

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemerintah daerah adalah pihak yang diberikan mandat dalam mengelola keuangan daerah, memberikan pelayanan serta melakukan pembangunan. Sebagai pihak yang diberikan mandat dalam mengelola keuangan daerah perlu adanya transparansi serta akuntabilitas agar tercipta pemerintahan yang bersih dari tindakan menyimpang. Upaya untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi yaitu salah satunya dengan cara menyajikan laporan keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 (Lubis, 2017). Pengungkapan lengkap (full disclosure) merupakan salah satu prinsip dalam menyusun laporan keuangan agar laporan keuangan yang terdiri dari lembar muka/catatan atas laporan keuangan (CaLK) yang disajikan dapat dibaca dan dipahami oleh pembaca laporan keuangan. Berdasarkan Undang-Undang nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, masyarakat berhak mendapatkan informasi mengenai laporan keuangan, dan pemerintah daerah berkewajiban memberikan informasi kepada masyarakat.

Laporan keuangan dibuat untuk menginformasikan hal-hal yang dimuat dalam laporan keuangan kepada pihak yang membutuhkan, seperti stakeholder dan pihak yang berada diluar pemerintahan. Tujuan dari penyampaian informasi keuangan untuk melaksanakan tugas sebagai pejabat daerah, bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada rakyat, dan sebagai tolak ukur dalam membuat keputusan di bidang ekonomi, politik, dan sosial. Informasi penting dalam laporan keuangan disampaikan kepada manajemen daerah (kepala

daerah, kepala birokrasi kepala dinas dan bagian keuangan) bagian legislatif, kreditur dan masyarakat. Dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah, baik pihak eksekutif maupun legislatif sama-sama berkepentingan untuk memastikan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah telah memberikan penjelasan yang memadai mengenai kepatuhan terhadap aturan, informasi kinerja, informasi kondisi keuangan, serta informasi perencanaan dan penganggaran ( Putri & Arza, 2019).

Semakin meningkatnya tuntutan untuk melaksanakan akuntabilitas sektor publik dalam laporan keuangan, memberikan signal kepada pemerintah sektor publik agar memberikan informasi yang relevan dan andal dalam laporan keuangannya (Putri & Arza, 2019). Salah satu cara yang bisa digunakan dalam menginformasikan laporan keuangan adalah dengan pengungkapan lengkap laporan keuangan. Peraturan Pemerintah yang mengatur pengungkapan laporan keuangan terdapat dalam Standar Akuntansi Pemerintah dimuat dalam Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 71 tahun 2010 pada bagian Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah (KKAP), bahwa laporan keuangan harus memuat tujuan dari Laporan Keuangan yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan serta dapat dipahami.

Informasi yang menjelaskan isi dari laporan keuangan pemerintah daerah dapat dilihat di lembar muka laporan keuangan atau lebih dikenal dengan catatan atas laporan keuangan (CaLK). Catatan atas Laporan Keuangan adalah salah satu bagian dari laporan keuangan yang menjelaskan secara merinci serta analisis mengenai pos-pos yang terdapat dalam laporan keuangan, seperti neraca, laporan arus kas, laporan realisasi anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran

Lebih (SAL), laporan operasional (LO) dan laporan perubahan ekuitas. Untuk dapat memahami informasi dalam laporan keuangan pemerintah daerah diperlukan penjelasan lengkap dari angka-angka yang ada dalam laporan keuangan, salah satu dengan cara membaca informasi yang terdapat dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). CaLK merupakan hal penting yang harus diungkapkan dalam laporan keuangan serta dapat memberikan informasi yang memudahkan pengguna laporan keuangan dalam memahami isi laporan keuangan.

Pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah penting dilakukan karena memiliki konsekuensi ekonomis dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan (Nurabila, 2018). 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*). Pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) merupakan pengungkapan informasi yang wajib dikemukakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, pengungkapan wajib merupakan bagian dari Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang bertujuan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan publik ( Suwardjono, 2014).

Praktik pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia dapat dikatakan masih relatif rendah. Pada semester I tahun 2020, BPK telah memeriksa 541 dari 542 laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia. Diperoleh hasil bahwa rata-rata tingkat pengungkapan Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah (LKPD) di Indonesia hanya sebesar 48,22%. Hasil pengungkapan tertinggi diraih oleh Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten Grobogan sebesar 65,22%. Sedangkan untuk pengungkapan terendah diraih oleh Kabupaten Keerom dan mendapatkan hasil sebesar 30,43%. Hasil audit tersebut membuktikan bahwa pemda belum melakukan pengungkapan penuh pada laporan keuangannya.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga mengungkapkan temuan sebanyak 5.324 permasalahan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan sebesar Rp1,52 triliun. Atas permasalahan ketidakpatuhan, selama proses pemeriksaan entitas telah menindaklanjuti dengan melakukan penyetoran uang ke kas negara/daerah atau penyerahan aset sebesar Rp 285,79 miliar.

Pengungkapan atau transparansi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu Karakteristik Pemerintah Daerah, Rasio Kemandirian dan Ukuran Legislatif. Pertama, Karakteristik Pemerintah Daerah pada penelitian ini, Karakteristik Pemerintah Daerah di proksikan dengan Jumlah Penduduk dan Indeks Pembangunan manusia. Jumlah Penduduk diduga dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah karena jumlah penduduk merupakan kompleksitas dari suatu daerah. Sebagaimana didalam hasil penelitian Naopal (2017) mengungkapkan bahwa rata-rata tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota adalah sebesar 55%. Bahkan hasil pengamatan tersebut juga memperlihatkan bahwa Kabupaten Bogor dengan proporsi jumlah penduduk terbanyak hanya memiliki tingkat pengungkapan sebesar 54%, yang mana tingkat pengungkapan Kota Banjar sebagai daerah dengan proporsi jumlah penduduk

paling sedikit masih lebih baik dengan perolehan 62%. Dari hasil tersebut terlihat adanya kesenjangan, dimana Kabupaten Bogor dengan jumlah penduduk yang paling banyak tetapi memiliki tingkat pengungkapan lebih rendah di bandingkan dengan Kota Banjar yang jumlah penduduknya lebih sedikit.

Kedua, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), merupakan tolak ukur untuk tinggi rendahnya kualitas hidup masyarakat di suatu daerah. Hal ini diduga dapat mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah karena semakin tingginya kualitas hidup masyarakat maka akan semakin tinggi indeks pembangunan manusia, sehingga mempengaruhi tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya laporan keuangan sebagai pengguna dari laporan keuangan tersebut. Hal ini akan menuntut pemerintah untuk transparan dan akuntabel melalui pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah (Faruqi, 2020).

Ketiga, Rasio Kemandirian, rasio ini menunjukkan ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dan kontribusi dari masyarakat dalam pembangunan suatu daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian maka akan semakin rendah tingkat ketergantungan suatu daerah pada sumber pendanaan pemerintah pusat sehingga kontribusi masyarakat terhadap pembangunan daerah akan semakin tinggi. Hal ini akan membuat pemerintah daerah akan meningkatkan atau memperluas pengungkapan laporannya. Namun sebaliknya, jika semakin rendah rasio kemandirian maka akan semakin bergantung suatu daerah pada sumber pendanaan dari pemerintah pusat, ini menunjukkan kontribusi masyarakat dalam pembangunan daerah rendah. Sehingga, tingkat pengungkapan laporan keuangan juga akan rendah (Utami & Sulardi, 2020).

Keempat, Ukuran Legislatif, atau yang biasa disebut DPR/DPRD

merupakan lembaga yang mewakili masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah agar dapat mengelola anggaran dengan benar (Fuadi & Asmara, 2020). Banyaknya anggota DPR/DPRD disuatu daerah diharapkan dapat meningkatkan pengawasan terhadap pemerintah daerah sehingga berdampak dengan adanya peningkatan pada pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Konsekuensi dari banyaknya jumlah legislatif ialah pemerintah daerah akan lebih bertanggung jawab dalam mengungkapkan informasi akuntansi sesuai dengan SAP (Khasanah dan rahardjo, 2014).

Beberapa peneliti telah meneliti mengenai pengaruh jumlah penduduk, indeks pembangunan manusia, rasio kemandirian dan ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Beberapa peneliti menemukan bahwa rerata tingkat pengungkapan yang bersifat wajib pada pemerintah kabupaten atau kota di provinsi Aceh adalah 48,65%, faktor yang memengaruhinya adalah variabel rasio kemandirian keuangan daerah (Albab, 2019). Sejalan dengan penelitian Rizta (2021) membuktikan praktik pengungkapan dalam laporan keuangan pemda dipengaruhi variabel rasio kemandirian keuangan daerah. berbeda dengan hasil riset Simbolon dan Kurniawan (2018) bahwa rasio kemandirian tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Pada riset Utami dan Sulardi (2020) memberikan bukti adanya pengaruh variabel Jumlah Penduduk terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah, Hasil penelitian Naopal (2017) juga menunjukkan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh secara simultan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Selaras dengan hasil penelitian Budiarto & Indarti (2019)

membuktikan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh signifikan terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Di dalam hasil riset Andriani et al. (2019) membuktikan bahwa ukuran legislatif memberikan pengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Lebih lanjut, riset Utami (2019) menemukan faktor lain yang berpengaruh secara positif pada tingkat pengungkapan, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Berdasarkan pada hasil-hasil penelitian terdahulu yang masih beragam dan perkembangan kondisi demografi dan tata kelola pada pemerintah daerah di Indonesia, maka peneliti tertarik untuk menganalisis dan menguji ulang Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah, Rasio Kemandirian dan Ukuran Legislatif terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan bukti empiris tentang konsistensi persentase tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dibandingkan penelitian sebelumnya serta untuk membuktikan konsistensi pengaruh variabel independen (dalam hal ini Jumlah Penduduk, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Rasio Kemandirian dan Ukuran Legislatif) terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Penelitian ini menarik untuk dilakukan karena masih kurangnya penelitian mengenai tingkat pengungkapan laporan keuangan disektor pemerintahan akibat sulitnya memperoleh informasi dan data yang dibutuhkan, dan cenderung rahasia, serta motif yang mendasari pengungkapan cenderung sulit untuk dikembangkan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
- 2) Apakah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
- 3) Apakah rasio kemandirian berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?
- 4) Apakah ukuran legislatif berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka penelitian ini bertujuan:

- 1) Menguji pengaruh jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
- 2) Menguji pengaruh Indeks Pembangunan manusia (IPM) terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
- 3) Menguji pengaruh rasio kemandirian terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.
- 4) Menguji pengaruh ukuran legislatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah provinsi di Indonesia.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk memperdalam dan mengimplikasikan teori yang sudah didapat, serta memperluas wawasan dan menambah referensi. Selain itu juga merupakan pelatihan intelektual untuk mempertajam daya pikir ilmiah dan meningkatkan daya kompetensi dalam akuntansi sektor publik.

### **2. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil dari penelitian ini diharapkan sebagai bahan evaluasi untuk mengetahui seberapa jauh tingkat pengungkapan laporan keuangan tersebut telah sesuai dengan peraturan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang berlaku, serta diharapkan mampu menjadi masukan dan pertimbangan agar bisa menentukan penilaian.

### **3. Bagi Peneliti Selanjutnya**

Penelitian ini diharapkan dapat memacu dan mendorong peneliti selanjutnya untuk meneliti lebih banyak terkait tingkat pengungkapan laporan keuangan, serta diharapkan dapat menjadi referensi di penelitian selanjutnya.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika Penulisan ini terbagi menjadi tiga bab yang disusun secara sistmatika sebagai berikut ini:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini menjelaskan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan proposal.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini berisi landasan teori, hipotesis penelitian dan kerangka konseptual.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi tentang jenis penelitian, populasi dan sampel penelitian, jenis dan sumber data, definisi operasional dan skala pengukuran, teknik analisis data dan uji hipotesis.

## **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini terdiri dari gambaran hasil penelitian dan analisa. Baik dari secara kualitatif, kuantitatif dan statistik, serta pembahasan hasil penelitian.

## **BAB V : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan, keterbatasan dan saran dari seluruh penelitian yang telah dilakukan.