

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Perhatian terhadap isu transparansi keuangan publik di Indonesia semakin meningkat dalam dekade terakhir ini. Hal ini terutama disebabkan oleh dua faktor yaitu: 1. Krisis ekonomi dan turbulen fiskal telah memberi kontribusi terhadap erosi substansial kepercayaan publik terhadap pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara. 2. Desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagai konsekuensi dari otonomi daerah, telah menyebabkan perubahan signifikan dalam komposisi pengeluaran anggaran pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sebagai salah satu konsekuensinya, pemerintah harus dapat meningkatkan transparansi pelaporan keuangan negara (pusat dan daerah). Salah satu prasyarat untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan dan aksesibilitas laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat (Aliyah dan Nahar, 2012).

Beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah berusaha untuk membudayakan transparansi di daerahnya dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur khusus mengenai transparansi. Di Indonesia, setidaknya terdapat 12 kabupaten atau kota yang telah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai transparansi pengelolaan keuangan dan partisipasi masyarakat (radarbanten.com). Beberapa Kabupaten atau Kota yang telah memiliki peraturan

daerah tentang transparansi diantaranya adalah Kabupaten Lebak, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Solok, Kabupaten Magelang, Kota Surabaya, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, dan Kota Surakarta. Beberapa daerah telah menerbitkan Perda terkait transparansi dan partisipasi masyarakat sebelum Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik terbit. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah daerah sangat menyadari akan pentingnya transparansi dalam tata kelola keuangan daerah. Akan tetapi, dalam praktiknya peraturan-peraturan daerah ini masih sulit untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah terutama pada SKPD sebagai level pelaksana. Transparansi pada hakekatnya dapat memberikan dampak yang positif pada organisasi secara khusus dan daerah secara umum. Kebanyakan Perda transparansi yang ada tidak memiliki sanksi, sehingga sulit dalam pelaksanaan dan penegakkannya. Oleh karena itu, butuh komitmen yang tinggi oleh segenap jajaran pemerintah daerah untuk menerapkan transparansi pengelolaan keuangan (Ridha dan Basuki, 2012).

Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah adalah pertanggung jawaban pemerintah daerah berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah kepada publik secara terbuka dan jujur melalui media berupa penyajian laporan keuangan yang dapat diakses oleh berbagai pihak yang berkepentingan dengan anggapan bahwa publik berhak mengetahui informasi tersebut. Keuangan daerah

adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut (Aliyah dan Nahar, 2012).

Upaya reformasi penyajian laporan keuangan daerah nampaknya belum dapat dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah daerah maupun di jajaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilingkungan pemerintah daerah. Perubahan pendekatan akuntansi pemerintah daerah dari *single entry* menuju *double entry* merupakan perubahan yang cukup revolusioner. Pada kenyataannya, berdasarkan survei ke sejumlah pemerintah daerah dan informasi dari sejumlah konsultan keuangan daerah, Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) sebagai pengelola keuangan pemerintah daerah dan khususnya Satuan Kerja Pengelola Daerah tidak serta merta dapat menyusun laporan keuangan baru tersebut, terutama neraca.

Publikasi laporan keuangan atau aksesibilitas laporan keuangan daerah melalui surat kabar, internet, atau cara lain nampaknya belum menjadi hal yang umum bagi sebagian daerah. Dalam Permendagri 59/2007 menambahkan satu ayat dalam pasal 116 ayat (4a) berbunyi, untuk memenuhi asas transparansi, kepala daerah wajib menginformasikan substansi APBD kepada masyarakat yang telah diundang dalam lembaran daerah.

Pengendalian intern merupakan pengendalian kegiatan (operasional) perusahaan yang dilakukan pimpinan perusahaan untuk mencapai tujuan secara efisien, yang terdiri dari kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur yang

ditetapkan untuk mencapai tujuan tertentu dari operasi perusahaan. Oleh karena itu sebelum auditor melakukan audit secara mendalam atas informasi yang tercantum dalam laporan keuangan harus memahami terlebih dahulu pengendalian intern (Diana, 2012).

Pengendalian internal mempunyai tujuan untuk mendapatkan data tepat dan dapat dipercaya, melindungi harta atau aktiva perusahaan, dan meningkatkan efektivitas pegawai sehingga pemerintah dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Tujuan pengendalian menurut Mulyadi (2002:180) adalah keandalan informasi keuangan, dimana pengendalian intern ditujukan untuk memberikan keyakinan memadai bahwa laporan keuangan harus disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntansi di Indonesia, kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku dan peningkatan kegiatan operasi secara efektif dan efisien (Diana, 2012).

Tekanan eksternal cenderung berkembang di mana pengukuran dan kontrol yang lemah atau tidak tepat, yaitu di mana akuntabilitas rendah (Frumkin dan Galaskiewicz, 2004) dalam (Ridha dan Basuki, 2012). Rendahnya akuntabilitas ini menggambarkan rendahnya keinginan organisasi publik untuk penerapan transparansi pelaporan keuangan. Tidak adanya transparansi publik akan menimbulkan dampak negatif yang sangat luas dan dapat merugikan masyarakat. Dampak negatif yang akan timbul dikarenakan tidak adanya transparansi adalah dapat menimbulkan distorsi dalam alokasi sumber daya, memunculkan ketidakadilan bagi masyarakat, menyuburkan praktik-praktik korupsi, penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. Pada tahun 2011, tingkat korupsi di

Indonesia masih sangat tinggi, yaitu dengan CPI (*Corruption Perceptions Index*) sebesar 3,0 (dengan kisaran 0-10) (Transparency.org). Hal dapat dijadikan salah satu gambaran bahwa transparansi di Indonesia masih sangat rendah.

Ketidakpastian lingkungan adalah kecenderungan organisasi untuk memodelkan dirinya pada perilaku organisasi lain (DiMaggio dan Powell, 1983) muncul sebagai tanggapan untuk suatu ketidakpastian (Mizruchi dan Fein, 1999) akan suatu standar tertentu. Ketidakpastian lingkungan termasuk di dalamnya *bench marking* dan mengidentifikasi praktik terbaik yang ada di lapangan (Tuttle dan Dillard, 2007). Ketidakpastian dapat disebabkan oleh berbagai hal di luar organisasi, seperti perubahan peraturan yang cepat dalam satu rentang waktu tertentu, adanya peraturan yang berbeda antara satu dengan yang lain, dan sebagainya (Ridha dan Basuki, 2012).

Komitmen manajemen terkait dengan profesionalisme. Perubahan komitmen dapat berdampak pada masalah karakter dan integritas organisasi (Dacin et al, 2002). Paine (1994) menyatakan bahwa strategi integritas merupakan sesuatu yang lebih luas, lebih dalam, dan lebih menuntut daripada inisiatif kepatuhan atas hukum. Kepatuhan atas hukum dan peraturan akan terwujud bila diikuti oleh komitmen manajemen yang kuat. Institusionalisasi sebagai proses dalam organisasi untuk menetapkan suatu karakter ditentukan oleh komitmen organisasi dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip (Selznick, 1992 dalam Dacin, 2002). Transparansi merupakan salah satu nilai atau prinsip (PP No. 58/2005, Penjelasan Pasal 4 ayat 1) yang harus dipegang oleh organisasi dalam pengelolaan keuangannya (Ridha dan Basuki, 2012).

Dalam sistem anggaran berbasis kinerja, pemerintah daerah diharuskan untuk mencantumkan indikator-indikator yang akan menjadi acuan untuk meningkatkan kinerja sehingga apa yang diharapkan dari pelaksanaan anggaran ini dapat tercapai. Adapun indikator yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan anggaran ini adalah indikator masukan (*input*), indikator keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*). Ketiga indikator yang dicantumkan harus dapat diukur hasilnya bukan pada seberapa banyak dana yang telah dikeluarkan tetapi berdasarkan kinerja yang telah dihasilkan, seperti yang dijelaskan dalam PP No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.

Saat ini belum banyak penelitian empiris yang dilakukan di Indonesia mengenai penerapan transparansi pelaporan keuangan di pemerintah daerah. Oleh karena itu, peneliti termotivasi untuk meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah, khususnya di Kabupaten Boyolali yang sudah memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai transparansi pengelolaan keuangan dan partisipasi masyarakat. Penelitian ini bertujuan memperoleh bukti empiris mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah. Selain itu, peneliti juga berusaha untuk menginterpretasikan dan menjelaskan bukti empiris tersebut untuk mengetahui sejauh mana penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah di Kabupaten Boyolali.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah ini telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu, diantaranya yaitu: Aliyah dan Nahar (2012), Ridha dan Basuki (2012), Diana (2012), serta Satyaningsih (2014). Penelitian ini mereplikasi dari penelitian diatas. Dalam penelitian tersebut dibahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah yang dilakukan dengan pengumpulan kuesioner yaitu variabel transparansi pelaporan keuangan, penyajian laporan keuangan, aksesibilitas laporan keuangan (Aliyah dan Nahar, 2012), pengendalian intern (Diana, 2012), tekanan eksternal, ketidakpastian lingkungan, komitmen manajemen (Ridha dan Basuki, 2012), pelaksanaan anggaran berbasis kinerja (Satyaningsih, 2014) dalam penelitian ini menggabungkan semua variabel tersebut.

Berdasarkan latar belakang di atas maka akan dilakukan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang diatas maka peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali” dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah penyajian laporan keuangan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?

2. Apakah aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?
3. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?
4. Apakah tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?
5. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?
6. Apakah komitmen manajemen berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah?
7. Apakah pelaksanaan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti yang berjudul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali” bertujuan untuk:

1. Menganalisis pengaruh penyajian laporan keuangan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
2. Menganalisis pengaruh aksesibilitas laporan keuangan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
3. Menganalisis pengaruh pengendalian internal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.



4. Menganalisis pengaruh tekanan eksternal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
5. Menganalisis pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
6. Menganalisis pengaruh komitmen manajemen terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
7. Menganalisis pengaruh pelaksanaan anggaran berbasis kinerja terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas yang berjudul “Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan Daerah di Kabupaten Boyolali” manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi penulis, penelitian ini merupakan sarana untuk menambah wawasan peneliti dan dapat lebih mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan daerah.
2. Penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pengetahuan berupa pengembangan teori bagi para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan, terutama dalam bidang akuntansi sektor publik.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan literatur mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan di sektor publik, khususnya organisasi pemerintah.

4. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang faktor-faktor yang mempengaruhi homogenitas penerapan kebijakan transparansi pelaporan keuangan.
5. Pemahaman terhadap faktor-faktor penerapan transparansi pelaporan keuangan dapat memberikan masukan dan gambaran bagi Kepala Daerah guna memperbaiki, meningkatkan, dan memformulasikan kebijakannya di masa yang akan datang.