

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi keuangan dan otonomi daerah telah menciptakan perubahan dalam urusan pemerintah. Sebelum masa reformasi keuangan dan otonomi daerah sebagian besar urusan menjadi tanggungjawab pemerintah pusat namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yaitu sebagian urusan telah dialihkan ke pemerintah daerah. Pengalihan ini berupa seluruh tahapan proses keuangan seperti perencanaan dan penganggaran, pengalihan penganggaran dan pertanggungjawaban keuangan serta audit. Hal tersebut menuntut pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat mewujudkan terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik.

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu prosedur atau proses yang diberlakukan di dalam instansi pemerintahan untuk dapat menghasilkan keselarasan pada pengelolaan dan akuntabilitas operasionalnya tersebut. Tata kelola pemerintah yang baik, berhubungan dengan bagaimana pemerintah mampu melaksanakan atau menjalankan otonomi di daerahnya tersebut (Maulana & Handayani, 2015). Laporan keuangan disajikan kepada pemangku kepentingan bukan untuk mempersulit dan membingungkan pembacanya tetapi justru untuk membantu mereka dalam membuat keputusan sosial, politik, dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil bisa lebih berkualitas. Salah satu pilar utama tegaknya perekonomian suatu negara adalah adanya akuntabilitas dari para pemangku kekuasaan. Setiap rupiah uang publik harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang telah memberikan uangnya untuk membiayai pembangunan dan berjalannya roda pemerintahan. Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, (*good government governance*), baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam melakukan pengelolaan keuangannya

Berdasarkan dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa kewajiban Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah dibutuhkan suatu pedoman yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Laporan keuangan yang telah disusun sesuai dengan SAP harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) agar dapat dipahami oleh pengguna laporan keuangan pemerintah seperti DPR/DPRD dan masyarakat umum agar sesuai dengan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan TanggungJawab Keuangan Negara. Selain itu, telah disebutkan juga dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang menyatakan bahwa masing-masing pemerintah, baik pemerintah provinsi atau pusat, kabupaten, dan kota, diwajibkan untuk membuat laporan keuangannya sendiri.

Laporan keuangan perlu diaudit terlebih dahulu sebelum disajikan dan diharuskan untuk dilampirkan dengan pengungkapan yang telah sesuai dengan aturan yang berlaku, karena laporan keuangan merupakan salah satu bentuk mekanisme dalam hal pertanggungjawaban serta sebagai dasar dalam pengambilan keputusan bagi pihak eksternal atau luar organisasi (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011).

Pemerintah daerah diharuskan untuk menyajikan pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) berdasarkan dengan standar akuntansi yang berlaku, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011) agar nantinya dapat memenuhi laporan keuangan yang bersifat transparansi dan akuntabel. Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan salah satu bentuk persyaratan yang memiliki kekuatan hukum (Bastian, 2005 dalam Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011). Di dalam laporan keuangan terdapat komponen pokok salah satunya adalah Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Catatan atas Laporan Keuangan merupakan komponen yang sangat penting, karena di dalamnya mencakup informasi mengenai kebijakan akuntansi yang

digunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain mengenai hal yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan dan dibutuhkan untuk dapat menyajikan laporan keuangan secara wajar (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010).

Dalam hal pengungkapan laporan keuangan, pengungkapan dapat dibedakan menjadi dua kelompok yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) (Suhardjanto dan Yulianingtyas, 2011). *Mandatory Disclosure* atau Pengungkapan Wajib merupakan pengungkapan informasi yang wajib dikemukakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter, pengungkapan wajib merupakan bagian dari Standar Akuntansi Pemerintah yang bertujuan untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi keuangan publik (Maulana & Handayani, 2015). Sedangkan *Voluntary Disclosure* atau Pengungkapan Sukarela merupakan pengungkapan yang disajikan diluar dari item-item yang telah diwajibkan untuk diungkapkan atau disajikan sebagai bentuk tambahan informasi yang dibutuhkan bagi pengguna laporan keuangan (Setyaningrum & Syafitri 2012)

Pada Pemerintah Pusat, penerimaan negara di dominasi oleh penerimaan pajak yang bersumber dari rakyat. Ketergantungan pemerintah terhadap iuran rakyat tersebut tergambar pada komposisi pendapatan negara setiap tahunnya. Ketergantungan pendanaan yang bersumber dari pajak tidak hanya terjadi pada Pemerintah Pusat atau dalam pendapatan pada APBN saja, namun juga dialami oleh seluruh Pemerintah Daerah yang tergambar dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini terlihat dari besarnya proporsi pendapatan yang bersumber dari pajak daerah dalam APBD pemerintah daerah di Indonesia dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) lainnya, seperti Pendapatan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pemborosan sumber daya, meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, serta harus memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Hal ini

merupakan tuntutan dari fungsi alokasi dan fungsi distribusi APBD (Hilmi & Martani, 2014)

Besarnya proporsi pendapatan negara/daerah yang bersumber dari pajak merupakan gambaran pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Karena jumlah pajak yang diterima oleh Pemerintah bersumber dari pendapatan rakyat dan aktivitas ekonomi dalam masyarakat, sehingga hal ini dapat diartikan bahwa semakin meningkat pendapatan rakyat dan pertumbuhan ekonomi masyarakat maka semakin meningkat pula pendapatan pajak yang diterima oleh pemerintah. Namun, di sisi lain, dengan meningkatnya target pendapatan pajak negara/daerah dapat pula diartikan bahwa beban yang ditanggung oleh rakyat akan semakin meningkat. Hal ini terjadi jika upaya peningkatan penerimaan pajak tersebut dibarengi dengan perluasan/ekstensifikasi objek pajak.

Ketergantungan pendanaan yang bersumber dari pajak tidak hanya terjadi pada pemerintah pusat atau dalam pendapatan APBN saja, namun juga dialami oleh seluruh pemerintah daerah yang tergambar dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini terlihat dari besarnya proporsi pendapatan yang bersumber dari pajak daerah dalam APBD pemerintah daerah di Indonesia dibandingkan dengan PAD lainnya, seperti pendapatan retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah

Pemerintah daerah juga harus memberikan perhatian yang lebih dalam melayani kebutuhan masyarakat. Semakin kompleks suatu daerah yang diprosikan banyaknya jumlah penduduk di suatu daerah, maka semakin besar pula tanggung jawab pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat. Pemerintah daerah perlu untuk membangun suatu sistem yang terintegrasi karena pemerintah daerah mengemban tanggung jawab yang besar. Untuk itu diperlukan adanya transparansi dalam setiap tindakan pemerintah daerah, termasuk publikasi dalam mengelola keuangan daerah. (Ingram, dalam Hilmi, 2010) kompleksitas pemerintahan (yang diprosikan dengan jumlah penduduk) memberikan dorongan kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan pengungkapan pada laporan keuangannya.

Faktor utama yang mengakibatkan belum maksimalnya fungsi akuntansi di dalam lingkup pemerintahan selama ini dikarenakan proses transformasi akuntansi sektor publik di Indonesia belum sepenuhnya diikuti dengan pembentukan pola pikir yang sesuai atas fungsi akuntansi dalam organisasi pemerintahan oleh sebagian penentu kebijakan mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sampai kepada wakil rakyat di DPR dan DPRD. Selain itu, aparatur pemerintah juga belum sepenuhnya memahami akuntansi secara komprehensif, sehingga belum dapat memaksimalkan fungsi akuntansi dalam menunjang efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugasnya masing-masing dan belum dapat menjadikan informasi akuntansi sebagai dasar pengambilan keputusan.

Berdasarkan dari laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia pada tahun 2015 sampai tahun 2017 ditemukan data mengenai kekayaan daerah, jumlah penduduk dan pengungkapan LKPD yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sebagaimana ditunjukkan pada tabel 1.

Tabel 1. Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi periode 2016-2017

Provinsi	Periode Tahun	Kekayaan Daerah	Jumlah Penduduk	Pengungkapan LKPD
Jawa Timur	2016	15,817,795,024,796.96	39,075,152	21
	2017	17,324,117,664,424.22	39,292,972	20
Kalimantan Selatan	2016	2,500,073,656,773.63	4,055,479	19
	2017	2,841,891,516,563.66	4,119,794	18

Sumber : Data LKPD tahun 2016-2017

Dari tabel 1 pada tahun 2017 kekayaan daerah Provinsi Jawa Timur dan Kalimantan Selatan mengalami kenaikan dari tahun 2016, Provinsi Jawa Timur memiliki kekayaan daerah sebesar 15,817,795,024,796.96 pada tahun 2016, dan mengalami kenaikan pada tahun 2017 sebesar 17,324,117,664,424.22. Sedangkan Provinsi Kalimantan Selatan memiliki kekayaan daerah sebesar 2,500,073,656,773.63 pada tahun 2016, kemudian meningkat menjadi 2,841,891,516,563.66 pada tahun 2017. Namun, dalam tingkat pengungkapannya mengalami penurunan. Tingkat pengungkapan Provinsi Jawa Timur pada tahun 2016 sebesar 21 item lalu, turun menjadi 20 item pada tahun 2017, turunnya tingkat pengungkapan dalam provinsi Jawa Timur pada tahun 2017 disebabkan karena di dalam LKPD tidak mencantumkan item dari PSAP 5 mengenai akuntansi

persediaan yaitu penjelasan lebih lanjut persediaan seperti barang atau perlengkapan yang digunakan dalam pelayanan masyarakat. Kemudian pengungkapan dalam Provinsi Kalimantan Selatan pada tahun 2016 sebesar 19 item dan turun menjadi 18 item pada tahun 2017, turunnya tingkat pengungkapan dalam provinsi Kalimantan Selatan disebabkan karena di dalam LKPD tidak memasukan item dari PSAP 7 mengenai akuntansi aset tetap itemnya yaitu nilai kontrak konstruksi dan sumber pendanaannya. Dengan demikian, hal ini berlawanan dengan teori yang dikemukakan oleh Khasanah & Rahardjo (2014) yaitu semakin besar jumlah kekayaan daerah tersebut, maka semakin besar dan tinggi pula tingkat pengungkapan yang seharusnya dilakukan pemerintah daerah dan berlawanan juga dengan teori yang dinyatakan oleh Feriyanti, dkk (2015) yang menyatakan bahwa jumlah penduduk yang merupakan proksi dari kompleksitas pemerintah daerah, semakin kompleks pemerintahan maka semakin besar pengungkapan yang harus mereka lakukan.

Dalam penelitian ini menggunakan butir checklist pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang berdasarkan dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah ditetapkan yaitu (PSAP No. 5 sampai dengan No. 9) dengan jumlah 53 item yang dibagi ke dalam 5 (lima) bentuk kategori, Yaitu kategori (1) PSAP No. 5 tentang Akuntansi persediaan, Kategori (2) PSAP No. 6 tentang Akuntansi Investasi, Kategori (3) PSAP No. 7 tentang Akuntansi Aset Tetap, Kategori (4) PSAP No. 8 tentang Akuntansi Konstruksi dalam Pengerjaan, Dan kategori (5) PSAP No. 9 tentang Akuntansi Kewajiban. Dengan demikian, semakin banyaknya jumlah butir checklist yang valid dan relevan maka akan menghasilkan bentuk persentase pengungkapan LKPD yang didapatkan hal tersebut mencerminkan bahwa tingkat kepatuhan pemerintah dalam mengungkapkan serta menyajikan laporan keuangannya telah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku.

Terdapat penelitian yang membuktikan adanya pengaruh Kekayaan Daerah terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah, hasil penelitian yang dilakukan oleh Laswad (2005), Setyaningrum & Syafitri (2012), Martani & Liestiani (2012), dan Hilmi & Martani (2012) menunjukan bahwa kekayaan daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib

laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian tersebut memiliki kesimpulan yang sama yaitu semakin besar kekayaan daerah, maka semakin besar tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk melakukan pengungkapan sehingga kekayaan daerah meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan. Sedangkan menurut penelitian yang dilakukan oleh Khasanah & Rahardjo (2014) menunjukkan bahwa kekayaan daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah masih rendahnya kepedulian masyarakat atas pajak dan retribusi yang dibayarkan, masyarakat cenderung hanya melaksanakan kewajiban tanpa menuntut hak, akibatnya peran kekayaan daerah kurang bisa memotivasi dan menyadarkan pemerintah untuk melakukan pengungkapan sesuai SAP dengan lebih baik.

Hasil penelitian lain yang telah menjelaskan tentang hubungan Kompleksitas Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), diantaranya adalah penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Hilmi & Martani (2014) dan Hendriyani & Tahar (2015) menunjukkan bahwa kompleksitas pemerintah daerah memiliki hubungan signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Dalam penelitian tersebut menyebutkan bahwa kompleksitas tidak menghambat tingkat pengungkapan tetapi bahkan meningkatkan tingkat pengungkapan. Hal tersebut dikarenakan semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih besar dalam laporan keuangan pemerintah Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Feriyanti, dkk (2015) dan Naopal, dkk (2017) menunjukkan bahwa kompleksitas pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Dapat disimpulkan dari penelitian tersebut meskipun jumlah penduduk yang banyak namun belum tentu memahami dan mengerti dengan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban antara masyarakat terhadap pemerintah

Berdasarkan latar belakang, fenomena dan perbedaan hasil penelitian sebelumnya yang telah disampaikan diatas, maka akan diteliti dan diuji kembali mengenai **Pengaruh Kekayaan Daerah dan Kompleksitas Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia.**

1.2 Perumusan Masalah

Penelitian ini akan melakukan suatu investigasi untuk menjawab suatu pertanyaan yang berhubungan dengan tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah dan hubungannya terhadap kekayaan daerah dan jumlah penduduk. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah Kekayaan Daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah?
- b. Apakah Kompleksitas Pemerintah Daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menguji hubungan antara Kekayaan Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
- b. Untuk menguji hubungan antara Jumlah Penduduk terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian pada tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa tambahan pengetahuan kepada penulis selanjutnya mengenai Pengaruh Kekayaan Daerah dan Jumlah Penduduk Terhadap Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Serta melanjutkan dan mendukung penelitian yang telah ada seperti jurnal-jurnal dan skripsi.

b. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran, masukan dan bahan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.

2) Bagi Masyarakat

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat ataupun stakeholder untuk mengetahui pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.