

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam memberikan pelayanan publik dan mengelola dana masyarakat dengan menyediakan informasi keuangan. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah daerah harus menerapkan praktik keuangan yang baik seperti transparansi dan akuntabilitas (Kromen et al., 2023). Pemerintah daerah diharuskan menerapkan basis akrual dalam pelaporan keuangan sejak tahun 2015, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Basis akrual adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan untuk menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Pemerintah daerah dapat menggunakan kebijakan diskresi akrual untuk membantu mereka dalam menyusun laporan keuangannya. Informasi tersaji di laporan keuangan disusun dengan basis akrual lebih lengkap daripada basis kas. Namun implikasi dari basis akrual dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) adalah tersedianya waktu untuk melakukan pengelolaan atau manipulasi akrual melalui diskresi akrual (Anessi-Pessina & Sicilia, 2020; Cohen et al., 2019).

Diskresi akrual abnormal dalam konteks ini merupakan praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mempengaruhi atau mengelola angka-angka akrual yang dilaporkan di LKPD. Diskresi akrual merupakan kewenangan manajemen pemerintah daerah untuk menerapkan basis akrual pada pengelolaan dan pelaporan keuangan daerah. Makna diskresi akrual secara konseptual adalah akrual yang nilainya ditentukan oleh kebijakan/diskresi pengelolaan. Namun demikian terkadang terdapat sejumlah nilai diskresi akrual yang tidak sesuai yang sering disebut sebagai diskresi akrual abnormal. Diskresi akrual abnormal adalah praktik yang dapat mengubah pelaporan keuangan pemerintah daerah yang kebebasan dalam melaporkan aset dan kewajiban serta mengakui pendapatan dan

pengeluaran using diskresi akrual (Cohen et al., 2019). Diskresi akrual abnormal dapat menyebabkan terjadinya bias dalam informasi keuangan yang tersaji di laporan keuangan (Setiawati & Na'im, 2000). Diskresi yang tidak normal dapat terjadi baik di sektor swasta maupun publik. Meski memiliki tujuan berbeda, seperti di sektor swasta, manipulasi akrual digunakan untuk meningkatkan laba, nilai perusahaan, dan mengurangi risiko keuangan. Namun di sektor publik, tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pendapatan (R. Gamayuni et al., 2022). Hal ini terjadi karena pengelola keuangan pemerintah mempunyai peluang untuk menggunakan perkiraan atau proyeksi yang tidak objektif yang berdampak terhadap penyesuaian kinerja keuangan seperti penilaian aset atau penilaian kewajiban (Arcas & Martí, 2016). Faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya diskresi akrual abnormal adalah ukuran pemerintah karena semakin kecil ukuran pemerintah daerah tersebut maka semakin leluasa untuk melakukan diskresi akrual abnormal.

Ukuran pemerintah merupakan ukuran yang menunjukkan seberapa besar atau kecil organisasi pemerintah daerah (Sari & Mustanda, 2019). Ukuran pemerintah daerah dapat menjadi satu faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan pemerintah daerah, karena peluang kemudahan pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya akan semakin besar. Demikian pula, pemerintah daerah kecil mungkin mengalami kesulitan dalam menjalankan operasionalnya (Aziz, 2016). Akibatnya, pemerintah daerah yang lebih besar mungkin mempunyai dampak yang lebih besar terhadap kesulitan fiskal, seiring dengan bertambahnya ukuran pemerintah, maka kompleksitas anggaran juga akan meningkat.

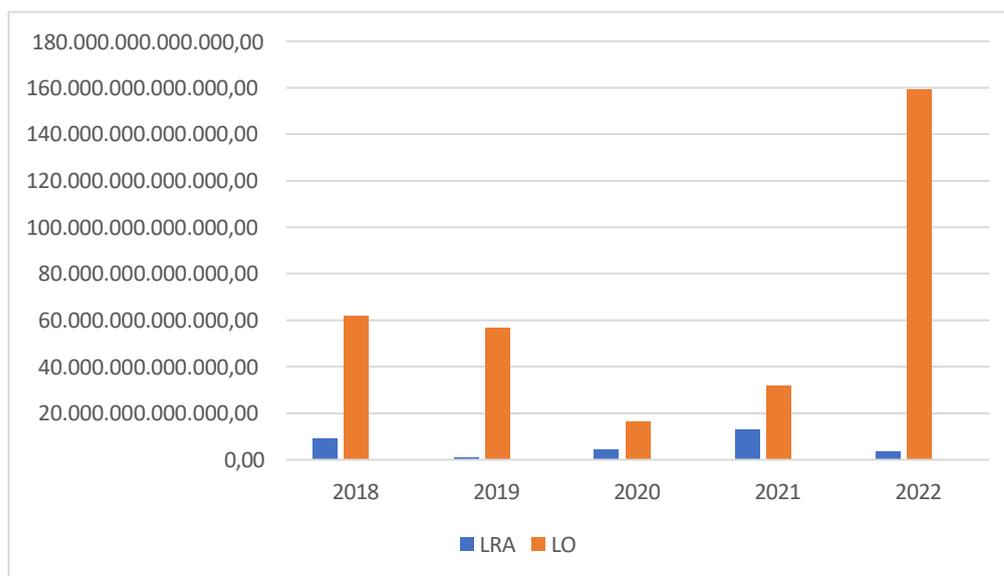
Fiscal distress adalah kemampuan pemerintah untuk mengurangi defisit atau menghasilkan surplus (Zeedan et al., 2014). Temuan yang dilakukan Winarna et al. (2017) menunjukkan bahwa seiring dengan bertambahnya ukuran pemerintah daerah, biaya infrastruktur dan penyediaan layanan juga semakin mahal, sehingga menyebabkan pemerintah daerah lebih rentan menghadapi kesulitan keuangan. Semakin tinggi *fiscal distress* atau kesulitan keuangan maka tingkat penggunaan kebijakan diskresi akrual akan semakin tinggi yang berdampak terhadap terjadinya manipulasi akrual. Pemerintah daerah berupaya mencegah terjadinya *fiscal distress*,

yang dapat menyebabkan kinerja keuangan buruk, sehingga mereka terkadang menyamakan laporan keuangan yang tidak mencerminkan kondisi sebenarnya. *Fiscal distress* erat kaitannya dengan kapasitas fiskal pemerintah, karena ketika suatu pemerintah mengalami kesulitan fiskal, hal ini menunjukkan bahwa kapasitas keuangan pemerintah tidak mencukupi untuk memenuhi kewajiban keuangannya.

Kapasitas fiskal daerah dapat didefinisikan sebagai kemampuan potensial pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan dari sumber-sumber internal untuk memenuhi kebutuhan pelayanan standard barang dan jasa bagi masyarakat (Martinez-Vazquez & Boex 1997). Keterbatasan kemampuan ini berimplikasi pada rumitnya diskusi dalam pembahasan anggaran antara eksekutif dan legislatif, sehingga keputusan yang diambil merupakan hasil terbaik. Pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah cenderung ingin melaporkan kinerja keuangan yang lebih baik melalui perekayasaan akrual diskresioner yang besar. Rendah kapasitas fiskal ini dapat menyebabkan kesulitan dalam menghasilkan pendapatan yang memadai untuk membiayai pengeluaran, serta berpotensi mengakibatkan keuangan masalah seperti defisit anggaran. Pemerintah daerah yang mengalami defisit melakukan berbagai cara untuk mengatasi hal ini, salah satunya menggunakan sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) dari tahun lalu (Shafira, 2022).

Sisa lebih perhitungan anggaran adalah sisa lebih dari perolehan penerimaan dan pengeluaran anggaran dalam satu periode anggaran yang sudah terealisasi. SiLPA yang tinggi mengindikasikan bahwa anggaran belanja direalisasikan atau penerimaan daerah lebih tinggi daripada anggarannya. Hal ini merupakan peluang untuk menggunakan dana diskresi untuk meningkatkan kinerja dalam memberikan pelayanan publik. Namun diskresi akrual hanya boleh digunakan oleh individu yang ingin menguntungkan dirinya sendiri dan bukan masyarakat umum. Diskresi akrual abnormal ini telah menjadi perhatian dalam penelitian di berbagai negara seperti Swedia, Amerika Serikat, Inggris, Australia, Portugal, Italia, dan Finlandia. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah telah menggunakan manipulasi dalam diskresi akrual sebagai cara untuk menghindari terjadinya defisit anggaran. Fenomena penelitian ini telah diungkapkan oleh beberapa penelitian ini

mengidentifikasi adanya fenomena diskresi akrual yang abnormal. Pilcher (2011) mengungkapkan bahwa diskresi akrual abnormal yang terjadi karena pengaruh faktor oportunistik penyusun yang cenderung untuk ‘menyamarkan’ informasi sesungguhnya dalam laporan keuangan dengan tujuan mempengaruhi persepsi publik atau pengguna.



Sumber : LHP BPK (2018-2022)

Gambar 3.1 Perbandingan Surplus/(Defisit) dalam LRA dan LO

Berdasarkan Gambar 3.1 dapat dilihat bahwa angka realisasi surplus/defisit dalam LRA dan LO menunjukkan adanya perbedaan diantara kedua laporan tersebut. Perbedaan ini terjadi karena adanya masalah diskresi atau pilihan kebijakan akuntansi dalam penyusunan LO. Diskresi akrual abnormal merupakan salah satu faktor yang dapat disematkan sebagai penyebab adanya penyajian angka pendapatan dan beban dalam LO yang lebih besar atau lebih kecil dari pendapatan dan belanja dalam LRA. Hal ini akan berimplikasi pada besaran angka surplus/defisit, yang sering diartikan sebagai indikator dari kinerja anggaran pemerintah daerah. Jika terdapat perbedaan yang signifikan antara surplus atau defisit yang dilaporkan dalam LRA dan LO, ini bisa menunjukkan terjadinya diskresi akrual abnormal. Seperti yang terlihat pada pemerintah daerah provinsi diatas yang menunjukkan perbandingan Surplus - Defisit yang signifikan sehingga

dapat mengindikasikan terjadinya diskresi akrual abnormal untuk meningkatkan kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut.

Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian sebelumnya karna menggunakan data seluruh provinsi di Indonesia. Hal tersebut berbeda dengan penelitian sebelumnya yang hanya menggunakan data pemerintah daerah di satu provinsi saja. Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Ukuran Pemerintah, *Fiscal Distress*, Kapasitas Fiskal, Dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Terhadap Diskresi Akrual”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang pada butir 3.1, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah ukuran pemerintah berpengaruh terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia ?
2. Apakah *fiscal distress* berpengaruh terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia?
3. Apakah kapasitas fiskal berpengaruh terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia?
4. Apakah SiLPA berpengaruh terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia?
5. Apakah ukuran pemerintah, *fiscal distress*, kapasitas fiskal, dan SiLPA berpengaruh terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia ?

1.3 Batasan Masalah

Agar penyusunan skripsi terarah dan fokus pada pokok masalah, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian tentang ukuran pemerintah, *fiscal distress*, kapasitas fiskal, SiLPA, dan diskresi akrual pada pemerintah daerah provinsi di Indonesia dari tahun 2018 - 2022.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia
2. Untuk mengetahui pengaruh *fiscal distress* terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia
3. Untuk mengetahui pengaruh kapasitas fiskal terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia
4. Untuk mengetahui pengaruh SiLPA terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia
5. Untuk mengetahui pengaruh ukuran pemerintah, *fiscal distress*, kapasitas fiskal, dan SiLPA terhadap diskresi akrual pada pemerintah daerah di Indonesia

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi akademisi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi pemerintahan khususnya mengenai Diskresi Akrual.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi pemerintah dalam mengembangkan kebijakan akuntansi yang berbasis akrual dan meningkatkan transparansi laporan keuangan entitas pemerintah daerah. Hal ini diharapkan dapat mengurangi risiko praktik diskresi akrual yang tidak diinginkan.