

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori *Stewardship*

Grand theory yang mendasari penelitian ini adalah teori *stewardship* (Donaldson dan Davis, 1991) yang menggambarkan suatu keadaan dimana para manajemen tidak termotivasi pada kepentingan – kepentingan individu melainkan lebih memfokuskan diri pada sasaran utama yang berupa kepentingan organisasi. Filosofi mengenai teori *stewardship* didasarkan pada sifat manusia yaitu mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, dapat dipercaya, memiliki integritas dan berlaku jujur. Berdasarkan filosofi tersebut maka dapat dikatakan bahwa teori *stewardship* ini memiliki pandangan bahwa manajemen akan berperilaku baik terhadap kepentingan publik. Secara tidak langsung teori ini menggambarkan hubungan yang erat antara kepuasan dengan keberhasilan organisasi dimana hal tersebut menjadikan teori ini dapat digunakan sebagai dasar penelitian pada akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan maupun organisasi *non profit* lainnya.

Laporan keuangan pemerintah daerah adalah salah satu upaya yang dilakukan untuk melaksanakan *good governance*. *Good governance* tersebut dapat dicapai dengan cara mengungkapkan secara jelas dan rinci informasi – informasi laporan keuangan pemerintah daerah kepada masyarakat. Informasi yang berasal dari laporan keuangan tersebut dapat digunakan oleh berbagai

kalangan dalam pengambilan keputusan di berbagai aspek. Pemenuhan kebutuhan informasi antara organisasi sektor publik dengan masyarakat dapat digambarkan sebagai hubungan antara *steward* dengan *principals*. Pada umumnya *principals* (masyarakat) secara tidak langsung adalah pemilik dari organisasi sektor publik, akan tetapi *principals* mengalami kesulitan apabila harus mengelola sendiri organisasi sektor publik sehingga terjadilah penyerahan kepercayaan untuk mengelola pada pihak lain (*steward/manajemen*) yang lebih siap dan mampu. Hal tersebut menjadikan pemisahan fungsi antara kepemilikan dan pengelolaan menjadi sangat jelas.

Implikasi teori *stewardship* terhadap penelitian ini yaitu dapat menggambarkan keberadaan pemerintah daerah sebagai suatu organisasi atau lembaga yang mampu bertanggung jawab atas kepercayaan yang diberikan kepadanya, baik itu berupa laporan keuangan maupun hal lainnya demi kesejahteraan masyarakat.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dapat diartikan sebagai seluruh perangkat-perangkat pemerintahan seperti gubernur, walikota ataupun bupati yang berada di daerah dan memiliki peran dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya memiliki wewenang tersendiri yang sudah diatur oleh undang-undang dengan menyesuaikan pada kondisi daerah yang bersangkutan. Undang-undang tersebut berfungsi untuk membagi wewenang mengenai hak pengelolaan daerah antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pemerintah daerah akan mampu menjalankan fungsinya dengan optimal apabila dalam pelaksanaannya dibantu dengan dukungan penerimaan-penerimaan pendapatan yang bersumber dari daerah maupun pusat. Berdasarkan isi yang terkandung dalam undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dijelaskan bahwa seluruh sumber pendapatan yang berhubungan dengan pemerintah yang diberikan kepada daerah akan menjadi sumber keuangan daerah.

Dalam mengelola keuangannya, pemerintah daerah mendapatkan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang diantaranya berupa pendanaan untuk urusan pemerintahan yang bersumber dari pemerintah pusat, wewenang untuk memungut dan mengelola pajak serta retribusi daerah, hak bagi hasil atas sumber daya nasional dan dana perimbangan lainnya yang berada di daerah yang bersangkutan serta hak dalam mengelola kekayaan daerah untuk mendapatkan sumber pendapatan dan pembiayaan yang sah.

Terdapat beberapa penegasan pada bidang pengelolaan keuangan di dalam undang-undang yang mengatur mengenai keuangan negara, diantaranya dijelaskan bahwa terdapat pembagian kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara yang mana sebagiannya diserahkan oleh presiden kepada gubernur, bupati atau walikota yang menjadi kepala pemerintahan daerah untuk mengatur pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewakili pemerintah pusat.

3. Laporan Keuangan

Laporan keuangan merupakan kumpulan informasi mengenai kondisi keuangan yang dicatat dalam suatu periode akuntansi dan dimiliki oleh suatu entitas untuk mendapatkan gambaran atas kinerja entitas yang bersangkutan. Laporan keuangan juga berisi kumpulan transaksi serta posisi keuangan yang dilakukan suatu entitas dan disusun secara sistematis dan terstruktur. Oleh karena itu laporan keuangan juga disebut sebagai informasi yang berupa data karena pada dasarnya data dapat dibentuk menjadi informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan jika diubah ke dalam konteks yang memberikan makna.

Laporan keuangan pemerintah daerah pada dasarnya memiliki tujuan yang tidak jauh berbeda dari laporan keuangan entitas-entitas lain pada umumnya, yaitu untuk menyajikan sekumpulan informasi yang akan membantu dalam pengambilan keputusan dan juga untuk memprediksi serta membuat prospek masa depan entitas terkait. Prediksi dan prospektif yang bersumber dari laporan keuangan pemerintah daerah dapat berupa suatu perkiraan atas besarnya suatu sumber daya yang akan dihasilkan dari suatu kegiatan serta biaya untuk kegiatan berikutnya ataupun gambaran akan risiko yang mungkin akan di hadapi dan informasi akan ketidakpastian di masa mendatang.

4. Kualitas Sumber Daya Manusia

Kualitas sumber daya manusia dapat di definisikan sebagai kemampuan seorang individu ataupun sebuah organisasi untuk menjalankan

fungsi dan wewenangnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan. Maka dari itu, kualitas sumber daya manusia dapat digambarkan sebagai kemampuan seseorang atau organisasi untuk memaksimalkan kinerja dalam rangka menghasilkan keluaran (output) yang diinginkan.

Untuk menilai kemampuan seseorang dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dapat dilakukan dengan cara melihat tingkatan tanggung jawab (*level of responsibility*). Tanggung jawab seseorang dapat dilihat dari deskripsi jabatan yang dimiliki individu yang bersangkutan. Alasan mengapa deskripsi jabatan dijadikan tolak ukur dalam menilai kemampuan seseorang adalah karena jabatan yang semakin tinggi menunjukkan besarnya tingkatan tanggung jawab dan kepercayaan yang diberikan pada individu atau organisasi yang bersangkutan. Selain itu, deskripsi jabatan juga merupakan pedoman dasar untuk melakukan tugas dengan baik. Adapun hal lain yang juga menjadi acuan umum dalam menilai kualitas seseorang adalah latar belakang keluarga dan pendidikan, pelatihan-pelatihan yang pernah diikuti, kepribadian dan keterampilan yang dimiliki.

Menurut Hevesi (2005), sumber daya manusia yang berkualitas dapat dikatakan memiliki karakter yang kuat, karena kualitas juga dapat dijelaskan sebagai karakteristik dari seorang individu yang memiliki pengetahuan, kemampuan dan keterampilan dalam menjalankan pekerjaannya. Individu yang tidak memiliki kualitas dapat dipastikan bahwa dalam pekerjaannya akan mengalami banyak kesulitan yang dapat mengakibatkan kerugian berupa bahan, waktu ataupun tenaga.

5. Teknologi Informasi

Teknologi informasi adalah suatu alat bantu yang diciptakan manusia dan digunakan untuk mempersingkat proses pengerjaan suatu pekerjaan seperti mengolah, memproses, mendapatkan, menyusun, menyimpan, mengelompokkan dan memanipulasi data dalam berbagai bentuk dan cara untuk kemudian menghasilkan informasi berkualitas yang relevan, akurat dan tepat waktu. Informasi tersebut pada akhirnya akan dapat digunakan untuk keperluan individu, bisnis maupun untuk urusan pemerintahan karena informasi yang berkualitas merupakan hal yang sangat penting dalam pengambilan keputusan.

Teknologi informasi ini dapat dioperasikan dengan menggunakan seperangkat komputer sebagai pengolah data, sistem jaringan untuk menghubungkan komputer yang satu dengan yang lain serta teknologi telekomunikasi yang akan digunakan sebagai media penyebar data yang memungkinkan data dapat diakses oleh masyarakat luas. Selain digunakan sebagai alat untuk mengolah data, teknologi informasi juga memiliki peran penting dalam melipatgandakan kinerja manusia dan mengerjakan suatu pekerjaan yang tidak mampu dilakukan manusia.

6. Pengendalian Intern Akuntansi

Pengendalian intern akuntansi adalah salah satu pengendalian yang terdapat di dalam sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP). Pengendalian intern pada dasarnya didefinisikan sebagai suatu cara pengendalian dalam hal mengarahkan, mengukur dan mengawasi sumber daya yang dimiliki suatu

organisasi. Pengendalian intern juga memiliki peran penting dalam mendeteksi dan mencegah penggelapan (fraud) yang mungkin terjadi. Pengendalian intern itu sendiri terdiri dari sekumpulan kebijakan dan prosedur yang disusun untuk mencapai suatu tujuan, menyediakan informasi keuangan yang berkualitas serta menjamin berjalannya dan ditaatinya peraturan yang berlaku.

Sedangkan pengendalian intern akuntansi diciptakan untuk meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan keuangan yang bertujuan untuk menjaga kekayaan suatu entitas serta memeriksa keakuratan data akuntansi yang tersedia. Adapun contohnya adalah pemisahan fungsi dan tanggung jawab antara setiap unit yang ada di dalam organisasi.

Penggunaan sistem pengendalian intern seharusnya menjadi salah satu langkah utama yang diterapkan oleh pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah agar pelaksanaannya dapat dilakukan secara transparan dan akuntabel. Wilkinson *et al.* (2000) Adapun subkomponen di dalam aktivitas pengendalian intern yang berkaitan dengan laporan keuangan adalah pembagian tugas, pengelompokan dokumen, catatan dan berkas-berkas dengan menggunakan nomor, pembuatan otorisasi yang mendukung atas transaksi yang ada, pemeriksaan kinerja secara berkala yang independen dari pihak ketiga serta penilaian ketepatan pada jumlah yang telah dicatat.

Adapun unsur-unsur pokok yang harus dipenuhi untuk mendukung pengendalian intern akuntansi agar berjalan efisien dan efektif antara lain dapat berupa penerapan perlindungan terhadap aset fisik, pemisahan fungsi

antara organisasi yang saling terkait, menerapkan rekam jejak audit yang baik dan penyediaan akan sumber daya manusia yang berkualitas.

B. Penelitian Terdahulu dan Penurunan Hipotesis

1. Pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia Terhadap Kualitas Laporan keuangan Pemerintah Daerah

Sumber daya manusia memiliki peran sebagai *human capital* di dalam sebuah organisasi. *Human capital* yang dimaksud dalam hal ini adalah sebagai penyedia layanan profesional yang memiliki kemampuan, keterampilan dan pengetahuan yang mendukung dalam memberi pelayanan. *Human capital* memiliki peran yang sangat penting di dalam suatu organisasi sebagai penghasil utama inovasi dan gagasan. Inovasi dan gagasan yang dihasilkan menjadikan seorang karyawan yang memiliki *human capital* tinggi mampu memberikan pelayanan yang berkualitas dan konsisten (Sugeng dan Imam, 2000).

Penelitian yang dilakukan oleh Setiawati dan Sari (2014) berhasil menemukan bukti empiris yang menyatakan bahwa sumber daya manusia ternyata memiliki peran dalam menentukan kualitas dari laporan keuangan pemerintah daerah. Sumber daya manusia yang berkualitas ini dapat dilihat perannya ketika terdapat suatu perubahan terhadap undang-undang maupun aturan yang terkait dengan tata cara pengelolaan laporan keuangan pemerintah daerah. Meskipun perubahan baru saja terjadi, ternyata pemerintah daerah di kabupaten dan kota wilayah Eks Karesidenan Surakarta tetap mampu mengantisipasi dan menyesuaikan laporan keuangannya dengan

aturan baru tersebut. Hal ini dapat dilakukan karena sumber daya manusia di wilayah tersebut telah lebih dahulu memahami mengenai perubahan basis akuntansi dari kas modifikasi menjadi basis akrual yang secara tidak langsung memengaruhi teknis operasional penatausahaan keuangan daerah ataupun teknik akuntansi yang digunakan.

Penelitian mengenai kualitas sumber daya manusia yang berkaitan dengan kualitas laporan keuangan pemerintah daerah pernah dilakukan oleh Alimbudiono dan Fidelis (2004); Winidyaningrum dan Rahmawati (2010); Desmiyawati (2014); Ariesta (2013) serta Andriani (2010). Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Menurut peneliti sendiri, apabila sebuah laporan keuangan disusun oleh sumber daya manusia yang memang memiliki kualitas tinggi dalam bidangnya, maka hasil akhir yang diperoleh juga pasti memiliki kecenderungan untuk berkualitas. Oleh karena itu peneliti mengajukan hipotesis pertama :

H₁: Kualitas sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah..

2. Pengaruh Pemanfaatan Teknologi Informasi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Pemanfaatan teknologi informasi tidak hanya terjadi pada organisasi bisnis, tetapi juga terjadi pada organisasi sektor publik seperti pemerintahan.

Pemanfaatan teknologi informasi itu sendiri dapat didefinisikan sebagai perilaku atau sikap akuntan dalam menggunakan teknologi informasi untuk membantu menyelesaikan tugas dan meningkatkan kinerjanya. Pemanfaatan teknologi informasi menurut Thomson *et.al* (1991) merupakan manfaat yang diharapkan oleh pengguna sistem informasi dalam melaksanakan tugasnya atau perilaku dalam menggunakan teknologi pada saat melakukan pekerjaan. Untuk mengukur tingkatan dalam memanfaatkan teknologi informasi untuk membantu penyelesaian pekerjaan dapat dilihat dari intensitas pemakaian suatu teknologi pada suatu pekerjaan dan jumlah perangkat lunak yang digunakan dalam membantu suatu pekerjaan. Ketika teknologi informasi dapat digunakan dengan baik dengan dukungan dari sumber daya manusia yang tepat dalam mengoperasikannya, maka kualitas laporan keuangan akan meningkat.

Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 mengenai sistem informasi keuangan daerah telah menyebutkan di dalam penjelasannya bahwa untuk mendukung terselenggaranya pembangunan daerah yang sejalan dengan prinsip tata kelola yang baik, pemerintah memiliki kewajiban untuk selalu mengembangkan dan memanfaatkan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan suatu daerah dalam mengelola dan menyalurkan informasi keuangannya kepada masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan publik. Adapun dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi, maka pemerintah akan dapat membangun suatu sistem informasi yang mencakup manajemen dan proses kerja dimana hal ini akan memungkinkan pemerintah

mampu melakukan pekerjaannya secara terpadu karena kemudahan dan kesederhanaan akses unit kerja oleh teknologi informasi.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Setiawati dan Sari (2014); Winidyaningrum dan Rahmawati (2010); Ariesta (2013) dan Desmiyawati (2014) telah memberikan bukti empiris yang menyatakan bahwa pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Menurut peneliti, apabila suatu laporan keuangan diolah dan disusun dengan memanfaatkan bantuan teknologi informasi, maka laporan keuangan yang dihasilkan akan semakin berkualitas. Hal ini disebabkan karena dengan menerapkan teknologi informasi, maka kesalahan yang biasa dilakukan oleh manusia dapat diminimalisir, selain itu juga dengan bantuan teknologi maka proses penyusunan laporan keuangan dapat dikerjakan dengan lebih efisien dan efektif. Berdasarkan uraian tentang pemanfaatan teknologi informasi dalam pelaporan keuangan pemerintah daerah diatas, maka diajukan hipotesis kedua:

H₂: Pemanfaatan teknologi informasi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

3. Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Akuntansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Penemuan atas terjadinya penyimpangan serta kebocoran yang terjadi pada laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK mengindikasikan bahwa masih banyak laporan keuangan pemerintah daerah yang belum mampu

memenuhi syarat-syarat kualitatif suatu laporan keuangan yang berkualitas. Selain itu BPK juga menjelaskan bahwa hasil auditnya yang menghasilkan opini “tidak wajar” atau *disclaimer* diantaranya disebabkan oleh lemahnya sistem pengendalian intern yang dimiliki oleh pemerintah daerah terkait (Badan Pemeriksa Keuangan, 2011). Adapun penelitian yang pernah dilakukan oleh Setiawati dan Sari (2014) telah membuktikan secara empiris bahwa pengendalian intern berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

Pengendalian intern akuntansi yang lemah akan menyebabkan ketidakmampuan dalam mendeteksi kesalahan dan kecurangan yang terjadi dalam suatu proses kerja sistem akuntansi yang mana jika dibiarkan dampaknya akan menyebabkan laporan keuangan yang dihasilkan tidak lagi kompeten. sedangkan pengendalian intern akuntansi yang baik secara tidak langsung mampu menjamin keamanan atas kekayaan dan potensi daerah terkait. Selain itu pengendalian intern akuntansi yang baik juga memiliki kemampuan untuk menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya. Hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh Ariesta (2013); Desmiyawati (2014); Indriasari (2008) dan Rosalin (2011) juga menunjukkan bahwa pengendalian intern akuntansi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah.

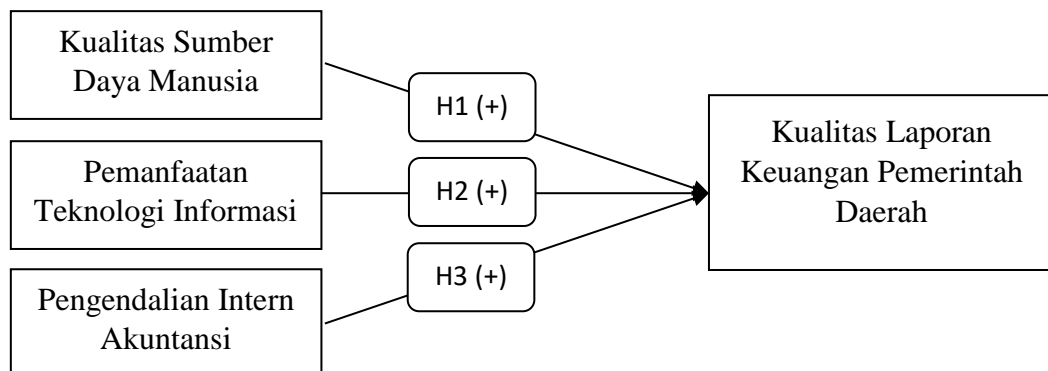
Menurut peneliti, pengendalian intern akuntansi adalah suatu sistem yang sangat dibutuhkan oleh pemerintah dalam mengarahkan, mengawasi dan mengukur sumber daya dan potensi suatu daerah yang juga memiliki peran

penting dalam pencegahan dan pendeteksian kesalahan maupun kecurangan. Pada akhirnya, pengendalian intern akuntansi yang baik secara tidak langsung tetap memiliki perannya sendiri dalam meningkatkan kualitas laporan keuangan. Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat ditarik hipotesis sebagai berikut :

H₃: Pengendalian intern akuntansi berpengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan pemerintah daerah

C. Model Penelitian

Model Penelitian dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 2.1

Model Penelitian