

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Masalah utama pada pemerintahan demokratis adalah Transparansi. Peningkatan transparansi dilakukan dengan informasi anggaran dan keuangan yang diungkapkan lebih banyak dalam rangka bentuk akuntabilitas kepada publik dalam meraih tata kelola untuk pemerintahan demokratis tersebut. Fungsi pengawasan, pencegahan perbuatan korupsi dan penyelewengan sumber daya publik dibutuhkan dengan adanya peningkatan transparansi tersebut (Adiputra et al., 2018)

Adanya demokrasi pada pemerintah di Indonesia, harus dapat membangun tata pengelolaan pemerintahan yang baik atau *good governance* dalam mengendalikan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut dapat diharapkan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Dengan adanya pemerintahan yang memiliki tata kelola yang baik, dapat mendorong pemerintah tersebut untuk menilai indeks dari tata kelola pemerintah yang dapat dilihat dari pemantauan, pemberian kritik, evaluasi, dan saran dalam menanggapi informasi (Hariyani et al., 2022)

Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara menjelaskan laporan akuntabilitas keuangan pada laporan keuangan dilaporkan dalam wujud laporan realisasi anggaran, laporan posisi keuangan, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan dan disusun sesuai standar akuntansi pemerintah. Undang-undang tersebut menjadi penanda dimulainya reformasi pengelolaan keuangan negara, yang dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengenai Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengenai Audit Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Reformasi ini merupakan bentuk dari adanya keinginan berbagai pihak dalam menciptakan penyelenggaraan keuangan publik secara lebih transparan dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada masyarakat. Hal ini sejalan dengan UU Nomor 14 Tahun 2008, menyebutkan bahwa

lembaga *public* wajib mempublikasikan dan menyampaikan informasi publik di bawah kewenangannya selain informasi yang dikecualikan (Marsella & Aswar, 2019)

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 yang mengidentifikasi Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sebagai migrasi sistem akuntansi pemerintah dari basis kas kearah basis *accrual*. Peraturan ini memberikan masa transisi untuk penerapan akuntansi akrual berdasarkan SAP yang tidak lebih dari empat tahun sebelum proses penganggaran tahun 2010, dengan masa transisi sejak tahun 2005 hingga 2009. Kemudian, PP Nomor 24 Tahun 2005 tersebut digantikan dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 dalam rangka meningkatkan kualitas dan akuntabilitas pada kinerja pemerintahan yang berlaku sejak tahun 2010 (Aswar & Saidin, 2018).

Pada pemerintahan daerah, penerapan sistem akuntansi yang sebelumnya dengan basis kas kemudian berganti dengan basis akrual sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 mengenai Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual untuk Pemerintah Daerah. Pada peralihan Pasal 10 menyatakan bahwa: peraturan kepala daerah yang mengatur kebijakan akuntansi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) dan peraturan kepala daerah yang mengatur sistem akuntansi pemerintah daerah atau sistem akuntansi pemerintah daerah (SAPD) yang dimaksudkan dalam Pasal 6 ayat (4) ditetapkan paling lambat tanggal 31 Mei, 2014; dan tahun anggaran 2015 merupakan tahun paling lambat dalam pengadopsian SAP berbasis akrual tingkat pemerintah daerah (Adiputra et al., 2018).

Lebih lanjut pada PP Nomor 71 Tahun 2010 menjelaskan terkait pengungkapan laporan keuangan yang terdiri dari pengungkapan wajib dan pengungkapan secara sukarela. Pengungkapan penuh yang berisi poin-poin wajib diungkapkan oleh pemerintah daerah dalam penghindaran kecurigaan para pengguna laporan keuangan merupakan pengertian dari pengungkapan wajib. Transparansi dan akuntabilitas terhadap tugas yang sesuai diamanatkan oleh PP nomor 71 tahun 2010 untuk pemerintah daerah menjadi harapan dengan adanya pengungkapan wajib tersebut (Aswar et al., 2021). Sedangkan, pengungkapan tidak wajib yang berisi poin-poin yang tidak mempengaruhi

secara signifikan dalam pengungkapan LKPD oleh pemerintah daerah adalah pengertian dari pengungkapan sukarela (Raditya et al., 2022).

Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) yang berisi penyajian dalam penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD, yang sesuai dengan SAP merupakan bentuk pertanggungjawaban dalam pelaporan informasi keuangan daerah. Penyajian LKPD tersebut, menjadi harapan untuk program efektivitas dan efisiensi pemerintah yang bermanfaat dan efektif kepada masyarakat, terkait dengan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki daerah oleh pemerintah daerah (Adiputra et al., 2018). Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang menjamin pemerintah daerah melakukan penyampaian terkait laporan pertanggungjawaban yang lebih rinci atas pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja nasional atau daerah (APBN/APBD) (Aswar & Saidin, 2018)

Dalam penghindaran dari kesalahpahaman pada pengungkapan LKPD, data persepsi dari pembaca dan mempermudah para pengguna laporan keuangan maka disediakan CALK yang merupakan pencatatan terkait penjelasan hal yang sudah dilakukan oleh pemerintahan. CALK menjelaskan secara terinci mengenai pos-pos yang tersaji dalam LRA, neraca dan laporan arus kas (PP no. 71, 2010)

Pada realitanya terdapat beberapa alasan yang menjadi kekhawatiran dalam tingkat pengungkapan LKPD oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHP) pada semester I tahun 2021 menyebutkan, BPK telah melakukan pemeriksaan 541 LKPD dari total 542 LKPD untuk tahun 2020 (99% dari 100%). Dari 541 LKPD tersebut dinyatakan terdapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebanyak 486 LKPD (90%), opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) sebanyak 49 LKPD (9%) opini Tidak Menyatakan Pendapat sebanyak 4 LKPD (0,7%) dan opini Tidak Wajar (TW) sebanyak 2 LKPD (0,3%).

Table 1. Opini LKPD tahun 2016-2020

Opini Audit BPK

Tahun	WTP (LKPD)	WDP (LKPD)	TMP (LKPD)	TW (LKPD)	Total (LKPD)
2016	378	141	23	0	542
2017	411	113	18	0	542
2018	443	86	13	0	542
2019	485	50	7	0	542
2020	486	49	4	2	541

Sumber: Data diolah dari IHPS I tahun 2021, BPK RI (2022)

Berdasarkan tabel diatas, dalam IHP semester 1 tahun 2021 ini, diketahui terdapat peningkatan penyajian LKPD dengan hasil opini wajar tanpa pengecualian (WTP), yang sebelumnya opini WTP pada 2016 hanya 70% menjadi 90% pada tahun 2020. Sementara itu, LKPD yang memperoleh opini TMP mengalami penurunan yang sebelumnya 4% pada LKPD Tahun 2016 menjadi 0,7% pada LKPD Tahun 2020. Hal tersebut menjadi capaian untuk terwujudnya tata kelola dan tanggung jawab keuangan negara yang efektif, akuntabilitas, dan transparansi, yang sesuai cita-cita pembangunan yang berkelanjutan sesuai dengan tujuan BPK dalam penyajian LKPD. Akan tetapi, pada tahun 2020 terdapat dua LKPD yang memperoleh opini tidak wajar, yaitu pada pemerintahan kabupaten Minahasa Utara dan pemerintahan kabupaten Jember, padahal dari tahun 2016 atau 4 tahun sebelumnya tidak pernah ada LKPD yang memperoleh opini tidak wajar. LKPD yang memperoleh opini tidak wajar karena terdapat salah saji material atau dapat dikatakan bahwa pada laporan keuangannya menggambarkan yang tidak sebenarnya. Dengan keadaan tersebut pemeriksa yang meyakini bahwa laporan keuangan pemerintah diragukan kebenarannya dapat mengelirukan pengguna laporan keuangan untuk pengambilan keputusan (BPK RI, 2021). Dengan argumentasi tersebut dapat diketahui bahwa laporan keuangan yang telah dibuat oleh pemda belum sepenuhnya mengungkapkan penerapan PP 71 tahun 2010.

Selain memberikan opini, BPK menyampaikan temuan pemeriksaan dan memberikan rekomendasi untuk perbaikan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan di lingkungan pemerintah daerah. Selama tahun 2021, BPK yang telah melakukan pemeriksaan sebanyak 541 Laporan Hasil

Pemeriksaan (LHP) menemukan sebanyak 11.662 permasalahan yang terkait dengan kelemahan sistem pengendalian internal sebanyak 5.367 (46%) dan permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap UU yang berlaku sebanyak 6.295 (54%). Total dari keseluruhan permasalahan sebesar 11.662 permasalahan dan permasalahan tersebut dapat menghasilkan sebesar 18.922 rekomendasi dari permasalahan yang timbul. Permasalahan tersebut salah satunya akan menimbulkan kerugian, potensi kerugian dan kekurangan penerimaan negara. (BPK RI, 2021)

Selain dari IHPS terkait dengan tingkat pengungkapan LKPD sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 oleh pemerintahan daerah di Indonesia yang belum 100% dilakukan dapat dilihat dari penelitian sebelumnya. Seperti pada penelitian oleh Marsella dan Aswar (2019), ditemukan sebesar 82,7% dalam pengungkapan LKPD di pulau Sumatera. Selain itu, dari penelitian Nazaruddin et al. (2019) diketahui tingkat pengungkapan LKPD di seluruh provinsi Indonesia dari tahun 2012 sampai 2017, rata-rata hanya sebesar 47%. Penelitian lain tahun 2020 oleh Arifin (2020) diketahui tingkat pengungkapan LKPD daerah provinsi di Indonesia tahun 2016 hingga 2018, rata-rata hanya sebesar 61,33%. Pada tahun yang sama, Gusnaini et al. (2020) menemukan sebesar 80,7% untuk tingkat pengungkapan LKPD kabupaten ataupun kota di provinsi Jawa Timur yang sesuai dengan ketetapan PP Nomor 71 Tahun 2010. Pada tahun terbaru yaitu 2021, penelitian Aswar et al. (2021) menyebutkan bahwa pengungkapan LKPD yang dilakukan pemerintahan kabupaten di Indonesia hanya sebesar 82,4%.

Faktor pertama yang menjadi pendukung dalam tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah adalah ukuran legislatifnya, yang mana *legislative size* tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPR RI. Sebagai wakil rakyat, legislatif berfungsi dalam pengawasan yaitu memastikan penerapan sistem pemerintahan yang baik sehingga sesuai dengan harapan masyarakat, mengendalikan pelaksanaan dan pelaporan informasi keuangan pada pemerintah daerahnya (Hardiningsih et al., 2019). Untuk tingkatan pemerintah daerah sendiri Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga legislatif yang mewakili rakyat tingkat daerah. Merujuk

pada penelitian yang telah dilakukan oleh Mardiana & Rura (2017) menunjukkan bahwa *legislative size* atau ukuran legislatif memberikan hasil penelitian yang berpengaruh positif signifikan. Selain itu, menurut penelitian Handayani et al. (2020) mengungkapkan bahwa pengungkapan LKPD dipengaruhi secara signifikan dengan *legislative size*. Namun pada penelitian Aswar et al. (2022) mengungkapkan jika pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah tidak berpengaruh dengan *legislative size*.

Faktor kedua yang menjadi pendukung dalam tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah adalah ukuran pemerintahan atau *government size*. Hardiningsih et al. (2019) menyebutkan besarnya ukuran pemerintah daerah sejalan dengan semakin lengkap penyajian informasi keuangan. Selain itu, pengelolaan keuangan yang kompleks akan berdampak pada ukuran pemerintah daerah yang besar dan pada umumnya semakin dikenal oleh masyarakat; dengan demikian, pemerintah dapat diawasi lebih ketat, terdapat kaitannya dengan transparansi dan akuntabilitas. Dari penelitian sebelumnya oleh Purnama dan Alfina (2019) menyebutkan bahwa ukuran pemerintah memberikan dampak positif terhadap keterbukaan informasi LKPD. Penelitian yang telah dilakukan oleh Aswar et al. (2021) juga diketahui bahwa ukuran pemerintah mempunyai hubungan signifikan dan positif dengan pengungkapan laporan keuangan. Akan tetapi, hasil penelitian tersebut bertentangan dengan apa yang ditemukan Baimukhamedova et al. (2017), bahwa *government size* tidak memiliki dampak signifikan pada pengungkapan tersebut.

Faktor ketiga yang menjadi pendukung dalam tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah adalah *capital expenditure* atau belanja modal yang ialah alokasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dilihat dari kegiatan yang dilakukan dengan pemerintah daerah tersebut. Semakin besarnya sebuah daerah, maka akan semakin bertambah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut, sehingga penggunaan kebutuhan dalam belanja modal lebih banyak lagi karena penggunaan belanja modal tersebut dilakukan untuk pelayanan publik. Selain itu, penganggaran belanja modal dilakukan untuk investasi pada aset tetap yang mempunyai potensi dalam

jangka waktu yang panjang dalam kegiatan pelayanan publik. Hadi et al. (2018) melakukan penelitian terkait keterbukaan pengungkapan LKPD dengan perhitungan kinerja keuangan dalam mengungkapkan akuntabilitas sebuah pemerintah daerah menggunakan proksi belanja modal, menunjukkan jika pengungkapan LKPD dipengaruhi secara positif pada akuntabilitas keuangan yang diprosikan dengan belanja modal. Lain halnya dengan penelitian yang dilakukan Qoriiba et al. (2021) menyebutkan belanja modal sebagai efek tidak dapat memediasi pengaruh pajak daerah, dan dana alokasi umum (DAU), serta dana alokasi khusus (DAK) pada kemandirian keuangan daerah.

Selain itu, pengungkapan pada laporan keuangan oleh pemerintah daerah kemudian akan dilakukan pengeluaran berupa pernyataan opini audit yang dilakukan oleh BPK. Sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 2004 diterangkan bahwa opini audit dari BPK adalah pernyataan profesional terkait kewajaran atas LKPD. Opini audit pada penelitian ini berperan sebagai variabel moderasi.

Dari penelitian-penelitian yang telah dijabarkan dapat diketahui bahwa masih adanya ketidak stabilan dari tingkat pengungkapan LKPD terkait hasil opini audit yang dikeluarkan oleh BPK. Hal tersebut yang menjadi dasar penulis melakukan penelitian terkait pengungkapan laporan keuangan tersebut. Penelitian ini juga berkontribusi dengan menambahkan variabel lain seperti ukuran parlemen (*government size*) atau ukuran legislatif (*legislative size*) dan pengeluaran pada belanja modal (APBD) yang dapat mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, hal tersebut disarankan oleh Nor et al. (2019).

1.2. Rumusan masalah

Rumusan masalah yang dapat dijabarkan dari Latar belakang yang dipaparkan oleh peneliti mengenai pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Apakah *legislative size* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
2. Apakah *government size* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?

Dafina Melfiana Fanni, 2023

PENGARUH GOVERNMENT SIZE, LEGISLATIVE SIZE DAN CAPITAL EXPENDITURE TERHADAP PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN DAERAH DENGAN OPINI AUDIT SEBAGAI VARIABLE MODERASI

UPN "Veteran" Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, S1 Akuntansi

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

3. Apakah *capital expenditure* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
4. Apakah opini audit memoderasi pengaruh *legislative size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
5. Apakah opini audit memoderasi pengaruh *government size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
6. Apakah opini audit memoderasi pengaruh *capital expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD?

1.3. Tujuan penelitian

Dapat dijabarkan tujuan penelitian ini dari rumusan masalah yang telah peneliti sebutkan sebelumnya mengenai pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji *legislative size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD
2. Untuk menguji *government size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD
3. Untuk menguji *capital expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD
4. Untuk menguji efek moderasi opini audit pada *legislative size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD
5. Untuk menguji efek moderasi opini audit pada *government size* terhadap tingkat pengungkapan LKPD
6. Untuk menguji efek moderasi opini audit pada *capital expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD

1.4. Manfaat Penelitian

Diharapkan manfaat kepada pembaca terkait penelitian ini secara langsung atau tidak langsung dapat diberikan oleh peneliti atas penelitian yang telah dilakukan. Berikut yang dapat dipaparkan

1. Manfaat Teoritis

Dapat menjadi tambahan literatur dan tambahan untuk beberapa pemahaman tentang pengaruh ukuran pemerintahan, ukuran legislatif dan belanja modal terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang dimoderasi oleh opini audit. Penelitian yang dilakukan oleh

Nor et al. (2019) memiliki keterbatasan yang kemudian dikembangkan pada penelitian ini yakni dengan menguji variabel lain yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah seperti ukuran parlemen atau legislatif dan pengeluaran pada belanja modal (APBD).

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Dapat membantu pemerintah terutama pemerintah daerah dalam tingkat pengungkapan LKPD dari hasil opini audit. Selain itu dapat menjadi bahan pertimbangan dan evaluasi dari faktor-faktor tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, seperti ukuran pemerintahan, ukuran legislatif dan belanja modal.

b. Bagi Penelitian Selanjutnya

Dapat menjadi referensi pada penelitian pada masa yang akan datang dan menjadi tambahan dalam ilmu pengetahuan untuk peneliti.