

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Renyowijoyo (2010:15) Perkembangan administrasi sektor publik dapat diamati dengan makin menguatnya tuntutan pelaksanaan akuntabilitas publik terkait perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak kepada publik. Mardiasmo (2009:6) dalam waktu yang relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar dari masyarakat terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik Negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik.

Dalam soetjipto (2011: 6) Semakin besarnya dana yang dikelola oleh pemerintah, semakin besar pula tuntutan pertanggungjawaban atau akuntabilitas keuangan yang semakin baik. Kasus korupsi yang menjadi semakin besar, salah satunya karena lemahnya akuntabilitas. Dengan akuntabilitas yang baik dapat mengurangi tingkat korupsi yang ada pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan publik. Seiring dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola pemerintah semakin besar jumlahnya, maka semakin besar pula dana masyarakat yang dikelola dan akan

menuntut pertanggungjawaban yang semakin baik. Akuntansi pemerintah yang semakin baik dapat mewujudkan pertanggungjawaban yang semakin baik.

Laporan keuangan sektor publik menjadi instrumen utama untuk menciptakan akuntabilitas publik. Untuk menghasilkan laporan keuangan sektor publik yang relevan dan handal, maka diperlukan standar akuntansi keuangan sektor publik dan sistem akuntansi sektor publik. Pengembangan standar akuntansi sektor publik merupakan suatu yang sangat krusial, karena kualitas standar akuntansi secara langsung akan mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Demikian juga perlu dikembangkan sistem akuntansi yang handal yang mampu memfasilitasi dihasilkannya laporan keuangan yang dapat dipercaya (Renyowijoyo 2010:16)

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan lebih lanjut bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri dari Laporan Realisasi APBN/APBD, Neraca Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan (Nordawan 2007:16). Disebutkan pula bahwa bentuk dan isi laporan keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Di Indonesia, pemerintah telah menetapkan Komite Standar Akuntansi Pemerintah sebagai salah satu pelaksanaan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara (Soetjipto, 2011:8)

Dalam Afiah (2010:28) Suatu laporan keuangan harus menyajikan secara lengkap pengungkapan informasi yang diperlukan oleh pengguna. Informasi yang dibutuhkan oleh pengguna laporan keuangan dapat ditempatkan pada lembar muka laporan keuangan catatan atas laporan keuangan. Termasuk pula dalam catatan atas laporan keuangan adalah dimuat penyajian informasi yang diharuskan dan dianjurkan oleh standar akuntansi pemerintah serta pengungkapan-pengungkapan lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar atas laporan keuangan, seperti kewajiban kontijensi dan komitmen-komitmen lainnya. Selain itu, suatu entitas perlu mengungkapkan hal-hal yang belum diinformasikan dalam bagian mana pun meliputi bentuk hukum suatu entitas beroperasi, serta ketentuan perundang-undangan yang menjadi landasan kegiatan operasionalnya

Mardiasmo (174: 2009) tingkat pengungkapan (disclosure) yang diperlukan dalam laporan keuangan pemerintahan yaitu pemerintah harus menentukan kebijakan yang menjelaskan komponen apa saja yang dikategorikan sebagai pendapatan atau biaya operasi yang tepat untuk satu unit kerja yang dilaporkan, serta luas tingkat pengungkapan (disclosure) dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipraktikkan secara konsisten. Pemerintah diharapkan dapat memberikan informasi tambahan dalam pengungkapan laporan keuangan berupa fokus pengukuran dan dasar akuntansi yang digunakan dalam proses pembuatan laporan, kebijakan menghapus aktivitas internal unit kerja, pemerintah mengungkapkan secara detail/lengkap dalam catatan

laporan keuangan mengenai aset yang tidak didepresiasi beserta informasi mengenai kewajiban jangka panjang meliputi obligasi, utang wesel, pinjaman, dan sebagainya

Dalam laporan keuangan pengungkapan terbagi menjadi dua yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*Voluntary Disclosure*). Pengungkapan minimum yang disyaratkan oleh standar akuntansi yang berlaku ialah pengungkapan yang bersifat wajib (*Mandatory Disclosure*). *Mandatory disclosure* merupakan pengungkapan informasi yang wajib dikemukakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh badan otoriter, pengungkapan wajib merupakan bagian dari SAP yang bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan publik (Setyaningrum dan Syafitri, 2012).

Pada tahun 2010, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah terbaru mengenai Standar Akuntansi Pemerintah. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dinyatakan tidak berlaku lagi. Perbedaan mendasar antara PP Nomor 71 Tahun 2010 dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 ialah pada basis transaksi yang dilakukan. PP Nomor 71 Tahun 2010 berbasis akrual. Dengan diterbitkannya PP Nomor 71 tahun 2010 tentunya akan membantu pemerintah untuk mewujudkan tercapainya proses akuntabilitas dan transparansi dipemerintah, sehingga tercipta good governance (Herningsih dan Ruserlistyani, 2013).

Di Indonesia, tingkat pengungkapan wajib dan sukareka dalam laporan keuangan pemerintah daerah masih rendah, rata-rata sebesar 35,45% (Lestiani,2008), 22% (Lesmana, 2010) dan 51,56% (Suhardjanto,dkk,2010). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum sepenuhnya dalam mengungkapkan item pengungkapan wajib dan sukarela dalam laporan keuangannya. Sebagai bentuk pengawasan atas laporan keuangan yang telah dibuat oleh pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut harus diperiksa oleh BPK (Setyaningrum dan Syafitri, 2012).

Berdasarkan data yang ditelaah diolah dan bersumber dari BPK menunjukan tingkat pengungkapan wajib pemerintah daerah yang masih rendah tahun 2012 pada pulau Sulawesi menunjukan rata-rata tingkat pengungkapan sebesar 37%. Selain itu hal serupa terjadi pada provinsi Maluku yang hanya menunjukan tingkat pengungkapan wajib sebesar 35% dan pada provinsi Papua Barat sebesar hasilnya hanya sebesar 33%

Pengungkapan LKPD yang masih terbilang rendah ini juga berpengaruh pada opini audit yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yaitu masih terdapat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mendapat opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP). Menurut Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II (IHPS II) tahun 2015 yang telah dilakukan oleh BPK, opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diperoleh pemerintah daerah di Indonesia di tahun 2014 sebanyak 252 dari 539 LKPD atau sebesar 47%. Sisanya sebesar 247

entitas mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian, sebesar 35 entitas mendapat opini Tidak Memberikan Pendapat, dan 5 entitas mendapat opini Tidak Wajar.

Tabel 1.1 Perkembangan Opini LKPD Tahun 2011-2014

LKPD	Opini								Jumlah
	WTP	%	WDP	%	TMP	%	TW	%	
2011	67	13%	349	67%	100	19%	8	2%	524
2012	120	23%	319	61%	78	15%	6	1%	524
2013	156	30%	311	59%	46	9%	11	2%	524
2014	252	47%	247	46%	35	6%	5	1%	539

Sumber: IHPS BPK (2015)

Berdasarkan tabel 1.1 dapat diketahui bahwa opini laporan keuangan pemerintah daerah yang memperoleh opini WTP masih rendah bahkan belum mencapai setengah persentase. Salah satu penyebab LKPD pemda tidak memperoleh opini WTP di 2011 disebabkan oleh aset yang belum dilakukan inventarisasi dan penilaian. Selain itu, pemda juga belum melakukan pembatasan lingkup pemeriksaan serta ada kelemahan pada pengelolaan kas, piutang, persediaan, investasi belanja barang/jasa dan belanja modal (kabarbisnis.com, diakses 9 Maret 2017). Sementara itu tahun 2013 jumlah opini WDP sebesar 311 LKPD, alasan BPK menetapkan WDP terhadap 311 LKPD itu diantaranya, aset tetap tidak didukung dengan pencatatan dan pelaporan yang memadai, kemudian penataan kas tidak sesuai ketentuan, penyerahan modal tidak disertai dengan peraturan daerah (Perda), dana Bergulir belum disajikan net realizable value (nilai realisasi bersih), dan Pelaksanaan Belanja

modal, belanja barang, belanja jasa tidak sesuai ketentuan ([gresnews.com](http://gresnews.com), diakses 9 Maret 2017)

Tingkat penungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang masih rendah pun disinyalir disebabkan oleh unsur-unsur laporan keuangan yang secara langsung dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan. Termasuk data dari proses pencatatan aset yang selama ini masih dinilai buram. Akibat faktor pencatatan dan pengawasan yang lemah, kurangnya informasi mengenai aset Pemprov DKI, maka hal ini dapat dimanfaatkan oknum pejabat, pegawai negeri sipil (PNS), dan mafia tanah untuk menggelapkan atau memperjualbelikan aset daerah. Pada kasus pembelian lahan seluas 9,6 hektar untuk pembangunan rumah susun di Cengkareng, Jakarta Barat, dan penjualan lahan seluas 2.975 meter persegi di Grogol Utara, Kebayoran Lama, Jakarta Selatan, menjadi contoh lemahnya pengawasan aset tersebut. Akibatnya jumlah aset yang tercatat dapat berbeda dengan yang terjadi di lapangan ([Megapolitan.kompas.com](http://Megapolitan.kompas.com), diakses 26 April 2017)

Selain itu, dalam rangka desentralisasi dan semangat otonomi daerah melalui transfer daerah yang jumlahnya selalu meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 dana yang ditransfer pusat ke daerah sebesar Rp 344,7 triliun, dan pada 2015 mencapai Rp 664,6 triliun atau rata-rata 30 persen dari total APBN. Namun, dana besar yang dikeluarkan itu belum memberikan bukti nyata bagi kesejahteraan rakyat di daerah. Walaupun data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan jumlah penduduk miskin tahun 2012-2014 sebesar 0,41% tetapi penurunan jumlah penduduk

miskin itu belum signifikan. Maraknya korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), DPRD, dan pihak swasta selaku pemborong itu menunjukkan bahwa dana transfer ke daerah justru menjadi sasaran empuk untuk dikorupsi (Sapa.or.id, diakses 9 Maret 2017) akibatnya penggunaan dana transfer yang tidak transparan mempengaruhi pengungkapannya dalam laporan keuangan.

Terkait temuan audit terhadap pembelian Rumah Sakit (RS) Sumber Waras, terdapat satu temuan yang mengindikasikan adanya kerugian keuangan daerah yaitu adanya kerugian keuangan daerah sebesar Rp 191.334.550.000 (dari selisih harga beli antara Pemprov DKI dengan PT CKU) atau Rp484.617.100.000 (dari selisih harga beli dengan nilai aset setelah dibeli karena perbedaan NJOP). Temuan inilah yang menjadi polemik dan kisruh antara Pemda DKI yang terus membantah hasil temuan tersebut dengan BPK yang juga memiliki dasar kuat atas hasil laporan auditnya (antaranews.com, diakses 26 April 2017)

Tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah tidak terlepas dari karakteristik daerah. Dalam penelitian yang dilakukan Hilmi (2010) mengungkapkan karakteristik daerah yang diprosikan oleh kekayaan daerah, tingkat ketergantungan dan total aset hasilnya yaitu kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi memiliki kekayaan yang lebih besar yang dapat digunakan untuk melakukan pengungkapan yang lebih besar. Sedangkan variabel ketergantungan dan total aset berpengaruh negatif signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan



pemerintah provinsi. Hasil ini juga didukung oleh penelitian Hendriyani dan Tahar (2015) yang melakukan penelitian pada provinsi di Indonesia menunjukkan tingkat ketergantungan daerah oleh besarnya Dana Alokasi Umum yang diterima daerah tidak mempengaruhi tingkat pengungkapan.

Penelitian yang dilakukan Lesmana dan Suhardjanto (2011), Setyaningrum dan Syafitri (2012), juga mengungkapkan jumlah aset yang besar tidak diikuti dengan pencatatan aset yang memadai sehingga tingkat pengungkapan menjadi rendah. Namun, hal berbeda justru diungkapkan Khasanah (2014) melakukan penelitian untuk mengetahui tingkat pengungkapan LKPD di Provinsi Jawa Tengah. Hasilnya menunjukkan bahwa *size* yang diprosikan dengan jumlah aset berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan

Selain pengaruh karakteristik daerah, peneliti lain menguji pengaruh kompleksitas pemerintah daerah yaitu termasuk jumlah SKPD dan jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Khasanah (2014) berpendapat kecilnya jumlah SKPD dalam suatu pemerintahan daerah justru akan mengurangi kompleksitas yang kemudian akan berpengaruh pada tingkat pengungkapan.. Hasil yang berbeda ditemukan oleh Lesmana (2010), Setyaningrum dan Syafitri (2012) menemukan bahwa jumlah SKPD tidak mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Selain itu untuk menguji pengaruh jumlah penduduk penelitian yang dilakukan oleh Hendriyani dan Tahar (2015) menemukan bahwa jumlah penduduk berhubungan positif dan signifikan terhadap

tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Hal ini. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan Hilmi (2011).

Disamping pengaruh karakteristik dan kompleksitas daerah, variabel independen lain yang biasa muncul dan masih menunjukkan adanya perbedaan hasil pendapat adalah variabel temuan audit. Penelitian Martani dan Lestari (2010) menunjukkan bahwa jumlah temuan audit berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib dalam LKPD. Lain halnya dengan penelitian Khasanah (2014) yang menyatakan bahwa jumlah temuan audit tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan karena jumlah temuan audit BPK tidak serta merta mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pengungkapan lebih besar.

Berdasarkan uraian diatas, masih terdapat perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti - peneliti sebelumnya. Dalam menguji apakah karakteristik pemerintah dalam hal ini yang di proksikan oleh kekayaan daerah, tingkat ketergantungan dan total aset berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah atau tidak terdapat perbedaan hasil temuan antara Lesmana (2010), Setyaningrum dan Syafitri (2012) dengan Khasanah (2014). Dalam menguji apakah kompleksitas daerah dalam hal ini yang di proksikan oleh jumlah SKPD berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah atau tidak terdapat perbedaan hasil temuan antara Khasanah (2014) dengan Lesmana (2010), Setyaningrum dan Syafitri (2012). Dalam menguji apakah temuan audit berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah

daerah atau tidak terdapat perbedaan hasil temuan antara Martani dan Lestari (2010) dengan Khasanah (2014).

Masih adanya perbedaan atas hasil penelitian tersebut, maka peneliti bermaksud untuk menguji kembali pengaruh karakteristik daerah, kompleksitas daerah dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Kemudian terdapat saran yang dikemukakan oleh peneliti sebelumnya, yaitu Setyaningrum dan Syafitri (2012) menyarankan menggunakan periode pengamatan yang lebih panjang. Peneliti menggunakan periode penelitian tahun 2012-2014 karena pada periode tersebut merupakan periode transisi basis kas menuju akrual dan tingkat pemerolehan opini wajar tanpa pengecualian masih rendah kurang dari setengah persentase, sehingga menarik untuk diuji apa saja yang mempengaruhi hal tersebut.

Peneliti memfokuskan objek penelitian seluruh Provinsi di Indonesia sehingga dapat menunjukkan hasil secara keseluruhan Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah , Kompleksitas Pemerintah Daerah, Dan Temuan Kepatuhan Perundang-undangan BPK Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas maka adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah daerah masih rendah menunjukkan pemerintah daerah belum sepenuhnya dalam mengungkapkan item Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
2. Pengungkapan LKPD yang terbilang rendah berpengaruh pada opini audit yang diberikan oleh BPK dengan masih terdapat Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang mendapat opini Tidak Wajar (TW) dan Tidak Menyatakan Pendapat (TMP)
3. Karakteristik pemerintah daerah berupa penggunaan dana transfer dan penilaian aset yang buram mempengaruhi tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
4. Tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang masih rendah dapat dipengaruhi oleh kompleksitas pemerintah berupa jumlah penduduk dan penggunaan anggaran oleh SKPD
5. Temuan audit atas kepatuhan perundang-undangan atas BPK pada setiap pemerintah daerah memiliki jumlah berbeda dan dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan

### **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan pokok yang telah disebutkan sebelumnya pada latar belakang, maka peneliti dapat merumuskan beberapa pertanyaan penelitian, yaitu :

1. Apakah kekayaan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah ketergantungan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah total aset pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah jumlah SKPD pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
5. Apakah jumlah penduduk pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
6. Apakah temuan kepatuhan perundang-undangan BPK berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk menambah literature mengenai Pengaruh Karakteristik Pemerintah

Daerah, Kompleksitas Pemerintah Daerah, Dan Temuan Kepatuhan Perundang-undangan Terhadap Tingkat Pengungkapan Wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Intansi Pemerintah Berwenang

Menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilaporkan telah sesuai dengan Peraturan SAP yang berlaku

b. Bagi Masyarakat

Menjadi bahan dan sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tingkat pengungkapan dalam LKPD.