

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Akuntabilitas dan Transparansi

Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua pengertian yang saling terkait sehingga sering dibahas secara bersamaan. Namun sesungguhnya keduanya memiliki pengertian dan akar yang berbeda, sehingga pada pembahasan berikut kedua hal tersebut dibahas secara terpisah.

2.1.1 Pengertian Akuntabilitas

Pada dasarnya, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, berarti pemerintah harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Pada awalnya, konsepsi akuntabilitas dipahami secara terbatas. Dalam pemahaman tersebut, pembahasan mengenai akuntabilitas publik formal dikonsentrasikan pada tanggung jawab para menteri kepada parlemen. Para pejabat publik hanya bertanggung jawab pada atasan langsungnya dalam rantai akuntabilitas tanpa adanya jalur pintas pada parlemen atau kepada publik secara luas (Parker, 1980 seperti dikutip oleh Mulgan, 1997). Pada perkembangan berikutnya, akuntabilitas dipahami secara lebih luas di mana para pegawai departemen pemerintah tidak hanya bertanggung

jawab kepada atasan langsungnya, namun juga kepada berbagai institusi eksternal. Di samping itu, pejabat publik juga bertanggung jawab secara langsung kepada para anggota masyarakat.

Jackson (1982 hlm. 220-222) menyatakan, pada dasarnya akuntabilitas mencakupi penjelasan atau justifikasi mengenai apa yang telah dan tengah dikerjakan dan apa yang direncanakan. Akuntabilitas berasal dari serangkaian prosedur yang ditetapkan dan hubungan berbagai formalitas. Menurut Jackson (1982 hlm. 220), suatu pihak bertanggung jelas kepada pihak lain dalam arti satu dari para pihak tersebut memiliki hak untuk meminta yang lain memberikan penjelasan atas aktivitas-aktivitasnya.

Pengertian akuntabilitas sering dipertukarkan dengan pertanggungjawaban (*responsibility*), namun sesungguhnya kedua istilah tersebut memiliki makna yang berbeda. Menurut Mulgan (1997 hlm. 26), pertanggungjawaban mengimplikasikan adanya suatu hubungan di antara dua orang atau kelompok di mana satu orang atau kelompok memberikan kepercayaan kepada yang lain atas pelaksanaan tugas atau tanggung jawab tertentu. Akuntabilitas (*accountability*) hanyalah salah satu aspek dari pertanggungjawaban (*responsibility*) yakni pertanggungjawaban seseorang atau satu pihak kepada orang atau pihak lain. Jadi, sumber akuntabilitas adalah adanya pemberian kepercayaan dari salah satu pihak *kepada* pihak lain untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Hubungan yang terjadi antara pemberi amanah dengan pemegang amanah merupakan sumber akuntabilitas. Pemegang amanah harus mempertanggungjawabkan aktivitas tersebut kepada pemberi amanah.

Tanpa amanah tersebut, pemegang amanah tidak memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan aktivitas apapun. Mardiasmo (2003 hlm. 20) mendefinisikan akuntabilitas publik sebagai:

kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka akuntabilitas bisa dipahami sebagai suatu bentuk kewajiban bagi satu pihak yang telah menerima amanah dari pihak lain untuk melaksanakan aktivitas tertentu. Akuntabilitas timbul karena adanya hak dan otoritas pemberi amanah untuk menuntut pertanggungjawaban dari pemegang amanah. Akuntabilitas mengandung hubungan otoritas sehingga mengandung hubungan ketidaksetaraan di antara dua pihak yang merupakan aspek hubungan otoritas. Artinya, akuntabilitas terjadi di antara dua pihak di mana satu pihak menerima otoritas dari pihak lain. Pihak lain yang memberi otoritas ini mempunyai hak meminta pihak yang diberi otoritas untuk memberikan penjelasan atas pelaksanaan otoritas yang diterimanya. Dalam hubungan yang setara, seseorang akuntabel satu dengan yang lain namun hanya sebagai bagian dari hubungan otoritas yang setara dimana masing-masing menerima otoritas pihak lain atas hal-hal tertentu (Mulgan, 1997 hlm. 27).

Dalam literatur administrasi publik akuntabilitas sering dibedakan menjadi akuntabilitas finansial, politis dan legal, serta kemudian ditambahkan akuntabilitas efisiensi dan efektivitas (Jackson, 1982 hlm. 221). Model tradisional akuntabilitas yang membedakan akuntabilitas

menjadi akuntabilitas finansial, politis, dan legal dimaksudkan untuk memastikan bahwa departemen-departemen (pemerintah) bekerja dalam kekuasaan khusus (yang diberikan kepada mereka) serta berada dalam kerangka hukum yang lebih luas. Akuntabilitas tradisional ini dikaitkan dengan ketaatan finansial bahwa setiap departemen membelanjakan alokasi sumber dayanya sesuai dengan yang ditetapkan dan memastikan bahwa setiap departemen menyajikan laporan pertanggungjawaban keuangan yang siap diaudit. Akuntabilitas efisiensi dan efektivitas berupaya mengevaluasi seperangkat aktivitas yang diselenggarakan pada sektor publik berkaitan dengan "value for money".

Ellwood (1993, seperti dikutip oleh Mardiasmo, 2003 hlm. 21) menjelaskan bahwa terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik. Dimensi pertama adalah akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legality*). Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

Dimensi kedua adalah akuntabilitas proses (*process accountability*) yang terkait dengan memadai tidaknya prosedur dalam rangka pelaksanaan tugas. Akuntabilitas proses mencakup kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya.

Dimensi ketiga, yakni akuntabilitas program (*program accountability*) terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberi hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Dimensi terakhir, yakni akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*) terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap legislatif dan masyarakat luas.

Halim (2002 hlm. 145-146) menyatakan adanya akuntabilitas keuangan yang merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikutip dalam Halim (2002 hlm. 145), Premchand (1999) menyatakan bahwa instrumen utama akuntabilitas finansial adalah anggaran pemerintah, data keuangan publik yang dipublikasikan secara periodik, laporan-laporan tahunan, dan laporan-laporan pemeriksaan dan laporan lainnya yang disusun oleh badan-badan independen.

Mardiasmo (2002 hlm. 377) menjelaskan akuntabilitas "...*can thus be vertically or horizontally oriented, be targeted at the politicians, bureaucrats or the public; and internally or externally based.*" Pembagian akuntabilitas menjadi akuntabilitas vertikal dan horisontal lebih dimaksudkan untuk menegaskan pihak pemberi amanah (*principal*) sebagai pihak yang memiliki hak dan otoritas untuk meminta pertanggungjawaban. Selanjutnya, menurut Mardiasmo (2003 hlm. 21) akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, sedangkan akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Secara lebih operasional, UNDP (2004) menyatakan bahwa akuntabilitas bertumpu pada empat pilar, yakni akuntabilitas keuangan, administrasi, politik, dan sosial. Akuntabilitas keuangan merupakan kewajiban seseorang yang mengelola sumber daya publik untuk melaporkan rencana dan hasil penggunaan sumber daya tersebut.

Akuntabilitas administratif meliputi sistem dan pengendalian internal yang menjamin adanya mekanisme pemeriksaan yang seimbang (*check and balance*). Sistem yang dibangun dalam mewujudkan akuntabilitas administratif di antaranya standar pelayanan, kode etik, serta pengenaan denda atas pelanggaran.

Akuntabilitas secara politik berkaitan dengan demokrasi yang bebas dan transparan. Dalam pemilihan yang demokratis, rakyat memiliki metode terbuka untuk memberikan sanksi kepada mereka yang memegang amanah rakyat. Akuntabilitas secara politis terselenggara melalui pemilihan umum periodik. Selain itu, mekanisme lain untuk mewujudkan akuntabilitas secara politis adalah pemisahan tiga kekuasaan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang saling memberikan pengawasan satu dengan yang lainnya.

Akuntabilitas sosial merupakan pendekatan yang didorong oleh masyarakat yang menuntut adanya akuntabilitas yang lebih besar dalam tindakan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik dan hasil tindakan tersebut. Jadi, tekanan sosial kepada pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitas akan mendorong pemerintah untuk memberikan penjelasan yang memadai mengenai apa yang dikerjakan pemerintah.

2.1.2 Transparansi

Transparansi merupakan sisi lain dari mata uang yang sama dengan akuntabilitas. Transparansi didasarkan pada adanya kebebasan memperoleh informasi. Baik akuntabilitas dan transparansi keduanya merupakan karakteristik *good governance* (UNDP, 2004). Dalam pelaksanaan pelayanan publik, informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

Transparansi mencakup semua cara yang memfasilitasi para pemangku kepentingan memperoleh akses informasi dan memudahkan pemahaman mereka dalam mekanisme pengambilan keputusan. Transparansi sektor publik dimulai dengan aplikasi yang jelas atas standar dan akses informasi (UNDP, 2004). Sektor publik dengan demikian harus memiliki kejelasan mengenai instrumen-instrumen yang disediakan bagi publik untuk memperoleh akses informasi.

Transparansi memungkinkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) melihat struktur dan fungsi pemerintah, kebijakan dan proyeksi fiskal dan pertanggungjawaban pada periode sebelumnya. Tujuan utama keterbukaan tersebut adalah untuk memastikan adanya pertanggungjawaban atas keputusan dan tindakan penyelenggara pemerintahan.

2.2 Akuntansi dan Sistem Akuntansi

Laporan keuangan disusun sebagai hasil sistem pencatatan keuangan. Sebagai sistem, sistem pencatatan keuangan terdiri atas serangkaian proses pencatatan sampai dengan tersusunnya laporan keuangan. Proses ini merupakan proses akuntansi. Sebagaimana didefinisikan dalam Noordiawan, dkk (2007 hlm. 1):

Akuntansi merupakan proses mengenali, mengukur, dan mengomunikasikan informasi ekonomi untuk memperoleh pertimbangan dan keputusan yang tepat oleh pemakai informasi yang bersangkutan. Akuntansi bisa didefinisikan secara tepat dengan menjelaskan tiga karakteristik penting dari akuntansi, yaitu: (1) pengidentifikasian, pengukuran, dan pengomunikasian informasi keuangan tentang (2) entitas ekonomi kepada (3) pemakai yang berkepentingan.

Dari definisi di atas, akuntansi secara teknis merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pengumpulan data keuangan untuk dilaporkan sebagai informasi keuangan bagi pemakai yang berkepentingan. Jadi tujuan utama akuntansi adalah penyediaan informasi untuk pemakai yang berkepentingan. Pemakai berkepentingan terhadap informasi yang dihasilkan dari proses akuntansi untuk membantu dalam pengambilan keputusan.

Berbagai pemakai yang berkepentingan atas informasi keuangan diidentifikasi, misalnya dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP No. 1 paragraf 16) mengidentifikasi empat kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah. Keempat kelompok utama tersebut adalah (1) masyarakat, (2) para wakil rakyat, lembaga pengawas, dan lembaga pemeriksa, (3) pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman, serta (4) pemerintah.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, akuntansi merupakan serangkaian kegiatan sistematis berkaitan dengan upaya pencatatan data keuangan untuk menghasilkan informasi keuangan. Kegiatan sistematis pencatatan data keuangan ini disertai dengan catatan-catatan yang terorganisir. Inilah yang disebut dengan sistem akuntansi.

Mulyadi (1993 hlm. 3) mendefinisikan sistem akuntansi sebagai organisasi formulir, catatan, dan laporan yang dikoordinasikan sedemikian rupa untuk menyediakan informasi keuangan yang dibutuhkan oleh manajemen guna memudahkan pengelolaan perusahaan. Frasa perusahaan digunakan dalam definisi ini karena definisi tersebut digunakan untuk lingkup organisasi bisnis. Namun, pada hakekatnya definisi tersebut berlaku pula untuk organisasi lain, termasuk organisasi pemerintahan. Berdasarkan definisi tersebut, komponen sistem akuntansi adalah formulir, jurnal, buku besar, buku pembantu, dan laporan.

Formulir merupakan dokumen yang digunakan untuk merekam terjadinya transaksi. Formulir sering dipadankan dengan dokumen, karena dengan formulir peristiwa yang terjadi direkam (didokumentasikan).

Jurnal merupakan catatan akuntansi pertama yang digunakan untuk mencatat, mengklasifikasikan, dan meringkas data keuangan dan data lainnya. Sumber informasi pencatatan dalam jurnal adalah formulir. Dalam jurnal data keuangan diklasifikasikan menurut penggolongan yang sesuai dengan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Dalam jurnal terdapat pula kegiatan peringkasan data.

Buku besar merupakan daftar ringkasan data yang telah dicatat dalam jurnal. Buku besar disusun sesuai dengan unsur-unsur informasi yang akan

disajikan dalam laporan keuangan. Buku besar disusun sebagai hasil kegiatan posting, yaitu mengumpulkan data sejenis yang dicatat dalam jurnal sesuai dengan unsur laporan yang bersesuaian. Jika diperlukan perincian lebih lanjut mengenai informasi dalam buku besar, disusun buku besar pembantu.

Laporan keuangan merupakan hasil proses akuntansi. Pada umumnya laporan keuangan bisa disusun sesuai tujuan laporan baik untuk memenuhi kebutuhan informasi internal maupun eksternal. Pada umumnya, laporan keuangan untuk tujuan eksternal menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, hasil aktivitas periode bersesuaian, dan arus kas organisasi.

