

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menerangkan bahwa entitas pelaporan merupakan unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku wajib untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan. Entitas akuntansi merupakan unit pemerintahan dalam hal ini adalah pengguna anggaran/pengguna barang dan oleh karenanya wajib untuk menyelenggarakan akuntansi serta menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan. Laporan keuangan pemerintah adalah struktur yang menyajikan posisi keuangan dan kinerja keuangan dalam sebuah entitas (Zebua Justika, 2020).

Fenomena yang terjadi yang berkenaan dengan perkembangan pola pemerintahan salah satunya adalah timbulnya desakan dari masyarakat yang semakin menguat untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*) yang mendorong pemerintahan pusat maupun daerah untuk menjalankan *Public Accountability* secara optimal (Modo et al., 2016). Salah satu bentuk keberhasilan pemerintah dalam upaya mewujudkan akuntabilitas atas laporan keuangannya yaitu dengan menyampaikan surat pertanggungjawaban dalam bentuk laporan keuangan (Eveline, 2017). Laporan keuangan merupakan sebuah media pada suatu entitas tertentu dalam hal ini pemerintah daerah sebagai

bentuk pertanggungjawaban atas kinerja keuangannya serta akuntabilitasnya kepada publik. Pemerintah dituntut untuk mampu menyajikan laporan keuangannya dengan baik dimana laporan keuangan tersebut harus mengandung informasi keuangan yang berkualitas.

Laporan keuangan pemerintah daerah bertujuan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan fungsi laporan keuangan, melaporkan hasil operasi, melaporkan kondisi keuangan dan melaporkan sumber daya jangka Panjang (Zebua Justika, 2020). Berdasarkan tujuan tersebut, diharapkan laporan keuangan pemerintah daerah memiliki kualitas. Dalam Undang-Undang No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) menyatakan bahwa laporan keuangan yang berkualitas harus memenuhi pedoman 4 (empat) karakteristik utama yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Kualitas laporan keuangan adalah ukuran atau taraf seberapa mampu informasi laporan keuangan pemerintah daerah memenuhi karakteristik kualitatif informasi keuangan yang disyaratkan dalam pengungkapan secara penuh dan wajar. Laporan keuangan yang berkualitas mencerminkan bahwa kepala entitas pemerintah tersebut telah menjalankan wewenang dan ketugasannya dengan baik dalam upaya pelaksanaan tanggungjawab mengelola organisasi. Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah dapat tercermin dari hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Pada setiap awal tahun, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akan melakukan tindakan audit laporan keuangan pemerintah daerah khususnya dalam bentuk pengumpulan data-data maupun dokumen yang dibutuhkan. Pemerintah daerah

berkewajiban untuk mempersiapkan terkait data laporan keuangan terkait guna kelancaran proses audit. Hal tersebut menjadi sesuatu yang penting dikarenakan beberapa tahun terakhir ini, Kementerian Keuangan mulai menerapkan sistem *reward and punishment* kepada pemerintah daerah dengan menerapkan tiga macam kriteria dalam sistem tersebut yaitu bahwa pemerintah daerah telah melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat dengan baik, pemerintah daerah mampu menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara tepat waktu, dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Apabila pemerintah daerah mampu melaksanakan ketiga kriteria tersebut dengan baik, maka akan memperoleh *reward* dalam bentuk insentif tambahan. Tetapi sebaliknya apabila pemerintah daerah tidak mampu melaksanakan kriteria-kriteria tersebut dengan baik maka akan diberikan sanksi dari pihak Kementerian Keuangan, khususnya sanksi yang bersifat keuangan. Untuk itu, menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah untuk dapat menyusun laporan keuangannya dengan baik serta berkualitas karena penyusunan laporan keuangan tersebut menjadi salah satu kriteria dalam sistem *reward and punishment* yang diterapkan oleh Kementerian Keuangan kepada pemerintah daerah yang dalam hal ini pemerintah daerah berkewajiban untuk menyusun laporan keuangan yang dapat menggambarkan kondisi yang sebenar-benarnya.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 32 mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD harus disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi

Pemerintah (SAP). Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 yang sekarang menjadi Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam proses penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) merupakan salah satu syarat yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berfungsi sebagai landasan teknis implementasi akuntansi berbasis akrual. Basis akrual merupakan basis akuntansi yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang dan ekuitas dalam pelaporan finansial dengan berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam proses pelaporan serta pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang digunakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Salah satu yang menjadi tujuan utama dalam penyusunan laporan keuangan berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) adalah untuk menyajikan informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan dan sebagai media praktik akuntabilitas sumber daya yang dipercayakan kepada lembaga pemerintah. Dari sisi masyarakat yang ada di daerah, laporan keuangan pemerintah daerah yang disusun dengan baik ialah yang mampu menjelaskan sejauh mana pemerintah daerah itu mampu mengelola keuangan daerah dalam tugasnya melaksanakan pembangunan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan serta perekonomian masyarakat daerah sekitar. Dalam hal ini pengertian dari laporan keuangan pemerintah daerah merupakan sebuah gambaran yang terkait dengan kondisi dan kinerja keuangan

dalam entitas tersebut. Salah satu yang menjadi pengguna dalam laporan keuangan pemerintah daerah adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat memiliki kepentingan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah dikarenakan pemerintah pusat telah memberikan sumber daya keuangan kepada daerah yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila pemerintah pusat meminta bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terkait bagaimanakah penggunaan sumber daya keuangan daerah itu melalui penilaian kualitas laporan keuangan pemerintah daerah yang selanjutnya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akan melakukan audit atas laporan keuangan daerah guna untuk mengetahui apakah laporan keuangan daerah tersebut telah disajikan sesuai dengan kondisi yang sebenar-benarnya atau tidak. Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa untuk mendapatkan hasil laporan keuangan pemerintah daerah dengan opini WTP dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bukan sesuatu hal yang mudah.

Permasalahan yang sering ditemui yang akhirnya menjadi salah satu kelemahan paling utama dalam laporan keuangan pemerintah daerah dilihat dari Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Sementara (IHPS) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada beberapa tahun terakhir ini salah satunya adalah berupa lemahnya *Internal Control System* pada entitas pemerintahan tersebut. Hal ini otomatis menjadi problem besar bagi pemerintah daerah yang secara garis besar akan berdampak pada kualitas laporan keuangan mereka. Dalam upaya mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan salah satunya dapat diwujudkan dengan menerapkan *Internal Control System* secara tepat (Rahmawati et al., 2018). Berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008 tentang *Internal Control System* menyatakan

bahwa *Internal Control System* mencakup beberapa kebijakan yaitu, (1) terkait dengan catatan keuangan, (2) memberikan keyakinan yang kuat serta memadai bahwa laporan keuangan telah disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), serta sistem penerimaan dan pengeluaran telah sesuai dengan otorisasi yang memadai, (3) memberikan keyakinan yang kuat serta memadai atas terjaminnya aset yang akan berdampak secara material pada laporan keuangan pemerintah. *Internal Control System* yang tepat dan kuat berperan sangat penting bagi suatu organisasi. Apabila *Internal Control System* dalam suatu organisasi tersebut lemah atau tidak tepat pada struktur implementasinya maka akan mengakibatkan suatu hal yang merugikan bagi organisasi itu sendiri yaitu timbulnya kecurangan yang sangat mungkin dilakukan oleh pihak internal organisasi tersebut (Sa'adah et al., 2017). Penerapan *Internal Control System* yang efektif dalam suatu organisasi akan menghasilkan serta menjamin pelaksanaan pembukuan dilakukan secara objektif, benar, dan dapat dipercaya sehingga informasi yang dihasilkan dalam laporan keuangan memiliki kualitas yang baik. *Internal Control System* harus memiliki struktur yang baik dengan tujuan untuk memberikan arahan serta pengawasan terkait sumber daya dalam organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif serta berperan untuk mendeteksi dan mencegah kemungkinan timbulnya kecurangan yang mungkin dilakukan oleh pihak internal dalam suatu organisasi (Siwambudi et al., 2017).

Dalam upaya meningkatkan akuntabilitas publik, entitas pemerintah dirasa perlu untuk memberikan aksesibilitas terhadap laporan keuangannya agar orang yang berkepentingan langsung dapat dengan mudah memperoleh laporan keuangan.

Aksesibilitas merupakan salah satu cara untuk dapat memperoleh informasi terkait laporan keuangan dengan mudah. Apalah artinya jika menyajikan laporan keuangan akan tetapi tidak memberikan aksesibilitas bagi para pengguna laporan keuangan, maka upaya dalam menciptakan transparansi serta akuntabilitas *public* dalam pengelolaan keuangan daerah tentu tidak akan berjalan dengan baik dan maksimal. Mardiasmo (2009:50) mengungkapkan bahwa laporan keuangan merupakan salah satu hak *public* yang harus diberikan oleh entitas pemerintah, baik itu pusat maupun daerah. Adanya hak *Public* atas aksesibilitas laporan keuangan ialah sebagai bentuk konsekuensi atas struktur pertanggungjawaban kepada *public*. Pertanggungjawaban kepada *public* mengharuskan pihak organisasi *public* untuk memberikan informasi atas laporan keuangan mereka sebagai bentuk bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan (*accountability and stewardship*). Masyarakat yang telah memberikan kepercayaan mereka secara penuh kepada pemerintah untuk mengelola keuangan *Public* memiliki hak untuk dapat memperoleh informasi atas keuangan pemerintah untuk dapat mengevaluasi terhadap kinerja pemerintah (Mardiasmo, 2009:55). Oleh karenanya, pemerintah memiliki kewajiban untuk dapat melakukan pengambilan keputusan dalam bidang ekonomi, social, maupun politik dengan melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan. Prinsip transparansi dan akuntabilitas atas informasi laporan keuangan pemerintah dapat tercapai apabila pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan aksesibilitas atas laporan keuangannya dengan baik. Salah satu cara yang dapat dilakukan ialah dengan memberikan fasilitas kepada berbagai pihak yang berkepentingan untuk dapat memperoleh informasi laporan keuangan dengan mudah.

Telah banyak peneliti terdahulu yang melakukan penelitian terkait kualitas laporan keuangan dengan hasil yang masih belum konsisten. Misalnya pada penelitian yang dilakukan oleh Puja Rizqy R (2019) dengan hasil penelitiannya yang menunjukkan bahwa Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Disisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Fitri Handayani (2020) menunjukkan hasil bahwa Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) negatif tidak signifikan terhadap kualitas laporan keuangan.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Justika Zebua, dkk. (2020) dengan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *Internal Control System* memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Disisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Endang Wahyuni, dkk. (2019) menunjukkan hasil bahwa *Internal Control System* tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Siti Hadijah (2017) dengan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa aksesibilitas laporan keuangan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas laporan keuangan. Disisi lain, penelitian yang dilakukan oleh Sari (2015) dengan menunjukkan hasil bahwa aksesibilitas laporan keuangan tidak berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan.

Jika dilihat dari uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada variabel penelitian yang sama, menunjukkan masih adanya hasil penelitian yang tidak konsisten. Hasil yang tidak konsisten tersebut dapat disebut juga dengan *Research GAP*. Berikut peneliti sajikan tabel rangkuman hasil *Research GAP* yang berdasarkan pada penelitian-penelitian terdahulu.



**Tabel 1.1**  
**RESEARCH GAP**

No.	Variabel	Hasil Penelitian	Peneliti
1.	Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)	Berpengaruh	Eliana (2017)
		Negatif Tidak Signifikan	Fitri Handayani (2020)
2.	<i>Internal Control System</i>	Berpengaruh	Justika Zebua, dkk. (2020)
		Tidak Berpengaruh	Endang Wahyuni, dkk. (2019)
3.	Aksesibilitas Laporan Keuangan	Berpengaruh	Siti Hadijah (2017)
		Tidak Berpengaruh	Sari (2015)

*Sumber : Diolah sendiri oleh peneliti*

Berdasarkan uraian serta penjelasan di atas, maka menarik peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul skripsi “PENGARUH IMPLEMENTASI STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAH (SAP), *INTERNAL CONTROL SYSTEM*, DAN AKSESIBILITAS LAPORAN KEUANGAN TERHADAP KUALITAS LAPORAN KEUANGAN “(Studi Kasus Pada Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta)”.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka peneliti merangkum 4 rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya adalah:

- a. Apakah Implementasi Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta?;

- b. Apakah *Internal Control System* berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta?;
- c. Apakah *Aksesibilitas* laporan keuangan berpengaruh terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta?;

### **1.3 Batasan Penelitian**

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Untuk membatasi masalah agar tidak terlalu luas dan pembahasannya lebih mengarah pada :

- a. Peneliti melakukan penelitian pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2021, dengan prioritas karyawan/staf yang khusus mengurus sistem keuangannya pada setiap bidang.
- b. Permasalahan yang diteliti berfokus pada 1 (satu) variabel terikat dan 3 (tiga) variabel bebas;
- c. Variabel terikat pada penelitian ini yaitu Kualitas Laporan Keuangan pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d. Variabel bebas pada penelitian ini yaitu Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Internal Control System, dan Aksesibilitas Laporan Keuangan

pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dalam penyusunan penelitian ini ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui pengaruh Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) terhadap Kualitas Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b. Untuk mengetahui pengaruh *Internal Control System* terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta;
- c. Untuk mengetahui pengaruh Aksesibilitas terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pada Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan oleh peneliti dalam penyusunan penelitian ini diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Untuk Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral Daerah Istimewa Yogyakarta, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dorongan untuk lebih menyadari pentingnya penyajian informasi laporan keuangan yang berkualitas dan menjadi sumbangan pemikiran dan acuan dalam menentukan kebijakan operasional yang

berhubungan dengan kualitas laporan keuangan dalam mewujudkan tata kelola keuangan yang baik.

- b. Untuk penulis, diharapkan dapat memberikan dorongan ke arah yang lebih baik dan mampu meningkatkan pemahaman terkait dengan kualitas laporan keuangan.
- c. Untuk masyarakat umum, mendorong agar lebih peduli dengan informasi laporan keuangan dari pemerintah, sehingga mampu berpartisipasi dalam mengawasi dan mendorong peningkatan kinerja keuangan pemerintah.
- d. Untuk penelitian lain, hasil penelitian ini dapat menjadi informasi terutama bagi yang mempunyai minat untuk mengkaji faktor penentu kualitas informasi laporan keuangan dalam menunjang penyelenggaraan sistem penyusunan pelaporan keuangan yang lebih baik, dengan menambahkan variabel-variabel lain yang belum diteliti.

## **1.6 Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan dimaksudkan untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan. Adapun sistematika penulisan tersebut disusun berdasarkan Buku Panduan Penyusunan Skripsi Universitas Mercubuana Yogyakarta Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Tahun 2021 yang mencakup beberapa bab sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

## **BAB II LANDASAN TEORI**

Berisi landasan teori dan penelitian terdahulu, menggambarkan kerangka pemikiran dan memaparkan hipotesis.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Berisi variabel penelitian dan definisi operasional variabel, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Berisi erisi deskripsi objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil statistik.

## **BAB V KESIMPULAN DAN IMPLIKASI**

Berisi kesimpulan, implikasi/saran, dan keterbatasan penelitian.

### **Daftar Pustaka**

### **Lampiran**

