

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, kewajiban, dan wewenang untuk mengurus dan mengatur sendiri pemerintahan, serta kepentingan masyarakat di daerah-daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Tujuan utama adanya otonomi daerah untuk tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) adalah dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Putra, 2016). Masyarakat berharap dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah dapat menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam upaya pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum, kesejahteraan masyarakat, dan memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2006).

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia, menunjukkan adanya respon masyarakat yang sangat tinggi dalam permintaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*). Hal ini terbukti adanya tuntutan masyarakat mengenai transparansi pelaporan keuangan pemerintah (Purnamasari, 2016). Dalam

mekanisme pengelolaan, pelaporan keuangan memiliki dua tujuan yaitu keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan organisasi yang transparan dalam mekanisme tata kelola pemerintahan (Hess, 2007).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik. Menindak lanjuti Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah mengeluarkan Instruksi Mendagri No. 188.52/1797/SJ/2012 tentang Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah (TAPD). Undang-undang menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi publik secara transparan dan berorientasi kepada masyarakat dalam proses pelayanan untuk mengakses informasi secara cepat, efisien, mudah dipahami dan terjangkau, salah satunya informasi secara berkala mengenai laporan keuangan. Laporan *Corruption Perception Index* (CPI) peringkat Indonesia masih menduduki peringkat yang cukup tinggi, hal ini menunjukkan perlu adanya upaya yang lebih dalam untuk meningkatkan kualitas transparansi pelaporan keuangan (Nosihana dan Yaya, 2016).

Indonesia pada tahun 2015, skor *Corruption Perception Index* (CPI) menunjukkan skor 36, menempati urutan 88 dari 168 negara yang diukur. Sedangkan pada tahun 2016, skor *Corruption Perception Index* (CPI) meningkat satu poin sebesar 37, menempati urutan 90 dari 176 negara yang diukur. Skor CPI berada pada rentang 0 – 100. Jika suatu negara berada pada

rentang 0, maka dipersepsikan negara tersebut sangat korup, sedangkan suatu negara berada pada rentang 100, maka negara tersebut dipersepsikan sangat bersih dari korup. Pada tahun 2016 rerata skor CPI global bertahan pada skor 43, dari 176 negara yang dinilai sebanyak 60% negara yaitu 105 dari 176 memiliki skor dibawah rerata dunia, terpaut selisih 3% dibandingkan dengan tahun 2015. Hal ini dapat menunjukkan bahwa transparansi yang ada di Indonesia masih sangat terbatas (Ridha dan Basuki, 2012).

Data Indonesia *Corruption Perception Index* (CPI) dari beberapa daerah di Indonesia tahun 2015-2016. Bandung pada tahun 2015 menunjukkan skor 39 dan tahun 2016 skor meningkat menjadi 48. Jakarta pada tahun 2015 menunjukkan skor 57 dan tahun 2016 skor meningkat menjadi 67. Surabaya pada tahun 2015 menunjukkan skor 65 dan tahun 2016 meningkat menjadi 70. Semarang pada tahun 2015 menunjukkan skor 60 dan tahun 2016 meningkat menjadi 66. Banjarmasin pada tahun 2015 menunjukkan skor 68 dan tahun 2016 menurun menjadi 64. Makassar pada tahun 2015 menunjukkan skor 48 dan tahun 2016 meningkat menjadi 61. Manado pada tahun 2015 menunjukkan skor 55 dan tahun 2016 meningkat menjadi 61. Medan pada tahun 2015 menunjukkan skor 58 dan tahun 2016 meningkat menjadi 63. Skor CPI berada pada rentang 0 – 100, jika berada pada rentang 0 maka dipersepsikan sangat korup, sebaliknya jika berada pada rentang 100 maka dipersepsikan sangat bersih dari korup. Hasil survei yang dilakukan oleh riset *Transparency Internasional Indonesia* berhasil membuktikan bahwa persepsi

korupsi tidak kehilangan kemampuannya untuk mengukur korupsi secara akurat (<http://riset.ti.or.id>). Hasil survei di atas menunjukkan bahwa masih banyak daerah-daerah yang mengalami tingkat skor korupsi yang cukup tinggi. Hal ini dapat menunjukkan bahwa transparansi yang ada di Indonesia masih sangat terbatas (Ridha dan Basuki, 2012).

Menurut Mardiasmo (2006), ada beberapa mekanisme yang dapat mewujudkan tata kelola yang baik yaitu pertama, membangun kerjasama pemberdayaan manusia serta mendengarkan aspirasi dari masyarakat. Kedua, memperbaiki mekanisme pengendalian dan memperbaiki lingkungan yang ada di dalam terlebih dahulu. Ketiga, membangun kompetisi dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat. Untuk mewujudkan mekanisme yang efektif dan efisien ketiga mekanisme tersebut harus saling berkaitan satu sama lain.

Salah satu pelayanan publik berupa transparansi. Transparansi merupakan keterbukaan suatu informasi. Pada dasarnya masyarakat berhak mengetahui dan memperoleh informasi, mengenai apa yang dilakukan pemerintah dan mengapa program atau suatu kebijakan tersebut dijalankan, dengan mengetahui program dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah maka, masyarakat dapat mendukung kegiatan-kegiatan yang akan dijalankan oleh pemerintah (Silver, 2005).

Tekanan eksternal adalah tekanan yang berasal dari luar organisasi. Seperti masyarakat, peraturan (regulasi), eksekutif yang berasal dari luar organisasi. Adanya tekanan eksternal dapat mengakibatkan praktik-praktik

pada organisasi hanya bersifat formalitas untuk memperoleh legitimasi. Praktik-praktik dalam penelitian ini difokuskan pada penerapan transparansi pelaporan keuangan (Ridha dan Basuki, 2012).

Hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh tekanan eksternal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan yang dilakukan oleh Pramita dan Khikmah (2016), Purnamasari (2016), dan Masruroh (2015) menunjukkan bahwa tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sedangkan penelitian Putra (2016) dan Dewi, dkk (2015) menunjukkan bahwa tekanan eksternal berpengaruh negatif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penting dari sebuah organisasi, baik institusi maupun pemerintahan. Pada dasarnya yang dipekerjakan pada organisasi adalah manusia, sebagai pemikir, penggerak, dan perencana untuk mencapai tujuan organisasi. Kapasitas manusia harus dilihat sebagai dasar kemampuan untuk mencapai kinerja yang menghasilkan keluaran (*output*) dan hasil (*outcomes*) (Winidyaningrum, 2010).

Hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh sumber daya manusia terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan yang dilakukan oleh Putra (2016) dan Purnamasari (2016) menunjukkan bahwa sumber daya manusia berpengaruh negatif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sedangkan penelitian Fardian (2014) menunjukkan sumber daya

manusia berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Komitmen manajemen dapat diartikan sebagai kecenderungan merasa aktif dalam suatu kegiatan yang melekat pada diri individu dan menjalankan komitmen yang telah ditetapkan dengan penuh tanggung jawab (Purnamasari, 2016). Manajemen merupakan salah satu pimpinan yang harus menjalankan tugasnya secara sungguh-sungguh dan bertanggung jawab untuk mencapai tujuan yang efektif dan efisien (Silvia, 2013).

Hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh komitmen manajemen terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan yang dilakukan oleh Purnamasari (2016), Pramita dan Khikmah (2016) bahwa komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sedangkan penelitian Putra (2016) menunjukkan bahwa komitmen manajemen berpengaruh negatif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Ketidakpastian lingkungan merupakan kondisi dimana suatu organisasi mengalami ketidakpastian yang disebabkan dari luar organisasi. Seperti peraturan-peraturan yang silih berganti, terjadinya mutasi staf Organisasi Perangkat Daerah yang cepat, tidak padunya antara peraturan yang satu dengan yang lain. Pada akhirnya pemerintah meniru organisasi-organisasi lain yang berhasil menerapkan peraturan, yang dianggap berhasil dalam menerapkan peraturan tersebut (Sihaloho, 2013). Praktik yang dimaksud

dalam penelitian ini difokuskan pada penerapan transparansi pelaporan keuangan (Ridha dan Basuki, 2012).

Hasil penelitian terdahulu mengenai pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan yang dilakukan oleh Masruroh (2015) dan Satyaningsih, dkk (2014) menunjukkan bahwa ketidakpastian lingkungan berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan, sedangkan Putra (2016) menunjukkan bahwa ketidakpastian lingkungan berpengaruh negatif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Peneliti memilih lokasi penelitian pada Kabupaten Grobogan karena, hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sesuai dengan PP Nomor 71 Tahun 2010 pada tahun 2011 - 2014 mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), kemudian pada tahun 2015 – 2016 mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Perolehan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tampak adanya kejanggalan, seperti yang dimuat dalam website <http://jateng.tribunnews.com> terdapat kasus korupsi di Kabupaten Grobogan yang menyeret Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Grobogan. Kasus dugaan korupsi awalnya mengenai penyertaan modal dari Pemerintah Daerah yang diberikan ke Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebesar Rp 11 miliar. Korupsi terjadi pada tahun 2013 dan 2014 yang seharusnya dana yang diberikan oleh

Pemerintah Daerah digunakan untuk meningkatkan cakupan pelayanan air minum yang diprioritaskan kepada masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) tanpa dipungut biaya akan tetapi, dana tersebut masih ragu kejelasannya apakah terdapat penyelewengan dari penyertaan modal tersebut atau tidak. Kasus dalam proses penyelidikan dan diusut pada tahun 2016. Oleh sebab itu, perlu melakukan evaluasi penerapan Standar Akuntansi Pemerintah dan penerapan transparansi pelaporan keuangan pemerintah Kabupaten Grobogan sebagai kerangka konseptual untuk mengetahui apakah sudah taat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Firdaus dkk, 2015).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Purnamasari (2016) yang berjudul “Pengaruh Sumber Daya Manusia, Tekanan Eksternal, dan Komitmen Manajemen Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan”. Penelitian ini belum banyak dilaksanakan di daerah lain. Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada lokasi penelitian, variabel penelitian dan periode penelitian. Peneliti menambahkan satu variabel independen yaitu ketidakpastian lingkungan karena, peneliti ingin mengetahui seberapa besar pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Ketidakpastian lingkungan mempunyai indikator yaitu berupa sulitnya mengetahui kemungkinan dimasa yang akan datang, kurang pahamiya mengenai hasil, dan masih minimnya informasi. Kabupaten Grobogan menggunakan istilah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) setelah

istilah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) diganti menjadi OPD setelah keluar Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini untuk melihat faktor-faktor mana saja yang dapat mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan pada studi empiris Kabupaten Grobogan. Faktor-faktor yang ada pada penelitian ini terdiri dari tekanan eksternal, sumber daya manusia, komitmen manajemen, dan ketidakpastian lingkungan.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasi rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
2. Apakah sumber daya manusia berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
3. Apakah komitmen manajemen berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
4. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas dan rumusan masalah yang diuraikan, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh tekanan eksternal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
2. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh sumber daya manusia terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
3. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh komitmen manajemen terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
4. Untuk memperoleh bukti empiris mengenai pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah, masyarakat, akademisi dan peneliti. Adapun manfaat penelitian diantaranya :

1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi peneliti, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dibidang sektor publik, khususnya dalam analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan yang ada di pemerintahan daerah. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bukti empiris dan dapat menjadi acuan untuk peneliti selanjutnya.

- b. Bagi akademisi, penelitian ini menambah wawasan mengenai tingkat pengukuran transparansi pelaporan keuangan pemerintah daerah dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini digunakan untuk mengetahui seberapa besar tanggung jawab pemerintah terhadap kinerja yang telah diamanahkan oleh masyarakat dalam memberikan transparansi pelaporan keuangan, yang nantinya akan digunakan sebagai sarana informasi bagi pihak eksternal.
- b. Bagi masyarakat, digunakan sebagai sarana informasi kinerja pemerintah dalam menjalankan amanah dan tanggung jawab berdasarkan transparansi, yang bersifat laporan keuangan dan dilaporkan secara transparan.