

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Gambaran Umum Penelitian

Berdasarkan sensus penduduk tahun 2010 yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) tercatat jumlah penduduk Indonesia adalah sebanyak 237.641.326 jiwa. Penyebaran penduduk tertinggi menurut pulau-pulau besar dimiliki pulau Jawa yang luasnya 6,8 persen dan dihuni oleh 57,5 persen penduduk. Jika setengah dari penduduk Indonesia bertempat tinggal di pulau Jawa, maka dapat dipastikan jumlah penduduk terbanyak akan dimiliki oleh salah satu provinsi yang berada di pulau tersebut. Jawa Barat adalah provinsi dengan tingkat jumlah penduduk terbanyak di Indonesia dengan jumlah 43.053.732 jiwa penduduk serta berada di posisi kedua tertinggi tingkat kepadatan penduduk setelah Ibukota Jakarta, dengan 1.217 jiwa/km². (www.bps.go.id/)

Daerah dengan penduduk besar di dominasi dengan daerah perkotaan. Kompleksitas ini tidak menghambat tingkat pengungkapan tetapi bahkan meningkatkan tingkat pengungkapan. Hal ini dikarenakan semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar pula dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih besar dalam laporan keuangan pemerintah sebagai wujud dari transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah. Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat masih terbilang rendah. Dalam 2 tahun pengamatan yaitu 2014-2015, tingkat pengungkapan daerah yang ada di Provinsi Jawa Barat hanya memiliki rata-rata sebesar 55% (Hasil olah data 2017). Bahkan hasil pengamatan tersebut juga memperlihatkan bahwa Kabupaten Bogor dengan proporsi jumlah penduduk terbanyak hanya memiliki tingkat pengungkapan sebesar 54% pada tahun 2015, yang mana tingkat pengungkapan Kota Banjar sebagai daerah dengan proporsi jumlah penduduk paling sedikit masih lebih baik dengan perolehan 62%.

1.2. Latar Belakang Penelitian

Akuntansi sektor publik saat ini telah mengalami perkembangan yang begitu pesat dan telah melalui perubahan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Mahmudi (2011:2) dalam bukunya mengungkapkan bahwa akuntansi sektor publik merupakan organisasi yang bergerak dalam bidang pelayanan publik dan penyelenggara negara dalam rangka pelaksanaan konstitusi negara. Salah satu jenis organisasi sektor publik yaitu instansi pemerintah yang terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Saat ini, tuntutan masyarakat tentang penyelenggaraan pemerintah yang transparan dan akuntabilitas dalam mengelola keuangan agar dapat tercipta pemerintahan yang bersih dan baik kian ramai diserukan. Kemungkinan hal ini didorong oleh banyaknya kasus penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan bahwa setiap informasi publik harus bersifat terbuka, serta dapat diakses oleh pengguna secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan cara yang sederhana. Pemerintah daerah sebagai pelaksana pengelolaan keuangan daerah diharuskan untuk menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggung jawaban. Standar Akuntansi Pemerintahan diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010. Peraturan ini berisi tentang SAP berbasis akrual penuh yang harus di terapkan pemerintah. Pada lampiran I peraturan ini mnejelaskan tentang penerapan SAP berbasis akrual. Pada saat peraturan ini dikeluarkan oleh pemerintah masih banyak pemerintah daerah yang tidak menyajikan laporan keuangannya sesuai dengan SAP berbasis akrual, maka dari itu pemerintah kembali mengeluarkan lampiran II yang berisi SAP berbasis kas menuju akrual yang hanya berlaku selambat-lambatnya 4 tahun setelah peraturan ini di keluarkan.

Dalam kerangka konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan menyebutkan salah satu prinsip akuntansi adalah pengungkapan lengkap (*full disclosure*), dimana laporan keuangan menyajikan secara lengkap informasi-informasi yang berguna bagi pengguna laporan baik pada lembar muka laporan keuangan ataupun pada Catatan atas Laporan Keuangan. Yang dimaksud dengan pengguna ialah,

masyarakat, legislatif, lembaga pengawas, pemeriksa, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman, serta pemerintah.

Laporan keuangan akan disetorkan oleh pemerintah daerah setiap akhir periode tahun kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk di audit. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menyatakan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) antara lain melakukan pemeriksaan keuangan. Pemeriksaan atas Laporan Keuangan dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Adapun kriteria pemberian opini menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Penjelasan Pasal 16 ayat (1), opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria (a) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (b) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (c) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (d) efektivitas sistem pengendalian intern (SPI).

Catatan atas Laporan Keuangan berisi informasi laporan keuangan yang memudahkan pengguna dalam memahami laporan keuangan. Catatan atas Laporan Keuangan tersebut berisi pengungkapan dari pos-pos yang ada pada Laporan Keuangan. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Perbedaan dasar peraturan akuntansi yang digunakan pada tahun 2014 dan 2015 ini juga berdampak pada pengungkapan dalam CaLK, yang mana akan ada penambahan pengungkapan dalam CaLK 2015 dan tahun selanjutnya dikarenakan bertambahnya laporan keuangan yang harus disajikan pemerintah daerah yang dulunya hanya 4 laporan menjadi 7 laporan yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Saldo Anggaran

Lebih (LPSAL), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE), Laporan Operasional (LO), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Tabel 1.1 Perbandingan Tingkat Pengungkapan Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah	Jumlah Penduduk^a	Tingkat Pengungkapan^b
Kabupaten Bogor	5.459.668 Jiwa	54%
Kota Banjar	180.515 Jiwa	62%

Sumber : ^(a)Badan Posit Statistik dan ^(b)Hasil olah data 2017

Hasil pada tabel diatas menunjukkan bahwa Kabupaten Bogor dengan proporsi jumlah penduduk terbanyak memiliki tingkat pengungkapan sebesar 54% pada tahun 2015 (hasil olah data, 2017), yang mana tingkat pengungkapan Kota Banjar sebagai daerah dengan proporsi jumlah penduduk paling sedikit masih lebih baik dengan perolehan 62% (hasil olah data, 2017). Dari hasil tersebut terlihat adanya kesenjangan, dimana Kabupaten Bogor dengan jumlah penduduk yang paling banyak tetapi memiliki tingkat pengungkapan lebih rendah bila di bandingkan dengan Kota Banjar yang jumlah penduduknya lebih sedikit. Hal tersebut tidak sejalan dengan pernyataan Hilmi (2012) yang menyatakan semakin besar jumlah penduduk makan semakin besar dorongan masyarakat untuk meminta pengungkapan yan lebih besar dalam laporan keuangan pemrrintah

Pengungkapan laporan keuangan pemerintah, khususnya pemerintah daerah (Pemda), belum dilaksanakan secara maksimal. Penelitian yang dilakukan oleh Lesmana (2010) menyatakan hasil bahwa rata-rata pengungkapan wajib LKPD hanya sebesar 22%. Penelitian dengan hasil yang lebih baik diungkapkan oleh Syafitri (2012) dengan rata-rata tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemda (LKPD) Kabupaten/Kota di Indonesia selama periode 2008-2009 adalah sebesar 52,09%. Hasil dari penelitian ini mengungkapkan bahwa rata-rata tingkat pengungkapan LKPD Kabupaten/Kota di Jawa Barat dalam 2 tahun pengamatan yaitu 2014-2015 adalah sebesar 55% (hasil olah data, 2017). Dari penelitian Lesmana (2010) dan Syafitri (2012) menjelaskan bahwa tingkat pengungkapan laporan keuangan daerah dapat dipengaruhi oleh antara lain karakteristik daerah, jumlah penduduk, temuan audit serta opini audit.

Karakteristik pemerintah daerah merupakan ciri-ciri khusus yang melekat pada pemerintah daerah, menandai sebuah daerah, dan membedakannya dengan daerah lain. Karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari otoritas administratif pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Lesmana (2010) mengatakan bahwa karakteristik pemerintah daerah berarti sifat khas dari otoritas administratif pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Elemen-elemen yang terdapat dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat menggambarkan karakteristik pemerintah daerah. Penelitian Syafitri (2012), menjelaskan karakteristik pemerintah daerah yang di proksi kan dengan variabel ukuran Pemerintah Daerah memiliki hubungan yang tidak signifikan terhadap tingkat pengungkapan wajib laporan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Hasil ini sejalan dengan penelitian Hilmi (2012) yang juga menyatakan bahwa aset tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi. Akan tetapi, hasil penelitian ini tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Susbiyani (2014) yang menyatakan ukuran pemda berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pengungkapan.

Penyajian laporan keuangan yang wajar sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan berbanding lurus dengan umur pemerintahan. Semakin lama umur pemerintahan suatu daerah, maka akan semakin berpengalaman dan memiliki kemampuan yang lebih baik dalam menyajikan laporan keuangan. Hal ini disebabkan karena adanya pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan atas laporan keuangan sebelumnya sehingga pemerintah daerah akan mengupayakan untuk menindak lanjuti hasil evaluasi demi memperbaiki penyajian laporannya untuk tahun anggaran selanjutnya. Penelitian Waliyyani dan Makhmud (2015) mengungkapkan bahwa umur pemda berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Suhardjanto (2010) yang menyatakan bahwa umur pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan wajib LKPD. Akan tetapi, hasil lain di temukan oleh Nurtari (2016) dalam penelitiannya yang mengungkapkan bahwa umur administratif pemerintah daerah tidak berpengaruh dalam pengungkapan

laporan keuangan pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat karena umur tidak serta memotivasi dan mendorong tingkat pengungkapan yang lebih besar dari suatu daerah.

Lembaga BPS dalam Statistik Indonesia (2013) menjabarkan “penduduk adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Republik Indonesia selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi bertujuan untuk menetap”. Jawa Barat sebagai provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia seharusnya menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah dengan sangat baik dan wajar. Hal ini seharusnya menjadi cara pemerintah daerah dalam meningkatkan kepercayaan penduduknya akan hasil pemerintahan yang bersih, baik serta transparan ke publik. Penelitian yang dilakukan Hilmi (2012) menyatakan bahwa jumlah penduduk berhubungan positif dan signifikan dengan tingkat pengungkapan dikarenakan semakin besar jumlah penduduk maka semakin besar dorongan dari masyarakat untuk meminta pengungkapan yang lebih besar sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas. Pernyataan tersebut juga sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Hendriyani dan Tahar (2015) yang menyatakan bahwa jumlah penduduk berpengaruh signifikan terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Akan tetapi, Nurtari (2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah.

Temuan audit BPK merupakan kasus-kasus yang ditemukan BPK dalam laporan keuangan pemerintah daerah atas pelanggaran yang dilakukan suatu daerah terhadap ketentuan pengendalian intern maupun terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Khasanah 2014). Dalam penelitian Andriani (2012) penulis menemukan adanya peningkatan jumlah temuan audit yang tidak diikuti dengan kenaikan tingkat pengungkapannya. Dengan adanya temuan ini, maka BPK akan meminta melakukan korelasi dan meningkatkan pengungkapannya. Sehingga semakin besar jumlah temuan maka semakin besar pula jumlah tambahan pengungkapan yang akan diminta oleh BPK dalam laporan keuangan. Hal ini sejalan dengan Martani dan Lestiani (2012) yang

mengungkapkan bahwa temuan audit berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan. Namun hal ini tidak sejalan dengan hasil penelitian Waliyyani dan Makhmud (2015) yang menyatakan bahwa temuan audit tidak berpengaruh terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Setiap tahun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selalu melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) dan memberikan opini sesuai dengan hasil laporan tersebut. Menurut Buletin Teknis (Bultek) 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah paragraph 13 tentang jenis opini, terdapat empat jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Wajar (TW), dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP). Menurut *American Accounting Association (AAA) Committee on Basic Auditing Concept* dalam Sunyoto (2014: 7) memberikan definisi auditing adalah suatu proses yang sistematis untuk mendapatkan dan menilai bukti-bukti secara objektif, yang berkaitan dengan pernyataan-pernyataan tentang tindakan-tindakan dan kejadian-kejadian ekonomi, untuk menentukan kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, dan menyampaikan hasilnya kepada pihak yang berkepentingan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Rahim dan Martini (2012) menyatakan bahwa opini audit memiliki hubungan positif terhadap pengungkapan informasi keuangan pada website Pemda, namun hasil tersebut tidak sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Heriningsih dan Rusherlistyani (2013) yang menyatakan bahwa opini audit tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan

Berdasarkan fenomena dan adanya inkonsistensi penelitian-penelitian terdahulu, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian kembali mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dengan mengangkat judul **“Pengaruh Karakteristik Daerah, Jumlah Penduduk, Temuan Audit, dan Opini Audit Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2014-2015”**

1.3. Perumusan Masalah

Catatan atas laporan keuangan merupakan bagian yang membahas tentang pos-pos yang harus dijelaskan dan diungkapkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, dapat diketahui bahwa tingkat pengungkapan LKPD di Indonesia masih rendah. Tingkat pengungkapan yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Barat hanya memiliki rata-rata sebesar 55% (hasil olah data, 2017). Dari 54 daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat selama dua tahun pengamatan, 32 daerah diantaranya berada diatas tingkat pengungkapan rata-rata dan sisanya sebanyak 22 daerah masih berada dibawah tingkat pengungkapan rata-rata. Bahkan hasil pengamatan tersebut juga memperlihatkan bahwa Kabupaten Bogor dengan proporsi jumlah penduduk terbanyak hanya memiliki tingkat pengungkapan sebesar 54% pada tahun 2015 (hasil olah data, 2017), yang mana tingkat pengungkapan Kota Banjar sebagai daerah dengan proporsi jumlah penduduk paling sedikit masih lebih baik dengan perolehan 62% (hasil olah data, 2017).

1.4. Pernyataan Penelitian

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah penulis uraikan, maka pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana karakteristik daerah, jumlah penduduk, temuan audit, dan opini audit dan tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?
- 2) Apakah karakteristik daerah, jumlah penduduk, temuan audit, dan opini audit secara simultan berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?
- 3) Apakah karakteristik daerah secara parsial berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?

- 4) Apakah jumlah penduduk secara parsial berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?
- 5) Apakah temuan audit secara parsial berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?
- 6) Apakah opini audit secara parsial berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui bagaimana karakteristik daerah, jumlah penduduk, temuan audit, opini audit dan tingkat pengungkapan di daerah kabupaten/kota di Jawa Barat.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh karakteristik daerah, jumlah penduduk, temuan audit dan opini audit secara simultan terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh karakteristik daerah terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat.
- 4) Untuk mengetahui pengaruh jumlah penduduk terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat.
- 5) Untuk mengetahui pengaruh temuan audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat.
- 6) Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap tingkat pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Barat.

1.6. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik untuk berbagai pihak. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan memiliki nilai yang signifikan dalam memverifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan LKPD di Jawa Barat, sehingga hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam penyajian laporan keuangannya serta meningkatkan transparansi dengan memberikan pengungkapan yang cukup dan sesuai SAP dalam laporan keuangan.

Penelitian ini juga bisa memberikan manfaat bagi daerah-daerah yang belum menyajikan pengungkapan yang wajar, untuk mengetahui lebih dalam mengenai aturan serta pos-pos apa saja yang di perlukan untuk menyajikan pengungkapan yang dinilai wajar. Tidak berhenti sampai disitu, penelitian ini juga diharapkan memberikan manfaat bagi peneliti selanjutnya sebagai bahan sumber referensi.

1.7. Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan atas penelitian ini terarah sehingga tujuan penulisan ilmiah bisa dicapai, maka penulis membuat ruang lingkup penelitian. Adapun ruang lingkup penelitian ini yaitu penelitian akan dilakukan di Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Jawa Barat dan menggunakan objek penelitian yaitu Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penelitian ini akan mengambil periode pengamatan selama dua tahun yaitu 2014-2015.

1.8. Sistematika Penulisan Tugas Akhir

Penelitian secara garis besar dibagi mejadi 5 bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi gambaran umum objek penelitian, latar belakang masalah, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi uraian yang memuat tinjauan literatur yang membahas teori-teori yang terkait dengan pengungkapan laporan keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), serta penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan pengungkapan LKPD yang dilakukan di luar negeri maupun dalam negeri.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian yang digunakan, identifikasi variabel dependen dan independen, definisi operasional variabel, tahap penelitian, jenis dan sumber data (populasi dan sampel), serta teknik analisis data.

BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas deskripsi penelitian berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan dan pembahasan hasil dari analisis penelitian, serta pengujian dan analisis hipotesis.

BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab yang menjelaskan hasil dari penelitian yang telah dilakukan, berisi kesimpulan sebagai jawaban dari masalah yang diangkat dalam penelitian, keterbatasan penelitian serta saran untuk langkah kedepan dalam menindak lanjuti dari jawaban masalah yang ada.

Halaman ini sengaja dikosongkan