BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* sebagai bagian agenda reformasi pada dasarnya merupakan suatu kondisi ideal yang diharapkan terwujud pada setiap aspek pemerintahan yang berinteraksi pada masyarakat (Heriyanto, 2015). Pemerintah dan masyarakat diharapkan dapat saling mendukung dalam masalah-masalah yang dihadapi serta merencanakan bersama tentang program pemerintahan untuk kemajuan daerah yang bertujuan untuk melakukan upaya konkrit mewujudkan *good governance*. Salah satu upaya konkrit Pemerintah Daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang telah diterima secara umum.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan bentuk laporan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan daerah yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan, dimana ini diatur dalam peraturan pemerintah untuk Standar Akuntansi Pemerintahan (PP No.71 Tahun 2010).

Standar Akuntansi Pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) kas menuju akrual menjadi Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis *full* akrual. Dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan Paragraf 24 (PP No. 71 tahun 2010) menyatakan bahwa laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi oleh suatu entitas pelaporan dalam satu periode pelaporan. Salah satu prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan adalah pengungkapan lengkap (*full disclosure*)

Menurut Soemarso (2003) terdapat dua kategori pengungkapan yang digunakan untuk memberikan informasi kepada stakeholders. Pertama, pengungkapan wajib *(mandatory disclosure)*, pengungkapan wajib adalah semua informasi yang harus diungkapkan dalam laporan keuangan yang ditentukan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Sedangkan kategori yang kedua yaitu pengungkapan sukarela *(voluntary disclosure)*, pengungkapan informasi yang

dilakukan secara sukarela oleh suatu entitas tanpa diharuskan peraturan yang berlaku atau pengungkapan melebihi yang diwajibkan.

Pengungkapan laporan keuangan bertujuan memberikan gambaran terhadap keadaan serta kondisi suatu daerah khususnya dalam pengelolaan keuangan, serta dapat memperlihatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan Pemerintah Daerah tersebut. Pembuatan laporan keuangan harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, serta adanya pemeriksaan atau audit yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum untuk dipublikasikan. (Heriningsih, 2013) menjelaskan bahwa opini BPK tentunya akan didukung dengan banyaknya informasi yang diungkapkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, namun demikian tidak semua Pemerintah Daerah mengungkapkan informasi yang harus diungkapkan dalam laporan keuangannya.

Tingkat pengungkapan wajib LKPD terhadap SAP di Indonesia masih rendah ,dapat dilihat dari hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Liestiani (2008) dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pengungkapan Pemerintah Daerah sebesar 35,45%, Lesmana (2010) sebesar 22% dimana penelitian yang dilakukan pada kabupaten atau kota di pulau jawa dan Syafitri (2012) dengan hasil penelitian sebesar 52,09% pada penelitian 620 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah belum sepenuhnya mengungkapkan item pengungkapan wajib dalam laporan keuangannya. Arifin, dalam (Iqbal, 2014.) menyatakan bahwa tingkat pengungkapan wajib LKPD berada pada tingkat moderat, hasil penelitian menunjukkan bahwa LKPD masih belum memuat pengungkapan yang cukup, padahal sebagian LKPD yang menjadi sampel dalam penelitian telah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Dalam standar yang ditetapkan BPK untuk pemberian Opini WTP didasarkan pada kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI), dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan..

Penelitian ini menggunakan jenis pengungkapan wajib pengungkapan wajib yang berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan PP 71 Tahun 2010 lampiran I , serta indeks pengukapan pada penelitian ini mengacu pada penelitian Lesmana (2010) yang memuat 46 butir pengungkapan menurut PSAP yang dibagi dalam 5 (lima) kategori, yaitu : (i) PSAP No.5 tentang Akuntansi Persediaan (ii) PSAP No.6 tentang Akuntansi Investasi (iii) PSAP No.7 tentang Akuntansi Aset Tetap (iv) PSAP No.8 tentang Akuntansi Kontruksi dalam Pengerjaan (v) PSAP

No.9 tentang Akuntansi Kewajiban dan ditambah dengan 7 butir pengungkapan wajib dalam CaLK sehingga total pengungkapan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebanyak 53 butir. Semakin banyak butir ceklis yang relevan maka hasil persentase pengungkapan LKPD semakin mencerminkan kepatuhan Pemerintah Daerah dalam menyajikan laporan keuangannya sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian (Rahayu 2016) dimana variabel yang digunakan adalah karakteristik Pemerintah Daerah, kompleksitas, Temuan Audit dan Sistem Pengendalian Interen sebagai varaibel moderasi alasan dipilihnya penelitian ini sebagai acuan utama adalah bahwa penelitian Rahayu adalah penelitian terbaru dan variabel-variabel yang digunakan lebih komplek dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Liestiani (2008), Lesmana (2010), Yulianingtyas (2011), Syafitri (2012), Susbiyani (2014), serta Khasanah (2014), dimana penelitian sebelumnya hanya menggunakan variable independen dan dependen dalam penelitian Rahayu menambahkan variable moderasi yaitu system pengendalian intern didalam penelitiannya.

Dalam penelitian ini proksi dari karakteritik Pemerintah Daerah yang peneliti ambil adalah ukuran Pemerintah Daerah dan kemandirian daerah dimana ukuran pemerintah dilihat dari total aset Kabupaten/ kota dan tingkat kemandirian dilihat dari Pendapatan Asli Daerah. Akun ini terdapat di Neraca pada laporan keuangan, akun dalam neraca digunakan karena dapat memberikan gambaran terhadap keadaan suatu organisasi. Total aset yang besar dan kompleks akan membutuhkan pengelolaan aset yang baik sehingga pengungkapan lebih besar diperlukan terkait pemeliharaan dan pengelolaan aset. Selain itu, ukuran organisasi menunjukkan seberapa besar organisasi tersebut. Konsekuensinya ialah kebanyakan perusahaan yang memiliki ukuran yang lebih besar akan memiliki tekanan yang besar pula dari publik untuk menyajikan laporan keuangannya secara lengkap sebagai upaya meningkatkan transparansi, kepercayaan public dan mengurangi asimetri informasi.

Dari Hasil Penelitian Rahayu (2016) bahwa variabel ukuran pemda berpengaruh positif signikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, ini didukung oleh penelitian Khasanah (2014) melakukan penelitian untuk mengetahui tingkat pengungkapan LKPD di Provinsi Jawa Tengah. Hasilnya menunjukkan bahwa *size* yang diproksikan dengan total aset berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan, namun bertentangan dengan penelitian Yulianingtyas (2011), Lesmana (2010) dan Syafiti (2012) menemukan bahwa size tidak berpengaruh terhadap

pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Untuk kemandirian daerah Lesmana (2010) dan Liestiani (2012) menemukan bahwa kemandirian daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD, namun hasil berbeda ditemukan dalam penelitian Hilmi(2011) dan Syafitri (2012) yang tidak menemukan pengaruh antara kemandirian daerah dan tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Kompleksitas diproksikan oleh jumlah anggota DPRD, Secara umum, peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu: (a) regulator, mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintah pusat, (b) policy making, merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program di daerahnya, (c) budgeting, perencanaan anggaran daerah (APBD). Winarna dan Murni (2007) menyatakan bahwa lembaga legislatif atau DPRD merupakan lembaga yang memiliki potensi dan peran strategis terkait dengan pengawasan keuangan daerah, dengan pengawasan tersebut maka diharapkan pemerintah transparan terhadap informasi laporan keuangannya. Penelitian sebelumnya menggunakan ukuran legislatif dengan jumlah anggota DPRD dimana hasil penelitian Rahayu (2016) dan Yulianingtyas (2011) ukuran legislatif berpengaruh positif signifikan, ini bertentangan dengan penelitian Khasanah (2014) dimana ukuran legislatif terbukti tidak memilki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan.

Temuan audit dapat mengindikasikan kesesuaian ataupun ketidaksesuaian dengan kriteria audit atau mendapatkan peluang perbaikan. Temuan audit tahun sebelumnya berguna untuk menggambarkan seberapa taat pemerintah dalam melakukan pengungkapan terhadap informasi keuangan. Penelitian yang dilakukan Liestiani (2012) menyatakan bahwa temuan audit berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, hal ini bertolak belakang dengan penelitian yang dilakukan oleh Rahayu (2016) dan Hilmi (2011) yang menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan wajib Laporan Keuangan Daerah.

Sistem pengendalian intern didesain unutuk memberikan keyakinan terhadap pencapaian keandalan laporan keuangan,efektivitas dan efisiensi operasi serta kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Pada penelitian ini variabel kelemahan sistem pengendalian intern LKPD diukur dengan menghitung jumlah kasus kelemahan sistem pengendalian intern atas LKPD yang dilaporkan BPK. Keberadaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) perlu ditetapkan dan diberdayakan secara tepat agar dapat berperan secara efektif. Hal lainnya yang

perlu dibangun dalam penyelenggaraan lingkungan pengendalian yang baik adalah menciptakan hubungan kerja sama yang baik diantara instansi pemerintah yang terkait.

Beberapa penelitian hasilnya masih belum konsisten dan berbeda-beda. Berdasarkan fenomena dan adanya inkonsistensi penelitian-penelitian terdahulu maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepatuhan pengungkapan wajib Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian mengenai tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah belum banyak dilakukan akibat sulitnya mengembangkan motif yang mendasari pengungkapan dan terbatasnya informasi pemerintah yang bisa diakses publik.

Perbedaan dari penelitian Rahayu adalah pada objek penelitian yaitu pemerintah di Sumatera serta periode pelaporan. di Sumatera diambil sebagai objek penelitian karena belum ada penelitian terhadap wilayah tersebut penelitian sebelumnya hanya meneliti kabuapten/kota dalam satu provinsi. Penulis juga ingin mengetahui tingkat pengungkapan LKPD pada wilayah Sumatera karena sebagian besar Kota atau Kabupeten di wilayah sumatera mendapat Opini Wajar Tanpa Pengecualian, ,serta ingin melihat kabupaten/kota mana yang taat terhadap pengungkapan LKPD di Sumatera, dalam penelitian ini juga dapat diketahui apakah kota atau kabupaten yang mendapat opini WTP telah melakukan pengukapan lengkap sesuai dengan SAP atau adakah Kabupaten atau kota yang tetap mendapat opini WTP walaupun tidak melaksanakan pengungkapan sesuai dengan SAP.

Untuk pengukuruan pengendalian intern penelitian sebelumnya melakukan pengujian dengan metode *unqualified* dan *non unqualified,* sedangkan penulis menguji dengan melihat berapa banyak temuan BPK terhadap kelemahan terhadap SPI yang ada di masing-masing pemerintahan, yang dapat dilihat dari hasil Ikhtisar Hasil Pemerikasaan Semester (IHPS) . Dengan temuan BPK terhadap SPI tersebut dapat dilihat jika apabila temuan kelemahan SPI semakin banyak maka pengawasan terhadap SPI sangat rendah, jika temuan BPK terhadap kelemahan SPI sedikit maka Pengawasan terhadap SPI sangat tinggi. Dengan SPI yang baik maka suatu organisasi akan dapat berjalan dengan baik. Ukuran pemda yang besar akan lebih baik jika didukung oleh sistem pengendalian intern yang baik karena akan mampu melindungi aset-aset Pemerintah Daerah, dan akan menghasilkan pengungkapan laporan keuangan yang baik pula.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, Standar Akuntansi Pemerintahan sangat penting untuk transparansi dan akuntabilitas suatu organisasi publik. Lebih lanjut dijelaskan Lesmana (2010) bahwa kualitas, manfaat, dan informasi laporan keuangan tercermin dari kesesuian format penyusunan dan penyampaian laporan keuangan yang sesuai standar akuntansi. Artinya laporan keuangan yang telah mengikuti SAP telah memenuhi kriteria transparansi bagi pengguna laporan. Sementara dalam beberapa penelitian terkait tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah, hasilnya menunjukkan bahwa presentase tingkat pengungkapan yang dilakukan pemerintah melalui LKPD masih tergolong rendah, sehingga peneliti ingin menguji pengaruh faktor-faktor yang termasuk karakteristik Pemerintah Daerah, kompleksitas Pemerintah Daerah serta temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Sumatera. Dari penjelasan diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah karakteristik Pemerintah yang diproksikan dengan ukuran Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
2. Apakah karakteristik Pemerintah yang diproksikan dengan tingkat kemandirian daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
3. Apakah kompleksitas berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apakah temuan audit berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?
5. Apakah sistem pengendalian intern memoderasi hubungan ukuran pemda, tingkat kemandirian daerah, ukuran legislatif dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Penelitan

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

a. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh karakteristik pemerintah yang diproksikan dengan ukuran pemda terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
b. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh karakteristik pemerintah yang diproksikan dengan tingkat kemandirian daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

c. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Komoleksitas terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
d. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
e. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern dalam memoderasi hubungan ukuran pemda, tingkat kemandirian pemerintah, ukuran legislatif dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

D. Kontribusi Penelitian

a. Kontribusi Teoritis

Secara Teoretis, diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi pengembangan teori dan pengetahuan di bidang akuntansi, terutama akuntansi sektor publik, berkaitan dengan tingkat pengungkapan wajib dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Dalam pengungkapan ini terdapat teori agency dimana Pemerintah Daerah berusaha menunjukkan tanggungjawab atas kinerjanya yang baik melalui hasil kekayaan yang besar dan sumber daya yang banyak sehingga berupaya mengungkapkannya dengan lebih baik pada laporan keuangannya. Adanya peningkatan pengungkapan diharapkan mampu mengurangi adanya asimetri informasi antara pemerintah dengan rakyatnya.

b. Kontribusi Parktis Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilaporkan telah sesuai dengan Peraturan SAP yang berlaku. Menjadi dasar evaluasi, masukan dan pertimbangan untuk pemerintah agar bisa menentukan penilaian atau bahkan *punishment* dan *reward* yang bisa diterapkan dalam hal pengungkapan wajib sesuai SAP yang harus dilakukan Pemerintah Daerah.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan ini secara garis besar terdiri dari lima bab, dimana bab satu dengan bab yang lainnya saling berhubungan. Uraian tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang penelitian, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisikan teori-teori yang berhubungan dan mendukung penelitian ini, penelitian terdahulu, dan hipotesis yang dirumuskan untuk penelitian ini.

BAB III Metode Penelitian

Bab ini berisi mengenai jenis penelitian, populasi dan sampel penelitian, variabel penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data, serta pengujian hipotesis.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA