

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Sejak awal tahun 2000an reformasi akuntansi dalam organisasi sektor publik terutama di pemerintahan telah dicanangkan yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No.24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) kas menuju akrual. Kemudian pada tahun 2010 diterbitkannya PP No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis full akrual. Hal ini menjadi momentum yang sangat dinanti dalam perkembangan ilmu akuntansi di Indonesia, dimana selama 60 tahun lebih sistem pencatatan akuntansi di pemerintahan menggunakan basis kas.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah, maka baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban yang berupa laporan keuangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa masing-masing pemerintah baik pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota, wajib membuat laporan keuangannya sendiri. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dijelaskan lebih lanjut bahwa Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota, wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan yang setidaknya berisi Neraca, Laporan Realisasi APBN/APBD, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, (Suhardjanto dan Yulianingtyas, 2011).

Dalam pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 1 Tahun 2010 dinyatakan bahwa tujuan umum dari pelaporan keuangan adalah menyajikan informasi keuangan yang bermanfaat bagi para pengguna untuk membantu pengambilan keputusan. Pentingnya mengungkapkan semua informasi bertujuan agar menghindari kesalahpahaman dalam membaca laporan. Dengan demikian akan memperjelas bahwa laporan keuangan yang disajikan bukan hanya untuk memenuhi tuntutan atas peraturan yang ada, tetapi harus memenuhi

pengungkapan yang akan memudahkan bagi pengguna laporan keuangan untuk memahaminya.

Salah satu tujuan penyediaan informasi dalam laporan keuangan adalah untuk kepentingan transparansi, yaitu memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat. Dalam konsep pedoman kebijakan *governance* dinyatakan bahwa transparansi mengandung unsur pengungkapan dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Prngungkapan dan penyediaan informasi menjadi unsur yang penting dalam laporan keuangan. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus mengungkapkan berbagai informasi dalam laporan keuangan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi keuangan publik.

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) Nomor 1 dalam paragraf 24 menyebutkan:

Laporan keuangan memberikan informasi tentang sumber daya ekonomi dan kewajiban entitas pelaporan pada tanggal pelaporan dan arus sumber daya ekonomi selama periode berjalan. Informasi ini diperlukan pengguna untuk melakukan penilaian terhadap kemampuan entitas pelaporan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di masa mendatang. Informasi yang tersedia di laporan keuangan diperlukan dalam mengukur kinerja pemerintahan selama periode tertentu. Melalui berbagai informasi yang terdapat dalam laporan keuangan tersebut, pemerintah mampu menunjukkan kinerja pemerintahan sekaligus pembuktian bahwa penyusunan yang dilakukan sesuai dengan peraturan yang ada.

Tersedianya informasi dalam laporan keuangan dilakukan untuk kepentingan transparansi, yaitu melalui pemberian informasi keuangan yang jujur dan terbuka kepada pengguna laporan keuangan. Konsep Pedoman Kebijakan *Governance* (2008:7) menyebutkan bahwa transparansi mengandung unsur pengungkapan dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Pentingnya pengungkapan dan informasi yang tersedia mengharuskan pemerintah mengungkapkan berbagai informasi dalam laporan keuangan sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi keuangan publik. Salah satu upaya konkrit Pemerintah Daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya adalah melalui penyajian laporan keuangan Pemerintah Daerah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun

dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal yang membedakan antara PP Nomor 71 Tahun 2010 dengan PP Nomor 24 Tahun 2005 adalah pada transaksi yang dilakukan. PP Nomor 71 Tahun 2010 menggunakan transaksi berbasis akrual dan memiliki dua lampiran.

Pada tahun 2010 pemerintah mendapat opini tidak wajar mengakibatkan PP Nomor 71 tahun 2010 memiliki dua lampiran. PP No 71 Tahun 2010 dalam Tujuan dan Strategi Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) No. 12 menyebutkan bahwa proses transisi standar menuju akrual diharapkan selesai pada tahun 2007. Berdasarkan keterlambatan tersebut, maka pemerintah berkonsultasi dengan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan menyepakati pelaksanaan basis akrual secara penuh mulai tahun 2014. Dengan demikian PP Nomor 71 Tahun 2010 memiliki dua lampiran. Lampiran I merupakan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual yang akan dilaksanakan secara penuh selambat-lambatnya mulai tahun 2014. Lampiran II merupakan Standar Pemerintah berbasis kas menuju akrual yang berlaku sampai tahun 2014, yang berlaku selama masa transisi yang belum siap menerapkan SAP berbasis akrual. Lampiran II merupakan lampiran yang memuat kembali seluruh aturan yang ada pada PP Nomor 24 tahun 2005 tanpa perubahan sedikit pun.

Standar akuntansi diperlukan sebagai pedoman dalam menyusun laporan keuangan yang layak serta memiliki daya banding sehingga dapat menyajikan informasi yang bernilai bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Standar akuntansi merupakan landasan atau petunjuk bagi mereka untuk melakukan praktek atau kegiatan di bidang akuntansi, agar laporan keuangan lebih berguna dan tidak menyesatkan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) masih menjadi perdebatan. Penelitian serupa pernah dilakukan oleh Patrick (2007), Liestiani (2008), Lesmana (2010), Hilmi (2010), dan Khasanah (2014). Namun terjadi ketidakkonsistenan hasil penelitian yang satu dengan penelitian lainnya. Dalam menemukan faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan, ada baiknya dengan meneliti tentang karakteristik pemerintah daerah tersebut. Pemerintah daerah yang memiliki kekayaan daerah yang tinggi memiliki kewajiban yang tinggi pula untuk mengungkapkan informasi keuangan kepada masyarakat. Liestianni (2008) dan Khasanah (2010) menemukan bahwa entitas yang lebih besar akan memiliki tekanan yang lebih besar pula untuk melakukan pengungkapan sebagai upaya untuk mengurangi asimetri informasi. Namun penelitian yang dilakukan oleh Lesmana (2010), Hilmi (2010), dan Syafitri (2012) menemukan hasil yang tidak signifikan tentang pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Pemerintah yang memiliki kemampuan operasional pemerintahannya dapat diukur dengan membandingkan besaran Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan pendapatan transfer dan kewajiban. Lesmana (2010) berpendapat bahwa pemerintah daerah yang memiliki rasio kemandirian yang tinggi memiliki tuntutan yang tinggi pula sebagai pertanggungjawaban sumber daya yang diperoleh dari masyarakat sebagai objek pajak. Syafitri (2012) juga menemukan hasil yang tidak signifikan tentang pengaruh rasio kemandirian terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Pemerintah daerah dijalankan oleh entitas pelaporan yang disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Khasanah (2014) berpendapat kecilnya jumlah SKPD dalam suatu pemerintahan daerah justru akan mengurangi kompleksitas yang kemudian akan meningkatkan tingkat pengungkapan. Dengan menurunnya kompleksitas maka akan mengurangi urusan pemerintah, lebih fokus dan tertata, serta lebih mampu menghasilkan kualitas informasi yang lebih baik pula. Hasil yang berbeda ditemukan oleh Lesmana (2010), Hilmi (2010), dan Syafitri (2012) menemukan bahwa *diferensiasi fungsional* atau sering disebut dengan SKPD tidak mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD.

Dalam Undang-undang (UU) No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, untuk memberikan alternatif sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman. Syafitri (2013) menyebutkan rasio *leverage* diukur untuk menilai kemampuan organisasi dalam membayar kewajibannya di masa yang akan datang. Pengungkapan informasi dalam LKPD sebagai bukti pertanggungjawaban penggunaan dana oleh pemerintah dari pihak kreditor. Lesmana (2010) justru menemukan hasil yang berbeda dan berpendapat bahwa pembiayaan utang tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Pemerintah daerah dalam operasional pemerintahannya dibiayai juga oleh pemerintah pusat atau disebut juga sebagai *intergovernmental revenue*. Pemerintah daerah menggunakan pendapatan tersebut sesuai dengan alokasi dan petunjuk anggaran menurut undang-undang. Menurut teori agensi pemerintah daerah sebagai pengemban amanah (*agent*) bertanggungjawab untuk melaporkan penggunaan *intergovernmental revenue* kepada pemerintah pusat (*principal*). Khasanah (2014) menemukan hasil yang berbeda dan berpendapat bahwa pembiayaan utang tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD.

Umur pemerintahan daerah dapat mempengaruhi sejauh mana tingkat pengungkapan LKPD pemerintah daerah tersebut. Lesmana (2010) berpendapat semakin tua umur administratif pemerintah daerah mendorong pemerintah untuk melakukan pengungkapan LKPD yang lebih baik, atau dengan kata lain semakin banyak pula informasi yang diungkapkan daripada daerah dengan umur administratif muda atau masih berdiri. Khasanah (2014) menemukan hasil yang berbeda dan berpendapat bahwa umur pemerintahan tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Berdasarkan permasalahan diatas, maka penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, dan Pembiayaan Utang Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, Pembiayaan Utang terhadap Tingkat Pengungkapan LKPD Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan secara Simultan?
2. Bagaimana Pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, dan Pembiayaan Utang terhadap Tingkat Pengungkapan LKPD Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Selatan secara Parsial?

1.3 Ruang Lingkup Pembahasan

Agar dalam pembahasan permasalahan tidak terjadi penyimpangan, maka penulis membatasi pembahasan pada pengaruh kekayaan daerah, tingkat ketergantungan, dan pembiayaan utang terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Selatan. Data penelitian diperoleh dari Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Selatan dan Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Selatan. Berkaitan dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan jumlah penduduk kabupaten/kota untuk tahun 2012-2015.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, dan Pembiayaan Utang terhadap Tingkat Pengungkapan LKPD Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Selatan secara simultan.
2. Untuk mengetahui pengaruh Kekayaan Daerah, Tingkat Ketergantungan, dan Pembiayaan Utang terhadap Tingkat Pengungkapan LKPD Kabupaten dan Kota Provinsi Sumatera Selatan secara parsial.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai bahan referensi untuk Mahasiswa di Politeknik Negeri Sriwijaya khususnya Jurusan Akuntansi prodi Akuntansi Sektor Publik di masa yang akan datang.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik.
3. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi sebagai pertimbangan dalam evaluasi tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilaporkan apakah telah sesuai dengan Peraturan Standar Akuntansi Pemerintah yang berlaku dan dalam meningkatkan kualitas pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah yang lebih baik sesuai dengan mekanisme *Good Governance* dalam kaitannya dengan peningkatan pelayanan publik serta bukti pelaksanaan tugas secara bertanggung jawab kepada publik.
4. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber informasi dalam mengetahui tingkat pengungkapan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.