

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak dilakukannya reformasi di Indonesia, telah banyak perubahan yang dilakukan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pernyataan tersebut dibuktikan dengan terus dilakukannya revisi undang-undang tentang pemerintahan daerah yang direvisi terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015. Disahkannya peraturan tersebut membuat Indonesia menerapkan sistem desentralisasi dengan otonomi daerah.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah dapat diartikan sebagai pelimpahan hak, kewajiban dan kewenangan kepada daerah otonom, sehingga dapat mengatur atau mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sendiri. Jadi, pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah akan membuat kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pusat menjadi terdesentralisasi ke daerah otonom. 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 No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu laporan yang wajib disusun adalah laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Laporan keuangan tersebut

harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan wajib disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku wakil rakyat paling lambat enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Menurut Mulyana (2006), mekanisme pelaporan keuangan pemerintah daerah tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Selain itu, pelaporan keuangan juga bermanfaat bagi pengguna informasi dalam pengambilan keputusan (Diamond, 2002).

Pemerintah daerah membutuhkan informasi keuangan yang disajikan dalam LKPD untuk keperluan perencanaan, pengendalian serta pengambilan keputusan manajerial di bidang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, komunikasi dalam LKPD harus efektif dan diharapkan mampu memberikan peranan pentingnya dalam mendukung kegiatan manajemen pemerintahan daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Namun demikian, pemanfaatan informasi dalam LKPD belum banyak digunakan oleh para penyelenggara pemerintahan daerah, baik DPRD maupun kepala daerah dalam pengambilan keputusan di bidang manajemen pemerintahan daerah, baik dalam bidang perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian dan pengambilan keputusan (Suhartanto, 2013). Hal tersebut dapat disebabkan oleh banyak faktor, baik dari penyusun laporan keuangan, pengguna laporan keuangan maupun penyajian laporan keuangan. Selain itu, menurut Courtis (1995) dalam Hapsari (2015), kesulitan lain yang dihadapi berkaitan dengan pengkomunikasian

laporan tahunan adalah pengungkapan naratif dalam laporan tahunan sering kali ditulis dalam tingkat komprehensif melebihi kapasitas pembacanya, sehingga laporan keuangan tradisional terlihat sangat kompleks dan menyebabkan *information overload*. Hasil penelitian Agustijanti (2016), menunjukkan bahwa LKPD yang mudah dipahami menjadi penentu kebermanfaatan informasi dan sebaliknya menurut Rezaee dan Porter (1993) dalam Supriyanto dan Probohudono (2017), menyatakan bahwa penyajian informasi dalam laporan keuangan yang terlalu kompleks adalah penyebab kurang dimanfaatkannya informasi. Oleh karena itu, penelitian sebelumnya menyatakan bahwa penyajian informasi berpengaruh terhadap pemanfaatan informasi bagi para pengguna laporan keuangan (Sanjaya, dkk, 2014).

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. Dengan demikian, penyajian informasi dalam LKPD bersifat pengungkapan sukarela (*voluntary disclosure*). Tampilan grafik dalam LKPD dapat digunakan oleh pihak pemerintah sebagai alternatif dalam mengkomunikasikan informasi yang lebih efektif kepada pengguna laporan, karena grafik menawarkan "*universal language*" yang berguna untuk menjembatani bahasa, pendidikan, serta batasan budaya (Warganegara, dkk, 2013). Menurut Canadian Institute of Chartered Accountants [CICA] (1993) dalam Hapsari (2015), ringkasan informasi yang dipresentasikan melalui grafik,

akan mempersingkat waktu ketika menganalisis data, memfasilitasi pemahaman, dan dapat membantu daya ingat untuk mengingat lebih baik. Selain itu, grafik juga menyoroti *trend* dan memperjelas hubungan antar data.

Pengungkapan atau pelaporan akuntansi sektor publik secara sukarela dengan menggunakan grafik merupakan konten yang biasa disebut *voluntary graphics disclosure*. Menurut Huang, dkk (2008), pengungkapan menggunakan grafik tidak hanya sebatas mengungkapkan informasi keuangan dengan cara yang lebih menarik dibanding dengan cara tradisional yang menggunakan angka dalam laporan keuangan, tetapi juga meminimalkan waktu yang dibutuhkan pembaca untuk menganalisis informasi terkait dan membantu meningkatkan daya ingat, sehingga diharapkan *voluntary graphics disclosure* dapat meningkatkan kualitas penyajian LKPD.

Voluntary graphics disclosure merupakan suatu jenis metode pengungkapan menggunakan grafik yang diharapkan dapat memberikan informasi yang akurat kepada para pemegang kepentingan pemerintah daerah, sehingga dapat digunakan untuk mengambil keputusan dengan tepat. Berdasarkan penelitian Supriyanto dan Probohudono (2017), praktik *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD tahun 2015 yang telah diaudit dengan menggunakan sampel pemerintah kota dan pemerintah kabupaten di Indonesia menunjukkan bahwa 228 dari 499 LKPD menggunakan grafik. Dengan rincian, 183 dari 408 pemerintah kabupaten menyajikan grafik dalam LKPD (44,85%) dan 45 dari 91 pemerintah kota menggunakan grafik dalam LKPD (49,45%). Hal ini berarti

penggunaan grafik dalam LKPD termasuk dalam kategori sedang yaitu sebesar 44,88%. Namun demikian, hingga saat ini penelitian mengenai penyajian dan pengungkapan dengan grafik paling banyak diteliti pada sektor privat, sedangkan pada sektor publik masih sangat minim dilakukan.

Berdasarkan penelitian-penelitian sebelumnya, hal tersebut dikaitkan dengan beberapa determinan *voluntary graphics disclosure* antara lain, kinerja pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah, lokasi pemerintah daerah, umur kepala daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, temuan audit BPK dan umur pemerintah daerah.

Menurut Dilla dan Janvrin (2010), kinerja suatu organisasi cenderung berbanding lurus dengan penggunaan grafik dalam pengungkapan informasi. Organisasi dengan kinerja yang baik akan lebih menggunakan grafik untuk menyajikan informasi. Hal ini didukung penelitian Saha dan Akter (2013) dan Uyar (2009) yang menyatakan bahwa kinerja perusahaan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengungkapan informasi berbasis grafik perusahaan. Dengan demikian, diharapkan semakin baik kinerja pemerintah daerah, maka semakin besar pengungkapan berbasis grafik (*voluntary graphics disclosure*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Ukuran pemerintah daerah ditunjukkan dengan total aset dari pemerintah tersebut. Aset dapat mewakili seberapa besar pemerintahan, semakin besar aset maka semakin banyak modal yang ditanam. Oleh karena itu, ukuran pemerintah

daerah yang besar mengindikasikan terdapat jumlah kekayaan yang besar pula, pengawasan dari masyarakat akan kegiatan pemerintah akan semakin ketat pula karena terdapat kekhawatiran adanya penyelewengan dana yang mungkin saja terjadi. Pemerintah pasti akan berusaha sebisa mungkin mengurangi asimetris informasi keuangan terhadap masyarakat yang beranggapan negatif pada laporan keuangan yang disajikan, salah satunya dengan menyajikan informasi berbasis grafik, karena penyajian grafik mampu meringkas informasi secara menyeluruh (Amer, 2002) dan membantu pengguna untuk memahami informasi secara efektif (Frownfelter-Lohrke dan Fulkerson, 2001). Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian Hapsari (2015), Permadi (2017) dan Simbolon dan Kurniawan (2018) yang menunjukkan bahwa ukuran pemerintah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan termasuk *voluntary graphics disclosure*. 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. PAD merupakan sumber pendapatan penting bagi suatu daerah dalam memenuhi belanjanya. 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. Hal ini sesuai dengan penelitian Hilmi dan Martani (2012) dan Verawaty

(2018), kekayaan pemerintah daerah yang dinyatakan dengan PAD berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan di dalam LKPD. Dengan demikian, semakin tinggi kekayaan pemerintah daerah yang dinyatakan dengan PAD menunjukkan semakin tinggi pula tingkat kemandirian pemerintah daerah, sehingga dapat menyajikan *voluntary graphics disclosure* dengan baik.

Tingkat ketergantungan pemerintah daerah dapat diukur dari jumlah Dana Alokasi Umum (DAU). Hal ini dikarenakan pemerintah pusat memberikan dana perimbangan berupa DAU. Dengan demikian, pemerintah daerah yang menerima DAU yang besar menunjukkan bahwa pemerintah daerah tersebut tidak mandiri secara finansial dan memiliki tingkat ketergantungan yang lebih besar kepada pemerintah pusat, sehingga memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengungkapan informasi yang besar sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada para pemangku kepentingan. Hal ini sesuai dengan penelitian Puspita dan Martani (2012), tingkat ketergantungan pemerintah daerah yang dinyatakan dengan DAU berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengungkapan informasi dalam LKPD. Dengan demikian, diharapkan semakin tinggi tingkat ketergantungan pemerintah daerah maka semakin tinggi pula pengungkapan informasi yang efektif dengan menggunakan grafik (*voluntary graphics disclosure*).

Menurut Supriyanto dan Probohudono (2017), lokasi pemerintah daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap *voluntary graphics disclosure*. Hal ini didukung penelitian Arifin, dkk (2016) dan Narulitasari (2013) yang menyatakan

bahwa pemerintah daerah di Pulau Jawa lebih baik dalam menyajikan informasi dalam LKPD daripada pemerintah daerah di luar Pulau Jawa. Pemerintah daerah di Pulau Jawa dengan kualitas pendidikan yang lebih baik, sarana dan prasarana yang lebih memadai dan kondisi perekonomian yang lebih stabil menjadikan pemerintah di Pulau Jawa mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul, sehingga dapat mengungkapkan informasi dalam LKPD secara lebih inovatif dan berkualitas. Dengan demikian, semakin majunya lokasi suatu pemerintah daerah seharusnya diimbangi dengan semakin baiknya pengungkapan informasi yang dilakukan, salah satunya dengan menggunakan *voluntary graphics disclosure*.

Umur pada umumnya menjadi salah satu ukuran kedewasaan bagi seseorang termasuk kepala daerah. Umur kepala daerah akan mempengaruhi tingkat kehati-hatian dan cara pengungkapan informasi yang dilakukannya. Menurut Prasetyo (2014), umur kepala daerah memiliki pengaruh positif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Salah satu indikator kinerja pemerintah yang baik ditandai dengan tingginya tingkat pengungkapan informasi dalam LKPD. Hal ini menjelaskan bahwa usia seorang kepala daerah secara positif berhubungan dengan kecenderungan untuk melihat lebih banyak informasi, mengevaluasi informasi dengan lebih akurat dan lebih tepat dalam melakukan pengungkapan. Dengan demikian, umur kepala daerah berbanding lurus dengan tingkat pengalaman dan kedewasaan dalam melakukan pengungkapan agar tepat sasaran dan memberikan informasi secara efektif kepada para *stakeholder*,

sehingga diharapkan umur kepala daerah memiliki pengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure*.

Jika dikaitkan dengan latar belakang pendidikan kepala daerah, Bamber, dkk (2010) menyatakan bahwa pemimpin atau manajer yang memiliki latar belakang keuangan atau akuntansi dapat mengembangkan gaya pengungkapan laporan keuangan yang lebih baik. Hal ini sesuai dengan penelitian Ismoyo (2011), latar belakang pendidikan kepala daerah berpengaruh positif terhadap tingkat pengungkapan informasi berbasis grafik dalam LKPD. 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*.

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. Hal ini sesuai dengan penelitian Liestiani (2008) yang menunjukkan bahwa jumlah temuan audit BPK berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pengungkapan informasi di dalam LKPD. 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*.

Umur pemerintah daerah adalah usia pemerintah daerah berdasarkan undang-undang pembentukan masing-masing pemerintah daerah (Setyaningrum

dan Syafitri, 2012). Dengan semakin tuanya umur pemerintah daerah, biasanya pemerintah daerah tersebut lebih konservatif dalam menjalankan pemerintahannya sehingga laporan keuangan yang dihasilkannya lebih bersifat tradisional tanpa mencoba berbagai inovasi atau metode lain yang dapat digunakan dalam pengungkapan. Hal ini sesuai dengan penelitian Ernawati (2016) yang menunjukkan bahwa umur pemerintah daerah berpengaruh negatif dan signifikan terhadap pengungkapan dalam LKPD. Dengan demikian, umur pemerintah daerah berbanding terbalik dengan penggunaan grafik sebagai salah satu untuk menyajikan informasi di dalam LKPD atau biasa disebut dengan *voluntary graphics disclosure*.

Pada penelitian ini, peneliti mengacu pada Supriyanto dan Probohudono (2017) yang menggunakan tiga variabel independen yaitu kinerja pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah dan lokasi pemerintah daerah. Peneliti menambah enam variabel independen yang terdiri dari dua variabel tambahan mengacu pada penelitian Simbolon dan Kurniawan (2018) yaitu ukuran pemerintah daerah dan kekayaan pemerintah daerah, dua variabel mengacu pada penelitian Ismoyo (2010) yaitu umur kepala daerah dan latar belakang pendidikan kepala daerah dan satu variabel tambahan mengacu pada penelitian Permadi (2017) yaitu temuan audit BPK serta satu variabel tambahan lainnya yaitu umur pemerintah daerah yang mengacu pada penelitian Ernawati (2016), sehingga total variabel yang digunakan dalam penelitian ini sebanyak sembilan variabel independen. Peneliti juga ingin menguji variabel-variabel tersebut karena hasil

penelitian *voluntary graphics disclosure* masih menghasilkan temuan jika diterapkan pada kondisi lingkungan yang berbeda. Pemilihan objek peneliti yaitu di pemerintah daerah provinsi yang ada di Indonesia. Sejauh ini penelitian mengenai *voluntary graphics disclosure* lebih banyak dilakukan pada sektor swasta sedangkan penelitian mengenai *voluntary graphics disclosure* pada LKPD masih sangat jarang dilakukan, padahal metode grafik terus digunakan sebagai teknik penyajian informasi dalam LKPD.

Motivasi yang melandasi penelitian ini yaitu mengenai permasalahan tentang sejauh mana besarnya variabel-variabel dalam pemerintah daerah mempengaruhi pengungkapan informasi berbasis grafik (*voluntary graphics disclosure*) dalam LKPD provinsi yang ada di Indonesia. Selain itu, pengungkapan laporan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih sedikit dimanfaatkan bagi para *stakeholder* guna pengambilan keputusan, penulis ingin mengangkat fenomena penelitian ini mengkaitkan dengan variabel-variabel di atas yang secara empiris belum memiliki kesimpulan.

Berdasarkan uraian di atas dalam penelitian ini, penulis tertarik untuk mengambil judul **“ANALISIS DETERMINAN VOLUNTARY GRAPHICS DISCLOSURE PADA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DI INDONESIA”**.

1.2 Perumusan Masalah

Penelitian ini membahas tentang Analisis Determinan *Voluntary Graphics Disclosure* pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi *voluntary graphics disclosure* adalah kinerja pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah, lokasi pemerintah daerah, umur kepala daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, temuan audit BPK dan umur pemerintah daerah.

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

1. Apakah kinerja pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
2. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
3. Apakah kekayaan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
4. Apakah tingkat ketergantungan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
5. Apakah lokasi pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?

6. Apakah umur kepala daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
7. Apakah latar belakang pendidikan kepala daerah berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
8. Apakah temuan audit BPK berpengaruh positif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?
9. Apakah umur pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD provinsi di Indonesia?

1.3 Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, maka dalam penulisan penelitian ini membahas tentang analisis determinan *voluntary graphics disclosure* pada pemerintah daerah provinsi di Indonesia periode 2015-2017.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yaitu untuk menganalisis kinerja pemerintah daerah, ukuran pemerintah daerah, kekayaan pemerintah daerah, tingkat ketergantungan pemerintah daerah, lokasi pemerintah daerah, umur kepala daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, temuan audit BPK dan umur pemerintah daerah terhadap *voluntary graphics disclosure* dalam LKPD pemerintah daerah provinsi di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Penelitian

Sesuai dengan pokok pembahasan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan informasi dan kontribusi serta memberi perbendaharaan berupa tulisan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama penelitian yang berkaitan dengan determinan atau faktor-faktor yang mempengaruhi *voluntary graphics disclosure*.

2. Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan mengenai determinan atau faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *voluntary graphics disclosure*.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber referensi dan informasi bagi peneliti-peneliti selanjutnya yang akan mengambil judul dan topik mengenai determinan atau faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi *voluntary graphics disclosure*.

1.5 Sistematika Penulisan

Tujuan dari sistematika penulisan ini yaitu untuk memberikan gambaran yang sistematis dan terarah serta mempermudah pemahaman tentang masalah-

masalah yang disajikan dalam skripsi ini, maka penulisannya akan diuraikan dalam bab yang terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai latar belakang yang akan menjelaskan alasan pemilihan judul. Bab ini juga memaparkan permasalahan-permasalahan yang akan diteliti, tujuan dan manfaat yang ingin dicapai dari penulisan laporan ini yang semuanya akan ditulis secara sistematis. Oleh karena itu dibuatlah suatu sistematika penulisan agar penulisan laporan ini tetap dapat berjalan sesuai dengan alurnya dan tepat sasaran.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam bab ini menguraikan tentang landasan teori yang merupakan penjabaran dari kerangka yang berkaitan dengan *voluntary graphics disclosure*, faktor-faktor yang mempengaruhi *voluntary graphics disclosure*, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi metodologi penelitian yang menguraikan tentang bagaimana penelitian dilakukan yang terdiri dari variabel penelitian, definisi operasional, populasi dan penentuan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menjelaskan mengenai uraian hasil dan pembahasan yang terdiri dari analisis data, perhitungan statistik, serta pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan atas pembahasan yang dilakukan pada bab sebelumnya serta saran sehubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian.