

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Transparansi

2.1.1.1 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. Ada beberapa pengertian tentang transparansi publik yaitu:

Standar Akuntansi Pemerintah (2010:22) menyatakan bahwa transparansi adalah sebagai berikut:

“Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.”

Menurut Mardiasmo (2005:30) definisi transparansi adalah sebagai berikut:

“Transparansi berarti keterbukaan openness pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi suatu kebebasan untuk mengakses aktivitas politik dan ekonomi pemerintah dan keputusan-keputusannya. Transparansi memungkinkan semua stakeholder dalam melihat struktur dan fungsi pemerintahan, tujuan dari kebijakan dan proyeksi fisiknya serta laporan pertanggungjawaban tahun lalu.”

Dari definisi-definisi diatas dapat dikatakan bahwa transparansi merupakan bentuk keterbukaan pemerintah kepada masyarakat dan pihak-pihak yang membutuhkan informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap masyarakat.

2.1.1.2 Dimensi 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:

1. Komunikasi publik oleh pemerintah
2. Hak masyarakat terhadap akses informasi

Indikator-indikator dari transparansi menurut Krina (2003) 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.

2.1.2 Akuntabilitas

2.1.2.1 Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas berasal dari istilah dalam bahasa Inggris yaitu *accountability*, yang berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban (Salim, 1991). Akuntabilitas yaitu berfungsinya seluruh komponen penggerak jalannya kegiatan perusahaan, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2003:3) definisi akuntabilitas adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas merupakan kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab atau menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk minta keterangan akan pertanggungjawaban.”

Pengertian akuntabilitas menurut Mardiasmo (2004:20) adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah agent untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah principal yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.”

Simbolon (2006) pengertian akuntabilitas adalah sebagai berikut:

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

Dari definisi tersebut dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban atas segala yang dilakukan oleh pimpinan atau lembaga yang memberi wewenang dan akuntabilitas merupakan prinsip yang menjamin bahwa

setiap kegiatan suatu organisasi atau perorangan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat.

2.1.2.2 Bentuk Akuntabilitas

Akuntabilitas telah dibagi menjadi beberapa bagian, untuk memahaminya penulis telah menyertakan beberapa pendapat para ahli mengenai bagian-bagian dari akuntabilitas.

Mardiasmo (2006:21) secara umum akuntabilitas publik terdiri dari dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas Vertikal (*Vertical Accountability*)

Akuntabilitas vertical vertical accountability adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja dinas kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.

2. Akuntabilitas Horizontal (*Horizontal Accountability*)

Akuntabilitas horizontal horizontal accountability adalah pertanggungjawaban pada masyarakat luas.

Rosjidi (2001:144) mengemukakan bahwa akuntabilitas dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas Internal
2. Akuntabilitas Eksternal

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).

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

2.1.2.3 Sifat Akuntabilitas

Laporan keuangan pemerintah harus menyediakan informasi yang dapat dipacu 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, (Ellwood, 1993:368) menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu:

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.

Akuntabilitas juga dapat 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. *Probability 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 professional serta pengembangan praktik akuntansi dan pelaporan keuangan.

2.1.2.4 Ciri-ciri Pemerintahan yang Akuntabel

Akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi Finner dalam Joko Widodo (2010:104). Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai obyektif yang akan menentukan *accountable* atau tidaknya suatu birokrasi. Sulistoni 2003 dalam Sopanah dan Wahyudi 2010, pemerintahan yang *accountable* memiliki ciri-ciri 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 proporsional.
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 public, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program/kegiatan pemerintah.

2.1.2.5 Dimensi Akuntabilitas

Hopwood dan Tomkins (1984), Ellwood (1993) mengemukakan bahwa dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran (*Accountability for Probility 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 perilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan dana public 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 malpraktik dan maladministrasi.

2. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas 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 alternative 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.

2.1.2.6 Indikator Akuntabilitas

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari Hopwood dan Tomkins 1984, Ellwood 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. Mempertanggungjawabkan yang telah dibuat
4. Akuntabilitas Kebijakan

Mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil

2.1.3 Laporan Keuangan

2.1.3.1 Pengertian Laporan Keuangan

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 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 (2006:15) pengertian laporan keuangan adalah sebagai berikut:

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

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

2.1.3.2 Tujuan Laporan Keuangan

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa tujuan laporan 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;

Menurut Mardiasmo (2002), secara umum tujuan laporan keuangan sektor publik yaitu:

- 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 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, dan berfungsi sebagai alat komunikasi dengan publik dan pihak-pihak lain yang berkepanjangan.

f. Sumber Fakta dan Gambaran (Source of Fact and Figures)

Bertujuan untuk memberikan informasi kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui organisasi secara lebih dalam.

2.1.3.3 Pengguna Laporan Keuangan Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 mengemukakan bahwa 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;
- d. Pemerintah.

Menurut 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.

Nordiawan, 2006 mengemukakan bahwa 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.

2.1.3.4 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan SAP, komponen-komponen yang terdapat dalam satu set laporan keuangan berbasis akrual terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran *budgetary reports* dan laporan finansial, yang jika diuraikan adalah sebagai berikut

- a. Laporan Realisasi Anggaran
- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih
- c. Laporan Operasional
- d. Laporan Perubahan Ekuitas
- e. Neraca
- f. Laporan Arus Kas
- g. Catatan atas Laporan Keuangan

Laporan pelaksanaan anggaran adalah Laporan Realisasi Anggaran dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih, sedangkan yang termasuk laporan finansial adalah Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca dan Laporan Arus Kas. Komponen-komponen laporan keuangan tersebut disajikan oleh setiap entitas pelaporan, kecuali Laporan Arus Kas yang hanya disajikan oleh entitas yang mempunyai fungsi pembendaharaan umum, dan Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih yang hanya disajikan oleh Bendahara Umum Negara dan entitas pelaporan yang menyusun laporan keuangan tersebut.

2.1.3.5 Kualitas Laporan Keuangan

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, laporan keuangan pemerintah merupakan media pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara serta para gubernur/bupati/walikota selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Laporan keuangan pemerintah disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan. 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. Pada dasarnya laporan keuangan pemerintah adalah asersi dari pihak manajemen pemerintah yang menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan mendefinisikan karakteristik kualitatif laporan keuangan sebagai ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Ada empat karakteristik komponen yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki :

a. **Relevan**

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil

evaluasi mereka dimasa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaanya. Informasi yang relevan yaitu:

- Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*)

Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka dimasa lalu.

- Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*)

Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.

- Tepat waktu

Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.

- Lengkap

Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin, mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dengan memperhatikan kendala yang ada. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

b. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat

diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika hakekat atau penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memenuhi karakteristik:

- Penyajian jujur

Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan

- Dapat diverifikasi (*verifiability*)

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila pengujian dilakukan lebih dari sekali oleh pihak yang berbeda, hasilnya tetap menunjukkan simpulan yang tidak berbeda jauh.

- Netralis

Informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

c. Dapat dibandingkan

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. Perbandingan dapat dilakukan bila suatu entitas menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila entitas yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang

sama. Apabila entitas pemerintah menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik dari pada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan tersebut diungkapkan pada periode terjadinya perubahan.

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. Pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan menurut Bastian (2003:48) adalah sebagai berikut:

- a. Kualitas tertinggi; dapat dipahami dan berguna.
- b. Kualitas primer; relevan nilai prediksi, nilai umpan balik, tepat waktu.
- c. Kualitas sekunder; konsisten, komparatif.
- d. Kendala; materialitas, konservatif, biaya manfaat.

Laporan keuangan digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan (Daniel dan Suhardjo, 2013). Laporan keuangan yang berkualitas menunjukkan bahwa kepala daerah bertanggung jawab sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan kepadanya dalam pelaksanaan tanggung jawab dalam mengelola

organisasi. Kualitas merupakan suatu penilaian terhadap output pusat pertanggungjawaban atas suatu hal, baik itu dilihat dari segi yang berwujud seperti barang maupun segi yang tidak berwujud.

Definisi menurut Masmudi (2003:77) laporan keuangan adalah sebagai berikut:

“Laporan keuangan sektor publik pada hakekatnya merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas pengelolaan dana publik baik dari pajak, retribusi atau transaksi lainnya.”

Definisi kualitas menurut Mulyana (2010:96) adalah sebagai berikut:

“Kualitas diartikan sebagai kesesuaian dengan standar, diukur berbasis kadar ketidaksesuaian, serta dicapai melalui pemeriksaan.”

Berdasarkan pengertian diatas, kualitas merupakan suatu penilaian terhadap output pusat pertanggungjawaban atas suatu hal, baik itu dilihat dari segi yang berwujud seperti barang maupun segi yang tidak berwujud, seperti suatu kegiatan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Pada penelitian sebelumnya yang pernah dilakukan oleh pihak lain yang dapat digunakan sebagai masukan serta pengkajian yang terkait dengan penelitian ini telah dilakukan oleh beberapa orang. Untuk memperjelas perbedaan dan persamaannya dengan penelitian sekarang, maka dapat disajikan dalam tabel berikut :

No	Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Variabel yang Diteliti	Hasil Penelitian
1	Sri Ayu Wulandari Aswadi (2014)	Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Pinrang)	X1=Akuntabilitas X2=Transparansi Y=Kualitas Laporan Keuangan	Hasil uji F yang telah dilakukan menunjukkan bahwa variabel akuntabilitas (X1) dan transparansi (X2) secara parsial dan simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas laporan keuangan (Y). Pengaruh positif dan signifikan menunjukkan bahwa akuntabilitas dan transparansi sangat berperan penting terhadap peningkatan pencapaian laporan keuangan yang berkualitas.
2	M Fiekri S Zulfikar (2014)	Pengaruh Transaparansi dan Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah (Studi	XI=Transparansi X2=Akuntabilitas Y=Pengelolaan Laporan Keuangan Daerah	Transparansi dan Akuntabilitas berpengaruh terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah dan Aset Daerah Kota Bandung. Pengaruh positif dan

		Kasus pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung)		signifikan menunjukkan bahwa akuntabilitas dan transparansi sangat berperan penting terhadap pengelolaan laporan keuangan sehingga laporan keuangan yang dihasilkan akan berkualitas.
3	Azri Akmal Hermana (2015)	Pengaruh Transparansi, Akuntabilitas Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah (Studi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Bandung)	X1=Transparansi X2=Akuntabilitas Y1=Kualitas Laporan Keuangan Daerah	Berdasarkan hasil penelitian, transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan yang ditunjukkan oleh SKPD pemerintahan Kota Bandung sudah termasuk ke dalam kategori baik. Sedangkan kualitas laporan keuangan menunjukkan bahwa kualitas laporan keuangan pemerintah Kota Bandung termasuk ke dalam kategori sangat baik.
4	Asti Aghisna Putri (2017)	Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas	X1=Transparansi X2=Akuntabilitas	Berdasarkan hasil penelitian, Transparansi dan

		Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi kasus pada Kantor Regional III Badan Kepegawaian Negara Bandung)	Y=Kualitas Laporan Keuangan	Akuntabilitas berpengaruh secara signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Semakin baik Transparansi dan Akuntabilitas dalam suatu laporan keuangan maka akan semakin tinggi pula kualitas laporan keuangan tersebut.
--	--	--	-----------------------------	--

2.3 Kerangka Pemikiran

Akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dan mendapat perhatian yang lebih besar dari lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik.

2.3.1 Akuntabilitas Berpengaruh Terhadap Kualitas Laporan Keuangan

Akuntabilitas menurut Lembaga Administrasi Negara (2003:3) adalah kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab atau menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan, hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak untuk berkewenangan menerangkan akan pertanggungjawaban.

Akuntabilitas merupakan persyaratan mendasar untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan yang didelegasikan dan menjamin yang diarahkan pada pencapaian-pencapaian, tujuan-tujuan nasional yang diterima secara luas dengan tingkat efisiensi, efektifitas, kejujuran. Pelaku kebijakan public dalam hal ini adalah instansi pemerintah harus dapat bertanggung jawab terhadap apa yang menjai 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.

Terkait dengan laporan keuangan daerah, penerapan prinsip akuntabilitas berarti jaminan adanya tanggung jawab penggunaan keuangan negara yang dilakukan secara hirarki oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat, dan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. Pertanggungjawaban keuangan tersebut diperiksa berdasarkan kaidah-kaidah dan peraturan yang berlaku. Dengan demikian akan terhindar pertanggungjawaban yang asal-asalan, malah sebaliknya akan memacu pemerintah daerah untuk selalu menyajikan laporan keuangan yang berkualitas tinggi.

Pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kinerja dan tindakannya kepada masyarakat luas, hal ini disebabkan karena rakyat merupakan satu unsur yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan. Dalam penelitian Akmal (2015), Aghisna (2017) membuktikan bahwa akuntabilitas memberikan pengaruh positif dan signifikan bagi laporan keuangan.

2.3.2 Hubungan Transparansi dengan Kualitas Laporan Keuangan

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau.

Definisi transparansi menurut Mardiasmo (2005:30) berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi suatu kebebasan untuk mengakses aktivitas politik dan ekonomi pemerintah dan keputusan-keputusannya. Transparansi memungkinkan tujuan dari kebijakan dan proyeksi fiskalnya serta laporan pertanggungjawaban tahun lalu. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Artinya informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

Transparansi mengisyaratkan bahwa laporan tahunan tidak hanya dibuat tetapi juga terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat, karena aktivitas pemerintah adalah dalam rangka menjalankan amanat rakyat. Pemerintah daerah harus memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan. Penyajian

laporan keuangan yang baik menjadi tidak berarti apabila tidak memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan. Usaha yang dilakukan untuk menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah tidak akan berjalan dengan maksimal. 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.

Dengan adanya transparansi kepada publik atas laporan keuangan daerah pemerintah daerah kepada publik, hal tersebut akan menciptakan interaksi antara publik dan pemerintah terhadap masyarakat. Jadi dengan adanya kewajiban transparansi pemerintah daerah kepada publik maka akan mewujudkan pengelolaan laporan keuangan daerah yang lain.

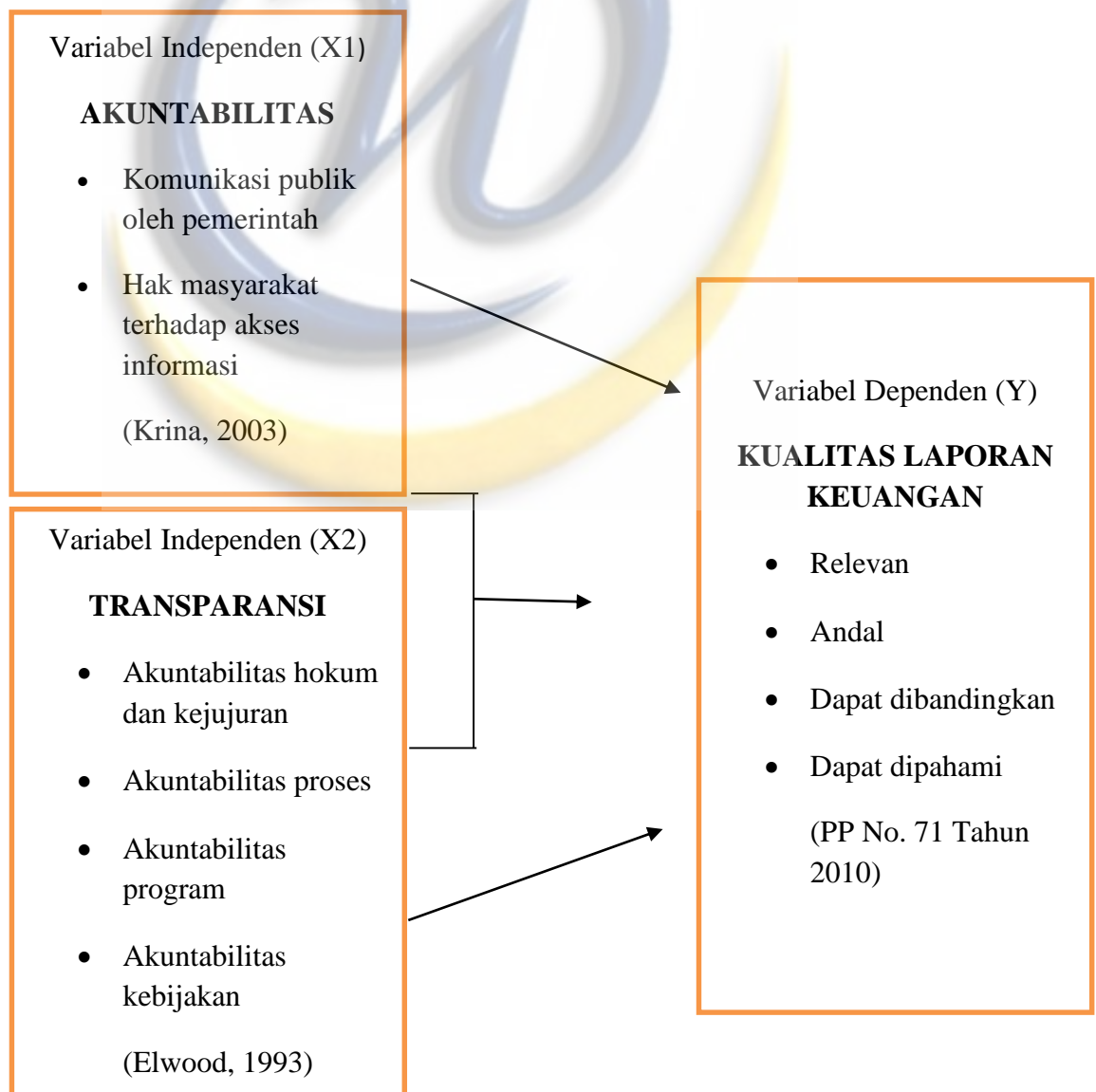
Transparansi dan Kualitas Laporan Keuangan memiliki hubungan yang sanga erat dimana pembuatan Laporan Keuangan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan akan transparansi yang dilakukan oleh pemerintah sebagai bentuk pertanggungjawaban masyarakat.

2.3.3 Hubungan Transparansi dan Akuntabilitas dengan Kualitas Laporan Keuangan

Baik buruknya kualitas laporan keuangan yang dihasilkan oleh instansi pemerintah memiliki keterkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam sebuah laporan keuangan, maka

laporan keuangan tersebut akan semakin relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami. Dengan kata lain, kualitas laporan keuangan akan semakin baik.

Pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan (*openness*) pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami. Dari penjelasan ini dapat disimpulkan bahwa transparansi dan akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas dari suatu laporan keuangan



2.4 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengemukakan hipotesis sebagai berikut :

H1 = Akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

H2 = Transparansi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

H3 = Akuntabilitas dan Transparansi berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

