

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Agency theory menggambarkan hubungan antara pihak prinsipal dan pihak agen yang diberi kewenangan oleh pihak prinsipal. Teori ini pertama kali diperkenalkan pada tahun 1976 oleh Michael C. Jensen dan William H. Meckling, yang memperkenalkan konsep asimetri informasi sebagai penyebab utama terjadinya konflik kepentingan antara pihak prinsipal dan agent (Donatella, 2019). *Agency theory* umumnya lebih banyak diterapkan di sektor privat atau perusahaan swasta, namun *agency theory* mulai diterapkan di sektor publik atau pemerintahan pada tahun 1970-an oleh William A. Niskanen dan James Q. Wilson.

Pada sektor pemerintahan *agency theory* membahas hubungan antara *principal* (pemerintah pusat) dan *agen* (pemerintah daerah) dimana pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai agen yang bertujuan meminimalkan konflik kepentingan antara kedua pihak dan mengoptimalkan kinerja dalam pengelolaan anggaran dan kualitas pelayanan publik yang diberikan (Shafira, cut alya dan Abdullah 2022). Model Pemerintah pusat (*principal*) pemerintah daerah (*agent*) menjelaskan permasalahan insentif pada institusi publik yakni terdapat tujuan dan kepentingan dalam melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat yang hanya mengutamakan kepentingan individu atau instansi (Darius dan Rangga, 2021). Pemerintah daerah untuk mencapai insentif yang diinginkan menggunakan diskresi akrual dengan menyamarkan kinerja keuangan yang buruk, ketidakcukupan dana dalam pelayanan publik, menghindari kenaikan biaya atau beban dan untuk mencapai kinerja keuangan (Pina Maria, Jose Arcas, & Caridad, 2013)

Pemerintah pusat dan daerah memaksimalkan pendapatan dan biaya, sehingga agen mempertimbangkan kepentingannya untuk meningkatkan surplus/defisit yang menguntungkan pihak agen sendiri dan adanya dorongan insentif (Rohman dkk., 2019). Hal ini sejalan dengan Gamayuni, R. R. (2022)

tentang prinsipal dan agen cenderung terjadi kesenjangan karena agen memaksimalkan kepentingannya sendiri yang menyebabkan terjadi manipulasi akrual di laporan keuangan pemerintah daerah. Di berbagai negara banyak entitas diwajibkan oleh Undang-Undang untuk mendapatkan hasil yang seimbang. Titik optimal yang diinginkan berada di atas nol, misalnya otoritas pemerintah daerah mungkin berusaha melaporkan surplus/defisit kecil, menunjukkan bahwa pajak belum terlalu tinggi atau biaya telah dikendalikan dan tidak ada beban atau biaya berlebihan pada periode berikutnya yang merupakan tujuan dari pemerintah daerah (Pina Maria, Jose Arcas, & Caridad, 2013). Pemerintah mencari solusi kreatif seperti mengubah waktu pendapatan dan pengeluaran untuk menyeimbangkan biaya-biaya dengan pendapatan dalam periode waktu tertentu (Pilcher, 2016).

Agency theory menjelaskan konflik kepentingan yang dimiliki pemerintah pusat (*principal*) dan pemerintah daerah (*agent*) yang berbeda dalam menyusun laporan keuangan karena adanya kecenderungan melakukan tindakan diskresi akrual. *Agency theory* telah digunakan beberapa peneliti ketika memprediksi dan menjelaskan perilaku manajemen surplus/defisit berimplikasi ke manipulasi akrual seperti Arcas & Martí, (2016); Bisogno & Donatella, (2021); Ferreira et al., (2020). Menurut Beck, A. W. (2018) tindakan manipulasi akrual dilakukan pemerintah daerah (*agent*) untuk tujuan dan motif tertentu seperti insentif, pencitraan, dan penghargaan. Berdasarkan hal tersebut manipulasi akrual berdampak pada pemerintah seperti menyebabkan laporan keuangan yang disajikan tidak akurat, mempengaruhi *stakeholder* dalam pengambilan keputusan, dan menurunnya kepercayaan dari masyarakat.

2.1.2 Manipulasi Akrual

Manipulasi akrual merupakan tindakan yang disengaja oleh pemerintah daerah dengan menggunakan kebijakan diskresi akrual dalam menyesuaikan akun akrual sehingga dapat mengubah akun keuangan guna mencapai tujuan atau motif tertentu (Cohen, Bisogno, & Malkogianni, 2019). Kebijakan diskresi akrual hadir akibat penerapan akuntansi berbasis akrual. New Zealand merupakan negara yang

pertama kali menerapkan basis akrual dan berhasil melakukan reformasi sektor pemerintah dalam penyusunan laporan keuangan, maupun penganggaran pada tahun 1990 yang menyebabkan berbagai perubahan pada manajemen sektor publik (Sari dan Putra, 2012). Basis akrual sudah banyak digunakan di berbagai negara seperti Amerika, Inggris, Australia, Spanyol, Portugal Italia, Swedia, Finlandia, China, Malaysia, dan Indonesia. Basis akrual digunakan Indonesia sesuai dengan peraturan No 71 tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi yang menganut basis kas menuju akrual dalam menyusun laporan keuangan yang sebelumnya pemerintah menetapkan peraturan No 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi pemerintahan, tetapi penerapan peraturan tersebut bersifat sementara. Penerapan basis akrual secara menyeluruh hingga ke pemerintah daerah terjadi pada tahun 2015 sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Sistem Akuntansi Berbasis Akrual pada Pemerintahan Daerah, sehingga baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut bertanggungjawab dalam menyusun laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah (SAP) (Rohman, 2019).

Berdasarkan penerapan basis akrual kebijakan diskresi mulai diterapkan pada pemerintah daerah. Diskresi akrual biasanya digunakan untuk memanipulasi laba perusahaan yang terjadi di sektor swasta, hal tersebut juga dapat terjadi di sektor pemerintahan. Menurut Pilcher et al, (2016) penerapan basis akrual pada akuntansi pemerintah menciptakan diskresi akrual yang memotivasi melakukan praktik manajemen surplus/defisit karena adanya insentif/motif bagi manajemen sektor publik sehingga memanipulasi laporan keuangan agar mencapai target berada di titik impas. Diskresi akrual adalah kebijakan yang dapat memanipulasi angka akuntansi yang dianggap memiliki hubungan berpola dengan aspek lain pada pemerintah daerah seperti total akrual, piutang, pendapatan, *plant property and equipment* (PPE) yang terkadang jumlah nilai akrual tidak tepat dengan pola tersebut, yang sering disebut diskresi akrual abnormal atau diproksikan sebagai manipulasi akrual (Rohman, 2019).

Pemerintah melakukan manipulasi akrual bukan untuk memperoleh pendapatan, tetapi tujuan utama adalah untuk mencocokkan angka dalam laporan

keuangan dengan kepentingan mereka berupa insentif atau motif lainnya. Pemerintah daerah diduga melakukan manipulasi akrual yang ditandai adanya akrual yang tidak normal sehingga surplus/defisit mendekati nol (Cohen, Bisogno, & Malkogianni, 2019). Manipulasi akrual pada pemerintah daerah merujuk pada penggunaan penyelewengan diskresi akrual yang tidak etis untuk memperbaiki evaluasi kinerja laporan keuangan terutama angka surplus/defisit keuangan tertentu yang ditetapkan oleh tingkat otoritas yang lebih tinggi, menggunakan posisi impas. Hal ini dilakukan untuk menciptakan persepsi bahwa pemerintah daerah memenuhi kewajiban non-keuangan dengan menyediakan layanan dengan biaya yang wajar, atau manajemen keuangan yang efektif, sehingga berusaha mencari cara melaporkan pendapatan positif mendekati nol (Arcas & Martí, 2016; Ferreira et al., 2020).

2.1.2.1 Model-Model Diskresi Akrual

Menurut Sulisyanto (2013:197) komponen manajemen akrual ada dua yakni diskresi akrual (*discretionary accruals*) dan non diskresi akrual (*nondiscretionary accruals*) untuk menentukan apakah ada dan besar kecilnya aktivitas manipulasi akrual oleh manajemen. Diskresi akrual adalah kebijakan yang diberikan kepada manajemen pemerintah daerah dalam pengelolaan laporan keuangan, namun disalahgunakan sehingga dapat mengubah akun keuangan guna mencapai tujuan atau motif tertentu. *Nondiscretionary accruals* merupakan komponen akrual yang diperoleh sesuai dengan pencatatan akrual mengikuti standar akuntansi pemerintah yang memiliki keterkaitan yang berpola seperti total akrual, pendapatan, piutang, *Plant Property and Equipment* (PPE) (Jones & Pendlebury, 2010). Beberapa model yang dapat digunakan untuk melihat diskresi akrual:

a. Model Jones Modifikasi

Menurut Sulisyanto (2013:197-200) model Jones modifikasi banyak digunakan dalam penelitian manipulasi akrual karena dinilai yang paling baik dalam mendeteksi manipulasi akrual dan memberikan hasil paling *robust* artinya memberikan hasil yang konsisten dan akurat. Model Jones modifikasi dirancang untuk menghilangkan kecenderungan perkiraan yang bisa salah dalam menentukan

diskresi akrual, ketika diskresi akrual melebihi pendapatan. Model Jones modifikasi telah banyak digunakan dalam penelitian seperti (Pilcher, 2016; Arcas & Martí, (2016); Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I. ,2019; Rohman, 2019; Ferreira et al., 2020; Gamayuni, R. R., 2022; Handayani, Darwanis, & Abdullah, S. 2022; Shafira, cut alya dan Abdullah, 2022), untuk menghitung manipulasi akrual dengan persamaan model Jones modifikasi.

Menurut Pilcher (2016) model Jones yang dimodifikasi dapat mengontrol manajemen surplus/defisit karena peningkatan pendapatan yang tidak normal. Hal ini sejalan dengan Cohen, Bisogno, & Malkogianni, (2019); Handayani, Shafira, dan Abdullah (2022) menggunakan model modifikasi dari model Jones sebagai tolak ukur untuk menghitung manipulasi akrual, namun peneliti tersebut tidak memasukkan akun piutang dalam perhitungan model modifikasi dari Jones. Hasil penelitian Cohen, Bisogno, & Malkogianni, (2019) di kota Yunani dan italia menemukan bahwa negara tersebut tidak memiliki laporan arus kas sehingga peneliti tidak memasukkan akun piutang. Berbeda dengan penelitian dari (Pilcher, 2016; Arcas & Martín, 2016; Rohman, 2019; Ferreira et al., 2020; Gamayuni, R. R., 2022; Shafira, cut alya dan Abdullah, 2022; Octariyani, Rika dan Dharma, 2022) dalam mengukur manipulasi akrual dapat dilakukan dengan menggunakan semua akun yang terdapat di rumus model Jones modifikasi untuk mengetahui seberapa besar pendapatan berpengaruh terhadap manipulasi akrual, melalui neraca dan laporan arus kas yang terdapat akun piutang.

Nilai piutang dapat mempengaruhi perhitungan manipulasi akrual karena jika pemerintah ingin meningkatkan pendapatan maka dapat menaikkan nilai piutang begitu juga sebaliknya walaupun uang belum diterima, sehingga pendekatan arus kas dianggap akurat. Berdasarkan hal tersebut penulis menggunakan semua akun yang terdapat pada model Jones modifikasi, karena model ini paling akurat dan sesuai dengan kondisi data laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia untuk menghitung manipulasi akrual. Proses penurunan persamaannya sebagai berikut:

$$TA_{it} = -Dy + COFO$$

$$TA_{it} = COFO - Dy \dots\dots\dots(1)$$

$$\frac{TA_{it}}{A_{it-1}} = \alpha \left(\frac{1}{A_{it-1}} \right) + \beta 1 \left(\frac{\Delta REV_{it}}{A_{it-1}} \right) + \beta 2 \left(\frac{PPE_{it}}{A_{it-1}} \right) \dots\dots\dots(2)$$

$$NDA_{it} = \alpha \left(\frac{1}{A_{it-1}} \right) + \beta 1 \left(\frac{\Delta REV_{it} - \Delta REC_{it}}{A_{it-1}} \right) + \beta 2 \left(\frac{PPE_{it}}{A_{it-1}} \right) \dots\dots\dots(3)$$

Diskresi akrual (DA) ditentukan dengan formula sebagai berikut:

$$DA_{it} = TA_{it} - NDA_{it} \dots\dots\dots(4)$$

Keterangan:

TA_{it} : Total akrual

Dy_{it} : Surplus/defisit untuk pemerintah daerah i pada tahun t diperoleh dari selisih antara surplus (defisit) ditambah dengan netto pembiayaan

$COFO_{it}$: Arus kas bersih dari aktivitas operasi pemerintah daerah i pada tahun t

ΔREV_{it} : Perubahan pendapatan dari pemerintah daerah i pada tahun t

ΔREC_{it} : Piutang usaha pemerintah daerah i pada tahun t

PPE : Total aset tetap pemerintah daerah i pada tahun t

A_{it-1} : Total aset pemerintah daerah i pada tahun t-1

NDA_{it} : Estimasi non diskresi akrual (*Nondiscretionary Accruals*)

DA_{it} : Diskresi Akrual (*Discretionary Accruals*)

$\beta 1, \beta 2$: Parameter spesifik Pemda

b. Model Healy

Menurut Sulisyanto (2013:190-191) model pendekatan model Healy merupakan model yang relatif sederhana karena menggunakan total akrual (*total accruals*) sebagai proksi manipulasi akrual, juga memiliki kelemahan karena memasukkan non diskresi akrual (*nondiscretionary accruals*) sebagai proksi manipulasi akrual yang menganggap manajemen pemerintah daerah dapat mengatur dan memanipulasi semua komponen akrual tanpa terkecuali yang bertolak belakang dengan penerapan SAP berbasis akrual. Model Healy secara umum tidak berbeda dengan model lainnya yang dipergunakan untuk mendeteksi manipulasi akrual dalam menghitung nilai total akrual (TAC), yaitu mengurangi surplus/defisit pemerintah daerah yang diperolehnya selama satu periode tertentu dengan arus kas bersih dari aktivitas operasi pemerintah daerah periode bersangkutan. Perhitungan model ini sebagai berikut:

$$TAC = \text{Surplus/Defisit pemerintah daerah} - \text{Arus Kas Bersih Dari Aktivitas Operasi pemerintah daerah}$$

$$NDA = \sum_t TA_{it}$$

Kemudian diskala dengan total aset:

$$NDA = 1/n \sum_t \frac{TA_{it-t}}{A_{it-1}}$$

Atau

$$DA = TA_{it} - NDA_t$$

Dimana:

NDA : Estimasi non diskresi akrual (*Nondiscretionary Accruals*)

DA : Diskresi akrual (*Discretionary Accruals*)

TA_{it} : Total akrual

A_{it} : Total aset untuk periode t dan t-1

T : Tahun estimasi

n : Jumlah tahun dalam periode estimasi

c. Model DeAngelo

Menurut Sulisyanto (2013:191-192) pendekatan model DeAngelo adalah menggunakan perubahan dalam total akrual (*change in total accruals*) yang diukur dengan menggunakan item-item pada neraca atau item-item pada laporan arus kas sebagai proksi manajemen diskresi. Model DeAngelo mengukur *discretionary accruals* dengan lebih tepat tergantung pada sifat proses *time-series* untuk menghasilkan *nondiscretionary accruals*.

$$NDA = TA_{t-1}$$

d. Model Jones

Menurut Sulisyanto (2013:194-195) pendekatan model Jones (1991) menggunakan asumsi bahwa *nondiscretionary accruals* bersifat konstan, untuk mendapatkan nilai manipulasi akrual, model Jones menggunakan sisa regresi total akrual, pendapatan, piutang, *Plant Property and Equipment (PPE)*. Model Jones mengasumsikan bahwa pendapatan merupakan *nondiscretionary* apabila surplus/defisit dikelola dengan menggunakan pendapatan *discretionary*, maka model ini akan menghapus bagian surplus/defisit yang dikelola untuk proksi

manipulasi akrual. Hasil dari kebijakan diskresi tersebut dapat menaikkan pendapatan dan total akrual melalui kenaikan piutang. Model Jones untuk *nondiscretionary accruals* pada tahun bersangkutan adalah:

$$NDA = \alpha 1(AT_{t-1}) + \alpha 2(\Delta REV) + \alpha 3(PPE)$$

Keterangan:

ΔREV : Perubahan pendapatan dari pemerintah daerah i pada tahun t

PPE : Total aset tetap pemerintah daerah

A_{t-1} : Total aset pemerintah daerah

$\alpha 1, \dots, \alpha 3$: Parameter spesifik pemerintah daerah

2.1.3 *Government Size*

Salah satu karakteristik pemerintah daerah (*government size*) adalah ukurannya. Ukuran pemerintah daerah merupakan ukuran yang menunjukkan seberapa besar atau kecil organisasi pemerintah dilihat dari total aset pemerintah daerah (Pradana, Sunardi, dan Fahmi, 2022). Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar memiliki masalah yang lebih kompleks seperti kebijakan publik yang lebih dinamis, tuntutan dari masyarakat tinggi, dan perhatian pemerintah yang lebih besar, menyebabkan pemerintah daerah cenderung lebih berhati-hati dalam pengelolaan keuangan, penganggaran dan pelaporan.

Pemerintah daerah yang besar memiliki aset dan transfer kekayaan yang lebih besar, sehingga menarik perhatian lebih dari pengawas atau regulator, karena dianggap memiliki potensi risiko melakukan penyelewengan merugikan pemerintah (Susilawati, 2016). Pemerintah daerah yang besar juga memiliki manajemen keuangan yang lebih kompleks dan memerlukan pelaporan informasi keuangan yang lebih banyak untuk mengurangi asimetri informasi antara pemerintah daerah dengan pemangku kepentingan. Besar kecilnya suatu pemerintah dapat diukur dengan beberapa parameter seperti total aset, luas wilayah, atau populasi, namun peneliti umumnya menggunakan total aset ditransformasikan berupa Logaritma Natural (Ln) sejalan dengan penelitian (Adinata & Efendi, 2022).

Menurut (Githaiga et al., 2022) pada sektor swasta ukuran perusahaan (*size firms*) berpengaruh penting terhadap standar akuntansi, karena manajer cenderung

menurunkan pendapatan dengan manipulasi akrual. Ukuran pemerintah daerah juga memiliki pengaruh penting terhadap kinerja dan kepentingan *stakeholders*, sehingga menimbulkan konflik kepentingan yang mempengaruhi terjadinya manipulasi akrual (Handayani, Darwanis, & Abdullah, S. (2022).

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh, Pilcher (2011) *government size* berpengaruh negatif terhadap manipulasi akrual, hasil dari penelitiannya membagi pemerintah daerah menjadi 2 bagian yaitu pemerintah daerah pedesaan dan pemerintah daerah yang terletak di wilayah metropolitan. Pemerintah daerah yang lebih terpusat cenderung memiliki akses langsung yang lebih besar ke pemerintah pusat sehingga cenderung menimbulkan resiko dan pengawasan politik yang lebih tinggi jika dana tidak di pergunakan dengan efektif. Sedangkan pemerintah daerah yang terletak di pedesaan yang jauh dari wilayah metropolitan tidak terlalu di perhatikan sehingga pemerintah daerah terpencil tersebut memiliki leluasa untuk melakukan manipulasi akrual. Mengelola surplus/defisit guna memberikan laporan keuangan yang efektif dan efisien kepada pemerintah pusat untuk memenuhi permintaan yang meningkatkan layanan dan fasilitas publik yang berkualitas. Jadi tinggi atau rendahnya diskresi akrual tergantung pada ukuran pemerintah daerah, semakin besar ukuran pemerintah artinya manipulasi akrual semakin rendah. Rumus yang digunakan penelitian ini menggunakan Ln total Aset yang sesuai dengan penelitian yang dilakukan (Pilcher, 2011;Handayani et al., 2022;Abdullah & Kamal, 2023)

$$Government\ Size = Ln\Delta Aset$$

2.1.4 Fiscal Distress

Fiscal distress terjadi ketika pemerintah mengalami kesulitan keuangan terjadi ketika pemerintah daerah tidak mampu mengurangi atau meningkatkan surplus/defisit anggaran (Zeedan et al., 2014). Menurut Trussel, & Patrick (2013) *fiscal distress* didefinisikan sebagai ketidakseimbangan yang signifikan berkelanjutan antara pendapatan dan pengeluaran diukur selama 3 tahun berturut-turut sebesar lima persen yang awalnya berasal dari penentuan penurunan arus kas yang terjadi pada kegiatan operasi sebagai alternatif dalam mengukur

keseimbangan. Hal ini sejalan dengan penelitian dari Maher (2020), berpendapat bahwa *fiscal distress* terjadi ketika pemerintah tidak lagi mampu memenuhi kewajiban jangka pendek dan jangka panjangnya, sehingga pemerintah yang dapat berkontribusi dalam menyediakan layanan dan sosial pada publik yang mampu memenuhi kewajiban jangka pendek dan panjang artinya pemerintah daerah tidak mengalami defisit selama tiga tahun berturut-turut.

Fiscal distress mempunyai keterkaitan dengan diskresi akrual karena tingkat keparahan kesulitan keuangan cenderung meningkatkan pendapatan atau menurunkan pendapatan agar laporan keuangan terlihat baik sehingga terjadi manipulasi akrual (Xiaoli, Xiang, dan Djajakerta, 2020). Pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola keuangan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan dan kinerja melalui implementasi basis akrual dalam pelaporan keuangan yang disebut kebijakan diskresi akrual (Rohman, 2016). Penelitian pengaruh *fiscal distress* terhadap manipulasi akrual pada pemerintah daerah masih jarang, namun di sektor privat atau swasta sudah banyak dilakukan seperti hasil penelitian dari (Xiaoli, Xiang, dan Djajakerta, 2020) menemukan bahwa secara empiris perusahaan di china yang memiliki kesulitan keuangan atau *fiscal distress* cenderung lebih banyak melakukan manipulasi akrual. Pada sektor pemerintahan *fiscal distress* terjadi karena tidak terkendalikannya pengeluaran yang digunakan untuk belanja rutin sehingga mengakibatkan pengeluaran untuk belanja investasi semakin kecil.

Berdasarkan hal tersebut *fiscal distress* berpengaruh terhadap manipulasi akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah yang dapat dilihat melalui nilai selisih dari kas operasi dan total pendapatan (Trussel & Patrick, 2009). Ukuran *fiscal distress* yang diterapkan di Indonesia relatif absolut berbeda dengan Amerika Serikat yang secara finansial pemerintah daerahnya kesulitan keuangan karena pemerintah pusat tidak memenuhi kewajiban, dan tidak memenuhi kebutuhan pelayanan (Silvi Aulia Darus, 2018). Hal tersebut berbeda dengan pemerintah daerah yang ada di Indonesia kebutuhan fiskal terpenuhi yang dapat dilihat dari dana transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang tercermin di Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Arus Kas terutama dari arus kas bersih aktivitas

operasi yang saldonya tidak defisit. Perhitungan *fiscal distress* dapat dilakukan dengan menggunakan modifikasi dari model Trussel dan Patrick, 2009 yang telah dimodifikasi dari hasil penelitian (Silvia, 2018), yaitu:

$$Fiscal\ Distress = \frac{Kas\ Operasi\ Bersih}{Total\ Pendapatan}$$

2.1.5 SiLPA

Berdasarkan Permendagri No. 13 tahun 2006 dan No. 28 tahun 2021 “Sisa lebih perhitungan anggaran yang disingkat SiLPA merupakan selisih penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran”. SiLPA terbagi menjadi 2 bagian, yaitu SiLPA kinerja keuangan yang baik dan buruk. Jika SiLPA mengindikasikan kinerja keuangan yang baik terjadi jika pendapatan melebihi target sehingga penerimaan lebih besar dari belanja. Namun jika penerimaan lebih banyak berasal dari pendapatan yang merupakan sisa belanja yang tidak terealisasi disebut kinerja keuangan tidak baik (Rohman et al., 2021). Maka dari itu jika pemerintah mengalami peningkatan SiLPA yang terbentuk dari belanja yang tidak terealisasi akibat kurang perencanaan yang dilakukan pemerintah menimbulkan kinerja keuangan yang buruk karena adanya sisa anggaran yang seharusnya menunjukkan nilai nol dalam pengelolaan anggaran untuk menutup defisit anggaran yang terjadi pada periode tersebut (Prasetyo & Rusdi, 2021).

SiLPA yang rendah mengindikasikan pemerintah berupaya dalam penurunan SiLPA mendekati nol agar mencerminkan kinerja laporan keuangan yang baik dengan menggunakan kebijakan diskresi akrual yang biasanya diproksikan sebagai manipulasi akrual (Rohman, 2018). Hal ini membuka peluang bagi manajemen pemerintah menggunakan penyelewengan kebijakan diskresi akrual (Shafira, cut alya dan Abdullah, 2022). Pemerintah daerah dapat mewujudkan surplus/defisit mendekati nol sehingga menyebabkan terjadinya manipulasi akrual untuk memperoleh insentif dari pemerintah pusat yang merupakan skema pendanaan berbasis insentif dana daerah yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu yang memiliki kinerja keuangan yang baik (Octariyani dkk., 2022). Pemerintah daerah diperkenankan untuk melakukan

penganggaran saldo SiLPA/SiKPA saat penganggaran APBD pada tahun anggaran berikutnya (Gamayuni, R. R., 2022). Pengukuran SiLPA dapat digunakan dengan menggunakan rumus yang sama dengan penelitian yang dilakukan oleh (Baldrice, 2015; Wulandari & Fauzihardani, 2022) sebagai berikut:

$$SiLPA = \frac{Realisasi\ SiLPA}{Total\ Pendapatan} \times 100\%$$

2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh penulis berjudul “Pengaruh *Government Size, Fiscal Distress, SiLPA Terhadap Manipulasi Akrua*l Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 2.1

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

| No | Peneliti | Judul Penelitian | Variabel Penelitian | Hasil Penelitian |
|----|------------------------|---|---|---|
| 1. | (Archas & Marti, 2016) | <i>Financial Performance Adjustment In English Local Governments</i> | $X_1 = \text{Leverange}$ $X_2 = \text{Abnormal Accrual}$ $Y = \text{Financial Performance Adjustment}$ | Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada penggunaan abnormal akrual atau manipulasi akrual di pemerintah daerah Inggris, yang melaporkan surplus/defisit mendekati nol untuk menghindari pelaporan keuangan yang mengalami peningkatan defisit dengan menggunakan kebijakan diskresi akrual. Dan menemukan bahwa penyusutan dan beban penurunan nilai aset tetap adalah item yang paling signifikan terkait dengan akrual abnormal. |
| 2. | (Beck, 2018) | <i>Opportunistic Financial Reporting Around Municipal Bond Issues</i> | $X_1 = \text{Government Accounting}$, $X_2 = \text{Municipal Bonds}$, $X_3 = \text{Discretionary Accruals}$ $Y = \text{Earnings Management}$ | Hasil penelitian menemukan bahwa pemerintah kota di California mengejar pendapatan. Terutama untuk menghindari defisit dengan menggunakan diskresi akrual yang tidak sesuai dengan aspek, sehingga |

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| | | | | menggunakan pembiayaan yang lebih besar sebagai strategi pelaporan menimbang biaya yang diharapkan dan menggunakan manajemen surplus/defisit untuk manipulasi akrual. |
| 3. | Cohen (2019) | <i>Earnings Management In Local Government: The Role Of Political Factors</i> | X ₁ = Politik X ₂ = Manejemen Pendapatan X ₃ =Kinerja Keuangan Y= Praktik Manejemen Surplus/Defisit | Hasil penelitian menunjukkan bahwa data akuntansi akrual dapat dimanipulasi oleh politisi dan administrator publik, karena signifikan dari para pemangku kepentingan (seperti media, investor, pembayar pajak dan pemilih). Tekanan tersebut merupakan insentif yang kuat untuk memanipulasi angka-angka akuntansi. |
| 4. | Handayani Cut Alya dan Syukriy Abdullah (2022) | Pengaruh Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Dan Financial Distress Terhadap Manipulasi Akrual Pada Pemerintah Daerah di Indonesia | X ₁ = SiLPA, X ₂ = <i>Financial Distress</i> Y= Manipulasi Akrual | Hasil penelitian menunjukkan bahwa dua variabel bebas yaitu SiLPA dan <i>Financial Distress</i> berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual. |
| 5. | Octariyan, Rika dan Dharma (2022) | <i>Implementation of Discretionary Accrual in Local Governments and Motivation of Local Government Incentives: Literature Review</i> | X ₁ = Dana Insentif (DID) X ₂ =Depresiasi X ₃ =Manjemen penghasilan nirlaba Y=Motivasi dan Penerapan <i>Discretionary Accruals</i> | Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan akuntansi berbasis akrual diyakini membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk membuat diskresi akrual tujuan menargetkan titik impas surplus/defisit atau mendekati titik impas. Agar kinerja keuangan dan pengelolaan anggaran terlihat baik sehingga dapat memperoleh insentif dari pemerintah pusat. |

| | | | | |
|----|---|---|--|--|
| 6. | Handayani Darwis, dan Syukriy Abdullah (2022) | Determinan Manipulasi Akrual Dalam Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah | X_1 = Ukuran Pemerintah X_2 = <i>Fiscal Distress</i> X_3 = <i>Kapasitas Fiskal</i> X_4 =Ukuran Legislatif Y =Manipulasi Akrual | Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa <i>government size</i> (ukuran pemerintah) dan <i>fiscal distress</i> memiliki tidak berpengaruh pada manipulasi akrual, sedangkan Ukuran Legislatif (<i>legislature size</i>) berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual tetapi variabel Kapasitas Fiskal tidak berpengaruh. Hal ini terjadi karena adanya kebijakan diskresi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah yang memiliki motif tertentu seperti membuat kinerja keuangan pemerintah daerah terlihat baik. |
| 7. | Rika (2022) | <i>Motivation And Abnormal Accrual Characteristic On Financial Statements Of Local Governments In Indonesia</i> | X_1 = SiLPA X_2 = <i>Abnormal Accrual</i> Y = Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) | Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat korelasi yang positif dan signifikan antara manipulasi akrual (akrual abnormal) dengan (SiLPA) pada LKPD di Indonesia, karena melaporkan nilai surplus/defisit mendekati nol, dengan motif memberi informasi kinerja keuangan yang efektif dan efisien. |
| 8 | Adnan, Syukriy Abdullah, Maulana Kamal, 2023 | <i>Accrual Management in the Local Government Of Aceh: An Empirical Evidence</i> | X_1 = <i>The Size of the Local Government</i> X_2 = <i>Fiscal Capacity</i> X_3 = <i>Fiscal Distress</i> X_4 = <i>The size of the Legislature</i> Y = <i>Accrual Manipulation</i> | Hasil Peneliti menunjukkan bahwa Variabel <i>The Size of the Local Government</i> (ukuran pemerintah daerah) dan <i>The size of the Legislature</i> (ukuran legislatif) berpengaruh negatif terhadap manipulasi akrual pada pemerintah daerah kabupaten dan kota di Aceh, sedangkan dua variabel lainnya, yaitu kapasitas fiskal dan <i>Fiscal distress</i> , tidak berpengaruh terhadap manipulasi akrual kabupaten/kota di Aceh. |

Sumber: Peneliti terdahulu, 2023

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Handayani, Darwis, dan Syukriy Abdullah (2022) yang berjudul *Determinan Manipulasi Akruwal Dalam Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Penulis menggunakan pengukuran manipulasi akrual dengan menggunakan persamaan *Modified Jones Model* yang telah dilakukan oleh (Pilcher, (2016), Arcas & Martí, (2016), Cohen, S., Bisogno, M., & Malkogianni, I., (2019), Rohman, (2019), Ferreira et al., (2020), Gamayuni, R. R., (2022), Handayani, Darwanis, & Abdullah, S., (2022), Shafira, cut alya dan Abdullah, (2022), Octariyani, Rika dan Dharma, (2022). Persamaan *Modified Jones Model* tersebut akan menghasilkan nilai diskresi akrual (*discretionary accrual*), sehingga total perhitungan akrual diskresi dari laporan keuangan pemerintah daerah menunjukkan implikasi terhadap manipulasi akrual pada pemerintah daerah.

Penulis menggunakan beberapa variabel yang sama dengan penelitian sebelumnya yaitu *Government Size*, *Fiscal Distress*, kemudian menambah satu variabel yaitu SiLPA dengan menggunakan objek penelitian pada 17 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.3 Hipotesis Penelitian

2.3.1 Pengaruh *Government Size* terhadap Manipulasi Akruwal

Government size atau ukuran pemerintah daerah merupakan salah satu dari beberapa variabel yang mempengaruhi penyajian informasi besar atau kecil suatu daerah (Pradana, Sunardi, dan Fahmi, 2022). Pemerintah daerah yang berukuran besar cenderung lebih berhati-hati dalam pengelolaan, penganggaran dan pelaporan keuangan karena memiliki tenaga kerja yang lebih profesional menggunakan teknologi informasi yang modern dan penerapan peraturan perundang-undangan.

Hasil temuan (Sari, 2016; Sari & Mustanda, 2019; Handayani, Darwis, dan Abdullah, 2022), menemukan bahwa tidak ada pengaruh antara *government size* dengan manipulasi akrual. Hal ini berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh (Pilcher, 2011; Abdullah & Kamal, 2023) bahwa *government size* berpengaruh negatif terhadap manipulasi akrual, artinya memiliki hubungan yang berbanding terbalik dimana semakin besar ukuran pemerintah, semakin kecil manipulasi akrual kemungkinan terjadi akibat semakin kompleks sistem keuangan publik yang harus

di kelola dan semakin sulit untuk memantau setiap aspek keuangan publik yang terjadi dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Pilcher (2011) membagi pemerintah daerah menjadi 2 bagian yaitu pemerintah daerah pedesaan dan pemerintah daerah yang terletak di wilayah metropolitan. Pemerintah daerah yang lebih terpusat cenderung memiliki akses langsung yang lebih besar ke pemerintah pusat sehingga cenderung menimbulkan resiko dan pengawasan politik yang lebih tinggi jika dana tidak di pergunakan dengan efektif. Sedangkan pemerintah daerah yang terletak di pedesaan yang jauh dari wilayah metropolitan tidak terlalu di perhatikan sehingga pemerintah daerah terpencil tersebut memiliki leluasa untuk melakukan manipulasi akrual. Mengelola surplus/defisit guna memberikan laporan keuangan yang efektif dan efisien kepada pemerintah pusat untuk memenuhi permintaan yang meningkatkan layanan dan fasilitas publik yang berkualitas.

Di Australia pada kota sebagai kota metropolitan cenderung memiliki akses lebih besar ke pendanaan dari pemerintah pusat sehingga menimbulkan risiko dan pengawasan yang lebih tinggi jika dana digunakan secara tidak efektif, sedangkan pemerintah daerah lebih cenderung terlibat dalam perilaku oportunistik untuk memberikan persepsi bahwa pemerintah daerah menggunakan dana dari pemerintah pusat secara efektif dan efisien. Jadi Semakin besar *government size* maka semakin kecil manipulasi akrual, begitu juga sebaliknya jika *government size* semakin kecil maka tingkat manipulasi akrual semakin tinggi. Berdasarkan uraian tersebut penelitian ini merumuskan hipotesis hubungan *government size* dan manipulasi akrual sebagai berikut:

H₁ : Terdapat pengaruh negatif *Government Size* terhadap Manipulasi Akrual Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.3.2 Pengaruh *Fiscal Distress* terhadap Manipulasi Akrual

Menurut Maher, et al. (2020) berpendapat bahwa *Fiscal Distress* ditunjukkan ketika pemerintah tidak mampu memenuhi kewajiban jangka pendek dan jangka panjangnya. Laporan keuangan pemerintah daerah menggunakan basis akrual, sehingga pemerintah daerah melakukan upaya dalam meminimalkan

terjadinya *fiscal distress* dalam pelaporannya. *Fiscal distress* menggambarkan penurunan pendapatan yang signifikan dilihat dari kenaikan rasio pendapatan transfer terhadap pendapatan, rasio belanja yang lebih besar terhadap pengeluaran, dan utang yang semakin meningkat serta mengalami penurunan pertumbuhan pendapatan. Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan transfer terbukti mampu mengurangi *fiscal distress* pada pemerintahan daerah (Ansori, et al., 2021).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Handayani, Darwis, & Abdullah, (2022); Abdullah & Kamal, (2023) menyatakan *fiscal distress* tidak berpengaruh terhadap manipulasi akrual pada Provinsi Aceh selama periode 2016-2020. Kondisi ini menunjukkan tidak ada pengaruh yang disebabkan oleh faktor *fiscal distress* terhadap manipulasi akrual yang terjadi dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah. Berbeda dengan hasil penelitian dari Shafira & Abdullah, (2022) menemukan bahwa *financial distress* berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia tahun 2019. Menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang memiliki kondisi ketidakcukupan dana atau tidak mampu memberikan pelayanan publik mengindikasikan pemerintah daerah tersebut, melakukan manipulasi akrual menggunakan kebijakan diskresi akrual. Sehingga meningkatkan pendapatan pada laporan keuangan pemerintah daerah agar kondisinya terlibat baik, tidak mengalami defisit atau kekurangan dana.

Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang mana pemerintah daerah diberikan dana transfer dari pemerintah pusat untuk melakukan pelayanan publik (Silvi, 2018). Maka dari itu pemerintah melakukan tindakan diskresi akrual untuk melaporkan keuangan jika pemerintah daerah telah melakukan kinerja laporan keuangan sesuai harapan pemerintah. Adanya dorongan motivasi insentif yang diberikan dari pemangku kepentingan untuk mengubah angka yang terdapat pada laporan keuangan agar terlihat lebih baik, tidak menampilkan bahwa pemerintah kekurangan dana dengan meningkatkan pendapatan atau turunnya surplus (Gamayuni, 2022). Hasil penelitian ini mendukung hasil penelitian yang dilakukan (Rohman, 2021; Shafira dan Abdullah, 2022) yakni pemerintah melakukan tindakan diskresi akrual jika terjadi kesulitan keuangan pada pemerintah daerah, namun tidak sesuai harapan diskresi akrual yang

diharapkan oleh pemerintah yang berdampak terhadap manipulasi akrual, maka dihipotesiskan bahwa:

H₂ : Terdapat pengaruh positif *Fiscal Distress* terhadap Manipulasi Akrual Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.3.3 Pengaruh SiLPA terhadap Manipulasi Akrual

Berdasarkan Permendagri No. 28 tahun 2021 Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang disingkat dengan SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. Setiap transaksi keuangan yang bersumber dari penerimaan, pembiayaan, pengeluaran dan sisa dana yang sudah terealisasi termasuk SiLPA. Menurut Rohman, (2018) pemerintah daerah, menunjukkan adanya total akrual dari laporan pemerintah daerah yang berimplikasi terhadap diskresi akrual dipengaruhi oleh SiLPA.

Hal ini sejalan Shafira & Abdullah, (2022) bahwa SiLPA memiliki nilai signifikan yang berpengaruh positif terhadap manipulasi akrual pada Kabupaten/Kota di Indonesia pada tahun tahun 2019. Artinya semakin meningkat SiLPA maka semakin meningkat juga manipulasi akrual. Namun berbeda dengan penjelasan Handayani et al., (2022) SiLPA berpengaruh negatif terhadap manipulasi akrual, jika SiLPA naik maka manipulasi akrual akan turun, begitu juga dengan sebaliknya jika SiLPA turun atau bernilai nol maka manipulasi akrual akan meningkat. Hal ini disebabkan karena SiLPA tersebut berasal dari sisa pendapatan yang terbentuk dari sisa belanja yang belum terealisasi, seharusnya menunjukkan nilai nol dalam pengelolaan anggaran untuk menutupi defisit anggaran yang terjadi pada periode tersebut (Prasetyo & Rusdi, 2021). SiLPA yang rendah mengindikasikan pemerintah berupaya dalam penurunan SiLPA mendekati nol agar mencerminkan kinerja laporan keuangan yang baik dengan menggunakan kebijakan diskresi akrual yang bias nya diprosikan sebagai manipulasi akrual (Rohman, 2018). Pemerintah daerah dapat mewujudkan surplus/defisit mendekati nol untuk memperoleh insentif dari pemerintah pusat yang merupakan skema pendanaan berbasis dana insentif daerah dialokasikan dalam APBN kepada daerah tertentu yang memiliki kinerja keuangan yang baik (Octariyani dkk., 2022).

Berdasarkan penjelasan tersebut penelitian ini merumuskan hipotesis hubungan SiLPA dan manipulasi akrual sebagai berikut:

H₃ : Terdapat pengaruh negatif SiLPA terhadap Manipulasi Akrual Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan.

2.3.4 Pengaruh *Government Size*, *Fiscal Distress*, dan SiLPA terhadap Manipulasi Akrual

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam mengelola, penganggaran laporan keuangan pemerintah daerah sesuai Permendagri No 13 Tahun 2016 Pasal 4 (1) “keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.” Namun seperti halnya perusahaan swasta, terdapat kemungkinan terjadi manipulasi akrual pada laporan keuangan pemerintah daerah akibat adanya kebijakan kebijakan diskresi akrual yang tujuan akhirnya diproksikan terjadi manipulasi akrual (Rohman, 2021).

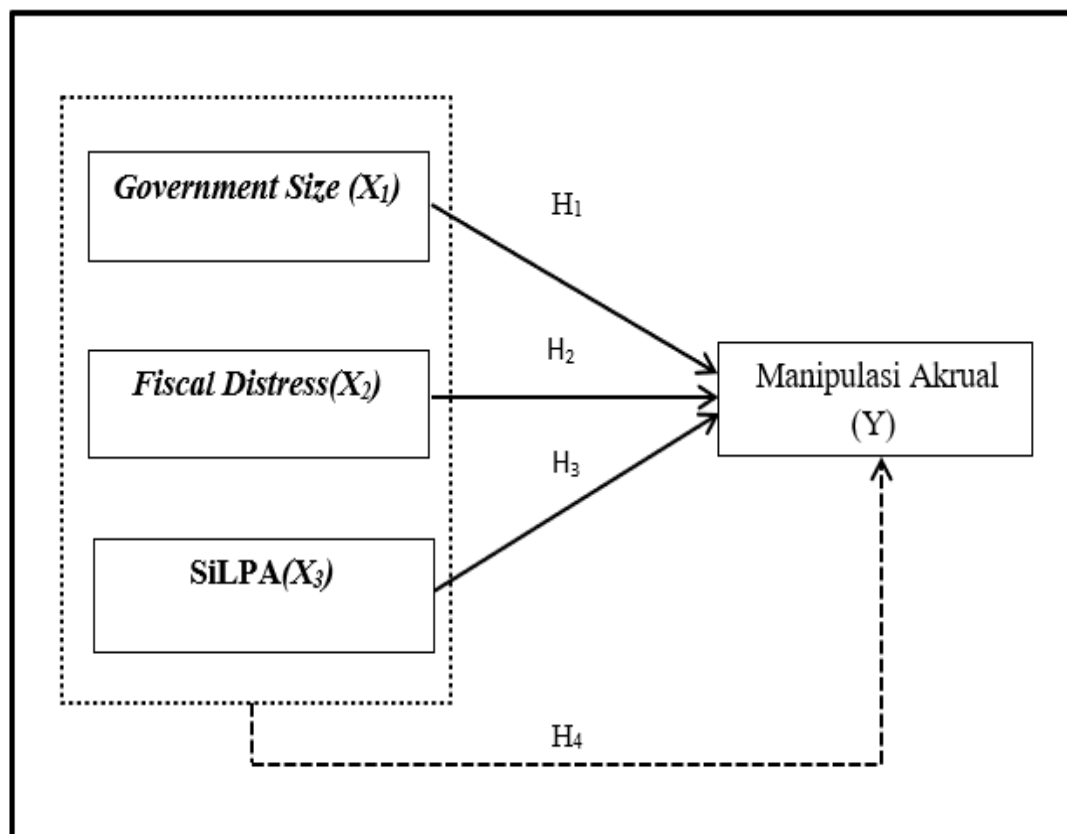
Pemerintah memiliki karakteristik berupa *government size* atau ukuran pemerintah menunjukkan bahwa semakin besar ukuran pemerintah daerah semakin baik kinerja keuangan yang mempengaruhi tinggi rendahnya manipulasi akrual tergantung ukuran pemerintah. Pemerintah daerah melakukan manipulasi akrual dikarenakan adanya insentif atau motif lainnya. *Fiscal distress* yang dialami pemerintah daerah pada umumnya melakukan peningkatan pendapatan sehingga mempengaruhi persepsi *stakeholders* yang mengindikasikan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah efisien dan efektif tidak mengalami kekurangan dana atau kesulitan keuangan. Manipulasi akrual dapat diwujudkan dengan menurunkan surplus/defisit mendekati nol, karena pemerintah daerah diperkenankan melakukan penganggaran saldo SiLPA/SiKPA pada tahun anggaran berikutnya. Membuka peluang bagi manajemen pemerintah daerah menggunakan penyelewengan kebijakan diskresi akrual untuk menurunkan surplus defisit yang berimplikasi terjadinya manipulasi akrual. Berdasarkan hal tersebut maka dihipotesiskan bahwa

H₄ : Terdapat pengaruh simultan *Government Size*, *Fiskal Distress*, dan SiLPA

terhadap Manipulasi Akrual Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan

2.4 Kerangka Pemikiran

Menurut Sugiyono, (2018:60) kerangka pemikiran adalah model konseptual berupa teori yang berhubungan dengan berbagai faktor yang telah di definisikan sebagai masalah yang penting atau gejala objek permasalahan. Variabel analisisnya yaitu variabel independen seperti *Government Size*, *Fiscal Distress*, SiLPA dan variabel dependen yaitu Manipulasi Akrual dengan ruang lingkup pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan. Berikut kerangka pemikiran secara skematis yang dapat dilihat pada gambar 2.1



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Keterangan:

—————→ : Parsial

- - - - -→ : Simultan