

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Lembaga-lembaga pemerintah saat ini menjadi sebuah perhatian masyarakat luas yang diharapkan dapat bersifat efektif, efisien dan bertanggung jawab dalam melakukan tugasnya. Salah satu yang paling di sorot oleh masyarakat adalah laporan keuangan yang dikeluarkan oleh suatu lembaga pemerintah. perhatian masyarakat terhadap kinerja lembaga-lembaga pemerintah dapat menyebabkan berbagai macam tekanan yang mampu mempengaruhi kinerja lembaga pemerintah menjadi lebih baik ataupun menjadi lebih buruk. Dikarenakan besarnya perhatian masyarakat terhadap kinerja lembaga perusahaan, maka saat ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berlomba-lomba dalam meningkatkan kinerjanya. Terlebih dalam pelaporan keuangannya yang diusahakan untuk segera memenuhi taraf akuntabilitas dan transparansi yang sudah ditentukan.

Sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas yang menggunakan uang dari masyarakat kepada pihak-pihak yang memiliki hak dan wewenang atas pertanggung jawaban tersebut. Dimana aktivitas tersebut dapat diungkapkan di dalam laporan keuangan yang akan diterbitkan.

Komponen penyajian laporan keuangan menurut PP No. 71 tahun 2010 yaitu penyajian laporan keuangan terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan atas Saldo Anggaran Lebih, Neraca, Laporan Arus Kas, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Pemerintah daerah harus bisa menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi yang diterima umum dan memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan. Karakteristik kualitatif informasi dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan antara lain relevan, andal, dapat dipahami, dan dapat di bandingkan.

Beberapa kabupaten/kota yang telah memiliki peraturan daerah tentang transparansi diantaranya adalah Kabupaten Lebak, Kabupaten Boyolali,

Kabupaten Kebumen, Kabupaten Solo, 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 peraturan daerah 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, M.Arsyadi. 2012).

Saat ini masyarakat memberikan perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya yang dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Perhatian lebih yang ditunjukkan oleh masyarakat mendorong lembaga-lembaga sektor publik untuk melakukan transparansi dan akuntabilitas menjadi lebih baik (Mardiasmo. 2009).

Berdasarkan pernyataan dari Mardiasmo tentang tuntutan lembaga-lembaga sektor publik untuk memperbaiki kinerjanya agar lebih transparan dan akuntabel ternyata tidak didukung pada kasus ini yang terjadi pada level pelaksana, yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada di wilayah kabupaten Bogor. Berita yang dimuat oleh Laily Rahmawati dalam antaramegapolitan.com pada tanggal, 29 juli 2015, terdapat temuan adanya selisih aset yang tidak bisa dijelaskan pada laporan keuangan 2015 sekitar Rp 1.240.000.000.000 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Usmar menyebutkan, setiap tahun ada persoalan aset yang sejak 2008 hingga sekarang nilai selisih sebesar Rp 1.240.000.000.000 muncul kembali. Aset tersebut tidak diidentifikasi, aset yang nilainya dinyatakan nol, dan nilai aset yang terhadap barang nilainya ada tetapi barangnya tidak ada. berdasarkan rekomendasi BPK terhadap aset Pemerintah Kota Bogor dalam

menerapkan keuangan pemerintah daerah ditemukan lagi atau muncul lagi persoalan-persoalan yang menyebabkan Kota Bogor mendapat penilaian Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Persoalan itu muncul dalam neraca aset. Karena laporan keuangan tidak disajikan sesuai dengan taraf yang sudah ditetapkan oleh undang-undang, sedangkan untuk neraca keuangan Pemerintah Kota Bogor tidak ada persoalan. Karena laporan keuangan sudah sangat baik dan sudah sesuai dengan standarisasi akuntansi pemerintah Indonesia baik dari aspek pendapatan, penyediaan dan pembiayaan lainnya. Jumlah selisih aset yang begitu besar dan tidak dapat dijelaskan menyebabkan kabupaten mendapatkan predikat Wajar Dengan Pengecualian.

Berita yang dimuat oleh Sahrul dalam kupasmerdeka.com pada tanggal, 31 juli 2015, Badan Anggaran (Banggar) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bogor menggelar rapat tertutup membahas tentang temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terkait penggunaan anggaran pada tahun 2014 di 14 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Bogor. Rapat ini diadakan karena dipicu oleh Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan (LPJP) tahun 2014 yang dinyatakan Wajar dengan Pengecualian (WDP) oleh BPK. Dinyatakan WDP karena SKPD memiliki Sisa Lebih Penggunaan (Silpa) lebih dari Rp 1.100.000.000.000. terlebih pada SKPD Dinas Pemuda dan Olah-raga (Dispora) dengan mega proyek Stadion Pakansari yang memiliki pagu anggaran sebesar Rp 196 miliar untuk pengerjaan tahap III.

Berdasarkan berita yang dimuat oleh Adhi Mawardi dalam Inilahkoran.com pada tanggal 29 Juli 2016, Tanda-tanda munculnya Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (Silpa) pada periode tahun 2016 kian dikhawatirkan kalangan DPRD Kabupaten Bogor. Terlihat dari serapan anggaran beberapa dinas yang jauh dari maksimal dalam mempergunakan anggaran. Bahkan sudah satu semester berjalan, ada yang serapannya sangat kecil sekali baru mencapai 0,47 persen. Semakin tinggi serapan anggaran maka semakin baik pula kinerja suatu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) begitupun sebaliknya. Ketua Komisi III DPRD Kabupaten Bogor, Wawan Haikal Kurdi menyatakan sesuai dengan aturan yang ada, penyerapan anggaran tidak boleh terlalu rendah. Sebab bagi setiap dinas tinggal menjalankan saja mengingat Standar Operasional Prosedur (SOP) sudah

ada dan sangat jelas pengaturannya. Untuk menghindari kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) semakin memburuk, komisinya akan segera memanggil dinas yang memiliki catatan buruk dalam penyerapan anggaran.

Lemahnya serapan anggaran sehingga menimbulkan Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SILPA) dapat disebabkan oleh beberapa hal seperti Lamanya proses pembuatan rancangan anggaran dan/atau perubahan, Ketakutan pemerintah daerah atas tuduhan korupsi, Sistem birokrasi yang berbelit-belit, Kurang akuratnya perencanaan pembangunan di daerah (Diradoti, dkk, 2016).

Wajar Dengan Pengecualian (WDP) merupakan salah satu jenis opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Arti Opini Wajar dengan pengecualian (WDP) adalah opini audit yang diterbitkan jika sebagian besar informasi dalam laporan keuangan bebas dari salah saji material, kecuali untuk rekening atau item tertentu yang menjadi pengecualian. Salah satu item berdasarkan beberapa fenomena yang tercantum di atas adalah selisih aset yang tidak dapat dijelaskan dan dana serapan yang rendah.

Fenomena tersebut membuat pemerintah mengeluarkan upaya represif dan preventif Untuk mencegah adanya penyimpangan dalam hal penggunaan anggaran dan melindungi pemerintah daerah untuk melakukan penggunaan anggaran secara tepat serta menjamin akuntabilitas badan pemerintah maka dikeluarkannya Undang-undang mengenai Administrasi yaitu undang-undang nomor 30 tahun 2014. Dalam undang-undang ini mengatur dengan maksud agar pemerintah daerah tidak perlu ragu ketika ingin menetapkan suatu penggunaan anggaran dalam upaya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan agar lebih transparan dan akuntabel.

Dari fenomena di atas dapat diketahui bahwa masih ada SKPD yang tidak transparan dan akuntabel, seperti serapan anggaran yang lemah, dana anggaran yang begitu besar namun belum bisa dipertanggungjawabkan/dijelaskan penggunaan anggaran biaya dan tidak sesuai dengan pengalokasian dana yang telah direncanakan sebelumnya sehingga menyebabkan hasil laporan keuangan mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Seharusnya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai lembaga hukum pemerintah mampu bekerja

sesuai dengan harapan masyarakat seperti yang dinyatakan oleh Mardiasmo yaitu transparan dan akuntabel terlebih pada laporan keuangan.

Fenomena tersebut terjadi karena adanya kebijakan dan prosedur yang mengatur tentang taraf kualitas pelaporan keuangan, dengan adanya peraturan tersebut yang berasal dari luar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maka SKPD dituntut untuk membuat pelaporan keuangan yang lebih berkualitas dari sebelumnya. Tekanan dari luar berupa kebijakan dan prosedur ini disebut sebagai tekanan eksternal yang mampu mempengaruhi kinerja SKPD, dimana tekanan eksternal dapat menurunkan kualitas kinerja demi mendapatkan legitimasi (Frumkin & Galaskiewicz, 2004).

Variabel yang akan digunakan pada penelitian ini adalah Tekanan Eksternal, Ketidakpastian lingkungan dan Penyajian Laporan Keuangan yang mempengaruhi penyajian laporan keuangan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Tekanan eksternal dapat mempengaruhi tingkat kemampuan pemerintahan menjadi lebih rendah, terutama yang terkait dengan penerepan suatu kebijakan maupun prosedur. Adanya tekanan eksternal dapat berakibat pada praktik-praktik SKPD yang hanya bersifat formalitas untuk memperoleh legitimasi. Praktik-praktik yang dimaksud dalam penelitian ini dikhususkan pada penerapan transparansi pelaporan keuangan (Frumkin dan Galaskiewicz 2004 dalam Ridha & Basuki (2012). Terdapat beberapa penelitian terdahulu mengenai Tekanan Eksternal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan yaitu Ridha & Basuki (2012) mengatakan bahwa berpengaruh signifikan, Sihaloho & Supriono (2013) mengatakan bahwa berpengaruh signifikan, Dewi, dkk (2015) mengatakan bahwa tidak berpengaruh signifikan.

Ketidakpastian lingkungan dalam hal ini adalah kondisi dimana SKPD mengalami ketidakpastian yang dapat disebabkan adanya pengaruh dari luar SKPD, seperti sering terjadinya perubahan peraturan, tidak *match*-nya antara peraturan yang satu dengan yang lain, terjadinya mutasi staf SKPD yang cepat, dan lain sebagainya. SKPD dituntut untuk menyesuaikan diri dengan kondisi dengan kondisi yang ada, baik dalam praktik maupun operasionalnya. Praktik yang dimaksud dalam penelitian ini dikhususkan pada penerapan transparansi pelaporan keuangan (Ridha & Basuki 2012). Terdapat beberapa penelitian

sebelumnya mengenai Ketidak Pastian Lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Yaitu Sihaloho & Supriono (2013) mengatakan tidak berpengaruh signifikan, Satyaningsih, dkk (2014) mengatakan signifikan, Ridha & Basuki (2012) mengatakan tidak signifikan.

Penyajian laporan keuangan yang dimaksud adalah pemerintah daerah harus bisa menyusun laporan keuangan sesuai standar akuntansi yang diterima umum dan memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan sesuai dengan taraf yang sudah ditentukan. Beberapa penelitian terdahulu mengenai Penyajian laporan keuangan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan seperti Aziza, Dkk (2015) mengatakan bahwa tidak berpengaruh signifikan, Hastuti (2015) mengatakan bahwa berpengaruh signifikan dan Apriliani, dkk (2015) mengatakan bahwa berpengaruh signifikan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Ridha & Basuki (2012). Perbedaan penelitian ini adalah peneliti hanya menggunakan variabel tekanan eksternal dan ketidakpastian lingkungan tanpa adanya variabel komitmen manajemen seperti yang dilakukan oleh Ridha & Basuki (2012). Perbedaan lainnya juga terletak pada wilayah yang menjadi populasi penelitian, yaitu akan dilakukan di wilayah kabupaten bogor.

Beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya ternyata masih belum konsisten dalam hasil penelitian. Penelitian tentang Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan, masih ada yang berpendapat berbeda antara peneliti satu dengan peneliti lainnya. Hal inilah yang menjadi latar belakang untuk dilakukannya kembali penelitian tentang Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan. Penjelasan yang telah disimpulkan di atas tentang Pengaruh Tekanan Eksternal, Ketidakpastian Lingkungan, dan Penyajian Laporan Keuangan terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan ternyata masih memiliki hasil atau pendapat yang berbeda-beda atau yang di maksud belum konsisten. Hal inilah yang membuktikan untuk masih perlunya meneliti lebih lanjut. Dengan telah adanya fenomena atau perbedaan hasil penelitian sebelumnya yang telah di kemukakan di atas, saya tertarik untuk meneliti penelitian ini mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan. Faktor-faktor yang di ujikan kembali dalam penelitian ini yaitu Pengaruh Tekanan

Eksternal, Ketidakpastian Lingkungan, dan Penyajian Laporan Keuangan terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan seperti tekanan eksternal, ketidakpastian lingkungan, dan penyajian laporan keuangan pada salah satu lembaga pemerintah yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), khususnya di kabupaten Bogor.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis membuat beberapa rumusan masalah diantaranya:

- a. Apakah Tekanan Eksternal berpengaruh terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan?
- b. Apakah Ketidakpastian Lingkungan berpengaruh terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan?
- c. Apakah Penyajian Laporan Keuangan berpengaruh terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh Tekanan Eksternal terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.
- b. Untuk menguji secara empiris Ketidakpastian Lingkungan terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.
- c. Untuk menguji secara empiris Penyajian Laporan Keuangan terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

Dapat menambah pengetahuan dan wawasan yang luas kepada mahasiswa/I di bidang akuntansi terutama yang berkaitan tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi Penyajian Laporan Keuangan khususnya Tekanan Eksternal, Ketidakpastian Lingkungan, dan Penyajian Laporan Keuangan serta dapat dijadikan dasar untuk referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis:

1) Bagi ilmu pengetahuan

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan dan menambah referensi dalam bidang ilmu akuntansi sektor publik khususnya tentang transparansi pelaporan keuangan.

2) Bagi peneliti

Hasil penelitian diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam bidang pengelolaan keuangan daerah serta dapat membantu peneliti selanjutnya untuk mengembangkan penelitian tentang transparansi pelaporan keuangan.

3) Bagi pemerintah daerah

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, koreksi dan untuk perbaikan didalam implementasi pengelolaan keuangan daerah bagi pemerintah daerah atau SKPD,.

4) Bagi Perusahaan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran terkait pentingnya transparansi dan pada pelaporan keuangan terlebih pada perusahaan milik negara atau daerah.

5) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menilai transparansi pelaporan keuangan pemerintah, khususnya pemerintah daerah yang memiliki pertanggungjawaban terhadap masyarakat.