

# BAB I

## PENDAHULUAN

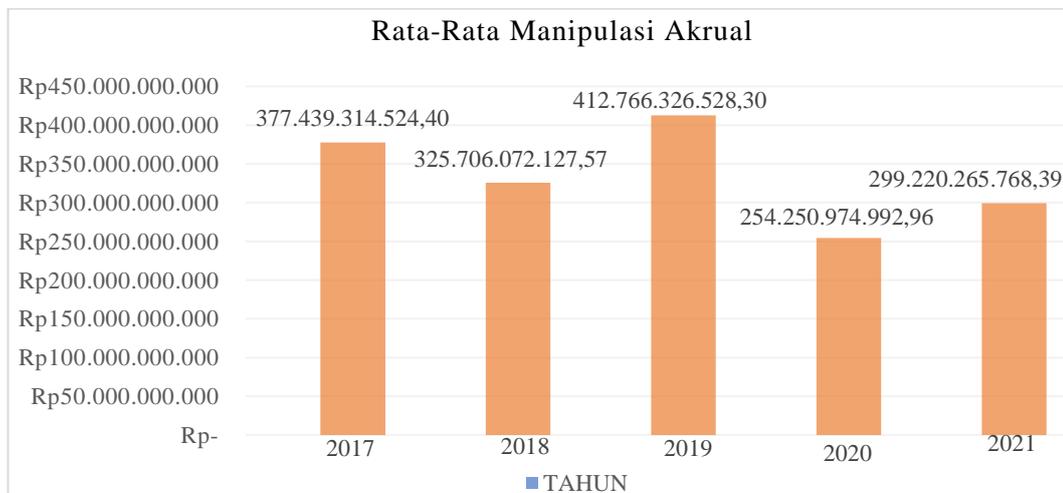
### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia mulai menerapkan konsep *New Publik Management* (NPM) sejak awal tahun 2001 dengan dikeluarkannya kebijakan-kebijakan reformasi birokrasi. Penerapan *New Publik Management* berfokus pada peningkatan kinerja dan akuntabilitas instansi pemerintah, dengan mengadopsi prinsip-prinsip manajemen yang efektif dan efisien menggunakan basis akrual (Handayani, Darwis, dan Abdullah 2022). Sebelumnya konsep tersebut sudah banyak diterapkan di negara maju di benua Eropa tahun 1980. Akuntansi berbasis akrual merupakan praktik terbaik internasional dalam manajemen keuangan modern sesuai dengan prinsip *New Public Management* yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas (Wibowo dkk., 2018).

Penerapan basis akrual tertuang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Sistem Akuntansi Berbasis Akrual pada Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual yang menggantikan Peraturan No. 24 tahun 2005 terkait penerapan Standar Akuntansi Pemerintah basis kas menuju akrual. Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual mulai diimplementasikan di seluruh pemerintah daerah pada tahun anggaran 2015 (Afiqoh, 2020). Penerapan berbasis akrual tersebut memberikan Pemerintah daerah kewenangan atau kebijakan diskresi akrual untuk memudahkan pemerintah menyusun laporan keuangan sebagai salah satu bentuk aplikasi prinsip-prinsip *New publik manajemen*. Kebijakan diskresi akrual atau *discretionary accrual* memberikan kewenangan manajemen dalam mengelola keuangan pemerintah daerah dengan memperbaiki surplus/defisit mendekati nol sesuai keinginan pemerintah daerah. Namun kebijakan diskresi akrual dapat menimbulkan masalah jika di salah gunakan oleh oknum-oknum tertentu (Cohen, Bisogno, & Malkogianni 2019).

Kebijakan diskresi akrual dianggap memiliki hubungan yang berpola dengan aspek-aspek lain seperti total akrual, pemasukan, piutang, *plant property and equipment* (PPE). Jumlah nilai diskresi akrual yang terkadang tidak sesuai dengan pola hubungannya pada aspek-aspek tersebut, menunjukkan kemungkinan terjadi manipulasi akrual yang disebabkan dari nilai diskresi abnormal (Rohman, 2019). Manipulasi akrual merupakan praktik akuntansi yang tidak etis atau illegal dimana manajemen pemerintah daerah menggunakan diskresi akrual untuk memanipulasi laporan keuangan, menciptakan persepsi yang salah terhadap kondisi keuangan pemerintah daerah yang sebenarnya. Fenomena manipulasi akrual telah terjadi di berbagai negara maju seperti di negara: Amerika, Inggris, Australia, Spanyol, Portugal, Italia, Swedia, dan Finlandia (Handayani, Darwis, dan Abdullah 2022).

Hasil penelitian Beck (2018), Cohen et al., (2019), Ferreira et al., (2020) menemukan bahwa kota madya di Amerika Serikat, Yunani, Italia dan Portugal, cenderung melakukan manipulasi akrual menggunakan kebijakan diskresi akrual untuk menghindari defisit (terutama untuk menghindari surplus). Jika surplus tinggi berarti pajak yang berlebihan, dibandingkan dengan kuantitas dan kualitas layanan yang disediakan pemerintah daerah, sementara defisit yang tinggi berarti terjadi inefisiensi dalam mengelola sumber daya publik. Pemerintah daerah berupaya melaporkan pendapatan positif mendekati nol untuk menciptakan persepsi bahwa laporan keuangan telah dikelola dengan efisien dan efektif, sedangkan di Indonesia fenomena manipulasi akrual juga telah merambat ke pemerintahan daerah sesuai temuan Shafira, Cut Alya dan Abdullah (2022) bahwa manipulasi akrual telah terjadi di Kabupaten Minahasa, dan Kabupaten Tegal pada tahun 2019. Hasil penelitian Handayani, Darwis, dan Abdullah (2022) juga menemukan bahwa manipulasi akrual terjadi di Kabupaten/Kota pada Provinsi Aceh selama tahun 2016-2020 sebesar 0,41 % dimana nilai tertinggi terjadi pada tahun 2017 sebesar 0,84% pada Kabupaten Aceh Singkil dan terendah sebesar 0.05% pada Kabupaten Aceh Jaya tahun 2016. Hal ini juga terjadi pada kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Selatan. Gambar 1.1 merupakan informasi besaran skala rata-rata manipulasi akrual mulai tahun 2017-2021.



Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan RI Tahun 2017-2021

**Gambar 1. 1**

#### **Rata-rata Manipulasi AkruaI Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan**

Gambar 1.1 menunjukkan rata-rata manipulasi akruaI selama periode 2017-2021 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Nilai tertinggi terjadi pada tahun 2017, dan terendah pada tahun 2019 Rp.412.760.326.528,30 sebesar dan 377.439.314524,40 namun pemerintah daerah kembali mengalami kenaikan nilai diskresi pada tahun 2021 sebesar Rp.299.220.265.768,39. Kondisi ini menunjukkan secara keseluruhan telah terjadi manipulasi akruaI pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan, dari tahun 2017-2021 bernilai positif mendekati nol. Artinya pemerintah daerah cenderung menggunakan prosedur kebijakan diskresi akruaI untuk melakukan manipulasi akruaI, agar surplus/defisit meningkat dari sebenarnya (Gamayuni, R. R, 2022). Manipulasi akruaI pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan perlu diteliti karena pemerintah mengharapkan diskresi akruaI yang normal sesuai dengan SAP, tetapi pemerintah daerah menyalahgunakan kebijakan diskresi akruaI untuk melakukan manipulasi akruaI yang menargetkan titik impas surplus/defisit mendekatai nol agar kinerja keuangan dan pengelolaan anggaran terlihat baik (Octariyani dkk., 2022).

*Agency theory* adalah hubungan antara *principal* dan *agen*, yang menggambarkan pemerintah daerah (agen) dengan pemerintah pusat (prinsipal), menimbulkan adanya konflik kepentingan dimana pemerintah daerah maupun pemerintah pusat bertindak sebagai agen yang memiliki kewenangan baik dalam

penganggaran maupun alokasi biaya belanja yang diberikan prinsipal, sehingga pemerintah daerah termotivasi untuk melakukan manipulasi akrual yang berusaha mempengaruhi persepsi prinsipal terhadap pengawasan kinerja pemerintah daerah (Ferreira et al., 2020). Agen menggunakan kebijakan diskresi akrual untuk memanipulasi akrual laporan keuangan agar terlihat baik sehingga meningkatkan dana insentif daerah. Dikutip dari media briefing di Jakarta, Selasa (20/09/2022), Dirjen Perimbangan Kementerian Keuangan, Bapak Astera Primanto Bhakti mengatakan bahwa pemerintah mengalokasikan dana insentif daerah (DID) sesuai PMK No. 140/PMK.07/2022 yang berbasis penghargaan kinerja tahun berjalan pada tahun 2022 kepada 125 daerah yang terdiri dari provinsi, kabupaten, dan kota bertujuan untuk memacu pemerintah daerah agar terus melakukan perbaikan kinerja daerah dalam rangka percepatan pemulihan ekonomi nasional. Hal ini lah yang memacu pemerintah daerah melakukan tindakan manipulasi akrual agar memenuhi kriteria kinerja daerah yang baik untuk mendapatkan dana insentif daerah (DID).

*Government size* atau ukuran pemerintah menggambarkan komponen penting untuk dipertimbangkan, karena pemerintah yang lebih besar berarti memiliki kapasitas yang lebih besar untuk menyediakan layanan dalam melaksanakan kegiatan atau program pelayanan pemerintah daerah dengan baik (Audretsch & Belitski, 2022). Pemerintah daerah dengan ukuran besar kemungkinan akan terjadi tata kelola yang tidak memadai. Ukuran pemerintah daerah dapat diukur dengan total aset, jumlah pegawai, total pendapatan, dan tingkat produktivitas (Adinata, & Efendi, 2022). Untuk mengukur *government size* dapat menggunakan variabel Ln diukur sebagai logaritma natural dari total aset yang dilaporkan oleh pemerintah daerah yang terdapat pada neraca pada periode t yang dilaporkan pada laporan keuangan pemerintah daerah (Pilcher, 2011). Pada penelitian ini menggunakan total aset, semakin besar aset yang dimiliki suatu daerah maka semakin besar ukuran pemerintah daerah tersebut. Sehingga berimplikasi terhadap kinerja keuangan menyebabkan terjadinya manipulasi akrual. Pemerintah daerah yang mempunyai ukuran besar berusaha memperoleh kinerja yang lebih baik dari pada pemerintah daerah yang ukuran kecil. *Government size* mempengaruhi manipulasi akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah sesuai

hasil temuan Handayani, Darwis, dan Abdullah (2022), *government size* tidak berpengaruh terhadap manipulasi akrual artinya semakin besar ukuran pemerintah tidak memengaruhi adanya praktik manipulasi akrual akibat semakin kompleks sistem keuangan publik yang harus di kelola, sehingga manipulasi akrual menjadi sulit untuk dilakukan.

*Fiscal distress* merupakan salah satu motif manajemen karena ketidakmampuan Pemerintah daerah untuk mengurangi defisit atau menaikkan surplus anggaran (Zeedan, 2014). *Fiscal distress* terjadi karena entitas publik kesulitan keuangan, atau defisit anggaran yang besar maupun krisis utang yang mempengaruhi kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kewajiban atau pelayanan publik dalam jangka waktu yang panjang. Hal ini disebabkan karena berbagai faktor seperti turunnya pendapatan, peningkatan belanja, dan kebijakan fiskal yang tidak tepat. Pengaruh *fiscal distress* terhadap manipulasi akrual adalah ketika pemerintah daerah mengalami kesulitan fiskal seperti defisit anggaran maka ada tekanan untuk memperbaiki kinerja keuangan agar terlihat baik yang dapat dilihat dari selisih surplus/defisit laporan operasional (LO) dan laporan arus kas (LRA) dalam laporan keuangan pemerintah daerah (Abdullah & Junita, 2020). Menurut hasil penelitian Handayani, Darwis, dan Abdullah (2022) *fiscal distress* berpengaruh negatif terhadap manipulasi akrual, sedangkan Rismayadi, Tandelilin dan Kurniasih (2020), Shafira, Cut Alya dan Abdullah (2022) *fiscal distress* berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual, artinya semakin tinggi *fiscal distress* maka semakin tinggi juga manipulasi akrual. Pemerintah daerah melaporkan surplus yang tinggi menggunakan kebijakan diskresi akrual agar laporan keuangan pemerintah daerah tidak menunjukkan kondisi kesulitan keuangan ataupun defisit anggaran.

SiLPA atau selisih lebih perhitungan anggaran merupakan selisih antara realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama 1 (satu) periode anggaran. Semua transaksi keuangan yang termasuk ke dalam SiLPA pada tahun sebelumnya bersumber dari penerimaan, pembiayaan, pengeluaran dan sisa-sisa dana kegiatan yang sudah terealisasi. SiLPA dapat mempengaruhi kebijakan diskresi akrual, misalnya ketika SiLPA tinggi pemerintah daerah cenderung memilih menggunakan

kebijakan diskresi akrual untuk menurunkan nilai SiLPA seperti mengkapilitasi biaya-biaya yang seharusnya diakui sebagai beban pada laporan keuangan yang tentu berpotensi untuk memicu terjadinya manipulasi akrual (Ardiyanti dan rabowo, 2018). Penggunaan diskresi akrual yang lebih tinggi diduga karena performa keuangan yang tidak baik atau dapat disamarkan, ketidakcukupan dana dalam konteks tersedianya pelayanan publik (masyarakat), dan menghindari biaya layanan atau defisit yang tinggi, serta tercapainya kemampuan sesuai yang diproyeksikan berdasarkan konsep keuangannya (Rohman, 2016). Hal ini sejalan dengan hasil temuan dari Shafira, Cut Alya dan Abdullah (2022), Gamayuni, Nurdiono, dan Prasetyo (2022), Octariyani, Gamayumi dan Dharma (2022) bahwa SiLPA berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual. Ketika SiLPA tinggi maka mengindikasikan bahwa ada kecenderungan untuk melakukan manipulasi akrual pada laporan keuangan untuk membuat kinerja keuangan terlihat baik. Sebaliknya ketika pemerintah daerah mengalami defisit anggaran maka manipulasi akrual dapat dilakukan untuk menutupi defisit anggaran.

Penelitian ini penting dilakukan karena pada umumnya manipulasi akrual terjadi di lingkungan privat tetapi sudah merambat ke lingkungan pemerintah, melihat terjadinya peningkatan manipulasi di beberapa kabupaten/kota di Indonesia akibat dari kebijakan diskresi akrual. Pemerintah menerapkan kebijakan diskresi akrual untuk aspek regulasi dan motif lainnya, namun disalahgunakan oleh oknum-oknum tertentu yang merugikan pemerintah. Diskresi akrual dapat dihitung berdasarkan beberapa model yang dapat digunakan untuk mengetahui adanya manipulasi akrual. Model yang paling tepat digunakan adalah model modifikasi Jones yang sudah dibuktikan dari hasil penelitian Beck (2018); Cohen et al., (2019); Ferreira, A., Carvalho, J., & Pinho, F. (2020); Rohman (2019); Bisogno & Donatella (2021); Rohman (2021); Gamayuni, R. R. (2022); Handayani, Darwanis, & Abdullah, S. (2022); dan Shafira, cut alya dan Abdullah, (2022). Penelitian manipulasi akrual di Indonesia pada sektor pemerintahan masih jarang dilakukan. Berdasarkan fenomena di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pengaruh *Government Size*, *Fiscal Distress*, dan SiLPA Terhadap Manipulasi Akrual Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.”**

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah *Government Size* berpengaruh negatif terhadap Manipulasi AkruaI Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah *Fiscal Distress* berpengaruh positif terhadap Manipulasi AkruaI Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah SiLPA berpengaruh negatif terhadap Manipulasi AkruaI Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?
4. Apakah *Government Size*, *Fiscal Distress*, dan SiLPA berpengaruh secara simultan terhadap Manipulasi AkruaI Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan?

## 1.3 Batasan Masalah

Penulis membatasi ruang lingkup pembahasan mengenai Manipulasi AkruaI, *Government Size*, *Fiscal Distress* dan SiLPA. Untuk menyederhanakan masalah tersebut agar tidak menyimpang dari tema maka penulis menitik beratkan pada data Laporan Realisasi Anggaran (LRA) untuk mendapatkan Pendapatan-LRA dan Surplus/Defisit-LRA, Laporan Operasional (LO) untuk mendapatkan Surplus/Defisit -LO, Laporan Arus Kas (LAK) untuk mendapatkan data Arus Kas bersih dari Aktivitas Operasi, dan Neraca untuk mendapatkan Aset Tetap, dan total Piutang, serta total Aset yang tercantum pada LKPD audit dari BPK tahun anggaran 2017 sampai dengan 2021.

## 1.4 Tujuan dan Manfaat Penulisan

### 1.4.1 Tujuan Penulisan

Pada penelitian ini terdapat beberapa tujuan berdasarkan rumusan masalah yakni sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh negatif *Government Size* terhadap Manipulasi AkruaI dalam laporan keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan
2. Mengetahui pengaruh positif *Fiscal Distress* terhadap Manipulasi AkruaI dalam laporan Keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan

3. Mengetahui pengaruh negatif SILPA terhadap Manipulasi Akruai dalam laporan keuangan di Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan
4. Mengetahui pengaruh simultan *Government Size*, *Fiskal Distress*, dan SILPA terhadap Manipulasi Akruai dalam laporan keuangan Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan

#### **1.4.2 Manfaat Penulisan**

Manfaat yang diharapkan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan khasanah keilmuan dalam pembelajaran menulis karya tulis di bidang ilmiah.

b. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan untuk menyusun kebijakan diskresi akrual, guna menghindari terjadi manipulasi akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah.

c. Manfaat bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dasar penelitian dan sumbangsih pemikiran dalam pengembangan penelitian manipulasi akrual pemerintah daerah. Penelitian ini masih cukup jarang diteliti khususnya di Indonesia, sehingga bermanfaat bagi mahasiswa Jurusan Akuntansi Program Studi Akuntansi Sektor Publik untuk pengembangan penelitian.