

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Permasalahan**

Runtuhnya pemerintahan orde baru pada tahun 1998 berakibat munculnya sejumlah permasalahan terkait sistem ketatanegaraan dan tuntutan berbagai daerah yang merasa tidak puas dengan sistem sentralisasi. Wacana otonomi daerah kemudian bergulir sebagai alternatif untuk menjawab permasalahan sosial dan ketatanegaraan Indonesia yang dianggap telah usang dan perlu diganti.

Kebijakan otonomi daerah mulai berlaku di Indonesia dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan berlakunya undang-undang ini, sistem ketatanegaraan di Indonesia berubah menjadi sistem desentralisasi dimana masing-masing daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan peraturan perundangan-undangan, termasuk pengelolaan keuangan dan pertanggungjawabannya.

Dalam pengelolaan keuangannya, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas agar tercipta pemerintahan yang bersih (*clean government*) dalam rangka mewujudkan tata kelola yang baik (*good public governance*). Selanjutnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) harus menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK). Laporan keuangan yang disampaikan setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan

perusahaan daerah. Bentuk dan isi laporan keuangan tersebut disusun dan disajikan sesuai dengan standar yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (selanjutnya disingkat SAP).

Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan dalam Peraturan Pemerintah 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 reports*). Dalam Kerangka Konseptual ini juga, pada paragraf 24 dinyatakan:

“Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.”

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (selanjutnya disingkat PSAP) Nomor 01 paragraf 24 juga menyatakan bahwa “entitas pelaporan mengungkapkan informasi tentang ketaatan terhadap anggaran”. Begitu pula dalam paragraf-paragraf selanjutnya yang menjelaskan pentingnya pengungkapan semua informasi keuangan yang dibutuhkan oleh pengguna. Hal ini untuk menghindari adanya kekeliruan dan kesalahpahaman dalam membaca laporan. Dengan demikian, adanya pemenuhan atas pengungkapan akan berguna bagi pengguna laporan dalam memahami laporan keuangan. Dalam Catatan atas Laporan Keuangan juga berisi pengungkapan dan penjelasan atas beberapa item yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan.

Saat ini, Indonesia memiliki 542 pemerintah daerah yang wajib menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat LKPD). Pada tahun 2016 BPK telah memeriksa semua LKPD Tahun Anggaran 2015 melalui dua kali pelaporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara (selanjutnya disingkat IHPS), yaitu sebanyak 533 LKPD Tahun Anggaran 2015 diperiksa pada semester I tahun 2016 dan dilaporkan melalui IHPS BPK Semester I Tahun 2016 pada bulan

September 2016, serta 9 LKPD Tahun Anggaran 2015 diperiksa pada semester II tahun 2016 dan dilaporkan melalui IHPS BPK Semester II Tahun 2016 pada bulan Maret 2017 (*Sumber: IHPS BPK Semester I dan II Tahun 2016*).

Untuk LKPD Tahun Anggaran 2016, BPK telah memeriksa sebanyak 537 LKPD pada semester I tahun 2017 dan dilaporkan melalui IHPS BPK Semester I Tahun 2017 pada bulan September 2017. Sedangkan lima pemerintah daerah lainnya terlambat menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, yaitu Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara, Pemerintah Kabupaten Pidie, Pemerintah Kabupaten Pidie Jaya, dan Pemerintah Kota Lhokseumawe di wilayah Provinsi Aceh (*Sumber: IHPS BPK Semester I Tahun 2017*).

Ringkasan opini BPK atas LKPD Tahun Anggaran 2015 dan LKPD Tahun Anggaran 2016 dapat dilihat dari tabel berikut:

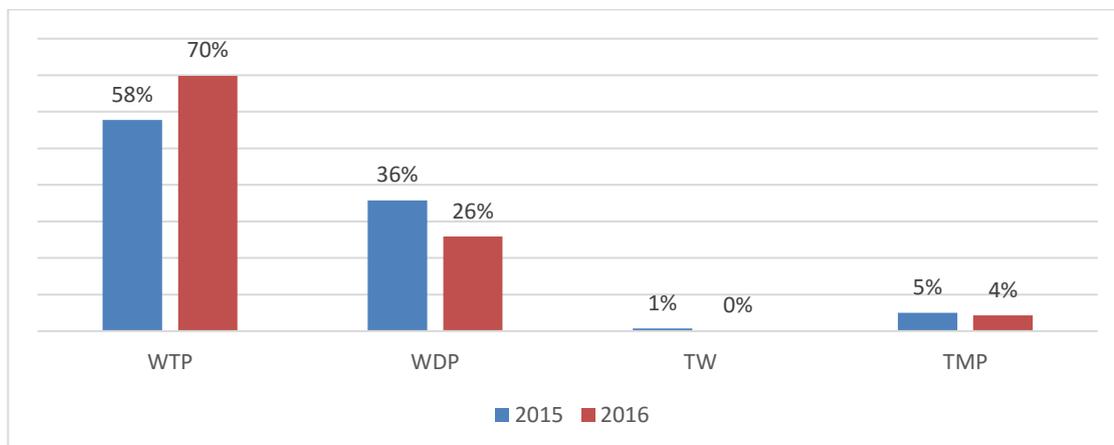
**Tabel 1.1**  
**Opini BPK atas LKPD**

Jenis Opini	Jumlah Opini atas LKPD		Persentase Kenaikan
	2015	2016	
Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)	313	375	20%
Wajar Dengan Pengecualian (WDP)	194	139	(28%)
Tidak Wajar (TW)	4	0	(100%)
Tidak Memberikan Pendapat (TMP)	31	23	(26%)
Total	542	537	

(*Sumber: IHPS BPK Semester II Tahun 2016 & Semester I Tahun 2017*)

Meskipun masih terdapat opini selain WTP, dapat terlihat kenaikan opini atas LKPD Tahun Anggaran 2016 dari LKPD Tahun Anggaran 2015. Kenaikan opini dari TW/TMP/WDP menjadi WTP pada 84 LKPD dan dari TW/TMP menjadi WDP pada 15 LKPD dikarenakan pemerintah daerah telah menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK Tahun Anggaran 2015 dengan melakukan perbaikan atas kelemahan sistem pengendalian intern maupun ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga akun-akun dalam laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan sesuai dengan SAP (*Sumber: IHPS BPK Semester I Tahun 2017*).

Perkembangan opini BPK dari tabel 1.1 dapat digambarkan juga melalui grafik berikut:



(Sumber: IHPS BPK Semester II Tahun 2016 & Semester I Tahun 2017)

**Gambar 1.1**  
**Grafik Perkembangan Opini BPK atas LKPD Tahun 2015-2016**

Meskipun terjadi kenaikan opini BPK atas LKPD Tahun Anggaran 2016 dari LKPD Tahun Anggaran 2015, penyajian dan pengungkapan terhadap LKPD masih menjadi permasalahan. Oleh karena itu penelitian terkait pengungkapan LKPD serta faktor-faktor yang mempengaruhinya perlu dilakukan. Beberapa penelitian yang telah dilakukan masih menunjukkan tingkat pengungkapan LKPD terhadap SAP dengan hasil yang berbeda-beda. Hilmi dan Martani (2010) mengungkapkan rata-rata tingkat pengungkapan dalam Catatan atas Laporan Keuangan selama tahun 2006 hingga tahun 2009 adalah 44,56%. Hasil berbeda diungkapkan oleh Suhardjanto dan Yuliningtyas (2011), dengan menggunakan data LKPD tahun 2008 memperoleh rata-rata tingkat pengungkapan dalam Catatan atas Laporan Keuangan sebesar 64,00%. Begitu pula dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Setyaningrum dan Syafitri (2012) yang menunjukkan rata-rata tingkat pengungkapan wajib LKPD kabupaten/kota di Indonesia selama tahun 2008-2009 sebesar 52,09%. Penelitian berikutnya yang dilakukan oleh Khasanah dan Rahardjo (2014) memperoleh tingkat pengungkapan LKPD sebesar 59,99%, Hendriyani dan Tahar (2015) dengan tingkat pengungkapan LKPD sebesar 41,77%, serta Maulana dan Handayani (2015) sebesar 36,81%. Sedangkan Feriyanti dkk (2015) yang menggunakan data LKPD pemerintah Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara Barat

Tahun Anggaran 2011 hingga 2013 memperoleh hasil rata-rata tingkat pengungkapan sebesar 61,00%.

Di antara faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD adalah total aset, pendapatan asli daerah (selanjutnya disingkat PAD), pengawasan pihak legislatif, dan kepatuhan pemerintah daerah terhadap sistem pengendalian internal maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan legislatif diukur dari jumlah anggota DPRD masing-masing pemerintah daerah, kepatuhan pemerintah daerah terhadap sistem pengendalian intern diukur dari jumlah temuan kelemahan sistem pengendalian intern (selanjutnya disingkat temuan kelemahan SPI), dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku diukur dari temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Aset merupakan sumber daya yang digunakan untuk melakukan kegiatan operasional suatu entitas. Semakin besar jumlah aset maka akan semakin besar sumber daya yang bisa digunakan untuk melakukan pengungkapan yang lebih besar. Pemerintah daerah dengan total aset yang besar dituntut melakukan transparansi atas pengelolaan keuangannya sebagai bentuk akuntabilitas publik melalui pengungkapan informasi yang lebih banyak laporan keuangan. Penelitian oleh Khasanah dan Rahardjo (2015), Maulana dan Handayani (2015), Yunara dkk (2016), dan Syofyan (2017) menemukan pengaruh positif antara ukuran pemerintah daerah yang diprosikan dengan total aset terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Sedangkan Setyowati (2016) mengungkapkan bahwa besaran kepemilikan aset oleh pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

PAD merupakan penerimaan dalam wilayah suatu pemerintah daerah yang bersumber dari masyarakat. PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Jumlah PAD yang besar berarti bahwa tingginya partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, sehingga pemerintah daerah akan terdorong untuk melakukan pengungkapan secara lengkap pada laporan keuangannya agar tercapai akuntabilitas dan transparansi. Penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dan Martani (2010), Setyaningrum dan Syafitri (2012), Silfia

dkk (2015), Feriyanti dkk (2015), dan Setyowati (2016) menemukan bahwa kekayaan daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Keberadaan anggota DPRD dengan tugasnya sebagai pihak yang mengawasi kinerja eksekutif (gubernur/bupati/walikota) secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi penyajian dan pengungkapan LKPD karena pada akhirnya LKPD tersebut akan dilaporkan oleh kepala daerah di hadapan anggota DPRD. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Suhardjanto dan Yuliningtyas (2011), Setyaningrum dan Syafitri (2012), Maulana dan Handayani (2015), serta Yunara dkk (2016) mengungkapkan bahwa jumlah anggota DPRD berpengaruh positif terhadap kepatuhan pengungkapan wajib LKPD. Sedangkan Feriyanti dkk (2015) dan Silfia dkk (2015) mengungkapkan jumlah anggota legislatif/DPRD memiliki pengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD dengan arah negatif.

Kepatuhan pemerintah daerah terhadap sistem pengendalian intern dan peraturan perundang-undangan juga mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD. Untuk mengukur kepatuhan ini, dilakukan pemeriksaan (audit) oleh pihak eksternal yaitu oleh BPK Republik Indonesia. BPK akan melakukan pemeriksaan demi mengukur nilai kewajaran LKPD dan juga memberikan rekomendasi apabila ditemukan adanya temuan kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Adanya temuan dan rekomendasi tersebut dapat meningkatkan kewajaran penyajian dan pengungkapan LKPD secara lebih akuntabel dan transparan, sebagaimana hasil penelitian oleh Feriyanti dkk (2015) dan Silfia dkk (2015) yang mengungkapkan temuan audit BPK memiliki pengaruh negatif namun tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Penelitian-penelitian yang telah dilakukan terkait tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia menggunakan sampel LKPD berbasis kas dan kas menuju akrual. Sehingga, pengukuran tingkat pengungkapan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang SAP (Lampiran II Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010). Hal ini dikarenakan pemerintah daerah belum menerapkan basis akrual dalam pelaporannya. Penerapan basis akrual dalam laporan keuangan

pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 yang telah berlaku sejak ditetapkan, namun pemerintah daerah masih diperbolehkan menerapkan basis kas menuju akrual hingga pelaporan keuangan Tahun Anggaran 2014. Penelitian dengan sampel LKPD se-Indonesia berbasis akrual menarik untuk dilakukan karena belum pernah dilakukan sebelumnya.

Oleh karena ketidakkonsistenan hasil penelitian terdahulu terkait tingkat pengungkapan LKPD serta faktor yang mempengaruhinya, dan perbedaan basis akuntansi yang digunakan, penulis tertarik menganalisa lebih dalam permasalahan tersebut dengan menggunakan faktor-faktor yang diduga memiliki pengaruh, yaitu total aset, PAD, jumlah anggota DPRD sebagai pengawasan legislatif, dan temuan hasil pemeriksaan (audit). Perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya yaitu periode LKPD yang digunakan adalah tahun anggaran 2016 karena merupakan LKPD terbaru yang diaudit oleh BPK sehingga dapat menggambarkan kondisi pemerintah daerah terkini. Perbedaan kedua, basis laporan keuangan yang digunakan yaitu basis akrual. Ketiga, temuan audit yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari temuan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Perbedaan terakhir yaitu populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah seluruh pemerintah daerah di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis mengajukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Total Aset, Pendapatan Asli Daerah, Pengawasan Legislatif, dan Temuan Audit Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia Tahun 2016”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini bermaksud untuk menganalisis lebih lanjut tentang determinan kepatuhan pada ketentuan pengungkapan wajib LKPD di Indonesia tahun 2016. Masalah utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah total aset, PAD, pengawasan legislatif, temuan kelemahan SPI, dan temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan

tahun sebelumnya secara parsial berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia tahun 2016?

2. Apakah total aset, PAD, pengawasan legislatif, temuan kelemahan SPI, dan temuan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan tahun sebelumnya secara bersama-sama atau simultan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia tahun 2016?

### **1.3 Batasan Masalah**

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pembahasan serta analisis yang terarah dan sesuai dengan masalah yang ada, maka penulis membatasi pembahasan hanya pada pengaruh total aset, PAD, pengawasan legislatif yang diprosikan dengan jumlah anggota DPRD, dan temuan audit yang terdiri dari hasil pemeriksaan kelemahan SPI dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia tahun 2016.

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

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menemukan bukti empiris pengaruh total aset, PAD, pengawasan legislatif, dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia tahun 2016 secara parsial maupun bersama-sama. Objek penelitian adalah seluruh pemerintah daerah di Indonesia yaitu sebanyak 542 pemerintah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Menambah bukti empiris mengenai pengaruh total aset, PAD, pengawasan legislatif, dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia sehingga ilmu akuntansi sektor publik akan semakin berkembang.
2. Dapat memperkaya konsep atau teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan akuntansi sektor publik, khususnya terkait dengan penelitian

pengaruh total aset, PAD, pengawasan legislatif, dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia.

3. Bagi akademisi, diharapkan penelitian ini digunakan sebagai sumber informasi dan bahan referensi untuk penelitian selanjutnya dan sebagai sarana dalam memahami, serta menambah pengetahuan untuk mengaplikasikan teori yang telah dipelajari.
4. Bagi pemerintahan daerah, diharapkan penelitian ini berkontribusi untuk lebih mengoptimalkan penyusunan LKPD yang berkualitas, transparan, dan akuntabel sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.