

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia dengan 34 provinsi yang dimilikinya saat ini merupakan negara yang kaya raya dan memiliki wilayah yang sangat luas. Wilayah tersebut dicerminkan dari banyaknya jumlah pulau yang ada di Indonesia. Saat ini diketahui Indonesia memiliki jumlah pulau sebanyak lebih dari 17.000. Pulau-pulau tersebut kemudian diperkecil lagi menjadi provinsi-provinsi. Kemudian di dalam sebuah provinsi diperkecil kembali menjadi kabupaten dan kota.

Indonesia adalah salah satu negara republik. Republik adalah sebuah negara dimana pemerintahannya bercabang dari rakyat, bukan dari keturunan bangsawan. Republik dipimpin atau dikepalai oleh seorang presiden. Pemerintahan di Indonesia terdiri dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat membantu kinerja Pemerintah Pusat. Faktor luasnya wilayah Indonesia juga menjadi salah satu pendorong pemerintah Indonesia dibagi menjadi pusat dan daerah.

Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam penyelenggaraannya, Pemerintah Pusat tidak dapat menjalankan urusannya sendiri terutama untuk mengurus daerah-daerah yang tersebar luas di wilayah Indonesia. Maka dari itu dalam pelaksanaannya, Pemerintah Pusat memberikan wewenangnya kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang ada di daerah. Penyerahan urusan oleh Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah disebut dengan Desentralisasi.

Desentralisasi tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan pengertian penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Daerah otonom atau Pemerintah Daerah terdiri dari Kabupaten atau Kota dan perangkat daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Sedangkan Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah itu sendiri memiliki pengertian hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur

dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Asas Otonomi yaitu Pemerintah Daerah berhak mengatur dan mengurus urusannya sendiri, hal itu menandakan bahwa Pemerintah Daerah juga diharuskan untuk membuat laporan keuangannya sendiri sebagai bentuk pertanggungjawaban atas wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tersebut. Laporan keuangan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah disebut Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 10 bahwa dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah diharuskan untuk menyusun laporan keuangan yang merupakan per-tanggungjawaban dari pelaksanaan APBD.

LKPD dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam rangka bentuk pertanggungjawaban atas kinerja selama ini. LKPD dibuat setiap satu tahun anggaran. Laporan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah selanjutnya akan diperiksa atau diaudit oleh pihak BPK, lalu setelah itu hasil audit tersebut diserahkan kepada pihak DPRD. Dewasa ini, tuntutan untuk pencapaian *Good Governance* tidak hanya berlaku kepada pihak swasta. Organisasi sektor publik termasuk pemerintahan juga telah dituntut untuk menciptakan prinsip *Good Governance*. Contoh dari pelaksanaan prinsip *Good Governance* adalah adanya unsur Transparansi dan Responsibilitas atau pertanggungjawaban. Maka dari itu diharapkan

seluruh Pemerintah Daerah dapat membuat LKPD yang transparan yaitu terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat luas. Selain itu LKPD juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

LKPD yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah harus dapat dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban tersebut dapat dalam bentuk pengungkapan laporan keuangan. Pengungkapan yang dimaksud adalah pengungkapan yang seharusnya dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010. Menurut Winarna (2006) pengungkapan berhubungan dengan penjelasan hal-hal informatif yang dianggap penting dan bermanfaat selain apa yang dinyatakan melalui laporan keuangan utama. Pengungkapan terbagi menjadi 2, yaitu pengungkapan wajib atau *mandatory disclosure* dan pengungkapan sukarela atau *voluntary disclosure*. Pengungkapan wajib adalah pengungkapan yang dilakukan berdasarkan atas informasi yang seharusnya diungkapkan, sedangkan pada pengungkapan sukarela organisasi bebas memilih untuk memberikan dan mengungkapkan informasi akuntansi lainnya yang dianggap relevan. Perbedaan keduanya juga terletak pada ada atau tidaknya peraturan yang mengatur. Pengungkapan wajib untuk laporan keuangan pemerintah diatur dalam PP Nomor 71 Tahun 2010. Pengungkapan penting untuk dilakukan, karena pengguna atau pemakai laporan keuangan akan membutuhkan informasi terkait laporan keuangan tersebut. Dalam lingkup pemerintahan,

pengungkapan laporan keuangan baik pemerintah pusat maupun daerah dibutuhkan agar masyarakat dan pihak lain yang berkepentingan dapat mengawasi jalannya pemerintahan agar selalu selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, Standar Akuntansi Pemerintahan, yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Maka dari itu, penyusunan dan penyajian dari LKPD haruslah sesuai dengan apa yang tercantum di dalam SAP PP No. 71 Tahun 2010. Namun dalam pelaksanaannya, belum semua daerah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian atau WTP dari pihak BPK. Hal itu menandakan masih terdapat beberapa masalah terkait LKPD di daerah tersebut. LKPD yang belum mendapat opini WTP dikarenakan masih terdapat akun-akun pada laporan keuangan tersebut yang disajikan tidak sesuai dengan SAP. Akun-akun tersebut antara lain adalah Aset Lancar yang terdiri dari Kas, Piutang, Persediaan. Lalu Aset Tetap, Aset Lainnya, Investasi Jangka Panjang, Kewajiban Jangka Pendek, Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah-LRA, Belanja Operasi, Belanja Modal, Beban Operasi-LO, dan Akun Lainnya. (bpk.go.id, 2016).

Pencapaian opini yang diraih oleh Pemerintah Daerah ternyata sudah melampaui target kinerja keuangan daerah bidang penguatan tata kelola Pemerintah Daerah. Dari tahun 2015 menuju tahun 2016 terjadi peningkatan kualitas LKPD. Dalam beberapa tahun terakhir, 2012 hingga

2016 opini LKPD di Indonesia telah mengalami banyak perbaikan. Kenaikan opini dikarenakan Pemerintah Daerah telah menindaklanjuti hasil pemeriksaan dari BPK dengan melakukan perbaikan atas kelemahan sistem pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga sebagian akun-akun dalam laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan sesuai dengan SAP. Meskipun masih tetap ada akun-akun yang belum disajikan dan diungkapkan sesuai SAP seperti yang telah disebutkan sebelumnya. (bpk.go.id, 2016).

Di dalam PP Nomor 71 Tahun 2010, tertulis bahwa ada beberapa hal yang harus diungkapkan dan disajikan di dalam LKPD. Pengungkapan LKPD dalam CaLK diatur dalam PSAP 05-PSAP 09. PSAP 05-PSAP 09 mengatur tentang pengungkapan dalam bidang akuntansi persediaan, investasi, aset tetap, konstruksi dalam pengerjaan, dan kewajiban. Pemerintah Daerah yang baik adalah Pemerintah Daerah yang dapat melakukan pengungkapan LKPD sesuai dengan SAP yang berlaku.

LKPD Pemerintah Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran 2016 mendapatkan opini WTP dari pihak BPK. Perolehan opini WTP tersebut adalah perolehan untuk ke enam kalinya yang didapat oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Namun, dalam LHP Tahun Anggaran 2016 Jawa Barat, BPK masih menemukan beberapa permasalahan yang perlu mendapat perhatian. Permasalahan yang terjadi yaitu adanya temuan atas penatausahaan Barang Milik Daerah (BMD) yang masih belum memadai

dan pencatatan dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) tidak lengkap serta adanya pemanfaatan tanah oleh pihak lain tanpa izin. (Tribun Jabar, 2017).

Dilansir dari [bandung.bisnis.com](http://bandung.bisnis.com) (2015) jumlah daerah di Jawa Barat yang menerima opini WTP untuk laporan keuangan tahun 2014 bertambah, namun BPK masih menemukan sejumlah masalah. Kepala BPK Perwakilan Jawa Barat Cornell Prawiradiningrat mengatakan dalam pemeriksaan atas LKPD TA 2014 masih menemukan beberapa permasalahan yang cukup signifikan dan cenderung berulang baik yang mempengaruhi penyajian maupun tidak mempengaruhi penyajian laporan keuangan (5/6/2015). Cornell memaparkan beberapa permasalahan yang masih ditemukan dalam LKPD TA 2014 di hampir seluruh Pemerintah Daerah yaitu tentang penatausahaan aset tetap yang belum tertib. Kedua adalah pertanggungjawaban penggunaan belanja daerah tidak didukung dengan bukti yang sah dan sesuai dengan pengeluaran riil. Permasalahan ketiga yaitu tentang penatausahaan piutang PBB belum berdasarkan pada data yang valid. Keempat terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kapitasi tidak sesuai dengan maksud dan tujuan penyediaan dana kapitasi tersebut. Permasalahan terakhir adalah keberadaan BUMD yang didirikan oleh Pemerintah Daerah masih banyak yang belum memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah.

Cornell Prawiradiningrat juga mengatakan bahwa pemeriksaan atas LKPD TA 2014 dilakukan untuk memberikan keyakinan kepada BPK bahwa Pemerintah Daerah telah menyajikan secara wajar semua akun di

dalam LKPD TA 2014 sesuai dengan prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah.

Ketua DPRD Provinsi Jawa Barat Ineu Purwadewi Sundari mengapresiasi atas pencapaian Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang telah berhasil mendapatkan opini WTP untuk ke enam kalinya secara berturut-turut. Ineu mengatakan bahwa hasil tersebut merupakan prestasi luar biasa dengan pencapaian yang tidak mudah. Kemudian peran serta semua elemen masyarakat ini menjadi bagian keberhasilan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam meraih WTP di tahun anggaran 2016 ini. Terkait fungsi dan peran DPRD yang turut andil dalam pencapaian tersebut lebih lanjut Ineu menjelaskan, bahwa dengan fungsi DPRD yang senantiasa dilakukan adalah sebagai wujud nyata DPRD dalam keterlibatannya mewujudkan mekanisme pemerintahan yang lebih baik. Ineu mengatakan “Kami mempunyai Perda, dalam pembahasan anggaran kami terlibat, dalam pengawasan kami terlibat terus agar perbaikan-perbaikan dalam mekanisme pemerintahan bisa dilakukan dengan baik. Tentunya keberhasilan ini bukan hanya peran OPD saja, tapi ini peran semuanya juga termasuk DPRD dalam fungsi pengawasannya terus melakukan koordinasi dalam pengawasan. (dprd.jabarprov.go.id, 2017).

Opini audit yang diterima oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dari pihak BPK ternyata tidak sejalan dengan tingkat pengungkapan yang



dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Penelitian yang dilakukan oleh Hanan (2017) menunjukkan bahwa tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat masih di bawah angka 50%. Pada tahun 2012 sebesar 41,30% dan pada tahun 2013 dan 2014 sebesar 43,47%.

Penelitian terkait pengungkapan wajib terhadap laporan keuangan sudah banyak dilakukan tetapi masih terfokus kepada laporan keuangan sektor swasta. Penelitian terhadap pengungkapan LKPD masih belum banyak dilakukan, hal itu dikarenakan informasi terkait LKPD tidak semua dapat diakses oleh publik sehingga adanya keterbatasan jika ingin melakukan penelitian. Sebelumnya telah dilakukan penelitian oleh Tiara Pandansari (2016) yang dilakukan pada LKPD di Provinsi Jawa Tengah dengan hasil tingkat pengungkapan yang paling rendah sebesar 37,60%, tertinggi 71,80%, dan rata-rata sebesar 58,46%. Untuk tahun 2014 rata-rata tingkat pengungkapan LKPD provinsi/kabupaten/kota di Indonesia adalah sebesar 40,93% atau sekitar 14 item dari total 34 item yang seharusnya diungkapkan. Hasil tersebut mengindikasikan bahwa tingkat pengungkapan wajib LKPD di Indonesia masih terbilang rendah dan masih harus dilakukan perbaikan untuk ke depannya.

Ukuran legislatif yang diukur oleh banyaknya jumlah anggota DPRD dianggap mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Hal itu dikarenakan dengan banyaknya jumlah anggota DPRD, maka akan semakin ketat pengawasan yang dilakukan oleh pihak DPRD sehingga

Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengungkapan LKPD. Penelitian yang dilakukan oleh Dyah Setyaningrum dan Febriyani Syafitri (2012) memperoleh hasil bahwa ukuran legislatif berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Nur Lailatul Khasanah dan Shiddiq Nur Rahardjo (2014) memperoleh hasil yang berbeda yaitu ukuran legislatif tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Semakin tua umur suatu Pemerintah Daerah maka diharapkan akan semakin tinggi pengungkapan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut. Hal itu dikarenakan semakin tua umur Pemerintah Daerah menandakan bahwa Pemerintah Daerah tersebut memiliki informasi yang lebih banyak untuk diungkapkan dalam laporan keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Setyaningrum, et al (2012) menunjukkan bahwa Umur Administratif Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil berbeda didapat oleh Khasanah, et al (2014). Penelitian tersebut menunjukkan bahwa Umur Pemerintah Daerah berpengaruh negatif namun tidak signifikan terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Hasil negatif tersebut menunjukkan bahwa semakin muda Umur Pemerintah Daerah maka semakin baik tingkat pengungkapan yang dilakukannya, namun hal ini tidak terjadi secara signifikan sebagai akibat umur tidak serta memotivasi tingkat pengungkapan yang lebih besar dari suatu daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Setyaningrum, et al (2012) menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ratnasari (2016). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan Pemerintah Daerah. Selain itu, hasil penelitian yang dilakukan oleh Maulana, et al (2015) menunjukkan bahwa Dana Perimbangan berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan Pemerintah Daerah.

Ukuran Pemerintah Daerah pada penelitian ini diproksikan dengan natural logaritma dari Total Aset. Penelitian yang menggunakan variabel Ukuran Pemerintah Daerah telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Ratnasari (2016) menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD. Disebutkan bahwa dengan semakin besarnya total aset yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, maka akan semakin besar ukuran dari Pemerintah Daerah tersebut. Dengan semakin besarnya ukuran dari Pemerintah Daerah, maka akan semakin mendorong Pemerintah Daerah untuk mengungkapkan informasi keuangan dari Pemerintah Daerah tersebut. Hasil berbeda didapat oleh Setyaningrum (2012), ia menyatakan bahwa Ukuran Pemerintah Daerah yang diproksikan dengan Total Aset tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, dapat disimpulkan bahwa penyajian dan pengungkapan LKPD merupakan faktor yang penting. Perolehan opini WTP oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat dirasa belum sesuai dengan tingkat pengungkapan yang dilakukan. Maka dari itu peneliti merasa bahwa hal ini menarik untuk diteliti dan agar mengetahui faktor apa saja yang dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Sehingga penulis memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Ukuran Legislatif, Umur, Dana Perimbangan dan Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat Tahun 2015-2016”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di penjelasan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah dengan sebagai berikut:

1. Apakah Ukuran Legislatif memiliki pengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat
2. Apakah Umur Administratif Pemerintah Daerah memiliki pengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat
3. Apakah Dana Perimbangan memiliki pengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat

4. Apakah Ukuran Pemerintah Daerah memiliki pengaruh terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Legislatif terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat
2. Untuk mengetahui pengaruh Umur Administratif Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat
3. Untuk mengetahui pengaruh Dana Perimbangan terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat
4. Untuk mengetahui pengaruh Ukuran Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menyumbang dan menambahkan pengetahuan baru terkait bidang akuntansi khususnya

dalam bidang pengungkapan laporan keuangan di tingkat Pemerintah Daerah.

## 2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjawab permasalahan yang ada yaitu untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang akan mempengaruhi tingkat pengungkapan wajib pada LKPD yang ada di Provinsi Jawa Barat.