

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Rancangan mewujudkan *good public governance* Pemerintah Daerah (Pemda) diberi tuntutan transparansi atau lebih terbuka dalam pemberian informasi yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah kepada masyarakat. Salah satu bentuk nyatanya adalah penerbitan laporan keuangan yang disusun dan disajikan secara tepat waktu, *transparency*, dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi UU No 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Pemda memiliki tanggung jawab untuk menyusun dan melaporkan sendiri informasi keuangannya. Informasi keuangan yang diperoleh dapat digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pengguna laporan, yang mana di dalamnya memuat tentang nilai sumber daya ekonomi. Pemda merupakan pihak penerima mandat dituntut untuk memenuhi transparansi anggaran yang mencakup seluruh kegiatan yang sudah dilakukan pemerintah selama satu periode diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 2008. Dengan demikian, laporan keuangan merupakan salah satu cara untuk memastikan peraturan fiskal terhadap anggaran dan keuangan daerah.

Peran laporan keuangan adalah menyajikan informasi yang relevan tentang situasi selama periode pelaporan keuangan dan seluruh transaksi. Dalam UU Nomor 17 tahun 2003 dijelaskan bahwa Pemda wajib menyampaikan laporan-laporan yang akan disajikan pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan mengacu pada SAP (PP No. 17, 2010). Pemerintah pada tahun 2010 mengeluarkan PP Nomor 71 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menggantikan PP Nomor 24 Tahun 2005, perbedaan tersebut terdapat di pencatatan atas transaksi. PP Nomor 71 Tahun 2010 diberlakukan pencatatan berbasis akrual menggantikan pencatatan berbasis kas.

Pengungkapan merupakan pemberian informasi dalam laporan keuangan yang dibutuhkan oleh *stakeholders*. Data yang dimuat dalam laporan keuangan harus benar-benar berguna bagi *stakeholders* agar tujuan dari pengungkapan laporan keuangan tercapai. Laporan keuangan wajib didukung dengan pengungkapan yang memadai, semakin banyak informasi yang disajikan dalam pengungkapan maka akan semakin berkualitas pula laporan keuangan tersebut (Rafida et al., 2019).

Pengungkapan laporan keuangan terbagi atas dua kelompok *mandatory disclosure* atau dikenal dengan pengungkapan wajib dan *voluntary disclosure* yang dikenal dengan pengungkapan secara sukarela (PP No. 71 Tahun, 2010). *Mandatory disclosure* adalah jenis pengungkapan yang harus direalisasikan berdasarkan aturan yang telah disahkan oleh lembaga berwenang. Diberlakukannya *mandatory disclosure* diharapkan pemerintah mampu untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas, agar laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 (Aswar et al., 2021). Untuk pengungkapan sukarela sifatnya tidak wajib, pemerintah dapat memilih untuk mengungkapkan laporan keuangannya atau tidak.

Pengungkapan LKPD dicantumkan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) yang menyajikan informasi mengenai kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk meminimalisir kesalahpahaman pembaca dan mempermudah pengguna laporan keuangan. Dalam PP No. 71 Tahun 2010 menyebutkan bahwa informasi yang disajikan dalam CALK berisikan setiap penjelasan tentang laporan keuangan, kebijakan akuntansi, dan informasi lainnya yang diperlukan untuk memperoleh kewajaran dalam pengungkapan LKPD (Sari et al., 2021).

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengungkapkan bahwa sampai dengan saat ini masih banyak permasalahan tentang pengungkapan LKPD. Pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I tahun 2022, BPK telah menerbitkan ringkasan 541 laporan hasil pemeriksaan (LHP) pada LKPD yang mana memperoleh 11.910 temuan permasalahan. Dimana sebanyak 6.544 (55%) merupakan permasalahan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan dan sebanyak 5.366 (45%) berkaitan dengan kelemahan *internal control system*.

Selanjutnya BPK menghasilkan sekitar 18.949 rekomendasi untuk melakukan perbaikan terkait permasalahan yang ada. Dari permasalahan ini BPK memberikan opini atas LKPD untuk menilai kesesuaian penyusunan laporan keuangan Pemda dari standar yang berlaku, berikut merupakan opini yang telah dikeluarkan oleh BPK:

**Tabel 1. Opini LKPD tahun 2017-2021**

Tahun	WTP	WDP	TMP	TW	Total
2017	411	113	18	0	542
2018	443	86	13	0	542
2019	485	50	7	0	542
2020	486	49	4	2	541
2021	500	38	3	0	541

Sumber: Data diolah dari IHPS 1 Tahun 2022

Berdasarkan tabel 1 menunjukkan dari tahun 2017-2021 perolehan opini LKPD mengalami peningkatan. Dilihat pada tahun 2017 memperoleh opini WTP hanya sebesar 76%, sedangkan tahun 2021 opini WTP mencapai angka 92,4% dimana peningkatannya cukup signifikan. Dilihat pada tahun 2020 BPK memberikan opini TW terhadap 2 LKPD, akan tetapi untuk opini WTP tahun 2020 tetap mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2019. Capaian tersebut menunjukkan perwujudan komitmen entitas untuk menciptakan pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel (Badan Pemeriksa Keuangan, 2022)

Pengungkapan LKPD setiap semesternya diperiksa oleh BPK dan kemudian diberikan opini atas laporan keuangan tersebut. Pada Ikhtiar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I tahun 2022, BPK telah selesai memeriksa sebanyak 541 (99%) LKPD dari total 542 LKPD. Hasil pemeriksaan BPK untuk perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sebanyak 500 LKPD (92,4%), selanjutnya BPK juga menyatakan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) kepada 38 LKPD (7%), dan opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP) sebanyak 3 LKPD (0,6%). Untuk 41 LKPD yang masih belum mendapatkan WTP dikarenakan terdapat permasalahan pada 20 pemda terkait aset lancar, 20 pemda terkait aset tetap, 17 pemda terkait aset lainnya, 14 pemda terkait belanja operasi, dan 22 pemda terkait belanja modal.

Perolehan opini WTP telah melebihi target Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024.

Penelitian mengenai pengungkapan LKPD telah banyak dilakukan seperti penelitian Finakesti et al. (2022) rata-rata pengungkapan LKPD sebesar 63% pada pemerintah kabupaten/kota Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian lainnya juga dilakukan oleh Aswar et al. (2021) dimana untuk tingkat pengungkapan LKPD Pemda di Indonesia memperoleh sekitar 82,4%. Selanjutnya pada tahun yang sama Kusuma et al., (2021) memperoleh tingkat pengungkapan LKPD sebesar 80,58% di pulau Jawa menggunakan laporan keuangan tahun 2019. Selanjutnya pada penelitian Andriani et al., (2019) menggunakan laporan keuangan tahun anggaran 2014-2016 pada Provinsi Sumatera Barat nilai rata-rata pengungkapan LKPD hanya memperoleh sebesar 63,24%. Marsella dan Aswar, (2019) juga melakukan penelitian tentang pengungkapan LKPD pada pulau Sumatera dimana hasilnya adalah 82,7% yang telah mengimplementasikan PP Nomor. 71 Tahun 2010. Berdasarkan temuan penelitian sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa pengungkapan LKPD di Indonesia belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan PP No. 71 Tahun 2010.

Faktor pertama yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD adalah *intergovernmental revenue* atau dikenal sebagai dana perimbangan merupakan dana dari Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang diberikan kepada pemerintah daerah. Dana tersebut diberikan untuk mendukung independensi daerah dimana Pemda memiliki tanggung jawab penuh untuk mengelola daerahnya sendiri. Tingginya *intergovernmental revenue* yang di terima suatu pemda dapat menjelaskan bahwa pendapatan asli daerah tersebut terbilang masih cukup rendah sehingga memiliki dependensi keuangan terhadap pemerintah pusat untuk membiayai program yang dilakukan oleh Pemda. Penelitian yang dilakukan oleh Sari dan Novitasari, (2022) merupakan penelitian yang membuktikan terdapat pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Selain itu Lesmanawati, (2019) dalam penelitiannya juga mendukung hasil penelitian yang mengungkapkan bahwa *intergovernmental revenue* memiliki pengaruh terhadap pengungkapan LKPD. Penelitian yang dilakukan Marsella dan Aswar, (2019)

mengungkapkan bahwa *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh atas pengungkapan LKPD.

Faktor kedua yang berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD adalah *budget expenditure*. Anggaran Pemda berisikan tentang pengelolaan keuangan dalam satu tahun anggaran berdasarkan UU Nomor 58 Tahun 2005. Pemda memiliki hak untuk mengelola anggarannya demi mewujudkan kepentingan masyarakat. *Budget expenditure* menjelaskan tentang suatu rencana kerja keuangan pemerintah, dari pengeluaran tersebut memperoleh hasil dalam bentuk kinerja. Menurut penelitian Nurlianto dan Aswar, (2020) menyatakan bahwa *budget expenditure* pada Pemda di pulau Jawa dan Sumatera memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Penelitian Kusuma et al., (2021) mengungkapkan bahwa *budget expenditure* tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, hal ini dikarenakan pemerintah pusat tidak memberikan tekanan kepada pemda dalam bentuk pengungkapan informasi keuangan sehingga mempengaruhi permintaan masyarakat untuk pengungkapan LKPD.

Faktor ketiga yaitu, pendapatan perkapita merupakan pendapatan rata-rata dari penduduk sebuah daerah sehingga dapat menjadi salah satu faktor pendorong dalam pengungkapan LKPD. Banyaknya jumlah penduduk akan mempengaruhi pendapatan perkapita dari daerah tersebut, tidak hanya itu pendapatan perkapita juga menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat (Setiawan, 2019). Pada penelitiannya Setiawan, (2019) menyebutkan bahwa pendapatan perkapita berpengaruh secara signifikan terhadap pengungkapan LKPD. Dalam penelitian Yuni dan Sari, (2022) memperoleh hasil yang berbeda, dimana dalam penelitiannya pendapatan perkapita tidak berpengaruh secara signifikan terhadap pengungkapan LKPD.

Faktor selanjutnya merupakan ketergantungan pemerintah daerah, dengan berfokus kepada dana alokasi umum (DAU) yang berasal dari APBN dimana untuk pembiayaan kegiatan operasional daerah masih bergantung kepada pemerintah pusat. Pemda dengan tingkat ketergantungan yang tinggi dituntut untuk melakukan pengungkapan secara detail untuk memantau kinerja dan sebagai bentuk

pertanggungjawaban vertikal. Artinya semakin tinggi tingkat ketergantungan Pemda kepada pemerintah pusat maka semakin besar pula tingkat pengungkapan atas informasi keuangan yang diberikan. Pernyataan tersebut didukung oleh penelitian yang dilakukan Finakesti et al. (2022) menyatakan bahwa tingkat ketergantungan pemda pada kabupaten/kota Sumatera Barat berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Berbanding terbalik dengan penelitian Andriani et al., (2019) dimana ketergantungan pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap pengungkapan LKPD.

*Internal control system* merupakan sistem pengendalian yang diselenggarakan kepada seluruh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tujuan untuk memberikan keyakinan memadai atas pencapaian tujuan dari organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien (PP No. 60, 2008). Laporan evaluasi *internal control system* memberikan informasi mengenai sejauh mana pengendalian internal yang ada telah memadai, laporan audit dari BPK tidak memberikan pendapat atas efektivitas penerapan *internal control system* namun dari kelemahan sistem tersebut dapat menunjukkan kualitasnya (Aswar et al., 2021). Pada saat *internal control system* tidak memberikan informasi yang terpercaya maka pemerintah tidak memiliki cukup informasi untuk diungkapkan dalam laporan keuangan. *Internal control system* sangat mempengaruhi pengungkapan LKPD.

Penelitian ini mengacu kepada penelitian yang dilakukan oleh Aswar et al. (2021), dengan menambahkan variabel independen *intergovernmental revenue* dan ketergantungan pemerintah daerah sebagai kontribusi peneliti sesuai dengan yang direkomendasi pada penelitian Kusuma et al. (2021) serta Mariani dan Utami (2019). Selain itu peneliti melakukan pengujian kembali pada variabel *budget expenditure* dari penelitian Nasir et al. (2022) dan pendapatan perkapita dari penelitian Yuni dan Sari, (2022) untuk melihat pengaruhnya terhadap pengungkapan LKPD.

Berdasarkan penelitian sebelumnya masih terdapat pengungkapan LKPD yang belum sesuai, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali tentang pengaruh *intergovernmental revenue*, *budget expenditure*, pendapatan perkapita dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pengungkapan LKPD.

Peneliti juga menambahkan *internal control system* sebagai variabel moderasi pada penelitian.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang dibuat oleh peneliti, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
2. Apakah *budget expenditure* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
3. Apakah pendapatan perkapita berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
4. Apakah ketergantungan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
5. Apakah *internal control system* memoderasi pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
6. Apakah *internal control system* memoderasi pengaruh *budget expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
7. Apakah *internal control system* memoderasi pendapatan perkapita terhadap tingkat pengungkapan LKPD?
8. Apakah *internal control system* memoderasi ketergantungan pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dibuat oleh peneliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
2. Untuk menguji pengaruh *budget expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

3. Untuk menguji pengaruh pendapatan perkapita terhadap pengungkapan LKPD.
4. Untuk menguji ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap pengungkapan LKPD.
5. Untuk menguji efek moderasi *internal control system* pada pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
6. Untuk menguji efek moderasi *internal control system* pada pengaruh *budget expenditure* terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
7. Untuk menguji efek moderasi *internal control system* pada pengaruh pendapatan perkapita terhadap tingkat pengungkapan LKPD.
8. Untuk menguji efek moderasi *internal control system* pada pengaruh ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya tujuan pada penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan adanya penelitian dapat menambah wawasan dan literatur tambahan tentang pengaruh *intergovernmental revenue*, *budget expenditure*, pendapatan perkapita dan ketergantungan pemerintah daerah terhadap pengungkapan LKPD yang dimoderasi oleh *internal control system*. Selain itu, keterbatasan pada penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Kusuma et al., (2021) kemudian dikembangkan pada penelitian ini dengan menambahkan variabel lain yang mempengaruhi pengungkapan LKPD seperti *intergovernmental revenue* sesuai dengan rekomendasi pada penelitiannya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah daerah dalam tingkat pengungkapan LKPD melalui hasil opini audit sehingga dapat mengoptimalkan informasi pada laporan keuangannya. Selain itu dapat menjadi dasar untuk mempertimbangkan dan mengevaluasi

terhadap beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD, seperti *intergovernmental revenue*, *budget expenditure*, pendapatan perkapita dan ketergantungan pemerintah daerah.

b. Bagi Peneliti Selanjutnya

Diharapkan dapat menjadi pengetahuan tambahan untuk peneliti selanjutnya dan sebagai sumber referensi terkait faktor lain yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD.