

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep, Konstruk, Variabel Penelitian

2.1.1 Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan

Setiap organisasi termasuk pemerintah memerlukan suatu alat pengendalian untuk menjamin bahwa aktifitas organisasi telah dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam rangka pencapaian visi, misi, dan tujuan serta pertanggungjawaban kegiatan Instansi Pemerintah, pimpinan Instansi Pemerintah wajib menerapkan setiap unsur dari Sistem Pengendalian Intern. Untuk memastikan bahwa Sistem Pengendalian Intern tersebut sudah dirancang dan diimplementasikan dengan baik, dan secara memadai diperbaharui untuk memenuhi keadaan yang terus berubah perlu dilakukan pemantauan secara terus-menerus. Pimpinan Instansi Pemerintah melakukan pemantauan dengan cara melalui evaluasi terpisah atas Sistem Pengendalian Internnya masing-masing untuk mengetahui kinerja dan efektifitas Sistem Pengendalian Intern serta cara meningkatnya. Pemantauan juga berguna untuk mengidentifikasi dan mengatasi risiko utama seperti penggelapan, pemborosan, penyalahgunaan, dan salah kelola (*mismanagement*).

2.1.1.1 Pengertian Sistem Pengendalian Internal

Pengendalian internal merupakan salah satu fungsi manajemen. Penerapan Sistem Pengendalian Internal harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan

kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah menyatakan bahwa:

“Sistem Pengendalian Internal adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, yang kemudian disingkat SPIP adalah Sistem Pengendalian Internal yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.”

Sistem Pengendalian Internal merupakan kegiatan pengendalian atas akses pengelolaan sistem informasi yang bertujuan untuk memastikan akurasi dan kelengkapan informasi (Pregiwa, 2013). Kegiatan pengendalian atas pengelolaan informasi meliputi Pengendalian Umum dan Pengendalian Aplikasi, berikut penjelasannya:

a. Pengendalian umum

Pengendalian umum adalah pengendalian yang dilakukan secara keseluruhan. Pengendalian ini meliputi pengamanan sistem informasi, pengendalian atas akses, pengendalian atas pengembangan dan perubahan perangkat lunak aplikasi, pengendalian atas perangkat lunak sistem, pemisahan tugas, dan kontinuitas pelayanan.

b. Pengendalian aplikasi

Pengendalian aplikasi adalah pengendalian atas sistem informasi akuntansi. Pengendalian ini meliputi pengendalian otorisasi, pengendalian

kelengkapan, pengendalian akurasi, dan pengendalian terhadap keandalan pemrosesan dan file data.

2.1.1.2 Unsur-Unsur Sistem Pengendalian Internal

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) menyebutkan bahwa SPIP terdiri dari unsur-unsur berikut:

1. Lingkungan Pengendalian
2. Penilaian Resiko
3. Kegiatan Pengendalian
4. Informasi dan Komunikasi
5. Pemantauan Pengendalian Internal

Unsur-unsur Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Lingkungan Pengendalian

Pimpinan instansi pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan Sistem Pengendalian Internal dalam lingkungan kerjanya.

Lingkungan pengendalian terdiri dari:

- a. Penegakan integritas dan nilai etika;
- b. Komitmen terhadap kompetensi;
- c. Kepemimpinan yang kondusif;
- d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan;
- e. Pendelegasian wewenang dan tanggungjawab yang tepat;
- f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia;

- g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif;
- h. Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait.

2. Penilaian Resiko

Dalam rangka penilaian resiko, pimpinan instansi pemerintah dapat menetapkan tujuan instansi pemerintah dan tujuan pada tingkatan kegiatan, dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Penilaian resiko terdiri dari:

- a. Penetapan tujuan instansi secara keseluruhan
- b. Penetapan tujuan pada tingkatan kegiatan
- c. Identifikasi resiko
- d. Analisis risiko
- e. Mengelola risiko selama perubahan

3. Kegiatan Pengendalian

Pimpinan instansi pemerintah wajib menyelenggarakan kegiatan pengendalian sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dari sifat, tugas dan fungsi yang bersangkutan.

Penyelenggaraan kegiatan pengendalian terdiri dari:

- a. Reviu atas kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan;
- b. Pembinaan sumber daya manusia;
- c. Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi;
- d. Pengendalian fisik atas aset;
- e. Penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja;

- f. Pemisahan fungsi;
- g. Otorisasi atas transaksi dan kejadian yang penting;
- h. Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian;
- i. Pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya;
- j. Akuntabilitas terhadap sumber daya dan pencatatannya;
- k. Dokumentasi yang baik atas Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dalam kejadian penting.

4. Informasi dan Komunikasi

Pimpinan instansi pemerintah wajib mengidentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi dalam bentuk dan waktu yang tepat.

Komunikasi atas informasi wajib diselenggarakan secara efektif.

- a. Informasi
- b. Komunikasi
- c. Bentuk dan sarana komunikasi

5. Pemantauan Pengendalian Internal

Pimpinan instansi pemerintah wajib melakukan pemantauan Sistem Pengendalian Internal melalui:

- a. Pemantauan berkelanjutan
- b. Evaluasi terpisah
- c. Penyelesaian audit

2.1.1.3 Tujuan Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap empat hal, yaitu:

1. Tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara
2. Keandalan pelaporan keuangan
3. Pengamanan aset negara
4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Tujuan tersebut mengisyaratkan bahwa jika dilaksanakan dengan baik dan benar, SPIP akan memberi jaminan dimana seluruh penyelenggara negara, mulai dari pimpinan hingga pegawai di instansi pemerintah, akan melaksanakan tugasnya dengan jujur dan taat pada peraturan. Akibatnya, tidak akan terjadi penyelewengan yang dapat menimbulkan kerugian negara. Ini dapat dibuktikan, misalnya, melalui laporan keuangan pemerintah yang andal dan mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian.

Pengendalian dalam pemerintahan akan mendorong pemakai sumber daya secara efektif dan efisien untuk mengoptimalkan sasaran-sasaran organisasi. Tujuan yang penting dari pengendalian ini adalah memperoleh informasi keuangan dan non-keuangan yang akurat mengenai aktivitas operasi suatu organisasi untuk keperluan pengambilan keputusan.

2.1.1.4 Pihak Yang Bertanggungjawab Atas Pengendalian Internal

Menurut Mulyadi (2002:182) terdapat pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pengendalian internal organisasi, diantaranya adalah:

1. Manajemen
2. Dewan Komisaris dan Komite Audit
3. Auditor Intern
4. Personel lain entitas
5. Auditor Independen

Pihak-pihak yang bertanggungjawab atas pengendalian internal organisasi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manajemen

Manajemen bertanggung jawab untuk mengembangkan dan menyelenggarakan secara efektif pengendalian internal organisasinya. Direktur utama perusahaan bertanggungjawab untuk menciptakan atmosfer pengendalian di tingkat puncak, agar kesadaran terhadap pentingnya pengendalian menjadi tumbuh di seluruh organisasi.

2. Dewan Komisaris dan Komite Audit

Dewan komisaris bertanggungjawab untuk menentukan apakah manajemen bertanggungjawab dalam mengembangkan dan menyelenggarakan pengendalian intern .

3. Auditor Intern

Auditor intern bertanggungjawab untuk memeriksa dan mengevaluasi memadai atau tidaknya pengendalian intern entitas dan membuat rekomendasi peningkatannya.

4. Personel lain entitas

Peran dan tanggungjawab semua personel lain yang menyediakan informasi atau yang menggunakan informasi yang dihasilkan oleh

pengendalian intern harus ditetapkan dan dikomunikasikan dengan baik.

5. Auditor Independen

Sebagai bagian dari prosedur auditnya terhadap laporan keuangan, auditor dapat menemukan kelemahan pengendalian intern kliennya, sehingga ia dapat mengomunikasikan temuan auditnya tersebut kepada manajemen, komite audit, atau dewan komisaris. Berdasarkan temuan auditor tersebut manajemen dapat melakukan peningkatan pengendalian intern entitas.

2.1.2 Laporan Keuangan Daerah

2.1.2.1 Pengertian 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 didalamnya 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 bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan dan manfaat 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 dilingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Menurut Bastian (2006: 96) 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 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.

2.1.2.2 Tujuan Laporan Keuangan Daerah

Secara umum, tujuan laporan keuangan sektor publik menurut Mardiasmo (2002:161) 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*)

Tujuan laporan keuangan pemerintah daerah dapat diuraikan 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 membandingkan 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 aktifitas 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 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 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.

2.1.2.3 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, 2011).

Menurut Mardiasmo (2002:171) masyarakat memiliki hak dasar terhadap pemerintah, yaitu:

- a. Hak untuk mengetahui (*right to know*)
- b. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*)
- c. Hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listening*).

Hak dasar tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 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 and 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 member atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman; dan
- d. Pemerintah.

2.1.2.4 Komponen Laporan Keuangan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 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

Adapun penjelasan komponen laporan keuangan seperti berikut:

- a. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menyediakan informasi mengenai anggaran dan realisasi pendapatan- LRA, belanja, transfer, surplus/defisit-LRA, dan pembiayaan dari suatu entitas pelaporan. Informasi tersebut berguna bagi para pengguna laporan dalam mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber-sumber daya ekonomi, akuntabilitas dan ketaatan entitas pelaporan terhadap anggaran karena menyediakan informasi-informasi sebagai berikut:

1. Informasi mengenai sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi;
2. Informasi mengenai realisasi anggaran secara menyeluruh yang berguna dalam mengevaluasi kinerja pemerintah dalam hal efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran.

- b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih

Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih dimaksudkan untuk memberikan ringkasan atas pemanfaatan saldo anggaran dan

pembiayaan pemerintah, sehingga suatu entitas pelaporan harus menyajikan rincian lebih lanjut dari unsur-unsur yang terdapat dalam Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih dalam Catatan Atas Laporan Keuangan. Struktur Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih baik pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak memiliki perbedaan.

c. Laporan Operasional

Laporan Operasional (LO) menyediakan informasi mengenai seluruh kegiatan operasional keuangan entitas pelaporan yang tercerminkan dalam pendapatan-LO, beban, dan surplus/defisit operasional dari suatu entitas pelaporan yang penyajiannya disandingkan dengan periode sebelumnya. Laporan Operasional disusun untuk melengkapi pelaporan dari siklus akuntansi berbasis akrual (*full accrual accounting cycle*) sehingga penyusunan Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, dan Neraca mempunyai keterkaitan yang dapat dipertanggungjawabkan.

d. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan sekurang-kurangnya pos-pos ekuitas awal atau ekuitas tahun sebelumnya, surplus/defisit-LO pada periode bersangkutan dan koreksi-koreksi yang langsung menambah/mengurangi ekuitas yang antara lain berasal dari dampak kumulatif yang disebabkan oleh perubahan kebijakan akuntansi dan koreksi kesalahan mendasar, misalnya:

1. Koreksi kesalahan mendasar dari persediaan yang terjadi pada periode-periode sebelumnya;
2. Perubahan nilai aset tetap karena revaluasi aset tetap

e. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Dalam neraca, setiap entitas mengklasifikasikan asetnya dalam aset lancar dan nonlancar serta mengklasifikasikan kewajibannya menjadi kewajiban jangka pendek dan jangka panjang. Apabila suatu entitas memiliki aset/barang yang akan digunakan dalam periode akuntansi berikutnya (aset lancar) dan yang akan digunakan untuk keperluan jangka panjang (aset nonlancar).

f. Laporan Arus Kas

Pemerintah pusat dan daerah yang menyusun dan menyajikan laporan keuangan dengan basis akuntansi akrual wajib menyusun laporan arus kas untuk setiap periode penyajian laporan keuangan sebagai salah satu komponen laporan keuangan pokok. Tujuan pelaporan arus kas setara kas pemerintah adalah ditujukan untuk memenuhi kebutuhan kas jangka pendek atau untuk tujuan lainnya. Untuk memenuhi persyaratan setara kas, investasi jangka pendek harus segera dapat diubah menjadi kas dalam jumlah yang dapat diketahui tanpa ada risiko perubahan nilai yang signifikan. Oleh karena itu, suatu investasi disebut setara kas

apabila investasi dimaksud mempunyai masa jatuh tempo 3 (tiga) bulan atau kurang dari tanggal perolehannya.

g. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas. CALK juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk mengungkapkan didalam Standar Akuntansi Pemerintah serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menyajikan laporan keuangan secara wajar.

2.1.2.5 Kualitas Laporan Keuangan

Menurut Harahap (2008:145), dalam memenuhi keinginan pemakai laporan, akuntansi keuangan perlu berupaya untuk membentuk dirinya agar lebih bermanfaat dan berdaya guna. Oleh karena itu perlu kriteria persyaratan laporan akuntansi keuangan yang dianggap dapat memenuhi keinginan tersebut yaitu keinginan para pemakai laporan keuangan.

Karakteristik kualitatif laporan keuangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah sebagai berikut:

“Karakteristik kualitatif laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.”

Menurut PP No. 71 Tahun 2010 keempat karakteristik berikut ini merupakan prasyarat normatif yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki:

- a. Relevan
- b. Andal
- c. Dapat dibandingkan
- d. Dapat dipahami

Berikut penjelasan mengenai karakteristik kualitatif laporan keuangan:

- a. Relevan

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu. Dengan demikian, informasi laporan keuangan yang relevan dapat dihubungkan dengan maksud penggunaannya.

Informasi yang relevan:

1. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*)

Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.

2. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*)

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

3. Tepat waktu

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

4. Lengkap

Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin, yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

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 penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan.

Informasi yang andal memenuhi karakteristik:

1. Penyajian Jujur

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

2. 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.

3. Netralitas

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

d. Dapat dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan

lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan guna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.

2.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1

Penelitian Terdahulu

No	Nama & Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Ruri Windiastuti (2013)	Pengaruh Sumber Daya Manusia Bidang Akuntansi dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Sistem Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
2	Fariziah Choirunisah (2008)	Faktor – faktor yang mempengaruhi Kualitas Informasi Laporan Keuangan yang dihasilkan Sistem Akuntansi Instansi.	Hasil penelitiannya menyatakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi keuangan satuan kerja.
3	Wenda Pregiwa Khumaira (2013)	Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia dan Sistem Pengendalian Internal terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.	Hasilnya menunjukkan bahwa secara parsial Kompetensi Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah berpengaruh positif terhadap

			Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
--	--	--	---

2.3 Kerangka Pemikiran

Indonesia memasuki era pemerintahan daerah yang baru, perubahan yang cukup fundamental terjadi di dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan konsep otonomi daerah yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini tentunya membawa perubahan juga terhadap pengelola keuangan Negara sehubungan dengan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah mengatur sendiri mengenai pengelolaan keuangan daerahnya.

Pengelolaan anggaran daerah merupakan salah satu perhatian utama para pengambil keputusan di pemerintahan. Sejalan dengan hal tersebut, berbagai perundang-undangan dan produk hukum telah ditetapkan dan mengalami perbaikan atau penyempurnaan untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat, yaitu terbentuknya semangat desentralisasi, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas

dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, yang memiliki pengendalian internal yang baik dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pengendalian internal merupakan bagian dari masing-masing sistem yang dipergunakan sebagai prosedur dan pedoman pelaksanaan operasional perusahaan atau organisasi tertentu. Sedangkan Sistem Pengendalian Internal merupakan kumpulan dari pengendalian internal yang terintegrasi, berhubungan dan saling mendukung satu sama lain. Suatu sistem dapat mencapai tujuannya karena diantara unsur-unsur yang membentuknya saling terkait dan saling berhubungan satu sama lainnya, demikian halnya dengan pengendalian intern yang memadai haruslah terdiri dari komponen-komponen yang membentuk sistem tersebut. Menurut Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2008, Pengendalian Internal memiliki 5 unsur pengendalian, yaitu:

1. Kegiatan Pengendalian
2. Informasi dan Komunikasi
3. Pemantauan
4. Lingkungan Pengendalian
5. Penilaian Risiko

Tujuan penting reformasi akuntansi dan administrasi sektor publik adalah akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah pusat maupun daerah. Akuntabilitas dan transparansi tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan pemerintah yang dilakukan aparatur pemerintah berjalan dengan baik (Badjuri dan Trihapsari, 2004).

Sistem pengendalian internal diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sistem pengendalian internal juga menentukan kualitas laporan keuangan yang baik. Sistem Pengendalian

Internal terkait dengan laporan keuangan merupakan suatu proses yang didesain untuk memberikan keyakinan yang memadai atas keandalan laporan keuangan.

Sistem informasi memiliki peran penting dalam meningkatkan persaingan organisasi. Suatu sistem informasi akan bisa dijalankan apabila terdapat sumber daya manusia sebagai penggerak dari sistem informasi yang ada. Untuk dapat menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas melalui informasi tersebut, maka diperlukan kapasitas sumber daya manusia yang cukup agar mampu menjalankan sistem tersebut dengan baik. Amran (2009:229) menyatakan bahwa sumber daya manusia adalah salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu instansi. Dengan adanya sumber daya yang berkompeten tentu akan mempengaruhi terhadap kualitas laporan keuangan yang dihasilkan.

Selain sumber daya manusia, hal lain yang mempengaruhi kualitas laporan keuangan adalah pengendalian internal. Pengendalian Internal Pemerintah Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

Pengertian sistem pengendalian intern menurut PP No. 60 tahun 2008 yaitu:

“Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.”

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai terhadap empat hal, yaitu:

1. Tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara
2. Keandalan pelaporan keuangan
3. Pengamanan aset negara
4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan keuangan daerah yang baik, selain SKPD harus memiliki sumber daya manusia yang kompeten, SKPD harus memiliki sistem pengendalian internal yang baik pula. Lemahnya sistem pengendalian internal dapat mempengaruhi kualitas laporan keuangan daerah yang dihasilkan.

Agar informasi akuntansi yang dihasilkan dapat digunakan dengan baik oleh pemakai, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) terdapat kriteria dan unsur-unsur pembentuk kualitas informasi yang menjadikan informasi dalam laporan keuangan pemerintah berkualitas, yaitu:

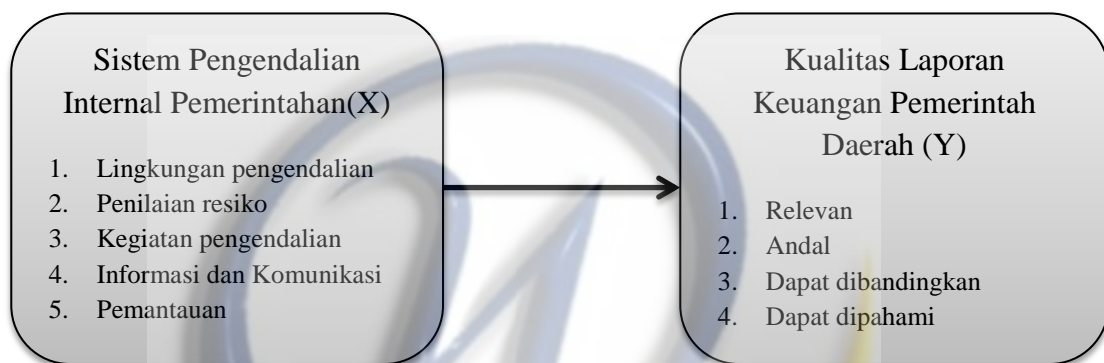
1. Relevan
2. Andal
3. Dapat dibandingkan
4. Dapat dipahami

Penelitian yang dilakukan oleh Choirunisah (2008), meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas informasi laporan keuangan yang dihasilkan sistem akuntansi instansi studi pada KPPN Malang. Hasil penelitiannya menyatakan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah berpengaruh signifikan terhadap kualitas informasi keuangan satuan kerja.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ada atau tidaknya pengaruh hubungan antara variabel terikat yaitu Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dengan variabel bebas yaitu Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan.

Kerangka pemikiran yang digunakan untuk merumuskan hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran



2.4 Hipotesis Penelitian

Menurut Sekaran (2007:135), hipotesis dapat didefinisikan sebagai hubungan yang diperkirakan secara logis diantara dua variabel yang diungkapkan dalam bentuk pertanyaan secara logis.

Adapun hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Ha : Adanya pengaruh positif yang signifikan dari Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bandung.