BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN dan HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Aksesibilitas

2.1.1.1 Pengertian aksesibilitas

Ketidakmampuan laporan keuangan dalam melaksanakan akuntabilitas, tidak saja disebabkan karena laporan tahunan yang tidak memuat semua informasi relevan yang dibutuhkan para pengguna tetapi juga karena laporan tersebut tidak dapat secara langsung dan aksesibel pada para pengguna potensial (jones et all, 1985). Sebagai konsekuensinya, penyajian laporan keuangan yang tidak lengkap dan tidak aksesibel dapat menurunkan kualitas dari transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah.

Oleh karena itu, pemerintah daerah harus meningkatkan aksesibilitas laporan keuangannya, tidak sekedar menyampai-kannya ke DPRD saja, tetapi juga memfasilitasi masyarakat luas agar dapat mengetahui atau memperoleh laporan keuangan dengan mudah.

Akuntabilitas yang efektif tergantung kepada akses publik terhadap laporan pertanggungjawaban maupun laporan temuan yang dapat dibaca dan dipahami. Dalam demokrasi yang terbuka, akses ini diberikan oleh

media, seperti surat kabar, majalah, radio, stasiun televisi, dan website (internet); dan forum yang memberikan perhatian langsung atau peranan yang mendorong akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat (Shende dan Bennet, 2004).

Dalam UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pasal 103, dinyatakan bahwa informasi yang dimuat dalam sistem informasi keuangan daerah (SIKD) adalah data terbuka yang dapat diketahui, diakses dan diperoleh oleh masyarakat. Ini berarti bahwa pemerintah daerah harus membuka akses kepada *stakeholder* secara luas atas laporan keuangan yang dihasilkannya, misalnya dengan mempublikasikan laporan keuangan daerah melalui surat kabar, internet, atau cara lainnya.

2.1.1.2 Laporan keuangan daerah

Tujuan penyajian laporan keuangan sektor publik menurut ***Governmental Accounting Standard Board*** **(GASB, 1998)** adalah sebagai berikut:

(1) Untuk membantu memenuhi kewajiban pemerintah untuk menjadi akuntabel secara publik;

(2) Untuk membantu memenuhi kebutuhan para pengguna laporan yang mempunyai keterbatasan kewenangan, keterbatasan kemampuan atau sumber daya untuk memperoleh informasi dan

> oleh sebab itu mereka menyandarkan pada laporan sebagai sumber informasi penting. Untuk tujuan tersebut, pelaporan keuangan harus mempertimbangkan kebutuhan para pengguna dan keputusan yang mereka buat.

Sementara itu, bila dilihat dari jenis laporan keuangan yang disusun pemerintah daerah sampai saat ini telah mengalami dua perkembangan. Perkembangan pertama, di dalam PP No. 105 tahun 2000 (Pasal 38) sebagaimana ditindaklanjuti dengan Kepmendagri No. 29 tahun 2002 (Pasal 81) laporan keuangan yang harus disajikan secara lengkap pada akhir tahun oleh kepala daerah terdiri dari:

1. Laporan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
2. Nota Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Laporan Aliran Kas; dan
4. Neraca Daerah.

Dalam perkembangan berikutnya, dengan terbitnya UU No. 17 tahun 2003, pada Pasal 31 dinyatakan bahwa laporan keuangan yang harus disajikan oleh kepala daerah setidak-tidaknya meliputi:

1. Laporan Realisasi APBD;
2. Neraca;
3. Laporan Arus Kas; dan
4. Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

2.1.2 Audit Kinerja

2.1.2.1 Pemahaman Audit Kinerja Sektor Publik

1. Pengertian Audit

Terdapat beberapa pengertian Auditing yang diberikan oleh beberapa ahli di bidang akuntansi. Pengertian tersebut antara lain :

1.Auditing menurut **Alvin A. Arnes** dan **James K. Loebecke**:

"Auditing adalah pengumpulan dan evaluasi bukti tentang informasi untuk menentukan dan melaporkan derajat antara informasi itu dan kriteria yang telah ditetapkan. Auditing harus dilakukan oleh orang yang kompeten dan independen."

2.Auditing menurut **Sukrisno Agoes** : "Auditing adalah suatu pemeriksaan yang dilakukan secara kritis dan sistematis oleh pihak yang independen terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti pendukungnya dengan tujuan untuk dapat memberikan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan."

Namun pada dasarnya yang dimaksud dengan audit/pemeriksaan adalah tindakan membandingkan keadaan yang sebenarnya merupakan bagian dari tindakan yang diperlukan manusia dalam kehidupannya, dan oleh karena itu bukanlah sesuatu yang asing bagi masyarakat.

Jenis Audit umumnya dibagi menjadi 3 menurut Mulyadi (1998:28) yaitu:

1. Audit Laporan Keuangan (Financial Statement Audit). Audit yang dilakukan oleh auditor independen terhadap laporan keuangan yang disajikan oleh kliennya untuk menyatakan pendapatnya mengenai kewajaran laporan keuangan tersebut yang harus sesuai dengan prinsip akuntansi berterima umum. Laporan Audit ini dibagikan kepada para pemakai Informasi Keuangan.

2.Audit Kepatuhan (Compliance Audit). Audit yang tujuannya untuk menentukan apakah yang diaudit sesuai dengan kondisi atau peraturan tertentu. Hasil audit kepatuhan umumnya dilaporkan kepada pihak yang berwenang membuat kriteria.

2. Pengertian Kinerja

Pengertian kinerja yaitu suatu hasil kerja yang dihasilkan oleh seorang karyawan diartikan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. **Menurut Anwar Prabu Mangkunegara** dalam bukunya **Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan (2000:67)**, mengemukakan pengertian kinerja sebagai berikut :

“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikannnya.”

3. Audit Kinerja sector Publik

Menurut **Ihyaul Ulum** dalam bukunya yang berjudul audit sektor publik menjelaskan definisi aduit kinerja sektor public adalah :

"pengujian sistematis, terorganisasi, dan objektif atas suatu entitas untuk menilai suatau pemanfaatann sumber daya alam memberikan pelyanan public secara efisien dan efektif dalam memenuhi harapan stekholder dan memberikan rekomendasi guna peningkatan kinerja "

Menurut **I Gusti Agung Rai (2008)** Adalah :

"audit yang dilakuakan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk menilai kinerjaentitas yang di audit dalam hal ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas public " **.**

Dapat disimpulkan bahwa audit kinerja sektor publik adalah suatu audit yang dilakukan di intansi sektor publik dengan tujuan menilai kinerja dalam hal ekonomi,efisiensi dan efektivitas untuk memperbaiki kinerja dan meningkatkan akuntabilitas publik.

2.1.3 Akuntabilitas

2.1.3.1 Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas sebagai suatu prinsip *good governance* berkaitan dengan pertanggungjawaban atas keputusan dan hasil yang dicapai, sesuai dengan wewenang yang dilimpahkan dalam pelaksanaan tanggungjawab mengelola sumber dana. Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam lingkungan dan

suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalm mengemukakan pendapat

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mendifinisikan akuntabilitas sebagai berikut:

"akuntabilitas didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodic" (2000:2)

Menurut Lenvine (Dwiyanto, 2005:147) mendefenisikan akuntabilitas adalah :

"akuntabilitas sebagai suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders".*

Akuntabilitas dan responsibilitas merupakan hal yang berbeda. Akuntabilitas berkenaan dengan pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan pencapaian misi organisasi, sementara responsibilitas berhubungan dengan kewajiban melaksanakan wewenang dan amanah tersebut.manajerial pada tiap tingkatan dalam perusahaan yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan tiap bagian. Masing-masing individu bertanggungjawab atas setiap kegiatan yang dilaksanakan pada bagiannya. Ini berarti, kegiatan tersebut benar-benar direncanakan, dilaksanakan, dan dinilai hasilnya oleh pihak yang berkewenangan.

Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebujakan, cara-cara untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal kepada masyarakat.

Mohamad dkk. (2004) berpendapat bahwa akuntabilitas muncul sebagai jawaban terhadap permasalahan *information asymmetry*. Teori asimetri informasi beranggapan bahwa banyak terjadi kesenjangan informasi antara pihak manajemen yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak konstituen atau masyarakat yang berada di luar manajemen. Scott (1997) menjelaskan bahwa kelanggengan suatu organisasi ditentukan oleh kemampuan untuk menciptakan informasi yang terbuka, seimbangan dan merata bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

2.1.4 Hubungan Aksesibilitas Laporan keuangan terhadap akuntabilitas public

Teori lain pun muncul untuk menghubungkan akuntabilitas dan aksesibilitas. Teori ini yang menguatkan penulis akan penelitian ini dan maka seperti ini teori yang dimaksud:

"Mohammad dkk. (2004) berpendapat bahwa akuntabilitas muncul sebagai jawaban terhadap permasalahan *information asymmetry*. Teori asimetri informasi beranggapan bahwa banyak terjadi kesenjangan informasi antara pihak

manajemen yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak konstituen atau masyarakat yang berada diluar manajemen."

2.1.5 Hubungan Audit kinerja terhadap Akuntabilitas Publik

Menurut I Gusti Agung Rai

"audit yang dilakuakan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk menilai kinerjaentitas yang di audit dalam hal ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas publik "

2.2 Kerangka Pemikiran

Akuntansi sector public merupakan mekanisme teknik dan analisis akuntansi atas pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara, departemen-departemen dibawahnya, pemerintah daerah, badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerag, lembaga swadaya masyarakat, dan yayasan social maupun pada proyek-proyek kerjasama sector public dan swasta.

Aksesibilitas sendiri merupakan hal baru dalam akuntansi sector public yang mana membahas tentang aksesibel suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah seperti laporan keuangan pemerintah. Laporan keuangan setahun kerja yang pemerintah laksanakan. Adapun tahap-tahap aksesibilitas adalah Seluruh stakeholder memilik akses terhadap laporan keuangan, Media publikasi laporan keuangan yang mudah diakses, Ketersediaan informasi saat dibutuhkan. Tahapan-tahapan itulah yang diperlukan demi meninjau aksesibilitas laporan keuangan pemerintah demi menunjang aksesibel pada pemerintahan kita saat ini.

Audit sector public di Indonesia dikenal sebagai audit keuangan Negara. Berdasarkan uu no.15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dan standar pemeriksaan keuangan Negara (spkn) yang dikeluarkan oleh badan pemeriksa keuangan (bpk), terdapat tiga jenis audit keuangan Negara, yaitu audit keuangan, audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu.

Audit kinerja adalah pemeriksaan terhadap entitas pemerintah atas kinerja, program/kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan target yang telah ditetapkan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, membandingkan antara hasil dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada public.

Adapun tahap-tahap audit kinerja menurut I gusti agung rai (2008;77) adalah tahap perencanaan atau survey terlebih pendahuluan, tahap pelaksanaan atau pengujian terinci, dan tahap tindak lanjut. Pada dasarnya audit keuangan dan audit kinerja sama. Audit kinerja merupakan perluasan dari audit kinerja dengan audit keuangan adalah dalam hal laporan audit. Dalam audit kinerja tidak sekedar menyampaikan keimpulan berdasarkan tahapan audit yang telah dilaksanakan, akan tetapi juga dilengkapi dengan rekomendasi untuk perbaikan di masa mendatang.

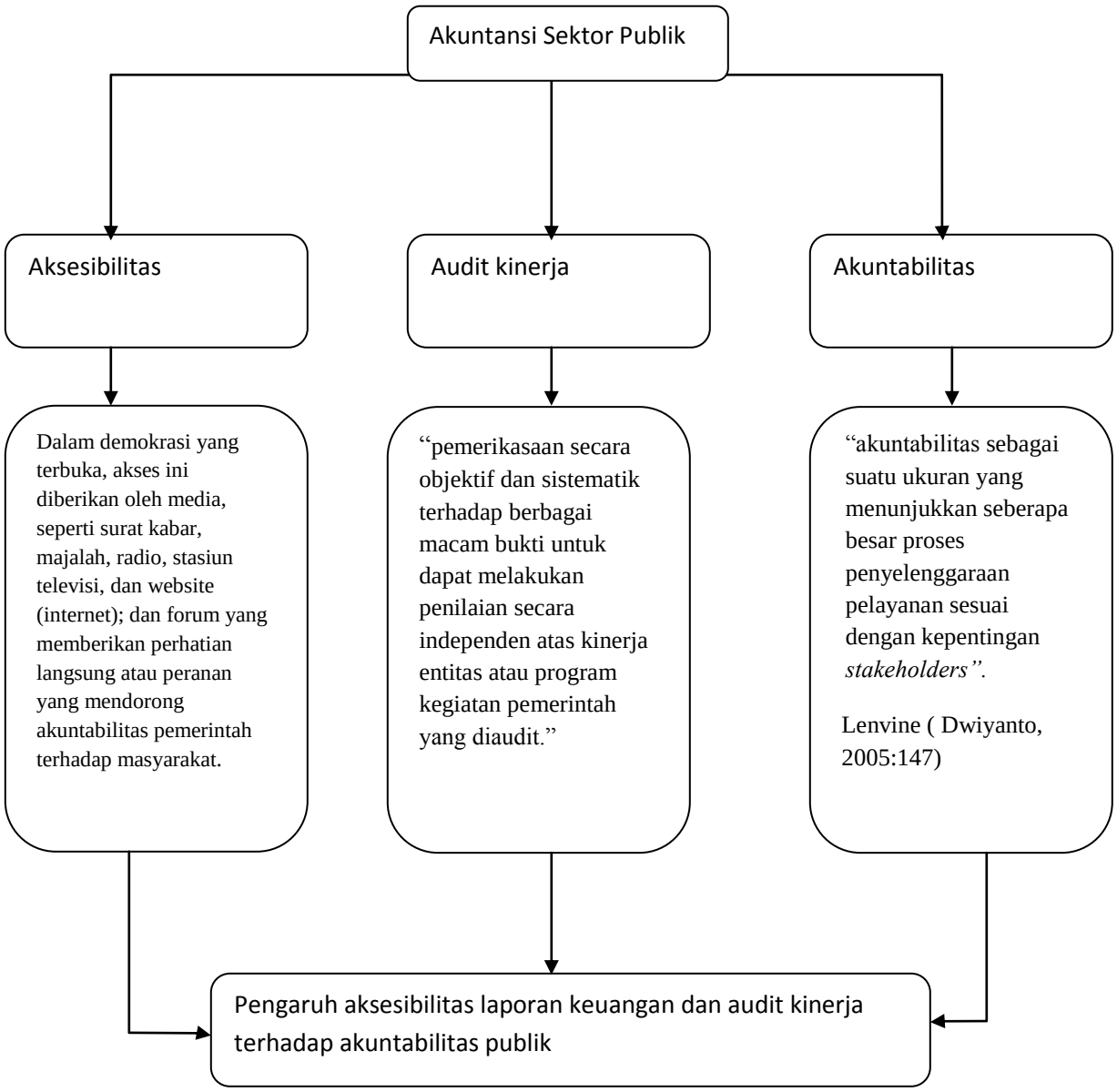
Audit kinerja berfungsi untuk mengetahui apakah penggunaan sumber daya dalam rangka mencapai target dan tujuan telah memenuhi prinsip ekonomi,

efisien, dan efektivitas, tidak melanggar ketentuan hokum, peraturan perundang-undangan , dan kebijakan manajemen.

Laporan keuangan sector public merupakan bagian penting dari proses akuntabilitas public. Akuntabilitas public adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi dan mengungkapkan segala kegitan dan hasil dari kegiatannya kepada masyarakat atau public melalui lembaga perwakilan.

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi public antara lain Akuntabilitas terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, Akuntabilitas terhadap jabatan yang diemban, Akuntabilitas terhadap prosedur ,proses,dan pelakasanaan kegiatan, Akuntabilitas program kegiatan, Akuntabilitas atas pilihan-pilihan kebijakan yang telah dibuat.

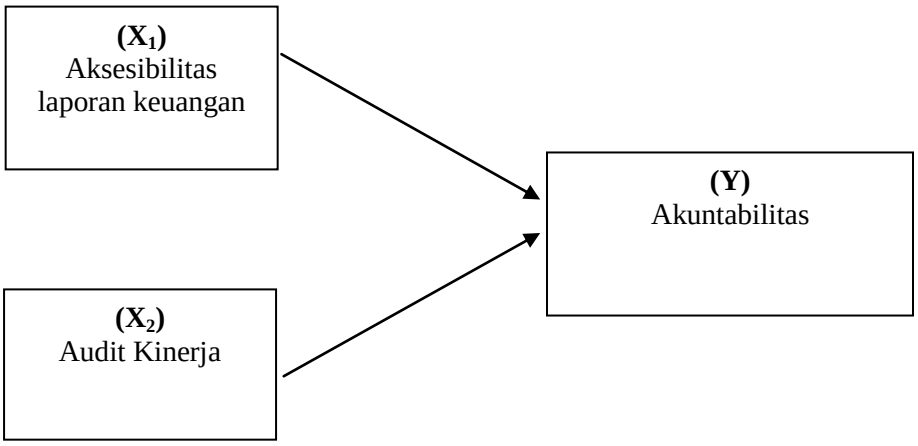
Pelaksanaan aksesibilitas dan audit kinerja yang memadai akan menunjang pelaksanaan akuntabilitas karena dengan terlaksananya aksesibilitas dan dilakukanya audit kinerja pada lingkungan pemerintah dapat member jaminan bahwa dana telah dikelola secara *value for money*.



Gambar 2.1
Skema Kerangka Pemikiran

Dari kerangka penelitian diatas maka dapat dibuat paradigma penelitian. Dengan paradigma penelitian, penulis dapat menggunakannya sebagai panduan untuk hipotesis penelitian yang selanjutnya dapat digunakan dalam mengumpulkan data dan analisis.

Paradigma pada penelitian ini adalah sebagai berikut :



Gambar 2.2
Gambar Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Pengertian hipotesis menurut Sugiyono (2009 : 93)adalah sebagai berikut :

"Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan."

Berdasarkan kerangka pemikiran maka penulis mencoba merumuskan hipotesis yang merupakan kesimpulan sementara dari penelitian sebagai berikut :

"Pengaruh Aksesibilitas Laporan Keuangan dan Audit Kinerja terhadap Akuntabilitas Publik"