

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sektor Publik mempunyai peran penting khususnya dalam hal pemerintah pusat maupun pemerintah daerah guna meningkatkan pelayanan dan memenuhi kebutuhan publik. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib menyajikan dan menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) untuk mewujudkan tata kelola yang baik (*Good Governance*), meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah. Sektor publik juga sebagai entitas publik yang bertujuan nonprofit karena melayani kebutuhan masyarakat untuk tujuan nonkomersial (Permadi, 2017).

Sejak penetapan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Indonesia telah memasuki era desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah daerah harus bertanggung jawab mengurus sebagian urusan pemerintah pusat. Dengan adanya dasar UU tersebut, dapat dijadikan dasar oleh pemerintah daerah bahwa pengelolaan sumber daya yang dimiliki dan pelaksanaan tata kelola harus dilakukan secara baik dan benar. Pemerintah daerah juga diwajibkan untuk mengungkapkan laporan keuangannya secara akuntabilitas dan transparan sebagai wujud tanggung jawab pemerintah daerah yang bersih dan transparan terhadap masyarakat.

Menurut Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 71 Tahun 2010 tujuan pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah menyajikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dan menunjukkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat. Adanya pengungkapan laporan keuangan dapat meminimalisir kesalahan *stakeholders* dalam memahami laporan. Dengan demikian, tujuan laporan keuangan tidak hanya pemenuhan kewajiban pemerintah daerah atas penetapan peraturan undang-undang, tetapi juga memudahkan pengguna laporan keuangan dalam pengambilan keputusan.

Penyediaan informasi yang transparan dapat mewujudkan pemberian informasi pemerintah daerah yang terbuka kepada masyarakat dan *stakeholders*. Kebijakan *governance* memberikan penjelasan bahwa transparansi laporan keuangan pemerintah daerah memuat unsur penyediaan dan pengungkapan informasi yang memadai dan mudah didapatkan oleh pengguna laporan keuangan (Putri & Arza, 2019). Pengungkapan dan penyediaan informasi menjadi hal yang sangat penting dalam laporan keuangan. Oleh karena itu, pemerintah daerah wajib mengungkapkan informasi dalam laporan keuangan sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas keuangan publik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa pemerintah diwajibkan membuat laporan keuangan sendiri dengan memperhatikan aspek yang tepat dan benar. Sesuai dengan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 dan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 maka

selambat-lambatnya mulai tahun 2015 pemerintah daerah wajib menggunakan basis akrual. Sebelumnya, Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2005 pemerintah menggunakan basis kas menuju akrual yang berlaku sampai dengan tahun 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, komponen laporan keuangan pemerintah daerah yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (LPSAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan bahwa entitas pelaporan harus memenuhi kriteria kualitas laporan keuangan yaitu relevan, dapat diandalkan, dapat dibandingkan dengan tahun sebelumnya, dan mudah dipahami. Dengan adanya kesesuaian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), maka peluang kekeliruan dan kesalahsajian sangat kecil. Dengan begitu, kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia mempunyai kekuatan hukum yang tinggi dan memudahkan *stakeholder* untuk dapat memahami isi laporan keuangan dalam pengambilan keputusannya.

Hasil laporan keuangan yang telah disusun oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, untuk selanjutnya diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), baru kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun

kepada publik. Laporan keuangan merupakan suatu bentuk mekanisme pertanggungjawaban sekaligus untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal maka laporan keuangan harus dilampiri dengan pengungkapan. Pengungkapan dalam laporan keuangan terbagi menjadi dua, yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*Voluntary Disclosure*). Pengungkapan minimum yang disyaratkan oleh standar akuntansi yang berlaku ialah pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) Permadi (2017) dalam Martani (2011).

Penelitian ini dilakukan untuk evaluasi terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah agar mengetahui kesalahan yang terjadi sehingga terciptanya upaya perbaikan laporan keuangan. Penelitian ini juga berguna bagi pengguna laporan keuangan yang membutuhkan informasi sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas dalam penilaian dan evaluasi atas pengungkapan wajib terhadap laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian terdahulu yang dilakukan pada Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia memiliki hasil penelitian yang kontradiktif dan masih belum konsisten dalam pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Perbedaan hasil variabel tersebut dikarenakan keterbatasan data dalam penelitian kuantitatif dan menggunakan variabel independen yang berbeda di setiap daerah. Penelitian terdahulu sebagian belum mengungkapkan laporan keuangan secara keseluruhan. Penelitian yang dilakukan oleh Anggara &

Cheisviyanny (2020) menunjukkan hasil sebesar 6,1% dan penelitian yang dilakukan oleh Permadi (2017) menunjukkan hasil sebesar 3,2%.

Tingkat Ketergantungan Pemerintah Daerah memiliki keterkaitan dengan laporan keuangan pemerintah daerah. Besarnya tingkat ketergantungan diukur dengan dana perimbangan dibagi total pendapatan. Dana perimbangan yang berasal dari transfer pemerintah pusat berguna untuk membiayai operasi pemerintah daerah. Tingkat ketergantungan merupakan bagian dari pendapatan yang berasal dari lingkungan eksternal dan besarnya ketergantungan pemerintah daerah dari transfer pemerintah pusat (Girsang, 2015). Hasil penelitian yang dilakukan oleh Kogoya, dkk (2019) menunjukkan bahwa Tingkat Ketergantungan berpengaruh positif dan tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan Heriningsih (2013), Hendriyani & Tahar (2015) menunjukkan bahwa Tingkat Ketergantungan berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan hasil penerimaan daerah yang diperoleh dari berbagai sumber daya untuk menggerakkan roda perekonomian dan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semakin besar jumlah pendapatan suatu daerah, maka pengungkapan akan membutuhkan sumber daya yang besar pula. Hasil penelitian Hilmi (2012), Setyaningrum (2012) mengungkapkan bahwa PAD berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah

daerah. Hasil ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Permadi (2017), Liza & Arza (2019) yang menunjukkan bahwa PAD berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Ukuran pemerintah daerah merupakan variabel yang dapat diukur menggunakan total pendapatan, total aset, jumlah pegawai, dan tingkat profitabilitas (Demanpour, 1991). Dengan adanya total pendapatan, total aset, jumlah pegawai, dan tingkat profitabilitas suatu daerah diharapkan daerah tersebut dapat memiliki produktivitas yang tinggi dalam menghasilkan laporan keuangan yang baik dibandingkan dengan daerah yang mempunyai ukuran lebih kecil. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Girsang (2015), Waliyyani (2015) menunjukkan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan hasil penelitian dari Ramdhani (2016), Andriani (2019) menunjukkan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Temuan Audit merupakan penemuan sistem pengendalian intern maupun atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam laporan keuangan pemerintah daerah pada saat pemeriksaan oleh auditor (Badan Pemeriksa Keuangan). Jika temuan audit yang dilakukan oleh BPK semakin tinggi, maka pemerintah daerah harus mengungkapkan laporan keuangannya

lebih kompleks sesuai saran dari BPK. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Soleman, dkk. (2019) menunjukkan bahwa Temuan Audit berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan hasil penelitian dari Permadi (2017) dan Anggara & Cheisviyanny (2020) menunjukkan bahwa Temuan Audit berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Belanja modal merupakan pengeluaran oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk meningkatkan modal yang sifatnya dapat menambah aset atau investasi guna memberikan manfaat lebih dari satu periode akuntansi, termasuk pengeluaran biaya untuk memelihara, mempertahankan, dan menambah masa manfaat serta meningkatkan kapasitas dan kualitas aset. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Soleman, dkk (2019) menunjukkan bahwa Belanja Modal berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan hasil penelitian dari Andriani, dkk (2019), Hendriyani & Tahar (2015) menunjukkan bahwa Belanja Modal berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Umur pemerintah daerah menunjukkan seberapa lama daerah tersebut mulai berdiri. Umur pemerintah daerah dihitung sejak pembentukan daerah tersebut yang dinyatakan dalam tahun sesuai dengan Undang-Undang yang diberlakukannya pada saat pembentukan pemerintah daerah. Hasil penelitian

yang dilakukan oleh Girsang (2015), Kogoya, dkk (2019) menunjukkan bahwa umur pemerintah daerah berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan Waliyyani (2015), Permadi (2017) menunjukkan bahwa umur pemerintah daerah berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian ini berusaha memberi jawaban atas perbedaan hasil yang dilakukan oleh peneliti terdahulu. Jurnal acuan dari penelitian ini berasal dari Anggara & Cheisviyanny (2020). Alasan dipilihnya jurnal tersebut adalah variabel independen yang digunakan sudah cukup kompleks dan dapat menjelaskan tentang determinan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Kesulitan dalam mendapatkan dan keterbatasan data membuat penelitian ini tidak dapat menjangkau variabel independen yang lebih banyak untuk pengukuran pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, seperti Spesialisasi Pekerjaan (Setyaningrum, 2012), Kelemahan SPI Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Heriningsih, 2013), Pembiayaan Utang (Rista, 2017), dan Indeks Pembangunan Manusia (Ramadhia, 2019).

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan jurnal acuan yaitu penambahan 2 variabel independen yaitu Temuan Audit dan Belanja Modal. Sampel yang digunakan Selain itu, sampel dalam penelitian ini menggunakan data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun

Anggaran 2017-2019 yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Anggara & Cheisvianny (2020) dengan 4 variabel independen menunjukkan hasil bahwa Tingkat Ketergantungan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, sedangkan Pendapatan Asli Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, dan Temuan Audit menunjukkan hasil tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Penelitian terdahulu masih menghasilkan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah yang masih rendah dan belum memenuhi SAP, adanya ketidakconsistenan dan ketidakstabilan dari hasil determinan pengungkapan maupun hasil persentase pengungkapan. Penelitian yang masih jarang dilakukan karena keterbatasan informasi dan data informasi keuangan pemerintah yang sulit untuk didapatkan serta dipahami bagi orang awam. Selain itu aturan pengungkapan wajib yang sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan yang mengutamakan kualitas dan transparansi serta usia keberadaan Standar Akuntansi Pemerintahan yang menarik untuk dilakukan penelitian. Dengan adanya sebab-sebab tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai besarnya tingkat pengungkapan dan besarnya determinan LKPD yang dibuat oleh pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah tahun anggaran 2017-2019.

Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini terdapat hubungan dengan penelitian sebelumnya, hanya saja menambahkan variabel independen yang lain. Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini adalah Tingkat Ketergantungan, Pendapatan Asli Daerah, Ukuran Pemerintah Daerah, Temuan Audit, Belanja Modal, dan Umur Pemerintah. Pemilihan enam variabel tersebut dikarenakan sangat kompleks dan dapat mewakili karakteristik pemerintah daerah dari segi kekayaan finansial, ukuran daerah, dan kompleksitas serta tingkat akuntabilitas melalui temuan audit.

Berdasarkan uraian tingkat pengungkapan LKPD maka peneliti tertarik untuk menguji dan menganalisis mengenai "**Determinan Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2017- 2019)**".

1.2 Perumusan Masalah

Pembuatan Laporan Keuangan pertama kali diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 24/2005 pada tahun 2010 telah direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71/2010. Sampai saat ini, tahun 2020 Indonesia sudah memiliki Standar Akuntansi Pemerintahan sendiri dan telah diterapkan lebih dari 15 tahun.

Menurut Patton & Bean (2011) dalam Permadi (2017), Standar Akuntansi Pemerintahan sangat berguna dalam akuntabilitas dan transparansi suatu entitas publik. SAP berisi tentang prinsip akuntansi dalam pembuatan dan

penyusunan LKPD sesuai dengan kualitas, manfaat, dan kemampuan laporan keuangan. Artinya suatu pemerintah daerah dalam penyusunan laporan keuangan yang telah berpedoman terhadap SAP, maka dapat dikatakan telah memenuhi standar akuntabilitas dan transparansi bagi pengguna laporan.

Berdasarkan fenomena yang telah dipaparkan diatas menjadi dasar dalam perumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini, maka timbul pertanyaan sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana pengaruh Tingkat Ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?
- 1.2.2 Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?
- 1.2.3 Bagaimana pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?
- 1.2.4 Bagaimana pengaruh Temuan Audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?
- 1.2.5 Bagaimana pengaruh Belanja Modal terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?
- 1.2.6 Bagaimana pengaruh Umur Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari segala permasalahan, tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis uraian tersebut diatas, sehingga peneliti

mengetahui kesalahan yang terjadi dan dapat dijadikan bahan untuk evaluasi.

Tujuan yang harus dicapai dalam penelitian ini meliputi :

- 1.3.1 Menguji dan menganalisis pengaruh Tingkat Ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).
- 1.3.2 Menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).
- 1.3.3 Menguji dan menganalisis pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).
- 1.3.4 Menguji dan menganalisis pengaruh Temuan Audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).
- 1.3.5 Menguji dan menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).
- 1.3.6 Menguji dan menganalisis pengaruh Umur Pemerintah Daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Pada bidang akuntansi, dalam pengembangan teori dan ilmu pengetahuan diharapkan dapat menambah pengetahuan terkait dengan

adanya tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah pada akuntansi sektor publik.

- b. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan acuan dan referensi.

2. Manfaat Praktisa

- a. Bagi Pemerintah Daerah

Menjadikan penelitian ini sebagai dasar evaluasi dan saran terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilaporkan sehingga dapat dijadikan perbaikan pelaporan untuk periode berikutnya sesuai dengan peraturan SAP yang berlaku.

- b. Bagi Masyarakat

Menjadi sumber informasi bagi masyarakat tentang tingkat pengungkapan dalam LKPD Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah.

- c. Bagi Penulis Selanjutnya

Menjadi sumber acuan untuk peneliti selanjutnya dan diharapkan dapat dijadikan referensi sebagai pengetahuan determinan tingkat pengungkapan LKPD.

3. Kontribusi Kebijakan

Menjadi dasar evaluasi dan menentukan kebijakan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menentukan penilaian terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

