

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Stewardship (*Stewardship Theory*)

Teori *stewardship* didefinisikan ketika seorang manajer tidak mementingkan tujuan individu, namun manajer lebih termotivasi terhadap kepentingan bersama (Davis dkk 1997). Davis dkk (1997) mengatakan bahwa teori ini menjelaskan bahwa seorang *steward* akan berperilaku sesuai dengan tujuan bersama dan ketika kepentingan seorang *steward* dan pemilik disini memiliki perbedaan, maka *steward* akan lebih mengajak bekerja sama karena *steward* di sini lebih mementingkan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi/individu. *Steward* akan melakukan perlindungan dan juga mengoptimalkan penggunaan segala kekayaan milik organisasi dengan kinerja organisasi, sehingga fungsi utilitas akan berfungsi secara maksimal.

Teori *stewardship* diterapkan untuk menjelaskan ekstensi dari pemerintah daerah yang dimana bertindak sebagai lembaga yang mengatur daerah otonominya masing-masing yang dipercaya oleh publik untuk menjalankan tugas dan juga fungsinya agar terciptanya kesejahteraan bagi masyarakatnya. Pemerintah daerah disini menjalankan tugasnya sebagaimana mestinya untuk mencapai *good governance* salah satunya yaitu transparansi laporan keuangan.

Pemerintah daerah dalam hal melaporkan pertanggungjawaban keuangan kepada publik harus secara transparan dan tidak ada yang dirahasiakan supaya publik bisa mengetahui keadaan sesungguhnya dari

pemerintah daerah dimana kedepannya bisa dijadikan bahan evaluasi bagi pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus memerhatikan kepentingan publik untuk mengetahui laporan keuangan dari pemerintah daerah itu sendiri dan mengesampingkan kepentingan pribadi/individu supaya tujuan dari pemerintah daerah tersebut bisa tercapai.

2. Teori Institusional

Teori institusional didasari pada pemikiran untuk bertahan hidup (Putra, 2016). Teori ini bisa digunakan untuk menjelaskan tindakan dan juga pengambilan keputusan didalam organisasi publik tersebut. Sofyani dan Akbar (2013) mengatakan bahwa isomorfisme institusional lebih memaknai keberadaan organisasi yang dipengaruhi oleh tekanan normatif yang terkadang muncul dari sumber eksternal seperti lingkungan, dan juga bisa muncul dari internal organisasi itu sendiri.

Menurut Setyowati (2017) sebuah organisasi diwajibkan untuk mampu menyakinkan kepada publik bahwa organisasi merupakan entitas secara resmi, dan layak untuk dikembangkan. Teori Isomorfisme Institusional juga mengemukakan bahwa organisasi yang lebih mementingkan legitimasi akan memiliki kemauan untuk beradaptasi pada harapan sosial atau harapan pihak eksternal. Maka dari itu, ketika sebuah organisasi melakukan adaptasi pada harapan eskternal maupun harapan sosial hal itu menimbulkan organisasi melakukan pemisahan kegiatan yang sifatnya internal dan berfokus kepada sistem-sistem simbolis yang tertuju pada pihak eksternal.

3. Teori Signaling

Teori *signaling* menjelaskan tentang pemberian *signal* oleh manajemen yang tujuannya untuk mengurangi asimetri informasi (Lo 2012). Maka dari itu, apabila manajemen mengetahui tentang kondisi keuangan yang sesungguhnya daripada *stakeholder*, maka manajemen bisa memberikan sinyal dengan mencatat akrual diskresioner.

Maka dari itu, dapat diasumsikan bahwa pemerintah harus memberikan *signal* yang baik kepada publik. Pemerintah disini sebagai penyedia layanan publik di mana harus memberikan pelayanan terbaik kepada publik (Setyowati 2017) . Salah satu pelayanan publik yang harus ditingkatkan yaitu tentang transparansi laporan keuangan. Pemerintah harus melaporkan laporan keuangan yang handal, akurat, dan transparan yang kemudian dipublikasikan melalui *website* supaya publik dapat melihat dan juga memberi masukan untuk kinerja pemerintah daerah khususnya dalam laporan keuangan.

4. Transparansi Pelaporan Keuangan

Transparansi merupakan suatu tindakan yang dilakukan suatu entitas untuk menyediakan informasi-informasi yang terkait dengan laporan pertanggungjawaban secara terbuka. Menurut Silver (2005), bahwa transparansi merupakan suatu bentuk kejujuran dan juga keakuratan tidak hanya dalam hal jumlah, namun juga dilihat bagaimana organisasi tersebut mampu menjalankan operasionalnya. Pada organisasi publik terutama pemerintah daerah memang sudah memiliki kewajiban untuk melaporkan hasil kegiatan-kegiatan terutama yang bersangkutan dengan laporan

keuangan. Karena, laporan keuangan pemerintah daerah publik juga memiliki hak untuk mengetahuinya dan juga mungkin menggunakan laporan keuangan tersebut untuk kegiatan evaluasi bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan efektivitas dan juga efisiensi tata kelola pemerintah daerah. Masruroh (2015) mengatakan bahwa penerapan transparansi laporan keuangan pada organisasi sektor publik harapannya dapat mengurangi asimetris informasi antara pemerintah dengan publik.

5. Ketidakpastian Lingkungan

Menurut Adha (2014), ketidakpastian lingkungan merupakan faktor-faktor lingkungan yang sedang dihadapi oleh organisasi dan mungkin berpotensi mengganggu kinerja organisasi apabila organisasi tidak sanggup beradaptasi dengan baik terhadap laju perubahan maupun dinamikanya, antara lain faktor-faktor tingkat perubahan regulasi, tingkat perubahan teknologi, tingkat perubahan pasar dan juga persaingan. Ketidakpastian lingkungan bisa dijabarkan sebagai faktor-faktor dari dalam dan luar organisasi yang mungkin berpengaruh terhadap organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Ketidakpastian lingkungan meliputi mutasi pegawai organisasi, perubahan-perubahan regulasi pemerintah, dan perubahan dinamika masyarakat.

6. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan sebuah bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh seseorang atau individu terhadap apa yang telah dilakukannya dan dilaporkan kepada pihak-pihak yang membutuhkannya.

Rasul (2002) mengatakan dimensi akuntabilitas terdiri dari 5 dimensi, antara lain:

a. Akuntabilitas hukum dan kejujuran

Akuntabilitas hukum berkaitan dengan diterapkannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang telah disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran hal-hal yang dilarang oleh hukum.

b. Akuntabilitas manajerial

Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.

c. Akuntabilitas program

Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi.

d. Akuntabilitas kebijakan

Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggung-jawabkan kebijakan yang telah ditetapkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan.

e. Akuntabilitas finansial

Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan dana publik secara ekonomis,

efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi.

7. Tekanan Eksternal

Menurut Purnamasari (2015), tekanan eksternal merupakan motivasi atau penolakan dalam pelaksanaan sebuah kebijakan yang berasal dari luar organisasi, seperti contoh motivasi atau penolakan dari publik, atau pun dorongan atau larangan dari pemerintah dalam bentuk regulasi atau tatanan hukum dan norma-norma yang berlaku dimasyarakat. Maka, tekanan eksternal merupakan suatu tekanan yang berasal dari luar suatu organisasi. Tekanan dari pihak eksternal bisa memengaruhi suatu organisasi untuk melakukan kegiatan-kegiatannya.

Tekanan dari pihak eksternal biasanya berupa peraturan pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan lembaga-lembaga formal dan non-formal lainnya. Peraturan-peraturan yang dibentuk oleh pemerintah gunanya untuk mengatur jalannya organisasi (terutama Organisasi Perangkat Daerah) supaya dalam melakukan kegiatan-kegiatan bisa berjalan dengan baik.

8. Pengendalian Internal

Pengendalian internal merupakan bagian dari sistem yang digunakan oleh suatu entitas atau organisasi tertentu. Yuliani (2017) mengatakan bahwa pengendalian internal merupakan proses pengendalian kepada seluruh aktifitas-aktifitas karyawan yang dimana dilakukan oleh seorang pimpinan secara rutin supaya kinerja dari organisasi tersebut bisa optimal. Sedangkan dalam pemerintahan, pengendalian internal dilakukan

kepada kinerja pemerintah pusat dan juga kepada pemerintah daerah. Tujuan di lakukannya pengendalian internal oleh pemimpin daerah terhadap Organisasi Pemerintah Daerah yang di pimpin antara lain:

- a. Untuk memberikan keyakinan yang kuat agar tujuan dari pemerintahan tersebut bisa tercapai secara efektif dan juga efisien.
- b. Supaya keandalan pelaporan keuangan bisa dilakukan secara optimal.
- c. Pengamanan dan juga pengawasan terhadap aset negara.
- d. Supaya organisasi pemerintah daerah tersebut bisa taat terhadap regulasi pemerintahan yang ada di indonesia.

9. Komitmen Manajemen

Komitmen merupakan kemampuan suatu individu untuk menyasikan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi. Hamdi (2017) mengatakan bahwa hal itu berhubungan dengan cara-cara menykseskan tujuan dari organisasi tersebut dengan lebih mementingkan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi.

Menurut Silvia (2013), mengatakan bahwa komitmen manajemen merupakan keyakinan dan juga dorongan dari manajemen untuk meyakinkan terhadap pegawai-pegawainya dalam menjalankan segala aktifitas-aktifitas, dan juga mengimplementasikan regulasi yang telah ditetapkan. Sehingga, dengan diterapkannya regulasi-regulasi tersebut organisasi mampu mencapai tujuan yang telah direncanakan. Dengan komitmen manajemen, kinerja organisasi tersebut akan lebih optimal.

B. Pengembangan Hipotesis

1. Pengaruh Ketidakpastian Lingkungan Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.

Ketidakpastian lingkungan bisa dijabarkan sebagai faktor-faktor dari dalam maupun luar organisasi yang mungkin berpengaruh terhadap organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya. Setyowati (2017) mengatakan bahwa ketidakpastian lingkungan meliputi perubahan-perubahan regulasi pemerintah, perubahan dinamika masyarakat, dan perubahan di dalam organisasi tersebut. Ketidakpastian lingkungan berkaitan dengan teori institusional, di mana sebuah organisasi harus bisa bertahan dari tekanan eksternal untuk menjalankan fungsi dan tugasnya untuk dapat bertahan hidup, hal ini menunjukkan bahwa sebuah organisasi dapat menghadapi ketidakpastian lingkungan yang terjadi dari eksternal organisasi tersebut khususnya, pada Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) ketidakpastian lingkungan dari internal dan eksternal bisa saja terjadi, namun OPD harus bisa bertahan dari ketidakpastian lingkungan yang terjadi dari internal maupun eksternal OPD tersebut.

Penelitian Masrurroh (2015), Hamdi (2017), dan Yunaz (2017) menunjukkan bahwa ketidakpastian lingkungan memiliki pengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Sebuah OPD mampu bertahan dan memiliki partisipasi yang tinggi dalam penyusunan laporan keuangan dan mampu mengatasi ketidakpastian lingkungan yang terjadi, maka hal itu akan meningkatkan OPD dalam penyusunan laporan keuangan dan juga

OPD akan lebih meningkatkan transparansi laporan keuangan yang sudah disusun.

Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis pertama yaitu:

H₁: Ketidakpastian lingkungan berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

2. Pengaruh Akuntabilitas Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.

Akuntabilitas merupakan sebuah bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh seseorang atau individu terhadap apa yang telah dilakukannya. Amelia (2015) mengatakan bahwa pemerintah memiliki kewajiban kepada publik untuk mempertanggungjawabkan kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan terhadap publik terutama dalam hal penerapan transparansi laporan keuangan.

Akuntabilitas berkaitan dengan teori *stewardship*, yang dimana pemerintah harus mempertanggungjawabkan segala kegiatan-kegiatan yang telah dilakukannya dalam bentuk laporan-laporan salah satunya laporan keuangan yang dapat digunakan oleh publik dengan mengesampingkan kepentingan pribadinya. Diasumsikan bahwa pemerintah itu seorang manajer, di mana manajer harus mementingkan kepentingan orang banyak daripada kepentingannya sendiri dengan mempertanggungjawabkan atas kegiatan-kegiatan yang telah dilakukannya.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Adha (2014), Amelia (2015), Asroel (2016), dan Hamdi (2017) menunjukkan bahwa akuntabilitas berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Karena

apabila akuntabilitas yang di miliki oleh suatu pemerintah itu dilaksanakan dengan baik dan juga optimal, maka hal itu akan memengaruhi kinerja pemerintah dalam melaksanakan transparansi laporan keuangan dengan baik juga. Pemerintah memiliki rasa tanggungjawab yang tinggi kepada publik dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan khususnya dalam bentuk transparansi laporan keuangan. Apabila akuntabilitas yang dimiliki oleh suatu pemerintah itu dilaksanakan dengan baik dan juga optimal, maka akan memengaruhi kinerja pemerintah dalam melaksanakan transparansi laporan keuangan dengan baik juga, karena pemerintah memiliki pertanggungjawaban yang tinggi terhadap aktifitas-aktifitas yang telah dilakukan dalam bentuk laporan keuangan.

Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis kedua yaitu:

H₂: Akuntabilitas berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

3. Pengaruh Tekanan Eksternal Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.

Tekanan eksternal merupakan suatu tekanan yang berasal dari luar suatu entitas. Tekanan dari pihak eksternal bisa memengaruhi suatu organisasi/entitas untuk melakukan kegiatan-kegiatannya. Setyowati (2017) mengatakan tekanan dari pihak eksternal biasanya berupa peraturan pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan lembaga-lembaga formal dan non-formal lainnya. Peraturan-peraturan yang dibentuk oleh pemerintah gunanya untuk mengatur jalannya organisasi (terutama Organisasi Perangkat Daerah)

supaya dalam melakukan kegiatan-kegiatan bisa berjalan dengan baik. Tekanan eksternal lebih berkaitan dengan teori *signaling* di mana pemerintah harus memberikan *signal* yang baik terhadap pihak eksternal terutama dalam hal transparansi laporan keuangan supaya tujuan dari pemerintah bisa tercapai dengan baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Ridha dan Basuki (2012), Amelia (2015), Purnamasari (2015), Masruroh (2015), Yunaz (2016), Hamdi (2017) dan Noprizal (2017) menunjukkan bahwa tekanan eksternal berpengaruh terhadap penerapan transparansi laporan keuangan. Menurut Hamdi (2017) dengan adanya tekanan dari pihak eksternal, hal itu dapat memengaruhi kinerja dari SKPD di mana hanya untuk mendapatkan legitimasi dengan melakukan praktik-praktik secara formalitas saja. Praktik yang lebih ditekankan disini lebih mengacu kepada transparansi pelaporan keuangan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diduga bahwa penerapan transparansi pelaporan keuangan dapat dipengaruhi oleh tekanan eksternal. Apabila tekanan yang diberikan pihak eksternal kepada pemerintah untuk melakukan transparansi pelaporan keuangan terlalu tinggi, maka hal tersebut dapat memengaruhi pemerintah daerah dalam melaksanakan transparansi pelaporan keuangan. Pemerintah lebih mementingkan kepentingan dari pihak eksternal pemerintah (terutama kepada publik).

Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis ketiga yaitu:

H₃: Tekanan eksternal berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

4. Pengaruh Pengendalian Internal Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.

Pengendalian internal merupakan proses pengendalian kepada seluruh aktifitas-aktifitas karyawan yang dimana dilakukan oleh seorang pimpinan secara rutin supaya kinerja dari organisasi tersebut bisa optimal. Sedangkan dalam pemerintahan, pengendalian internal dilakukan kepada kinerja pemerintah pusat dan juga kepada pemerintah daerah.

Pengendalian internal lebih berkaitan dengan teori *signaling* karena seorang pimpinan harus memberikan *signal* yang baik kepada karyawannya supaya karyawannya bisa bekerja secara optimal dengan cara melakukan pengendalian internal yang baik dan juga tegas.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Amelia (2015), Masruroh (2015), dan Yuliani (2017) menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Menurut Amelia (2015) SKPD sebagai tingkatan pelaksana pemerintah daerah harus melaksanakan tugas untuk memperoleh keyakinan terhadap publik tentang keandalan laporan keuangan. Maka dari itu, dalam menjalankan pengendalian di pemerintahan, pemerintah daerah mampu untuk terbuka.

Jika pengendalian internal yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pegawai-pegawai Organisasi Pemerintah Daerah itu tegas dan juga baik, maka hal itu akan memengaruhi para pegawai dalam menerapkan transparansi pelaporan keuangan terhadap publik. Karena, di sini para pegawai sangat menghormati pemimpin yang telah melakukan

pengendalian terhadap pegawainya secara baik. Pegawai akan melakukan tugasnya dengan baik khususnya dalam hal penerapan transparansi laporan keuangan.

Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis keempat yaitu:

H₄: Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

5. Pengaruh Komitmen Manajemen Terhadap Penerapan Transparansi Pelaporan Keuangan.

Komitmen merupakan kemampuan suatu individu untuk menyasikan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi. Hamdi (2017) mengatakan bahwa hal tersebut berhubungan dengan cara-cara menykseskan tujuan dari organisasi tersebut dengan lebih mementingkan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi. Menurut Maruroh (2015) komitmen bisa diartikan sebagai penerimaan kuat yang diterima oleh individu yang berfokus pada tujuan dan juga nilai-nilai yang terkandung dalam organisasi. Komitmen manajemen lebih berkaitan dengan teori *stewardship*, di mana seorang manajemen diwajibkan untuk memiliki komitmen yang tinggi terhadap organisasinya khususnya dalam mempertanggungjawabkan laporan keuangan yang disampaikan secara transparan tanpa memikirkan kepentingan pribadinya.

Komitmen manajemen merupakan keyakinan dan juga dorongan dari manajemen untuk meyakinkan terhadap pegawai-pegawainya dalam menjalankan segala aktifitas-aktifitas, dan juga mengimplementasikan regulasi yang telah ditetapkan (Silvia 2013), sehingga dengan diterapkannya

regulasi-regulasi tersebut organisasi mampu mencapai tujuan yang telah direncanakan. Dengan komitmen manajemen, kinerja organisasi tersebut akan lebih optimal.

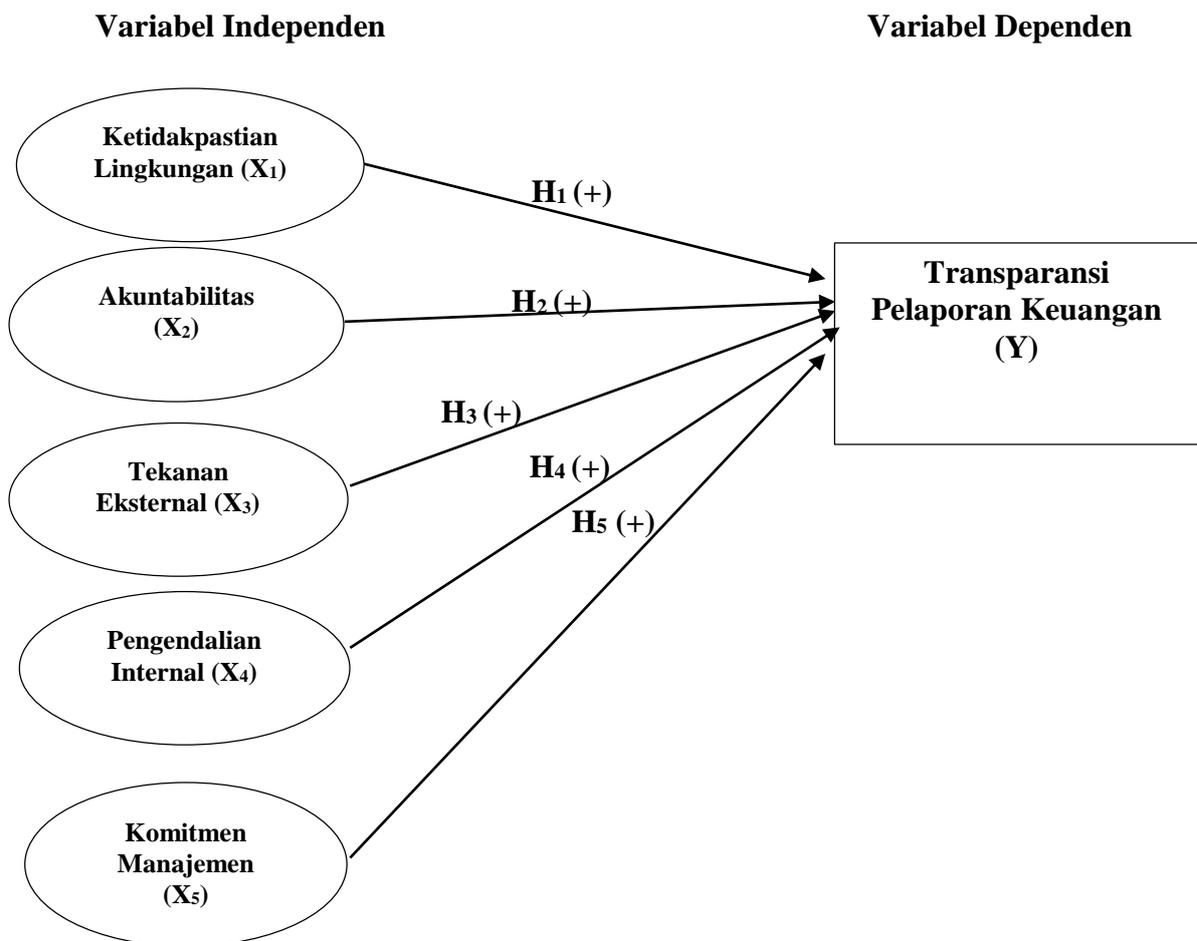
Penelitian Ridha dan Basuki (2012), Masruroh (2015), Hamdi (2017), dan Noprizal (2017) menunjukkan bahwa komitmen manajemen berpengaruh terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan. Tingginya sebuah komitmen yang dimiliki oleh seorang manajer/pimpinan dalam menaati regulasi-regulasi yang ada dan juga menjalankan prosedur organisasi dengan baik, tentu akan mendorong meningkatnya transparansi pelaporan keuangan. Karena, apabila seorang manajer/pimpinan memiliki komitmen yang baik dan juga mematuhi regulasi-regulasi yang telah ditetapkan, hal tersebut akan memacu kinerja pegawai dalam melaksanakan penerapan transparansi pelaporan keuangan.

Dengan demikian dapat dirumuskan hipotesis kelima yaitu:

H₅: Komitmen Manajemen berpengaruh positif terhadap penerapan transparansi pelaporan keuangan.

C. Model Penelitian

Model penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.1. Model Penelitian