

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Era otonomi daerah di Indonesia mulai diberlakukan pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, perkembangannya terdapat kelemahan dimana penerapan UU ini tidak lagi sesuai dengan sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, politik serta ketatanegaraan. Sehingga dengan terjadinya *judicial review* maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diubah dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diubah lagi dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Selain itu, juga terdapat Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana kedua aturan tersebut menjelaskan konsep otonomi daerah, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan keuangan daerah.

Tujuan utama dari otonomi daerah adalah tercapainya *Good Government Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik, dan salah satu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) adalah dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara (Wintari, 2018).

Dalam mekanisme tata kelola, pelaporan keuangan memiliki dua tujuan, yaitu organisasi yang transparan dan keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*)

(Hess, 2007). Masyarakat memiliki hak dasar untuk tahu (*basic right to know*) dan memperoleh informasi mengenai apa yang sedang dilakukan pemerintah, dan mengapa suatu kebijakan atau program dilakukan serta bagaimana organisasi menjalankan operasionalnya (Silver, 2005 dalam Ridha dan Basuki, 2012). Sehingga, dalam menunjang terjadinya otonomi daerah yang baik diperlukan transparansi dalam penyusunan pelaporan keuangan agar terhindar dari berbagai kecurangan dalam penyusunan dan pengelolaan pelaporan keuangan, selain itu transparansi pelaporan keuangan juga dapat meningkatkan kredibilitas pemerintah daerah di dalam perspektif masyarakat.

Otonomi daerah sendiri memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk membentuk organisasi perangkat daerahnya. Alasan utama dibentuknya suatu organisasi perangkat daerah adalah adanya tanggung jawab pemerintahan dimana tidak berarti setiap pelaksanaan tugas harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri, sehingga dalam pelaksanaan tanggung jawab pemerintahan terstruktur ke dalam masing-masing tingkatan pemerintahan. Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, dapat dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan tersebut kemudian dilimpahkan kepada pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah (OPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and*

balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan (Kawedar *et.al.*, 2008;70).

Untuk itu, dalam memperkecil risiko terjadinya kesalahan pelaporan keuangan, beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah berusaha untuk membudayakan transparansi di daerahnya dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur khusus mengenai transparansi. Hal ini menunjukkan jika pentingnya transparansi dalam tata kelola terutama pada keuangan daerah. Sehingga tidak lagi terjadi kecurangan maupun praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Mardiasmo (2009:18), salah satu karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah adanya transparansi. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. UU Nomor 14 Tahun 2008 menjelaskan yang dimaksud dengan transparansi adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materil dan relevan mengenai perusahaan. Hal ini untuk memenuhi hak dasar masyarakat (publik) terhadap pemerintah yaitu hak untuk mengetahui (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be informed*), dan hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Penerapan transparansi dapat diwujudkan jika pemerintah mudah beradaptasi dengan lingkungan organisasi, baik luar maupun dalam organisasi. Lingkungan dari luar yaitu tekanan eksternal. Tekanan eksternal adalah faktor luar organisasi yang

dapat berpengaruh terhadap struktur maupun kegiatan operasional organisasi. Dalam suatu organisasi, adanya tekanan yang diakibatkan dari luar organisasi menjadi suatu hal yang biasa terjadi, tergantung bagaimana strategi organisasi dalam menghadapi tekanan tersebut. Adanya tekanan eksternal dapat berakibat pada praktik-praktik organisasi perangkat daerah (OPD) yang hanya bersifat formalitas untuk memperoleh legitimasi, khususnya dalam hal penerapan transparansi pelaporan keuangan. Penelitian yang dilakukan oleh Lubis (2017) dan Yunaz (2016) menunjukkan hasil yang sama bahwa tekanan eksternal memiliki pengaruh positif signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sementara penelitian Dewi (2015) menunjukkan jika tekanan eksternal tidak berpengaruh secara signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Selain itu, berkaitan dengan penerapan transparansi pelaporan keuangan, untuk dapat menghasilkan pelaporan keuangan yang transparan harus dilakukan pengendalian dimana dapat dilihat kemampuan dari OPD dalam melaksanakan tugasnya. Pengendalian internal 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 (Sari, 2012). Terwujudnya transparansi laporan keuangan akan menjadi fondasi awal bagi tata kelola pemerintahan yang baik. Jika pengendalian internal dalam suatu organisasi baik, maka akan menghindarkan dari praktik-praktik penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sangat merugikan daerah dan negara. Penelitian yang dilakukan oleh Wintari (2018) dan Asroel (2016) menunjukkan

hasil bahwa pengendalian internal memiliki pengaruh positif dan signifikan. Berbeda dengan Azizah (2015) dimana dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pengendalian internal tidak berpengaruh signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Lingkungan pemerintahan yang fleksibel dapat menyebabkan perubahan yang spontan di dalam organisasi. Perubahan yang tidak direncanakan ini merupakan tanggapan terhadap keadaan yang sesungguhnya dalam organisasi. Hal inilah yang dimaksud ketidakpastian lingkungan. Ketidakpastian lingkungan merupakan faktor-faktor lingkungan yang harus dihadapi oleh organisasi dan akan mempengaruhi organisasi apabila tidak dapat mengatasi situasi tersebut. Ketidakpastian lingkungan yang tinggi akan menyebabkan pihak manajemen sulit dalam menyusun perencanaan dan pengendalian organisasi yang akurat. Perencanaan yang disusun dalam situasi ketidakpastian lingkungan yang tinggi akan menjadi permasalahan, karena manajemen tidak dapat memprediksi kondisi lingkungan untuk masa yang akan datang (Ridha dan Basuki, 2012). Penelitian tentang hal ini telah dilakukan oleh Andriyani (2016), dimana menyebutkan jika ketidakpastian lingkungan tidak berpengaruh. Namun, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Wintari (2018) dimana menyimpulkan jika ketidakpastian lingkungan berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan

Menurut Richard M. Steers dalam Noprizal (2017) berpendapat bahwa komitmen organisasi merupakan kondisi dimana pegawai sangat tertarik terhadap tujuan, nilai-nilai dan sasaran organisasinya. Komitmen organisasi sendiri terkait

dengan profesionalisme, dimana dapat dikaitkan dengan integritas. Integritas dan kepatuhan hukum dan peraturan akan terwujud bila diikuti dengan komitmen organisasi yang kuat. Dengan komitmen yang kuat, transparansi akan terwujud khususnya dalam pelaporan keuangan (Kasfauzi, 2016). Hal ini dapat dilihat dalam penelitian Yunaz (2016), yaitu komitmen manajemen tidak berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Berbeda dengan Afriani (2018) yang menolak penelitian Yunaz (2016), dan menyimpulkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penerapan pelaporan keuangan.

Dalam kaitannya dengan transparansi pelaporan keuangan daerah, dapat dilihat seberapa besar OPD mampu melaksanakan elemen-elemen manajemen keuangan daerah seperti akuntabilitas. Untuk menciptakan *good governance*, maka akuntabilitas dari suatu daerah harus baik. Dengan akuntabilitas yang baik, maka laporan keuangan yang dihasilkan harus diupayakan untuk dapat dianalisis keterukurannya (akuntabel). Wujud dari akuntabilitas, pengelolaan APBD dalam pelayanan masyarakat adalah dengan dibuatnya laporan pertanggungjawaban, sehingga masyarakat lebih mudah dalam mendapatkan informasi pemerintahan daerah terutama pengelolaan keuangan daerah. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Amelia (2015) yang menunjukkan jika akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Berbeda dengan penelitian Asroel (2016) dan Adha (2014) yang menyimpulkan jika akuntabilitas mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Untuk mewujudkan transparansi, di dalam pemerintahan diperlukan sumber daya manusia yang kompeten sebagai penggerak demi kelancaran jalannya kegiatan organisasi. Kompetensi merupakan salah satu yang harus dimiliki sebagai pendukung sumber daya manusia dalam melaksanakan tugasnya yaitu meliputi keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*), dan sikap/perilaku (*attitude*). Sumber daya manusia yang kompeten berarti dapat menjalankan pekerjaannya dengan kualitas hasil yang baik. Implementasinya yaitu dapat dilihat kinerja organisasi publik dalam keberhasilan organisasi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mewujudkan *good governance*. Jika *good governance* tercapai akan membuktikan jika pemerintah telah menerapkan transparansi di pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini sejalan dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh Fardian (2014) dan Umaroh (2017) yang mengemukakan bahwa kompetensi sumber daya manusia memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Putra (2016) yang menunjukkan pengaruh negatif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Perhatian terhadap isu transparansi keuangan publik di Indonesia semakin meningkat seiring dengan adanya pemberitaan di media massa mengenai hal tersebut. Seperti di Kabupaten Kudus, pada tahun 2017 terdapat dugaan dana *siluman* di APBD Kudus yang dilaporkan ke Menteri Dalam Negeri. Kasus ini dilaporkan karena adanya kenaikan pendapatan dalam APBD yang cukup signifikan. Salah satu anggota DPRD juga melaporkan hal ini kepada Gubernur Jawa Tengah. Hal ini dilakukan karena dianggap adanya kesalahan dan seharusnya

untuk diluruskan. Dana yang menjadi perhatian sebagai dana *siluman* yakni dana perimbangan naik sebesar Rp 29,03 Miliar dan dari lain-lain pendapatan yang sah naik sebesar Rp 34,28 Miliar, sehingga total kenaikannya sebesar Rp 63,3 Miliar. Tidak hanya itu, di dalam anggaran belanja juga terdapat kenaikan sebesar Rp 104,58 Miliar, di mana seharusnya kenaikan belanja dari RAPBD hanya sebesar Rp 41,7 Miliar. Sehingga selisihnya sebesar Rp 62,8 Miliar. Menurut salah satu anggota DPRD, Khabsyin, terdapat lagi kenaikan terkait sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) sebesar Rp 21 Miliar yang tidak pernah dibahas dalam rapat yang sah, baik rapat komisi maupun banggar (Sumber: www.murianews.com).

Selain kasus diatas, juga terdapat beberapa kasus lainnya yang terkait dengan tidak adanya transparansi laporan keuangan, yaitu pada tahun 2018 ini, ada 3 kasus korupsi di Kabupaten Kudus yang menjadi sorotan publik. Kasus tersebut terkait korupsi dana desa atau APBD yang dilakukan oleh 3 desa di Kabupaten Kudus yang sebelumnya sudah menjadi penyelidikan oleh pihak berwenang (Sumber: jateng.antarane.ws.com). Hal ini disayangkan, karena semua kasus yang disebutkan merupakan permasalahan terkait dana untuk kesejahteraan masyarakat serta pelaku dari kasus tersebut adalah dari aparatur pemerintahan. Ini yang mengakibatkan masyarakat menuntut dalam hal keterbukaan pengelolaan keuangan daerah, agar masyarakat mengetahui dana yang seharusnya ditujukan kepada mereka memang sudah terlaksana dengan baik dan tepat sasaran.

Beberapa kasus diatas menunjukkan betapa pentingnya transparansi keuangan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkan tata kelola yang baik. Tidak adanya transparansi dalam tata kelola akan menimbulkan dampak

negatif yang dapat merugikan masyarakat. Dampak negatif yang ditimbulkan jika tidak adanya transparansi yaitu dapat menimbulkan penyimpangan dalam alokasi sumber daya, memunculkan ketidakadilan bagi masyarakat, menyuburkan praktik-praktik korupsi, serta penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, khususnya di lingkungan organisasi sektor publik (Johannes, 2013).

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Wintari (2018), dimana menunjukkan terdapatnya pengaruh variabel tekanan eksternal, pengendalian internal, ketidakpastian lingkungan dan komitmen organisasi terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Meski demikian, penelitian ini memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Wintari (2018). Perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pertama, menambahkan variabel akuntabilitas dan kompetensi sumber daya manusia. Alasan penambahan variabel tersebut adalah dalam mewujudkan *good governance* pemerintah daerah perlu melakukan pertanggungjawaban atas kinerjanya kepada masyarakat. Wujud dari pertanggungjawaban tersebut adalah dengan dibuatnya laporan pertanggungjawaban. Apabila pertanggungjawaban pemerintah baik, maka akan tercipta transparansi pelaporan keuangan yang dapat dipantau oleh masyarakat luas (Adha, 2014) dan kompetensi sumber daya manusia dapat mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan karena kompetensi dinilai dari 3 (tiga) aspek, yaitu pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan sikap/perilaku (*attitude*). Jika seseorang memiliki kompetensi yang tinggi, maka seseorang dapat melakukan pekerjaannya secara profesional (Umaroh, 2017). Kedua, perbedaan

objek penelitian yang dilakukan oleh Wintari (2018) yaitu SKPD Kota Denpasar Bali, sedangkan objek penelitian ini adalah OPD Kota Kudus.

Dari uraian di atas, maka peneliti mengambil judul **“PENGARUH TEKANAN EKSTERNAL, PENGENDALIAN INTERNAL, KETIDAKPASTIAN LINGKUNGAN, KOMITMEN ORGANISASI, AKUNTABILITAS, DAN KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA TERHADAP PENERAPAN TRANSPARANSI PELAPORAN KEUANGAN (Studi Empiris Pada OPD di Kabupaten Kudus)”**.

1.2 Ruang Lingkup

Biasanya setiap penelitian akan memberikan batasan pada ruang lingkup pengkajian pada suatu permasalahan tertentu yang berhubungan erat dengan tujuan yang diharapkan dari penelitian. Banyak faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan, maka peneliti perlu membatasi masalah yang dikaji dalam penelitian agar tidak menyimpang dari tujuan yang akan dicapai. Ruang lingkup dalam penelitian ini antara lain:

- a. Objek pada penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD).
- b. Variabel yang diteliti dalam penelitian ini adalah tekanan eksternal, pengendalian internal, ketidakpastian lingkungan, komitmen organisasi, akuntabilitas, dan kompetensi sumber daya manusia.
- c. Responden dalam penelitian ini adalah pegawai bagian keuangan yang bekerja di OPD.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
2. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
3. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
4. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?
5. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, untuk menjawab permasalahan tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji adanya pengaruh tekanan eksternal terpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
2. Untuk menguji adanya pengaruh pengendalian internal terpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
3. Untuk menguji adanya pengaruh ketidakpastian lingkungan terpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

4. Untuk menguji adanya pengaruh akuntabilitas terpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
5. Untuk menguji adanya pengaruh kompetensi sumber daya manusia terpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

1.5 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori terutama dalam bidang akuntansi sektor publik serta wawasan tentang pengukuran tingkat transparansi pelaporan keuangan daerah dan faktor apa saja yang mempengaruhinya.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan terkait kinerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah juga dapat mengetahui tingkat pertanggung jawabannya dalam mengelola keuangan daerah secara transparan, yang nantinya menjadi sarana informasi bagi pihak eksternal. Selain itu, sebagai dasar evaluasi dalam pengambilan keputusan untuk masa yang akan datang.