

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pelaksanaan pemerintah daerah telah berubah karena adanya reformasi keuangan dan otonomi daerah. Sejak disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang sekarang dirubah dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pelaksanaan pemerintahan Indonesia telah memasuki era desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Reformasi keuangan telah menyebabkan pemindahan kewenangan urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah (Waliyyani & Mahmud, 2015). Pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri termasuk pengelolaan keuangan. Adanya kelimpahan kewenangan tersebut pemerintah daerah harus memastikan bahwa pengelolaan keuangan mereka transparan dan akuntabel (Katoppo, 2016).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk menjalankan roda perekonomian, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat pemerintah diwajibkan untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas atas pengelolaan keuangan agar tercipta tata kelola yang baik (*Good Governance*). Tata Kelola yang baik adalah keseluruhan proses atau prosedur yang dilakukan di instansi pemerintah untuk menciptakan keselarasan pada pengelolaan dan tanggung jawab operasional (Lumbantobing, 2021). Salah satu cara yang dilakukan pemerintah daerah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas yaitu dengan penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan memenuhi prinsip tepat waktu (Madelia dkk., 2018), (Lumbantobing, 2021). Pada UU no. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mewajibkan Presiden dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk menyajikan Laporan Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN/APBD berupa Laporan Keuangan yang meliputi Laporan Realisasi APBN/APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan merupakan salah satu mekanisme pertanggungjawaban yang juga digunakan sebagai dasar dalam mengambil keputusan oleh pihak eksternal, oleh karena itu laporan keuangan yang diaudit harus disertai dengan pengungkapan. Pengungkapan pada laporan keuangan dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*) dan pengungkapan sukarela (*Voluntary Disclosure*). Pengungkapan yang wajib disampaikan sesuai dengan peraturan yaitu pengungkapan wajib (*Mandatory Disclosure*). Pengungkapan wajib merupakan bagian dari Standar Akuntansi Pemerintah sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas keuangan publik. Laporan Keuangan Pemerintah daerah yang dibuat berdasarkan SAP merupakan wujud dari pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan daerah selama satu tahun dengan bentuk LKPD yang terdiri dari LRA (Laporan Realisasi Anggaran), Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, dan CALK (Catatan Atas Laporan Keuangan).

Pengungkapan menjadi salah satu hal yang penting dan harus disajikan dalam pelaporan keuangan. Namun, pada kenyataannya praktik pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah daerah di Indonesia masih rendah dengan rata-rata sebesar 51,24% pada tahun 2008, 52,91% pada tahun 2009 (Setyaningrum & Syafitri, 2012) dan 60,42% pada tahun 2017 (Utami & Sulardi, 2019). Hal ini berarti pemerintah belum mengungkapkan *Mandatory Disclosure* dengan sepenuhnya, masih banyak pemerintah yang tidak melakukan pengungkapan wajib. Hal tersebut juga didukung dengan Laporan Hasil Pemeriksaan oleh BPK yang memberikan opini Wajar Dengan Pengecualian. Salah satu contohnya yaitu pada LHP LKPD Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang menunjukkan bahwa masih terdapat Kabupaten yang mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian. Penelitian mengenai kepatuhan dalam pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah dan faktor-faktor yang mempengaruhi merupakan hal yang penting dilakukan sebab memberikan gambaran mengenai perbedaan tingkat pengungkapan Laporan Keuangan, faktor-faktor yang mempengaruhi serta sebagai gambaran atau petunjuk mengenai kondisi pemerintah pada waktu tertentu.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Alhajjriana (2017), pengungkapan atau transparansi dari laporan keuangan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu karakteristik daerah yang terdiri dari ukuran pemerintah, jumlah penduduk, temuan audit, dan opini audit.

Tingkat pengungkapan pemerintah daerah merupakan ukuran Pemerintah daerah dalam pengungkapan LKPD. Pada sebuah perusahaan ketika memiliki aset tetap yang besar maka akan mendapat tekanan yang besar pula untuk menyajikan laporan keuangannya secara lengkap. Sedangkan dalam pemerintahan, Pemerintah daerah yang memiliki ukuran besar ditinjau dari segi total asset akan semakin dituntut untuk melakukan transparansi sebagai bentuk dari pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangannya dalam bentuk informasi publik. Ukuran legislatif pada tingkat pengungkapan LKPD dijelaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang mengawasi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan agar digunakan dengan baik. Selain itu, semakin lama umur administratif dari pemerintah daerah maka semakin berpengalaman dan memiliki kemampuan yang baik dalam mengungkapkan laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi pemerintah. Kekayaan dari pemerintah daerah dijelaskan memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD, semakin besar kekayaan dari Pemda maka semakin besar sumber daya yang dimiliki untuk melakukan pengungkapan. Rasio kemandirian merupakan kemampuan Pemda dalam membiayai sendiri urusan pemerintahan, rasio kemandirian bertujuan menilai kemampuan dari Pemda dalam menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa adanya dana perimbangan yang diperoleh dari pemerintah pusat.

Setyaningrum & Syafitri (2012) menemukan bahwa umur administratif, kekayaan pemerintah daerah, dan ukuran legislatif berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD namun, *Intergovernmental revenue* memiliki pengaruh negatif signifikan. Sedangkan dalam penelitian Simbolon & Kurniawan (2018) dari tujuh variabel yang diuji hanya satu variabel yaitu ukuran pemerintah daerah yang berpengaruh positif signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Astuti

dkk. (2022) serta Waliyyani & Mahmud (2015) dengan hasil bahwa hanya variabel size (ukuran pemerintah daerah) yang berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan. Penelitian serupa dengan fokus pada Provinsi Jambi yang dilakukan oleh Madelia dkk. (2018) menunjukkan bahwa total asset memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Katoppo (2016) menyatakan bahwa rasio kemandirian dan ketergantungan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Budiarto & Indarti (2019) menyatakan bahwa umur administratif pemerintah daerah dan jumlah penduduk memiliki pengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan LKPD di Jawa tengah pada tahun 2015-2017 dengan persentase 52%. Berdasarkan dari hasil penelitian terdahulu terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian antara peneliti satu dengan peneliti lainnya. Oleh karena itu pada penelitian ini dilakukan pengujian kembali variabel tersebut sebagai variabel bebas. Namun dengan mempertimbangkan ketersediaan data, tidak semua variabel bebas yang tidak konsisten akan diuji kembali. Penelitian ini menambahkan variabel independen lainnya yaitu diferensiasi fungsional, tingkat ketergantungan, dan lingkungan eksternal yang terdiri dari *Intergovernmental revenue* sehingga variabel bebas yang digunakan dalam penelitian ini yaitu ukuran pemerintah daerah, ukuran legislatif, umur administratif, kekayaan pemerintah daerah, rasio kemandirian, diferensiasi fungsional, tingkat ketergantungan, dan *Intergovernmental revenue*.

Berangkat dari latar belakang diatas, penelitian ini akan menjadikan Provinsi Jawa Timur sebagai populasi penelitian. Hal ini dikarenakan dalam Provinsi Jawa Timur tingkat pengungkapan LKPD masih rendah dan tidak ada satupun LKPD yang melakukan pengungkapan penuh 100% sesuai dengan yang ditetapkan SAP. Persentase rata-rata dari pengungkapan LKPD pada tahun 2018 sebesar 48,22% sehingga dapat diartikan bahwa seluruh Pemerintah daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur dalam kategori belum patuh dalam mengungkapkan *mandatory disclosure* (Ayyuuby, 2021). Kemudian, apabila dibandingkan dengan hasil penelitian Setyaningrum & Syafitri (2012) serta Utami & Sulardi (2019) yang berfokus pada tingkat pengungkapan LKPD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia, persentase tingkat pengungkapan di Provinsi

Jawa Timur masih jauh lebih rendah. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini akan melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur)**”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah parameter ukuran pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
2. Apakah parameter ukuran legislatif berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
3. Apakah parameter umur administratif berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
4. Apakah kekayaan pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
5. Apakah rasio kemandirian berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
6. Apakah diferensiasi fungsional berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
7. Apakah tingkat ketergantungan berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?
8. Apakah *Intergovernmental revenue* berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencari jawaban atas beberapa pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah diatas yaitu:

1. Untuk menganalisis pengaruh parameter pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh parameter legislatif pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
3. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh umur administratif pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
4. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh kekayaan pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
5. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh rasio kemandirian pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
6. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh diferensiasi fungsional pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
7. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.
8. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaruh *Intergovernmental revenue* terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Bagi Peneliti

Hasil dari penelitian ini diharapkan menambah wawasan, pemahaman, dan pengalaman bagi peneliti mengenai akuntabilitas dan transparansi pada pengungkapan laporan keuangan. Selain itu, peneliti juga berharap dengan adanya penelitian ini dapat meningkatkan kemampuan dalam memecahkan sebuah permasalahan.

2. Manfaat Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi penelitian sejenis terkait dengan parameter pengungkapan Laporan keuangan Pemda (Pemerintah Daerah).

3. Manfaat bagi Pemerintah Daerah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan oleh pemerintah daerah dalam memperbaiki tingkat pengungkapan LKPD sehingga akuntabel dan transparan dengan harapan besar target keberhasilan tata Kelola yang baik (*Good Governance*) tercapai.