

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Organisasi sektor publik sebagai badan yang identik dengan pemerintahan negara merupakan suatu lembaga yang berorientasi kepada kepentingan publik sehingga organisasi sektor publik bukan mementingkan laba sebagai target akhirnya (Bastian, 2019; Sujarweni : 20, 2016). Sebagai representasi Negara, organisasi sektor publik memiliki peran yang sangat penting terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal sehingga selalu menjadi garda terdepan dalam pelayanan publik guna terciptanya kesejahteraan masyarakat (Sururi, 2019). Adanya tuntutan dan tantangan yang terus berkembang bersama dengan meningkatnya kemajuan zaman yang kerap kali dihadapi oleh organisasi sektor publik. Perlunya pembaruan inovasi dan kebijakan di tiap periodenya untuk kepentingan publik yang ditetapkan organisasi sektor publik dengan berbagai gagasan kreatif harus terus dilakukan.

Pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Pusat, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat (Setiawan, 2019). Hal ini diwujudkan sesuai dengan salah satu target dalam sembilan agenda prioritas (NAWA CITA) yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yaitu membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, demokratis, efektif, transparan serta akuntabel yang salah satu indikatornya merupakan

capaian opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). LKPD merupakan mekanisme dalam penyampaian informasi keuangan dan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sebagai kewajiban pertanggungjawaban atas alokasi dan penggunaan sumber daya yang berguna untuk tujuan akuntabilitas dan transparansi (Mardani & Suhartono, 2019).

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kualitas pengelolaan keuangan ialah laporan hasil pemeriksaan (LHP) atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) berupa capaian opini BPK dan jumlah temuan hasil pemeriksaan. Opini BPK dapat menggambarkan akuntabilitas dari pengelolaan keuangan daerah. LKPD yang memperoleh opini WTP memiliki akuntabilitas yang jauh lebih baik. Dengan demikian, pelaporan keuangan yang berkualitas adalah pelaporan keuangan yang menghasilkan informasi bermanfaat untuk penggunaannya, yaitu informasi yang memenuhi karakteristik kualitatif informasi yang relevan, andal, komparatif dan dapat dipahami (Gamayuni, 2018).

Dalam hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, telah ditemukan 13.567 permasalahan senilai Rp 8,97 triliun selama pemeriksaan pengelolaan keuangan negara semester I-2020 (Shofa, 2020). Namun, pada kenyataannya berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I-2020 BPK memberikan sebanyak 485 dari 541 LKPD (90%) hasil opini WTP. Hal ini membuktikan bahwa capaian WTP bukan tujuan akhir dalam pengelolaan keuangan yang berkualitas pada pemerintah daerah.

Berdasarkan Ikhtisar Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas LKPD Kota Surabaya Tahun 2019 menunjukkan kualitas laporan keuangan pemerintah Kota Surabaya mendapatkan predikat baik dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Kepala BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur, Joko Agus Setyono menuturkan Opini WTP yang diberikan BPK merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai 'kewajaran' penyajian laporan keuangan dan bukan merupakan 'jaminan' bahwa laporan keuangan yang disajikan oleh pemerintah sudah terbebas dari adanya kesalahan atau tindakan kecurangan lainnya (Liputan6.com, 2020).

Tabel 1. 1

Perkembangan Opini LKPD Kota Surabaya Tahun 2017-2019

Tahun	Opini BPK RI
2017	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2018	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)
2019	Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

Sumber: LHP BPK RI (2020)

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat dari kualitas laporan keuangan pemerintah surabaya telah mendapatkan capaian WTP dalam kurun 3 tahun terakhir (2017-2019). Namun pada kenyataannya masih terdapat beberapa temuan permasalahan oleh BPK yang terjadi di beberapa Perangkat Daerah di Surabaya. Hal serupa juga dikatakan oleh Menteri Keuangan, Sri Mulyani bahwa BPK perlu tetap konsisten dalam menindaklanjuti berbagai rekomendasi atas temuan-temuan permasalahan terhadap LKPD dengan tidak mempengaruhi status WTP demi perbaikan pengelolaan keuangan (Renato, 2020). Beberapa permasalahan tersebut

tentunya berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan LHP Kota Surabaya tahun 2017, ditemukan permasalahan terkait pencatatan dan pelaporan persediaan unit perbekalan farmasi di Surabaya belum sesuai dengan kebijakan akuntansi. Pencatatan persediaan dengan metode perpetual yang belum memadai mengakibatkan entitas tidak dapat segera menyajikan nilai terkini persediaan obat yang dibutuhkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan (Badan Pemeriksa Keuangan, 2017:438). Hal tersebut menjadikan LKPD di beberapa Perangkat Daerah bidang farmasi tidak memenuhi salah satu karakteristik kualitas laporan keuangan yaitu komparatif. Oleh karenanya, setiap laporan keuangan pada entitas pemerintah harus sesuai dengan standar akuntansi yang telah diterapkan di pemerintahan.

Kemudian pada tahun 2018 berdasarkan LHP Kota Surabaya oleh BPK, ditemukan permasalahan terkait pengakuan piutang retribusi dalam laporan keuangan di beberapa Dinas tidak konsisten. Hal ini mengakibatkan pemerintah Kota Surabaya belum memperoleh potensi pendapatan retribusi dengan optimal dan nilai piutang retribusi dalam Laporan Keuangan belum menggambarkan nilai sebenarnya (Badan Pemeriksa Keuangan, 2018:444). Hal tersebut menjadikan LKPD beberapa Dinas tersebut tidak memenuhi salah satu karakteristik kualitas laporan keuangan yaitu andal. Oleh karena itu, laporan keuangan pemerintah yang berkualitas yaitu laporan keuangan yang menyajikan informasi didalamnya sesuai dengan informasi yang sebenarnya.

Berdasarkan LHP Kota Surabaya tahun 2019, BPK menemukan permasalahan terkait kesalahan penganggaran pada lima Perangkat Daerah. Kondisi tersebut mengakibatkan Belanja Modal di Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2019 disajikan lebih rendah (*understated*) dan Belanja Barang Jasa disajikan lebih tinggi (*overstated*) (Badan Pemeriksa Keuangan, 2019:493). Hal tersebut menjadikan laporan keuangan 5 Perangkat Daerah tersebut tidak memenuhi salah satu karakteristik kualitas laporan keuangan yaitu relevan. Oleh karenanya, setiap laporan keuangan pada entitas pemerintah harus terhindar dari salah saji agar memberikan manfaat yang penting dalam pengambilan keputusan.

Dari beberapa fenomena di atas dapat dilihat bahwa temuan kelemahan oleh BPK berdampak terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah. Hasil temuan ini memiliki dampak pada sistem pelaporan keuangan yang dapat mengakibatkan kerugian, potensi kerugian, kekurangan penerimaan, kelemahan administrasi, ketidakefisien dan ketidakefektifan yang mempengaruhi materialitas pelaporan keuangan pemerintah daerah (Ramdhani, 2016). Dengan hasil yang diterima oleh pemerintah kota Surabaya, pemerintah kota Surabaya dituntut untuk terus meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat tetap merasa terayomi atas kinerja pemerintah kota Surabaya. Pemerintah sebagai pihak yang mendapat kepercayaan masyarakat sebagai penyelenggara negara, baik dalam tatanan eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus memiliki komitmen bersama untuk menegakkan *good governance* dan *clean government* (Segara, 2017).

Laporan keuangan yang berkualitas merupakan syarat mutlak untuk mencapai predikat "*good governance*". Pada tahun 2020 Corruption

Perception Index (CPI) atau lebih dikenal dengan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dikeluarkan oleh lembaga Transparency International Indonesia menyebutkan bahwa Indonesia saat ini berada di angka 37 pada skala 0-100 dengan ranking 102 dari 180 negara. Adapun skor 0 sangat korup dan skor 100 sangat bersih. Sebelumnya pada tahun 2019 Indonesia berada di angka 40 dengan ranking 85 dunia. Dari permasalahan tersebut dapat disimpulkan terdapat indikasi munculnya berbagai permasalahan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).

Terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih merupakan harapan rakyat untuk mendapatkan pelayanan publik yang menjunjung tinggi prinsip tiga pilar utama *good governance* yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Tiga pilar tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya sehingga dapat menjunjung tinggi perwujudan *good governance* di sektor pemerintahan daerah (Wardani et al., 2019). Pengelolaan keuangan daerah pada organisasi sektor publik dituntut agar memiliki tata kelola yang baik (*good governance*) untuk kepentingan masyarakat dan tanggap akan tuntutan lingkungannya (Anggreni et al., 2018; Sari & Fadli, 2019).

Keberhasilan *good governance* dapat dilihat dari beberapa aspek penting di antaranya dari sisi transparansi penganggaran. Terbukanya informasi bagi masyarakat di era modern menjadi sangat penting peranannya bagi setiap orang (Herawati & Nopianti, 2017). Bahkan beberapa orang menganggap hal itu sebagai kebutuhan dalam mencapai pengembangan sosial yang lebih baik. Dalam upaya untuk mewujudkan prinsip transparansi dalam tata kelola sektor publik, pemerintah daerah perlu memanfaatkan peran

teknologi informasi. Sebagaimana disebutkan oleh Yunis dkk. (2017) bahwa pada era globalisasi saat ini, teknologi informasi dan komunikasi menjadi driver utama dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Keseriusan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* dalam sektor publik ditandai dengan penerapan *e-budgeting* sebagai sistem yang digunakan dalam penyusunan anggaran. Kota Surabaya merupakan pelopor dari sistem *e-budgeting* yang kini menjadi rujukan daerah-daerah lainya di Indonesia untuk transparasi pengelolaan keuangan daerah (Khoirunnisak et al., 2017). Pelaksanaan *e-budgeting* dilatar belakangi beberapa kendala klasik dalam sistem pegelolaan keuangan, bebarapa diantaranya: jadwal penyusunan anggaran yang terlalu lama, kemudian harga satuan item belanja yang tidak standar ditambah rekap anggaran per-rekening belanja tidak real time dan adanya kesulitan dalam pengendalian proses usulan dan evaluasi anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TPAD) (Juliar & Dahtiah, 2020).

Sistem *e-budgeting* mampu mempersingkat waktu yang diperlukan dalam proses pembuatan anggaran karena semua dilakukan secara online dan dapat diakses dimana saja (Setyawan & Gamayuni, 2020). Sistem ini juga berfungsi sebagai alat pengawasan kerja yang dapat memantau proses dalam penyusunan anggaran. Prosedur dalam *e-budgeting* juga dapat mengantisipasi potensi adanya mark-up dengan adanya sistem saling mengawasi (Nugraha & Wibowo, 2020). Selain itu, aspek perencanaan dan penyusunan anggaran yang dilakukan secara online akan terdokumentasi dengan baik melalui jejak digital (*digital footprint*) sehingga semua

stakeholders dapat mengawasi sehingga mampu meminimalisir terjadinya penyimpangan terkait realisasi anggaran dan terhadap peraturan perundang-undangan. Hal ini mampu mendorong terpenuhinya aspek pemeriksaan opini LKPD yaitu dari aspek kesesuaian dengan peraturan perundangan dan aspek kecukupan pengungkapan (Setyawan et al., 2019).

Dalam pelaksanaan program penganggaran melalui *e-budgeting* diperlukan juga pengawasan pada instansi untuk memantau proses penganggaran dan kesesuaiannya dengan peraturan yang berlaku. Pengawasan tersebut berupa pengendalian internal untuk mencapai pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel (Mutiana et al., 2017). Adanya pengendalian internal yang memadai diharapkan dapat memperkuat peningkatan kinerja. Selain itu, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, pengendalian internal juga berperan dalam terlaksananya pengelolaan keuangan yang sesuai dengan prosedur. Berdasarkan data Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada tahun 2019 baru 41% (216 dari 524) pemda yang memiliki peraturan kepala daerah tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Namun pada kenyataannya sebanyak 485 pemda mendapatkan opini WTP pada tahun tersebut. Sehingga, ukuran kualitas laporan keuangan pemerintah daerah juga bisa dipengaruhi oleh sistem pengendalian internal.

Pemerintah daerah mengacu pada unsur sistem pengendalian intern yang telah dipraktikkan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara, yang meliputi lingkungan pengendalian; penilaian risiko, kegiatan pengendalian; informasi dan komunikasi; dan pemantauan (Inggi et al., 2018). Tidak

berjalannya sistem pengendalian intern, memungkinkan terjadinya penyimpangan dan kebocoran di dalam laporan keuangan, yang menunjukkan bahwa laporan keuangan belum memenuhi karakteristik yang berkualitas.

Berdasarkan uraian mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kualitas laporan keuangan tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai pengaruh dari *good governance*, *e-budgeting*, dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk menguji beberapa faktor yang mungkin berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Faktor-faktor dalam penelitian ini yaitu *good governance*, *e-budgeting*, dan pengendalian internal. Dari hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan, terdapat perbedaan pendapat dan anggapan dari masing-masing peneliti terkait dengan pengaruh *good governance*, *e-budgeting*, dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengaruh penyelenggaraan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah memiliki hasil yang bervariasi. Anggreni dkk. (2018) dalam penelitiannya tentang pengaruh *good governance* dan kompetensi sumber daya manusia pada kualitas laporan keuangan menyimpulkan bahwa *good governance* berpengaruh signifikan pada kualitas laporan keuangan. Hal ini sejalan dengan penelitian Herawati & Nopianti (2017) tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintahan dan *good governance* terhadap kualitas laporan keuangan menyatakan bahwa *good governance* berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan. Sementara itu, penelitian yang dilakukan

oleh Sari & Fadli (2019) tentang analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan menyatakan bahwa *good governance* tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Hasil penelitian terdahulu terkait pengaruh penerapan *e-budgeting* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah memiliki hasil berbeda-beda. Penelitian Setyawan & Gamayuni (2020) tentang kualitas pelaporan keuangan dan sistem pengendalian intern sebelum dan sesudah penerapan *e-budgeting* menyatakan bahwa penerapan *e-budgeting* berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan. Hasil yang sama juga diperoleh dalam penelitian Zubaidi dkk. (2019) tentang pengaruh kompetensi sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi terhadap kualitas laporan keuangan menyatakan bahwa teknologi informasi berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Tetapi tidak sepenuhnya penerapan teknologi berperan positif terhadap kualitas laporan keuangan. Sundari & Rahayu (2019) dalam penelitiannya tentang pengaruh kompetensi sumber daya manusia, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan menyimpulkan bahwa teknologi informasi tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Hasil penelitian terdahulu terkait pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah memiliki hasil yang bervariasi. Mutiana dkk. (2017) dalam penelitiannya tentang pengaruh sistem pengendalian intern, teknologi informasi, kualitas sumber daya manusia dan komitmen organisasi terhadap kualitas laporan keuangan menyimpulkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kualitas laporan

keuangan. Hal tersebut sejalan dengan penelitian Rahmawati dkk. (2018) tentang pengaruh penerapan standar akuntansi pemerintah, pemanfaatan teknologi informasi, dan sistem pengendalian intern terhadap kualitas laporan keuangan menyatakan bahwa pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Septarini & Papilaya (2016) tentang interaksi komitmen organisasi terhadap faktor-faktor yang memengaruhi kualitas laporan keuangan menyimpulkan bahwa sistem pengendalian Intern tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan penulis di atas mengenai fenomena yang terjadi khususnya terkait dengan predikat opini yang diperoleh pemerintah kota Surabaya yang diukur melalui temuan BPK dan dengan didukung oleh adanya ketidakpastian dan ketidak konsistenan dari hasil penelitian sebelumnya terkait dengan pengaruh penyelenggaraan *good governance*, *e-budgeting*, dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah, maka menjadi pendorong bagi peneliti untuk melakukan penelitian kembali mengenai hal tersebut agar dapat menguji secara lanjut kualitas laporan keuangan pemerintah daerah di Perangkat Daerah kota Surabaya. Oleh karena itu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh penyelenggaraan *Good Governance*, Penerapan *E-Budgeting*, Dan Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Surabaya).”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang yang telah penulis deksripsikan di atas, maka rumusan masalah penelitian yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah penyelenggaraan *Good Governance* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
2. Apakah penerapan *E-Budgeting* berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah ?
3. Apakah pengendalian internal pemerintah berpengaruh terhadap kualitas laporan pemerintah daerah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dapat diuraikan tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk menguji pengaruh penyelenggaraan *Good Governance* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
2. Untuk menguji pengaruh penerapan *E-Budgeting* terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.
3. Untuk menguji pengaruh pengendalian Internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan literatur, bahan bacaan, dan referensi dalam bidang akuntansi yang berkaitan

dengan pengaruh penyelenggaraan *good governance*, penerapan *e-budgeting*, dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti :

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi implementasi atas teori-teori yang didapat oleh peneliti selama menempuh pendidikan perkuliahan terkait bidang akuntansi di UPN "Veteran" Jawa Timur.

b. Bagi Akademisi :

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh para akademisi dan peneliti lain sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan untuk penelitian selanjutnya terkait pengaruh penyelenggaraan *good governance*, penerapan *e-budgeting*, dan pengendalian internal terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

c. Bagi Pemerintah :

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh pemerintah daerah kota Surabaya khususnya sebagai sumber informasi baru mengenai faktor-faktor internal yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.