

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Perwirasari, 2016). AKIP sebagai salah satu unsur pokok perwujudan *good governance* yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan ekonomis, efisien dan efektif. Untuk mengimplementasikan akuntabilitas kinerja pemerintah yang baik memerlukan suatu sistem yang efektif dan saling terkoordinasi serta adanya aturan yang menjadi acuan bagi instansi pemerintah (Arjuna & Putri, 2019).

AKIP telah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi pemerintah. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklarifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi

pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.

Semua instansi pemerintah, bagian atau lembaga negara di pusat maupun daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing, karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan (Santoso & Pambelum, 2008). AKIP adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dan masyarakat beserta penggunaannya (Darwanis & Chairunnisa, 2013).

AKIP dapat menjadi instrumen pertanggungjawaban yang pada pokoknya terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian, dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban suatu instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, serta misi organisasi. Menurut instruksi Presiden No 7 tahun 1999, sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrument, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap seperti penetapan perencanaan strategi, pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja. Akuntabilitas

publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi (Mardiasmo, 2005), yaitu:

1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum

Akuntabilitas ini terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan dan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.

3. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas ini terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

2.1.2 Penerapan Akuntansi Sektor Publik

Istilah Sektor Publik memiliki pengertian yang bermacam-macam. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap

disiplin ilmu (ekonomi, politik, hukum dan sosial) memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda. Dari sudut pandang ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik.

Dalam beberapa hal, organisasi sektor publik memiliki kesamaan dengan sektor swasta. Keduanya menggunakan sumber daya yang sama dalam mencapai tujuannya dan memiliki kemiripan dalam proses pengendalian. Akan tetapi, untuk tugas tertentu keberadaan sektor publik tidak dapat digantikan oleh sektor swasta, misalnya fungsi birokrasi pemerintahan. Menurut Indra Bastian (2014) mendefinisikan “Akuntansi Sektor Publik adalah mekanisme teknik dan 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 pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta”. Sedangkan menurut Mardiasmo (2015) mendefinisikan “Akuntansi Sektor Publik merupakan alat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik”. Halim (2014) mendefinisikan bahwa “Akuntansi Sektor Publik adalah sebuah kegiatan jasa dalam rangka penyediaan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan ekonomi yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan”. Berdasarkan definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Akuntansi Sektor Publik merupakan mekanisme teknik, alat informasi akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan

dana masyarakat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik.

Menurut Mardiasmo (2015), Standar Akuntansi merupakan pedoman atau prinsip-prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi dalam penyusunan laporan keuangan untuk tujuan pelaporan kepada para pengguna laporan keuangan, sedangkan prosedur akuntansi merupakan praktik khusus yang digunakan untuk mengimplementasikan standar. Standar akuntansi sangat diperlukan untuk untuk menjamin konsistensi dalam pelaporan keuangan. Tidak adanya standar akuntansi yang memadai akan menimbulkan implikasi negatif berupa rendahnya reliabilitas dan objektivitas informasi yang disajikan, inkonsistensi dalam pelaporan keuangan serta menyulitkan dalam pengauditan. Tujuan penyusunan standar akuntansi keuangan sektor publik menurut Bastian (2014) adalah sebagai berikut:

1. Menyediakan pemerintah daerah suatu pedoman akuntansi yang diharapkan dapat diterapkan bagi pencatatan transaksi keuangan pemerintah daerah yang berlaku saat ini, terutama dengan pemberlakuan otonomi daerah yang baru.
2. Menyediakan pemerintah daerah suatu pedoman akuntansi yang dilengkapi dengan klasifikasi rekening dan prosedur pencatatan serta jurnal standar yang telah disesuaikan dengan siklus kegiatan pemerintah daerah yang mencakup penganggaran, perbendaharaan, dan pelaporan.

Menurut Bastian (2014) Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas sektor publik. Tujuan umum pelaporan keuangan adalah memberikan

informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai untuk membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dipakai suatu entitas dalam aktivitasnya guna mencapai tujuan. Organisasi sektor publik diwajibkan untuk membuat laporan keuangan dan laporan tersebut perlu diaudit untuk menjamin kebenarannya. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 adalah: “Laporan keuangan daerah disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan.” Mardiasmo (2015) menjelaskan bahwa anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan yaitu :

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial- ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat;
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of resources*), pilihan (*choice*), dan menjualkan (*trade offs*);
3. Anggaran diperlukan untuk menyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Pengembangan teori sektor publik untuk memperbaiki praktik yang saat ini dilakukan, hal ini terkait dalam upaya untuk meningkatkan kualitas laporan

keuangan yang mampu menyajikan informasi keuangan yang relevan dan dapat diandalkan. Penelitian Santoso & Pambelum (2008) telah merangkum dimensi dan indikator Penerapan Akuntansi Sektor Publik yang mencakup:

1. Entitas Pelaporan

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti pengelolaan, pengendalian, dan penguasaan entitas pelaporan terhadap aset, yurisdiksi, tugas dan misi tertentu.

2. Asumsi Dasar

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti kemandirian entitas, kesinambungan entitas, keterukuran dalam satuan uang.

3. Prinsip Akuntansi dan Pelaporan Keuangan

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti basis akuntansi, nilai historis, realisasi, substansi mengungguli bentuk formal, periodisitas, konsistensi, pengungkapan lengkap dan penyajian wajar.

4. Kendala Informasi yang Relevan dan Andal

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti materialitas, pertimbangan biaya dan manfaat, keseimbangan antar karakteristik kualitatif.

5. Unsur Laporan Keuangan

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan, laporan kinerja keuangan dan laporan perubahan ekuitas.

6. Pengakuan Unsur Laporan Keuangan

Dimensi ini terdiri dari beberapa indikator seperti kemungkinan besar manfaat ekonomi masa depan terjadi, keandalan pengukuran, pengakuan asset, pengakuan kewajiban, pengakuan pendapatan dan pengakuan belanja.

2.1.3 Kualitas Laporan Keuangan

Laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan (PSAP, 2010). Kualitas laporan keuangan merupakan ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuan (Tussakdiyah, 2017). Laporan keuangan yang berkualitas sebagaimana yang dinyatakan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (2011), adalah:

1. Relevan

Laporan keuangan dapat 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. Agar bermanfaat, informasi harus relevan untuk memenuhi kebutuhan pemakai dalam proses pengambilan keputusan. Informasi memiliki kualitas relevan kalau dapat mempengaruhi keputusan ekonomi pemakai dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu, masa kini atau masa depan,

menegaskan, atau mengoreksi, hasil evaluasi mereka di masa lalu

Informasi yang relevan adalah :

- a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*) Memungkinkan pengguna untuk menegaskan alat koreksi di masa lalu.
- b. Memiliki manfaat prediktif (*predictive value*) Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.

2. Keandalan

Keandalan Informasi harus andal (*reliable*), informasi memiliki kualitas handal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material dan dapat diandalkan pemakaiannya sebagai penyajian yang tulus atau jujur dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan. Agar bermanfaat, informasi juga harus andal. Informasi memiliki kualitas andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus atau jujur (*faithful representation*) dari yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan.

3. Dapat Dibandingkan

Pemakai harus dapat memperbandingkan laporan keuangan perusahaan antar periode untuk mengidentifikasi kecenderungan (*trend*) posisi dan kinerja keuangan. Pemakai juga harus dapat memperbandingkan laporan keuangan. Pemakai juga harus dapat memperbandingkan laporan keuangan antara entitas untuk mengevaluasi posisi keuangan, kinerja serta

perubahan posisi keuangan secara relatif. Oleh karena itu, pengukuran dan penyajian dampak keuangan dari transaksi dan peristiwa lain yang serupa harus dilakukan secara konsisten untuk entitas tersebut, antara periode entitas yang sama dan untuk entitas yang berbeda.

4. Dapat dipahami

Kualitas penting informasi yang ditampung dalam laporan keuangan adalah kemudahannya untuk segera dapat dipahami oleh pemakai. Untuk maksud ini, pemakai diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai tentang aktivitas ekonomi dan bisnis, akuntansi, serta kemauan untuk mempelajari informasi dengan ketekunan yang wajar.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Pengaruh Penerapan Akuntansi Sektor Publik terhadap Akuntabilitas Kinerja Sistem Pemerintah

Dalam teori entitas dinyatakan bahwa organisasi dianggap sebagai suatu kesatuan atau badan usaha ekonomik yang berdiri sendiri, bertindak atas nama sendiri, dan kedudukannya terpisah dari pemilik atau pihak lain yang menanamkan dana dalam organisasi dan kesatuan ekonomik tersebut menjadi pusat perhatian atau sudut pandang akuntansi (Suwardjono, 2005). Akuntansi sektor publik sering disebut Akuntansi Pemerintah, Akuntansi pemerintah itu sendiri adalah aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah kepada para pengguna berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran

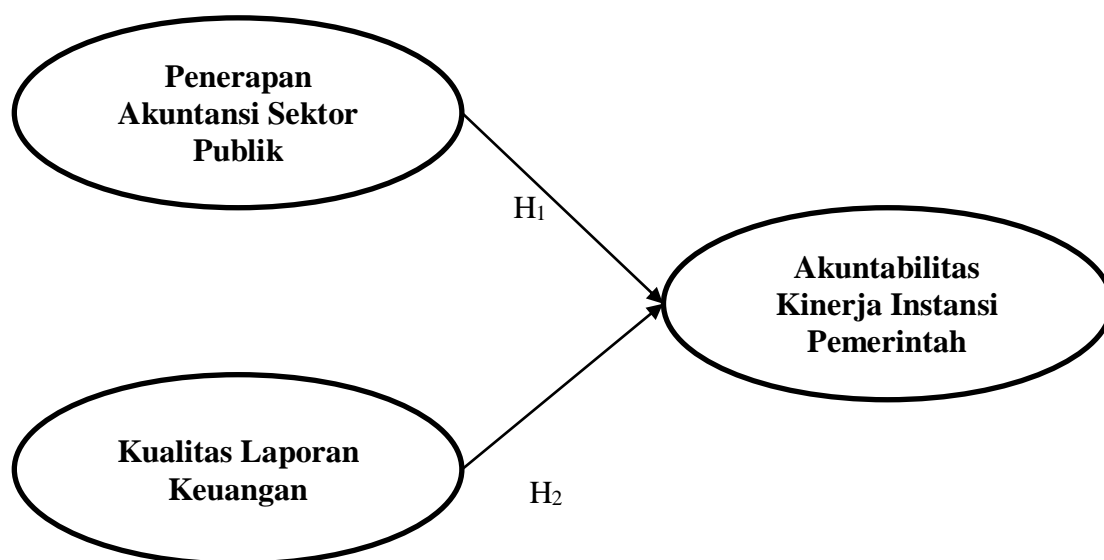
atas info keuangan yang berguna untuk mengambil keputusan (Bachtiar Arif, 2009). Dalam penerapan akuntansi sektor publik, pengawasan dan kualitas laporan keuangan pemerintah berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah mengemukakan bahwa penerapan akuntansi sektor publik terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sangat berpengaruh baik secara parsial maupun simultan. Penerapan akuntansi sektor publik memberikan sumbangan bagi peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam hal penyajian informasi pertanggungjawaban mengenai tujuan, fungsi dan obyek pengeluaran. Penelitian Santoso & Pambelum (2008), telah menunjukkan bahwa Penerapan Akuntansi Sektor Publik berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, hasil ini juga didukung oleh penelitian Pamungkas (2012). Kemudian Mandasari (2015) menyebutkan bahwa Penerapan Akuntansi Sektor Publik dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan didukung oleh penelitian Fariana (2018).

2.2.2 Pengaruh Kualitas Laporan Keuangan terhadap Akuntabilitas Kinerja Sistem Pemerintah

Laporan keuangan sektor publik merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas publik. Dalam teori agensi disebutkan bahwa pihak manajerial sering memiliki informasi yang lebih dari pihak investor, sehingga sering menimbulkan asimetri informasi (Jensen & Meckling, 1976). Akuntansi sektor publik berperan untuk menyampaikan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik. Untuk menciptakan akuntabilitas maka laporan keuangan yang disampaikan juga harus berkualitas. Akuntabilitas kinerja

instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran target yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik. Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa kualitas laporan keuangan dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Ridzal, 2020; Pamungkas, 2012).

Kerangka konseptual dibangun untuk memperlihatkan hubungan pengaruh setiap variabel dalam satu penelitian. Berdasarkan rumusan masalah, landasan teoritis dan review penelitian terdahulu, kerangka konseptual penelitian ini digambarkan pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1

Kerangka Konseptual

2.4 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka konseptual yang telah digambarkan di atas, maka hipotesis penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

- H1 : Penerapan akuntansi sektor publik berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah
- H2 : Kualitas laporan keuangan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah