

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi merupakan suatu aktivitas yang diarahkan untuk mencapai hasil tertentu yang memiliki manfaat baik bagi pihak internal maupun eksternal perusahaan/organisasi. Dalam perkembangannya akuntansi mengalami kemajuan baik pada sektor swasta maupun sektor publik. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan informasi dalam suatu perusahaan/organisasi baik yang berorientasi pada profit maupun non-profit.

Sektor publik memiliki peran yang sangat penting dalam kemajuan suatu bangsa. Kegagalan pada sektor publik dapat berdampak pada terganggunya sektor bisnis dan sosial yang dapat memicu kondisi krisis suatu bangsa. Oleh karena itu, pembangunan sektor publik harus dilakukan secara berkelanjutan dan tidak boleh diabaikan.

Akuntansi sektor publik merupakan salah satu bidang akuntansi yang termasuk baru di Indonesia, namun telah mengalami perkembangan yang sangat pesat sejak kemunculannya, dan berbagai organisasi publik lainnya memandang akuntansi sektor publik sebagai sesuatu yang vital dalam aktivitasnya.

2.1.1.1 Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi sektor publik menurut Renyowijoyo (2008) adalah sebagai berikut :

“Sistem akuntansi yang dipakai oleh lembaga-lembaga publik sebagai salah satu alat pertanggungjawaban kepada publik”

Kemudian Bastian (2006) menjelaskan tentang pengertian akuntansi sektor publik adalah sebagai berikut :

“Mekanisme teknik analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi Negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta”.

Dari definisi-definisi yang telah dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa akuntansi sektor publik merupakan sistem akuntansi yang diterapkan dan digunakan pada lembaga-lembaga publik sebagai alat pertanggungjawaban kepada publik.

2.1.1.2 Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Swasta

Untuk memahami perbedaan antara sektor publik dengan sektor swasta, penulis telah menyertakan tabel-tabel perbandingan antara perbedaan kedua sektor tersebut menurut para ahli. Menurut Mardiasmo (2009) perbedaan sektor publik dengan sektor akuntansi swasta adalah sebagai berikut :

Tabel 2.1

Perbedaan Sektor Publik dan Sektor Swasta

Aspek Perbedaan	Sektor Publik	Sektor Swasta
Tujuan Organisasi	<i>nonprofit motive</i>	<i>profit motive</i>
Sumber Pendanaan	Pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, BUMN/BUMD, penjualan aset negara, dsb.	<ul style="list-style-type: none"> • Pembiayaan internal : modal sendiri, laba ditahan, penjualan aktiva • Pembiayaan eksternal : utang bank, obligasi, penerbitan saham
Pertanggungjawaban	Pertanggungjawaban kepada masyarakat (publik) dan parlemen (DPR/DPRD)	Pertanggungjawaban kepada pemegang saham dan kreditor
Karakteristik Anggaran	Terbuka untuk publik	Tertutup untuk publik
Sistem Akuntansi	<i>cash to accrual basic</i>	<i>Accrual basic</i>

Sedangkan menurut Mahmudi (2010) perbedaan antara kedua sektor tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2

Perbedaan Sektor Publik dengan Sektor Swasta

Sektor perbedaan	Sektor publik	Sektor swasta
Tujuan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nonprofit</i> • pelayanan publik (<i>public service oriented</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mencari Laba (<i>profit oriented</i>) • Penyediaan barang dan jasa komersial
Sumber Pendanaan	Pajak, PNBPN, Retribusi, Utang, Bagian Laba Perusahaan Negara, Hibah,	Setoran Modal, Laba ditahan, Hasil Penjualan, Utang, Penerbitan Saham

	Pejualan Aset	
Kepemilikan	Dimiliki Negara atau Seluruh Rakyat	Dimiliki Pemegang saham/Investor
Struktur Organisasi	Struktur Birokrasi (pemerintahan)	Struktur Organisasi Bisnis
Karakteristik Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> • Terbuka Untuk Publik • Merupakan Dokumen Publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Tertutup untuk Publik • Merupakan Dokumen Rahasia
Sistem Akuntansi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cash Accounting</i> • <i>Accrual Accounting</i> • <i>Fund Accounting</i> • <i>Budgetary Accounting</i> • <i>Comitment accounting</i> 	<i>Accrual accounting</i>
Standar Akuntansi	Standar akuntansi Pemerintah	Standar Akuntansi Bisnis

Berdasarkan kedua pendapat ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa antara sektor publik dan sektor swasta memiliki perbedaan antara tujuan, sumber pendanaan, pertanggung jawaban, struktur organisasi, karakteristik anggaran dan sistem akuntansi. Secara garis besar organisasi sektor publik berorientasi pada aktivitas *nonprofit* sedangkan pada sektor swasta organisasi berorientasi pada aktivitas yang menghasilkan laba (*profit oriented*). Hal ini dikarenakan tujuan utama dari organisasi sektor publik sendiri adalah memberikan layanan pada publik atau masyarakat, berbanding terbalik dengan organisasi swasta yang tujuan utamanya adalah mencari laba.

2.1.2 Transparansi

2.1.2.1 Pengertian Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Ada beberapa pengertian tentang transparansi publik yaitu :

Menurut Andrianto (2007) menyatakan bahwa transparansi adalah sebagai berikut :

“Keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.”

Menurut Hafiz (2000) menyatakan bahwa transparansi adalah sebagai berikut :

“Keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintahan dalam sumber daya yang di percayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan .”

Dari definisi di atas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa transparansi merupakan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut.

2.1.2.2 Dimesi Transparansi

Prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi mengenai kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai. Menurut Krina (2003) prinsip ini menekankan kepada 2 aspek :

- a. Komunikasi publik oleh pemerintah.
- b. Hak masyarakat terhadap akses informasi.

Menurut Krina (2003) indikator-indikator dari transparansi adalah sebagai berikut :

1. Penyediaan informasi yang jelas tentang tanggung jawab.
2. Menyusun suatu mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap.
3. Kemudahan akses informasi.
4. Meningkatkan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintah.

2.1.3 Akuntabilitas

2.1.3.1 Pengertian Akuntabilitas

Pertanggungjawaban pada organisasi pemerintah sangatlah diperlukan, terutama pertanggungjawaban kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan organisasi pemerintah pada dasarnya adalah suatu lembaga yang berorientasi kepada publik/masyarakat.

Pengertian akuntabilitas menurut Simbolon (2006) adalah sebagai berikut :

“Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang dimiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.”

Menurut Sedarmayanti (2003) akuntabilitas adalah sebagai berikut :

“Akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.”

Sedangkan akuntabilitas publik sendiri menurut Mardiasmo (2001) adalah sebagai berikut :

“Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan meminta pertanggungjawaban tersebut.”

Dari pengertian-pengertian diatas, dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercaya kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

2.1.3.2 Bentuk Akuntabilitas

Para ahli di bidang ekonomi telah membagi akuntabilitas menjadi beberapa bagian, untuk memahaminya di bawah ini penulis telah menyertakan beberapa pendapat para ahli mengenai bagian-bagian dari akuntabilitas.

Menurut Mardiasmo (2009) secara umum akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu :

1. Akuntabilitas Vertikal (*Vertical Accountability*)
2. Akuntabilitas Horisontal (*Horizontal Accountability*).

Dari kedua macam akuntabilitas di atas dapat didefinisikan sebagai berikut. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas. Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut.

Menurut Rosjidi (2001) akuntabilitas dibagi menjadi dua macam, yaitu :

1. Akuntabilitas Internal
2. Akuntabilitas Eksternal

Penjelasan mengenai akuntabilitas internal dan eksternal di atas adalah sebagai berikut. Akuntabilitas internal berlaku bagi setiap tingkatan organisasi internal penyelenggaraan pemerintah Negara termasuk pemerintah dimana setiap pejabat atau pengurus publik baik individu maupun kelompok secara hierarki berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasannya langsung mengenai perkembangan kinerja kegiatan secara periodik maupun sewaktu-waktu bila dipandang perlu. Keharusan dari akuntabilitas internal pemerintah tersebut telah diamanatkan dari Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang

Akuntabilitas Instansi Pemerintah (AKIP). Sedangkan akuntabilitas eksternal melekat pada setiap lembaga Negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangan untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal lingkungannya.

2.1.3.3 Sifat Akuntabilitas

Laporan keuangan pemerintah harus menyediakan informasi yang dapat dipakai oleh pengguna laporan keuangan untuk menilai akuntabilitas pemerintahan dalam membuat keputusan ekonomi, sosial dan politik. Akuntabilitas diartikan sebagai hubungan antara pihak yang memegang kendali dan mengatur entitas dengan pihak yang memiliki kekuatan formal atas pihak pengendali tersebut. Dalam hal ini dibutuhkan juga pihak ketiga yang *accountable* untuk memberikan penjelasan atau alasan yang masuk akal terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan dan hasil usaha yang diperoleh sehubungan dengan pelaksanaan suatu tugas dan pencapaian suatu tujuan tertentu.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. Akuntabilitas dapat dipandang dari berbagai perspektif. Dari perspektif akuntansi, *American Accounting Association* menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap:

1. Sumber daya finansial
2. Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administrasi
3. Efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan
4. Hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat dan efektivitas.

Sedangkan dari perspektif fungsional, akuntabilitas dilihat sebagai suatu tingkatan dengan lima tahap yang berbeda yang diawali dari tahap yang lebih banyak membutuhkan ukuran-ukuran obyektif (*legal compliance*) ke tahap yang membutuhkan lebih banyak ukuran-ukuran subyektif . Tahap-tahap tersebut adalah:

1. *Probity and legality accountability* Hal ini menyangkut pertanggungjawaban penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang telah disetujui dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*compliance*).
2. *Process accountability* Dalam hal ini digunakan proses, prosedur, atau ukuran-ukuran dalam melaksanakan kegiatan yang ditentukan (*planning, allocating and managing*).
3. *Performance accountability* Pada level ini dilihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien (*efficient and economy*).
4. *Program accountability* Di sini akan disoroti penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut (*outcomes and effectiveness*).

5. *Policy accountability* Dalam tahap ini dilakukan pemilihan berbagai kebijakan yang akan diterapkan atau tidak (*value*).

Akuntabilitas pemerintahan di negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat. Pemerintahan demokrasi menjalankan dan mengatur kehidupan rakyat dalam bernegara dengan mengeluarkan sejumlah aturan serta mengambil dan menggunakan sumber dana masyarakat. Pemerintah wajib memberikan pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat. Seiring dengan meningkatnya aktivitas pemerintah dalam pengaturan perdagangan dan industri, perlindungan hak asasi dan kepemilikan serta penyediaan jasa sosial, timbul kesadaran yang luas untuk menciptakan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang lebih komprehensif. Sistem tersebut antara lain meliputi sistem anggaran pendapatan dan belanja, organisasi pelayanan pemerintah, manajemen wilayah yang profesional serta pengembangan praktik akuntansi dan pelaporan keuangan.

Ternyata dalam pelaksanaannya, keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintahan tidak dapat dipenuhi hanya dengan informasi keuangan saja. Masyarakat ingin tahu lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, efisien dan efektif. Beberapa teknik yang dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh metode yang banyak dipakai dalam akuntansi, manajemen dan riset seperti *management by objectives*, anggaran kinerja, riset operasi, audit kepatuhan dan kinerja, akuntansi biaya, analisis keuangan dan survey yang dilakukan terhadap

masyarakat sendiri. Teknik-teknik tersebut tentunya juga dipakai oleh pemerintah sendiri untuk meningkatkan kinerjanya.

2.1.3.4 Ciri-Ciri Pemerintahan yang Akuntabel

Finner dalam Joko Widodo (2010) menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi. Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan *accountable* atau tidaknya sebuah birokrasi. Terdapat beberapa ciri pemerintahan yang *accountable* di antaranya sebagai berikut :

1. Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
2. Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik.
3. Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proposional.
4. Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan.
5. Adanya sasaran bagi publik untuk menilai kinerja (*performance*) pemerintah. Dengan pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program/kegiatan pemerintah.

2.1.3.5 Dimensi Akuntabilitas

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain (Elwood, 1993).

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*),
2. Akuntabilitas Proses (*process accountability*),
3. Akuntabilitas program (*program accountability*),
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*)

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

Akuntabilitas hukum dan kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan mentaati ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan dana publik harus dilakukan secara benar dan telah mendapatkan otorisasi. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam menjalankan organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi malpraktek dan maladministrasi.

2. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat responsif, dan murah biaya.

3. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga-lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program. Dengan kata lain akuntabilitas program berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu yang mendukung strategi dan pencapaian misi, visi, dan tujuan organisasi.

4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus mempertimbangkan

apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang akan terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.

2.1.3.6 Indikator Akuntabilitas

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari (Elwood, 1993) dimensi tersebut dapat di turunkan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

- a. Kepatuhan terhadap hukum.
- b. Penghindaran korupsi dan kolusi.

2. Akuntabilitas Proses

- a. Adanya Kepatuhan Terhadap Prosedur.
- b. Adanya pelayanan publik yang responsif.
- c. Adanya pelayanan publik yang cermat.
- d. Adanya pelayanan publik yang biaya murah.

3. Akuntabilitas program:

- a. Alternatif program yang memberikan hasil yang optimal.
- b. Mempertanggung jawabkan yang telah dibuat.

4. Akuntabilitas Kebijakan

Mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil.

2.1.4 Pengelolaan

Pengelolaan atau dalam bahasa Inggris *management* dapat diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Lewis (2004) menyatakan :

”Management is defined as the process of administering and coordinating resource effectively, efficiently, and in an effort to archive the goals the organization.”

Dari definisi tersebut diketahui bahwa pengelolaan adalah proses mengelola dan mengkoordinasi sumber daya secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan dari suatu organisasi.

2.1.5 Laporan Keuangan Daerah

Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas kepengurusan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh suatu entitas. Laporan keuangan yang diterbitkan harus disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku agar laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas yang jelas.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan

kewajiban daerah tersebut. Selanjutnya dalam Pasal 4 dikatakan pula bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan maanfaat untuk masyarakat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 pengertian laporan keuangan adalah sebagai berikut:

“Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.”

Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, yang terdiri dari:

- a. Pemerintah pusat;
- b. Pemerintah daerah
- c. Satuan organisasi di lingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Sedangkan Menurut Bastian (2006) pengertian laporan keuangan adalah:

“Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas Sektor Publik.”

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan adalah laporan tertulis yang memberikan informasi kuantitatif tentang posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.

2.1.5.1 Tujuan Laporan Keuangan Daerah

Secara umum, tujuan laporan keuangan sektor publik menurut (Mardiasmo, 2002) yaitu:

- a. Kepatuhan dan Pengelolaan (*compliance and stewardship*)
- b. Akuntabilitas dan Pelaporan Retrospektif (*accountability and retrospective reporting*)
- c. Perencanaan dan Informasi Otorisasi (*planning and authorization information*)
- d. Kelangsungan Organisasi (*viability*)
- e. Hubungan Masyarakat (*public relation*)
- f. Sumber Fakta dan Gambaran (*source of facts and figures*)

Adapun penjelasannya sebagai berikut:

- a. Kepatuhan dan Pengelolaan (*compliance and stewardship*)

Laporan keuangan digunakan untuk memberikan jaminan kepada pengguna laporan keuangan dan pihak otoritas penguasa bahwa pengelolaan sumber daya telah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan lain yang telah ditetapkan.

- b. Akuntabilitas dan Pelaporan Retrospektif (*accountability and retrospective reporting*)

Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Laporan keuangan digunakan untuk memonitor kinerja dan mengevaluasi manajemen, memberikan dasar untuk mengamati *trend* antar kurun waktu, pencapaian atas tujuan yang telah ditetapkan, dan membandingkannya dengan kinerja organisasi lain yang sejenis jika ada. Laporan keuangan juga memungkinkan pihak luar untuk memperoleh informasi biaya atas barang dan jasa yang diterima, serta memungkinkan bagi mereka untuk menilai efisiensi dan efektifitas penggunaan sumber daya organisasi.

c. Perencanaan dan Informasi Otorisasi (*planning and authorization information*)

Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan dasar perencanaan kebijakan dan aktivitas di masa yang akan datang. Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan informasi pendukung mengenai otorisasi penggunaan dana.

d. Kelangsungan Organisasi (*viability*)

Laporan keuangan berfungsi untuk membantu pembaca dalam menentukan apakah suatu organisasi atau unit kerja dapat meneruskan menyediakan barang dan jasa (pelayanan) di masa yang akan datang.

e. Hubungan Masyarakat (*public relation*)

Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan kesempatan kepada organisasi untuk mengemukakan pernyataan atas prestasi yang telah dicapai kepada pemakai yang dipengaruhi, karyawan, dan masyarakat.

Laporan keuangan berfungsi sebagai alat komunikasi dengan publik dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

f. Sumber Fakta dan Gambaran (*source of facts and figures*)

Laporan keuangan bertujuan untuk memberikan informasi kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui organisasi secara lebih dalam.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) menyatakan bahwa :

“Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.”

Secara spesifik, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, dengan:

- a. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- b. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- c. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- d. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya;

- e. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;
- f. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- g. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

2.1.5.2 Pengguna Laporan Keuangan Daerah

Identifikasi pengguna laporan keuangan sektor publik dapat dilakukan dengan melihat kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap organisasi sektor publik. Pihak-pihak tersebut memiliki kebutuhan akan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan organisasi sektor publik (Nordiawan, 2006).

Mardiasmo (2002) masyarakat memiliki hak dasar terhadap pemerintah, yaitu :

- a. Hak untuk mengetahui (*right to know*), yaitu:
 - Mengetahui kebijakan pemerintah
 - Mengetahui keputusan yang diambil pemerintah
 - Mengetahui alasan dilakukannya suatu kebijakan dan keputusan tertentu
- b. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik.
- c. Hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listening*).

Laporan keuangan pemerintah merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Hak publik atas informasi keuangan muncul sebagai konsekuensi konsep pertanggungjawaban publik. Pertanggungjawaban publik mensyaratkan organisasi publik untuk memberikan laporan keuangan sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan (*accountability & stewardship*).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), terdapat beberapa kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah, yaitu:

- a. Masyarakat;
- b. Para wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa;
- c. Pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman; dan
- d. Pemerintah.

2.1.5.3 Komponen Laporan Keuangan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terdiri dari :

- a. Laporan Realisasi Anggaran
- b. Neraca
- c. Laporan Arus Kas
- d. Catatan Atas Laporan Keuangan

Adapun penjelasannya seperti berikut :

a. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan, belanja transfer dan pembiayaan.

b. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari:

- a) Aset;
- b) Kewajiban;
- c) Ekuitas dana.

Masing-masing unsur didefinisikan sebagai berikut :

- a) Aset adalah sumber ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk menyediakan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

- b) Kewajiban adalah utang yang timbul dan peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
- c) Ekuitas Dana adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara asset dan kewajiban pemerintah.

c. Laporan Arus Kas

Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, pembiayaan, dan transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang mencakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing didefinisikan sebagai berikut:

- a) Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Negara/Daerah.
- b) Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Negara/daerah.

d. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas. Catatan atas laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk mengungkapkan di

dalam Standar Akuntansi Pemerintah serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Selain keempat komponen laporan keuangan di atas, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) mengatakan bahwa entitas pelaporan diperkenankan menyajikan Laporan Kinerja Keuangan dan Laporan Perubahan Ekuitas, yang masing-masing didefinisikan sebagai berikut :

a. Laporan Kinerja Keuangan

Laporan kinerja keuangan adalah laporan realisasi pendapatan dan belanja yang disusun berdasarkan basis akrual. Dalam laporan dimaksud, perlu disajikan informasi mengenai pendapatan operasional, belanja berdasarkan klasifikasi fungsional dan ekonomi, dan surplus atau defisit. Laporan Kinerja Keuangan sekurang-kurangnya menyajikan pos-pos sebagai berikut:

- a) Pendapatan dari kegiatan operasional;
- b) Beban berdasarkan klasifikasi fungsional dan klasifikasi ekonomi;
- c) Surplus atau defisit.

b. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan perubahan ekuitas adalah laporan yang menunjukkan kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Suatu entitas pelaporan yang menyajikan Laporan Perubahan Ekuitas maka menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos:

- a) sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran;

- b) setiap pos pendapatan dan belanja beserta totalnya seperti diisyaratkan dalam standar-standar lainnya, yang diakui secara langsung dalam ekuitas;
- c) efek kumulatif atas perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan yang mendasar diatur dalam suatu standar terpisah.

2.2. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pasal 32 ayat 1 dan 2 mensyaratkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (selanjutnya disingkat PP) setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksaan Keuangan. Kewajiban menyelenggarakan akuntansi (UU No. 1 Tahun 2004 pasal 5 ayat 1) mewajibkan Menteri Keuangan/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Negara/Daerah, dan Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran untuk transaksi pembiayaan yang perhitungannya serta transaksi pendapatan dan belanja yang berada dalam tanggungjawabnya masing-masing. Pelaksanaan kedua undang-undang tersebut diwujudkan dengan lahirnya PP No. 24 Tahun 2005 tanggal 13 Juni 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

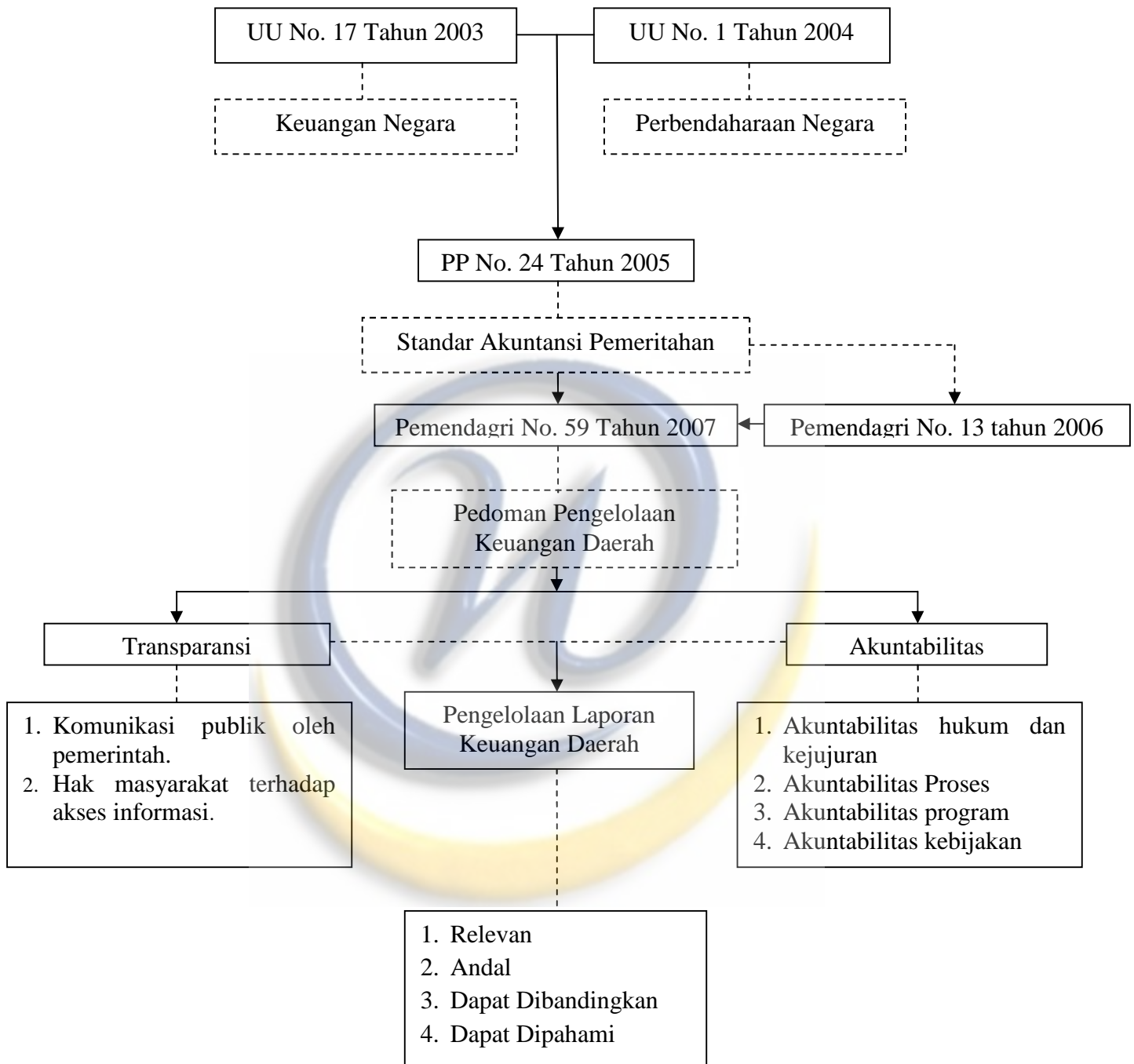
Disamping undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Pemandagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada dasarnya semua peraturan tersebut menginginkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan laporan keuangan.

Pemerintah harus dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan melakukan reformasi dalam penyajian laporan keuangan, yakni pemerintah harus mampu menyediakan semua informasi keuangan relevan secara jujur dan terbuka kepada publik, karena kegiatan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat (Mulyana, 2006).

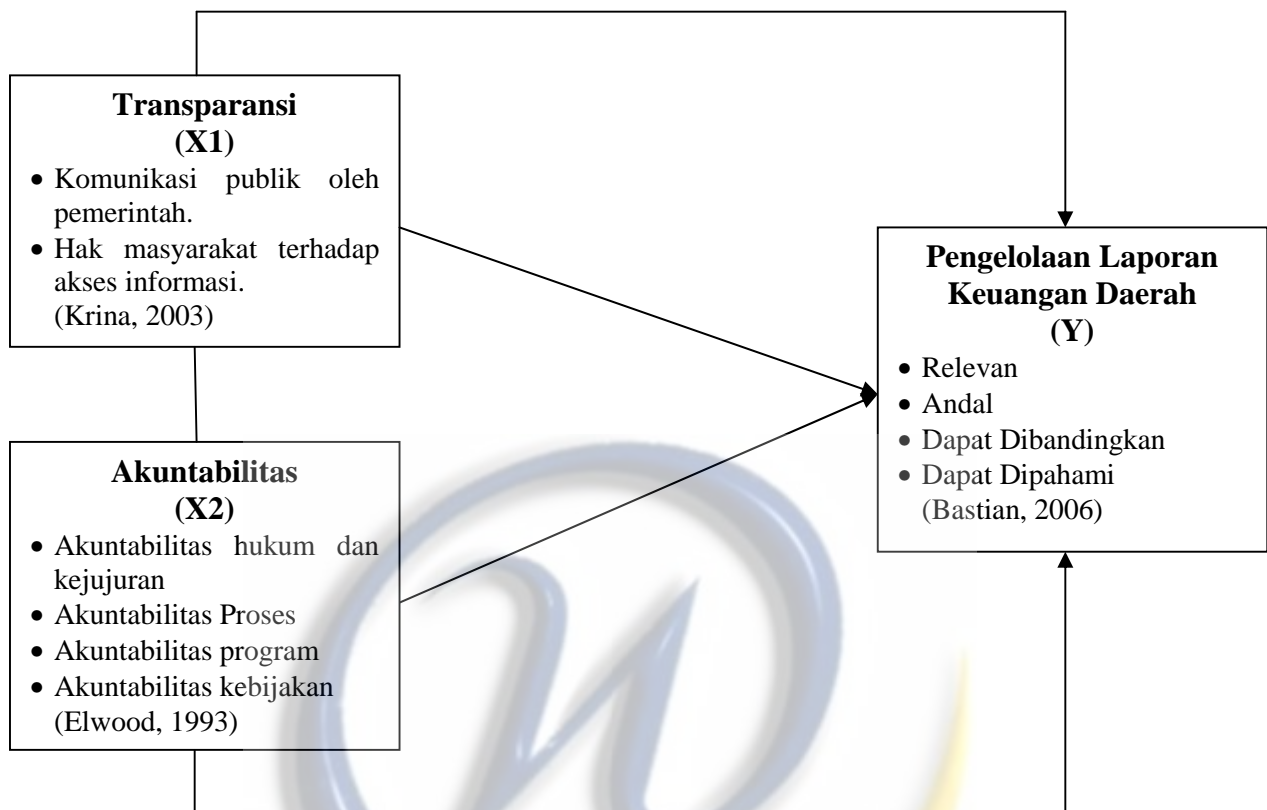
Sebagai organisasi yang mengelola dana masyarakat, organisasi sektor publik harus mampu memberikan pertanggung jawaban publik melalui laporan keuangannya. Penyajian informasi yang utuh dalam laporan keuangan akan menciptakan transparansi dan nantinya akan mewujudkan akuntabilitas (Nordiawan, 2010). Semakin baik penyajian laporan keuangan pemerintah daerah maka akan berimplikasi terhadap peningkatan terwujudnya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka akan disajikan kerangka pemikiran dan paradigma penelitian mengenai transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan laporan keuangan daerah sebagai bentuk alur pemikiran dari peneliti, yaitu sebagai berikut :



Gambar 2.1

Skema Kerangka Penelitian



Gambar 2.2

Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis Penelitian

2.3.1 Hubungan Transparansi Terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut. Pemerintah daerah harus memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan. Apakah artinya menyajikan laporan

keuangan dengan baik tapi tidak memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan, maka usaha untuk menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah tidak akan berjalan dengan baik. Pemerintah daerah harus mampu memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan, tidak hanya kepada lembaga legislatif dan badan pengawasan tetapi juga kepada masyarakat yang telah memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dana publik (Sande, 2013).

Rendahnya tingkat transparansi dalam bentuk kurangnya sosialisasi terhadap berbagai produk hukum akan membuat pelanggaran hukum meningkat karena masyarakat tidak mengetahui berbagai peraturan perundangan yang mengatur kehidupan mereka. Melalui transparansi akan tercipta kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat karena masyarakat mengetahui apa-apa yang dilakukan oleh pemerintah. Kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah merupakan modal yang penting untuk berjalannya pemerintahan.

Dengan adanya transparansi kepada publik atas laporan keuangan daerah maka pemerintah berkewajiban menyajikan informasi terkait laporan keuangan pemerintah daerah secara terbuka kepada publik, hal tersebut akan menciptakan interaksi antara publik dan pemerintah terkait laporan keuangan pemerintah daerah. Jadi dengan adanya kewajiban transparansi pemerintah daerah kepada publik maka akan mewujudkan pengelolaan laporan keuangan daerah yang baik.

H_{o1} : Transparansi tidak berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

H_{a1} : Transparansi berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah.

2.3.2 Hubungan Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercaya kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodik.

Akuntabilitas merupakan persyaratan mendasar untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan yang didelegasikan dan menjamin kewenangan tadi diarahkan pada pencapaian-pencapaian tujuan-tujuan nasional yang diterima secara luas dengan tingkat efisiensi, efektifitas, kejujuran (Widodo, 2011). Pelaku kebijakan publik dalam hal ini adalah instansi pemerintah harus dapat bertanggung jawab terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sepak terjangnya kepada publik dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya. Hal ini disebabkan karena rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi negara.

Dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan satu unsur yang terpenting untuk mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang bersih dan baik. dengan adanya akuntabilitas tentunya akan mendorong kinerja instansi pemerintah bekerja dengan optimal dalam pengelolaan laporan keuangan daerah, karena

instansi pemerintah harus mempertanggungjawabkan hasil kerjanya berupa laporan keuangan daerahnya kepada publik.

H_{02} : Akuntabilitas tidak berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

H_{a2} : Akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

H_{03} : Transparansi dan Akuntabilitas tidak berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah

H_{a3} : Transparansi dan Akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah