

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Indonesia telah memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal semenjak ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dimana setiap urusan pemerintah pusat sebagian telah dialihkan pertanggung jawabannya ke pemerintahan daerah. Hal ini yang menjadi dasar bahwa pemerintahan daerah dituntut untuk dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya serta melaksanakan tata kelola pemerintahan secara baik dan benar.

Tanggung jawab pemerintah, tidak hanya meliputi pengelolaan sumber daya daerah saja, tetapi pemerintah juga harus menyeimbangkannya dengan laporan keuangan yang transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dilakukan agar dapat tercipta pemerintahan yang bersih dan dapat dipercaya oleh rakyatnya. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menyatakan bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib melaporkan bentuk pertanggungjawaban atas kinerjanya melalui laporan pertanggung jawaban keuangan dimana laporan ini harus disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dengan demikian, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang berbasis kas menuju akrual sebagai acuan dalam pembuatan laporan keuangan pemerintah.

Setelah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disusun sesuai dengan SAP, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akan mengauditnya, yang kemudian LKPD tersebut dapat disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta masyarakat. Hal ini perlu dilakukan karena pemerintah daerah merupakan pihak yang mengemban amanah dari rakyat, dimana seluruh informasi terkait sumber daya daerah telah dimiliki oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus dapat mempertanggungjawabkan seluruh tugas dalam membuat laporan keuangannya secara rinci dan jelas untuk menghindarkan adanya kekeliruan atau kesalahpahaman bagi pengguna dalam membaca laporan. Audit yang dilakukan oleh BPK akan memberikan hasil berupa opini, dimana opini ini terdiri dari 5 jenis yakni Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Tanpa Pengecualian dengan Paragraf Penjelas (WTP PP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP).

LKPD yang digunakan dalam penelitian ini ialah LKPD dari Provinsi Jawa Timur untuk Periode 2017-2018. Berdasarkan dari data Badan Pemeriksa Keuangan terdapat 38 LKPD di Jawa Timur, dimana pada tahun 2017 dan 2018 telah dilakukan pemeriksaan dengan hasil yang menunjukkan bahwa opini yang diperoleh atas laporan keuangan pemerintah daerah adalah Wajar Tanpa Pengecualian pada 31 pemerintah daerah atau 79% untuk tahun 2017 yang mana sisanya yakni 7 pemerintah daerah mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian. Untuk tahun 2018, terdapat 35 pemerintah daerah atau 92% yang mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian yang mana sisanya yakni 3 pemerintah daerah mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian. Dapat dikatakan LKPD Provinsi

Jawa Timur mengalami peningkatan kualitas dalam penyajiannya. Tetapi masih terdapat beberapa LKPD Provinsi Jawa Timur yang belum mendapatkan opini WTP. Hal ini disebabkan oleh lemahnya dalam menyajikan laporan keuangan dimana beberapa akun tidak disajikan sesuai dengan SAP yang berlaku.

Berdasarkan penelitian terdahulu terkait dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, dapat dikatakan pengungkapan yang dilakukan di berbagai daerah di Indonesia masih tergolong rendah. Tercatat tingkat pengungkapan wajib LKPD terhadap SAP di Indonesia rata-rata sebesar 58,09% untuk periode 2014-2016 (Rahmayanti, 2018). Hasil penelitian lain dari LKPD kabupaten/kota di provinsi Jambi tahun 2014-2017 ialah sebesar 54%. Adapun penelitian dengan hasil yang lebih baik yakni penelitian dari Yunisa (2019) yang dilakukan pada LKPD kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan rata-ratanya sebesar 61% untuk periode 2017. Untuk daerah Provinsi Jawa Timur sendiri, tingkat pengungkapannya hanya 57% pada tahun 2016 yang diteliti oleh Marliani, dkk. (2018). Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya mengungkapkan item pengungkapan wajib dalam laporan keuangannya.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, laporan keuangan pokok yang wajib disajikan oleh Pemerintah Daerah adalah Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Dimana dalam penyajiannya, laporan keuangan harus mengungkapkan seluruh informasi yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah yang meliputi pengungkapan yang wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan secara sukarela (*valuntary disclosure*), yang didalamnya juga harus terdapat

informasi mengenai ketaatan terhadap anggaran dan pentingnya melakukan pengungkapan semua informasi keuangan yang dibutuhkan oleh para pengguna (Rahmayanti, 2018). Jika dilihat dari kurangnya item dalam pengungkapan laporan keuangan daerah, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Marliani, dkk. (2018), terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah yakni meliputi kompleksitas daerah yang terdiri dari umur pemerintah, ukuran legislatif, dan ukuran pemerintah, disertai dengan jumlah penduduk dan temuan audit.

Untuk umur pemerintah yang termasuk dalam kompleksitas daerah biasanya diproksikan dengan lamanya organisasi tersebut berdiri. Jika umur administratif yang dimiliki cenderung lama, maka tidak menutup kemungkinan pemerintah akan mengungkapkan informasi yang wajar sesuai dengan SAP yang berlaku (Setyo & Luki, 2019). Hal ini didasarkan atas pengalaman yang dimiliki oleh pemerintah. Pemerintah akan lebih bijaksana dalam mengelola sumber daya sesuai dengan pengalaman tersebut sehingga dalam penyajian laporan keuangannya akan diungkapkan secara transparan dengan ketentuan SAP yang berlaku. Berbeda halnya dengan yang diungkapkan oleh Andriani, dkk. (2019) yang menyatakan jika umur pemerintah tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Artinya umur pemerintah tidak dapat dijadikan jaminan dalam perbaikan atas pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Karena sikap monoton yang dimiliki pemerintah, tidak menutup kemungkinan perbaikan akan pengungkapan laporan keuangan tidak dilakukan oleh pemerintahan daerah.

Faktor penentu lain yang dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD ialah ukuran legislatif yang diproksikan dengan jumlah anggota DPRD (Marliani, dkk. 2018). Disini DPRD bertugas untuk mengawasi pengelolaan anggaran dana yang dimiliki oleh pemerintahan daerah. Semakin besar jumlah anggota DPRD, maka diharapkan tingkat pengawasan akan laporan keuangan juga semakin meningkat. Lain halnya dengan penelitian dari Agnecia, dkk. (2018) yang memberikan pernyataan sebaliknya dimana ukuran legislatif tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Hal ini bisa saja terjadi karena pemerintah daerah sudah dapat melaksanakan kewajibannya sesuai dengan prosedur dan ketentuan sehingga anggota legislatif pun memberikan kepercayaannya kepada pemerintah untuk melakukan tugas tersebut sesuai dengan keinginan rakyat.

Menurut penelitian dari Agnecia, dkk. (2018), variabel lain yang berpengaruh positif akan tingkat pengungkapan LKPD yaitu ukuran pemerintah, dimana faktor ini biasanya diproksikan dengan total aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan aset dapat menunjukkan sumber daya ekonomi yang dikuasai oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan aset juga dapat digunakan sebagai penunjang untuk masa depan pemerintahan daerah. Jika dilihat dari penelitian Setyo dan Luki (2019), pernyataan yang diberikan berbanding terbalik dimana ukuran pemerintah tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan jika semakin besar ukuran pemerintah maka semakin kompleks pula birokrasi yang akan dihadapi sehingga pengawasan akan pengelolaan aset menjadi lebih berkurang.

Tuntutan untuk melakukan pengungkapan dan penyajian laporan keuangan secara transparan bukan semata-mata hanya tugas pemerintah untuk melaporkannya, tetapi kewajiban inilah yang mengharuskan pemerintah untuk terus memperbaiki kinerja mereka. Hal ini juga dapat dipengaruhi oleh jumlah penduduk daerah, dimana Jika jumlah penduduk semakin besar, maka berbagai fasilitas untuk memenuhi kebutuhan publik wajib dipenuhi pemerintah salah satunya yakni mengungkapkan LKPD secara transparan dan akuntabilitas (Andriani, dkk. 2019). Tetapi hal ini juga tidak menutup kemungkinan jika masyarakat tidak peduli akan laporan keuangan yang sudah disediakan oleh pemerintah, hal ini dapat saja terjadi dikarenakan pemerintah telah terbukti memberikan kontribusinya kepada masyarakat sehingga masyarakat percaya dan tuntutan akan pengungkapan laporan keuangan semakin berkurang. Dapat dikatakan bahwa jumlah penduduk tidak berpengaruh akan tingkat pengungkapan LKPD yang mana pernyataan ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Naopal, dkk. (2017).

Temuan audit merupakan kasus-kasus yang ditemukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap laporan keuangan pemerintahan daerah. Apabila BPK menemukan banyak kejanggalan dalam penyajian laporan keuangan, maka dapat dikatakan tingkat pengungkapan laporan keuangan tersebut memiliki kondisi yang buruk dimana BPK akan meminta peningkatan pengungkapan dan koreksi kembali sebagai upaya perbaikan dalam kualitas laporan keuangan. Hal ini dapat dikatakan bahwa temuan audit memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah (Soleman, dkk. 2019).

Dari berbagai penjelasan diatas, peneliti banyak menemukan ketidakkonsistenan akan hasil dari penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, peneliti akan berupaya untuk memberikan jawaban atas ketidakkonsistenan hasil dari penelitian-penelitian terdahulu. Penulis akan melakukan pertimbangan dengan melihat dari penelitian-penelitian sebelumnya yang meneliti tentang pengungkapan laporan keuangan pada pemerintah daerah. Dengan demikian, penulis bermaksud untuk melanjutkan penelitian-penelitian sebelumnya terkait dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur dengan judul “Pengaruh Kompleksitas Daerah, Jumlah Penduduk dan Temuan Audit Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintahan Daerah”.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah umur pemerintahan mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah ?
2. Apakah ukuran legislatif mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah ?
3. Apakah ukuran pemerintahan mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah ?
4. Apakah jumlah penduduk mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah ?

5. Apakah temuan audit mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah ?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji seberapa besar pengaruh umur pemerintahan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji seberapa besar pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji seberapa besar pengaruh ukuran pemerintahan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.
4. Untuk menguji seberapa besar pengaruh jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah.
5. Untuk menguji seberapa besar pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintahan daerah.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dalam penelitian ini adalah dapat memberikan masukan yang berguna antara lain, sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah pusat selaku pengguna Standar Akuntansi Pemerintahan, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan tolak ukur dalam penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan sesuai dengan standar yang berlaku.



2. Bagi pemerintah daerah sebagai pengguna Standar Akuntansi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pertimbangan dalam penyediaan sumber daya manusia yang menguasai akuntansi agar dapat menyusun dan menyajikan laporan keuangan sesuai dengan standar yang berlaku.
3. Bagi profesi di bidang akademik, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan literatur-literatur akuntansi yang sudah ada, dan memperkuat penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan determinan yang mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan bahan referensi bagi peneliti-peneliti lain pada bidang kajian sejenis.

## **1.5 KONTRIBUSI PENELITIAN**

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Naopal, dkk. (2017) menyatakan bahwa umur pemerintahan memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD Provinsi Jawa Barat. Penelitian yang dilakukan oleh Andriani, dkk. (2019) menyatakan ukuran legislatif memiliki pengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD seluruh provinsi di Indonesia. Menurut Marliani, dkk. (2018) ukuran pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD Provinsi Jawa Timur tahun 2016. Peneliti lain yakni Setyo dan Luky (2019) mengungkapkan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD Provinsi Jawa Tengah. Untuk variabel terakhir, menurut Soleman, dkk (2019), temuan audit berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD Kabupaten Kepulauan Taulud.

Peneliti kali ini mengangkat tingkat pengungkapan laporan keuangan sebagai variabel dependent dan menggabungkan variabel independent yang diambil dari tingkat pengaruh dari penelitian-penelitian sebelumnya yaitu umur pemerintah, ukuran legislatif, ukuran pemerintah, jumlah penduduk dan temuan audit. Namun dalam penelitian kali ini, peneliti menggunakan populasi yang berbeda yakni LKPD dari Provinsi Jawa Timur dengan tahun penelitian 2017-2018.