

BAB I

PENDAHULUAN

I.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 ini menuntut pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat mewujudkan terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik.

Tata kelola pemerintah yang baik erat kaitannya dengan bagaimana pemerintah mampu melaksanakan otonomi di daerahnya (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 bias 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 harus meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangannya. Disebutkan dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan 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. 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 sesuai dengan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Laporan keuangan pemerintah yang telah diaudit harus dilampiri dengan pengungkapan. Pengungkapan terbagi menjadi dua macam yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). *Mandatory disclosure* 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, 2015).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah menyebutkan bahwa Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) adalah suatu prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Oleh karena itu SAP harus berdasarkan PP No. 71 tahun 2010, peraturan pemerintah ini merupakan revisi dari PP No. 24 tahun 2005. Perbedaan antara PP No. 71 tahun 2010 dengan PP No. 24 tahun 2005 adalah perubahan transaksi dari berbasis kas menjadi berbasis akrual dan memiliki dua lampiran sehingga PP No. 24 tahun 2005 sudah tidak berlaku lagi. Alasan terciptanya dua lampiran ini akibat dari masih banyaknya laporan keuangan pemerintah yang memiliki opini Tidak Wajar pada tahun 2010. Seharusnya masa transisi basis kas hanya berlaku sampai tahun 2008, namun karena keterlambatan ini pihak pemerintah bekerja sama dengan DPR untuk membuat kesepakatan bahwa PP No. 71 tahun 2010 memiliki dua lampiran yaitu: Lampiran I merupakan Standar Akuntansi Pemerintah yang selambat-lambatnya dilakukan pada tahun 2014. Lampiran II merupakan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis kas hanya berlaku hingga tahun 2014 dan hanya berlaku selama masa transisi bagi entitas yang belum siap untuk menerapkan SAP berbasis akrual. Lampiran II merupakan lampiran yang memuat kembali PP No. 24 tahun 2005 tanpa adanya perubahan sedikitpun.

Pada Pemerintah Pusat, penerimaan negara di dominasi oleh penerimaan pajak yang bersumber dari rakyat. Ketergantungan pemerintah terhadap iuran rakyat tersebut tergambarkan pada komposisi pendapatan negara setiap tahunnya. Misalnya dalam UU No. 10/2010 tentang APBN Tahun Anggaran 2011, dinyatakan bahwa dari keseluruhan rencana pendapatan negara yang sebesar Rp 1.104,9 triliun pada tahun 2011, sekitar 76,96% atau Rp 850,3 triliun ditargetkan bersumber dari pendapatan perpajakan, sementara sisanya sekitar Rp. 250,9 triliun atau 22,71% bersumber dari PNB dan Rp. 3,7 triliun atau 0,33% bersumber dari pendapatan hibah. Hal ini juga terjadi pada APBN tahun 2012 sebagaimana tertuang dalam UU No. 22/2011 tentang APBN Tahun Anggaran 2012, yang mana Pendapatan perpajakan ditargetkan sekitar 78,74% atau sebesar Rp. 1.032,6 triliun.

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 tergambarkan 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.

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 pajak yang diterima oleh pemerintah maka semakin meningkat pula pendapatan rakyat dan pertumbuhan ekonomi masyarakat. 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.

Fungsi akuntansi yang semestinya dapat berperan mengefektifkan setiap tahapan pengelolaan keuangan negara belum dapat dimaksimalkan, pada tahapan perencanaan dan penganggaran misalnya, masih ditemukan tidak adanya skala prioritas yang terumuskan secara tegas dalam proses pengelolaan keuangan publik, ketidakterpaduan antara rencana kegiatan dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki, maraknya irasionalitas pembiayaan kegiatan pemerintah, rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan publik, anggaran

pendapatan negara/daerah yang underestimate dan kesalahan dalam penyajian laporan keuangan yang diakibatkan karena kekeliruan dalam menetapkan pos anggaran.

Pada tahapan pelaksanaan juga demikian, masih ditemukan adanya transaksi keuangan yang tidak didukung bukti yang cukup, penggunaan langsung atas pendapatan negara/daerah, ketidakhandalan data aset dan persediaan, terjadinya kesalahan pencatatan transaksi, ketidaktepatan penggunaan anggaran, kehilangan dana/barang, ketidaksesuaian data antara satu pihak dengan pihak lainnya serta keterlambatan penyusunan laporan keuangan. Sedangkan dalam tahapan pengawasan, temuan hasil pengawasan yang sering disembunyikan oleh para pejabat masih sering dijumpai, mengakibatkan peran aparat pengawasan intern pemerintah belum efektif dalam menciptakan *early warning system*. Fenomena ini mengindikasikan fungsi akuntansi sebagai alat perencanaan, pengendalian dan dasar pengambilan keputusan belum difungsikan secara maksimal.

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, aparat 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.

Tabel 1. Tingkat Pengungkapan LKPD Provinsi periode 2014-2015

Provinsi	Periode Tahun	Kekayaan Daerah	Rasio Kemandirian Keuangan Daerah	Temuan Audit	Pengungkapan LKPD
DKI Jakarta	2013	30,92	2,33	42	0,33
NTT	2015	27,51	0,36	6	0,37

Sumber: LKPD tahun 2014-2015

Dengan demikian, berdasarkan table 1 di atas dapat diketahui bahwa provinsi DKI Jakarta memiliki Kekayaan Daerah sebesar 30,92 pada tahun 2013 dengan pengungkapan sebesar 0,33 , lebih kecil pengungkapannya dibandingkan dengan provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Kekayaan Daerah sebesar 27,51 pada tahun 2015 dengan tingkat pengungkapan hanya sebesar

0.37. Dengan demikian semakin besar Kekayaan Daerah yang didapat dari Penadapatan Asli Daerah (PAD) semakin mandiri daerah tersebut secara finansial dalam membiayai pemerintahannya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Rasio Kemandirian Keuangan Daerah pada provinsi DKI Jakarta yaitu sebesar 2,33 pada tahun 2013 dengan total pengungkapan sebesar 0.33, lebih kecil pengungkapannya dibandingkan dengan provinsi Nusa Tenggara Timur dengan Rasio Kemandirian Keuangan Daerah sebesar 0,36 pada tahun 2015 tingkat pengungkapannya hanya sebesar 0.37. Dengan demikian semakin tinggi Rasio Kemandirian Keuangan Daerah ini berarti semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan semakin tinggi pula tuntutan transparansi atas pengungkapan dan pelaporan keuangan.

Dan Temuan Audit pada provinsi DKI Jakarta memiliki 42 temuan audit pada tahun 2013 dengan pengungkapan sebesar 0.33, lebih kecil pengungkapannya dibandingkan dengan provinsi Nusa Tenggara Timur yang memiliki jumlah temuan audit 6 dengan tingkat pengungkapannya sebesar 0.37. Dengan demikian semakin kecil jumlah Temuan Audit maka Tingkat Pengungkapan LKPD semakin baik.

Tidak berfungsinya akuntansi secara maksimal dalam pemerintahan tersebut mengakibatkan pertanggungjawaban uang rakyat belum dapat dilakukan secara maksimal. Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai alat pertanggungjawaban pemerintah belum mampu memberikan informasi yang andal dan relevan kepada rakyat atas penerimaan dan penggunaan uang rakyat yang dipercayakan kepada pemerintah, sehingga rakyat pun tidak dapat menilai kinerja pemerintah secara tepat.

Terdapat berita yang menyatakan bahwa pemerintah daerah tidak menyajikan laporan keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku, seperti berita yang diperoleh dalam kuliah umum yang diselenggarakan di IAIN Sultan Maulana Hasanuddin, Serang Provinsi Banten pada tanggal 14 Maret 2016 dengan tema "Peran BPK dalam Pemeriksaan Keuangan Negara untuk Kesejahteraan Rakyat". Menurut ketua BPK Harry Azhar Azis berbicara kepada awak media massa mengenai pengelolaan keuangan di Provinsi Banten. Ia menuturkan bahwa pengelolaan keuangan Pemprov Banten selama dua tahun terakhir cukup buruk, hal ini yang menyebabkan Pemprov Banten mendapat dua kali opini *disclaimer* atas laporannya.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas LKPD Pemprov Banten Tahun Anggaran 2013 dan 2014 terungkap bahwa BPK memberikan opini disclaimer terhadap LKPD Provisni Banten Tahun Anggaran 2013, dengan permasalahan signifikan antara lain pertama, penatausahaan persediaan senilai Rp94,790 miliar pada lima Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kurang memadai. Kedua, asset tetap peralatan dan mesin berupa alat kesehatan pada Dinas Kesehatan tidak diyakini kewajarannya sebesar Rp193,233 miliar. Ketiga, terdapat situ-situ yang dikuasai pihak lain dengan diterbitkannya Sertifikat Guna Hak Milik (SGHM) atas nama pihak ketiga. Keempat, pembayaran atas pekerjaan pembangunan Jembatan Kedaung di Tangerang yang tidak sesuai ketentuan minimal sebesar Rp13,292 miliar.

Sementara, pada LKPD Tahun Anggaran 2014 permasalahan signifikan yang ditemukan, di antaranya, pertama, belanja perawatan kendaraan bermotor pada Biro Perlengkapan dan Aset Sekertariat daerah tidak didukung bukti pertanggungjawaban yang valid sebesar Rp3,1 miliar. Kedua, penganggaran hibah tahun 2014 sebesar Rp246,52 miliar dilakukan tanpa verifikasi terhadap proposal pemohon. Ketiga, hibah barang/jasa kepada masyarakat/pihak ketiga pada Dinas Pendidikan Banten sebesar Rp37,30 miliar tidak didukung Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) dan bertita acara serah terima. Keempat, pengeluaran bantuan sosial tidak terencana kepada individu dan/atau keluarga sebesar Rp9,76 miliar yang tidak didukung kelengkapan dokumen pengajuan. Kelima, sistem pengendalian internal atas pengelolaan kas umum daerah Provinsi Banten Tahun Anggaran 2014 tidak memadai. Keenam, terdapat *Outstanding* pada Bank Jabar (BJB) sebesar Rp3,68 miliar yang sudah dilakukan sebagai belanja tetapi belum dipindahbukukan dan masih ditampung dalam rekening titipan di BJB. Ketujuh, asset tetap pada neraca per 31 Desember 2014 sebesar Rp9.832,10 miliar di antaranya dapat masalah signifikan yang diduga terkait pidana korupsi. Dokumen tersebut masih menjadi alat bukti persidangan sehingga tidak memungkinkan BPK untuk melaksanakan prosedur pemeriksaan.

Atas dasar itu, beliau meminta BPK Perwakilan Provinsi Banten untuk memberikan pendampingan kepada pemerintah daerah agar pengelolaan keuangannya dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku. Menurut beliau, pengelolaan keuangan yang buruk menyebabkan berbagai persoalan, bisa dilihat dari tingginya angka kemiskinan, pengangguran, dan rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM). "jika pun pemda meraih opini WP, itu bukan berarti pengelolaannya anggarannya dapat menyejahterakan rakyat. Apalagi, kalau pengelolaannya

buruk, makin jauh saja dari tujuan itu”. Menurut Yusnadewi, masalah yang paling krusial dalam Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) Pemerintah Provinsi Banten terkait pengelolaan asset. Jika tidak segera dibenahi, Banten selamanya terancam disclaimer (*warta BPK Edisi 03-Vol.VI-Maret 2016*).

Dari fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa hal yang mempengaruhi pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan kurang baik akan mempengaruhi kekayaan daerah dan rasio kemandirian keuangan daerah. Keterhubungan antara fenomena diatas dan rasio kemandirian keuangan daerah yakni, tinggi dan rendahnya rasio ini akan menilai sejauh mana pemerintah daerah mampu mendanai seluruh kegiatan pemerintah daerah tanpa bergantung pada pemerintah pusat. Ketergantungan tersebut akan menilai pengelolaan keuangan pemerintah daerah, pengelolaan keuangan yang efisien tidak akan memiliki ketergantungan yang tinggi.

Kemudian, hubungan antara fenomena dengan kekayaan daerah yakni, tinggi dan rendahnya kekayaan daerah menandakan besarnya nilai pendapatan asli daerah. Pendapatan asli daerah yang tinggi menggambarkan pemerintah daerah memiliki kemungkinan pengelolaan keuangan yang efisien. Kinerja pemerintah yang baik dan partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor tingginya pendapatan asli daerah.

Banyaknya temuan audit menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah sangatlah tidak efisien, karena temuan audit yang ditemukan oleh BPK berpotensi merugikan pemerintah daerah.

Banyaknya Pengungkapan wajib yang diberikan setiap daerah maka tingkat kepatuhan pada hasil peraturan akan menilai LKPD, sudah membuat laporan keuangan yang sesuai dengan peraturan atau belum. Semakin buruk opini yang diberikan akan menandakan LKPD dibuat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Beberapa penelitian telah membuktikan pengaruh kekayaan daerah terhadap pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah, hasil penelitian Nurtari, dkk (2015) memiliki hubungan signifikan dengan tingkat pengungkapan LKPD, dimana semakin besar kekayaan pemerintah daerah akan meningkatkan pengungkapan laporan keuangan pada pemerintah daerah. Penelitian Laswad, *et al* (2005) memperoleh hasil bahwa kekayaan daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap pengungkapan laporan keuangan pemda, sedangkan hasil penelitian Robbins & Austin (1986), Khasanah & Rahardjo (2014) menunjukkan bahwa kekayaan daerah tidak memiliki pengaruh signifikan pengungkapan laporan keuangan daerah.

Beberapa penelitian telah menjelaskan hubungan rasio kemandirian keuangan daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Penelitian sebelumnya Suhardjanto & Lesmana (2010) dan Nurtari, dkk (2015) menyatakan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah memiliki hubungan signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah memiliki pengaruh terhadap semakin luasnya tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan. Sedangkan hasil penelitian Maulana & Handayani (2015) menyatakan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah tidak memiliki hubungan signifikan terhadap pengungkapan wajib LKPD hal ini sejalan dengan hasil penelitian Girsang & Yuyetta (2015). Hasil dari beberapa penelitian yang dilakukan sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten sehingga sangat menarik untuk dilakukan penelitian kembali.

Hasil penelitian Handayani (2010) menyatakan temuan audit memiliki hubungan signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah hal ini sejalan dengan penelitian Martani & Lestiani (2012). Berbeda dengan hasil penelitian Khasanah & Rahardjo (2014), Yusup (2014) dan Maulana & Handayani (2015) menemukan bahwa temuan audit tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan dari latar belakang, perbedaan hasil penelitian sebelumnya dan berbagai permasalahan yang terkait pengendalian intern yang mana telah disampaikan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menguji kembali Pengaruh Kekayaan Daerah, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah dan Temuan Audit Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

I.2 Perumusan Masalah

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

- a. Apakah Kekayaan Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD?
- b. Apakah Kemandirian Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD?
- c. Apakah Temuan Audit berpengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD?

I.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh Kekayaan Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD
- b. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh Kemandirian Keuangan Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD
- c. Untuk mengetahui secara empiris pengaruh Temuan Audit Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib LKPD

I.4 Manfaat Penelitian

Hasil 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, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, dan Temuan Audit 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.