

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negara berkembang di Asia saat ini menjalani reformasi sektor publik yang komprehensif. Sejarah politik baru ini telah mengubah arah sistem negara nasional. Indonesia secara keseluruhan dihampir seluruh aspek kehidupan (Lindsey & Dick 2002). Salah satu perubahan adalah "upaya untuk menciptakan pemerintahan yang baik yang bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme dan penciptaan sistem pemerintahan yang relatif lebih seimbang di antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif" (Gie 2003, 12). Reformasi birokrasi di Indonesia telah meningkatkan partisipasi masyarakat umum dari yang sebelumnya dibatasi oleh rezim masa lalu yang berkuasa (Rosser, 2009). Partisipasi yang berkembang ini mulai diterjemahkan ke dalam tuntutan rakyat terhadap pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi administrasi negara. Untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik, pemerintah terus melakukan upaya untuk merevisi bidang legislasi, lembaga, sistem, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia (Keban, 2000).

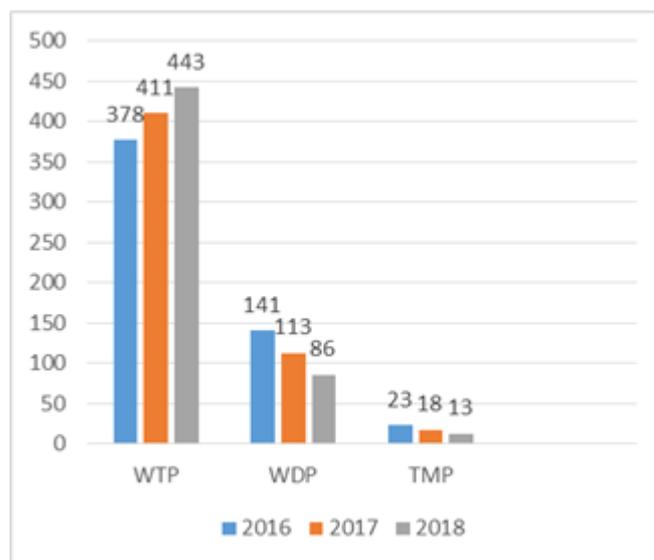
Menyusul desentralisasi pada tahun 1999, telah terjadi peningkatan jumlah kota dan kabupaten, berjumlah lebih dari 490, sementara jumlah provinsi tetap stabil di angka 33 pada tahun 2010. Masalah penting yang berkaitan dengan penelitian ini adalah bahwa Menteri Keuangan Indonesia mengakui bahwa kota-kota dan kabupaten di Indonesia memiliki tingkat kepatuhan yang rendah mengenai laporan keuangannya (Kompas, 2010) dan masalah UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang membutuhkan akuntabilitas yang lebih baik.

Selama tahun 2003-2004, pemerintah Indonesia mengubah peraturan keuangan negara dengan mengganti semua aturan lama. Pemerintah mengeluarkan paket tindakan pemerintah (UU) yang berfokus pada sektor keuangan. Tindakan pemerintah ini, yang disebut sebagai Undang-Undang (UU) di Indonesia terdiri dari: 1) Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 2) Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan 3) Undang-Undang

No 15 tahun tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Peraturan baru ini memainkan peran yang semakin menonjol dalam mendukung kebijakan pemerintah tentang desentralisasi sesuai dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 (Suhardjanto, Sulistyorini & Hartoko, 2009)

Pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan peraturan baru No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dan Sistem Informasi Keuangan. Peraturan baru mensyaratkan bahwa setiap lembaga pemerintah, termasuk otoritas pemerintah daerah, diharuskan untuk menyiapkan laporan keuangan mereka menggunakan akuntansi akrual. Pemerintah berencana untuk mulai menerapkan peraturan baru (PP No. 71 tahun 2010) secara bertahap pada tahun 2012 untuk sepenuhnya memenuhi selambat-lambatnya pada tahun 2015 (Komite Standar Akuntansi Pemerintahan 2011). Peluncuran bertahap mengakui bahwa Indonesia masih memiliki sumber daya manusia (SDM) yang terbatas yang ahli dalam akuntansi pemerintah.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) pada tahun 2019 berpendapat bahwa laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia belum memenuhi harapan (Badan Pemeriksaan Keuangan 2019). Mereka menyatakan banyak pemerintah daerah Indonesia belum sepenuhnya menyiapkan laporan keuangan sesuai dengan standar dan peraturan. Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga audit tertinggi (tertinggi) di negeri ini, yang bertanggung jawab untuk mengaudit keuangan negara, termasuk pelaksanaan anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Singkatnya, mereka bertanggung jawab atas seluruh kekayaan Negara (Artjan, 2011). Badan Pemeriksaan Keuangan telah menerbitkan serangkaian laporan yang menyoroti masalah kepatuhan di pemerintah daerah Indonesia (lihat Badan Pemeriksa Keuangan 2019) yang menyoroti kebutuhan yang jelas untuk meneliti kepatuhan pemerintah daerah tahun 2019 disajikan dalam sebuah grafik dibawah ini:



Sumber: IHPS I Tahun 2019.

Gambar 1. Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah 2016, 2017 dan 2018.

Pada gambar 1. diatas menjelaskan bahwa Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I tahun 2019 yaitu 542 LKPD telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yaitu sekitar (100%). Sehingga 443 LKPD diberikan opini wajar tanpa pengecualian (WTP) yaitu sekitar (82%), 86 LKPD diberikan opini wajar dengan pengecualian (WDP) yaitu sekitar (16%) serta 13 LKPD diberikan opini tidak memberikan pendapat yaitu sekitar (2%). Berdasarkan penetapan RPJMN 2015-2019 dalam penguatan tata kelola pemerintahan daerah sesuai dengan pencapaian opini WTP yang telah melampaui target kinerja keuangan daerah. Berdasarkan IHPS I tahun 2019, terdapat adanya suatu permasalahan mengenai tingkat kepatuhan pemerintahan daerah terkait tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Terdapat akun-akun dalam suatu laporan keuangan yang disajikan tidak sesuai dengan SAP serta tidak didukung dengan bukti yang valid yaitu sebanyak 99 LKPD tahun 2018 yaitu antara lain aset lancar (19%) pada 48 pemda, aset tetap (31%) pada 78 pemda, aset lainnya (9%) pada 24 pemda, pendapatan (3%) pada 7 pemda, belanja operasi (14%) pada 34 pemda, belanja modal (14%) pada 34 pemda, akun lainnya (10%) pada 26 pemda. Selain itu, hasil pemeriksaan BPK mengungkapkan bahwa yang tercantum 12.117 dengan temuan 7.398 sehingga adanya 2 masalah yaitu (1) permasalahan sistem pengendalian internal (SPI)

sebesar 5.858 yang terdiri dari kelemahan struktur pengendalian intern sebanyak 1.279, 1.826 kelemahan sistem pengendalian, 2. 753 pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja. Selanjutnya (2) masalah terkait 6.259 ketidakpatuhan mengenai Rp.2,19 triliun ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu terdiri permasalahan kerugian sebanyak 2.642, penyimpangan administrasi sebanyak 2.258, permasalahan potensi kerugian sebanyak 426, dan permasalahan kekurangan penerimaan sebanyak 933.

Akuntansi sektor publik adalah implementasi tata kelola negara yang baik, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di tingkat pemerintah daerah. Masyarakat sebagai pihak yang memberikan kepercayaan kepada pemerintah sebagai manajer keuangan publik memiliki hak untuk menerima informasi mengenai keuangan pemerintah yang pada gilirannya dapat memungkinkan mereka untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah (Mardiasmo, 2002). Informasi yang disediakan dalam laporan keuangan harus dilengkapi dengan pengungkapan yang tepat sehingga dapat dimengerti dan tidak mengarah pada salah tafsir. Pengungkapan bertujuan untuk memberikan informasi yang dianggap penting dalam mencapai tujuan pelaporan keuangan (Suwardjono, 2005). Ronen (2003) berpendapat bahwa informasi yang diungkapkan dalam laporan keuangan harus disesuaikan dengan kepentingan pengguna. Valetta (2005) juga menyatakan bahwa informasi yang lebih transparan dapat meningkatkan keberhasilan manajemen dalam mengelola organisasi secara berkelanjutan.

Healy dan Palepu (2001, 406) mendefinisikan pengungkapan "sebagai komunikasi informasi ekonomi, baik finansial atau non finansial, kuantitatif atau sebaliknya, mengenai posisi dan kinerja keuangan perusahaan". Sedangkan Sloan (2001) membatasi pengungkapan hanya pada pemahaman tentang hal-hal yang berkaitan dengan pelaporan keuangan.

Tingkat pengungkapan juga mendapatkan dukungan atas beberapa penelitian International antara lain yaitu penelitian Wallance dan Naser (1995) 73% dengan 142 item di Hongkong; Owusu-Ansah (1998) 75% dengan 214 item di Zimbabwe; Glaum dan Street (2003) 84% dengan 153 item di Jerman; Ali, Ahmed dan Henry (2004) 80% dengan 131 item di India; Hasan, Karim dan Quayes (2008) 85% dengan 57 item di Bangladesh menemukan bahwa skor rata-

rata dari praktik pengungkapan wajib lebih rendah daripada beberapa penelitian sebelumnya lainnya di berbagai organisasi bisnis.

Tingkat pengungkapan laporan keuangan lokal bervariasi. Secara umum, pengungkapan laporan keuangan lokal di Indonesia masih sedikit (Hendriyani & Tahar 2015; Suhardjanto & Yulianingtyas 2011; Martani & Lestiani, 2012; Suhardjanto & Lesmana, 2010). Menurut Hendriyani et al. (2015) rata-rata tingkat pengungkapan tahun 2012-2014 41,7663%, Suhardjanto et al. (2011) rata-ratanya 30,85%, Martani et al. (2012) rata-ratanya 35,45% dan Suhardjanto et al. (2010) nilai rata-ratanya 22%.

Parlemen lokal memiliki jumlah anggota parlemen yang bervariasi, tergantung pada ukuran dan pengaruh pemerintahan daerah. Dinyatakan dalam UU Indonesia nomor 10 Tahun 2008, seorang anggota parlemen lokal adalah mediator politik rakyat di dalam pemerintah daerah. Semakin banyak anggota parlemen lokal, berarti semakin banyak perwakilan masyarakat lokal yang akan menjalankan fungsi legislatif untuk mempengaruhi eksekutif pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya (Sotiropoulos 2008). Sebagai lembaga perwakilan, parlemen lokal adalah kekuatan penyeimbang untuk mengontrol kinerja eksekutif pemerintah daerah (UU No. 27 tahun 2009). Sebagai perwakilan warga negara terpilih dalam pemerintahan lokal, peran mereka di parlemen lokal memiliki 3 fungsi terkait yaitu legislatif, anggaran serta pengawasan (Santoso, 2011). Beberapa penelitian menggunakan ukuran parlemen lokal sebagai ukuran pemerintah daerah (Gilligan & Matsusaka 2001; Laswad, Fisher & Oyelere 2005; Hix, Noury & Roland 2005; Suhardjanto et al. 2011; Arifin et al. 2014). Sejalan dengan isomorfisme paksaan dari teori institusional, anggota parlemen lokal dianggap memiliki kekuatan untuk menekan eksekutif pemerintah daerah agar selaras dengan aspirasi masyarakat. Penelitian dari Nor, Hudaya dan Novriyandana, (2019); Elim, Elianus, Tomasowa dan Ndaparoka (2019) merekomendasikan penelitian lebih lanjut dapat dieksplorasi dengan menambahkan dan menyelidiki variabel seperti jumlah pemerintah daerah.

Hilmi dan Martani, (2012) mengungkapkan bahwa semakin besar tingkat aktivitas pemerintah daerah, maka semakin besar persyaratan pengungkapan keuangan untuk membantu pengguna dalam memahami laporan keuangan.

Anggaran daerah adalah sumber pendanaan dari semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat dan pengembangan pemerintah (Kelly & Rivenbark 2010). Beberapa penelitian (Patrick, 2007; Friedman, 2013) berpendapat bahwa anggaran belanja pemerintah daerah yang lebih tinggi mendukung warga negara untuk mendapatkan informasi yang lebih baik tentang kegiatan pemerintah daerah. Ini kemudian dapat menyebabkan peningkatan permintaan warga untuk pengungkapan penuh dalam laporan keuangan.

Selanjutnya faktor lain adalah java/non java. Jakarta adalah ibu kota indonesia. Lokasi ibukota mempengaruhi daerah sekitarnya untuk mengupayakan fasilitas yang lebih baik. Fasilitas di setiap pemerintah daerah yang berlokasi di Jawa umumnya lebih baik daripada di non-Jawa dengan pemerintah Indonesia, melalui kemkominfo mengakui adanya kesenjangan dalam hal pembangunan dan pengembangan telekomunikasi dan fasilitas lainnya di pulau-pulau antara Jawa dan non-Jawa (Tadda, 2010). Menurut Arifin, (2014) penelitian ini menghasilkan bukti bahwa pemerintah daerah yang berlokasi di yurisdiksi berbasis Jawa memiliki praktik pengungkapan wajib yang lebih tinggi daripada non-Jawa, ini menyiratkan bahwa fasilitas dan infrastruktur telekomunikasi, pendidikan, dan fasilitas lain yang lebih lengkap yang terletak di pulau Jawa yang lebih besar dan makmur dapat secara positif memengaruhi tingkat praktik pengungkapan wajib di beberapa periode mendatang.

Beberapa penelitian mengenai *presence of an assistance and training programme* sebelumnya telah mengungkapkan bahwa sistem akuntansi keuangan mendorong transparansi keuangan organisasi termasuk pengungkapan wajib seperti yang disyaratkan oleh regulator (Bushman & Smith 2000; Arfianti & Kawedar 2011). Selain itu, Ball (2001: Lambert, Leuz, dan Verrechia (2007): Ratifah dan Ridwan (2011) menyimpulkan bahwa kualitas sistem akuntansi keuangan secara positif mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan dan tingkat pengungkapan wajib. Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 tahun 2000 dan No. 108 tahun 2000 juga mewajibkan pemerintah daerah untuk bertanggung jawab atas manajemen keuangan mereka dalam bentuk laporan pertanggungjawaban berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi keuangan. Untuk mendukung program ini,

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) 33 memberikan bantuan dan program pelatihan yang berkaitan dengan penerapan sistem akuntansi keuangan pemerintah daerah (Sistem Akuntansi Keuangan Daerah = SAKD). Kegiatan-kegiatan ini meliputi penyusunan kebijakan akuntansi, persiapan sistem dan prosedur akuntansi, dan penyusunan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi (Badan Pemeriksa Keuangan, 2011).

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada literature tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan dalam sektor akuntansi dan publik. Penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari Arifin, (2014) dimana penelitian tersebut menyarankan kepada peneliti bahwa untuk penelitian selanjutnya dapat dieksplorasi dengan menambahkan dan menyelidiki variabel seperti jumlah pemerintah daerah.

## 1.2 Perumusan Masalah

berdasarkan uraian diatas, untuk mengetahui suatu permasalahan tentang tingkat pengungkapan wajib pemerintah daerah atas hubungannya dengan *number of local parliamentarians, local government budget expenditure, java/non-java jurisdiction, presence of an assistance and training programme*. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah *number of local parliamentarians* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?
- b. Apakah *local government budget expenditure* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?
- c. Apakah *java/non-java jurisdiction* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?
- d. Apakah *presence of an assistance and training programme* berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak antara lain sebagai berikut:

- a. Untuk menginvestigasi apakah terdapat pengaruh *number of local parliamentarians* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- b. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *local government budget expenditure* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- c. Untuk menginvestigasi apakah terdapat pengaruh *java/non-java jurisdiction* terhadap pengungkapan laporan keuangan.
- d. Untuk menginvestigasi apakah terdapat pengaruh *presence of an assistance and training programme* terhadap pengungkapan laporan keuangan.

### 1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak antara lain sebagai berikut:

- a. Aspek teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk pengembangan ilmu pengetahuan tentang pengungkapan laporan keuangan, dimana terdapat perbedaan indikator dalam penelitian terdahulu untuk mengukur *number of local parliamentarians*, seperti penelitian Laswad et al. (2005), Suhardjanto et a. (2011), dan Arifin, Porter dan Tower (2014). Penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari penelitian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat mengaplikasikan teori yang sudah diperoleh khususnya mengenai pengaruh *number of local parliamentarians, local government budget expenditure, java/non-java jurisdiction, presence of an assistance and training programme* terhadap pengungkapan laporan keuangan.

- b. Aspek Praktis

- 1) Manfaat Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan serta dapat mengimplementasi kebijakan pemerintah khususnya Standar

Akuntansi Pemerintah (SAP), dan dapat meningkatkan pengungkapan laporan keuangan secara penuh, cukup dan wajar serta mampu memberikan informasi terkait yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan.

## 2) Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah dalam menerapkan akuntansi pemerintah berdasarkan sistem akuntansi akrual dan dengan memberikan bukti empiris terkait dengan berapa banyak informasi yang harus diungkapkan sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah.

## 3) Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat dijadikan sebagai referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan studi pengungkapan terutama penelitian pengungkapan laporan keuangan pemerintah.