

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik atau sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran dari salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2009 hlm. 18). Salah satu upaya mewujudkan *good governance* adalah dengan melakukan reformasi dalam pelaporan keuangan dan pengelolaan keuangan yang transparan menjadi tuntutan masyarakat.

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2009). Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Maka dari itu, transparansi pelaporan keuangan mengharuskan organisasi untuk menyajikan laporan keuangan yang bebas dari salah material dan informasi yang bias kepada pihak luar. Hal tersebut sesuai dengan konsep keandalan (*reliability*) dimana informasi dalam laporan keuangan harus bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi (PP No. 71 tahun 2010).

Faktor pertama yang memengaruhi transparansi pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah tekanan eksternal. Tekanan eksternal berhubungan dengan sejumlah dorongan atau penolakan untuk dilaksanakannya sebuah kebijakan yang berasal dari luar organisasi, seperti dukungan atau penolakan dari masyarakat, atau pun dorongan atau larangan dari pemerintah dalam bentuk

peraturan atau tatanan hukum dan norma yang berlaku di masyarakat. Frumkin & Galaskiewicz (2004) menyatakan bahwa 'tekanan eksternal dapat memengaruhi tingkat kemampuan pemerintahan menjadi lebih rendah, terutama yang terkait dengan penerepan suatu kebijakan maupun prosedur'.

Faktor yang kedua yang memengaruhi transparansi pelaporan keuangan adalah ketidakpastian lingkungan. Perubahan organisasi baik proses maupun struktur yang ada pada organisasi sebagai respon terhadap ketidakpastian lingkungan tidaklah mudah. Ketidaksiapan organisasi terhadap suatu standar berupa peraturan akan mengakibatkan rendahnya pemahaman organisasi dalam bertransformasi ke peraturan yang baru. Dalam situasi yang tidak pasti, pemimpin organisasi akan memutuskan bahwa respon terbaik yang dapat dilakukan organisasi adalah dengan meniru organisasi yang mereka anggap berhasil (Ridha & Basuki, 2012).

Faktor yang ketiga yang memengaruhi transparansi pelaporan keuangan pemerintah daerah adalah pengendalian internal akuntansi. Sistem akuntansi sebagai sistem informasi merupakan subjek terjadinya kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Oleh karena itu sistem akuntansi memerlukan pengendalian internal atau dengan kata lain sistem akuntansi berkaitan erat dengan pengendalian intern organisasi (Yunina, 2016).

Di Indonesia, transparansi akan pelaporan keuangan masih sangat minim sekali karena sebagian besar pemerintah daerah masih lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada DPRD daripada rakyat luas. Seharusnya pemerintah harus lebih transparan kepada masyarakat karena salah satu sumber pendapatan terbesar yang diperoleh berasal dari rakyat. Pertanggungjawaban pemerintah daerah yang terjadi saat ini seharusnya lebih bersifat horizontal, dimana pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap DPRD dan pada rakyat luas (*dual horizontal accountability*) (Mardiasmo, 2006). Namun beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah berusaha untuk membudayakan transparansi di daerahnya dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur khusus mengenai transparansi. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah menyadari bahwa transparansi sangat penting dalam tata kelola keuangan daerah. Akan tetapi, dalam praktiknya pemerintah daerah terutama pada SKPD sebagai level

pelaksana masih sangat sulit dalam melaksanakan peraturan-peraturan daerah yang ada.

Perhatian terhadap isu transparansi pelaporan keuangan pemerintah di Indonesia semakin meningkat seiring dengan semakin seringnya media massa memuat berita mengenai hal tersebut. Agar lebih transparan dalam pelaporan keuangan mulai tahun 2015, pemerintah baik pusat maupun daerah akan menerapkan akuntansi berbasis akrual dalam penyusunan laporan keuangannya. Hal ini sejalan dengan semangat pemerintah untuk meningkatkan kualitas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Laporan keuangan pemerintah tahun 2014 merupakan laporan keuangan terakhir yang menggunakan basis kas menuju akrual (*cash toward accrual*) (Harjowiryo, 2015).

Opini Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) terhadap hasil pemeriksaan atas 533 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2015, menunjukkan hasil bahwa BPK memberikan opini WTP atas 312 (58%) LKPD, opini WDP atas 187 (35%) LKPD, opini TMP atas 30 (6%) LKPD, dan opini TW atas 4 (1%) LKPD. Apabila dilihat secara lebih menyeluruh, opini LKPD dalam 5 tahun terakhir (2011-2015) mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 45 persen, yaitu dari 13 persen pada tahun 2011 menjadi 58 persen pada tahun 2015 (IHPS I, 2016).

Penelitian ini dilakukan pada pemerintah daerah (pemda) di wilayah Kota Tangerang Selatan, karena untuk mengetahui apakah penerapan transparansi pelaporan keuangan di wilayah Kota Tangerang Selatan apakah sudah baik dan efisien dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Sejak tahun 2008 sampai tahun 2011, Pemerintah Kota Tangerang Selatan secara berturut-turut mendapatkan opini WTP dan pada tahun 2012 Pemerintah Kota Tangerang Selatan mendapat opini WTP-DPP (Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf Penjelas). Namun, selama dua tahun berturut-turut Kota Tangerang Selatan mendapatkan WDP (Wajar Dengan Pengecualian) yaitu pada tahun 2013 dan tahun 2014 Pemerintah Kota Tangerang Selatan (IHPS I, 2016).

Besar kemungkinan WDP (Wajar Dengan Pengecualian) di dapat Airin sebagai akibat kasus korupsi yang menjerat suaminya, Tubagus Chaeri Wardana.

Sebab, bukan rahasia, Wawan, sapaan suami Airin adalah pemain anggaran di Tangerang Selatan. WDP bisa menjadi petunjuk banyaknya prosedur pengelolaan uang rakyat di Tangerang Selatan yang bermasalah. Maka aparat hukum tidak boleh ragu lagi, jika menemukan keganjilan-keganjilan proyek di Tangerang Selatan yang berpotensi merugikan negara (Irvan, 2015). Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI Perwakilan Provinsi Banten, terdapat banyak kejanggalan dalam pemanfaatan dana penyertaan modal pada PT Pembangunan Investasi Tangerang Selatan (PT PITS). Kejaksaan Negeri Tigaraksa akan menindaklanjuti adanya kejanggalan dalam pendirian Holding Company milik Pemkot Tangerang Selatan. Pihaknya akan segera mendalami dugaan kasus penyimpangan dana APBD di Kota Tangerang Selatan, sebesar Rp 21.780.000.000 mulai dari pengumpulan modal hingga penyalurannya yang digunakan tidak sesuai dengan tujuan awal (Hadiyanto, 2015).

Lebih lanjut, berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2015 atas LKPD Kota Tangerang Selatan Tahun 2014 juga dapat dilihat bahwa pemberian opini WDP dikarenakan adanya temuan berupa kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan keuangan daerah (BPK RI, 2015). Sementara itu, LKPD Tahun 2015 mendapatkan WTP, namun masih ada hal-hal yang perlu diperhatikan yakni aset daerah yang masih terganjal terutama pelimpahan aset tanah dan utilitas dari kabupaten Tangerang, serta belum dietapkannya batas kapitalisasi untuk anggaran. Masalah peningkatan rumah layak huni dinilai juga masih menjadi catatan karena belum ada SK dari walikota. Begitu pula dengan penggunaan dana BOS yang dinilai belum maksimal, kemudian temuan kepatuhan karena masih banyaknya kelebihan bayar atas program-program yang dilakukan sebelumnya (Dewi, 2016). Meski meraih WDP, Pria yang biasa disapa Bang Ben ini mengimbau kepada seluruh aparatur Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk tidak lengah dalam bekerja. Himbauan yang sama juga disampaikan Walikota Airin Rachmi Diany kepada seluruh jajaran Dinas hingga jajaran dibawahnya untuk wajib membuat jadwal

kegiatan atau 'timetable' agar dapat memantau dan mendata program kerja yang menjadi tanggung jawabnya (Saleh, 2015).

Selain itu terdapat hal yang menarik dari terjadinya pengesahan APBD kota Tangerang Selatan tahun 2016, dimana sekita Rp 1,7 Triliyun dari total APBD sebanyak Rp 3,3 Triliyun hanya di alokasikan kepada tujuh SKPD. Namun besarnya alokasi kepada tujuh SKPD, ternyata berbanding terbalik dengan kinerjanya. Menurut Gani dan Anwar (2016) bahwa ketujuh SKPD yaitu Dinas Tata Kota, Bangunan dan Pemukiman, Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Rumah Sakit Umum, Dinas Kebersihan, Pertanaman dan Pemakaman banyak disorot masyarakat terkait dengan Selisih Lebih Pagu Anggaran (SILPA) dan kinerja SKPD yang lambat. Sehingga keduanya mengusulkan adanya transparansi anggaran melalui publikasi secara terbuka mengenai rincian APBD 2016 agar masyarakat mengetahui alokasi dan pemanfaatan anggaran.

Kinerja pemerintah daerah masih sering diwarnai dengan praktek-praktek penyimpangan dan tindakan inefisiensi yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan kurangnya keterbukaan informasi kepada publik seperti penyampaian ke media massa atau publikasi melalui internet terkait informasi mengenai pengelolaan keuangan daerah sehingga sulit untuk diketahui oleh publik apakah pengelolaan keuangan didaerah sudah dilakukan dengan standar kelayakan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik. Kebanyakan peraturan daerah tentang 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 pelaporan keuangan (Ridha & Basuki, 2012).

Penelitian Amelia & Natariasari (2015), Ridha & Basuki (2012) dan Sihaloho & Supriono (2013) yang menunjukkan bahwa tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sedangkan berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dewi, dkk (2015) yang menunjukkan bahwa tekanan eksternal tidak berpengaruh terhadap transparansi pelaporan keuangan.

Penelitian tentang pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan dilakukan oleh Satyaningsih, dkk (2014) menunjukkan hasil bahwa ketidakpastian lingkungan merupakan faktor yang terbukti memengaruhi penerapan transparansi pelaporan keuangan. Namun hasil berikutnya diperoleh dari peneliti Adha (2014), Ridha & Basuki (2012) dan Sihalohe & Supriono (2013) menunjukkan hasil bahwa ketidakpastian lingkungan tidak berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Amelia & Natariasari (2015), Aramide & Bashir (2015), Sari (2012) dan Abdullah *et al.*, (2015) terbukti bahwa pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan, sedangkan hasil berberda dengan penelitian yang dilakukan Azizah (2015) yang menyatakan bahwa pengendalian internal tidak berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Ridha & Basuki (2012) untuk variabel tekanan eksternal (X_1) dan ketidakpastian lingkungan (X_2), sedangkan variabel pengendalian internal (X_3) menggunakan variabel yang dipakai dalam penelitian Sari (2012). Adapun Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah objek penelitian yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Tangerang Selatan dan waktu penelitian ini dilakukan pada tahun 2016.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang ditemukan dan hasil-hasil penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk meneliti dan menguji kembali pengaruh tekanan eksternal, ketidakpastian lingkungan dan pengendalian internal terhadap transparansi pelaporan keuangan pemerintah.

I.2 Perumusan Masalah

Banyaknya fakta-fakta tentang intransparansi pelaporan keuangan pada pemerintah daerah karena adanya tekanan eksternal, ketidakpastian lingkungan, dan tidak efektifnya pengendalian internal, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Apakah tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan ?

- b. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan ?
- c. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan ?

I.3 Tujuan Penelitian

Untuk dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pengaruh tekanan eksternal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
- b. Untuk mengetahui pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
- c. Untuk mengetahui pengaruh pengendalian internal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberi manfaat secara langsung maupun tidak langsung bagi Pemerintah Daerah, para akademisi, dan regulator. Adapun manfaat yang diberikan antara lain:

- a. Manfaat Teoritis
Dapat menambah ilmu pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan tekanan eksternal, ketidakpastian lingkungan dan pengendalian internal terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.
- b. Manfaat Praktis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan masukan kepada regulator, terutama tentang pentingnya transparansi pelaporan keuangan pemerintah khususnya pemerintah daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat. Hal ini selaras dengan berkembangnya otonomi daerah di Indonesia.