

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Sinyal (Signaling Theory)

Teori sinyal (*signaling theory*) pertama kali diperkenalkan oleh Spence di dalam penelitiannya yang berjudul *Job Market Signaling*. Spence (1973) mengemukakan bahwa isyarat atau signal memberikan suatu sinyal, pihak pengirim (pemilik informasi) berusaha memberikan potongan informasi relevan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak penerima. Pihak penerima kemudian akan menyesuaikan perilakunya sesuai dengan pemahamannya terhadap sinyal tersebut.

Signaling theory mengemukakan tentang bagaimana seharusnya sebuah perusahaan memberikan sinyal kepada pengguna laporan keuangan. Sinyal ini berupa informasi mengenai apa yang sudah dilakukan oleh manajemen untuk merealisasikan keinginan pemilik. Sinyal dapat berupa promosi atau informasi lain yang menyatakan bahwa perusahaan tersebut lebih baik dari pada perusahaan lain. Sedangkan menurut Brigham dan Hosuton (2014:184) *signaling theory* merupakan suatu perilaku manajemen pada prospek perusahaan untuk masa mendatang.

Dalam kerangka teori sinyal disebutkan bahwa dorongan perusahaan untuk memberikan informasi adalah karena terdapat asimetri informasi antara manajer perusahaan dan pihak luar, hal ini

disebabkan karena manajer perusahaan mengetahui lebih banyak informasi mengenai perusahaan dan prospek yang akan datang dari pada pihak luar (Wolk et al, 2013). Perusahaan dapat meningkatkan nilai perusahaan dengan mengurangi asimetri informasi tersebut. Salah satu cara untuk mengurangi asimetri informasi adalah dengan memberikan sinyal kepada pihak luar, berupa informasi keuangan yang positif dan dapat dipercaya yang akan mengurangi ketidakpastian mengenai prospek perusahaan yang akan datang sehingga dapat meningkatkan kredibilitas dan kesuksesan perusahaan (Wolk et al, 2013).

Menurut Artana (2016), *signaling theory* digunakan untuk menjelaskan bahwa pemerintah selaku pihak yang diberi amanah dan rakyat selaku pihak pemberi amanah dan adanya pihak ketiga selaku auditor laporan keuangan yang mengaudit laporan keuangan agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas sehingga dapat memberikan informasi yang andal dan relevan sehingga mampu dipercaya oleh masyarakat selaku pemberi amanah.

Teori Sinyal (*Signaling Theory*) dapat membantu pihak perusahaan (*agent*), pemilik (*principal*), dan pihak luar perusahaan mengurangi asimetri informasi dengan menghasilkan kualitas atau integritas informasi laporan keuangan. Untuk memastikan pihak-pihak yang berkepentingan meyakini keandalan informasi keuangan yang

disampaikan pihak perusahaan (*agent*), perlu mendapatkan opini dari pihak lain yang bebas memberikan pendapat tentang laporan keuangan.

Untuk mengurangi asimetri informasi antara politisi dan rakyat, laporan keuangan pemerintah daerah perlu diaudit oleh pihak yang independen. Menurut Undang-undang Nomor 15 tahun 2014 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. BPKRI dapat memuat opini, temuan, kesimpulan dan rekomendasi tergantung pada lingkup pemeriksaannya. Aspek yang menjadi perhatian dalam pemeriksaan antara lain kesesuaian intern dan kepatuhan terhadap peraturan perundangan, yang selanjutnya hasil pemeriksaan ini setelah disampaikan kepada lembaga perwakilan (Setyaningrum, 2012).

Berdasarkan penjelasan diatas, baik buruknya opini yang diberikan oleh auditor sangat dipengaruhi oleh implementasi sistem pengendalian intern pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan. Upaya pemerintah daerah untuk memperoleh opini yang baik melalui upaya menekan seminimal mungkin tingkat kelemahan sistem pengendalian intern sebagai bentuk manifestasi *agency cost* antara pemerintah dengan *stake holders* (Abdullah, 2011).

Selain itu dengan semakin andal laporan keuangan maka semakin baik opini yang diperoleh dan implementasi sistem pengendalian intern dalam pengelolaan keuangan semakin baik merupakan bentuk sinyal

(*Teori Signaling*) pemerintah daerah kepada stake holders bahwa pemerintahan daerah telah melaksanakan kewajiban sebagai pengembalian amanat rakyat (Puspita dan Martani, 2010).

2. Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan gabungan dari Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh entitas pemerintah daerah selama satu periode pelaporan (Erlina dan Rasdianto, 2013:20). LKPD digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pemerintahan daerah (Earlina dan Rasdianto, 2013:20).

Menurut (Arifah, 2009) pelaporan keuangan pemerintah harus menyajikan secara wajar dan mengungkapkan secara penuh atas kegiatan pemerintah dan sumber daya ekonomis yang dipercayakan, serta menunjukkan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Menurut Mardiasmo (2004) secara umum, tujuan dan fungsi laporan keuangan sektor publik adalah :

1. Kepatuhan dan pengelolaan (*compliance and stewardship*)
2. Akuntabilitas dan pelaporan retrospektif (*accountability and restrospective reporting*)

3. Perencanaan dan informasi otorisasi (*planning and authorization information*)
4. Kelangsungan organisasi (*viability*)
5. Hubungan masyarakat (*public relation*)
6. Sumber fakta dan gambaran (*source of facts and figures*)

Laporan keuangan memainkan peran penting untuk memenuhi kewajiban pemerintah kepada publiknya dalam masyarakat yang demokratis.

Adapun karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah yang merupakan prasyarat normatif sebagaimana disebutkan dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005) antara lain :

1. Relevan, yaitu informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini dan memprediksi masa depan, serta mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Informasi yang relevan memiliki unsur-unsur berikut :
 - a. Manfaat umpan balik (*feedback value*). Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan alat mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.

- b. Manfaat prediksi (*predictive value*). Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.
- c. Tepat waktu (*timeliness*). Informasi yang disajikan secara tepat waktu dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.
- d. Lengkap, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dapat dicegah.
2. Andal, yaitu informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi.
 3. Dapat dibandingkan, yaitu informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.
 4. Dapat dipahami, yaitu informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam

bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Dari karakteristik kualitatif laporan keuangan pemerintah tersebut, ketepatanwaktuan dan keterandalan merupakan dua unsur nilai informasi yang penting terkait dengan pengambilan keputusan berbagai pihak. Ketepatanwaktuan merupakan tersedianya informasi bagi pembuat keputusan pada saat dibutuhkan sebelum informasi tersebut kehilangan kekuatan untuk mempengaruhi keputusan. Keterandalan merupakan kemampuan informasi untuk memberi keyakinan bahwa informasi tersebut benar atau valid (Zuliarti, 2010).

3. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah

Dalam PP nomor 71 tahun 2010 standar akuntansi pemerintah (SAP) adalah suatu standar yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah baik pusat maupun daerah.

Definisi standar akuntansi pemerintah menurut Bastian (2010:15) disebutkan bahwa standar akuntansi pemerintah (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Struktur standar akuntansi pemerintah (SAP) berbasis akrual lampiran 1 PP No.71 Tahun 2010 terdiri dari :

- a. PSAP Nomor 01 : Penyajian Laporan Keuangan
- b. PSAP Nomor 02 : Laporan Realisasi Anggaran
- c. PSAP Nomor 03 : Laporan Arus Kas
- d. PSAP Nomor 04 : Catatan atas Laporan Keuangan

- e. PSAP Nomor 05 : Akuntansi Persediaan
- f. PSAP Nomor 06 : Akuntansi Investasi
- g. PSAP Nomor 07 : Akuntansi Aset Tetap
- h. PSAP Nomor 08 : Akuntansi Kontruksi dalam Pengerjaan
- i. PSAP Nomor 09 : Akuntansi Kewajiban
- j. PSAP Nomor 10 : Koreksi kesalahan, Perubahan Estimasi
Akuntansi dan Operasi yang tidak Dilanjutkan
- k. PSAP Nomor 11 : Laporan Keuangan Konsolidasian
- l. PSAP Nomor 12 : Laporan Operasional

Standar Akuntansi Pemerintah mengatur penyajian laporan keuangan untuk tujuan umum dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode maupun antar entitas. Laporan Keuangan untuk tujuan umum adalah laporan keuangan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan. Untuk mencapai hal tersebut, Standar Akuntansi Pemerintah menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan dan persyaratan minimum isi laporan keuangan (Zeyn, 2011).

Standar akuntansi pemerintah (SAP) sangat penting dalam menentukan kualitas laporan karena merupakan acuan wajib dalam penyajian laporan keuangan pemerintah. pengguna laporan keuangan

termasuk legislatifakan menggunakan SAP untuk memahami informasi yang disajikan dalam laporan keuangan (Hariadi, dkk, 2010:115).

4. Pengetahuan Pengelolaan

Pengetahuan pengelolaan merupakan faktor dari kualitas laporan keuangan, untuk memperoleh laporan berkualitas pemerintah harus memiliki staf pengelola yang memiliki pengetahuan dalam pengelolaan laporan. Pengetahuan pengelolaan adalah ilmu dan kemampuan dalam menjelaskan interaksi antara orang dan sistem serta implementasi sistem dan merupakan faktor penting yang mempengaruhi kualitas dari sebuah informasi. Keandalan sistem harus juga di dukung oleh keandalan staf pengelola. Namun pengelola laporan yang telah dilakukan harus sesuai standar akuntansi pemerintah agar dapat menyusun laporan keuangan dengan andal (Romilia, 2011).

Menurut (Efendy, 2010) pengetahuan pengelolaan merupakan salah satu faktor yang meningkatkan kualitas laporan keuangan, pengetahuan pengelolaan memegang peranan penting agar suatu organisasi dapat berjalan secara maksimal. Maka dari itu pengetahuan pengelolaan sangatlah penting dalam menyusun dan meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah, jika staff pengelola tidak memiliki pengetahuan atau ilmu akuntansi maka kualitas laporan keuangan akan rendah, dan sebaliknya jika staff pengelola memiliki pengetahuan atau ilmu akuntansi maka kualitas laporan keuangan akan meningkat.

Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik, setiap SKPD harus memiliki sumber daya manusia (staf pengelola) yang kompeten dan memiliki pengetahuan yang dicerminkan dari latar belakang pendidikannya, dalam hal ini sumber daya manusia harus benar-benar mengerti tentang akuntansi melalui pendidikan maupun pelatihan.

5. Ketersediaan Sarana Prasarana

Menurut Moenir (1992-119) sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja.

Menurut Jannah (2015) sarana dan prasarana adalah suatu ukuran tentang tingkat pelayanan yang tersedia pada sarana yang memadai. Sangat sulit untuk menjalankan rencana-rencana kegiatan yang telah ditetapkan instansi agar dapat tercapai jika sarana prasarana tidak memadai, oleh sebab itu instansi pemerintah harus memperhatikan mengenai kebutuhan dan perlengkapan operasional karena hal tersebut merupakan alat penunjang keberhasilan suatu visi, misi dan sasaran dalam sebuah organisasi.

Adapun menurut (Sartika, 2015) Ketersediaan sarana dan prasarana adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan untuk tercapainya visi dan misi, karena apabila sarana dan prasarana tidak tersedia maka semua kegiatan yang dilakukan tidak akan mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan rencana. Ketersediaan

sarana dan prasarana yang tepat dapat mendukung terwujudnya penerapan standar akuntansi pemerintah secara efektif.

B. Hasil Penelitian Terdahulu

| No | Penulis & Tahun | Variabel yang digunakan | Hasil |
|----|--|--|--|
| 1. | Arif Ardi Kusumah (2012) | Y : Kualitas laporan keuangan X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintahan | Penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan |
| 2. | Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo (2013) | Y : Kualitas laporan keuangan X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintahan | Penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan |
| 3. | Kadek Desiana Wati, Nyoman Trisna Herawati dan Ni Kadek Sinarwati (2014) | Y : Kualitas laporan keuangan daerah X1 : Penerapan SAP | Penerapan standar akuntansi pemerintahan (SAP) berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan daerah |
| 4. | Dewi Sartika (2015) | Y : Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) X2 : Pengetahuan pengelolaan X3 : Ketersediaan sarana prasarana | <ol style="list-style-type: none"> 1. Penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. 2. Pengetahuan pengelolaan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. 3. Ketersediaan sarana prasarana tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. |

| | | | |
|----|---|--|---|
| 5. | M. Ali Fikri Biana Adha Inapty dan RR. Sri Pancawati Martiningsih (2016) | Y : Kualitas informasi laporan keuangan X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintah | Penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap informasi laporan keuangan |
| 6. | Defi Nopianti (2017) | Y : Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintah | Penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah. |
| 7. | Umar Sako dan Felmi D. Lantowa (2018) | Y : Kualitas penyajian laporan keuangan X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintahan | Penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif terhadap kualitas penyajian laporan keuangan. |
| 8. | Wisnu Satrio Wisaksono (2018) | Y : Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) | Penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah |
| 9. | Febby Syahrani (2018) | Y : Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah X1 : Penerapan standar akuntansi pemerintah (SAP) X2 : Pengetahuan pengelolaan X3 : Ketersediaan sarana prasarana | <ol style="list-style-type: none"> 1. Standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah 2. Pengetahuan pengelolaan berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah 3. Ketersediaan sarana prasarana berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah |

C. Kerangka Pemikiran

Kualitas laporan keuangan yang baik sangat penting bagi semua entitas termasuk pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang menyusun laporan dengan baik sesuai prinsip pelaporan akuntansi pemerintah akan membuat para pengguna laporan keuangan tersebut menilai kinerja para pegawai di pemerintahan bekerja secara maksimal. Kualitas laporan keuangan yang baik dapat memudahkan pembaca memahami informasi yang ada dalam laporan tersebut.

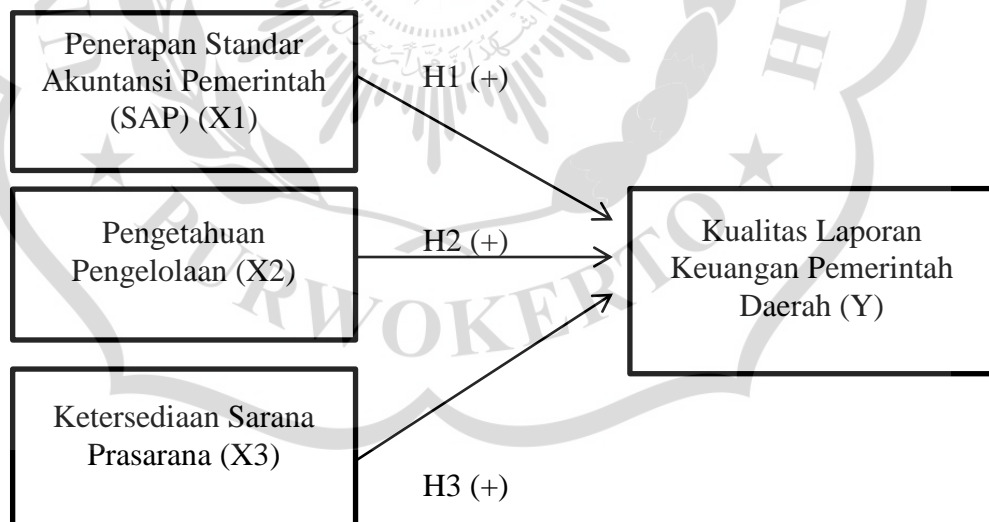
Apabila pegawai pengelolaan keuangan semakin paham terhadap penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) maka kualitas laporan keuanganpun akan semakin membaik. Asumsi *signaling theory* yang memposisikan pemerintah sebagai pihak yang diberi amanah yang menunjukkan adanya sinyal kepada masyarakat sebagai pihak yang memberikan amanah dengan cara menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas dan menghasilkan opini audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) agar kinerja pemerintah dianggap maksimal oleh masyarakat.

Dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik, pemerintah harus memiliki sumber daya manusia (staf pengelola) unit akuntansi yang berkompeten dan memiliki pengetahuan tentang pengguna anggaran dan pengguna barang agar dapat menghasilkan laporan keuangan yang andal dan relevan. Hal ini berbanding lurus dengan asumsi teori sinyal yang berusaha memberikan sinyal kepada pemberi amanah yang dalam hal ini adalah masyarakat dengan menyampaikan laporan keuangan yang

berkualitas, agar masyarakat menganggap kinerja pemerintah sebagai pihak yang diberi amanah memiliki kinerja yang baik.

Dengan adanya ketersediaan sarana dan prasarana yang memenuhi kebutuhan staf/pegawai akan meningkatkan kinerja serta menghasilkan laporan keuangan yang baik, yakni laporan keuangan yang berkualitas. Sejalan dengan *signaling teori* yang menyatakan bahwa pihak pemerintah yang diberikan amanah oleh masyarakat berusaha untuk memberikan sinyal yang baik dengan cara memberikan hasil opini audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) terhadap laporan keuangan agar kinerja pemerintah dianggap baik.

Gambar 1. Bagan Kerangka Pemikiran



D. Hipotesis

1. Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Standar Akuntansi Pemerintah mengatur penyajian laporan keuangan untuk tujuan umum dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode maupun antar entitas. Laporan Keuangan untuk tujuan umum adalah laporan keuangan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan. Untuk mencapai hal tersebut, Standar Akuntansi Pemerintah menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan dan persyaratan minimum isi laporan keuangan (Zeyn, 2001).

Menurut penelitian Sartika (2015) penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Sedangkan menurut penelitian Sako dan Lantowa (2018) penerapan standar akuntansi pemerintah berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti kembali hubungan antara penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

H1 : Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

2. Pengaruh Pengetahuan Pengelolaan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pengetahuan pengelolaan merupakan faktor dari kualitas laporan keuangan, untuk memperoleh laporan berkualitas pemerintah harus memiliki staf pengelola yang memiliki pengetahuan dalam pengelolaan laporan. Pengetahuan pengelolaan adalah ilmu dan kemampuan dalam menjelaskan interaksi antara orang dan sistem serta implementasi sistem dan merupakan faktor penting yang mempengaruhi kualitas dari sebuah informasi. Keandalan sistem harus juga di dukung oleh keandalan staf pengelola. Namun pengelola laporan yang telah dilakukan harus sesuai standar akuntansi pemerintah agar dapat menyusun laporan keuangan dengan andal (Romilia, 2011).

Menurut penelitian Sartika (2015) pengetahuan pengelolaan berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan menurut penelitian Syahrani (2018) pengetahuan pengelolaan berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti kembali hubungan antara pengetahuan pengelolaan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

H2 : Pengetahuan Pengelolaan berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

3. Pengaruh Ketersediaan Sarana Prasarana terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Jannah (2015) sarana dan prasarana adalah suatu ukuran tentang tingkat pelayanan yang tersedia pada sarana yang memadai. Sangat sulit untuk menjalankan rencana-rencana kegiatan yang telah ditetapkan instansi agar dapat tercapai jika sarana prasarana tidak memadai, oleh sebab itu instansi pemerintah harus memperhatikan mengenai kebutuhan dan perlengkapan operasional karena hal tersebut merupakan alat penunjang keberhasilan suatu visi, misi dan sasaran dalam sebuah organisasi.

Menurut penelitian Sartika (2015) ketersediaan sarana prasarana tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah sedangkan menurut Syahrani (2018) ketersediaan sarana prasarana berpengaruh positif signifikan terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti kembali hubungan antara ketersediaan sarana prasarana terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

H3 : Ketersediaan Sarana Prasarana berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah