaan Keuangan	
		Jumlah Permasalahan	Nilai
Permasalahan ketidakpatuhan			
1.	Kerugian	2.147	898,30 Miliar
2.	Potensi kerugian	359	34,86 Miliar
3.	Kekurangan penerimaan	715	285,74 Miliar
4.	Penyimpangan administrasi	2.103	-
Subtotal Permasalahan		5.324	1,526 Triliun
Total Keseluruhan		10.499	1,526 Triliun

Sumber: IHPS I 2020

Pengungkapan berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2010 merupakan penyajian laporan keuangan secara lengkap yang dapat dicantumkan pada laporan keuangan dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Menurut Wulandari dan Atmini (2012) pengungkapan atas laporan keuangan dapat dikategorikan menjadi dua bentuk pengungkapan yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) (Wulandari & Atmini, 2012).

Penelitian terkait pengungkapan laporan keuangan telah diteliti oleh beberapa peneliti terdahulu. Penelitian serupa terkait pengungkapan oleh Serrano-Cinca et al. (2009) meneliti tentang faktor potensial pengungkapan laporan keuangan di internet oleh administrasi publik lokal negara Spanyol. Tingkat pengungkapan pada administrasi publik lokal Spanyol sebesar 49%.

Di Indonesia tingkat pengungkapan LKPD memiliki hasil yang bervariasi. Menurut Marsella dan Aswar (2019) mengemukakan bahwa tingkat pengungkapan laporan di Pulau Sumatera sebesar 82,7%. Arifin (2018) memiliki pengungkapan rata-rata di Indonesia sebesar 64,6%. Selanjutnya penelitian Gusnaini et al. (2020) memiliki tingkat rata-rata pengungkapan laporan keuangan sebesar 80,42% Handayani et al. (2020) menunjukkan bahwa tingkat pengungkapan LKPD sebesar 29,9%. Hardiningsih et al. (2019) pada penelitiannya terdapat rata-ratanya sebesar 53,9%. Hal tersebut menunjukkan bahwa LKPD masih cukup rendah dan belum sepenuhnya melakukan pengungkapan terhadap item pengungkapan yang harus diungkapkan dalam LKPD.

Pengungkapan atas laporan keuangan pemda bisa disebabkan oleh *income level in municipality*. Peningkatan pendapatan masyarakat daerah menyebabkan

penduduk membutuhkan layanan publik dan informasi lebih lanjut untuk memastikan sumber daya publik sudah digunakan dengan tepat (Baldissera et al., 2020). Hal tersebut menyebabkan adanya tuntutan masyarakat agar informasi yang diungkapkan dalam LKPD dapat tersedia dengan mudah, murah, cepat dan efektif (Marian & Utami, 2019). Penelitian serupa yang mengukur *income level in municipality* dilakukan oleh Styles dan Tennyson (2007), Baldissera et al. (2020), Serrano-Cinca et al. (2009) dan Marsella dan Aswar (2019) memperlihatkan hasil bahwa pendapatan penduduk kota mempengaruhi secara positif tingkat pengungkapan LKPD. Namun, tidak sejalan dengan Marian dan Utami (2019) yang menunjukkan pendapatan penduduk kota tidak memiliki pengaruh terhadap pengungkapan LKPD.

Selanjutnya, tingkat pengungkapan LKPD dipengaruhi oleh faktor *General allocation fund*. *General allocation fund* atau dana alokasi umum merupakan dana pemerintah pusat yang ditransfer kepada pemda didasari pada tujuan untuk memenuhi kebutuhan daerah (Rusmita, 2019). Penelitian terkait dana alokasi umum yang dilaksanakan oleh Arifin (2018) hasilnya memperlihatkan bahwa terdapat pengaruh yang positif terhadap pengungkapan LKPD karena semakin tinggi tingkat dana alokasi umum maka semakin tinggi tekanan pada pemerintah daerah untuk melakukan pengungkapan yang lebih besar dalam laporan keuangan. Hasil tersebut memperlihatkan hal yang tidak selaras dengan yang diteliti oleh (Hardiningsih et al., 2019) yang menyatakan bahwa tingkat ketergantungan yang diprosikan dengan dana alokasi umum tidak memiliki pengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemda karena pemberian dana tersebut tidak diimbangi dengan pengawasan pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah tidak termotivasi untuk melakukan peningkatan pengungkapan LKPD yang memadai.

Number of local parliaments merupakan faktor lain yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan anggota dewan yang berperan sebagai badan legislatif di pemerintahan Indonesia (Gusnaini et al., 2020). DPRD memiliki pengetahuan yang relevan terkait pelaporan keuangan sehingga mampu untuk melaksanakan fungsi pengawasan pada pemerintah daerah untuk lebih patuh dalam pengungkapan laporan keuangan daerah berdasar pada standar yang ditetapkan (Hardiningsih et al., 2019). Dalam

penelitian Handayani et al. (2020), Nurlianto dan Aswar (2020), Aswar et al. (2021) memperlihatkan bahwa parlemen lokal memiliki pengaruh yang positif pada pengungkapan LKPD. Dibandingkan pada penelitian Gusnaini et al. (2020), Arifin et al. (2015), Hardiningsih et al. (2019) parlemen lokal tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Faktor lain yang mempengaruhi adalah *human development index*, dimana *human development index* atau indeks pembangunan manusia mengukur tingkat pembangunan manusia berdasarkan komponen utama dari kualitas hidup (Setyowati, 2016). Indeks pembangunan manusia yang tinggi akan menyebabkan masyarakat memiliki kesadaran yang tinggi untuk memantau kinerja pemerintahan sehingga pemerintah akan lebih akuntabel dalam melaporkan hasil laporan keuangan dengan pengungkapan yang lengkap (Arifin, 2018). Selaras dengan penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2018), Najah dan Purwati (2019), Utami dan Sulardi (2019) dan Setyowati (2016) menunjukkan hasil bahwa tingginya *human development index* memiliki pengaruh positif terhadap pengungkapan LKPD. Dibandingkan dengan penelitian Najah dan Purwati (2019) hasilnya memperlihatkan bahwa *human development index* yang tinggi tidak diikuti tingginya pengungkapan LKPD.

Penelitian ini mengacu kepada penelitian yang dilaksanakan oleh Arifin (2018). Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini menambahkan variabel independen baru yaitu *income level in municipality* dari penelitian Marsella dan Aswar (2019) yang berdasarkan pada tingkat produk domestik regional produk dengan jumlah penduduk yang ada disuatu daerah dan menambahkan variabel *number of local parliaments* yang merupakan rekomendasi dari penelitian Marsella dan Aswar (2019) yang merujuk pada penelitian Handayani et al. (2020). Selain itu pada penelitian ini menggunakan metode analisis berupa model data panel regresi berganda.

Berdasarkan latar belakang dan penelitian terdahulu yang memperlihatkan bahwa terdapat hasil tidak konsisten, membuat peneliti tertarik dan berkeinginan melaksanakan penelitian kembali tentang pengaruh *income level in municipality*, *general allocation fund*, *number of local parliaments* dan *human development index* pada tingkat pengungkapan LKPD di Pulau Sumatera tahun 2017-2019.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan terkait tingkat pengungkapan LKPD, maka pada penelitian ini dapat disimpulkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah *income level in municipality* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
2. Apakah *general allocation fund* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
3. Apakah *number of local parliaments* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
4. Apakah *human development index* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ditemukan, maka tujuan penelitian dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh *income level in municipality* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh *general allocation fund* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh *number of local parliaments* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh *human development index* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak yang berkaitan dengan penelitian dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Aspek Teoris

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan bagi perluasan ilmu pengetahuan dan memverifikasi teori yang dirujuk dalam penelitian.

Penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari peneliti sebelumnya dengan penambahan variabel bebas yaitu *income level in municipality* dari penelitian Marsella dan Aswar (2019) dan variabel *number of local parliaments* yang merujuk pada penelitian Handayani et al. (2020). Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris mengenai pengaruh *income level in municipality*, *general allocation fund*, *number of local parliaments* dan *human development index* terhadap pengungkapan LKPD.

b. Aspek Praktis

1) Pemerintah Daerah

Penelitian ini sebagai sarana untuk memberikan informasi kepada pemerintah daerah baik kabupaten maupun kota di Pulau Sumatera untuk dijadikan bahan evaluasi seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan yang diungkapkan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sehingga dapat meminimalisir permasalahan akun-akun yang dicatat tidak sesuai dengan standar akuntansi, ketidakpatuhan sesuai ketentuan peraturan oleh pemerintah, dan kecukupan bukti dalam pengungkapan.

2) Pemerintah Pusat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan oleh pemerintah pusat untuk memaksimalkan pengawasan terhadap pemerintah daerah yang melakukan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah terkhusus di Pulau Sumatera. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi tolak ukur penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dalam LKPD.