

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan yang dikeluarkan oleh IAI (Ikatan Akuntan Indonesia) disebutkan bahwa pengguna laporan keuangan meliputi investor, karyawan, pemerintah, lembaga keuangan dan masyarakat untuk pengambilan keputusan ekonomi. Kualitas dalam pengambilan keputusan dipengaruhi oleh kualitas pengungkapan laporan keuangan yang diberikan melalui laporan tahunan (*Annual Report*). Agar pengungkapan informasi dalam laporan keuangan dapat dipahami dan tidak menimbulkan salah interpretasi, maka penyajian laporan keuangan harus disertai dengan pengungkapan yang cukup (*Adequate disclosure*). CALK (Catatan Atas Laporan Keuangan) merupakan media untuk pengungkapan yang diharuskan dalam standar akuntansi dan yang tidak disajikan dalam laporan posisi keuangan, laporan realisasi anggaran, kinerja keuangan dan laporan arus kas. Sehingga, keberadaan dari *disclosure* atau pengungkapan dalam suatu organisasi sangat penting karena pada kondisi ketidakpastian pasar, nilai informasi yang relevan dan *reliable* tercermin didalamnya (Soemarso S.R, 2003).

Menurut Soemarso (2003) terdapat dua kategori pengungkapan yang digunakan untuk memberikan informasi kepada *stakeholders*. Pertama, *mandatory disclosure* (pengungkapan wajib) berdasarkan keputusan ketua

Bapepam Nomor 38/PM/1996 tanggal 17 Januari 1996 mengenai laporan tahunan bahwa yang dimaksud dengan pengungkapan wajib adalah meliputi semua pengungkapan informasi dalam laporan keuangan. Sedangkan kategori yang kedua yaitu pengungkapan sukarela, yang berarti pengungkapan informasi yang dilakukan secara sukarela oleh suatu entitas tanpa diharuskan peraturan yang berlaku atau pengungkapan melebihi yang diwajibkan.

SAP (Standar Akuntansi Pemerintah) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Pada dasarnya gagasan Standar Akuntansi Pemerintah telah lama ditetapkan, seiring dengan berkembangnya akuntansi di sektor komersil yang dipelopori dengan dikeluarkannya Standar Akuntansi Keuangan oleh Ikatan Akuntan Indonesia pada tahun 1994, kebutuhan Standar Akuntansi Pemerintahan kembali menguat. Oleh karena itu BAKUN (Badan Akuntansi Keuangan Negara), Departemen Keuangan mulai mengembangkan standar akuntansi. Bergulirnya era reformasi memberikan sinyal yang kuat akan adanya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Salah satunya adalah PP 105/2000 yang secara eksplisit menyebutkan perlunya Standar Akuntansi Pemerintah dalam pertanggungjawaban keuangan daerah. Pada tahun 2002 Menteri Keuangan membentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah yang bertugas menyusun konsep Standar Akuntansi Pemerintah pusat dan daerah yang tertuang dalam KMK 308/KMK.012/2002 (Supriyanto, 2007).

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) No. 1 tentang Penyusunan Laporan Keuangan (Paragraf 9) menyatakan bahwa tujuan umum pelaporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara khusus, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas atas sumber daya yang dipercayakan pada entitas bersangkutan.

Laporan keuangan adalah suatu penyajian data keuangan termasuk catatan yang menyertainya, yang dimaksudkan untuk mengkomunikasikan sumber daya ekonomi (aktiva) dan/atau kewajiban suatu entitas pemerintah pada saat tertentu atau perubahan atas aktiva dan/atau kewajiban selama suatu periode tertentu sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan (kerangka konseptual akuntansi pemerintah, paragraf 21).

Penelitian terkait dengan pengungkapan laporan keuangan belum banyak dilakukan pada laporan keuangan pemerintahan dibandingkan perusahaan, disebabkan karena terbatasnya informasi pemerintah yang dapat diakses publik dan sulitnya mengembangkan motif yang mendasari pengungkapan. Penelitian ini menggunakan pengungkapan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan yang bersifat *mandatory* sehingga lebih mengukur ketaatan dibandingkan dengan pengungkapan (Hilmi, 2011).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Hilmi (2011). Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini mengadopsi dari penelitian Hilmi (2011) berdasarkan karakteristik pemerintah yaitu tingkat ketergantungan, berdasarkan kompleksitas pemerintah yaitu jumlah penduduk dan berdasarkan hasil temuan audit yaitu temuan audit. Ada dua variabel yang ditambahkan dalam penelitian ini yaitu Pendapatan Asli Daerah dan belanja modal yang mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Puspita dan Martani (2011).

Temuan Audit adalah hasil evaluasi dari bukti audit terhadap kriteria audit (ISO 19011:2011 dalam Sadhar 2013). Temuan audit dapat menjadi identifikasi terhadap peluang perbaikan atau menggambarkan praktek yang terjadi dalam sebuah organisasi. Tingkat temuan audit yang dapat diperoleh dari BPK tersebut dapat meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah Pasal 1 angka 18 bahwa

“Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Damang, 2011). Semakin besar Pendapatan Asli Daerah menunjukkan banyaknya aktivitas kompleks yang dilakukan pemerintah provinsi, sehingga meningkatkan tingkat pengungkapan laporan keuangan.

Liestiani (2011) melakukan penelitian mengenai faktor yang mempengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah daerah. Penelitian ini mengambil sampel laporan pemerintah kabupaten/kota pada tahun 2006. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Hilmi (2011) mengenai pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi dari tahun 2006 hingga tahun 2009. Arifin dkk (2013) menyatakan bahwa tingkat pengungkapan laporan keuangan kementerian/lembaga tahun 2011 masih cukup rendah, yaitu 60,1%. Hal ini menunjukkan kementerian/lembaga belum menyajikan seluruh informasi yang seharusnya diungkapkan dalam laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang, faktor-faktor yang mempengaruhi serta berdasarkan penelitian terdahulu, judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah “*Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi di Indonesia*”. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Hilmi dkk (2011) dan Arifin dkk (2013), penelitian ini mencoba melihat tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi di Indonesia dan mengambil data yang digunakan tiga tahun dari 2012 hingga tahun 2014,

sehingga pengolahan data menggunakan analisis data panel. Penggunaan data tiga tahun memungkinkan untuk melihat perkembangan pengungkapan. Variabel baru yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Belanja Modal. Variabel tersebut kemudian dianalisis untuk melihat faktor-faktor yang memengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.

Pembahasan ini dibagi menjadi 5 bagian, yaitu pendahuluan, landasan teori, metodologi penelitian, hasil penelitian, dan kesimpulan.

#### **B. Batasan Masalah**

1. Variabel dependen yang digunakan sebagai penelitian hanya terfokus pada pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi di Indonesia yang berjumlah 34 provinsi.
2. Penelitian ini hanya meneliti *mandatory disclosure* atau pengungkapan wajib.
3. Periode pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi yang diteliti hanya tiga periode yaitu dari tahun 2012 hingga 2014.

#### **C. Rumusan Masalah**

1. Apakah tingkat ketergantungan pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
2. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?

3. Apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
4. Apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?
5. Apakah jumlah temuan audit berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan?

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menguji apakah tingkat ketergantungan pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.
2. Untuk menguji apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.
3. Untuk menguji apakah belanja modal berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.
4. Untuk menguji apakah jumlah penduduk berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.
5. Untuk menguji apakah temuan audit berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan laporan keuangan.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **Bidang Teoritis**

1. Memberikan kontribusi terhadap perkembangan teori akuntansi dalam tingkat *disclosure* laporan keuangan organisasi khususnya organisasi pemerintah.

2. Memberikan pemahaman dan penjelasan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi tingkat pengungkapan laporan keuangan pemerintah provinsi di Indonesia.
3. Memberikan bukti empiris dalam bidang akuntansi, serta dapat dijadikan sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya dalam topik yang sama.

### **Bidang Praktik**

1. Manfaat untuk agen dalam hal ini adalah pemerintah yang menjalankan amanat yang diberikan oleh rakyat, akan menjadi lebih transparan mengenai kinerja pemerintah melalui pengungkapan yang dilakukan dalam laporan keuangan.
2. Rakyat dalam hal ini sebagai pihak prinsipal akan memberikan kepercayaan penuh kepada pemerintah sebagai agen yang transparan.
3. Pemerintah pusat tidak melakukan pengendalian atau pengawasan yang tinggi terhadap pemerintah provinsi atau daerah yang melakukan pengungkapan laporan keuangan dengan baik.