

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Keagenan (Agency Theory)

Teori keagenan (*Agency theory*) merupakan basis teori yang mendasari praktik bisnis perusahaan yang dipakai selama ini. Teori tersebut berakar dari sinergi teori ekonomi, teori keputusan, sosiologi, dan teori organisasi. Prinsip utama teori ini menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (prinsipal) yaitu investor dengan pihak yang menerima wewenang (agensi) yaitu manajer, dalam bentuk kontrak kerja sama yang disebut "*nexus of contract*" (Subhan, 2011).

Teori keagenan (*Agency Theory*) muncul karena keberadaan hubungan antara agen dan prinsipal. Agen dikontrak untuk melakukan tugas tertentu bagi prinsipal serta mempunyai tanggung jawab atas tugas yang diberikan prinsipal. Prinsipal mempunyai kewajiban untuk memberi imbalan kepada agen atas jasa yang telah diberikan oleh agen. Keberadaan perbedaan kepentingan antara agen dan prinsipal inilah yang menyebabkan terjadinya konflik keagenan. Prinsipal dan agen sama-sama menginginkan keuntungan sebesar-besarnya. Prinsipal dan agen juga sama-sama berusaha untuk menghindari risiko (Belkaouli, 2001 dalam Subhan, 2011). Teori keagenan di pemerintah daerah mulai dipraktikkan terutama sejak diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999. Penerapan teori keagenan ini dapat ditelaah dari dua perspektif yaitu hubungan antara eksekutif dan legislatif, dan legislatif dengan rakyat, yang implikasinya dapat berupa hal positif dalam bentuk efisiensi, namun lebih banyak yang berupa hal negatif berupa perilaku opportunistik (Subhan, 2011). Hal tersebut terjadi karena pihak agen memiliki keunggulan berupa informasi keuangan daripada pihak prinsipal, sedangkan dari pihak prinsipal boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi (*self interest*) karena memiliki keunggulan kekuasaan. Masalah keagenan muncul ketika eksekutif cenderung memaksimalkan *self interest*-nya yang dimulai dari proses penganggaran, pembuatan keputusan sampai dengan menyajikan laporan

keuangan yang sewajar-wajarnya untuk memperlihatkan bahwa kinerja mereka selama ini telah baik, selain itu juga untuk mengamankan posisinya di mata legislatif dan rakyat.

Hubungan antara teori keagenan dengan penelitian ini adalah pemerintah yang bertindak sebagai agen (pengelola pemerintahan) yang harus menetapkan strategi tertentu agar dapat memberikan pelayanan terbaik untuk publik sebagai pihak prinsipal. Pihak prinsipal tentu menginginkan hasil kinerja yang baik dari agen dan kinerja tersebut salah satunya dapat dilihat dari laporan keuangan dan pelayanan yang baik, sedangkan bagaimana laporan keuangan dan pelayanan yang baik tergantung dari strategi yang diterapkan oleh pihak pemerintah. Apabila kinerja pemerintahan baik, maka masyarakat akan mempercayai pemerintah. Kesimpulannya pemilihan strategi akan berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat sebagai pihak prinsipal terhadap pemerintah sebagai agen.

2.2 Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan

Menurut keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) No.589/IX/6/Y/99 dalam Sitompul (2003) dalam Putu, Dkk (2014) akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban untuk memberikan atau untuk menjawab dan pertanggungjawaban menjelaskan kinerja dan tindakan seseorang / badanhukum / pimpinan kolektif suatu organisasi kepadapihak yang memiliki hak / berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Oleh karena itu, pemberlakuan undang-undang otonomi daerah harus dapat meningkatkan daya inovatif dari pemerintah daerah untuk dapat memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan keuangan daerah dari segi efisiensi dan efektivitas kepada DPRD maupun masyarakat luas.

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa Akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepadasiapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antarlain, 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. Konsep pelayanan ini dalam akuntabilitas belum memadai, maka harus diikuti dengan jiwa *enterpreneurship* pada pihak-pihak yang melaksanakan akuntabilitas.

Pemerintah daerah harus memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan. Apakah artinya menyajikan laporan keuangan dengan baik tapi tidak memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan, maka usaha untuk menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah tidak akan berjalan dengan baik. Pemerintah daerah harus mampu memberikan kemudahan akses bagi para pengguna laporan keuangan, tidak hanya kepada lembaga legislatif dan badan pengawasan tetapi juga kepada masyarakat yang telah memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dana publik.

Akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk berikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mahsun, 2006). Untuk menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah pemerintah daerah harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan kepada masyarakat secara terbuka dengan mengembangkan sistim informasi keuangan daerah. Berarti dengan memberikan kemudahan akses terhadap laporan keuangan bagi para pengguna akan menciptakan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik.

2.3 Penyajian Laporan Keuangan

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan (PP No. 24 Tahun 2005). Berdasarkan pada *Impossibility Theory* (Deniski, 1973 dalam Dwi, Dkk 2002), bahwa sangat sulit untuk menyiapkan informasi yang dapat memuaskan semua kelompok pengguna yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Oleh karena itu Wilson and Kattelus (2002) dalam Rohman (2009) menyatakan bahwa sistem akuntansi pemerintahan harus: Menyajikan secara wajar dan mengungkapkan secara lengkap dana dan aktivitas dari unit pemerintah sesuai dengan GAAP; dan menentukan dan membuktikan kesesuaian dengan peraturan keuangan yang terkait dan syarat-syarat kontraktual agar laporan keuangan yang disajikan dapat memenuhi harapan pengguna.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 Terdapat beberapa kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah, namun tidak terbatas pada, masyarakat, para wakil rakyat dan lembaga pengawas dan lembaga pemeriksa, serta pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi dan pinjaman; dan pemerintah Menurut UU No. 17 tahun 2003, pada Pasal 31 dinyatakan bahwa laporan keuangan yang harus disajikan oleh kepala daerah setidaknya meliputi: Laporan Realisasi APBD; Neraca; Laporan Arus Kas; dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

2.4 Aksesibilitas Laporan Keuangan

Aksesibilitas menurut perspektif tata ruang adalah keadaan atau ketersediaan hubungan dari suatu tempat ke tempat lainnya atau kemudahannya seseorang atau kendaraan untuk bergerak dari suatu tempat ke tempat lain dengan aman, nyaman, serta kecepatan yang wajar (Rohman, 2009). Aksesibilitas dalam laporan keuangan sebagai kemudahan seseorang untuk memperoleh informasi laporan keuangan (Mulyana, 2006). Penyajian adalah aspek yang penting dari

aksesibilitas. Dengan kata lain laporan keuangan minimalnya harus dapat dimengerti dan tersedia bagi mereka yang tertarik dan mau berusaha untuk memahaminya (Henley *et al*, 1990, dalam rohman, 2009). 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 dalam Wahyuni (2014). Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat memenuhi prinsi ptransparansi dan akuntabilitas, perlu diselenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) (Kawedar, 2008 dalam Wahyuni 2014).

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 Wahyuni (2014). Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah daerah dapat memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas, pemerintah daerah harus meningkatkan aksesibilitas laporan keuangannya, tidak sekedar menyampaikannya ke DPRD saja, tetapi juga memfasilitasi masyarakat luas agar dapat mengetahui atau memperoleh laporan keuangan dengan mudah.

2.5 Sistem Akuntansi Keuangan

Sistem akuntansi keuangan daerah meliputi serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi computer (Magdalena, 2016). Sistem akuntansi keuangan daerah adalah sistem akuntansi yang meliputi proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atau kejadian keuangan serta pelaporan keuangan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) (Erlina, 2013). Sistem akuntansi keuangan daerah adalah serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data,

pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer (Deddi, 2010).

2.6 Penelitian Terdahulu

Banyak penelitian tentang penyajian laporan keuangan, aksesibilitas, sistem akuntansi keuangan serta akuntabilitas telah dilakukan baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Beberapa diantaranya yang diajukan acuan adalah:

Tabel 2.1
Ringkasan Penelitian Terdahulu

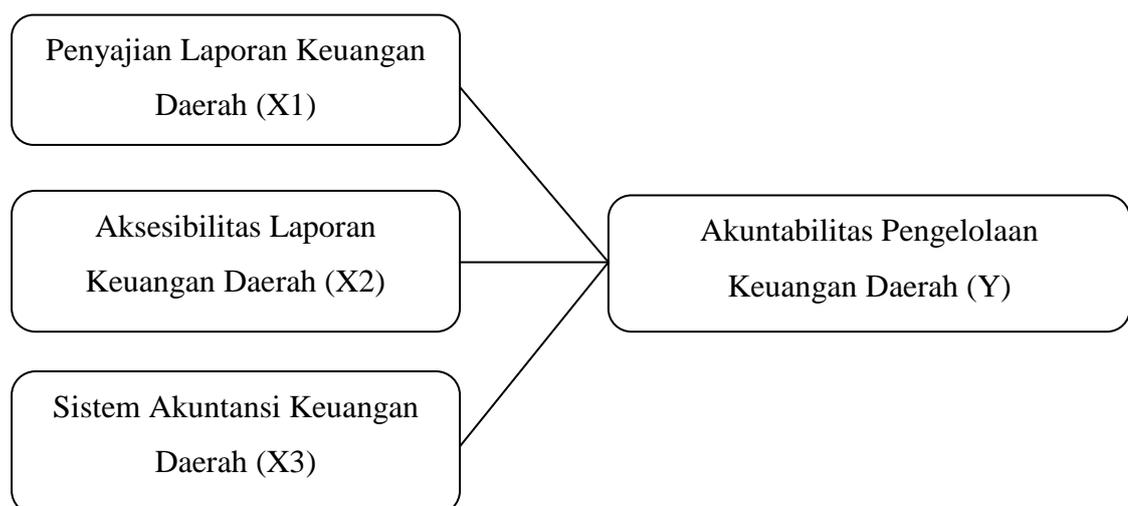
Peneliti	Tahun Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Maria Magdalena	2016	Pengaruh Penyajian laporan keuangan, Aksesibilitas Laporan Keuangan dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah	Secara keseluruhan variabel independen berpengaruh signifikan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
Chisty Natalia Lewier	2016	Pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah	Secara keseluruhan variabel independen berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
Putu Sri Wahyuni	2014	Pengaruh penyajian laporan keuangan daerah, aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah	Secara keseluruhan variabel independen berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Marjuki Segala	2011	Pengaruh Penyajian laporan keuangan, Aksesibilitas Laporan Keuangan dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah	Bahwa penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah baik secara simultan maupun parsial.
Riyan Eriko Zama	2010	Pengaruh penyajian laporan keuangan daerah dan aksesibilitas laporan keuangan daerah terhadap akuntabilitas keuangan daerah	Secara keseluruhan variabel independen berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas keuangan daerah.

2.7 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan paparan singkat di atas, kerangka pemikiran penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1
Kerangka Pemikiran



2.8 Bangunan Hipotesis

2.8.1 Hubungan Penyajian Laporan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Satuan Kerja Perangkat Daerah

Tujuan penyajian laporan keuangan daerah adalah memberi informasi keuangan yang berguna untuk pembuatan keputusan ekonomi, sosial politik dan juga laporan akuntabilitas itu sendiri (Sujana, 2002 dalam Rohman, 2009). Sedangkan para pengguna laporan keuangan mempunyai bermacam-macam kebutuhan dalam laporan keuangan itu sendiri. Oleh karena itu laporan keuangan yang disusun pemerintah harus menyajikan secara wajar dan mengungkapkan secara lengkap sesuai dengan peraturan yang ada dan syarat-syarat agar laporan keuangan yang disajikan dapat memenuhi harapan pengguna (Wilson dan Kattelus 2002 dalam Rohman 2009).

Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut Mardiasmo (2002) dalam Wahyuni (2014). Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas publik dalam peningkatan kinerja manajerial, karena dengan adanya akuntabilitas kepada masyarakat, masyarakat tidak hanya untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada karena akan dinilai dan diawasi oleh masyarakat. Hasil penelitian dari Wahyuni (2014) menunjukkan bahwa Penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotesis dapat disimpulkan sebagai berikut:

H1: Penyajian laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2.8.2 Hubungan Aksesibilitas Laporan Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Satuan Kerja Perangkat Daerah

Aksesibilitas dalam laporan keuangan sebagai kemudahan seseorang untuk memperoleh informasi laporan keuangan (Mulyana, 2006). Penyajian adalah aspek yang penting dari aksesibilitas. Dengan kata lain laporan keuangan minimalnya harus dapat dimengerti dan tersedia bagi mereka yang tertarik dan mau berusaha untuk memahaminya (Henley *et al*, 1990, dalam Rohman, 2009). Akuntabilitas yang efektif tergantung kepada akses publik terhadap laporan keuangan 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 Mulyana (2006). Hasil penelitian dari Wahyuni (2014) menunjukkan bahwa Aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotesis dapat disimpulkan sebagai berikut:

H2: Aksesibilitas laporan keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.

2.8.3 Hubungan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dengan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Satuan Kerja Perangkat Daerah

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dapat terwujud jika setiap entitas pemerintah daerah dapat menciptakan, mengoperasikan, dan memelihara Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang memadai. Langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah dengan menerapkan sistem akuntansi keuangandaerah yang tepat sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Dengan sistem akuntansi keuangan daerah yang baik akan mendukung terciptanya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hal ini

sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Himmah (2011) yang mengungkapkan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan dan positif terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Sistem akuntansi keuangan daerah dirancang untuk memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pihak yang berkepentingan. Dengan sistem akuntansi keuangan daerah yang baik akan mendukung terciptanya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Hasil penelitian dari Magdalena (2016) menunjukkan bahwa Sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, maka hipotesis dapat disimpulkan sebagai berikut:

H3: Sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.