

# **BAB I**

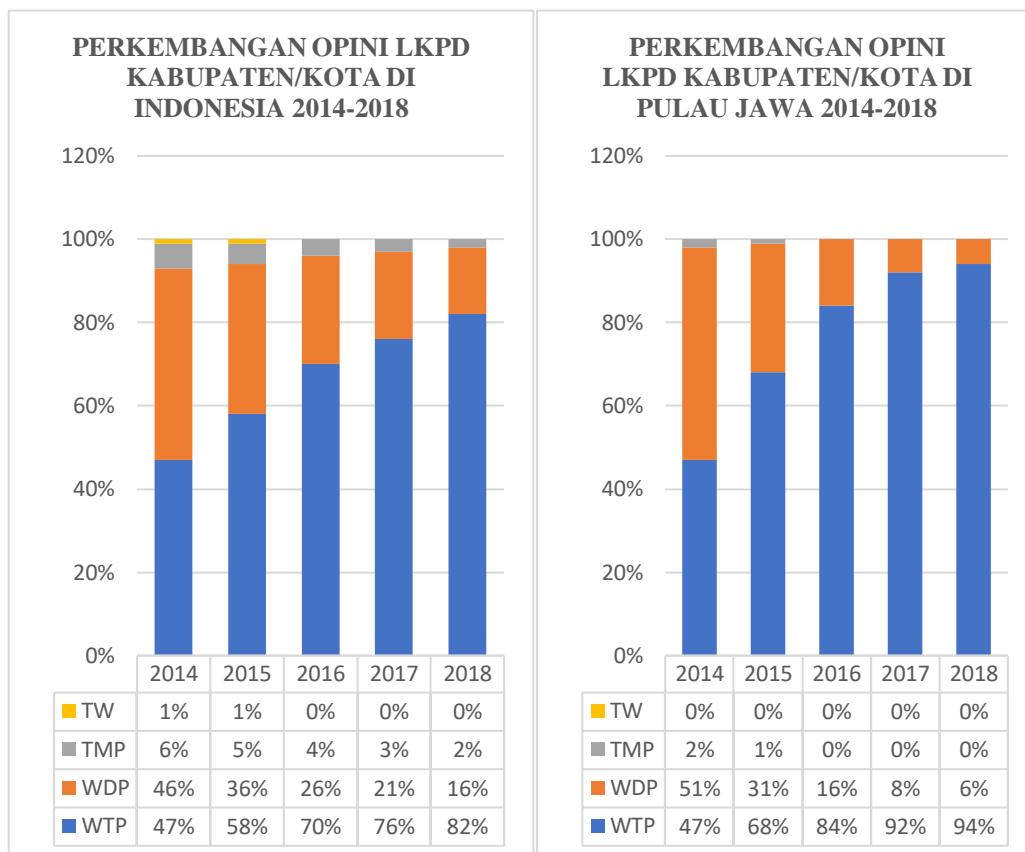
## **Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik yaitu dengan melakukan transparansi dan akuntabilitas bagi lembaga sektor publik. Tata kelola pemerintah yang baik yaitu suatu proses yang terjadi di suatu pemerintah untuk menciptakan harmoni dalam pengelolaan dan akuntabilitas operasionalnya (Maulana & Handayani, 2015). Salah satu upaya pemerintah mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya, maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan yang telah memenuhi prinsip tepat waktu juga disusun dan disajikan dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah (SAP) yang berlaku. Laporan keuangan pemerintah harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang berlaku sehingga Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tersebut memenuhi syarat transparansi dan akuntabilitas serta harus diaudit oleh BPK sebelum digunakan sebagai sumber informasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan (Ratnasari, 2016).

Salah satu bagian untuk menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dari pengelolaan keuangan yaitu dengan melakukan pengungkapan laporan keuangan. Karena laporan keuangan merupakan suatu bentuk proses pertanggungjawaban sekaligus dasar untuk pengambilan keputusan bagi pihak eksternal maka laporan keuangan yang akan diaudit harus dilampiri dengan pengungkapan (Setyowati, 2016). Pengungkapan informasi laporan keuangan sangat penting, agar semua informasi yang disampaikan terhindar dari kesalahpahaman dalam membaca laporan sehingga mengharuskan pemerintah mengungkapkan berbagai informasi dalam laporan keuangan.

Dalam lingkungan pemerintahan daerah di Indonesia, hasil audit menunjukkan opini audit mengalami peningkatan selama lima tahun terakhir seperti yang terlihat pada grafik dibawah ini:



**Gambar 1.1** Grafik Perkembangan Opini LKPD Kabupaten/Kota Indonesia dan Pulau Jawa 2014-2018

sumber: data diolah dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019

Perkembangan opini LKPD kabupaten/kota di Indonesia maupun di Pulau Jawa mengalami peningkatan. Peningkatan opini WTP dari tahun 2014 ke tahun 2018 di Indonesia sebanyak 74% dan di Pulau Jawa sebanyak 100%. Hal ini menunjukkan semakin banyak pemerintah kabupaten/kota di Indonesia yang melakukan pengungkapan LKPD sesuai dengan SAP.

Hasil audit yang dilakukan BPK menunjukkan opini audit mengalami peningkatan selama lima tahun terakhir. Seperti pada penelitian yang dilakukan

oleh Nazaruddin & Sita (2019) menyatakan bahwa opini audit memiliki pengaruh yang positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah dikarenakan jika laporan keuangan mendapat opini yang baik seperti WTP bisa dikatakan bahwa laporan keuangannya sudah baik dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan demikian, semakin baik opini audit maka semakin baik tingkat pengungkapan laporan keuangan. Akan tetapi dibalik pencapaian tersebut, prestasi yang dicapai kabupaten/kota di Indonesia sering tidak stabil. Hal itu dapat dilihat dari ketidakkonsistenan pencapaian hasil opini seperti diperlihatkan pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1** Tabel Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan opini

Tahun	Banyaknya Kabupaten/Kota per pulau yang mengalami penurunan opini						
	Sumetera	Jawa	Kalimantan	Sulawesi	Maluku	Nusa Tenggara	Papua
2014	17	5	-	-	-	-	1
2015	20	1	2	4	1	1	-
2016	6	6	1	9	-	-	2
2017	6	1	3	2	-	1	-
2018	6	5	1	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

sumber: data diolah dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I

Dari tabel 1.1 dapat dilihat kota/kabupaten yang ada di Pulau Sumatera lebih banyak yang tercatat mengalami penurunan tetapi jika berdasarkan pada jumlah pengungkapannya maka mayoritas tetap berada di Kabupaten/Kota di Pulau Jawa. Kabupaten/Kota di Pulau Jawa memiliki rata-rata pengungkapan yang tinggi dibanding dengan daerah lainnya sehingga bisa dijadikan sebagai barometer daerah yang lain dalam kaitannya terhadap pengungkapan LKPD. Selain itu, banyaknya penyimpangan dalam tata kelola keuangan sering menjadi masalah dalam pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, seperti terdapat temuan audit dalam kelemahan sistem pengendalian internal (SPI) dan ketidakpatuhan dalam

perundang-undangan. Berikut beberapa temuan audit yang ditemukan dalam LKPD tersebut, seperti pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.2** Tabel Temuan Audit 2014-2018

Tahun	Permasalahan	Ketidak patuhan	Kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan dan kelemahan administrasi	Kelemahan SPI
2014	11.971	5.993	Rp 3,20 Triliun	5.978
2015	12.166	6.016	Rp 2,52 Triliun	6.150
2016	12.168	6.115	Rp 2,08 Triliun	6.053
2017	12.780	6.558	Rp 2,54 Triliun	6.222
2018	12.117	6.259	Rp 2,19 Triliun	5.858

sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I

Dilihat dari hasil temuan audit pada tabel 1.2 ternyata jumlah temuan masih banyak yang diakibatkan oleh terdapatnya beberapa pemerintah daerah yang belum melaksanakan pengungkapan laporan keuangan secara maksimal. Selain itu juga, terdapat fakta bahwa jumlah temuan audit tidak selaras dengan potensi kerugian pada tabel 1.2, yang mana meskipun pada jumlah temuannya sedikit tetapi pada potensi kerugiannya sangat banyak. Semakin rendah kinerja pemerintah daerah maka semakin banyak pelanggaran yang dilakukan dalam pemerintah. Karena masih banyak pengelola dalam pemerintahan yang kurang efektif menjalankan tugasnya sehingga dalam laporan keuangan banyak catatan yang harus direvisi, ditambah lagi belum optimalnya pengawasan serta pengelolaan dan layanan publik. Sehingga, pengungkapan laporan keuangan yang masih tergolong rendah akan berpengaruh pada opini audit yang diberikan BPK.

Seperti pada hasil laporan opini BPK atas LKPD TA 2018 yang menyatakan bahwa sebanyak 99 LKPD dari 542 LKPD yang belum memperoleh Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) karena masih terdapat beberapa akun dalam laporan keuangan yang disajikan tidak didukung dengan bukti yang cukup atau tidak sesuai dengan

SAP. Dari 99 LKPD tersebut yang masih tidak sesuai dengan SAP atau tidak didukung dengan bukti yang cukup kuat adalah akun aset lancar 19%, aset tetap 31%, aset lainnya 9%, pendapatan 3%, belanja operasi 14%, belanja modal 14%, dan akun lainnya 10%.

Sebagai contoh berdasarkan hasil dari IHPS I-2019 Kab. Bandung Barat, Kab. Cianjur, Kab. Tasikmalaya, Kab. Brebes, Kab. Jember, Kab. Tulungagung dan Kota Pasuruan yang masih mendapat opini WDP dikarenakan beberapa akunnnya seperti aset dan belanja yang masih disajikan tidak sesuai dengan SAP/tidak didukung dengan bukti yang cukup kuat (Sumber: IHPS BPK Semester I Tahun 2019). Selain itu juga, seperti yang dilansir dari media online Kompas (2019), hasil pemeriksaan atas LKPD TA tahun 2018 di Jawa Barat menyatakan bahwa Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bandung Barat gagal meraih opini wajar tanpa pengecualian (WTP) dan masih mendapat opini wajar dengan pengecualian (WDP) karena masih terdapat temuan masalah dan kecurangan (Susanti, 2019).

Berdasarkan uraian tersebut, hasil pemeriksaan menunjukkan permasalahan dalam pengungkapan dan penyajian LKPD masih terdapat banyak temuan audit dan adanya salah saji atau tidak ada bukti yang kuat dalam akun seperti aset, pendapatan dan belanja di beberapa LKPD yang diteliti sebagai karakteristik dan temuan audit. Pernyataan-pernyataan tersebut sesuai dengan banyak hasil penelitian sebelumnya.

Hasil penelitian terkait tingkat pengungkapan LKPD terhadap SAP masih bervariasi seperti yang diungkapkan oleh Simbolon & Kurniawan (2018) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah memiliki efek positif pada tingkat pengungkapan laporan keuangan. Pemerintah daerah yang memiliki ukuran yang lebih besar akan memiliki tekanan yang besar pula dari publik untuk menyajikan laporan keuangannya secara lengkap. Hal ini sejalan dengan penelitian Girsang & Yuyetta (2015) Maulana & Handayani (2015); Ratnasari (2016); Firly, Diana & Mawardi (2019); dan Putri & Arza (2019) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah berhubungan positif dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan

pemerintah daerah. Berbanding terbalik dengan penelitian Setyowati (2016) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki total aset yang semakin besar cenderung semakin sulit melakukan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Dikarenakan jumlah aset yang banyak akan menjadi hambatan dalam melaporkan laporan keuangan bagi pemerintah daerah di Indonesia karena tidak semua aset dicatat dengan baik oleh pemerintah daerah, maka semakin banyak jumlah aset akan semakin sulit pemerintah daerah dalam melakukan pengungkapan laporan keuangan. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Okfitasari (2015); Waliyyani & Mahmud (2015); Cristiana & Maryono (2016); Ramdhani (2016); Naopal, Rahayu & Yudowati (2017); Rosadi, Siyamto & Aisyiah (2017); Makmum & Rahayu (2018); Andriani, Santi & Mustika (2019); Liza & Azra (2019); Rosadi & Okfitasari (2019); Setiawan (2019); dan Ta'a & Hapsari (2019) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah berhubungan negatif dengan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Alat ukur yang digunakan dalam beberapa penelitian terdahulu untuk faktor karakteristik pemerintah daerah menggunakan kekayaan daerah, yang selanjutnya terbukti dapat mempengaruhi hasil opini BPK, seperti Kabupaten Labuhanbatu Utara yang mendapat opini WDP karena masih terdapat akun yang disajikan tidak sesuai dengan SAP terutama pada pendapatan sehingga dapat dikatakan jika pengungkapannya belum optimal. Seperti pendapat penelitian dari Nazaruddin & Sita (2019) menyatakan bahwa kekayaan pemerintah daerah memiliki pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki total kekayaan daerah yang semakin banyak akan semakin tinggi tingkat pengungkapan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah. Jumlah kekayaan daerah yang semakin banyak maka semakin banyak sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk diungkapkan dapat meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut didukung hasil penelitian dari Hilmi dan Martani (2012); Martani dan Liestiani (2012); Feriyanti, Hermanto & Suransi (2015); Cristiana & Maryono

(2016); Nurtari & Nurcholisah (2016); Setyowati (2016); Firly, Diana & Mawardi (2019); Rosadi & Okfitasari (2019); dan Najah & Purwanti (2019). Sedangkan menurut Simbolon & Kurniawan (2018) kekayaan pemerintah daerah tidak berpengaruh pada tingkat pengungkapan laporan keuangan. Kekayaan daerah yang diukur dengan PAD belum tentu memotivasi pemerintah daerah untuk melakukan pengungkapan pada laporan keuangan. Dikarenakan tidak semua masyarakat yang memahami laporan keuangan, hanya masyarakat dari kalangan tertentu yang memahaminya. Sebagian besar dari masyarakat Indonesia merupakan masyarakat menengah ke bawah dan dengan tingkat pendidikan yang rendah. Hal ini sejalan dengan penelitian Hudoyono & Mahmud (2014); Ramdhani (2016); Ratnasari (2016); Marliani, Amin & Mawardi (2018); Amaliah & Haryanto (2019); Andriani, Santi, & Mustika (2019); Liza & Azra (2019); Putri & Arza (2019); dan Setiawan (2019) yang menyatakan bahwa kekayaan pemerintah daerah memiliki pengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Soleman, Pontoh & Budiarmo (2019) menyatakan bahwa temuan audit dan belanja modal mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Hasil tersebut menunjukkan bahwa semakin banyak jumlah temuan audit BPK RI, maka akan semakin banyak item-item pengungkapan wajib yang diungkapkan dalam LKPD Provinsi. Hal tersebut sejalan dengan penelitian dari Ratnasari (2016) dan Amaliah & Haryanto (2019). Berbanding terbalik dengan penelitian Nazaruddin & Sita (2019) yang berpendapat bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan. Jika ada banyak pelanggaran (temuan audit) dari laporan keuangan pemerintah, itu tidak akan mempengaruhi pengungkapan laporan keuangan. Ini karena BPK akan memberikan rekomendasi perbaikan kepada pemerintah untuk meningkatkan temuan audit selanjutnya dengan mengimplementasikan perbaikan laporan keuangan, mereka akan menerima pendapat yang memenuhi syarat. Hal tersebut sejalan dengan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Feriyanti, Hermanto & Suransi (2015); Maulana & Handayani (2015); Waliyayani & Mahmud (2015); Cristiana & Maryono (2016); Naopal, Rahayu & Yudowati (2017); Marliani, Amin & Mawardi (2018); Wulandari &

Sulardi (2018); dan Najah & Purwanti (2019) yang menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan.

Berdasarkan berbagai variasi hasil penelitian terdahulu dengan berbagai variasi alat ukurnya, maka faktor karakteristik pemerintahan selanjutnya ingin diteliti dengan menggunakan alat ukur kekayaan daerah (PAD), ukuran pemerintahan (aset), belanja modal dan tipe pemerintahan dikarenakan beberapa akunnya seperti aset dan belanja yang masih disajikan tidak sesuai dengan SAP/tidak didukung dengan bukti yang cukup kuat. Selain itu, temuan audit akan diteliti menggunakan indikator kelemahan SPI dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan karena indikator tersebut mempunyai peran yang penting dalam penentuan hasil pemeriksaan oleh BPK. Beberapa fakta menunjukkan bahwa masih terjadi salah saji ataupun tidak sesuai dengan SAP pada beberapa akun seperti aset, pendapatan dan belanja di dalam LKPD. Penelitian Cristiana & Maryono (2016) akan menjadi acuan dalam penelitian ini karena variabel yang digunakan telah mencakup variabel-variabel yang lebih komprehensif, tidak hanya mencakup dua variabel saja seperti penelitian Simbolon & Kurniawan (2018). Maka dapat dinyatakan bahwa keterbaruan dalam penelitian ini adalah digunakannya model yang lebih detail terkait faktor karakteristik pemerintahan, yaitu dengan menambahkan variabel belanja modal dan tipe pemerintahan, sehingga dapat menjelaskan hasil analisis dengan lebih mendalam. Selain itu, periode penelitian yang lebih panjang yaitu tahun 2014-2018, diharapkan dapat menghasilkan gambaran yang lebih lengkap. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis akan melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Daerah sebagai Pengaruh dari Karakteristik Pemerintahan dan Temuan Audit”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, terdapat beberapa hal yang menjadi perumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh kekayaan daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah?



2. Bagaimana pengaruh ukuran pemerintah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah?
3. Bagaimana pengaruh belanja modal terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah?
4. Bagaimana pengaruh tipe pemerintah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah?
5. Bagaimana pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

1. Menjelaskan pengaruh kekayaan daerah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah
2. Menjelaskan pengaruh ukuran pemerintah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah
3. Menjelaskan pengaruh belanja modal terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah
4. Menjelaskan pengaruh tipe pemerintah terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah
5. Menjelaskan pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diharapkan serta diambil dari hasil penelitian ini yaitu:

#### **1.4.1 Secara Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan wawasan dalam pengembangan ilmu akuntansi terutama mengenai akuntansi pemerintah khususnya akuntansi pemerintah daerah serta untuk mengetahui besarnya pengaruh dari kekayaan daerah, ukuran pemerintah,

belanja modal tipe pemerintah dan temuan audit terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini juga diharapkan dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

#### **1.4.2 Secara Praktis**

Manfaat yang diharapkan serta diambil dari hasil penelitian ini yaitu dapat digunakan menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam mengelola PAD, asset daerah, belanja modal dan meminimalkan temuan auditnya dalam rangka meningkatkan pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.