

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar belakang

Keadaan ekonomi yang genting di tahun 1998 menjadi titik balik penting bagi perkembangan tata kelola perusahaan di Indonesia baik bagi perusahaan swasta maupun sektor publik. Pada sektor publik, ditandai dengan penerapan otonomi daerah serta desentralisasi fiskal diterapkan sekitar tahun 2001, yang diharapkan mendorong pemerintah untuk tidak semakin bergantung pada sumber dana oleh pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam membangun kesejahteraan daerah masing-masing serta mendorong keterbukaan dan pertanggungjawaban dari sisi pengelolaan keuangan daerah dan secara berkelanjutan melakukan berbagai upaya dalam peningkatan keterbukaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dengan menyusun berbagai peraturan, kebijakan, undang-undangan, lembaga, serta mendorong kualitas sumber daya manusia. Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengharuskan Kepala Daerah untuk membuat dan menginformasikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan minimal terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) (Setyowati, 2016).

Penyusunan laporan keuangan merupakan kewajiban bagi pemerintah daerah berdasarkan SAP yang berlaku. Dalam SAP tersebut, berisi aturan akuntansi yang dijadikan acuan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan di pemerintahan. Karena itu SAP dapat dikatakan memiliki dasar hukum yang kuat dalam usaha untuk peningkatan penyusunan pelaporan keuangan di pemerintahan Indonesia (Langelo, 2015). Peraturan ini menjelaskan bahwa SAP sangat penting dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hal ini sangat dibutuhkan untuk merancang pengelolaan keuangan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan terlaksana secara

Alif Suci Miranti, 2020

PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

bertanggungjawab sehingga diperlukan informasi keuangan untuk mengakomodasi kebutuhan tersebut yaitu dengan standar penyajian laporan keuangan (Setiawan & Gayatri, 2017). Laporan keuangan juga merupakan salah satu mekanisme akuntabilitas yang diperlukan sebagai salah satu media untuk memverifikasi bahwa pemerintah telah memenuhi tanggungjawabnya (Ríos, Benito & Bastida, 2013).

Laporan keuangan menjadi media yang krusial bagi masyarakat untuk menilai kinerja pemerintah dan sebagai bentuk keterbukaan. Standar penyajian laporan keuangan pemerintah diatur dalam peraturan yang telah disebutkan, meliputi SAP Berbasis Akruwal dan SAP Berbasis Kas Menuju Akruwal. Penerapan SAP Berbasis Kas Menuju Akruwal dapat dilaksanakan dalam waktu 4 (empat) tahun setelah terbit peraturan. SAP berbasis akruwal ini merupakan perkembangan akuntansi yang telah ditunggu sejak lama. SAP termasuk salah satu faktor yang cukup vital dalam memperbaiki tata kelola penyusunan serta pelaporan keuangan pemerintah (Heriningsih, 2013)

PP Nomor 71 tahun 2010 yaitu dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan Paragraf 24 menyatakan bahwa laporan keuangan disusun untuk memberikan informasi yang relevan kepada publik mengenai posisi keuangan dan keseluruhan aktivitas ekonomi entitas pelaporan dalam satu periode akuntansi. Dalam Pernyataan SAP Nomor 1 Paragraf 24 juga menyatakan bahwa entitas harus melaporkan informasi mengenai kepatuhan terhadap anggaran. Selanjutnya berbagai pernyataan dalam SAP yang mengarisbawahi sangat krusialnya pengungkapan informasi keuangan, untuk menghindari kekeliruan maupun kesalahan dalam memahami laporan keuangan. Sehingga terwujudnya informasi yang tersaji secara memadai tentunya dapat bermanfaat bagi pengguna laporan dalam memahami laporan keuangan dan menjadikannya sebagai dasar dalam mengambil keputusan.

Ketersajian informasi pada laporan keuangan salah satu tujuannya ialah untuk keterbukaan informasi keuangan kepada publik. Konsep *governance* menyatakan bahwa keterbukaan terdiri atas aspek pengungkapan yang terpenuhi

Alif Suci Miranti, 2020

**PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH
FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

secara memadai, tersedianya informasi yang cukup, para pemangku kepentingan dapat dengan mudah mengaksesnya, serta menjadi aspek yang cukup penting dalam laporan keuangan. Karenanya, pemerintahan di daerah diharuskan melakukan pengungkapan seluruh informasi yang diperlukan pengguna laporan keuangan sebagai wujud keterbukaan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan kepada masyarakat. Agar pengungkapan informasi dapat dipahami dan para pengguna tidak keliru dalam menginterpretasikannya, maka dari itu laporan keuangan disusun harus dengan diikuti pengungkapan yang cukup (Hendriyani & Tahar, 2015)

Laporan keuangan yang tidak menyajikan informasi yang cukup dapat memberikan interpretasi yang menyesatkan bagi pengguna laporan keuangan (Laupe, Saleh, Ridwan & Mattulada, 2018). Laporan keuangan Garuda Indonesia pada tahun 2019 mencatatkan laba sebesar 11 miliar yang diperoleh atas perjanjian kerjasama dengan sebuah perusahaan penyedia teknologi sementara pendapatan tersebut belum dapat direalisasi pada periode laporan keuangan bersangkutan. Efek dari pencatatan yang tidak sesuai dengan SAP tersebut dapat mempengaruhi *stakeholders* yang menggunakan laporan keuangan tersebut untuk mengambil keputusan. Ketersajian informasi yang cukup juga termasuk salah satu kriteria BPK dalam memberikan opini audit. Kasus kabupaten Jeneponto, misalnya. Pada tahun 2016 mendapatkan opini disclaimer dari BPK. Dalam penelitian Majid (2019), opini tersebut diperoleh karena kurangnya informasi yang cukup tersedia dalam laporan keuangan serta pembatasan ruang lingkup auditor dalam melakukan pemeriksaan.

Permasalahan lainnya terkait dengan penyajian laporan keuangan terkait dengan kaidah yang tidak memenuhi SAP juga terjadi di Sulawesi Tengah. Sebanyak 9 daerah memiliki masalah dalam menyusun laporan keuangan. Permasalahan tersebut yaitu dikarenakan adanya kelemahan pada aspek pengendalian internal berkaitan dengan pengelolaan aset tetap, kas, persediaan dan belanja modal fisik serta aspek kurangnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Salah satu tujuan penyelenggaraan Sistem Pengendalian

Alif Suci Miranti, 2020

PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

Intern Pemerintah (SPIP) sesuai dengan PP Nomor 60 Tahun 2008 yaitu keandalan laporan keuangan. Sehingga laporan keuangan pemerintah yang disusun dengan mengabaikan pengendalian intern terhadap aset-aset yang kondisinya tercermin dalam laporan keuangan akan imbasnya dapat mengurangi kualitas informasi. Pentingnya informasi yang memadai dalam laporan keuangan ditunjukkan oleh beberapa penelitian. Jiao (2011), Liu, Hsu dan Li (2014), Chairina dan Hardi (2019) membuktikan dalam penelitian mereka bahwa pengungkapan informasi yang lebih tinggi, selain menurunkan asimetri informasi, juga mendorong kinerja organisasi.

Beberapa penelitian tentang manfaat pengungkapan telah dilakukan oleh berbagai penelitian di sektor privat. Francis, Nanda dan Olsson (2008) mengungkapkan bahwa pengungkapan informasi yang baik dapat meningkatkan kualitas laba dan mengurangi biaya modal, meningkatkan nilai perusahaan (Plumlee, Brown, Hayes, & Marshall, 2015), serta meningkatkan harga saham (Villiers & Marques, 2015). Hal ini menunjukkan bahwa pengungkapan informasi yang baik adalah salah satu mekanisme terpenting untuk meningkatkan tata kelola perusahaan yang mengarah pada kinerja organisasi yang baik.

Di sektor publik, penelitian Modugu, Eragbhe dan Izedonmi (2012) melibatkan 600 wajib pajak di Nigeria tentang hubungan kepatuhan pajak dengan akuntabilitas, membuktikan bahwa akuntabilitas pemerintah menjadi salah satu pertimbangan bagi masyarakat untuk memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak. Hal ini didorong oleh adanya kontrak sosial antara negara dengan masyarakat bahwa masyarakat sebagai prinsipal telah mendelegasikan wewenang kepada agen yaitu negara dan negara harus melaksanakan pertanggungjawaban. Chen, Pan, Wang, dan Shen (2016) dalam penelitiannya di China menemukan bahwa akuntabilitas pemerintah menurunkan biaya utang. Pengungkapan informasi keuangan pemerintah dapat membantu masyarakat untuk memahami bagaimana sumber daya digunakan, sehingga mengurangi distribusi asimetri informasi, dan meningkatkan dukungan sosial (Zhang & Zhang, 2012).

Alif Suci Miranti, 2020

PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

Pengungkapan informasi keuangan pemerintah meningkatkan kredibilitas, yang kemudian mengurangi jumlah pendapatan pembiayaan yang disyaratkan investor sehingga biaya utang pemerintah akan lebih rendah (Chen *et al*, 2016).

Berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya, terdapat tren peningkatan pengungkapan rata-rata di pemerintahan di Indonesia. Martani dan Lestari (2010) dan Handayani (2010) menemukan rata-rata pengungkapan untuk tahun 2006 sebesar 35,45%. Setyaningrum (2012) memperoleh rata-rata 52,09%. Arifin (2014) dalam penelitiannya menemukan rata-rata pengungkapan sebesar 69,60%. Hendriyani (2015) menemukan bahwa rata-rata pengungkapan laporan keuangan daerah dari 30 provinsi di Indonesia di 2012 hingga 2014 sebesar 41,7%. Setyowati (2016) melakukan penelitian di 314 pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2014 memperoleh rata-rata skor pengungkapan yang lebih tinggi sebesar 64%. Arifin (2018) meneliti pengungkapan di 33 provinsi di Indonesia menemukan rata-rata sebesar 64,6% dan Laupe *et al* (2018) memperoleh rata-rata pengungkapan sebesar 72%. Tampak dari berbagai hasil penelitian yang telah disebutkan membuktikan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya mengikuti kaidah penyajian laporan keuangan sesuai SAP. Namun, terjadi peningkatan LKPD yang memperoleh Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Sebanyak 443 LKPD tahun 2018 atau sekitar 82%, naik dari 58% di tahun 2015, memperoleh WTP dari BPK (BPK, 2019).

Berbagai penelitian tentang faktor pendorong tingkat pengungkapan sudah dilakukan oleh banyak penelitian. Arifin (2018) menemukan bahwa indeks pembangunan manusia memiliki pengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan. Pengguna laporan keuangan seperti yang disebutkan dalam SAP, yaitu salah satunya masyarakat. Laupe *et al* (2018) berpendapat semakin tinggi tingkat pendidikan-yang menjadi salah satu pengukur IPM-suatu masyarakat, semakin besar kebutuhan akan informasi dan kesadaran terhadap hak-haknya sebagai prinsipal. Ríos *et al* (2013) menemukan bahwa tingkat pendidikan memiliki kaitan yang positif terhadap pengungkapan. Di sisi lain, Marimuthu, Arokiasamy dan Ismail (2009) melakukan penelitian tentang hubungan antara sumber daya

Alif Suci Miranti, 2020

**PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH
FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL**

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

manusia terhadap kinerja perusahaan secara keseluruhan, yang dilihat dari sisi keuangan dan non-keuangan. Penelitian menghasilkan temuan bahwa sumber daya manusia memiliki keterkaitan dengan ekonomi dan kinerja perusahaan. Sementara itu, Tessema (2015) dalam penelitiannya juga menemukan bahwa sumber daya manusia mempengaruhi kinerja organisasi. Kinerja ekonomi umumnya dinyatakan dalam bentuk laporan keuangan (Arifin, 2018). Hal ini dapat dikarenakan bahwa daya saing dan kinerja organisasi bergantung pada sumber daya manusia yang dimiliki (Chadwick & Dabu, 2009). Penelitian Araujo dan Tejedo-Romero (2016) yang berfokus pada faktor yang bersifat politis yang mempengaruhi level pengungkapan informasi di pemerintahan Spanyol merekomendasikan untuk meneliti tentang pengaruh masyarakat terhadap pengungkapan informasi di pemerintahan khususnya di daerah.

Selanjutnya salah satu faktor yang mendorong tingkat pengungkapan yaitu kewajiban. Di dalam SAP menyatakan bahwa pengguna laporan keuangan pemerintah termasuk pihak-pihak yang menyumbang, berinvestasi, atau memberikan pinjaman. Semakin tinggi kewajiban, semakin besar tuntutan terhadap akuntabilitas yang menekan pemerintah daerah untuk mendorong peningkatan informasi yang harus disajikan. Ríos *et al* (2013) berpendapat bahwa ketika kewajiban meningkat, politisi cenderung mengungkapkan informasi yang lebih banyak melalui beragam metode untuk meyakinkan kreditor bahwa pemerintah telah mampu memenuhi tanggungjawabnya, salah satunya internet. Penelitian Laswad, Fisher dan Oyelere (2005) membuktikan bahwa kewajiban pemerintah daerah memiliki kaitan terhadap pengungkapan informasi.

Undang-Undang (UU) Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjelaskan bahwa pendapatan asli daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Aswar (2019) menemukan bahwa pendapatan daerah yang semakin besar mendorongnya pencapaian kinerja keuangan pemerintah daerah yang lebih baik. Wallace, Nasser, dan Mora (1994) berpendapat bahwa organisasi yang memiliki kinerja yang baik

Alif Suci Miranti, 2020

PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

cenderung mengungkapkan lebih tinggi informasi. Namun penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2018) menemukan bahwa pendapatan asli daerah tidak berkaitan dengan pengungkapan. Sementara Guillamón, Bastida dan Benito (2011) dalam penelitian di Spanyol menemukan bahwa pemerintah daerah dengan pendapatan pajak dan transfer yang tinggi mengungkapkan informasi keuangan yang lebih luas. Diperlukan telisik lebih lanjut mengenai dampak pendapatan asli daerah terhadap pengungkapan dalam LKPD.

Selanjutnya, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang dialokasikan pada pemerintah daerah untuk menyamakan kapasitas fiskal antar daerah. Dana alokasi yang diterima pemerintah daerah yang tinggi menunjukkan tingkat dependensi terhadap pemerintah pusat juga tinggi. Tingkat dependensi yang tinggi terhadap sumber dana pemerintah pusat maka daerah cenderung merasakan tekanan yang lebih besar untuk menyediakan lebih banyak informasi (Hendriyani, 2015). Penelitian Martani dan Lestari (2010) menemukan bahwa tidak terdapat pengaruh antara tingkat ketergantungan pemerintah daerah dengan tingkat pengungkapan laporan keuangannya. Sejalan dengan penelitian tersebut, Hendriyani (2015) menemukan bahwa dependensi terhadap pemerintahan pusat memiliki korelasi negatif namun tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan pada pemerintah provinsi.

Selanjutnya, faktor pendorong lainnya adalah ukuran legislator. Cheng (1992) dalam penelitiannya berpendapat bahwa legislator memiliki kekuatan dalam hal pengawasan terhadap birokrasi pemerintah, pengesahan regulasi daerah dan pengawasan kepala daerah. Kekuatan legislatif dianggap memiliki keterkaitan dengan pemantauan yang dapat meningkatkan pengungkapan keuangan. Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011) dan Laupe *et al* (2018) membuktikan bahwa terdapat kaitan antara jumlah legislator dengan pengungkapan di dalam laporan keuangan.

Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada literatur yang terkait dengan faktor pendorong pengungkapan di pemerintahan. Penelitian ini mengembangkan

Alif Suci Miranti, 2020

PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PADA PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA: TELAAH FAKTOR-FAKTOR POTENSIAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

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

penelitian oleh Arifin (2018) dimana peneliti menambahkan variabel independen yaitu ukuran legislator.

Berdasarkan penjelasan yang telah peneliti sebutkan dan mengingat pentingnya pengungkapan dalam laporan keuangan yang penuh, maka sangat menumbuhkan minat peneliti untuk melakukan analisa pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang peneliti disampaikan di atas, diketahui rumusan masalah sebagai berikut:

- a) Apakah indeks pembangunan manusia memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
- b) Apakah kewajiban memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
- c) Apakah pendapatan asli daerah memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
- d) Apakah memiliki dana alokasi umum pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
- e) Apakah ukuran legislator memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disampaikan, penelitian ini bertujuan untuk :

- a) Mengetahui pengaruh indeks pembangunan manusia terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan
- b) Mengetahui pengaruh kewajiban terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan

- c) Mengetahui pengaruh pendapatan asli terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan
- d) Mengetahui pengaruh dana alokasi umum daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan
- e) Mengetahui pengaruh ukuran legislator terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dimana penelitian ini mengembangkan penelitian oleh Arifin (2018) dengan pengembangan yaitu menambahkan variabel ukuran legislator sebagai variabel independen serta diharapkan dapat mengaplikasikan teori yang diperoleh khususnya mengenai faktor-faktor yang meningkatkan pengungkapan laporan keuangan.

I.4.2 Aspek Praktis

- a) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki dan mendorong tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah untuk menjadi lebih baik.

- b) Bagi Masyarakat

Sebagai wadah untuk menambah pengetahuan serta informasi untuk mendorong pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelaporan sehubungan dengan permasalahan mengenai tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah.