BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Dalam melaksanakan suatu penelitian kita perlu memaparkan tentang apa yang diteliti hal tersebut dapat memudahkan dan menjelaskan lebih rinci tentang variabel yang akan diteliti.

Penelitian ini berawal dari pembahasan laporan keuangan pemerintah daerah yang mencakup mengenai neraca daerah kemudian membahas mengenai system akuntansi keuangan pemerintah daerah, serta membahas akuntabilitas keuangan pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah pengaruh penyajian neraca daerah dan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan daerah.

2.1.1 Penyajian Neraca Daerah

2.1.1.1 Laporan Keuangan

Menurut Munawir (2010:31) menyatakan bahwa

> "Laporan keuangan merupakan alat yang sangat penting untuk memperoleh informasi sehubungan dengan posisi keuangan dalam hasil-hasil yang telah dicapai oleh perusahaan yang bersangkutan."

Menurut Sundjaja dan Barlian (2001:47) Laporan Keuangan adalah

"Suatu laporan yang menggambarkan hasil dari proses akuntansi yang digunakan sebagai alat komunikasi untuk pihak-pihak yang berkepentingan dengan data keuangan atau aktivitas perusahaan."

Menurut Nunuy Nur Afifah (2010) semua pendapatan dan pengeluaran dicatat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), adapun jenis-jenis pencatatannya akuntansi, yaitu :

1. Akuntansi Berbasis Anggaran *(Budgetary Based Accounting)*
   a) Akuntansi anggaran adalah akuntansi yang mencatat, mengklasifikasi, dan mengiktisarkan transaksi berdasarkan anggaran pendapatan ataupun belanja. Istilah "akuntansi anggaran" mengacu pada praktik yang dijalankan oleh beberapa pemerintah negara bagian di Amerika Serikat pada tahun 1950–an.
   b) Sistem akuntansi ini memasukkan jumlah yang dianggarkan dan jumlah aktual dalam catatan ganda. Jumlah pemasukan yang dianggarkan dimasukkan dalam pos kredit, kemudian sebagai pengeluaran debit dimasukkan sebagai penyeimbang dari kredit tadi. Keseimbangan rekening memperlihatkan jumlah anggaran yang masih belum dibelanjakan.
   c) Kendala utama perhitungan sistem akuntansi anggaran adalah kompleksitas penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan. Untuk menyederhanakan kerumitan ini, maka dilakukan pembandingan yang sistematik dan berkelanjutan antar – angka aktual dan angka anggaran, tanpa melalui proses penjurnalan anggaran, melainkan cukup mengandalkan data anggaran yang telah direkam dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA).
2. Akuntansi Berbasis Kas *(Cash Based Accounting)*
   a) Akuntansi berbasis kas adalah akuntansi yang mengakui dan mencatat transaksi keuangan pada saat kas diterima atau dibayarkan.
   b) Pengukurannya pada saldo kas dan perubahan saldo kas, dengan cara membedakan antara kas yang diterima dan kas yang dikeluarkan.
   c) Akuntansi berbasis kas ini meliputi saldo kas, penerimaan kas, dan pengeluaran kas.
   d) Keterbatasannya adalah keterbatasan informasi yang dihasilkan karena terbatas pada pertanggungjawaban kas saja, tetapi tidak memperlihatkan pertanggungjawaban manajemen atas aktiva dan kewajiban.

3. Akuntansi Berbasis Akrual *(Accrual Based Accounting)*

a) Akuntansi berbasis akrual adalah akuntansi yang mengakui dan mencatat transaksi atau kejadian keuangan pada saat terjadi atau pada saat perolehan.
b) Fokusnya pada pengukuran sumber daya ekonomis dan perubahan sumber daya pada suatu entitas. Sistem akuntansi ini merupakan sistem yang paling modest.

4. Akuntansi Berbasis Kas Menuju Akrual *(Cash Toward Accrual Based Accounting)*
   a) Basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah, yaitu basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, sedangkan basis akrual digunakan untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Menurut Kasmir (2010:66) mendefinisikan laporan keuangan adalah :

"Laporan keuangan merupakan laporan yang menunjukkan kondisi keuangan perusahaan pada saat ini dalam suatu periode tertentu."

Menurut Wild, Larson, Chiappetta (2007:17) Laporan Keuangan adalah suatu ringkasan dari transaksi keuangan yang terjadi selama satu tahun buku bersangkutan, yang berguna bagi pemakai laporan keuangan dalam pengambilan keputusan. Suatu laporan keuangan memiliki karakteristik kualitatif yang merupakan cirri khas yang membuat dalam laporan keuangan berguna bagi pemakai, terdapat empat karakteristik kualitatif pokok yaitu :

a. Dapat dipahami *(Understandability)*
   Hendaknya laporan keuangan dapat dipahami oleh pemakai laporan keuangan. Dengan asumsi pemakai memiliki pengetahuan yang memadai tentang aktivitas ekonomi, bisnis, dan akuntansi.
b. Relevan *(Relevant)*
   - Informasi harus relevan agar bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan pemakai dalam proses pengambilan keputusan.
   - Unsur penting yang mempengaruhi relevannya informasi laporan keuangan adalah materialitas.
   - Materialitas tergantung pada besarnya pos atau kesalahan yang dinilai sesuai dengan situasi khusus dari kelalaian dalam mencantumkan *(omission)* atau kesalahan dalam mencatat *(misstatement)*.

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

d. Netralitas *(Neutrality)*
   - Informasi harus diarahkan pada kebutuhan umum pemakai, dan tidak tergantung pada kebutuhan dan keinginan pihak tertentu.

e. Kelengkapan *(Completeness)*
   - Agar dapat diandalkan, informasi dalam laporan keuangan harus lengkap dalam batasan materialitas dan biaya.

f. Dapat diperbandingkan *(Comparability)*
   - Pemakai harus dapat diperbandingkan laporan keuangan perusahaan antar periode untuk mengindentifikasi kecenderungan *(trend)* posisi dan kinerja keuangan.
   - Pemakai juga dapat memperbandingkan laporan keuangan antar perusahaan untuk mengevaluasi posisi keuangan, kinerja serta perubahan posisi keuangan secara relatif.

Menurut Niswonger, Fess dan Warren yang diterjemahkan oleh Marianus Sinaga dalam Suhayati, Ely dan Sri Dewi Anggadini (2008) menyatakan bahwa akuntansi adalah :

> "Proses mengenali, mengukur, dan mengkomunikasikan informasi ekonomi untuk memperoleh pertimbangan dan keputusan yang tepat oleh pemakai informasi yang bersangkutan. "

2.1.1.2 Tujuan Laporan Keuangan

Menurut Mardiasmo (2002:161) secara umum, tujuan dan fungsi laporan keuangan sektor publik adalah :

1. 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.

2. Akuntabilitas dan pelaporan Retrospektif *(accountability and retrospective reporting)*
   - Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada public.
   - Laporan keuangan digunakan untuk *memonitoring* 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 efektivitas penggunaan sumber daya organisasi.
3. 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.
4. Kelangsungan Organisasi *(viability)*
   - Laporan keuangan berfungsi untuk membantu pembaca dalam menentukan apakah suatu organisasi atas unit kerja dapat meneruskan menyediakan barang dan jasa (pelayanan) di masa yang akan datang.
5. Hubungan Masyarakat *(public relation)*
   - Laporan keuangan berfungsi untuk memberikan kesempatan kepada organisasi untuk mengemukakan pernyataan atas pretasi yang telah dicapai kepada pemakai yang dipengaruhi, karyawan, dan masyarakat.
   - Laporan keuangan berfungsi sebagai alat komunikasi dengan public dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.
6. Sumber fakta dan gambaran *(source of facts and figures)*
   - Laporan keuangan bertujuan untuk memberikan informasi kepada berbagai kelompok kepentingan yang ingin mengetahui organisasi secara lebih dalam.
   - Bagi organisasi pemerintahan, tujuan umum akuntansi dan laporan keuangan adalah :
     a. Untuk memberikan informasi yang digunakan dalampembuatan keputusan ekonomi, social, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban *(accountability)* dan pengelolaan *(stewardship)*
     b. Untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Menurut Sawir. (2005:2). Analisis Laporan Keuangan. Diakses pada 10 Desember, 2012 dari Word Wide Web : http:oniiomad.wordpress.com adalah sebagai berikut:

a. Menyediakan informasi yang menyakut posisi keuangan, kinerja serta perubahan posisi keuangan suatu perusahaan yang bermanfaat bagi sejumlah besar pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomi.
b. Laporan keuangan disusun untuk memenuhi kebutuhan bersama oleh sebagian besar pemakainya, yang secara umum menggambarkan pengaruh keuangan dari kejadian dimasa lalu.
c. Laporan keuangan juga menunjukkan apa yang dilakukan manajemen atau pertanggungjawaban manajemen atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya.

Diungkapkan juga mengenai manfaat laporan, laporan keuangan merupakan alat yang sangat penting untuk mendapatkan informasi sehubungan dengan posisi keuangan dan hasil-hasil yang dicapai oleh perusahaan. Data keuangan tersebut akan lebih berarti jika diperbandingkan dan dianalisis lebih lanjut sehingga dapat diperoleh data yang dapat mendukung keputusan yang diambil. Menurut *Statement of Financial Accounting Concept* No. 1, tujuan dan manfaat laporan keuangan adalah :

1. Pelaporan keuangan harus menyediakan informasi yang dapat membantu investor, kreditor dan penggunayang lainnya yang potensial dalam membuat keputusan lain yang sejenis secara rasional.
2. Pelaporan keuangan harus menyajikan informasi yang membantu investor, kreditor, dan pengguna lain yang potensial dalam memperkirakan jumlah waktu dan ketidakpastian penerimaan kas di masa yang akan dating yang berasal dari pembagian deviden ataupun pembayaran bunga dan pendapatan dari penjualan.
3. Pelaporan keuangan harus menyajikan informasi tentang sumber daya ekonomi perusahaan. Klaim atas sumber daya kepada perusahaan atau pemilik modal.
4. Pelaporan keuangan harus menyajikan informasi tentang prestasi perusahaan selama satu periode. Investor dan kreditor sering menggunakan informasi masa lalu untuk membantu menaksir prospek perusahaan.

Menurut PSAK. (2004). Analisis Lapoan Keuangan. Diakses pada 10 Desember, 2012 dari Word Wide Web : http:oniiomad.wordpress.com diungkapkan mengenai pihak-pihak yang memanfaatkan laporan keuangan adalah:

1. Investor, penanaman modal berisiko dan penasehat mereka berkepentingan dengan risiko yang melekat serta hasil pengembangan dari investasi yang mereka lakukan. Mereka membutuhkan informasi untuk membantu menentukan apakah harus membeli, menanam atau menjual investasi tersebut. Pemegang saham juga tertarik pada informasi yang memungkinkan mereka untuk menilai kemampuan perusahaan untuk membayar deviden.
2. Karyawan, karyawan dan kelompok-kelompok yang mewakili mereka tertarik pada informasi mengenai stabilitas dan profitabilitas perusahaan. Mereka juga tertarik dengan informasi yang memungkinkan untuk menilai kemampuan perusahaan dalam memberikan balas jasa, manfaat pensiun, dan kesempatan kerja.
3. Pemberi pinjaman, pemberi pinjaman tertarik dengan informasi keuangan yang memungkinkan mereka untuk memutuskan apakah pinjaman serta bunganya dapat dibayar pada saat jatuh tempo.
4. Pemasok dan kreditor usaha lainnya, pemasok dan kreditor usaha lainnya tertarik dengan informasi yang memungkinkan mereka untuk memutuskan apakah jumlah yang terhutang akan dibayar pada saat jatuh tempo. Kreditor usaha berkepentingan pada perusahaan dalam tenggang waktu yang lebih pendek daripada pemberi pinjaman kecuali kalau sebagai pelanggan utama mereka tergantung pada kelangsungan hidup perusahaan.
5. Pelanggan, para pelanggan berkepentingan dengan informasi mengenai kelangsungan hidup perusahaan terutama kalau mereka terlibat dalam perjanjian jangka panjang dengan, atau tergantung pada perusahaan.
6. Pemeritah, pemerintah dan berbagai lembaga yang berada dibawah kekuasaanya berkepentingan dengan alokasi sumber daya dan karena ini berkepentingan dengan aktivitas perusahaan, mereka menetapkan kebijakan pajak dan sebagai dasar untuk menyusun statistic pendapatan nasional dan statistic lainnya.
7. Masyarakat, perusahaan mempengaruhi anggota masyarakat dalam berbagai cara. Misalnya, perusahaan dapat memberikan kontribusi berarti pada perekonomian nasional, termasuk jumlah orang yang dipekerjakan dan perlindungan kepada penanam modal domestic. Laporan keuangan dapat membantu masyarakat dengan menyediakan informasi kecenderungan (trend) dan perkembangan terakhir kemakmuran perusahaan serta rangkaian aktivitasnya.

Dalam menganalisis suatu laporan keuangan pasti terdapat keterbatasan-keterbatasan. Keterbatasan-keterbatasan dalam menganalisis laporan keuangan yang diungkapkan PSAK (2004) adalah sebagai berikut :

1. Laporan keuanga bersifat umum dan bukan dimaksudkan memenuhi kebutuhan pihak tertentu. Informasi disajikan untuk dapat digunakan semua pihak. Sehingga terpaksa selalu memperhatikan pihak pemakai yang sebenarnya.
2. Proses penyusunan laporan keuangan tidak luput dari penggunaan tafsiran dan berbagai pertimbangan dalam memlilih alternative dari berbagai pilihan yang ada yang sama-sama dibenarkan tetapi menimbulkan perbedaan angka laba maupun asset.
3. Akuntansi tidak mencakup informasi yang tidak material. Demikian pula penerapan prinsip akuntansi terhadap suatu fakta atau pos tertentu mungkin tidak dilaksanakan jika hal ini tidak menimbulkan pengaruh yang materil terhadap kelayakan laporan keuangan. Batasan terhadap istilah dan jumlah agar kabur,
4. Laporan keuangan bersifat konservatif dalam menghadapi ketidakpastian bila terdapat beberapa kemungkinan kesimpulan yang tidak pasti mengani penilaian suatu pos maka lazimnya dipilih alternatif yang menghasilkan laba bersih atau nilai aktiva yang paling kecil. Dalam keadaan lain disebutkan jika ada indikasi rugi maka harus dicatat tetapi jika ada indikasi laba tidak dicatat. Sehingga ada *holding gain* yang diungkapkan.
5. Laporan keuangan disusun dengan menggunakan istilah-istilah teknis dan pemakai laporan diasumsikan memahami bahasa teknis akuntansi dan sifat dari informasi yang dilaporkan.
6. Akuntansi didominasi informasi kuantitatif. Informasi yang bersifat kualitatif dan fakta yang ditidak dapat dikuantitatifkan umumnya diambaikan. Namun bisa saja informasi kuantitatif dapat gambaran atau indikasi informasi kualitatif.
7. Perubahan dalam tenaga beli uang jelas ada akan tetapi hal ini tidak tergambar dalam laporan keuangan.

Laporan keuangan yang sebenarnya merupakan produk akhir dari proses atau kegiatan akuntansi dalam satu kesatuan. Proses akuntansi dimulai dari pengumpulan bukti-bukti transaksi yang terjadi sampai pada penyusunan laporan keuangan. Proses akuntansi tersebut harus dilaksanakan menurut cara tertentu yang lazim dan diterima umum serta sesuai dengan standar akuntansi keuangan.

Menurut PSAK (2004) tujuan laporan keuangan yaitu untuk tujuan umum adalah menyediakan informasi yang menyangkut posisi keuangan suatu perusahaan yang bermanfaat bagi sejumlah besar pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomi serta menunjukkan kinerja yang telah dilakukan manajemen (stewardship) atau pertanggungjawaban manajeman atas penggunaan sumber-sumber daya yang dipercayakan kepadanya. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut laporan keuangan menyajikan informasi mengenai perusahaan meliputi :

1. Aktiva
2. Kewajiban
3. Ekuitas
4. Pendapatan dan beban termasuk keuntungan
5. Arus kas

Informasi tersebut beserta informasi lain yang terdapat dalam laporan keuangan membantu pengguna laporan dalam memprediksi arus kas masa depan khusus dalam hal waktu dan kepastian diperoleh kas dan setara kas.

Dalam Mardiasmo (2002:167) sebagai bagian dari usaha untuk membuat rerangka konseptual, *Financial Accounting Standards Board* (FASB, 1980) mengeluarkan *Statement of Financial Accounting Concepts No.4* (SFAC 4) mengenai tujuan keuangan untuk organisasi nonbisnis/nirlaba *(objectives of financial reporting by nonbusiness oeganizations)*. Tujuan laporan keuangan organisasi nirlaba dalam SFAC 4 tersebut adalah :

1. Laporan keuangan organisasi nonbisnis hendaknya dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi penyedia dan calon penyedia sumber daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam pembuatan keputusan yang rasional mengenai alokasi sumber daya organisasi.
2. Memberikan informasi untuk membantu para penyedia dan calon penyedia sumber daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam menilai pelayanan yang diberikan oleh organisasi nonbisnis serta kemampuannya untuk melanjutkan member pelayanan tersebut.

3. Memberikan informasi yang bermanfaat bagi [enyedia dan calon penyedia sumber daya, serta pemakai dan calon pemakai lainnya dalam menilai kinerja manjer organisasi nonbisnis atas pelaksanaan tanggungjawab pengelolaan serta aspek keinerja lainnya.
4. Memberikan informasi mengenai sumber daya ekonomi, kewajiban, dan kekayaan bersih organisasi, serta pengaruh dari transaksi, peristiwa dan kejadian ekonomi yang mengubah sumber daya dan kepentingan sumber daya tersebut.
5. Memberikan informasi mengenai kinerja organisasi selama satu petiode. Pengukuran secara periodic atas perubahan jumlah dan keadaan/kondisi sumber kekayaan bersih organisasi nonbisnis serta informasi mengenai usaha dan hasil pelayanan organisasi tersebut.
6. Memberikan informasi mengenai bagaimana organisasi memperoleh dan membelanjakan kas atas sumber daya kas, mengenai utang dan pembayaran kembali utang, dan mengenai factor-faktor lain yang dapat mempengaruhi likuiditas organisasi.
7. Memberikan penjelasan dan interpretasi untuk membantu pemakai dalam memahami informasi keuangan yang diberikan.

Dalam Susetya Dwiningsih dan Pepie Diptyana (2008:57) Laporan Keuangan Pemerintah untuk tujuan umum juga mempunyai kemampuan prediktif dan prospektif dalam hal memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan serta resiko dan ketidakpastian yang terkait. Pengguna laporan keuangan pemerintah adalah:

1. Masyarakat
2. Para wakil rakyat, lembaga pemeriksa dan lembaga pengawas
3. Pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman
4. Pemerintah.

Menurut Mardiasmo (2002:167) pemakai laporan keuangan dapat diidentifikasikan dengan menelusur siapa yang menjadi stakeholder organisasi, Drebin et al. (1981) mengidentifikasikan pengguna laporan keuangan dan kebutuhan masing-masing kelompok pengguna laporan keuangan sektor publik tersebut adalah :

1. Pembayar pajak *(taxpayers)*
2. Pemberi dana bantuan *(grantors)*
3. Investor
4. Pengguna jasa *(fee-paying service recipients)*
5. Karyawan/pegawai
6. Pemasok *(vendor)*
7. Dewan legislative
8. Manajemen
9. Pemilih *(voters)*
10. Badan pengawas *(oversight bodies)*

Pengklasifikasian tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa enam pengguna pertama (pembayar pajak, pemberi dana bantuan, investor, pengguna jasa, karyawan, dan pemasok) merupakan penyedia sumber daya organisasi, baik sumber daya financial, tenaga kerja, maupun material. Dewan legislative dan manajemen merupakan pihak yang membuat keputusanalokasi sumber daya, dan aktivitas tersebut diawasi oleh badan pengawas dan pemilih.

Menurut Borgonovi dan Anessi-Pessina dalam Deddi Nurdiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2010:128) mengklasifikasikan pengguna laporan keuangan sektor publik sebagai berikut :

1. Masyarakat pengguna jasa public
2. Masyarakat pembayar pajak
3. Perusahaan dan organisasi social ekonomi yang menggunakan pelayanan public sebagai input atas aktivitas organisasi.
4. Bank dan masyarakat sebagai kreditor pemerintah
5. Badan-badan internasional
6. Investor asing dan anlisis Negara *(country analyst)*
7. Generasi mendatang
8. Lembaga Negara
9. Kelompok politik
10. Manajer publik
11. Pegawai pemerintah

Sementara menurut GASB mengidentifikasikan pengguna laporan keuangan pemerintah menjadi tuga kelompok besar, yaitu:

1. Masyarakat yang kepadanya pemerintah bertanggungjawab.
2. Legislative dan badan pengawas yang secara langsung mewakili rakyat
3. Investor dan kreditor yang memberikan pinjaman dan/atau berpartisipasi dalam proses pemberian pinjaman.

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2010:129) berdasarkan tujuan-tujuan laporan keuangan dikembangkan sedemikian rupa dalam beberapa bentuk tertentu untuk memenuhi kebutuhan para pengguna laporan keuangan. Seperti halnya entitas perusahaan yang dijalankan untuk mencari laba, laporan keuangan sector public terbagi menjadi dua, yaitu laporan keuangan yang menunjukkan posisi keuangan organisasi pada waktu tertentu dan laporan keuangan yang menjelaskan perubahan atas posisi keuangan tersebut. Pada umumnya, beberapa laporan keuangan tersebut, antara lain :

1. Neraca atau Laporan Posisi Keuangan
2. Laporan Operasi atau Laporan Aktivitas atau Laporan Realisasi Anggaran
3. Laporan Arus Kas
4. Laporan Perubahan Ekuitas
5. Catatan atas Laporan Keuangan

Pada pratiknya, laporan-laporan yang sangat beraneka eafam tersebut baik dalam jenis maupun peristilahan menyesuaikan dengan setiap lingkungan sector public yang juga sangat beraneka ragam. Dalam konteks Indonesia, acuan penyusunan laporan keuangan bagi organisasi sector public adalah :

1. Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) Nomor 45 tentang Laporan Keuangan Organisasi Sektor Publik.

2. Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005.

Acuan yang pertama (PSAK 45) sering menjadi pedoman organisasi sektor publik yang bergerak di berbagai sektor, yaitu yayasan, LSM, termasuk institusi-institusi pendidikan. Sementara itu, acuan yang kedua (SAP) menjadi acuan wajib bagi seluruh organ pemerintah di pusat dan di daerah.

Menurut Mahsun dkk (2007) laporan keuangan yang harus disusun oleh pemerintah daerah menurut Standar Akuntansi Pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Laporan realisasi anggaran, yang berisi tentang informasi mengenai realisasi pendapatan, belanja dan pembiayaan dari suatu entitas yang dibandingkan dengan anggaran ketiga pos tersebut.
2. Neraca, merupakan salah satu bentuk laporan keuangan yang memberikan informasi mengenai posisi asset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah pada tanggal tertentu.
3. Laporan arus kas, merupakan salah satu bentuk laporan keuangan yang menyajikan informasi kas sehubungan dengan kegiatan operasional, investasi, pembiayaan, dan transaksi nonanggaran yang menggambarkan saldi awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu.
4. Catatan atas laporan keuangan, meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca, dan laporan arus kas.
5. Laporan kinerja keuangan, merupakan laporan realisasi pendapatan dan belanja yang disusun berdasarkan basis akrual.
6. Laporan perubahan ekuitas, merupakan laporan yang menunjukkan kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

2.1.1.3 Neraca Daerah

Menurut Amduh M.Hanafi, Abdul Halim (2002) neraca adalah :

"Laporan yang meringkas posisi keuangan suatu perusahaan pada tanggal tertentu, neraca menampilkan sumber daya ekonomis (asset), kewajiban ekonomis (hutang), modal saham, dan hubungan antar item tersebut."

Menurut Warren, Carl.S, et al neraca adalah :

> "Suatu daftar mengenai aktiva, kewajiban, dan akuitas pemilik pada tanggal tertentu, biasanya pada saat akhir bulan atau pada akhir tahun. Pada neraca cara penyajian aktiva diklarifikasikan menurut urutan jatuh temponya, dan ekuitas diklarifikasikan berdasarkan sifat kekekalan."

Menurut Sofyan S. Harahap (2006) laporan neraca, yang disebut juga dengan laporan posisi keuangan perusahaan, adalah :

> "Laporan yang menggambarkan posisi aktiva, kewajiban, dan modal pada saat tertentu. Neraca itu sendiri mempunyai elemen-elemen antara lain adalah aktiva tetap, aktiva lancer, aktiva lain-lain, hutang, hutang lancer, hutang jangka panjang dan modal."

Menurut Mulyono (2006) penyajian neraca daerah adalah penyajian laporan keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu, lebih khusus lagi, neraca pemerintah daerah memberikan informasi bagi pengguna laporan keuangan mengenai posisi keuangan berupa aset, kewajiban (utang), dan ekuitas dana pada tanggal neraca tersebut dikeluarkan.

Menurut Kementrian Keuangan Republik Indonesia neraca merupakan :

> "Cermin utama untuk melihat apa yang ada di repulik, terutama menyagkut hal-hal yang salah urus atau hal-hal yang tidak diurus maupun yang belum diurus."

Sesuai ketentuan PP 24 Tahun 2005 Neraca Daerah merupakan salah satu lapoan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah dan laporan ini sangat penting artinya bagi manajemen pemerintah daerah bukan hanya untu memenuhi kewajiban peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga sebagai dasar

untuk pengambilan keputusan yang terarah dalam rangka pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh daerah secara efisien dan efektif.

Dalam PSAK No. 1, laporan keuangan disebut relevan jika berguna bagi pengguna informasi untuk mengambil keputusan. Sedangkan laporan keuangan disebut andal jika dapat memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Berguna untuk pengambilan keputusan
2. Mencerminkan kejujuran penyajian hasil dan posisi keuangan
3. Menggambarkan subtansi ekonomi dari sesuatu kejadian atau transaksi dan tidak semata-mata bentuk hukumnya.
4. Netral, yaitu bebas dari keberpihakan.
5. Mencerminkan kehati-hatian.
6. Mencakup semua hal yang material.

Dalam Halim (2007) variabel-variabel untuk meneliti kinerja keuangan daerah :

1. Rasio Kemandirian
   Rasio kemandirian adalah rasio yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat.
2. Rasio Efektivitas
   Rasio efektivitas adalah tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai dengan membandingkan realisasi pendapatan dengan anggaran pendapatan.
3. Rasio Efesiensi
   Rasio efesiensi adalah tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau prestasi yang dicapai dengan membandingkan realisasi biaya untuk memperolah pendapatan dengan merealisasikan pendapatan.
4. Rasio Keserasian Belanja
   Rasio keserasian belanja adalah rasio yang menggambarkan bagaimana pemerintah mmprioritaskan alokasi dananya pada belanja aparatur dan belanja pelayanan public secara optimal.

Menurut Manoegra (2007) adapun kriteria Akuntabilitas Laporan Keuangan :

1. Penyajian laporan neraca tepat waktu
2. Pertanggungjawaban dana publik
3. Adanya pemeriksaan/respon (audit) pemerintah

2.1.1.4 Penyajian Neraca

Menurut Mulyono (2006) penyajian neraca daerah adalah :

"Penyajian laporan keuangan yang memberikan informasi tentang aseet, kewajiban, ekuitas dana pemerintah pada tanggal tertentu."

Menurut Mardiasmo (2004) 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.

Hakim dan Halim (2008) menyatakan bahwa penyajian laporan keuangan adalah :

> "Salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Tidak adanya laporan keuangan memperlihatkan lemahnya akuntabilitas. Tuntutan akuntabilitas di sector publik terkait perlu dilakukannya transparansi dan pemberi informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik."

Menurut Diamond (2002) Penyajian laporan keuangan yang berupa neraca adalah penting, sebab pemerintah umumnya mempunyai jumlah asset yang signifikan dan utang, pengungkapan atas informasi ini merupakan suatu elemen dasar dari tarnsparansi fiskal dan akuntabilitas.

Menurut Halim (2002) disamping penyajian neraca tersebut, seiring dengan tuntutan yang dikehendaki dalam PP No. 11 Tahun 2001 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, neraca pembukaan (neraca yang pertama kali dibuat) menjadi sesuatu yang harus dimiliki oleh setiap pemerintah daerah. Sebab, bila

system informasi keuangan daerah (SIKD) ingin menghasilkan laporan keuangan secara lengkap pada akhir tahun, maka perlu terlebih dahulu disusun neraca pembukaan *(opening balance)*. Apabila hal ini tidak segera diantisipasi oleh pemerintah daerah, maka bukan tidak mungkin reformasi dalam keuangan daerah menjadi terkesan lamban dan mandul.

2.1.1.5 Konsep, Langkah-langkah Penyajian Neraca

Menurut Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) (2005) berdasarkan pasal 3 PP No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah yang menyatakan bahwa :

1. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) dapat dilengkapi dengan Buletin Teknis yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari SAP.
2. Buletin Teknis disusun dan ditetapkan oleh KSAP .

Dengan KSAP ini ditetapkan Buletin Teknis No 02 Tahun 2005 tentang Penyusunan Neraca awal Pemerintah Daerah sebagai pedoman bagi instansi pemda dalam menyusun neraca awal sesuai SAP. Sehubungan dengan kondisi pencatatan asset dan kewajiban yang pada umumnya kurang andal, baik dari aspek kelengkapan, keberadaan, dan penilaian, maka untuk menyusun neraca awal, Pemda perlu menyusun langkah-langkah yang terstruktur, bertahap, jelas, mudah dipahami, dan dapat dilaksanakan. Langkah-langkah tersebut antara lain :

1. Menentukan ruang lingkup pekerjaan
   SKPD hanya menyajikan tiga laporan keuangan yaitu neraca, laporan realisasi anggaran, dan catatan atas laporan keuangan. Komponen laporan keuangan berupa laporan arus kas hanya disusun oleh kepala derah dan atau bendahara umu daerah.
2. Menyiapkan formulir-formulir berikut petunjuk pengisiannya.
   Proses pembuatan neraca awal dimulai dari pembuatan petunjuk teknis. Petunjuk teknis ini menjadi pedoman dan arahan dalam melakukan

penyesuain. Petunjuk teknis merupakan pengejawantahan dari berbagai peraturan perundangan dalam bentuk langkah kongkrit yang harus dilakukan untuk dapat menghasilkan neraca sesuai dengan berbagai ketentuan yang berlaku, oleh karena itu dalam petunjuk teknis dimuat prosedurr penyajian dan langkah-langkah termasuk formulir-formulir yang digunakan. Lamgkah yang jelas dan cara pengisian formulir yang lengkah akan menyatuka persepsi di lapangan sehingga memudahkan proses pelaksanaan penyesuaian neraca awal. Didalam petunjuk teknis juga harus ditegaskan cara penyajian yaitu apakah disajikan berdasarkan SKPD terlebih dahulu kemudian digabungkan menjadi neraca awal pemda atau hanya sentralisasi yaitu neraca awal pemda tanpa memperhatikan SKPD.

3. Memberikan penjelasan kepada tim yang akan melakukan penyusunan neraca.

   Tim penyesuaian neraca awal seperti yang disebut sebelumnya berasal dari berbagai pihak. Latar belakang pengetahuan dan kompetensinya juga berbeda. Untuk itu perlu adanya penyamaan persepsi tentang pekerjaan yang dilakukan dan pengaturan mengenai teknis pekerjaan. Dalam langkah ini juga termasuk penjelasan mengenai formulir yang digunakan dan mekanisme pengisian formulir. Pemahaman mengenai lingkup pekerjaan masing-masing juga perlu dijelaskan sehingga pekerjaan dapat dilakukan dengan baik.
4. Melaksanakan kegiatan pengumpulan data dan inventarisasi asset dan kewajiban.

   Pelaksanaan inventarisasi fisik dan/atau dokumen, merupakan pengumpulan data untuk keperluan penyesuaian neraca awal. Inventarisasi dilakukan dengan menggunakan formulir yang telah dipersiapkan, dilakukan dengan menginventarisasikan dokumen atau fisik,langkah ini merupakan tahapan yang memakan waktu yang paling lama dari seluruh kegiatan penyajian neraca.
5. Melakukan pengolahan data dan klasifikasi asset dan kewajiban sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

   Data yang diperoleh dari inventarisasi diolah, pengolahan data berupa penggolongan atau pengelompokan data hasil inventarisasi sesuai dengan kebutuhan. Data yang tersebar di setiap formulir harus diklasifikasikan menurut ketentuan Buletin Teknis No.2 sehingga memudahkan penyusunan neraca awal. Hasil dari kegiatan ini adalah tersajinya data menurut penggolongan sesuai Buletin Teknis No.2
6. Melakukan penilaian asset dan kewajiban.

   Informasi yang disajikan dari hasil pengolahan data sebelumnya merupakan dasar penyesuaian. Penyesuaian dilakukan dengan membandingkan neraca yang telah ada dengan informasi dari hasil pengolahan data sebelumnya. Pembandingan ini dilakukan agar dapat dihasilkan koreksi/penyesuaian nilai dari hasil yang diperolah dengan neraca yang telah ada sebelumnya.

7. Menyajikan akun-akun asset, kewajiban dan ekuitas berikut jumlahnya dalam format neraca.
   Melakukan koreksi atas neraca yang sudah ada. Dari langkah sebelumnya telah diperoleh selisih antara pos neraca hasil inventarisasi dengan yang pos yang telah ada sebelumnya. Selisih ini akan menjadi koreksi dengan menggunakan jurnal-jurnal koreksi. Maka akan dihasilkan neraca awal yang sudah dikoreksi dan juga akan diperoleh saldo awal baru untuk diikuti selama tahun berjalan untuk dapat dilakukan penyusunan neraca sebagai bagian dari pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran tahunan.

2.1.2 Pengawasan Intern

2.1.2.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan menurut Wawan & Lia (2009) adalah sebagai berikut:

> "Hakikat Pengawasan adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewenangan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi."

Pengertian pengawasan menurut Effendi (2005:4) dalam Askam Tuasikal (2008) adalah sebagai berikut:

> "Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah diterapkan. Tujuan utama pengawasan bukan untuk mencari kesalahan, melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal."

Maka dapat disimpulkan oleh penulis bahwa pengawasan merupakan tindakan yang menjamin agar tidak terjadi kecurangan atau akitifitas menyimpang dalam pencapaian tujuan dalam pelaksanaan tugas – tugas dari pemerintahan secara optimal.

2.1.2.2 Pengertian Pengawasan Intern

Sawyer (2003:58) dalam Tuasikal, Askam (2008), menegaskan pengendalian internal merupakan:

> "suatu proses yang dipengaruhi oleh aktivitas dewan komisaris, manajemen atau pegawai lainnya yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang wajar mengenai pencapaian tujuan keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisien operasi, dan ketaatan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku."

Menurut COSO (*Communication Of Sponsoring Organization*) dalam Santoyo Gondodiyoto (2009:153),

> "*Internal Control* adalah suatu proses, melibatkan *board of director*, manajemen, komite audit, internal audit, dan seluruh anggora organisasi, dan memiliki tiga tujuan utama, yaitu: efektivitas dan efesiensi operasi, mendorong kehandalan laporan keuangan, dan dipatuhi hukum dan peraturan yang ada."

Menurut Nawawi (2002) mendefiniskan pengawasan intern adalah :

> "Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau manajer puncak dan atau pimpinan atau manajer unit atau satuan kerja dilingkungan organisasi dan atau unit atau satuan kerja masing-masing."

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Dalam Pasal 2 menyatakan bahwa pengawasan intern adalah :

> "Seluruh proses kegiatan audit, revieu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan yang telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efesien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kepemerintahan yang baik".

2.1.2.3 Konsep Pengawasan Intern

COSO (*Communication Of Sponsoring Organization*) dalam Santoyo Gondodiyoto (2009:153), terdiri lima komponen (unsur-unsur) yang saling berhubungan yang akan menunjang pencapaian tujuan perusahaan yaitu:

1. *Control Environment* (Lingkungan pengendalian)

   "Komponen yang berperan dalam membangun atmosfer (iklim) yang kondusif bagi para karyawan mengenai kesadaran pentingnya kontrol sehingga dapat menciptakan suasana yang dapat membuat karyawan dapat menjalankan dan menyelesaikan tugas kontrol dan tanggungjawabnya masing-masing. *Control environment* merupakan hal dasar (fondasi) bagi komponen COSO yang lain. Lingkungan pengendalian meliputi faktor-faktor seperti *intergrity* dan *ethical values of management*, kompetensi personil, *management philosophy and aoperating style*, bagaimana delegasi tanggung jawab (*responsilibity*) dan wewenang (*authority*) dijalankan, serta pimpinan sebagai panutan. Manajemen harus paham pentingnya pengendalian intern, memberi contoh, dan memberikan dukungan, serta menyampaikan kepada seluruh karyawan". *Sub-component control environment* terdiri dari:

   a) Filosopi & gaya manajemen (*management philosophy and operating style*)
   b) Integritas dan nilai etika manajemen (*integrity and ethical values*)
   c) Komitmen pada kompetensi personel (*commitment to competence*)
   d) Peran direksi, dewan komisaris dan/atau komite audit (*the board of directors or audit commite*)
   e) Struktur organisasi (*organizational structure*)
   f) Pelaksanaan wewenang & tanggungjawab (*assignment of authority and responsibility*). Authority (otoritas)

"wewenang pihak tertentu untuk memberi instruksi (right to command) ke bawahan. Sedang *responsibility* (tanggung jawab) adalah kewajiban orang yang ditugaskan untuk secara akuntable melaporkan hasilnya. Pada keadaan lingkungan tertentu dapat dilihat cara manajemen mengorganisasikan dan mengembangkan personilnya".

g) Pedoman yang dibuat manajemen bagi personel dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya (*human resourse policies and practices*).

2. *Risk Assessment* (penaksiran resiko)

Pengertian "*risk assessment*" pada COSO adalah resiko tidak tercapainya *financial reporting objectives, compliance,* dan *operasional objective*. Proses ini merupakan identifikasi dan analisis resiko yang dapat menghambat atau berhubungan dengan pencapaian tujuan perusahaan, serta menentukan cara bagaimana resiko tersebut ditangani. COSO mengarahkan kita melakukan identifikasi terhadap resiko internal maupun eksternal dari aktivitas suatu *entity* atau individu. Pada tahap *risk assessment* terdapat *cost-benefit consideration* yang memperhitungkan *cost dan benefit* yang akan dihasilkan dari sesuatu penerapan *control*. Artinya, jika biaya untuk pengendalian intern terlalu besar, maka sistem pengendalian intern tersebut seudah tidak punya makna positif lagi. Resiko bersifat *dinamic*, artinya mengalami perunahan, dan COSO

mendorong manajemen terus-menerut melakukan analisis serta memuhtakhirkan *internal control system*.

3. *Control Activities* (Aktivitas Pengendalian)

Merupakan kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memastikan dilaksanakannya kebijakan manajemen dan bahwa resiko sudah diantisipasi. COSO menekankan perlunya integarsi *control activities* dengan *risk assessment. Control activities* juga membantu memastikan bahwa tindakan yang diperlukan untk penanganan resiko telah dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, misalnya :*financial performance review*, rekonsiliasi, *system control, physical control*, pemisahan tugas, verifikasi.

Aktivitas pengendalian menurut COSO terdiri dari tiga kelompok tujuan:

a) Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong akurasi *financial reporting:*
    a) Pemisahan tugas dan fungsi
    b) Otorisasi yang memadai
    c) Dokumentasi yang layak
    d) Pengendalian fisik atas kekayaan dan catatan akuntansi
    e) Verifikasi independen atau review atas kegiatan/kineja
b) Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong kinerja
    a) *Performance review*
c) Aktivitas pengendalian yang ditujukan untuk mendorong kehandalan *information processing:*

a) *General control*

b) *Application control*

4. *Information & Communication* (informasi dan komunikasi)

Komponen ini menjelaskan bahwa sistem informasi sangat penting bagi keberhasilan dan peningkatan mutu operasional organisasi. Informasi, baik yang diperoleh dari eksternal maupun pengolahan internal merupakan potensi strategis (*potential strategic*). Sistem informasi hendaknya terintegrasi/terpadu (*integrated system*), dan menjamin kebutuhan terhadap kualitas data. Sistem Informasi harus dapat memberikan data yang memiliki karakteristik:

a) *Relative to established objective* (berhubungan dengan sasaran)

b) *Accurate and in sufficient detail* (akuran dan terinci)

c) *Understandable and in a usable form* (mudah dipahami / digunakan)

Komunikasi membahas mengenai perlunya penyampaian semua hal-hal yang berhubungan kebijakan pimpinan kepada seluruh anggota organisasi. Semua pegawai harus paham tentang kondisi perusahaan, kebijakan pimpinan, tentang *internal control*, *competitive*, dan keadaan ekonomi.

Kebijakan manajemen harus diinformasikan, harus disampaikan dengan jelas, dibuat *policy manual*, tata administrasi (penggunaan surat menyurat, memo, perintah kerja), *standard* pelaporan, adanya resiko yang mungkin timbul karena adanya bidang baru, perubahan sistem, atau teknologi baru, perkembangan pesat organisasi/entitas, aspek-aspek hujum yang harus

diperhatikan, sebagainya. Segala sesuatu harus dikomunikasikan kepada pihak dan seluruh personil.

Contoh *communication* : kewajban dan tanggung jawab karyawan terhadap pengendalian harus dikomunikasikan dengan jelas, tertulis.

5. *Monitoring* (pemantauan)

   Aspek "*monitoring*" COSO mengedepankan kebutuhan manajemen untuk monitor sistem pengendalian intern melalui *internal control system* itu sendiri. Komponen atau pengawasan dijelaskan dalam COSO untuk memastikan kehandalan sistem dan *internal control* dari waktu ke waktu. Monitoring merupakan proses yang menilai kualitas dan kinerja sistem dan *internanl control* dari waktu ke waktu, yang dilakukan dengan melakukan aktivitas monitoring dan melakukan evaluasi terpisah. Pada hakekatnya terdapat dua mekanisme pemantauan, yaitu: (a) yang bersifat *on-going monitoring activities*, yaitu pengawasan yang langsung dilakukan oleh masing-masing atasan pihak yang bersangkutan berdasarkan jenjang hierarki jabatan, dan (b) *a separate monitoring activities,* yaitu pengawasan yang dilakukan oleh fungsi audit. Pada masa orde baru kedua jenis pengawasan itu sering disebut dengan istilah pengawasan melekat (oleh atasan) dan pengawasan fungsional.

   Contoh aktivitas monitoring:

   a. Manajemen me-review pengeluaran aktual dengan pengeluaran yang dianggarkan pada unit yang dipimpinnya.

   b. Dilakukan pada suatu unit oleh fungsi audit.

2.1.3 Akuntabilitas Keuangan

Menurut Stanbury (2003) Akuntabilitas dapat diartikan sebagai :

> "Bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik."

Osborne (1992) dalam Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa Akuntabilitas ditujukan :

> "Untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana, pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain, apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, kepada siapa pertanggungjawaban diserahkan, siapa yang bertanggung jawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai, dan lain sebagainya."

Menurut Mardiasmo (2004) bahwa definisi akuntabilitas publik adalah :

> "Kewajiban pihak pemegang amanah *(agent)* untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah *(principal)* yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik terdiri dari dua macam, yaitu : (1) pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi (akuntabilitas vertical), dan (2) pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (akuntabilitas horizontal)."

Menurut Dwiyato (2002:45) mengartikan akuntabilitas adalah :

> "Perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat."

Dalam SAP Tahun 2005 Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

Menurut Halim (2002) dalam PP 58 Tahun 2005 (Pasal 1), 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. Bila dilihat dari ruang lingkupnya, keuangan daerah meliputi kekayaan daerah yang dikelola langsung oleh pemerintah daerah dan kekayaan daerah yang dipisahkan pengurusannya. Kekayaan daerah yang dikelola langsung pemerintah daerah meliputi APBD dan barang-barang inventaris milik daerah. Sedangkan kekayanan daerah yang dipisahkan pengurusannya meliputi badan-badan usaha milik daerah."

Menurut LAN dan BPKP (2000) akuntabilitas keuangan merupakan

> "Pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasarn pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan dan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah."

Menurut Abdul Halim (2007) akuntabilitas keuangan daerah adalah :

> "Proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan pertanggungjawaban, serta pengawasan harus benar-benar dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD terkait dengan kegagalan maupun keberhasilannya sebagai evaluasi tahun berikutnya."

Menurut Shende dan Bennet (2004) instrument utama dari akuntabilitas keuangan adalah anggaran pemerintah, data yang secara periodic dipublikasikan, laporan tahunan dan hasil investigasi dan laporan umum lainnya yang disiapkan oleh agen yang independen. Anggaran tahunan secara khusus mempunyai otoritas legal untuk pengeluaran dana publik, sehingga proses penganggaran secara keseluruhan menjadi relevan untuk manajemen fiskal dan untuk melaksanakan akuntabilitas keuangan dan pengendalian pada berbagai tingkat operasi.

Menurut Wisnu (2007) pesepsi adanya akuntabilitas keuangan pada laporan keuangan dipengaruhi oleh kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. Laporan keuangan daerah adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap penggunaan dana baik dari pemerintah pusat maupun yang berasal dari masyarakat.
2. Jenis dan bentuk laporan keuangan daerah adalah seperti yang telah diatur dalam peraturan pemerintah tentang pertanggungjawaban pemrintah daerah (yang terdiri dari neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan arus kas serta penjelasan atas laporan keuangan tersebut).
3. Laporan keuangan yang dibuat disajikan secara tepat waktu.
4. Laporan keuangan tersebut diaudit oleh pemeriksa (auditor) yang independen yaitu BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) guna memastikan bahwa laporan tersebut dibuat dan disajikan secara baik dan benar (sesuai dengan peraturan perundang-undangan)
5. Pemerintah daerah merespon (tanggap secara cepat) terhadap hasil pemeriksaan (audit) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2.1.3.1 Ciri-ciri Akuntabilitas

Menurut Abdul Halim (2007:87) akuntabilitas yang efektif mempunyai beberapa cirri-ciri sebagai berikut : ciri-ciri dari akuntabilitas yang efektif antara lain :

1. Akuntabilitas harus utuh dan menyeluruh (dalam arti tanggung jawab terhadap pokok dan fungsi intansi, serta program pembangunan yang dipercayakan kepadanya termasuk pelayanan BUMN/D yang berada dibawah wewenangnya).
2. Mencangkup aspek yang menyeluruh mengenai aspek integritas keuangan, ekonomis, efisien, dan sesuai prosedur.
3. Akuntabilitas merupakan bagian dari sistem manajemen untuk menilai kinerja maupun unit instansi.

4. Akuntabilitas harus dibangun berdasarkan sistem informasi yang handal, untuk menjamin keabsahan, objektivitas dan ketepatan waktu penyampaian informasi.
5. Adanya penilaian yang efektif dan independen terhadap akuntabilitas suatu isntansi.
6. Adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas.

2.1.4 Hasil Penelitian Sebelumnya

Selanjutnya untuk mendukung penelitian ini dapat disajikan daftar penelitian terdahulu dan teori yang sudah dijabarkan atau dikemukakan sehingga dapat membedakan keorisinalitasan penelitian ini :

Tabel 2.1
Tabel Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul	Hasil	Persamaan	Perbedaan
1	Ade Komaludin Vol. 4 No. 1 2009 ISSN :1907-9958	Manfaat Neraca Keuangan Daerah dan Prinsip-prinsip Dasar Pengelolaan Keuangan Daerah	Neraca keuangan daerah memiliki manfaat yang cukup strategis dalam pengelolaan keuangan daerah diantaranya mempermudah publik dalam memahami karateristik asset daerah	Variabel independen tentang neraca	Variabel hanya ada independen saja
2	Budi Mulyana Vol.1,mei 2006	Pengaruh Penyajian Neraca Daerah dan Aksesibilitas Laporan Keuangan Daerah Terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Derah	Penyajian neraca daerah berpengaruh terhadap transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah. Dalam upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan daerah makan penyajian laporan keuangan daerah harus berdasarkan pada standar akuntansi pemerintah	Variabel independen dan variabel dependen nya sama	Aksesibilitas laporan keuangan daerah
3	Anies Iqbal Mustofa journal 1 (1) (2012) ISSN:	Pengaruh Penyajian dan Aksesibilitas Laporan Keuangan	Penyajian lapoan keuangan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan	Variabel independennya sama dan varibel dependennya	Aksesibilitas laporan keuangan sebagai variabel

	2252-6765	Terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Kabupaten Pemalang	daerah, aksesibilitas laporan keuangan berpengaruh posif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah	juga sama	indepen kedua
4	Sukhemi Akmenika UPY, Volume 5 2010	Pengaruh Penyajian Neraca Daerah Terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah	Penyajian neraca daerah berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap akuntabilitas keuangan daerah hal ini menngindikasikan bahwa laporan keuangan daerah dianggap akuntabel apabila memberikan informasi secara terintegritas mengenai posisi asset, utang dan ekuitas dana pemda, serta memberikan dampak pelaksaan anggaran	Variabel independennya dan depennya sama	Hanya menggunakan 1 variabel independen
5	Zainuddin Vol 13 No 2/Mei-Agustus 2011 ISSN: 1410-9328	Pengawasan Fungsional Pemerintah Daerah Sebagai Instrumen Good Local Government	Penyelenggaraan pengawasan fungsional yang ideal hanya akan terwujud jika alur pertanggungjawaban dan realisasi tugas secara teknis tidak diletakan pada Gubernur dan Bupati/Walikota tetapi diatur secara berjenjang.	Variabel independen sama	Konsep analisinya berbeda
6	Dadang Sadeli Vol 10 N0.2 Agustus 2008,Hlm 101-111	Profesionalitas Pengawasan Fungsional Intern Terhadap Pelaksanaan Audit Pemerintahan Dan Implikasinya Kepada Akuntabilitas Keuangan Instansi Pemerintah Daerah	Profesionalitas pengawasan fungsional intern berimplikasi terhadap akuntabilitas keuangan instansi pemda	Variabel independennya dan variabel depedennya sama	Konsep variabel berbeda
7	Idhar Yahya Vol. 7 No. 4 Oktober 2006	Akuntabilitas dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah	Sebagaimana telah diketahui bahwa sejak tahun 2001 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia telah menyampaikan Hasil Pemeriksaan	Variabel independen sama	Hanya menggunakan variabel independe saja

			Semesteran (HAPSEM) kepada DPRD, yaitu hasil pemeriksaan yang menyangkut pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi/ Kabupaten/Kota yang ber-sangkutan.		
8.	Erna Eliza jurnal Ilmu administrasi Negara Vol 8,No 1 Januari 2008 18-28	Analisis Akuntabilitas Keuangan Pada Bagian Keuangan Sekretariat Daerah Kabupaten Pelalawan	Secara keseluruhan akuntabilitas pengelolaan keuangan dengan jawaban positif namun tingkat akuntabilitas pengelolaan keuangan belum mencapai hasil yang optimal	Hanya menggunakan satu variabel	Variabel independen sama

2.2 Kerangka Pemikiran

Maraknya kasus korupsi yang terjadi di Indonesia membuat pemerintah berpikir untuk memperbaharui semua sistem yang ada di sektor publik atau pemerintahan. Pembaharuan yang dilakukan pemerintahan salah satunya adalah dilakukan dalam penyajian neraca atau penyajian laporan keuangan.

Penulis pada penelitian ini meneliti tentang penyajian neraca daerah dan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan. Laporan neraca yang disebut juga laporan posisi keuangan daerah, laporan keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting guna menunjang akuntabilitas keuangan yang baik, karena neraca merupakan salah satu bentuk laporan keuangan yang berisi daftar informasi mengenai posisi aktiva, posisi kewajiban dan posisi ekuitas pemilik pada tanggal tertentu dan neraca sendiri mempunyai elemen-elemen antara lain aktiva tetap, aktiva lancar, aktiva lain-lain, hutang, hutang lancar, hutang jangka

panjang dan modal. Informasi laporan keuangan merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah. Informasi laporan keuangan merupakan konsekuensi konsep pertanggungjawaban publik dan juga merupakan bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan keuangan publik.

Selain melaksanakan penyusunan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah juga melakukan pengawasan intern yang berfungsi sebagai mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas – tugas organisasi. Selain itu pengawasan intern juga melaksanakan tanggung jawab dalam mencapai kinerja secara efektif**.** Untuk itu, fungsi pengawasan intern melakukan analisis, penilaian, mengajukan saran – saran, dan mengembangkan pengawasan yang efektif dengan biaya yang wajar.

Pengawasan yang dilakukan dapat menjadi jaminan yang cukup bagi sasaran kinerja yang ingin dicapai, dilaksanakannya pengawasan intern yang yang efektif dan kontinyu pada kegiatan dapat menjamin kinerja pemerintah daerah tercapai dengan baik. (Wawan dan lia 2009).

Adanya penyajian laporan neraca yang ada dalam laporan keuangan daerah dan adanya pengawasan intern yang berfungsi untuk mencegah terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan. Maka akuntabilitas dapat menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan hasil dari tindakan kerja pemerintah yang selama ini dilakukan. Dengan adanya penyajian laporan keuangan yang baik dan akuntabel serta pengawasan yang terkonsep maka hal ini akan meningkatkan

nilai dari akuntabilitas dari instansi terkait di mata publik karena dapat mempertanggungjawabkan apa yang telah menjadi tuntutan publik.

2.2.1 Hubungan Penyajian Neraca Daerah dengan Akuntabilitas Keuangan

Menurut Mardiasmo (2004) laporan keuangan pemerintah merupakan hak publik yang harus diberikan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, hak publik atas informasi keuangan mucul sebagai konsekuensi konsep pertanggungjawaban publik. Pertanggungjawaban publik mensyaratkan organisasi publik untuk memberikan laporan keuangan sebagai bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan.

Menurut Mardiasmo (2009) juga menyebutkan akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya daripada memberantas korupsi (Turner and Hulme, 1997). Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sector publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sector publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) bukan hanya pertanggungjawaban vertical (*vertical accountability*). Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan ekternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik.

Menurut Wisnu (2007) persepsi adanya akuntabilitas keuangan pada laporan keuangan diperngaruhi oleh kriteri-kriteria sebagai berikut :

1. Laporan keuangan daerah adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap penggunaan dana baik dari pemerintah pusat maupun yang berasal dari masyarakat.
2. Jenis dan bentuk laporan keuangan daerah adalah seperti yang telah diatur dalam peraturan pemerintah tentang pertanggungjawaban

pemerintah daerah (yang terdiri dari neraca, laporan realisasi anggaran, dan laporan arus kas serta penjelasan atas laporan keuangan tersebut).
3. Laporan keuangan yang dibuat disajikan secara tepat waktu.
4. Laporan keuangan tersebut diaudit oleh pemeriksa (auditor) yang independen yaitu BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) guna memastikan bahwa laporan tersebut dibuat dan disajikan secara baik dan benar (sesuai dengan peraturan perundang-undangan).
5. Pemerintah daerah merespon (tanggap secara cepat) terhadap hasil pemeriksaan (audit) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dari kriteria diatas maka dapat disimpulkan bahwa laporan neraca daerah yang merupakan bagian dari laporan keuangan daerah merupakan hal yang sangat penting guna untuk menunjang akuntabilitas yang harus dipenuhi, karena neraca merupakan salah satu bentuk laporan keuangan yang berisi daftar informasi mengenai posisi aktiva, posisi kewajiban dan modal pada saat atau periode tertentu.

Menurut Hakim dan Halim (2008) menyatakan bahwa penyajian laporan keuangan termasuk laporan neraca adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Tidak adanya laporan keuangan memperlihatkan lemahnya akuntabilitas.

Menurut Mulyono (2006) tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait perlu dilakukannya transparansi dan pemberi informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Menyatakan bahwa penyajian neraca daerah berpengaruh positif secara signifikan terhadap upaya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.

Menurut Budi Mulyana (2006) menyatakan bahwa penyajian neraca daerah terhadap transparasni dan akuntabilitas keuangan daerah berpengaruh positif dalam upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan

daerah maka penyajian laporan keuangan harus berdasarkan pada standar akuntansi.

2.2.2 Hubungan Pengawasan Intern dengan Akuntabilitas Keuangan

Menurut Bastian (2004:51) dalam Dadang Sadeli (2008) dengan pelaksanaan audit pemerintah yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional intern professional akan mempunyai implikasi kepada kualitas akuntabilitas keuangan intansi pemerintah daerah karena dari hal audit akan diperoleh masukan dan saran untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas keuangan.

Menurut Arens et al. 2006, Maryani dan Ludigdo 2001, Wahyudi 2003 perilaku yang memadai pada aparat pengawasan fungsional merupakan kebutuhan dalam menumbuhkan kepercayaan publik terhadap kualitas jasa yang diberikan. Kepercayaan masyarakat terhadap kualitas jasa professional akan meningkat, jika auditor memiliki kemampuan professional dalam melaksanakan pekerjaannya.

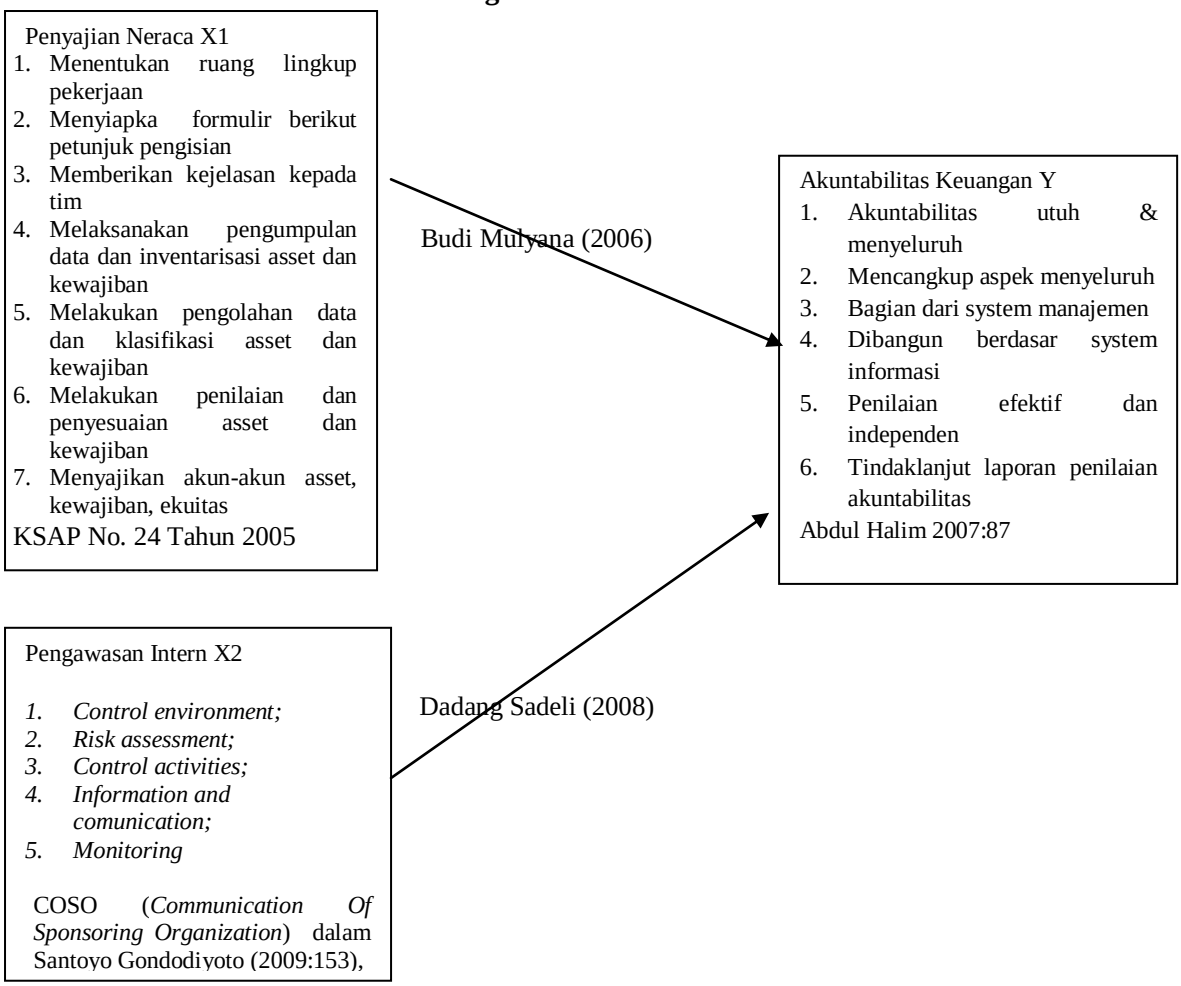
Menurut Mardiasmo (2009) pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak di lua eksekutif (yaitu masyarakat dan DPR/DPRD) untuk turut mengawasi kinerja pemerintah dan akuntabilitas pemerintah. Pengawasan oleh DPR/DPRD dan masyarakat tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja. Fungsi pemeriksaan hendaknya diserahkan kepada lembaga pemeriksaan yang memiliki otoritas dan keahlian professional, misalnya BPK, BPKP, atau akuntan publik yang independen.

Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Herianti (2010) dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat mempertimbangkan informasi dari

pemerintah, bank sentrak, dan masyarakat. Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK.

Berdasarkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini, penulis menyimpulkan atau mengambarkan paradigma dari penelitian ini :

Gambar 2.1
Paradigma Penelitian



2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka perlu dilakukannya pengujian hipotesis untuk mengetahui ada atau tidaknya hubungan antara variabel *independent* terhadap variabel *dependent.*

Menurut Sugiono (2012:64) dalam narimawati (2012) berpendapat bahwa :

> "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk 65kalimat pertanyaan".

Sedangkan menurut Umi Narimawati (2007:73)

> "Hipotesis dapat dikatakan sebagai pendugaan sementara mengenai hubungan antara variabel yang akan diuji kebenarannya. Karena sifatnya dan dugaaan, maka hipotesis hendaknya mengandung implikasi yang lebih jelas terhadap pengujian yang dinyatakan".

Penulis mengasumsikan dalam pengambil keputusan sementara (hipotesis) bahwa sebagai berikut :

H1 :Penyajian Neraca Daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan daerah pada SKPD Kota Bandung.

H2 :Pengawasan Intern berpengaruh terhadap akuntabilitas keuangan daerah pada SKPD Kota Bandung.

H3 :Penyajian Neraca Daerah dan Pengawasan Intern berpengaruh terhadap Akuntabilitas Keuangan Daerah pada SKPD Kota Bandung.