

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap pemerintah pada dasarnya memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, tujuan yang ingin dicapai meliputi tujuan jangka pendek dan tujuan jangka panjang. Tujuan jangka pendek pemerintah adalah untuk mensejahterakan rakyat, sedangkan tujuan jangka panjang adalah mewujudkan *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut Nawawi (2012), *good governance* dapat terealisasi jika pemerintah memperhitungkan aspek transparansi, akuntabilitas, dan kepercayaan publik pada setiap sistem pemerintahannya.

Salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang sesuai dengan aspek *good governance* adalah dengan mengungkapkan informasi kepada masyarakat. Ketentuan dari informasi yang diungkapkan adalah relevan dan dapat diakses oleh semua pihak (Saraswati et al., 2019). Informasi yang relevan meliputi informasi yang berkaitan dengan kondisi daerah tersebut. Sedangkan agar informasi tersebut dapat diakses oleh semua pihak, perlu adanya pembaharuan dalam wadah pengungkapannya sehingga informasi dapat dengan mudah diakses oleh siapa saja, seperti melalui internet terutama *website* resmi pemerintah. Di bidang akuntansi, informasi yang diharapkan untuk diungkapkan dan dipermudah akses untuk memperolehnya adalah informasi mengenai laporan keuangan.

Berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang disajikan paling sedikit memuat Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan salah satu acuan penilaian kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah sehingga dibutuhkan diseminasi kepada masyarakat. Maka dari itu, laporan keuangan termasuk ke dalam jenis informasi yang wajib diumumkan dan diungkapkan secara berkala.

Pengungkapan laporan keuangan sendiri dibagi menjadi dua jenis, yaitu pengungkapan wajib (*mandatory disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). Pengungkapan wajib adalah pengungkapan atas informasi yang telah ditetapkan berdasarkan standar tertentu (Utami & Sulardi, 2019), sedangkan pengungkapan sukarela adalah pengungkapan yang dilakukan di luar dari yang diwajibkan dalam standar (Suwardjono, 2016). Salah satu sumber rujukan untuk pengungkapan wajib adalah Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Umumnya yang dijadikan indikator yang wajib diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan adalah informasi mengenai persediaan, investasi, asset tetap, konstruksi dalam pengerjaan, dan akuntansi kewajiban (PSAP 5 sampai PSAP 9).

Dengan menggunakan PP No. 71 Tahun 2010 sebagai rujukan indikator pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, hasil penelitian Simbolon & Kurniawan (2018) menunjukkan bahwa dari 19 pemerintah daerah tingkat provinsi yang dijadikan sampel penelitian, rata-rata tingkat pengungkapan laporan keuangan 38,32% untuk tahun anggaran 2013-2015. Pada penelitian Maulana & Handayani (2015), disebutkan bahwa rata-rata pengungkapan laporan keuangan pada tahun 2013 adalah 36,8% dari 73 pemerintah kabupaten/kota di Pulau Jawa. Sedangkan berdasarkan penelitian Utami & Sulardi (2019) yang menggunakan tahun penelitian 2017, rata-rata pengungkapan laporan keuangan dari 452 pemerintah daerah yang diteliti adalah sebesar 60,42%, dimana tingkat pengungkapan laporan keuangan tertinggi sebesar 72% dan terendah sebesar 48%.

Setiap pemerintah daerah memiliki alasan dan pertimbangan tersendiri dalam mengungkapkan laporan keuangan kepada publik. Pemerintah yang sering mengungkapkan informasi terutama laporan keuangan melalui platform publik cenderung dinilai dapat mengelola keuangan dengan baik dan memahami pentingnya diseminasi kepada publik serta aspek *good governance*. Sedangkan menurut Kurniawan & Scorpianti (2019), rendahnya tingkat ketersediaan laporan keuangan suatu pemerintah daerah diasumsikan disebabkan oleh kualitas laporan keuangan yang belum baik. Selain itu, asumsi lainnya adalah karena tidak adanya sanksi yang dikenakan jika tidak melakukan pengungkapan (Nosihana & Yaya,

2016) sehingga pemerintah tidak merasa berkewajiban untuk mengungkapkan laporan keuangan secara penuh.

Tingkat pengungkapan laporan keuangan yang tinggi menjadi harapan berbagai pihak, terutama prinsipal yang merupakan pihak berkepentingan. Menurut teori keagenan (*agency theory*), pihak prinsipal memiliki hubungan dengan pihak agen (dalam hal ini pemerintah). Pada hubungan ini terdapat masalah keagenan yang disebabkan oleh timpangnya informasi yang dimiliki oleh agen dan informasi yang diterima oleh prinsipal. Masalah tersebut dapat diatasi apabila pemerintah sebagai agen mengungkapkan informasi kepada prinsipal. Salah satu bagian terbesar pihak prinsipal adalah masyarakat. Seperti prinsipal lainnya, masyarakat membutuhkan informasi mengenai keuangan daerah, terutama untuk kepentingan evaluasi kinerja pemerintah dan kepentingan akademis. Maka dari itu apabila semakin tinggi pemerintah selaku agen melakukan pengungkapan laporan keuangan, artinya akan semakin banyak informasi yang dapat diketahui oleh prinsipal. Tingkat pengungkapan laporan keuangan yang tinggi juga menunjukkan akuntabilitas pemerintah daerah dalam mengemban tanggungjawabnya. Dengan demikian, atas dasar ini pemerintah daerah diharapkan dapat terus meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangannya dari tahun ke tahun.

Untuk meningkatkan pengungkapan dan aksesibilitas laporan keuangan kepada prinsipal, pemanfaatan internet sebagai medium penyebaran informasi dapat menjadi solusi paling tepat yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah. Sebagaimana informasi penting lainnya yang dikeluarkan oleh pemerintah, laporan keuangan semestinya disajikan secara utuh dan berkala agar informasinya tetap relevan dan tepat waktu. Internet akan mempermudah aksesnya sehingga informasi laporan keuangan dapat dijangkau oleh lebih banyak kalangan. Sebagaimana paparan Soepriyanto & Aristiani (2011), internet turut berkontribusi dalam kemajuan dan penyebaran informasi terutama penyajian dan akses laporan keuangan untuk masyarakat.

Pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pengembangan dan Pemanfaatan Telematika (Telekomunikasi, Media, dan Informatika), pemerintah diminta untuk terus mengoptimalisasi teknologi informasi untuk melaksanakan,

memanfaatkan, mengembangkan, dan membuat kebijakan strategis guna memudahkan masyarakat dalam mengakses informasi. Pemerintah ini berlanjut dalam Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-government*, di mana diinstruksikan seluruh institusi pemerintah untuk menyediakan informasi dan pelayanan publik melalui portal-portal resmi yang terintegrasi secara *online*. Selain itu, juga terdapat Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mewajibkan setiap institusi pemerintah untuk memberikan dan menyampaikan informasi secara berkala kepada publik setidaknya dalam jangka waktu enam bulan sekali. Laporan keuangan termasuk ke dalam salah satu contoh informasi yang harus disampaikan secara berkala, maka dari itu pemerintah daerah tetap harus mengungkapkan laporan keuangan secara berkala di internet sebagai bentuk keterbukaan informasi kepada masyarakat.

Selain mengatur informasi yang harus disediakan secara berkala, di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga disebutkan bahwa *website* resmi pemerintah digunakan untuk menyajikan informasi kepada publik secara terbuka dan dapat diakses secara cepat, tepat waktu, berbiaya ringan, dan mudah. Berdasarkan peraturan tersebut, selain mengungkapkan informasi kepada masyarakat pemerintah daerah juga harus memberikan akses yang dapat memudahkan masyarakat menemukan informasi. Hal ini sejalan dengan pemaparan Setyowati (2016) yang menyatakan bahwa unsur keterbukaan dalam pengungkapan laporan keuangan akan terwujud ketika pemerintah mengungkapkan dan menyediakan informasi yang memadai serta memudahkan akses untuk memperoleh informasi tersebut.

Aksesibilitas laporan keuangan di *website* resmi pemerintah daerah dihitung berdasarkan langkah atau *steps* yang diperlukan untuk menemukan dokumen laporan keuangan serta jumlah komponen laporan yang disajikan di *website* tersebut. Semakin sedikit langkah yang diperlukan untuk menemukan laporan keuangan, artinya *website* pemerintah daerah sudah berjalan secara efektif dalam memudahkan pengguna memperoleh informasi laporan keuangan. Menurut Mustofa (2012), laporan keuangan yang tidak aksesibel dan tidak lengkap dapat mengurangi akuntabilitas laporan keuangan. Laporan keuangan sebaiknya tidak

hanya disampaikan kepada DPRD saja tetapi aksesnya juga perlu diberikan kepada masyarakat agar informasinya menjadi lebih bermanfaat, terlebih jika akses laporan keuangan tersedia di *website* resmi pemerintah daerah. Maka dari itu, pengujian aksesibilitas laporan keuangan di *website* resmi pemerintah daerah patut dilaksanakan.

Aksesibilitas *website* yang baik juga ditandai dengan adanya label atau *tab* “Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah” atau TPAD di halaman utama *website*. Namun berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Hanifah et al. (2017), sampai akhir tahun 2016 hanya 57,4% *website* pemerintah daerah yang mempunyai *tab* ini diwebsitenya. Hal tersebut sangat disayangkan karena adanya *tab* transparansi ini sangat tepat guna dan memudahkan pengguna mengakses informasi lebih cepat. Selain melalui *website* utama kabupaten/kota, informasi mengenai laporan keuangan juga seringkali diunggah melalui *sub website* yang dikelola pemerintah daerah, yaitu di *website* Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) daerah masing-masing. Adanya *website* PPID juga menjadi bentuk transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah, namun karena letaknya yang di luar *website* utama pemerintah daerah menyebabkan aksesibilitasnya tidak sebaik jika dibandingkan dengan *tab* TPAD yang biasanya terletak di halaman utama *website*.

Penelitian mengenai aksesibilitas laporan keuangan di *website* pemerintah daerah sebelumnya dikembangkan oleh Styles & Tennyson (2007) yang meneliti mengenai aksesibilitas laporan keuangan pemerintah Amerika Serikat di internet. Di Indonesia sendiri, penelitian mengenai aksesibilitas laporan keuangan di *website* pemerintah daerah di Indonesia masih belum banyak dilakukan. Sebagai acuan penelitian yang dilakukan di Indonesia, penelitian Wau & Ratmono (2015), Hanifah et al. (2017), dan Kurniawan & Scorpianti (2019) dijadikan sebagai referensi model indeks aksesibilitas pada penelitian ini. Berdasarkan penelitian sebelumnya, nilai aksesibilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di internet masih beragam. Hal tersebut dikarenakan tingkat pengungkapan komponen LKPD yang menjadi salah satu indikator dalam indeks aksesibilitas juga masih beragam.

Nilai aksesibilitas yang masih beragam dapat dilihat sebagai berikut. Pada penelitian Wau & Ratmono (2015) rata-rata nilai aksesibilitas di 112 *website* pemerintah daerah di Pulau Jawa adalah 33,56%. Dalam penelitian Khasanah et al. (2017) disebutkan rata-rata keteraksesan di 20 *website* pemerintah tingkat provinsi adalah 6,20 atau 69%. Sedangkan pada Kurniawan & Scorpianti (2019) rata-rata keteraksesan 70 *website* pemerintah daerah di Indonesia adalah 72,57%.

Penelitian mengenai faktor yang mempengaruhi pengungkapan dan aksesibilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di internet telah banyak dilakukan sebelumnya. Penelitian dilakukan menggunakan variabel independen yang beragam dan menghasilkan hubungan yang beragam pula. Menurut (Hanifah et al., 2017), Indeks Pembangunan Manusia merupakan salah satu determinan yang secara positif mempengaruhi ketersediaan dan keteraksesan laporan keuangan di internet. Hal tersebut dikarenakan semakin tinggi tingkat Indeks Pembangunan Manusia menunjukkan kualitas sumber daya manusia yang semakin baik sehingga dapat mempengaruhi pemerintah untuk mengungkapkan dan memperbaiki akses terhadap laporan keuangan di internet.

Semakin baik kualitas sumber daya manusia dalam suatu daerah akan semakin beragam kebutuhan dan keinginan masyarakat yang perlu dipenuhi, termasuk bertambahnya kebutuhan masyarakat kepada pemerintah. Kebutuhan terhadap adanya transparansi keuangan daerah menjadi salah satu kebutuhan pokok masyarakat kepada pemerintah. Tidak terpenuhinya kebutuhan ini akan memunculkan tekanan terhadap pemerintah. Dalam *signaling theory*, upaya pemerintah yang dapat dilakukan untuk menjawab risiko ini adalah mengungkapkan informasi yang ingin diketahui publik sebagai bentuk akuntabilitas kinerjanya. Pengungkapan laporan keuangan dapat menjadi sinyal baik yang dikeluarkan pemerintah. Maka dari itu nilai Indeks Pembangunan Manusia yang tinggi sebagai tanda kualitas sumber daya manusia akan memotivasi pemerintah daerah dalam mengungkapkan informasi laporan keuangan kepada publik.

Indeks Pembangunan Manusia sendiri adalah alat untuk menilai keberhasilan pemerintah daerah dalam mengupayakan kualitas hidup masyarakatnya (Utami & Sulardi, 2019). Hal tersebut juga sejalan dengan

Setyowati (2016) yang menyatakan bahwa Indeks Pembangunan Manusia mencerminkan tata cara pengelolaan pemerintahan. Sebagai bentuk implementasi *good governance*, pemerintah akan memenuhi kebutuhan masyarakat berupa transparansi informasi laporan keuangan tersebut. Menurut Todaro & Smith (2014), Indeks Pembangunan Manusia adalah indikator yang paling sering dipakai untuk mengukur perkembangan sosio-ekonomi suatu negara sehingga kredibilitasnya sudah diakui di seluruh dunia. Indeks Pembangunan Manusia dibuat agar penilaian perkembangan suatu negara/daerah tidak hanya dilihat berdasarkan pertumbuhan ekonomi saja. Namun juga memperhitungkan variabel-variabel lain seperti kualitas hidup masyarakat dalam daerah tersebut, karena sejatinya sumber daya manusia adalah sumber daya paling utama.

Indeks Pembangunan Manusia diukur berdasarkan tiga kebutuhan dasar yang harus dimiliki masyarakat, yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak. Tingkat pengetahuan atau pendidikan merupakan hal yang dapat mengukur kualitas sumber daya manusia. Serrano-Cinca et al. (2009) menyatakan bahwa rata-rata lama sekolah masyarakat berpengaruh secara positif terhadap pengungkapan Internet Financial Reporting. Begitu pula menurut (Jessica & Suhartono, 2020) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dengan level pendidikan dan keahlian yang tinggi dalam bidangnya akan lebih mahir dalam pengelolaan keuangan sehingga akan melakukan pengungkapan laporan keuangan.

UNDP merupakan lembaga yang pertama kali menerbitkan Indeks Pembangunan Manusia dalam Human Development Report pada tahun 1990. Di Indonesia, Indeks Pembangunan Manusia diterbitkan secara tahunan oleh Badan Pusat Statistik. Indeks yang diterbitkan memuat Indeks Pembangunan Manusia Indonesia rata-rata, serta berdasarkan provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan laporan BPS (2019), pada 30 tahun terakhir Indeks Pembangunan Manusia Indonesia terus mengalami tren naik. Indeks Pembangunan Manusia Indonesia pada tahun 2019 adalah 0,718 atau 71,8%. Angka ini lebih baik daripada hasil tahun 2018 yang sebesar 0,714 atau 71,4%. Hasil tersebut menempatkan Indonesia pada kategori negara dengan pembangunan manusia yang tinggi, yaitu berada pada kisaran antara $70 \leq IPM \leq 80$. Adapun nilai dari indikator harapan lama hidup sejak

lahir pada tahun 2019 adalah 71,4 tahun. Harapan lama sekolah adalah 12,9 tahun. Rata-rata lama sekolah adalah 8,3 tahun. PNB per kapita 11,299 dollar.

Pada penelitian ini dipakai pemerintah tingkat kabupaten/kota di Indonesia sebagai populasi penelitian. Pemilihan tersebut didasarkan pada survei yang dilakukan oleh APJII (2020) yang menyatakan bahwa pada tahun 2019, pengguna internet di Indonesia semakin naik. Pulau Jawa berkontribusi sebesar 56,4% dari total pengguna internet di Indonesia dan merupakan wilayah dengan pengguna internet terbesar di Indonesia. Diikuti oleh Sumatera 22,1%, Sulawesi 7%, Kalimantan 6,3%, Bali dan Nusa Tenggara 5,2%, serta Maluku dan Papua 3%. Dari persentasi tersebut, total penetrasi pengguna internet di Indonesia mencapai 196,71 juta pengguna. Berdasarkan survei tersebut, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk di Indonesia yang sebanyak 266,91 juta jiwa, artinya jumlah orang yang sudah bisa mengakses internet adalah sekitar 73,7% dari total populasi.

Dapat dikatakan bahwa masyarakat di Indonesia sudah banyak mengakses internet untuk mencari informasi, tidak terkecuali untuk mengakses informasi publik yang dikelola oleh pemerintah. Sehingga diasumsikan bahwa masyarakat di Indonesia sudah lebih banyak yang membutuhkan transparansi informasi dan menuntut adanya pengungkapan laporan keuangan. Tingginya tingkat penetrasi internet juga seharusnya diiringi dengan *website* resmi pemerintah daerah yang sudah memiliki akses yang baik sebagai bentuk untuk memfasilitasi dan mengimbangi total masyarakat yang dapat mengakses internet.

Selain itu, rata-rata Indeks Pembangunan Manusia di setiap wilayah juga terus meningkat. Indeks Pembangunan Manusia di Pulau Jawa merupakan yang tertinggi daripada wilayah lainnya di Indonesia. Rata-rata IPM kabupaten dan kota di Pulau Jawa sebesar 72,6 dengan Kota Yogyakarta memegang nilai IPM kabupaten/kota tertinggi di Indonesia, yaitu sebesar 86,65. Diharapkan dari tingginya nilai Indeks Pembangunan Manusia ini dapat memotivasi pemerintah daerah untuk mengungkapkan laporan keuangan di internet sekaligus memotivasi pemerintah untuk memberikan akses yang baik agar laporan keuangan dapat ditemukan dengan mudah melalui *website* resmi pemerintah daerah kabupaten/kota. Peneliti juga mengaitkan *agency theory* dan *signaling theory*

sebagai teori yang dapat mendeskripsikan pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap pengungkapan dan aksesibilitas laporan keuangan di internet. Rendahnya tingkat pengungkapan dan aksesibilitas laporan keuangan di internet pada penelitian sebelumnya mengindikasikan masih adanya asimetri informasi antara masyarakat dan pemerintah daerah. Asimetri juga dapat terjadi ketika laporan keuangan sudah diungkapkan tetapi akses untuk memperolehnya masih dipersulit atau tidak efisien. Mempermudah akses menuju laporan keuangan juga merupakan bentuk sinyal baik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat.

Pada penelitian ini data Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang diambil adalah data dari tahun anggaran 2020. Tahun penelitian tersebut dipilih agar penelitian ini dapat menjadi terusan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh (Hanifah et al., 2017; Jessica & Suhartono, 2020; L. Setyowati, 2016; Utami & Sulardi, 2019). Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan pengujian kembali terkait pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap pengungkapan dan aksesibilitas laporan keuangan, dengan mengambil studi di pemerintah kabupaten/kota di Indonesia. Oleh karena dari itu, penelitian ini akan diberi judul **“PENGARUH INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA TERHADAP PENGUNGKAPAN DAN AKSESIBILITAS LAPORAN KEUANGAN DI INTERNET”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap pengungkapan laporan keuangan?
2. Bagaimana pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap aksesibilitas laporan keuangan di internet?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Indeks Pembangunan Manusia daerah terhadap pengungkapan laporan keuangan.
2. Memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh Indeks Pembangunan Manusia daerah terhadap aksesibilitas laporan keuangan di internet.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang diharapkan dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Diharapkan dapat menambah wawasan konsep dan teori dalam bidang akuntansi, secara khusus untuk penelitian mengenai pengaruh Indeks Pembangunan Manusia terhadap pengungkapan dan aksesibilitas laporan keuangan di internet.
2. Diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dan sumbangan konseptual bagi penelitian di masa datang terutama bagi penelitian sejenis.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Menjadi masukan dan pertimbangan bagi pemerintah daerah setempat dalam meningkatkan pengungkapan laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan di *website* pemerintah daerah.
2. Menambah pengetahuan peneliti dan pembaca mengenai Indeks Pembangunan Manusia, pengungkapan laporan keuangan, dan aksesibilitas laporan keuangan di internet.