

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang sangat besar. Indonesia berada dalam urutan keempat negara dengan penduduk terbesar menurut *CIA World Factbook* (2019). Badan Pusat Statistik (2019) menjelaskan bahwa jumlah penduduk Indonesia sebesar 268.074.600 jiwa dengan luas wilayah terbesar ketigabelas dan ditambah lagi dengan kondisi demografi dan geografi yang tidak sama antar daerah. Hal tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara yang sangat kompleks dalam hal pengurusan pemerintahan. Kompleksitas tersebut menjadikan Indonesia memfokuskan untuk menerapkan otonomi daerah dalam menjalankan pemerintah daerah. Hal ini dilakukan untuk dapat melayani masyarakat dan mencapai kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.

Pengalihan urusan pemerintah pusat ke daerah berdampak pada semua tahapan proses keuangan negara dimulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan penganggaran hingga pertanggungjawaban keuangan dan audit. Undang-undang tentang pemerintah daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan ini dilakukan karena adanya penyesuaian dengan perkembangan keadaan katatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaran otonomi daerah. Standar akuntansi pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Pada awal tahun 2005 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24

tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) kas menuju akrual. Kemudian pada tahun 2010 diterbitkan PP No.71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual. Maulana (2015) menyatakan bahwa dengan di terbitkannya PP No 71 tahun 2010 akan membantu pemerintah untuk mewujudkan tercapainya proses akuntabilitas dan transparansi di pemerintah, sehingga tercipta *good governance*.

Dewasa ini, praktik akuntansi sektor publik yang dilakukan pemerintah banyak mendapat perhatian dibanding masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat agar pengelolaan pemerintah transparan dan akuntabel. Tuntutan tersebut mengakibatkan perlu adanya tata kelola urusan publik yang baik (*good governance*). Tata kelola pemerintah yang baik atau *good government governance* merupakan hal yang paling mengemuka dalam pengelolaan dan akuntabilitas administrasi publik dewasa ini. Menurut Maulana (2015) tata kelola pemerintah yang baik merupakan seperangkat prosedur atau proses yang diberlakukan dalam instansi pemerintah untuk menciptakan harmoni pada pengelolaan dan akuntabilitas operasionalnya.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Laporan keuangan disusun untuk mengkomunikasikan informasi keuangan kepada

pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) terutama dari pihak-pihak diluar instansi pemerintah dengan maksud mempertanggungjawabkan kinerja, pelaksanaan tugas, fungsi program dan aktivitas, serta menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Laporan keuangan pemerintah daerah akan memberikan informasi penting kepada manajemen pemerintah daerah (Kepala Daerah, Kepala Birokrasi, Bagian Keuangan, serta Kepala Dinas), pihak legislatif daerah, para kreditur, serta masyarakat luas.

Tujuan laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya (Sukmaningrum, 2012). PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Keuangan bagian Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah (KKAP, Lampiran 1: par. 35-40) menjelaskan bahwa agar laporan keuangan dapat memenuhi tujuannya diperlukan karakteristik kualitas laporan keuangan, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Salah satu komponen pokok dalam laporan keuangan pemerintah adalah CaLK. CaLK juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlakukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan yang secara wajar. CaLK juga harus mengungkapkan informasi yang bila tidak diungkapkan

akan menyesatkan bagi pembaca laporan, serta mengungkapkan kejadian-kejadian penting selama tahun pelaporan.

Kata pengungkapan (*disclosure*) memiliki arti tidak menutupi atau tidak menyembunyikan. Charini dan Ghozali (2001) mengatakan apabila *disclosure* dikaitkan dengan laporan keuangan, maka laporan keuangan harus memberi informasi dan penjelasan yang cukup mengenai hasil aktivitas suatu unit usaha. Charini dan Ghozali (2007) menjelaskan ada dua jenis pengungkapan dalam hubungannya dengan persyaratan yang ditetapkan standar, yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). Pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dalam pemerintahan di Indonesia, baik pemerintah pusat maupun daerah, mengacu pada pengungkapan informasi dalam laporan keuangan Pemerintah Daerah yang berpedoman pada PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Dalam Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan disebutkan dalam pengungkapan lengkap (*full disclosure*) ialah laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna. Informasi tersebut dibutuhkan oleh pengguna. Informasi yang dibutuhkan pengguna laporan keuangan dapat ditempatkan pada lembar muka (*on the face*) laporan keuangan atau CaLK.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk mengukur tingkat pengungkapan laporan keuangan wajib LKPD terhadap standar akuntansi pemerintah masih terbilang rendah. Lesmana (2010) mengungkapkan bahwa rata-rata pengungkapan wajib LKPD hanya sebesar 22% dengan menggunakan butir pengungkapan yang lebih banyak dibandingkan penelitian Mandasari

(2009).Maulana (2015) mengungkapkan bahwa rata-rata tingkat pengungkapan LKPD Indonesia Tahun 2013 dengan menggunakan butir pengungkapan yang sedikit sebesar 36,81%. Hilmi (2011) juga mengungkapkan bahwa rata-rata pengungkapan CaLK Pemda selama tahun 2006-2009 sebesar 44,56%. Suhardjanto, et. al (2010) menunjukkan tingkat rata-rata pengungkapan yang lebih tinggi yaitu sebesar 51,56%. Syafitri (2012) menunjukkan tingkat pengungkapan tingkat 2008-2009 rata-rata pengungkapan lebih besar yaitu 52,09%.

Menurut Suhardjanto *et al.* (2010) karakteristik pemerintah daerah diharapkan dapat menjelaskan kepatuhan pengungkapan wajib dalam laporan keuangan pemerintah daerah sehingga karakteristik pemerintah daerah merupakan prediktor kepatuhan pengungkapan wajib. Karakteristik pemerintah daerah dapat berupa ukuran daerah, kesejahteraan, *functional differentiation*, umur daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, leverage daerah, dan *intergovernmental revenue*. Sedangkan dalam penelitian Syafitri (2012), karakteristik pemerintah daerah berupa ukuran pemda, jumlah anggota DPRD, umur administratif pemda, kekayaan pemda, jumlah SKPD, latar belakang pendidikan kepala daerah, rasio kemandirian keuangan daerah dan *intergovernmental revenue*. Waliyyani (2015) menjelaskan karakteristik daerah melalui beberapa variabel, yaitu berupa *size*, umur pemerintah daerah, temuan audit, *leverage* dan *intergovernmental revenue*.

Menurut Khasanah (2014) kompleksitas adalah kondisi dan beragamnya faktor-faktor yang ada di lingkungan internal dan eksternal yang mempengaruhi organisasi. Dalam pemerintahan dapat diartikan kondisi dimana terdapat beragam faktor dengan karakteristik berbeda-beda yang mempengaruhi secara langsung

atau tidak langsung. Hilmi (2011) menjelaskan semakin kompleks suatu pemerintahan dalam menjalankan kegiatan akan menyebabkan semakin besar tingkat pengungkapan yang dilakukan. Penelitian ini menggunakan ukuran legislatif yang diprosikan dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengukur kompleksitas suatu pemerintah daerah. Sumarjo (2010) dan Bastian (2006) dalam Kusumuwanrdani (2012) menyatakan banyaknya jumlah anggota DPRD diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan kinerja pemerintah daerah.

Temuan audit merupakan hasil dari berbagai proses *auditing*. Menurut Mulyadi (2002) *auditing* merupakan suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi, dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan. Penelitian Liestiani (2012) menemukan bahwa jumlah temuan audit BPK berkorelasi positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. BPK akan meminta adanya koreksi dan peningkatan pengungkapannya. Sehingga semakin besar jumlah temuan maka semakin besar jumlah tambahan pengungkapan yang akan diminta oleh BPK dalam laporan keuangan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Maulana (2015). Alasan dipilihnya penelitian Maulana (2015) adalah variabel-variabel yang lebih kompleks dan

beragam daripada penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Liestiani (2008) Lesmana (2010) Yulianingtyas (2011) Syafitri (2012) Susbiyani (2014) serta Khasanah (2014). Maulana tidak hanya menggunakan variabel karakteristik daerah sebagai variabel yang mempengaruhi pengungkapan, tetapi juga menambahkan variabel kompleksitas pemerintah daerah dan variabel temuan audit. Perbedaan pada penelitian ini adalah terdapat pada objek penelitian yaitu pemerintah Provinsi Jawa Timur serta periode pelaporannya yaitu tahun 2016-2017, dan penelitian ini menambahkan variabel *intergovernmental revenue* berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Suhardjanto (2010) dalam Sumarjo (2010) dan penelitian Syafitri (2012).

Berdasarkan adanya inkonsistensi penelitian terdahulu maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah dengan mengangkat judul: **“Pengaruh Karakteristik, Kompleksitas dan Temuan Audit terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada LKPD Kabupaten/Kota di Jawa Timur)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka selanjutnya diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur?

2. Apakah tingkat kemandirian berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur?
3. Apakah *intergovernmental revenue* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur?
4. Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur?
5. Apakah temuan audit daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Jawa Timur?

C. Tujuan Penelitian

Adanya penelitian ini peneliti memiliki tujuan yang ingin dicapai adalah untuk membuktikan secara empiris bahwa:

1. Ukuran pemerintah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Tingkat kemandirian berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
3. *Intergovernmental revenue* berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
4. Ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
5. Temuan audit daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Tujuan-tujuan yang telah peneliti sebutkan di atas diharapkan dapat memperoleh manfaat-manfaat dalam melakukan penelitian. Adapun manfaat-manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam penyediaan sumber daya manusia yang menguasai akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan guna menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2. Bidang Akademik, hasil penelitian ini dapat menambah wawasan pemikiran dan pengetahuan mengenai analisis perlakuan akuntansi pendapatan dan beban serta diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan referensi bagi penelitian berikutnya.
3. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi

Sebagai arahan untuk memudahkan dalam penelitian, maka penulis menyajikan susunan penulisan sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Menguraikan tentang definisi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, akuntabilitas, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, sistem pengendalian intern, penelitian terdahulu, hipotesis, dan kerangka konseptual

BAB III. METODE PENELITIAN

Menguraikan metode penelitian yang digunakan meliputi desain penelitian; populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel; variabel penelitian dan definisi operasional variabel; lokasi dan waktu penelitian; data dan prosedur pengumpulan data; dan teknik analisis.

BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang deskripsi data, pengujian data, pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil analisis data.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian yang akan datang.