

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Suatu pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang “Pemerintah Daerah” menyatakan bahwa masing-masing pemerintah, baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, wajib membuat laporan keuangannya sendiri. 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 berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Laporan Realisasi APBN/APBD, Neraca, Laporan Arus kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Tujuan utama pemerintah daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, maka melalui kebijakan desentralisasi fiskal, pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan daerah guna memenuhi keinginan masyarakat. Pemerintah daerah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan antara hak daerah berupa perolehan pendapatan daerah dengan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam rangka inilah, pemerintah daerah membutuhkan informasi keuangan daerah yang diperoleh dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Hasil akhir dari

proses akuntansi adalah laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan atau menyajikan informasi kepada pengguna laporan keuangan untuk keperluan perencanaan, pengendalian dan pengambil keputusan. Laporan keuangan dibuat dengan tujuan untuk menyajikan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan keseluruhan transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan.

Selain itu, laporan keuangan juga bertujuan agar mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang akan dimanfaatkan untuk menilai kondisi keuangan, melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan dan membantu menjalankan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah merupakan pihak yang diberikan mandat untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan masyarakat yang dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas dalam membuat laporan keuangan tersebut. Menurut Syafitri (2012:154), “Transparansi digunakan oleh pemerintah daerah sebagai akses memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat”. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban dalam pengelolaan sumber daya dan pelayanan kebijakan yang dilaksanakan oleh entitas pelaporan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kerangka konseptual PP Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa laporan keuangan pemerintah merupakan wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara sehingga komponen yang disajikan setidaknya mencakup jenis laporan keuangan dan elemen informasi yang diharuskan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan (*statutory report*). Adapun komponen laporan keuangan yang dilaporkan menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 pada lampiran II meliputi, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Dalam usaha pengelolaan keuangan negara mencakup bidang peraturan perundang-undangan pemerintah daerah bukan hanya sebatas laporan keuangan yang disampaikan dan bukan hanya kepada pemerintah. Pemerintah daerah menyusun laporan keuangan kemudian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengaudit dan menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintah daerah sebenarnya tidak hanya diberikan kepada DPRD sebagai wakil rakyat tetapi juga masyarakat secara luas. Informasi anggaran dan akuntabilitas pelaksanaan pemerintah daerah seharusnya di sampaikan kepada publik melalui media-media elektronik maupun cetak sehingga masyarakat membutuhkan akses untuk dapat melihat informasi-informasi tersebut dengan mudah dan cepat, salah satunya melalui *website*. *Website* pemerintah daerah digunakan sebagai salah satu sarana untuk menyampaikan akuntabilitas pelaksanaan anggaran dana pemerintah daerah kepada publik. Hampir semua pemerintah daerah di Indonesia memiliki *website* dengan kualitas dan peranan yang berbeda. Berbagai informasi disajikan dalam *website* pemerintah daerah, ada yang sekedar memberikan informasi umum tentang daerah tersebut, namun ada juga yang telah memanfaatkan untuk kegiatan pelayanan masyarakat, sosialisasi peraturan dan sarana berkomunikasi secara interaktif dengan warganya.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, dituntut untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan keuangannya agar tercipta pemerintahan yang bersih. Dalam melaksanakan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat terwujud dengan menggunakan pengungkapan laporan keuangan. Pengungkapan laporan keuangan merupakan salah satu cara untuk menyampaikan informasi dalam laporan keuangan. Hal tersebut mengacu pada PP 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang mengharuskan pemerintah daerah melakukan pengungkapan lengkap (*full disclosure*). Pengungkapan lengkap (*full disclosure*) yang dimaksudkan adalah laporan keuangan pemerintah daerah harus menyajikan secara lengkap informasi yang berguna bagi pengguna laporan keuangan baik itu pada lembar muka laporan keuangan maupun Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Selain transparansi dan akuntabilitas dengan adanya pengungkapan laporan keuangan pemerintah dituntut masyarakat agar terciptanya tata kelola yang baik yang ditandai dengan adanya partisipasi, efisiensi, efektivitas dan penegak hukum. Pengungkapan informasi dalam laporan keuangan memiliki dampak ekonomis dan substansial dalam pengambilan keputusan.

Dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah, dari pihak eksekutif maupun legislatif sama-sama berkepentingan untuk memastikan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah telah memberikan penjelasan yang memadai mengenai kepatuhan terhadap aturan, informasi kinerja, informasi kondisi keuangan, serta informasi perencanaan dan penganggaran. Begitu pula dalam paragraf-paragraf selanjutnya yang menjelaskan pentingnya pengungkapan semua informasi keuangan yang dibutuhkan pengguna, sebab hal ini untuk menghindari adanya kekeliruan dan kesalahpahaman dalam membaca laporan. Sehingga adanya pemenuhan atas pengungkapan akan berguna dan memudahkan pengguna laporan dalam memahami laporan keuangan. Menurut Yulianingtyas (2011:1), “Pengungkapan dan penjelasan untuk beberapa item yang tidak disajikan dalam laporan keuangan dapat disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)”.

Pengguna laporan keuangan membutuhkan pengungkapan yang lengkap agar dapat memperoleh penjelasan tentang informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Hal ini biasanya dijelaskan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Informasi yang disajikan dalam CaLK berisi informasi yang dapat memudahkan pengguna laporan keuangan dalam memahami isi laporan keuangan secara luas. Menurut Suhardjanto (2011:30), “Pengungkapan laporan keuangan dikelompokkan menjadi dua yaitu Pengungkapan Wajib (*mandatory disclosure*) dan Pengungkapan Sukarela (*voluntary disclosure*)”. Pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) adalah pengungkapan informasi minimum yang harus disajikan atau diungkapkan oleh suatu organisasi, dimana pengungkapan tersebut telah ditentukan dan diatur oleh standar akuntansi yang berlaku. Pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) adalah pengungkapan informasi yang melebihi prasyarat minimum yang diatur oleh standar akuntansi yang berlaku.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengeluarkan penilaian berupa opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya. Terdapat empat opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yaitu: Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Berikut Opini Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010 sampai dengan 2019 yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

**Tabel 1.1**

**Perkembangan Opini LKPD Provinsi Sumatera Selatan**

Tahun Anggaran	Hasil Opini BPK
2010	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2011	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2012	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2013	Wajar Dengan Pengecualian (WDP)
2014	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2015	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2016	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2019	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber: *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK RI, Tahun 2010-2019*

Sebagaimana pada tabel 1.1 dapat dilihat bahwa opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan periode tahun 2010 sampai dengan 2013 memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Sedangkan pada periode Tahun 2014 sampai dengan 2019 Provinsi Sumatera Selatan memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian, menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan opini audit.

Laporan keuangan pemerintah yang dibuat harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, dan disampaikan kepada DPR/DPRD setelah dilakukan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Laporan keuangan merupakan suatu bentuk mekanisme pertanggungjawaban sekaligus dasar untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal karenanya laporan keuangan yang diaudit harus dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai.

Penelitian ini mencoba melihat tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi di Sumatera Selatan. Variabel

yang terdapat dalam penelitian ini adalah kekayaan daerah, tingkat ketergantungan, rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah, jumlah OPD, dan ukuran legislatif. Tingkat pengungkapan ini kemudian akan dianalisis untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan tersebut.

Penelitian ini menarik dilakukan karena masih jarang nya penelitian mengenai topik pengungkapan laporan keuangan di sektor pemerintahan akibat terbatasnya informasi dan data dari pemerintah yang dapat diakses publik secara bebas dan cenderung rahasia. Motif yang mendasari pengungkapan cenderung sulit untuk dikembangkan, sehingga dalam penelitian ini nantinya akan lebih mengukur ketaatan dibanding pengungkapannya. Menurut Hilmi (2010:2), “Pengungkapan dalam penelitian ini akan lebih bersifat pengungkapan yang sifatnya wajib (*mandatory disclosure*)”. Selain itu, dengan adanya beberapa LKPD Kabupaten/Kota yang telah menerapkan basis akrual, menjadikan penelitian yang menggunakan laporan keuangan tersebut sebagai sampel memiliki nilai lebih karena belum pernah dilakukan sebelumnya. Serta dapat digunakan untuk menilai efektivitas penerapan basis akrual dalam LKPD.

Penelitian ini dilakukan sebagai wujud tolak ukur dan bentuk evaluasi atas tingkat kepatuhan pengungkapan wajib yang dilakukan pemerintah daerah sehingga harapan adanya *punish* dan *reward* dapat diberikan sebagai upaya perbaikan laporan keuangan pemerintah. Penelitian ini juga diharapkan mampu memberi kontribusi kepada masyarakat yang membutuhkan informasi dan sadar akan kebutuhan transparansi dan akuntabilitas melalui bentuk penilaian dan evaluasi atas pengungkapan wajib yang dilakukan pemerintah daerah. Selain itu, juga adanya pertentangan atas hasil penelitian dan ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu. Sehingga dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah dalam membuat kebijakan akuntansi sektor publik serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas demi terwujudnya *Good Governance*.

Dengan demikian, penelitian ini akan mengambil judul: “**Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat ditemukan rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah kekayaan daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah jumlah OPD berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?
5. Apakah ukuran legislatif berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan?

## **1.3 Batasan Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah agar masalah yang diteliti terfokus terhadap pembahasan dan tidak meluas. Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini sehubungan dengan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, tujuan dilakukannya penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh kekayaan daerah (PAD) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui pengaruh tingkat ketergantungan berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui pengaruh rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui pengaruh jumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.
5. Untuk mengetahui pengaruh ukuran legislatif berpengaruh secara parsial terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah Kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan di atas, adapun manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan penulis untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik pada variabel Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, Rasio Kemandirian Keuangan Pemerintah Daerah, Jumlah Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan Ukuran Legislatif di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya untuk menambah pengetahuan tentang Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.
3. Sebagai saran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan dari waktu ke waktu, guna tercapainya visi, misi, tujuan, sasaran dan program yang telah ditetapkan.
4. Sebagai bahan kepustakaan pada Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Sriwijaya.

5. Sebagai sarana informasi bagi masyarakat tentang Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.