

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dewasa ini, pelaksanaan akuntansi publik dilembaga-lembaga pemerintahan banyak mendapatkan perhatian khusus dibandingkan masa-masa sebelumnya dikarenakan banyak kasus-kasus penyalahgunaan dana pemerintah yang dilakukan oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab serta lebih mudahnya masyarakat mendapatka berita mengenai kasus tersebut dibandingkan masa-masa sebelumnya bahkan kebanyakan berita sekarang lebih menjerumus kemasalah penyalahgunaan dana seperti (KKN) Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat kepada lembaga-lembaga sektor publik. Hal tersebut banyak diperdebatkan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sebab banyak temuan-temuan yang menyebabkan kerugian negara dari beberapa sektor, salah satunya dari temuan Ketua BPK RI Harry Azhar Aziz berdasarkan pemeriksaan terakhir BPK sebanyak 156 dari 524 pemerintah daerah mendapat opini wajib tanpa pengecualian. Sebanyak 280 pemerintah daerah memliki Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang harus ditindak lanjuti oleh salah satunya oleh Komisi Pemberantasa Korupsi (KPK). Banyaknya temuan indikasi penyalahgunaan keuangan negara yang dilaporkan ke KPK sebanyak 60% dari total kasus yang ditangani komisi anti korupsi itu berasal dari laporan BPK. Seharusnya dengan total aset pemda yang mencapai Rp 2.006 triliun, program-program pembangunan di daerah sudah menunjukkan kemakmuran rakyat. Dengan demikian patut dipertanyakan mengenai tingkat akuntabilitas dan transparansi serta pengawasan dari DPRD dalam pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Masyarakat menuntut lembaga-lembaga sektor publik untuk

lebih transparansi dan akuntabilitas. Tuntutan tersebut menciptakan bentuk suatu tatanan yaitu *good governances*

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, urusan pemerintah sebagian dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Urusan pemerintah yang pada saat sebelum reformasi sebagian besar ditangani oleh pemerintah pusat, maka setelah reformasi sebagian besar urusan pemerintah tersebut dilimpahkan ke daerah. Pengalihan ini juga berdampak pada pengalihan anggaran untuk pemenuhan urusan tersebut dari pusat ke daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal ini diikuti dengan reformasi keuangan. Reformasi keuangan dilakukan pada semua tahapan proses keuangan negara dimulai dari perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, hingga pertanggungjawaban keuangan dan audit, Hilmi dan Martani (2012).

Dalam rangka mewujudkan *good governances* 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).

Hasil laporan keuangan pemerintah yang telah dibuat nantinya harus mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, baru kemudian disampaikan kepada DPR/DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Karena laporan keuangan merupakan suatu bentuk mekanisme pertanggungjawaban sekaligus dasar untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal maka laporan keuangan yang diaudit harus dilampiri dengan pengungkapan. Pengungkapan dalam laporan keuangan terbagi menjadi dua yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*Voluntary Disclosure*). Pengungkapan minimum yang disyaratkan oleh standar akuntansi yang berlaku ialah pengungkapan yang bersifat wajib (*Mandatory Disclosure*), Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011).

Dengan di terbitkannya PP No 71 tahun 2010 tentunya akan membantu pemerintah untuk mewujudkan tercapainya proses akuntabilitas dan transparansi di pemerintah, sehingga tercipta *good governance*. Urgensi akan tuntutan untuk terciptanya *good governance* menjadi harapan masyarakat Indonesia agar tercipta pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi maupun nepotisme (KKN). Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik diharapkan akan terbebas dari KKN yang tentunya akan terlihat dari hasil audit dari BPK, Heriningsih dan Rusherlistyani (2013).

Penelitian terkait dengan pengungkapan laporan keuangan belum banyak dilakukan pada laporan keuangan pemerintahan dibandingkan perusahaan, disebabkan karena terbatasnya informasi pemerintah yang dapat diakses publik dan sulitnya mengembangkan motif yang mendasari pengungkapan. Beberapa variabel

yang dikaitkan dengan pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah misalnya adalah Karakteristik Pemerintah daerah dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah.

Penelitian ini dilakukan sebagai tolak ukur dan bentuk evaluasi atas kepatuhan pengungkapan wajib yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sehingga hukuman dan dukungan dapat diberikan sebagai upaya perbaikan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah kontribusi kepada masyarakat mengenai LKPD yang berisi informasi dan sadar akan akuntabilitas dan transparansi melalui bentuk penilaian dan evaluasi karena masih banyaknya masyarakat yang belum mengetahui atau tidak tahu cara memahami LKPD.

Dalam beberapa referensi karakteristik pemerintah daerah diantaranya dapat dilihat dari ukuran daerah (total asset), tingkat ketergantungan daerah dan ukuran DPRD. Total aset adalah semua sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dari mana manfaat ekonomi/sosial dimasa depan yang diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan untuk pemeliharaan sumber-sumber daya karena alasan sejarah dan budaya, Heriningsih dan Ruserlistyani (2013). Pemerintah daerah dengan total asset yang lebih besar menunjukkan banyaknya sumber daya yang ada di daerah tersebut sehingga hal tersebut akan memungkinkan semakin banyaknya materi pengungkapan yang dapat diungkapkan oleh Pemda. Faktor lain seperti tingkat ketergantungan daerah, merupakan seberapa besar pemerintah daerah menjalankan program kerja yang telah dirancang dengan bantuan dari pemerintah pusat untuk pemerintah

daerah. Mencerminkan semakin besarnya dana perimbangan yang diterima Pemda dari Pemerintah pusat akan memungkinkan semakin tingginya pengawasan penggunaan dana perimbangan tersebut oleh Pemda, Heriningsih dan Suherlistiani(2013). Semakin tinggi dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah daerah semakin tinggi pengawasannya dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam mengungkapkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Faktor karakteristik lain yaitu ukuran DPRD, merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki fungsi sebagai pengawas terutama dalam mengawasi keuangan daerah, Suhardjanto, dan Yulianingtyas, 2011. DPRD mencerminkan besarnya tingkat pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif daerah terhadap lembaga eksekutif daerah sebagai proksi digunakan jumlah anggota DPRD. Penelitian sebelumnya banyak digunakannya anggota DPRD sebagai ukuran legislatif. Pengawasan yang semakin besar memerlukan pengungkapan laporan keuangan yang semakin luas.

Faktor akuntabilitas daerah dalam beberapa penelitian diukur dengan menggunakan hasil penilaian laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh auditor yaitu BPKP. Hasil penilaian auditor BPKP atas laporan keuangan Pemerintah Daerah terdiri dari opini auditor, laporan kelemahan pengendalian internal dan laporan ketidakpatuhan atas perundang-undangan dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

Namun demikian hasil penelitian sebelumnya mengenai pengaruh karakteristik Pemda dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemda masih memberikan hasil yang bervariasi dan kurang konsisten. Penelitian Heriningsih dan Ruserlistyani (2013) menguji karakteristik pemerintah (tingkat ketergantungan, total aset) dan tingkat akuntabilitas pemerintah (opini auditor, SPI laporan keuangan, kepatuhan

terhadap undang-undang) terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Hasil menunjukkan bahwa variabel karakteristik pemerintah (tingkat ketergantungan dan total asset) serta tingkat akuntabilitas pemerintah daerah (opini audit, tingkat penyimpangan terhadap SPI, dan penyimpangan terhadap perundang-undangan) secara statistic berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia.

Namun demikian penelitian Hilmi dan Martani (2012) mendapatkan bahwa Tingkat ketergantungan, total aset, jumlah SKPD, dan jumlah temuan pemeriksaan tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan kekayaan daerah, jumlah penduduk, dan tingkat penyimpangan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, desa, dan satuan polisi pramong praja sesuai dengan kebutuhan daerah, Khasanah (2014).

Penelitian lain oleh Marfiana dan Kurniasih (2011) melakukan penelitian untuk menguji ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, dan opini audit terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Hasil penelitian ini menunjukkan ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, dan opini audit tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di pulau Jawa. Sedangkan tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat dan jumlah belanja

daerah berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah di Pulau Jawa.

Penelitian ini merupakan replikasi penelitian dari Herningsih dan Rusherlistyani (2013). Perbedaan dengan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini menambahkan variable independen yaitu ukuran DPRD dan penelitia sebelumnya menggunakan sampel Pemerintah Kota dan Kabupaten di Indonesia sedangkan penelitian ini menggunakan sampel Pemerintah Kota dan Kabupaten di Jawa Tengah tahun anggaran 2011-2013.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ulang yang berjudul :**“FAKTOR KARAKTERISTIK DAN TINGKAT AKUNTABILITAS PEMERINTAH DALAM PENGUNGKAPAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA DI JAWA TENGAH”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka pokok permasalahan yang dapat dirumuskan pada penelitian ini yaitu, sebagai berikut:

1. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
2. Apakah total aset berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
3. Apakah opini auditor berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

4. Apakah SPI Laporan Keuangan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
5. Apakah kepatuhan terhadap undang-undang berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?
6. Apakah ukuran DPRD berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji pengaruh tingkat ketergantungan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
2. Untuk menguji pengaruh ukuran daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.
3. Untuk menguji pengaruh opini auditor berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah
4. Untuk menguji pengaruh SPI Laporan Keuangan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah
5. Untuk menguji pengaruh kepatuhan terhadap undang-undang berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah
6. Untuk menguji pengaruh ukuran DPRD berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi Instansi Pemerintah Terkait

Menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan yang dilaporkan telah sesuai dengan Peraturan SAP yang berlaku.

2. Bagi Pemerintah Pusat

Menjadi dasar evaluasi, masukan dan pertimbangan untuk pemerintah agar bisa menentukan penilaian yang bisa diterapkan dalam hal pengungkapan wajib sesuai SAP yang harus dilakukan pemerintah daerah.

3. Bagi Masyarakat

Menjadi bahan dan sumber informasi bagi masyarakat untuk mengetahui tingkat pengungkapan dalam LKPD.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Untuk memacu dan mendorong peneliti selanjutnya meneliti lebih banyak terkait dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah, serta dapat menjadi salah satu sumber referensi untuk penelitian selanjutnya.