

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintah Pusat memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah baik Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya. Sebagai implikasinya, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan pemerintahan pusat kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk pembagian kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara dan perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Bentuk dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat dilihat pada Laporan Keuangan Pemerintah daerah (LKPD) masing-masing pemerintah daerah baik pemerintah Provinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota.

Laporan keuangan pemerintah daerah harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku. Pada tahun 2010, Pemerintah mengeluarkan standar akuntansi terbaru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 untuk menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005. Perbedaan yang mendasar dari Peraturan Pemerintah tersebut adalah basis pencatatan, pada PP Nomor 71 Tahun 2010 menggunakan basis akrual, sedangkan basis pencatatan pada PP Nomor 24 Tahun 2005 menggunakan basis kas menuju akrual. Pada PP Nomor 7 Tahun 2010 terdiri dari dua lampiran, yaitu lampiran I merupakan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual yang akan dilaksanakan selambat-lambatnya tahun 2014. Sementara lampiran II merupakan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis kas menuju akrual yang hanya berlaku sampai tahun 2014. Menurut Kementerian Keuangan di dalam websitenya www.bppk.depkeu.go.id, adanya dua lampiran menunjukkan sesuatu yang logis, karena meskipun dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberi amanat untuk melaksanakan akuntansi berbasis akrual lima tahun setelah diundangkan dalam UU tersebut, namun butuh waktu dan proses dalam menyiapkan sistem yang digunakan untuk mengimplementasikan akuntansi berbasis akrual sehingga dibuat lampiran II pada PP Nomor 71 Tahun 2010. Dengan adanya lampiran II, maka Standar Akuntansi Pemerintahan sampai tahun 2014 memuat standar yang ada pada PP Nomor 24 Tahun 2005 tanpa ada perubahan sedikit pun.

Selain harus mengikuti Standar Pemerintah yang berlaku, laporan keuangan pemerintah daerah juga harus diaudit oleh Badan Pemeriksa

Keuangan (BPK). Hal itu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menetapkan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah harus diaudit oleh BPK sebelum disampaikan kepada pihak legislatif sesuai dengan kewenangannya. Tujuannya dilakukan audit oleh BPK berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada Kementerian Negara/Lembaga/Pemerintah daerah melakukan review atas Laporan Keuangan dan Kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan.

Laporan keuangan merupakan suatu bentuk mekanisme pertanggungjawaban sekaligus dasar untuk pengambilan keputusan untuk pihak eksternal sehingga laporan yang diaudit harus dilampiri dengan pengungkapan. Menurut Chariri dan Ghazali (2003), pengungkapan (*disclosure*) dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*Voluntary Disclosure*). Pengungkapan wajib merupakan pengungkapan yang diharuskan oleh peraturan yang telah ditetapkan badan otoriter, sedangkan pengungkapan sukarela merupakan informasi yang tidak diwajibkan oleh peraturan tertentu, tetapi diungkapkan oleh suatu entitas karena dianggap relevan dengan kebutuhan pemakai.

Pada laporan keuangan pemerintah daerah, pengungkapan harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku yaitu PP Nomor 71

Tahun 2010. Beberapa pengungkapan yang terdapat dalam Standar Akuntansi Pemerintahan merupakan pengungkapan wajib yang harus dibuat oleh pemerintah daerah. Kesesuaian format penyusunan dan penyampaian laporan keuangan yang sesuai dengan standar akuntansi, akan mencerminkan kualitas, manfaat, dan kemampuan suatu laporan keuangan. Dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan, maka laporan keuangan tersebut telah memenuhi kriteria transparansi bagi pengguna laporan keuangan.

Menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo yang diambil dari website liputan6.com, Baru 33 persen Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Keuangan Daerah yang benar. Mendagri mengatakan laporan keuangan di daerah masih banyak yang fiktif, hal itu lantaran dari sekian banyak LPJ keuangan daerah hanya 33 persen yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Selain itu, mendagri meminta kepada para gubernur untuk menciptakan transparansi keuangan pada pemerintah daerah yang disertai dengan pengungkapan sesuai dengan standar yang berlaku. Langkah tersebut diharapkan dapat menciptakan penghematan anggaran yang memberikan dampak positif pada pembangunan.

Selain adanya kasus diatas, berdasarkan penelitian sebelumnya, tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah masih rendah, Penelitian Suhardjanto dan Lesmana (2010) menyatakan pengungkapan wajib LKPD sebesar 22% dengan menggunakan data LKPD Provinsi, Kota/Kabupaten tahun 2007, Penelitian Suhardjanto dan Yulianingtyas (2010) menyatakan pengungkapan wajib LKPD sebesar 30,85% dengan

menggunakan data LKPD Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2008, Penelitian Hilmi (2011) menyatakan tingkat pengungkapan LKPD sebesar 47,55% dengan menggunakan data LKPD Provinsi di Indonesia tahun 2006-2009, Penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012) menyatakan tingkat pengungkapan sebesar 52,09% dengan menggunakan data LKPD Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2008-2009, dan Penelitian Martani (2012) menyatakan tingkat pengungkapan LKPD sebesar 34,45% dengan menggunakan data LKPD Kabupaten/Kota pada tahun 2006. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah belum mengungkapkan secara penuh terhadap item yang harus diungkapkan. Kondisi tersebut yang membuat peneliti tertarik untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

Karakteristik daerah merupakan faktor yang sering diteliti pengaruhnya terhadap pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah. Karakteristik daerah dapat dilihat dengan berbagai variabel salah satunya dengan tingkat ketergantungan. Penelitian Robbins dan Austin (1986) dalam Hilmi (2011) menemukan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah kota berhubungan positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah kota. Adanya ketergantungan yang besar memungkinkan pemerintah pusat untuk melakukan pembatasan operasi pemerintah daerah (kota) dan meminta pengungkapan lebih untuk memonitor kinerja pemerintah daerah (kota) dengan pembatasan operasi tersebut. Variabel lain untuk melihat

karakteristik daerah adalah dengan variabel rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah. Penelitian Suhardjanto dan Yulianingtyas (2010), menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan pemerintah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah. Rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah menggambarkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah terhadap dana eksternal rendah, hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan asli pemerintah daerah yang berasal dari tingkat partisipasi masyarakat membayar pajak dan retribusi tinggi. Dengan demikian tingkat transparansi dan pengungkapan laporan keuangan pemerintah yang diinginkan oleh masyarakat juga tinggi.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah adalah kompleksitas daerah dan hasil audit BPK. Menurut Hilmi (2011), kompleksitas daerah dapat dilihat dari variabel jumlah satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dan jumlah penduduk. Jumlah SKPD menggambarkan jumlah kegiatan pemerintah daerah dalam membangun daerahnya. Semakin besar SKPD yang dimiliki maka semakin kompleks pemerintahan tersebut, dengan demikian dibutuhkan pengungkapan yang lebih besar untuk membantu pembaca laporan keuangan dalam memahami laporan keuangan pemerintah.

Studi kasus pada Pemerintah Provinsi Jambi yang diambil dari website jambiupdate.com, menjelaskan bahwa Kejaksaan Tinggi (Kejati) Jambi berhasil mengungkapkan kasus korupsi yang terjadi di beberapa SKPD Pemerintah Daerah Jambi. Kejaksaan tinggi Jambi memaparkan sedikitnya

total kerugian sebesar Rp 162,5 M terkait kasus korupsi yang terjadi di beberapa SKPD tersebut. Dengan adanya kasus korupsi yang terjadi di Pemerintah Provinsi Jambi menunjukkan bahwa Pemerintah Jambi menutupi kesalahan yang dibuat oleh pemerintahannya, seharusnya semakin kompleks pemerintah daerah harus diikuti dengan adanya informasi yang lebih banyak sehingga laporan keuangan menjadi transparan.

Penelitian Setyaningrum dan Syafitri (2012), menggunakan variabel jumlah anggota legislatif dalam melihat kompleksitas daerah. Semakin banyak jumlah anggota legislatif, diharapkan semakin banyak tingkat pengawasan yang membuat pemerintah daerah melakukan pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan artikel yang diambil dari website Tempo.com, yaitu adanya pengawasan yang dilakukan oleh Anggota komisi IV DPRD Nusa Tenggara Timur Viktor Lerik yang melaporkan tindak pidana korupsi 14 proyek siluman yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Viktor Lerik melaporkan hal tersebut ke Kejaksaan Tinggi NTT.

Penelitian Hilmi (2011), menyatakan bahwa hasil audit BPK dapat mempengaruhi pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil audit BPK dapat dilihat melalui variabel jumlah temuan dan tingkat penyimpangan audit. Penelitian Martani (2012), menyatakan bahwa semakin banyak jumlah temuan audit BPK, maka BPK akan menuntut pemerintah melakukan koreksi dan meningkatkan jumlah pengungkapannya. Sedangkan tingkat penyimpangan yang didapat oleh BPK akan membuat pemerintah

menutupi penyimpangan yang dilakukan sehingga mengurangi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Harry Azhar Azis yang diambil dari website Skalanews.com, meminta pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas laporannya. Menurut ketua BPK, kualitas laporan keuangan pemda masih rendah sehingga meminta untuk memperbaiki kualitas dan tata kelola dalam penyusunan laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku, sebagai upaya mendorong peningkatan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Dan mendukung transparansi dari laporan keuangan pemerintah daerah. Dengan adanya pernyataan dari ketua BPK, mengindikasikan bahwa hasil audit BPK dapat menuntut pemerintah daerah untuk melakukan transparansi laporan keuangan pemerintahnya.

Berdasarkan latar belakang masalah yang menunjukkan masih rendahnya tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah terhadap SAP, dan adanya faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan, serta dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang merupakan Standar Akuntansi Pemerintahan yang baru sehingga diperlukan penelitian lanjutan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah terhadap PP Nomor 71 Tahun 2010 lampiran II.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Hilmi (2011). Hal ini dikarenakan pada penelitian Hilmi (2011) telah menggunakan variabel-variabel yang dapat menggambarkan secara keseluruhan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah. Berbeda

dengan penelitian lain Suhardjanto dan Lesmana (2010), Suhardjanto dan Yulianingtyas (2010), dan Setyaningrum dan Syafitri (2012) yang hanya menggunakan variabel dari karakteristik daerah saja untuk penelitiannya.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Hilmi (2011), yaitu peneliti menambahkan variabel rasio kemandirian keuangan pada karakteristik daerah dan menambahkan variabel ukuran legislatif pada kompleksitas pemerintah. Selain itu peneliti juga memperbaharui periode penelitian, jika sebelumnya menggunakan periode 2006-2009 maka peneliti akan menggunakan periode 2010-2012 untuk memperbarui penelitian sebelumnya. Pemilihan periode penelitian hanya sampai tahun 2012 karena tidak tersedianya data untuk tahun selanjutnya di BPK. Dengan demikian, penelitian ini akan menggunakan faktor karakteristik daerah dengan variabel tingkat ketergantungan dan rasio kemandirian daerah, faktor kompleksitas daerah dengan variabel jumlah SKPD dan jumlah legislatif, dan faktor hasil audit BPK dengan variabel jumlah temuan dan tingkat penyimpangan. Maka penelitian ini mengambil judul :
“ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TINGKAT PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PROVINSI DI INDONESIA”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka penulis mengidentifikasi masalah-masalah yang mempengaruhi pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah, yaitu sebagai berikut :

1. Tingkat pengungkapan pemerintah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah masih rendah.
2. Adanya tuntutan dari pemerintah pusat, mengindikasikan kurangnya transparansi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
3. Semakin kompleks kegiatan pemerintah daerah, dapat menyebabkan urusan pemerintah lebih sulit dikontrol dan dapat menyebabkan terjadinya penyimpangan.
4. Banyaknya temuan audit, mengidentifikasikan kurangnya pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
5. Pemerintah daerah cenderung menutupi apabila ada penyimpangan pada hasil audit BPK.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, terlihat banyak faktor yang mempengaruhi pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah. Karena keterbatasan waktu dan biaya maka penelitian dibatasi hanya pada Provinsi yang ada di Indonesia pada periode 2010-2012 dengan menggunakan variabel dependen Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan variabel independen Tingkat ketergantungan, Rasio kemandirian Daerah, Jumlah SKPD, Ukuran Legislatif, dan Jumlah Temuan.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat pengaruh tingkat ketergantungan terhadap tingkat pengungkapan LKPD ?
2. Apakah terdapat pengaruh rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD ?
3. Apakah terdapat pengaruh jumlah SKPD terhadap tingkat pengungkapan LKPD ?
4. Apakah terdapat pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan LKPD ?
5. Apakah terdapat pengaruh jumlah temuan audit BPK terhadap tingkat pengungkapan LKPD ?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a) Melalui penelitian ini, peneliti mencoba memberikan bukti empiris baru tentang pengaruh tingkat ketergantungan, rasio kemandirian keuangan daerah, jumlah SKPD, ukuran legislatif, temuan audit BPK, dan tingkat penyimpangan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi periode 2010-2012.
 - b) Penelitian ini diharapkan menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi peneliti sejenis maupun civitas akademika

lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan untuk perkembangan dan kemajuan dunia pendidikan.

2. Kegunaan Praktis

a) Bagi Instansi Pemerintah Terkait

Menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan yang sesuai dengan peraturan SAP yang berlaku.

b) Bagi Masyarakat

Menjadi bahan dan sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah.