

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Laporan keuangan merupakan hasil atau *output* akhir dari proses akuntansi, laporan keuangan dikatakan efektif dan bermanfaat apabila laporan tersebut dilaporkan dengan memiliki informasi keuangan yang cukup dan sesuai dengan standar yang berlaku. Hal tersebut diungkapkan dalam pernyataan Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 pasal 55 bahwa penyajian laporan keuangan harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang selanjutnya disebut SAP. Pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 32 ayat (1) lebih lanjut menjelaskan penyusunan laporan keuangan baik bentuk maupun isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Sehingga, laporan keuangan pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah wajib mematuhi standar atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menyusun laporan keuangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa masing- masing pemerintah daerah baik pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota wajib membuat laporan keuangan. Hal tersebut dilakukan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 bahwa Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan pembangunan dan pelayanan masyarakat dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas yang bersih.

Dalam rangka mewujudkan *good governance government* serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Menurut penelitian sebelumnya

yang dilakukan oleh Utami & Sulardi (2019) bahwa laporan keuangan pemerintah daerah adalah salah satu bagian penting dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas sektor publik. Dalam kerangka konseptual Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 juga dijelaskan bahwa Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan wujud transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan. Penyajian laporan keuangan pemerintah daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggung jawabannya terhadap pengelolaan keuangan pemerintahan daerah. Tujuan disajikannya laporan keuangan sebagai bentuk keterbukaan pemerintah daerah kepada masyarakat dan secara tidak langsung untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelola keuangan yang dalam hal ini merupakan pemerintah daerah.

Penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual. Diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mendorong pemerintah untuk menyajikan laporan keuangannya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketaatan pemerintah dalam menyajikan laporan keuangan sesuai peraturan perundang-undangan disebut sebagai urgensi atas tuntutan agar terciptanya *good governance* dan menjadi harapan masyarakat agar terciptanya pemerintah yang bersih dari korupsi, kolusi maupun nepotisme. Komponen laporan keuangan pemerintah terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (N. A. Wulandari & Sulardi, 2018) salah satu komponen untuk menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabel terhadap pengelolaan keuangan adalah pengungkapan laporan keuangannya. Pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terdapat pengungkapan-pengungkapan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah yang disebut pengungkapan wajib. Pengungkapan laporan keuangan ada dua jenis yaitu pengungkapan secara wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan secara sukarela (*voluntary disclosure*). Pengungkapan secara wajib ialah pengungkapan

dalam laporan keuangan berisikan informasi-informasi yang wajib diungkapkan berdasarkan peraturan yang berlaku. Pengungkapan secara sukarela diartikan sebagai pengungkapan informasi yang dilakukan berdasarkan sukarela tanpa diharuskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Suhardjanto & Yulianingtyas, 2011). Pengungkapan minimum (*adequate disclosure*) yang diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan pengungkapan yang bersifat wajib (*mandatory disclosure*). Tujuan pengungkapan adalah menyajikan informasi yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan pelaporan keuangan dan untuk melayani berbagai pihak yang mempunyai kepentingan berbeda-beda.

Pengungkapan yang dilakukan pemerintah disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, beberapa pengungkapan yang wajib dilakukan oleh pemerintah diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 04 tentang Catatan atas Laporan Keuangan, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 05 tentang akuntansi persediaan, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 06 tentang akuntansi investasi, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 tentang akuntansi aset tetap, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 08 tentang akuntansi konstruksi dalam pengerjaan, dan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 09 tentang akuntansi kewajiban.

Berdasarkan hasil penelitian (Priharjanto & Wardani, 2017) dan (Carolina, 2019) menyatakan opini audit mempengaruhi tingkat pengungkapan atas laporan keuangan pemerintah daerah dengan penjelasan apabila tingkat pengungkapan tinggi maka probabilitas opini audit yang diperoleh menjadi semakin baik. Opini audit yang diterima oleh pemerintah daerah pada laporan keuangan pemerintah daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang mengamanatkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara atau daerah dengan melakukan pemeriksaan atas penyajian laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah. Atas pemeriksaan yang telah dilakukan, BPK akan memberikan pendapat, opini atau rekomendasi terhadap laporan keuangan pemerintah.

Opini yang dapat diberikan oleh BPK atas laporan keuangan daerah terbagi jadi empat yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/*Unqualified Opinion*), Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*Qualified Opinion*), Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*Disclaimer Opinion*) dan Tidak Wajar (TW/*Adverse Opinion*) berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Opini Wajar Tanpa Pengecualian merupakan opini tertinggi yang menunjukkan bahwa pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah telah dilakukan secara keseluruhan dengan menyajikan secara wajar sesuai dengan prinsip dan standar akuntansi yang berlaku.

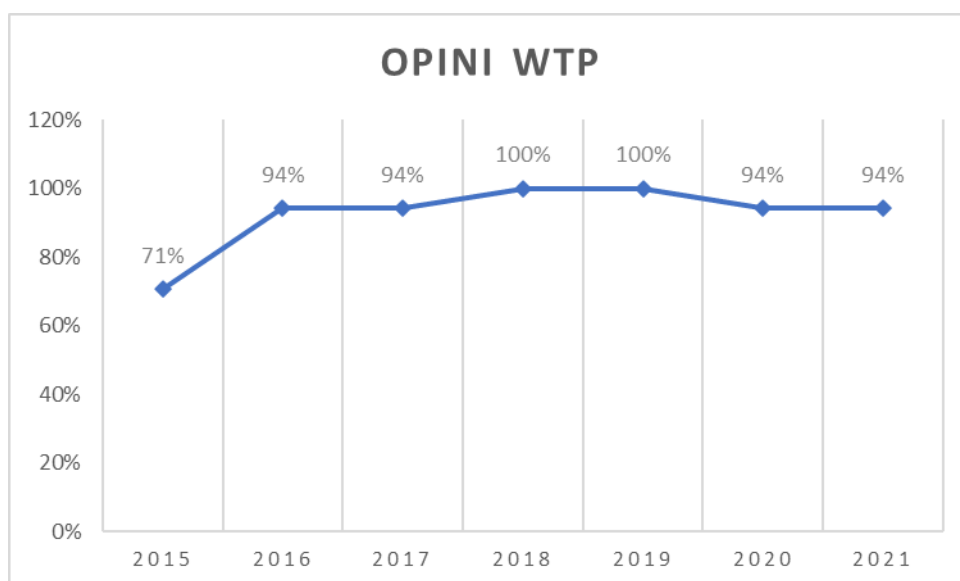
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 terdapat penjelasan pada pasal 16 ayat (1) yang menyatakan bahwa ada beberapa kriteria yang menentukan opini pada laporan keuangan, diantaranya adalah kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, dan efektifitas sistem pengendalian intern. Terpenuhinya empat kriteria tersebut artinya tujuan transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah sudah terpenuhi. Sehingga, dalam mendukung tujuan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan dan menciptakan pemerintahan yang baik (*good government governance*), pemerintah perlu menyajikan laporan keuangan sesuai dengan standar yang berlaku, melakukan pengungkapan wajib, menaati peraturan perundang-undangan dan meminimalisir terjadinya kesalahan pada sistem pengendalian intern.

Penyajian laporan keuangan yang baik merupakan kewajiban bagi pemerintah daerah dan dalam menyajikannya pemerintah juga perlu mempertimbangkan kecukupan pengungkapan pada laporan keuangan. Penulis menampilkan jumlah opini audit dengan menggunakan ilustrasi *chart line*, jumlah opini audit yang ditampilkan merupakan jumlah opini yang diterima oleh pemerintah daerah di Sumatera Selatan selama 7 tahun terakhir dari tahun 2015-2021 dengan berdasarkan pada jenis opini yang diterima yaitu: Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Opini Tidak Menyatakan Pendapat (TMP), dan Opini Tidak Wajar (TW).

Berdasarkan Gambar 1.1, diketahui bahwa jumlah opini tertinggi yaitu opini wajar tanpa pengecualian (WTP) yang diterima atas laporan keuangan pemerintah daerah pada seluruh kabupaten/kota di provinsi Sumatera Selatan dari 2015 – 2021 mengalami kenaikan signifikan yang awalnya berjumlah 71% menjadi 100% namun mengalami penurunan mulai tahun 2020 dan 2021 menjadi 94%.

**Gambar 1.1**

**Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2015 - 2021**



*Sumber: Website BPK Perwakilan Sumatera Selatan*

Menurut Fuadi & Asmara (2020) apabila pemerintah daerah mendapatkan opini selain opini wajar tanpa pengecualian atas laporan keuangan pemerintah daerah berarti masih terdapat banyak kekurangan atas pengungkapan pada laporan keuangannya yang dimana belum sesuai dengan SAP yang berlaku. Pada Provinsi Sumatera Selatan tahun 2021 terdapat satu kabupaten yang mendapatkan opini wajar dengan pengecualian sehingga laporan keuangan atas kabupaten tersebut dianggap pengungkapannya masih belum sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku.

Kabupaten yang mendapatkan opini wajar dengan pengecualian ialah kabupaten Musi Banyuasin. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2022 terdapat beberapa permasalahan pada pemerintah daerah

kabupaten Musi Banyuasin, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah menemukan akun yang disajikan oleh pemerintah daerah kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan tidak sesuai dengan SAP atas LKPD yang dibuat untuk tahun 2021 yaitu pada akun Belanja Modal. Permasalahan lain terdapat pada ketidakpatuhan dimana belanja yang dilakukan pemerintah daerah tidak sesuai/melebihi ketentuan, atas permasalahan-permasalahan tersebut telah dihitung nilai kerugian sebesar 6,21 miliar rupiah. Fenomena atas opini menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah di provinsi Sumatera Selatan masih perlu ditingkatkan pengungkapannya. Didukung dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Finakesti dkk., 2022) menyatakan bahwa tingkat pengungkapan laporan keuangan di kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan periode 2015-2019 rata-rata hanya sebesar 63,10% walaupun pada periode tersebut menunjukkan opini yang diterima dominan opini Wajar Tanpa Pengecualian.

Pemerintah daerah di provinsi Sumatera Selatan dalam hal pengungkapan laporan keuangan masih belum baik karena tingkat pengungkapannya dalam laporan keuangan masih tergolong rendah dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, seperti penelitian yang dilakukan oleh Pramesti & Misran (2021) yang menyatakan bahwa pada kabupaten/kota Provinsi Kalimantan Selatan rata-rata pengungkapannya mencapai 77,89% untuk tahun anggaran tahun 2015-2018, di Pulau Jawa rata-rata tingkat pengungkapan laporan keuangan mencapai 80,58% untuk tahun anggaran 2019 penelitian ini dilakukan oleh Kusuma dkk. (2021), kemudian penelitian yang dilakukan oleh Anggara & Cheisviyanny (2020) pada kabupaten/kota di Sumatera Barat rata-rata tingkat pengungkapannya mencapai 67,25% untuk tahun anggaran 2015-2017.

Pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan pemerintah menghasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Berdasarkan *website* Badan Pemeriksa Keuangan (2020) pada bagian Berita Utama menyatakan masih terdapat temuan berulang pada pengelolaan Pendapatan dan Pengelolaan Belanja serta Aset terhadap Laporan Keuangan untuk tahun anggaran 2019 meskipun BPK telah memberikan rekomendasi perbaikan terhadap temuan

tersebut pada laporan keuangan tahun sebelumnya. Dijelaskan bahwa penyebab utama terjadinya temuan-temuan berulang adalah Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang dirancang dan diimplementasikan masih rendah dan perlu ditingkatkan sehingga perlu ditingkatkan pelaksanaan revidi laporan keuangan untuk meminimalisir kesalahan dan penyajian maupun pengungkapan pada laporan keuangan.

Singkatnya, pemerintah dinyatakan belum optimal dalam upaya menyelesaikan masalah temuan audit yang ada dan membutuhkan upaya lebih untuk menyelesaikan rekomendasi audit, baik kelemahan sistem pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan untuk meminimalisir terjadinya permasalahan. Beberapa penelitian membahas pengaruh temuan audit terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah menunjukkan adanya pengaruh signifikan diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Amaliah & Haryanto (2019), Hiola & Harun (2021), dan Rizta, (2021). Sedangkan, penelitian lain yang dilakukan oleh Khasanah & Rahardjo (2014), Naopal dkk. (2017) dan Teriyani dkk., (2022) menunjukkan bahwa temuan audit tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah.

Berdasarkan pada penelitian yang dilakukan sebelumnya, Dewata dkk. (2020) menyatakan ada pengaruh jumlah temuan ketidakpatuhan perundang-undangan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah namun penelitian Heriningsih (2013) menyatakan bahwa tidak ada pengaruh jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap tingkat pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah. Dewata dkk. (2020) dan Heriningsih (2013) menyatakan tidak ada pengaruh jumlah temuan kelemahan sistem pengendalian intern terhadap tingkat pengungkapan. Namun, Prismanisa dkk. (2019) menyatakan sebaliknya bahwa ada pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Setiap pemerintah daerah memiliki kegiatan dan kompleksitas yang beragam dan tentunya semakin kompleks pemerintahan maka dibutuhkan pengungkapan yang lebih besar terhadap laporan keuangan. Beberapa penelitian

Jauhari dkk. (2020) dan Rahim dkk. (2020) menyatakan bahwa jumlah organisasi perangkat daerah memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan pada laporan keuangan, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Lutfia dkk. (2018) menyatakan terdapat pengaruh negatif yang signifikan antara jumlah organisasi perangkat daerah terhadap tingkat pengungkapan. Praptiningsih & Khoirunnisa (2020) dan Andriyan dkk. (2021) menunjukkan bahwa jumlah organisasi perangkat daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan, berdasarkan penelitian yang dilakukan Rahim dkk. (2020) menyatakan jumlah organisasi perangkat daerah pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, masalah dan fenomena yang terjadi, penulis tertarik untuk menggunakan Ketidapatuhan Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, Kelemahan Sistem Pengendalian Intern dan Jumlah Organisasi Perangkat Daerah sebagai variabel independen atau variabel bebas pada penelitian ini dan Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai variabel dependen atau variabel terikat. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendapatkan informasi yang andal dan berkelanjutan mengenai kondisi laporan keuangan pemerintah daerah melalui tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Sumatera Selatan dengan rentang penelitian yang akan dilakukan adalah pada tahun 2015-2021. Dengan adanya pernyataan di atas, dengan demikian penulis bermaksud untuk melakukan penelitian terkait tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Sumatera Selatan dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor Penentu Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dijabarkan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah terdapat pengaruh antara jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi Sumatera Selatan?



- 2) Apakah terdapat pengaruh antara jumlah temuan kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan?
- 3) Apakah terdapat pengaruh antara jumlah organisasi perangkat daerah (OPD) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan?
- 4) Apakah terdapat pengaruh jumlah temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, jumlah sistem pengendalian intern dan jumlah organisasi perangkat daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah secara simultan?

### **1.3 Batasan Masalah**

Penulis membatasi ruang lingkup pembahasan dengan memfokuskan variabel-variabel penelitian sebagai berikut: ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kelemahan sistem pengendalian intern, dan jumlah organisasi perangkat daerah. Penelitian dilakukan pada seluruh kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan. Periode penelitian ialah tahun 2015-2021 dengan jumlah periode penelitian sebanyak 7 (tujuh) tahun.

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang masalah dan perumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk meneliti apakah terdapat pengaruh antara jumlah temuan atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.
- 2) Untuk meneliti apakah terdapat pengaruh antara jumlah temuan atas kelemahan sistem pengendalian intern (SPI) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.

- 3) Untuk meneliti apakah terdapat pengaruh antara jumlah organisasi perangkat daerah (OPD) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.
- 4) Untuk meneliti apakah terdapat pengaruh antara ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kelemahan sistem pengendalian intern dan jumlah organisasi perangkat daerah (OPD) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Dari tujuan yang telah ditetapkan, maka manfaat penelitian yang hendak dicapai adalah:

- a. Bagi penulis, dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis khususnya mengenai pentingnya pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas pemerintah terhadap pihak-pihak yang berkepentingan
- b. Bagi pemerintah daerah, diharapkan dapat melakukan evaluasi pada laporan keuangan pemerintah daerahnya sehingga laporan keuangan pemerintah daerah di kabupaten/kota provinsi Sumatera Selatan kedepannya telah dianggap sesuai (*mandatory disclosure*) dengan standar yang berlaku.
- c. Bagi dunia akademis, bisa dijadikan literatur untuk penelitian selanjutnya.