

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah menyusun laporan tentang penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, dengan dilaksanakannya otonomi daerah, selain mempunyai hak dan wewenang untuk mengelola daerahnya pemerintah daerah juga diwajibkan untuk menyusun laporan sebagai pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, salah satu laporan yang harus disusun adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Pelaporan keuangan dilakukan dalam rangka mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah (Mulyana, 2006).

Pengungkapan laporan keuangan (*disclosure*) adalah salah satu cara untuk menyampaikan informasi dalam laporan keuangan. Pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*) pada laporan keuangan dilakukan oleh perusahaan tanpa diharuskan oleh peraturan yang berlaku. Pengungkapan sukarela yaitu pengungkapan informasi melebihi yang diwajibkan karena dipandang relevan dengan kebutuhan pemakai (Meek *et al.* 1995). Dengan tampilan grafik dalam LKPD dapat digunakan oleh pihak pemerintah sebagai alternatif dalam mengkomunikasikan

informasi yang lebih efektif kepada pengguna laporan. Pengungkapan sukarela pada dasarnya tidak diatur, diwajibkan, dan ditentukan oleh peraturan yang berlaku. Dengan demikian organisasi bebas untuk dapat memilih untuk menyampaikan informasi sukarela pada laporan keuangan yang dianggap relevan dalam mendukung pengambilan keputusan (Akbar, 2017). Pengungkapan sukarela yang diungkapkan dalam laporan keuangan suatu organisasi akan menimbulkan variasi isi dan keragaman dengan laporan keuangan lainnya, sehingga akan memudahkan pembaca memahami isi laporan keuangan organisasi tersebut.

Voluntary graphics disclosure merupakan salah satu jenis metode pengungkapan yang menggunakan grafik yang diharapkan dapat memberikan informasi yang akurat kepada pemangku kepentingan pemerintah daerah sehingga dapat mengambil keputusan yang tepat. Menurut Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010, penyajian informasi dalam LKPD dapat dilakukan dengan menggunakan grafik, daftar, bagan, narasi, skedul atau bentuk lain yang dapat mempermudah pengguna untuk memahaminya. Penyajian grafik dalam pengungkapan sukarela dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu ukuran pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, latar belakang pendidikan kepala pemerintah daerah, umur pemerintah daerah, rasio kemandirian dan temuan audit.

Ukuran pemerintah daerah sebagai faktor pertama yang mempengaruhi tingkat pengungkapan sukarela berbasis grafik, dimana Kabupaten/kota yang memiliki total aset yang besar mungkin akan melakukan pengungkapan yang lebih tinggi sesuai dengan SAP

dibandingkan dengan kabupaten/kota yang memiliki total aset kecil. Penelitian mengenai *voluntary graphics disclosure* di Indonesia pernah dilakukan Hapsari (2015) dengan mengambil objek pada perusahaan swasta dan menggunakan variabel ukuran perusahaan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure*. Variabel tersebut dipadankan dengan variabel yang terdapat pada pemerintah daerah yaitu ukuran pemerintah daerah, sehingga diharapkan ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure*. Hal ini didukung dengan penelitian (Permadi 2017) dan Simbolon dan Kurniawan (2018) yang menyatakan bahwa ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengungkapan informasi dalam LKPD. Berbeda dengan penelitian Suhardjanto dan Yulianingtyas (2011), yang menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah tidak memiliki pengaruh terhadap pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, diharapkan semakin besar ukuran pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan jumlah aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka semakin besar *voluntary graphics disclosure* yang diperlukan.

Kekayaan pemerintah daerah dapat ditunjukkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) suatu pemerintah. Kekayaan pemerintah daerah menggambarkan tingkat kemakmuran suatu daerah yang di proyeksikan melalui pendapatan asli daerah (PAD). Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan Hilmi dan Martani (2012) dan Verawaty (2018), menunjukkan hasil variabel PAD berpengaruh positif signifikan terhadap pengungkapan dalam LKPD. Hal ini dapat dikaitkan dengan

voluntary graphics disclosure. Pengungkapan yang baik menunjukkan bahwa metode dan gaya pengungkapan yang dipakai juga lebih efektif, salah satu metode yang dianggap efektif untuk menyampaikan informasi dalam LKPD adalah pengungkapan berbasis grafik (*voluntary graphics disclosure*). Berbeda dengan penelitian Mutiha (2017) yang memperoleh hasil bahwa kekayaan daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat pengungkapan LKPD. Selain itu, penelitian Hendriyani dan Tahar (2015) dan Simbolon dan Kurniawan (2018) menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh antara kekayaan daerah dan pengungkapan dalam LKPD. Pemerintah daerah yang mempunyai PAD yang tinggi akan menunjukkan kepada para *stakeholder* bahwa pemerintah daerah telah memiliki kinerja yang tinggi dengan memberikan informasi yang jelas dan efektif melalui pengungkapan laporan keuangan berbasis grafik.

Latar belakang pendidikan kepala daerah, menurut Bamber, et al (2010) menyatakan bahwa pemimpin atau manajer yang memiliki latar belakang ekonomi atau akuntansi dapat mengembangkan gaya pengungkapan laporan keuangan yang lebih baik. Hal ini sesuai dengan penelitian Ismoyo (2011), Sutaryo (2013) dan Misdri (2015) yang menunjukkan bahwa kepala daerah yang memiliki latar belakang pendidikan ekonomi atau akuntansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini mengimplikasikan tingkat pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga semakin baik dan secara langsung akan mempengaruhi penerapan *voluntary graphics disclosure* menjadi lebih baik. Namun, hal ini berbeda dengan penelitian Simbolon dan Kurniawan (2018) dan Setyaningrum dan Syafitri (2012),

latar belakang pendidikan kepala daerah tidak berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan informasi dalam LKPD termasuk *voluntary graphics disclosure*. Dengan demikian, diharapkan dengan latar belakang pendidikan ekonomi atau akuntansi yang dimiliki oleh kepala daerah dapat menghasilkan kualitas LKPD yang lebih baik, salah satunya dengan melakukan *voluntary graphics disclosure*.

Umur pemerintah daerah mencerminkan lamanya daerah tersebut ada. Suatu daerah yang sudah lama berdiri dianggap telah mampu mengelola keuangan daerah serta mengungkapkan informasi yang terdapat dalam laporan keuangan secara baik dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku jika dibandingkan dengan daerah yang baru berdiri. Hal ini sesuai dengan penelitian Ernawati (2016), umur pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap pengungkapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Namun hal ini berbeda dengan Setyaningrum dan Syafitri (2012), variabel umur pemerintah daerah memiliki pengaruh positif terhadap terhadap pengungkapan informasi di dalam LKPD salah satunya dapat berupa *voluntary graphics disclosure*. Penelitian Permadi (2017) dan Simbolon dan Kurniawan (2018) menyatakan umur pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap pengungkapan dalam LKPD.

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan

pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan pemerintah daerah semakin tinggi tingkat kemandirian keuangannya (Mahmudi, 2007). Hasil penelitian Girsang dan Yuyetta (2015) serta Setyaningrum dan Safitri (2012) menunjukkan rasio kemandirian tidak memengaruhi secara signifikan tingkat pengungkapan pada laporan keuangan pemerintah daerah. Akan tetapi hasil riset Suparno dan Nanda (2016) serta Lesmana (2010) menunjukkan hasil yang berbeda. Hasil riset tersebut membuktikan adanya pengaruh positif signifikan dari variabel rasio kemandirian terhadap variabel tingkat pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah maka pemerintah daerah akan berusaha memenuhi pengungkapan wajib laporan keuangan pemerintah daerah daripada pemerintah daerah yang memiliki rasio kemandirian keuangan daerah yang lebih rendah.

Temuan audit merupakan kasus-kasus yang didapatkan oleh BPK atas pemeriksaan yang dilakukan terhadap LKPD. Dengan semakin besarnya jumlah temuan audit, maka semakin besar tuntutan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengungkapan yang lebih luas. Berdasarkan penelitian Liestiani (2008), Martani dan Lestari (2010), menyatakan bahwa jumlah temuan audit BPK berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengungkapan yang dilakukan pemerintah daerah.

Namun berbeda dengan Permadi (2017) yang menyatakan bahwa temuan audit BPK berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pengungkapan LKPD termasuk *voluntary graphics disclosure*. Dengan demikian, semakin besar jumlah temuan audit, maka semakin besar jumlah tambahan informasi pengungkapan yang akan diminta BPK dalam LKPD pada periode berikutnya berupa *voluntary graphics disclosure*.

Beberapa penelitian terdahulu, yang berhubungan dengan metode/bentuk penyajian informasi, menemukan bahwa pemakai laporan (*users*) tidak banyak tertarik untuk membaca laporan tahunan dengan alasan kandungan informasinya terlalu kompleks dan mengandung terlalu banyak hal-hal yang detail (Razae dan Porter, 1993). Demikian pula Beattie dan Jones (1994) menyatakan bahwa informasi yang disampaikan secara narasi dan visual akan banyak menimbulkan kesulitan untuk dipahami dan diterima oleh memori manusia. Dalam penelitiannya mereka menemukan bahwa metode grafis dapat digunakan untuk menambah tingkat pemahaman users dan secara bersamaan dapat pula meringkas informasi keuangan sehingga pemakai bisa memahaminya secara mudah dalam waktu singkat. Wilson dan Stanton (1996), juga berpendapat bahwa metode grafis dipandang sanggup mengkomunikasikan informasi secara efektif dan dapat menyampaikan informasi dengan cara yang lebih dapat dipahami (*understandable*), mudah dibaca dan lebih menarik. Dari beberapa pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengungkapan adalah pengakuan perusahaan untuk menunjukkan sistematis yang digunakan untuk mengukur kinerja dan mengetahui keadaan perusahaan baik pengungkapan secara

menyeluruh ataupun tidak. Pemanfaatan informasi yang disajikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) bagi perumusan kebijakan maupun pengambilan keputusan masih rendah. Fenomena tersebut salah satunya disebabkan oleh penyajian informasi yang sulit dipahami dan terlalu kompleks. Penyajian informasi dalam LKPD bersifat *voluntary disclosure*, namun format grafik selalu digunakan karena mempunyai banyak keunggulan dibanding format lainnya.

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik dipusat maupun di daerah (Mardiasmo, 2006). Laporan keuangan inilah yang merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Tingkat pengungkapan laporan keuangan pada stakeholder adalah juga merupakan kriteria yang menentukan tingkat akuntabilitas dan transparansi keuangan daerah.

Pemanfaatan informasi laporan keuangan pemerintah daerah di Indonesia masih minim, dikutip dari berita neraca.co.id pada tahun 2017 yaitu acara *International Symposium on the Future for Indonesian Government Financial Reporting*, pada acara itu Wakil Menteri Keuangan RI menyatakan bahwa pemanfaatan informasi dalam laporan keuangan pemerintah daerah bagi pengambilan keputusan masih rendah. Oleh karena itu dibutuhkan pengungkapan atas laporan keuangan untuk memahami informasi yang terdapat di dalamnya. Penelitian ini dilakukan karena dengan alasan masih sedikitnya penelitian mengenai topik pengungkapan sukarela laporan keuangan di sektor pemerintah

khususnya yang menggunakan metode grafik, akibat terbatasnya informasi dan data dari pemerintah yang sulit diakses publik, dan cenderung rahasia.

Pada penelitian ini mengacu pada penelitian dari Agustianti dan Verawati (2020), *Analisis Determinan Voluntary Graphics Disclosure* pada Pemerintah provinsi di Indonesia Tahun 2020. satu variabel tambahan yang menjadi pembeda dari penelitian sebelumnya mengacu pada penelitian Lesmana (2010), yaitu rasio kemandirian. Sehingga total variabel yang digunakan dalam penelitian ini sebanyak enam variabel independen. Peneliti ini juga menggunakan alat analisis yang berbeda dari penelitian sebelumnya dan juga ingin menguji variabel-variabel tersebut karena hasil penelitian *voluntary graphics disclosure* masih menghasilkan hasil yang berbeda-beda jika diterapkan pada kondisi lingkungan yang berbeda.

Pemilihan objek peneliti yaitu di pemerintah daerah Kabupaten/kota Se- Provinsi di Maluku Utara karena dilihat dari data yang diolah dari LHP LKPD BPK RI (2019) dengan nilai temuan audit BPK masih di bawah rata-rata dalam hal pengungkapan grafik secara sukarela pada LKPD. Hal-hal tersebut yang menjadi motivasi peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Determinan *Voluntary Graphics Disclosure* pada Pemerintah daerah Kabupaten/kota Se- Provinsi di Maluku Utara**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini memiliki rumusan sebagai berikut:

1. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?
2. Apakah kekayaan pemerintah daerah berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?
3. Apakah latar belakang pendidikan kepala daerah berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?
4. Apakah umur pemerintah daerah berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?
5. Apakah rasio kemandirian berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?
6. Apakah temuan audit berpengaruh terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yaitu :

1. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh ukuran pemerintah daerah terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara

2. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh kekayaan pemerintah terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara
3. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh belakang pendidikan kepala daerah terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara
4. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh umur pemerintah daerah terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara
5. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh rasio kemandirian terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara.
6. Untuk memperoleh bukti empiris tentang pengaruh temuan audit BPK terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD Se-Provinsi Maluku Utara

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan di bidang akuntansi, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para penyusun laporan keuangan terutama pada pemerintah daerah informasi kuantitatif dalam hal ini informasi keuangan format sajiannya harus didesign.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini juga diharapkan mampu memberi kontribusi kepada masyarakat yang membutuhkan informasi dan sadar akan kebutuhan akuntabilitas dan transparansi melalui bentuk penilaian dan evaluasi atas pengungkapan wajib yang dilakukan pemerintah daerah. Sehingga penyajian informasi mengenai laporan keuangan pemerintah daerah berbasis grafik terhadap kualitas keputusan yang diharapkan memberikan input kepada semua pihak yang berhubungan dengan penyajian informasi keuangan.

3. Manfaat Kebijakan

Penelitian ini secara empiris dapat membantu pemerintah daerah kabupaten/kota di Maluku Utara untuk memberikan gambaran tentang pentingnya penggunaan pengungkapan secara sukarela menggunakan grafik atas laporan keuangan pemerintah daerah dalam upaya untuk meminimalisir asimetris informasi.