

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada lingkungan pemerintahan di Indonesia sebagian besar masih terdapat pemerintahan daerah yang belum sepenuhnya melakukan pengungkapan wajib pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hasil laporan opini dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan bahwa pada pemerintahan daerah masih terdapat opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) dan Tidak Wajar (TW), hal ini menunjukkan bahwa adanya pemerintah daerah yang belum sepenuhnya mengungkapkan item-item pengungkapan wajib sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dalam laporan keuangannya.

Pengungkapan wajib adalah pengungkapan informasi yang diharuskan pengungkapannya sesuai peraturan yang telah ditetapkan oleh Badan Otoriter (Setyaningrum & Syafitri, 2012). Pengungkapan wajib LKPD terhadap SAP masih dinilai rendah, dari hasil penelitian-penelitian sebelumnya rata-rata sebagai berikut 30,85% (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011), 44,56% (Hilmi & Martani, 2012) dan 52.09% (Setyaningrum & Syafitri, 2012). Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada LKPD tahun 2015, 533 (98%) LKPD yang diperiksa dari 542 pemerintah daerah yang wajib menyusun laporan keuangan dan 9 pemda lainnya terlambat menyampaikan laporan keuangannya. Hasil pemeriksaan oleh BPK atas LKPD pada tahun 2015, memperoleh opini WTP dari LKPD 312 (58%), opini WDP dari LKPD 187 (35%), opini TMP dari LKPD 30 (6%) dan opini TW dari LKPD 4 (1%). Hasil

opini dari BPK tersebut dapat disimpulkan bahwa masih terdapat LKPD yang tidak disusun maupun disajikan sesuai SAP yang berlaku (BPKRI, 2016:79).

Presiden Republik Indonesia pada tanggal 13 Juni 2005, telah menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Peraturan pemerintah tersebut memiliki komponen-komponen laporan keuangan yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan keuangan pemerintahan ini menggunakan basis akuntansi meliputi basis kas yang digunakan sebagai pengakuan pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan pada laporan realisasi anggaran, basis akrual digunakan sebagai pengakuan aset, kewajiban dan ekuitas pada neraca. Sesuai dengan basis akuntansi yang digunakan tersebut, maka Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dikatakan sebagai SAP berbasis kas menuju akrual. Kemudian pada tanggal 22 Oktober 2010, Presiden Republik Indonesia menetapkan peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual, sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 diterapkan paling lambat untuk laporan keuangan tahun anggaran 2015. Sehingga pada tahun 2015, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual telah berlaku dan diterapkan pada seluruh pemerintahan daerah. Komponen-komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebelumnya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK),

sekarang telah bertambah 3 laporan yaitu Laporan Perubahan Sisa Anggaran Lebih (LPSAL), Laporan Operasional (LO) dan Laporan Perubahan Ekuitas (LPE). Perubahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual tersebut, menjadi motivasi bagi peneliti dalam melakukan penelitian tentang tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah.

Teori Agensi dalam Pemerintahan merupakan teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian ini. Teori Agensi pertama kali ditemukan oleh Jensen & Meckling (1976). Pada teori agensi dijelaskan bahwa terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan yaitu *Principal* yang memberikan kewenangan dan *Agent* yang menerima kewenangan. Hubungan teori agensi dalam pemerintahan adalah pihak pemerintah yang terpilih sebagai *Principal* dan para pemilih nya yaitu masyarakat sebagai *Agent*. Permasalahan agensi pada pemerintahan daerah muncul pada saat pihak pemerintah (*principal*) mendelegasikan kewenangan pengambilan keputusan kepada pihak masyarakat (*agent*), karena salah satu pihak mempunyai informasi asimetris yaitu memiliki informasi yang lebih banyak dari pihak lainnya dengan begitu pihak pemerintah dapat membuat suatu keputusan yang hanya mementingkan pemerintahan (Setyaningrum & Syafitri, 2012). Upaya yang dilakukan dalam mengurangi permasalahan tersebut yaitu dengan menyajikan laporan keuangan. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam melaporkan laporan keuangannya. Pihak pemerintahan wajib melaksanakan pengungkapan LKPD sesuai dengan standar yang berlaku pada SAP. Pemerintah daerah ditugaskan untuk mewujudkan tata kelola yang baik dengan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya, agar tercipta

pemerintahan yang bersih dengan menyajikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) secara tersusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku. Penerapan standar tersebut berkaitan dengan sistem akuntansi yang digunakan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Sistem akuntansi pemerintah harus dirancang sedemikian rupa agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang sesuai pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Informasi yang diungkapkan dalam laporan dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu Pengungkapan Wajib (*Mandatory disclosure*) dan Pengungkapan Sukarela (*Voluntary disclosure*) (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011). Pengungkapan wajib merupakan semua informasi yang wajib diungkapkan pada laporan keuangan, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Pengungkapan Sukarela (*Voluntary Disclosure*) adalah pengungkapan informasi yang dilakukan berdasarkan sukarela pada suatu entitas tanpa diharuskannya peraturan yang berlaku. Peneliti akan menganalisis kelompok pengungkapan salah satunya yaitu Pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*).

Ketepatan format atas penyusunan dan penyampaian laporan keuangan yang sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan, maka akan mencerminkan kualitas, manfaat dan kemampuan pada laporan keuangan tersebut. Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang diperoleh dari Setyaningrum & Syafitri (2012) dan Waliyyani & Makhmud (2015). Berikut karakteristik yang digunakan pada penelitian Setyaningrum & Syafitri (2012) meliputi karakteristik pemerintah daerah yang terdiri dari umur administratif pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah dan ukuran legislatif, memiliki hasil penelitian yaitu pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, untuk variabel

intergovernmental revenue menghasilkan pengaruh negatif yang signifikan. Rasio kemandirian keuangan daerah, ukuran pemerintah daerah, spesialisasi pekerjaan, *diferensiasi fungsional* dan pembiayaan utang membuktikan dengan hasil tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Hasil penelitian Waliyyani & Makhmud (2015), pada karakteristik yang digunakan yaitu meliputi size, temuan audit, leverage dan *intergovernmental revenue* tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD, sedangkan umur pemerintahan berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD.

Organisasi yang lebih besar cenderung mempunyai banyak peraturan dan ketentuan dibandingkan dengan organisasi kecil. Pemerintahan daerah pada Provinsi, Kabupaten dan Kota yang memiliki total aset lebih besar, akan lebih teliti dalam menjaga dan mengelolah aset-asetnya (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011). Oleh karena itu, ukuran pemerintah daerah menjadi perhatian bagi peneliti dalam pengungkapan wajib yang sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan.

Umur dalam pemerintahan merupakan seberapa lama pemerintahan berlangsung dari pertama didirikannya pemerintahan tersebut. Pemerintahan daerah yang telah berdiri lama akan memiliki pengalaman lebih banyak dan memiliki kemampuan lebih baik pada penyajian laporan keuangannya sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan, karena telah dilakukan pemeriksaan laporan keuangan pada tahun sebelumnya oleh BPK, sehingga dilakukannya perbaikan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun selanjutnya (Setyaningrum & Syafitri, 2012). Peneliti memperhatikan umur pemerintahan yang terkait dengan pengungkapan wajib terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan yang diperoleh suatu daerah yang bersumber dari wilayahnya sendiri dan dipungut berdasarkan peraturan daerah, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku (Hendriyani & Tahar, 2015). Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, menjelaskan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Apabila semakin besar sumber kekayaan daerah, maka akan semakin besar tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Karena semakin besar kekayaan daerah, maka semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk melakukan pengungkapan sehingga dengan kekayaan daerah yang meningkat dapat meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan (Hilmi & Martani, 2012). Peneliti memperhatikan PAD yang terkait dengan pengungkapan wajib terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Spesialisasi Pekerjaan biasanya dilihat melalui tingkat pendidikan anggota dengan berbagai spesialisasi pekerjaan atau klasifikasi pekerjaan. Spesialisasi pekerjaan dari latar belakang pendidikan kepala daerah pada bidang ekonomi atau akuntansi memiliki pemahaman lebih banyak tentang penerapan standar akuntansi pemerintahan dalam menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah (Setyaningrum & Syafitri, 2012). Peneliti memperhatikan spesialisasi pekerjaan yang terkait dengan pengungkapan wajib terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Intergovernmental Revenue merupakan suatu pendapatan pemerintah daerah yang bersumber dari transfer pemerintah pusat untuk pemerintah daerah

sebagai pembiayaan kegiatan operasional atau biasa disebut dana perimbangan. Pembelanjaan dana perimbangan pemerintah daerah harus dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku, karena pemerintah pusat akan meminta suatu bentuk pertanggungjawaban akuntabilitas. Sehingga dapat mendorong pemerintahan daerah melakukan pengungkapan LKPD (Waliyyani & Makhmud, 2015). Peneliti memperhatikan *Intergovernmental Revenue* yang terkait dengan pengungkapan wajib terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Peneliti akan melanjutkan dari penelitian sebelumnya, berikut variabel yang diperhatikan yaitu dengan mengungkapkan karakteristik pemerintah daerah meliputi Ukuran Pemerintah, Umur Pemerintah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Spesialisasi Pekerjaan dan *Intergovernmental Revenue*, dengan pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2017 sampai 2018 yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dari permasalahan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah :

- 1) Apakah terdapat pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ?
- 2) Apakah terdapat pengaruh umur pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ?
- 3) Apakah terdapat pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ?
- 4) Apakah terdapat pengaruh spesialisasi pekerjaan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ?

- 5) Apakah terdapat pengaruh *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh ukuran pemerintah daerah, umur pemerintah daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), spesialisasi pekerjaan dan *intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan wajib yang tersusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini sebagai analisis penilaian :

- 1) Bagi pemerintah pusat maupun BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) yaitu sebagai analisis dalam mengetahui tingkat pengungkapan wajib pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang tersusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang berlaku, sehingga diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam mengevaluasi perkembangan tingkat pengungkapan wajib LKPD.
- 2) Bagi mahasiswa yaitu sebagai pengetahuan atau wawasan dan referensi penelitian pada sektor publik, khususnya yang berkaitan tentang tingkat pengungkapan wajib LKPD.
- 3) Bagi masyarakat yaitu sebagai suatu sumber informasi yang akan memberikan manfaat untuk mengetahui tingkat pengungkapan wajib LKPD dalam meningkatkan akuntabilitas dan penerapan tata kelola yang baik (*good governance*).

1.5. Kontribusi Penelitian

Penelitian mengacu pada penelitian dari Setyaningrum & Syafitri (2012) dan Waliyyani & Makhmud (2015). Pada penelitian Setyaningrum & Syafitri (2012) dilakukan pada tahun 2008 sampai 2009 dan penelitian Waliyyani & Makhmud (2015) dilakukan pada tahun 2013, dimana dari kedua penelitian tersebut masih berlaku pada peraturan lama yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2005.

Kontribusi sebagai analisis penilaian untuk mengetahui tingkat pengungkapan wajib pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang tersusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan pembaruan yang berlaku. Pemerintah Negara Republik Indonesia telah menetapkan peraturan baru pada tanggal 22 Oktober 2010 yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 tahun 2010 baru diterapkan paling lambat untuk laporan keuangan tahun anggaran 2015, sehingga kontribusi penelitian ini dengan melakukan analisis tingkat pengungkapan wajib pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang tersusun sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terbaru. Analisis penelitian akan dilakukan pada laporan keuangan pemerintah daerah tahun anggaran 2017 sampai 2018.