

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Landasan Teori

##### 2.1.1 Teori Stewardship

Stewardship theory (Donaldson dan Davis, 1991), menjelaskan bahwa tidak ada situasi atau keadaan dimana manajemen termotivasi untuk tujuan-tujuan individu melainkan lebih terfokus pada tujuan utama yaitu kepentingan organisasi. Teori stewardship dapat diterapkan dalam penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan dan non profit lainnya. Pada tahap awal perkembangannya, akuntansi organisasi sektor publik berguna untuk memenuhi kebutuhan informasi antara *stewards* dengan *principals*. Evolusi akuntansi yang berkelanjutan sebagai alat penggerak akuntansi serta perubahan selanjutnya yang semakin kompleks, adanya spesialisasi akuntansi, dan perkembangannya dalam organisasi sektor publik membuat *principals* sangat sulit untuk melakukan sendiri fungsi-fungsi pengelolaan. Pemisahan fungsi kepemilikan dan pengelolaan sangat jelas. Peran akuntansi sangat dibutuhkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta pertanggungjawaban atas pengelolaan kekayaan negara.

Secara prinsip akuntansi merupakan alat pengendalian diri, sebagai sarana pelaporan aktivitas manajer atas pengelolaan sumber daya manusia dan keuangan, dengan adanya keterbatasan, pemilik sumber daya menyerahkan amanah pengelolaan sumber daya kepada pihak lain (*stewards/manajemen*) yang lebih siap (Jannah, no date). Kontrak hubungan antara *principals* dengan *stewards* didasari dengan

kepercayaan, kolektif sesuai dengan tujuan organisasi. Stewardship theory merupakan model yang dapat diterapkan dalam organisasi sektor publik.

Implikasi teori stewardship terhadap penelitian ini yaitu dapat menjelaskan eksistensi pemerintah daerah dalam hal ini Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) sebagai steward (pengurus) suatu lembaga yang dapat dipercaya dapat bertindak dengan baik bagi kepentingan publik pada umumnya (stakeholder), serta mampu membuat pertanggungjawaban keuangan yang diamanahkan kepadanya.

### **2.1.2 Akuntansi Pemerintahan**

Akuntansi pemerintah di Indonesia telah dikembangkan dan menemukan bentuknya pada tahun 2005 yang ditandai dengan disahkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Effendi, 2020). Akuntansi pemerintahan adalah mekanisme akuntansi yang memproses transaksi keuangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara baik tingkat pusat maupun tingkat daerah (Ningtyas and Widyawati, 2015). Pemeriksa negara menyusun laporan akuntansi atas aspek administrasi pengelolaan keuangan negara. Selain itu, bidang ini mencakup pengelolaan belanja anggaran negara, termasuk dengan hukum yang berlaku.

Berbagai karakteristik organisasi pemerintah yang disajikan akan mengarah pada perkembangan akuntansi pemerintahan. Secara umum, ketika melayani masyarakat pemerintah membutuhkan cukup besar investasi pada aset yang tidak menguntungkan seperti jalan, jembatan, dan bangunan umum yang lain. Tidak ada pengungkapan keuntungan karena maksud adanya pemerintah adalah untuk melayani rakyat.

Pada sektor pemerintahan, tidak ada hubungan langsung antara membayar pajak daerah dan jasa yang didapat dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, tidak ada laporan laba rugi yang menunjukkan bahwa laba telah dihasilkan. Pemerintah tidak memiliki aset sendiri seperti perusahaan, dan pemerintah tidak dimiliki oleh individu atau suatu kelompok.

Akuntansi pemerintahan memiliki tujuan pokok yaitu: Pertanggungjawaban, memberikan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dalam waktu yang tepat yang berguna bagi pihak yang bertanggung jawab terkait kegiatan unit-unit pemerintahan. Akuntansi pemerintah juga perlu untuk mempersiapkan informasi keuangan yang diperlukan untuk perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian anggaran, pengambilan kebijakan, pengambilan keputusan, dan evaluasi kinerja pemerintah. Pengawasan akuntansi pemerintah juga perlu memungkinkan pemeriksa fungsional untuk melakukan manajemen secara efektif dan efisien.

### **2.1.3 Standar Akuntansi Pemerintahan**

Menurut Mahmudi (2018) Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan untuk menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah, dengan demikian standar akuntansi pemerintahan merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Berikut adalah manfaat standar akuntansi pemerintahan :

1. Standar akuntansi digunakan oleh akuntan keuangan pemerintah sebagai pedoman dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

2. Standar akuntansi digunakan oleh auditor sebagai standar auditing untuk menentukan apakah laporan keuangan yang disajikan sesuai dengan standar akuntansi.
3. Standar akuntansi digunakan oleh pengguna laporan keuangan untuk memahami isi laporan keuangan dan menghindari salah tafsir atas informasi laporan keuangan.
4. Standar akuntansi diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelaporan keuangan, yaitu untuk meningkatkan konsistensi, komparabilitas, kepastian, relevansi, dan keandalan pelaporan keuangan.
5. Standar akuntansi menjadi acuan dalam membuat suatu sistem akuntansi, karena output dari suatu sistem akuntansi harus memenuhi standar akuntansi.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005. SAP dinyatakan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) dilengkapi dengan Pengantar Standar Akuntansi Pemerintahan (Fauziah, 2018). SAP harus digunakan sebagai acuan dalam menyusun laporan keuangan pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Ditetapkannya standar akuntansi dilingkungan pemerintahan sangatlah penting, sebagai kunci terciptanya laporan keuangan yang transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas laporan keuangan oleh sektor pemerintah itu sendiri. Standar akuntansi pemerintah adalah bagian dari aspek kunci yang dibutuhkan guna menambah kualitas pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan pemerintah. Fungsi Standar Akuntansi Pemerintahan, sebagai sebuah acuan keseragaman yang dipakai bersama secara nasional dalam akuntansi pemerintahan, akan semakin memudahkan pemahaman berbagai unit kerja pemerintahan dalam mengakuntansikan laporan keuangan serta menghindarkan interpretasi yang berbeda, yang dapat menimbulkan salah penafsiran akan akuntansi

pemerintahan itu sendiri (Sholohah, Sulistyawati and Santoso, 2019). Standar akuntansi perlu dikembangkan untuk meningkatkan praktik akuntansi keuangan pemerintah (Mahmudi, 2018). Standar akuntansi pemerintahan diaplikasikan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah dan jasanya. Oleh karena itu, penerapan SAP dipercaya akan mempengaruhi kualitas pelaporan keuangan baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Nordiawan et al, 2009:123).

#### **2.1.4 Efektivitas Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan**

Menurut Mardiasmo (2021) Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya, apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Suatu sistem dikatakan efektif bila output yang dihasilkan oleh individu (kelompok) sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Menurut pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan dianggap efektif ketika tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), terkait dengan transparansi dan akuntabilitas dalam akuntansi pemerintahan.

#### **2.1.5 Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut keputusan Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010, tentang kerangka konseptual akuntansi pemerintahan dijelaskan bahwa karakteristik kualitas laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Laporan keuangan adalah laporan terstruktur mengenai laporan posisi keuangan dan transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelapor. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan

keuangan dan kinerja instansi pemerintah menyebutkan bahwa laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara dan daerah selama satu periode. Dalam PP Nomor 71 tahun 2010, karakteristik kualitatif laporan keuangan merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki, yaitu:

a. Relevan

Laporan keuangan dikatakan relevan jika informasi yang terkandung dalam laporan keuangan mempengaruhi pengambilan keputusan pengguna dengan membantu pengguna mengevaluasi peristiwa masa lalu atau sekarang, memprediksi masa depan, dan meninjau atau merevisi hasil evaluasi masa lalu.

b. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengetahuan yang menyesatkan dan kesalahan material, dan semua fakta yang dimuat adalah benar dan dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan tetapi jika penyajian tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan.

c. Dapat dibandingkan

Informasi yang terkandung dalam laporan keuangan lebih bermanfaat apabila secara umum dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lainnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan dapat dilakukan secara eksternal bila entitas yang diperbandingkan menetapkan kebijakan akuntansi yang sama (PP No 71 Tahun 2010).

d. Dapat dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud. Untuk alasan ini, pengguna

diharapkan memiliki pemahaman yang wajar tentang aktivitas dan lingkungan operasi entitas pelapor.

## **2.2 Peneliti Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis**

Menurut Sugiyono (2017) hipotesis merupakan dugaan jawaban sementara dari rumusan masalah pada penelitian, maka dari itu rumusan masalah penelitian biasa dibuat dalam bentuk kalimat hipotesis.

### **2.2.1. Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah**

Saat menerapkan standar akuntansi pemerintahan, harus dibuat dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010. Standar akuntansi pemerintahan adalah prinsip akuntansi yang harus diikuti dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Oleh karena itu, standar akuntansi pemerintahan merupakan persyaratan yang memiliki kekuatan hukum dan pedoman pada saat melakukan penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Standar akuntansi pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang digunakan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Oleh karena itu, standar akuntansi pemerintahan menjadi prasyarat bagi upaya peningkatan kualitas laporan keuangan pemerintah. Ketika penerapan standar akuntansi pemerintahan semakin baik maka semakin berkualitas juga laporan keuangan pemerintah daerah sehingga untuk meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sesuai dengan yang diharapkan memerlukan peraturan yang telah ditetapkan terkait dengan pelaporan/pertanggungjawaban laporan keuangan pemerintah dalam hal ini adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (Ningtyas and Widyawati, 2015). Menurut

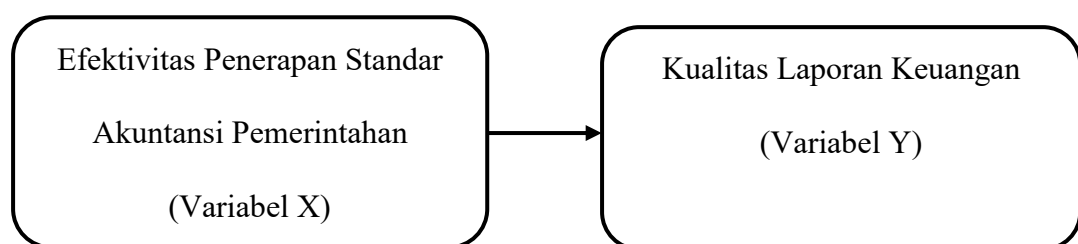
(Arfah, 2020) standar akuntansi pemerintahan yang berbasis akrual adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

Pada pelaksanaannya saat diterapkan standar akuntansi pemerintahan dalam laporan keuangan maka laporan keuangan yang dihasilkan akan lebih berkualitas seperti penelitian (Sako and Lantowa, 2018) yang dari hasil analisis diperoleh bahwa sebesar 80,4% perubahan kualitas penyajian laporan keuangan dipengaruhi oleh penerapan standar akuntansi pemerintahan. Hal ini juga sejalan dengan hasil penelitian (Adhi and Suhardjo, 2013) pengujian secara statistik memberikan bukti bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan dan dari hasil penelitiannya juga menjelaskan bahwa dengan adanya kejelasan standar akuntansi pemerintahan yang dipakai, maka akan dihasilkan laporan keuangan yang berkualitas. Berdasarkan uraian tersebut, maka hipotesis yang digunakan adalah:

**Ha : Efektivitas penerapan Standar Akuntansi Pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.**

### 2.3 Model Penelitian

Model penelitian dari penelitian ini adalah sebagai berikut.



*Sumber : Peneliti (2022)*

Bagan model penelitian yang menjelaskan pengaruh Efektivitas Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (Variabel X) terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Variabel Y) akan berdampak pada hasil dari penelitian ini.