

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Keagenan (*Agency theory*)

Agency theory menyangkut hubungan kontraktual antara dua pihak yaitu principal dan agent. *Agency theory* membahas tentang hubungan keagenan dimana suatu pihak tertentu (principal) mendelegasikan pekerjaan kepada pihak lain (agent) yang melakukan pekerjaan. *Agency Theory* yang memandang bahwa manajemen perusahaan sebagai agen bagi para pemegang saham, akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingannya sendiri (*self-interest*) bukan sebagai pihak yang arif dan bijaksana serta adil terhadap pemegang saham sebagaimana diasumsikan dalam *stewardship theory* (Solihin, 2008). Teori keagenan berusaha untuk menjawab masalah keagenan yang terjadi antara pihak-pihak yang saling bekerja sama yang memiliki tujuan dan pembagian kerja yang berbeda.

Eisenhardt dalam Setyapurnama dan Norpratiwi (2006) menyatakan bahwa teori keagenan dilandasi oleh tiga asumsi, yaitu, asumsi sifat manusia (*human assumptions*), asumsi keorganisasian (*organizational assumptions*), serta asumsi informasi (*information assumptions*). Asumsi sifat manusia dikelompokkan menjadi tiga yaitu,

- 1) *Self interest*, yaitu sifat manusia untuk mengutamakan kepentingan diri sendiri,
- 2) *Bounded-rationality* , yaitu sifat manusia yang memiliki

keterbatasan rasionalitas, dan

- 3) *Risk aversion*, yaitu sifat manusia yang lebih memilih mengelak dari risiko.

Asumsi keorganisasian dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

- 1) Konflik sebagai tujuan antar partisipan,
- 2) Efisiensi sebagai suatu kriteria efektivitas, serta
- 3) Asimetri informasi antara pemilik dan agen

Asumsi informasi merupakan asumsi yang menyatakan bahwa informasi merupakan suatu komoditas yang dapat dibeli.

Adanya tujuan yang berbeda antara principal dan agent akan menimbulkan masalah keagenan. Fama dan Jensen (1983) menyatakan bahwa masalah agensi dikendalikan oleh sistem pengambilan keputusan yang memisahkan fungsi manajemen dan fungsi pengawasan. Pemisahan fungsi manajemen yang melakukan perencanaan dan implementasi terhadap kebijakan perusahaan serta fungsi pengendalian yang melakukan ratifikasi dan monitoring terhadap keputusan penting dalam organisasi akan memunculkan konflik kepentingan diantara pihak-pihak tersebut.

Pada dasarnya organisasi sektor publik dibangun atas dasar *Agency theory*. Diakui atau tidak di pemerintahan daerah terdapat hubungan dan masalah keagenan (Abdul dan Abullah, 2005). Menurut Bergman dan Lane (1990) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Hal yang sama dikemukakan oleh Moe (1984) yang

menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman dan Lane (1990) menyatakan bahwa kerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Miriam Budiardjo (1994) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Dalam konteks organisasi sektor publik, senada dengan Mardiasmo (2002), menjelaskan bahwa pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban pemegang amanah (pemerintah) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (masyarakat) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Pendapat Mardiasmo tentang akuntabilitas dalam konteks sektor publik mengandung arti bahwa dalam pengelolaan pemerintah daerah terdapat hubungan keagenan (teori keagenan) antara masyarakat sebagai principal dan pemerintah daerah sebagai agent.

Teori keagenan memandang bahwa pemerintah daerah sebagai agent bagi masyarakat (*principal*) akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingan mereka sendiri serta memandang bahwa pemerintah daerah tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan masyarakat. *Agency theory* beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak agen (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak prinsipal (masyarakat). Adanya *information*

asymmetry inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh agen. Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan akuntabilitas atas kinerjanya sebagai mekanisme checks and balances agar dapat mengurangi *information asymmetry*.

Berdasar *Agency theory* pengelolaan pemerintah daerah harus diawasi untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Dengan meningkatnya akuntabilitas pemerintah daerah informasi yang diterima masyarakat menjadi lebih berimbang terhadap pemerintah daerah yang itu artinya *information asymmetry* yang terjadi dapat berkurang. Dengan semakin berkurangnya *information asymmetry* maka kemungkinan untuk melakukan korupsi juga menjadi lebih kecil

B. Korupsi

1. Pengertian Korupsi

Pengertian yang dikeluarkan *Transparency International Indonesia* (TII, 2015) Korupsi adalah segala bentuk penyalahgunaan wewenang untuk memperoleh manfaat pribadi. Definisi ini semakna dengan yang disampaikan Husted (2002) yang mengartikan korupsi sebagai *misuse of public power for private benefit*.

Kartini, Kartono dalam Sinopsis Kriminologi Indonesia (2002) memberi pengertian yang hampir sama dengan Senturia, bahwa korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan

negara. Secara rinci bentuk-bentuk korupsi yang umum dikenal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara antara lain adalah:

- 1) Berkhianat, transaksi luar negeri illegal dan penyelundupan,
- 2) Menggelapkan barang milik lembaga, negara, swastanisasi anggaran pemerintah, menipu dan mencuri,
- 3) Menggunakan uang negara/lembaga yang tidak tepat, memalsukan dokumen dan menggelapkan uang, mengalirkan uang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak dan menyalagunakan dana,
- 4) Menyalahgunakan wewenang, menipu, mengecoh, mencurangi, memperdaya dan memeras,
- 5) Penyuapan dan penyogokan, mengutip pungutan dan meminta komisi,
- 6) Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah/negara, dan surat izin pemerintah,
- 7) Manipulasi peraturan, pembelian barang persediaan, kontrak dan pinjaman uang,
- 8) Menghindari pajak, meraih laba berlebih-lebihan,
- 9) Menerima hadiah, uang pelicin dan hiburan dan perjalanan yang tidak pada tempatnya, dan
- 10) Menyalagunakan stempel dan kertas surat kantor, rumah jabatan dan hak istimewa jabatan.

TII secara operasional dalam penelitiannya tentang Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia, mendefinisikan korupsi sebagai (TII, 2008):

- 1) suap, yaitu tindakan membayar uang secara ilegal untuk mendapatkan keuntungan atau mempercepat proses birokrasi,
- 2) penggelapan dalam jabatan, yaitu penggunaan fasilitas milik pemerintah maupun uang negara untuk kepentingan pribadi,
- 3) pemerasan, yaitu tindakan meminta uang kepada klien oleh pejabat publik dalam menjalankan tugas pelayanan,
- 4) benturan kepentingan dalam proses pengadaan barang dan jasa, yaitu keterlibatan langsung maupun tidak langsung pejabat publik dalam proses pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan mendapatkan keuntungan bagi dirinya sendiri atau kelompok

Menurut perspektif hukum definisi korupsi dijelaskan di dalam UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001. Berdasarkan UU tersebut, ada 30 jenis tindakan yang dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi itu dapat dikelompokkan menjadi 7 kategori yaitu (KPK, 2006):

- 1) Kerugian keuangan negara,
- 2) Suap-menyuap,
- 3) Penggelapan dalam jabatan,
- 4) Pemerasan,
- 5) Perbuatan curang,
- 6) Benturan kepentingan dalam pengadaan, dan
- 7) Gratifikasi

Dari berbagai definisi korupsi yang dipaparkan diatas terdapat

sebuah benang merah, yaitu pada dasarnya korupsi adalah adanya penyalahgunaan kepentingan publik untuk kepentingan pribadi,

2. Penyebab Korupsi

Menurut Tanzi dalam Kurniawan (2009) terdapat faktor langsung dan tidak langsung yang menyebabkan korupsi. Faktor penyebab langsung dari korupsi ada enam yaitu:

- 1) Pengaturan dan otorisasi,
- 2) Perpajakan,
- 3) Kebijakan pengeluaran/anggaran,
- 4) Penyediaan barang dan jasa dibawah harga pasar,
- 5) Kebijakan diskresi lainnya dan
- 6) Pembiayaan partai politik.

Adapun penyebab tidak langsung dari korupsi ada enam yaitu:

- 1) Kualitas birokrasi,
- 2) Besaran gaji di sektor publik,
- 3) Sistem hukuman,
- 4) Pengawasan institusi,
- 5) Transparansi aturan, hukum, dan proses,
- 6) Teladan dari pemimpin.

Pengaturan dan otorisasi dapat menyebabkan korupsi ketika seorang pejabat memiliki kewenangan monopoli untuk melakukan pengaturan dan otorisasi tanpa diimbangi ketersediaan transparansi,

kejelasan prosedur dan upaya administratif. Perpajakan menyebabkan korupsi ketika tidak didasarkan atas aturan yang jelas dan masih memungkinkan kontak langsung antara petugas pajak dan pembayar pajak. Kebijakan pengeluaran/anggaran dapat menyebabkan korupsi ketika terjadi ketiadaan transparansi dan pengawasan institusi yang efektif dalam pembuatan kebijakan mengenai proyek investasi, pengeluaran untuk pengadaan, serta penetapan anggaran tambahan (*extrabudgetary accounts*).

Penyediaan barang dan jasa di bawah harga pasar akan dapat menyebabkan korupsi ketika permintaan akan barang dan jasa tersebut lebih besar dari penawaran yang ada. Kebijakan diskresi lainnya dapat menyebabkan korupsi ketika tidak diimbangi adanya transparansi dan pengawasan institusi. Pembiayaan partai politik dapat menyebabkan korupsi ketika tidak ada pengaturan yang jelas mengenai pembiayaan partai politik oleh pemerintah. Kualitas birokrasi dapat menyebabkan korupsi ketika sistem perekrutan pegawai lebih didasarkan atas pertimbangan politik, patron dan nepotisme serta ketiadaan aturan yang memadai mengenai promosi dan perekrutan pegawai.

Besaran gaji di sektor publik dapat menyebabkan korupsi ketika gaji pegawai negeri tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup secara layak. Sistem hukuman dapat menyebabkan korupsi ketika tidak terjadi ketegasan dalam menghukum orang yang melanggar aturan. Pengawasan institusi dapat menyebabkan korupsi ketika tidak terdapat sistem

pengawasan internal yang memadai, efektif, transparan, dan jelas. Transparansi aturan, hukum dan proses dapat menyebabkan korupsi ketika di sebuah negara tidak memiliki pengaturan yang memadai mengenai transparansi dalam aturan, hukum dan proses penyelenggaraan pemerintah. Teladan dari pemimpin dapat menyebabkan korupsi ketika pemimpin pemerintahan melakukan tindakan korupsi dan menjadi contoh bagi bawahannya.

Nas, Price dan Weber dalam Kurniawan (2009) menyebutkan faktor penyebab korupsi terkait dengan karakteristik individual dan pengaruh struktural. Korupsi dilihat dari karakteristik individual terjadi ketika seorang individu itu serakah atau tidak dapat menahan godaan, lemah dan tidak memiliki etika sebagai seorang pejabat publik. Sementara penyebab korupsi dari sisi struktural disebabkan oleh tiga hal, yaitu: (1) birokrasi atau organisasi yang gagal, (2) kualitas keterlibatan masyarakat, dan (3) keserasian sistem hukum dengan permintaan masyarakat.

Menurut Shah (2007) terjadinya korupsi di sektor publik akan sangat tergantung pada sejumlah faktor yaitu: (1) kualitas manajemen sektor publik, (2) keadaan hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan masyarakat, (3) kerangka hukum, dan (4) tingkatan dimana proses sektor publik dilengkapi dengan transparansi dan diseminasi informasi. Sementara itu Klitgaard dalam Teguh Kurniawan, (2009) menyebutkan bahwa korupsi dikarenakan adanya monopoli kekuasaan terhadap barang dan jasa ditambah dengan adanya kekuasaan untuk melakukan diskresi

mengenai siapa yang akan atau berhak menerima barang atau jasa tersebut tetapi tanpa diimbangi adanya akuntabilitas.

Menurut Snape (1999), setidaknya ada tiga faktor yang disinyalir menjadi sebab berkembangnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di Indonesia, yakni faktor politik, faktor ekonomi, dan faktor budaya Jawa.

Berdasarkan pandangan Snape, faktor politik yang dicirikan dengan adanya kesenjangan akuntabilitas, transparansi, institusi demokrasi, dan pers yang bebas merupakan faktor penting yang memberikan kontribusi terhadap meluasnya korupsi dalam masyarakat Indonesia, khususnya di era Orde Lama dan era Orde Baru. Sementara itu, terkait faktor ekonomi, intervensi pemerintah yang ekstensif dalam perekonomian dinilai Snape sebagai penyebab dari korupsi di Indonesia. Melalui intervensi ini memunculkan sejumlah keuntungan secara finansial bagi sejumlah kecil masyarakat Indonesia, khususnya mereka yang memiliki kekuasaan dan mereka yang memiliki patron politik dengan penguasa.

Faktor ketiga yang dinilai Snape memberikan kontribusi bagi praktek KKN di Indonesia adalah faktor yang terkait dengan penjelasan budaya. Praktek-praktek KKN yang terjadi di masa Orde Baru memiliki akar pada tradisi budaya masa lalu Indonesia, khususnya budaya yang berlaku di Jawa (Snape, 1999; Schwartz, 1994). Terkait hal ini, sejumlah praktek KKN menurut Snape mengakar pada kebiasaan Jawa kuno sehingga untuk kemudian dianggap sebagai sesuatu hal yang wajar.

Kebiasaan-kebiasaan ini meliputi kebiasaan dalam memberikan hadiah kepada penguasa; loyalitas kepada keluarga yang lebih kuat dibandingkan kepada negara; serta konsep kekuasaan Jawa yang hierarkis, tetap dan patrimoni.

3. Mengukur Tingkat Korupsi

Tingkat korupsi yang terjadi di suatu daerah secara tepat sulit diketahui. Hal ini terjadi karena sifat asal dari korupsi adalah tindakan yang tersembunyi. Pada laporan TII (2015) menyampaikan bahwa : *“The main reason why it is extremely hard to measure corruption is because of the nature of the phenomena itself, which is by default will never be conducted openly, often concealed very effectively.”* Maka dari itu perlu sebuah metodologi penelitian yang dapat mencerminkan tindak korupsi.

Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang dikeluarkan oleh TII didesain untuk menghasilkan informasi yang berharga tentang fenomena korupsi di Indonesia, salah satunya di pemerintah daerah, melalui responden yang tepat untuk dimintai keterangan mengenai persepsinya terhadap korupsi (TII, 2015). TII mengumpulkan informasi dari 1067 responden di 11 kota di seluruh Indonesia. Responden terbagi menjadi tiga kategori, yaitu pelaku bisnis, tokoh masyarakat, dan pejabat publik (TII, 2015).

Untuk pelaku bisnis, sampel distratifikasi dari ukuran perusahaan tempat bekerja dan dari sektor ekonomi yang digeluti. Tokoh masyarakat yang diwawancara dalam survei IPK adalah tokoh akademis,

agama, pemimpin organisasi masyarakat atau sejenisnya yang memiliki pengaruh cukup kuat untuk membentuk opini publik, lewat publikasi di media massa ataupun pengalaman pengorganisasian masyarakat di kotanya. Untuk pejabat publik, target survei adalah pegawai dari eselon IV ke atas. Indeks pengukuran korupsi berguna bagi lembaga pemerintah seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), untuk dijadikan basis penentuan prioritas pemberantasan korupsi. Sementara itu, pemerintah daerah yang disurvei dapat menggunakan indeks ini sebagai bahan evaluasi mereka dalam usaha pemberantasan korupsi (TII, 2015).

TII adalah Lembaga Swadaya Masyarakat yang berpusat di Berlin, Jerman yang bergerak di bidang pemberantasan korupsi di Dunia Indeks Persepsi Korupsi (IPK) merupakan indeks yang berupa skala numerik yang mengukur tingkat korupsi dalam pemerintah daerah. Rentang indeksnya adalah dari 0 sampai dengan 100, 0 berarti sangat korup, 100 berarti sangat bersih. Indeks Persepsi Korupsi didesain untuk menghasilkan informasi yang berharga tentang fenomena korupsi di pemerintah daerah, melalui responden yang tepat untuk dimintai keterangan mengenai persepsinya terhadap korupsi (TII, 2015).

C. Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa pengertian akuntabilitas adalah sebagai kewajiban 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 untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Lembaga Administrasi Negara (LAN, 2001) menyebutkan bahwa salah satu bentuk akuntabilitas adalah akuntabilitas keuangan. Sasarannya adalah laporan keuangan yang mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran keuangan instansi pemerintah. Dalam konteks pemerintah daerah, sasarannya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Akuntabilitas LKPD menjadi hal penting karena merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap pelaksanaan APBD. Untuk mengetahui akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan pemeriksaan (diaudit). Pemeriksaan tentang akuntabilitas LKPD dilakukan BPK RI sebagai pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara sebagaimana dijelaskan dalam Undang Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 23E ayat 1 menyebutkan, “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Dalam menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, salah satunya adalah BPK memeriksa laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2006 tentang

Badan Pemeriksa Keuangan, “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara”.

Pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah oleh BPK bertujuan untuk memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan pada,

- 1) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan dan atau prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan,
- 2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*),
- 3) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan,
- 4) efektivitas sistem pengendalian intern.

Hasil dari pemeriksaan BPK atas LKPD dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang menggambarkan tingkat akuntabilitas LKPD yang secara keseluruhan dirangkum dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) yang dikeluarkan setahun dua kali (tiap semester).

Hasil pemeriksaan keuangan BPK atas LKPD disajikan dalam tiga kategori yaitu opini, Sistem Pengendalian Intern (SPI), dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan (BPK, 2009).

- 1) Opini Audit Opini audit

BPK RI terdiri dari empat opini, yaitu Wajar Tanpa

Pengecualian (*WTP/unqualified opinion*), Wajar Dengan Pengecualian (*WDP/Qualified opinion*), Tidak Wajar (*TW/Adverse opinion*) dan Tidak Memberikan Pendapat (*TMP/Disclaimer opinion*). Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*WTP/unqualified opinion*) menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material dan informasi keuangan dalam laporan keuangan dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Opini Wajar Dengan Pengecualian (*WDP/Qualified opinion*) menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan yang tidak dikecualikan dalam opini pemeriksa dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

Opini Tidak Wajar (*TW/Adverse opinion*) menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan. Pernyataan menolak memberikan opini atau Tidak Memberikan Pendapat (*TMP/Disclaimer opinion*) menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan. Dengan kata lain, pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah saji material,

sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

2) Sistem Pengendalian Intern (SPI)

BPK menerbitkan laporan hasil pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) pada setiap entitas yang diperiksa. Laporan ini memaparkan tingkat kelemahan pengendalian intern yang terjadi pada suatu entitas (pemerintah daerah).

Pengertian SPI menurut Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah, Sistem Pengendalian Intern adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundangundangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan Pemerintah. Menurut PP nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 2008 tentang pedoman pelaksanaan reviu atas laporan keuangan pemda, SPI adalah suatu

proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundangundangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan.

Tujuan SPI Pemerintah menurut pasal 2 ayat (3) PP nomor 60 tahun 2008 adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Hasil evaluasi SPI oleh BPK (BPK, 2008) menunjukkan kasus-kasus kelemahan sistem pengendalian intern yang dapat dikelompokkan sebagai kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pengendalian intern. Kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan adalah kelemahan sistem pengendalian yang terkait kegiatan pencatatan akuntansi dan pelaporan keuangan. Kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja adalah kelemahan pengendalian yang terkait dengan pemungutan dan penyetoran penerimaan negara/daerah serta pelaksanaan program/kegiatan pada entitas yang diperiksa. Kelemahan struktur pengendalian intern adalah kelemahan yang terkait dengan ada/tidak adanya struktur pengendalian intern atau efektivitas struktur

pengendalian intern yang ada dalam entitas yang diperiksa.

3) Kepatuhan Terhadap Peraturan Ketentuan Perundang-Undangan

Komponen terakhir yang diungkapkan BPK dalam rangka menilai akuntabilitas LKPD adalah kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan atas laporan keuangan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan.

Kerugian negara/daerah atau kerugian yang terjadi pada perusahaan milik negara/daerah adalah berkurangnya kekayaan daerah berupa/daerah uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Potensi kerugian negara/daerah atau potensi kerugian yang terjadi pada perusahaan negara/daerah adalah suatu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dapat mengakibatkan risiko terjadinya kerugian di masa yang akan datang berupa berkurangnya uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya.

Kekurangan penerimaan negara/daerah adalah adanya penerimaan yang sudah menjadi hak negara/daerah tetapi tidak atau belum masuk ke kas negara/daerah karena adanya unsur

ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan.

Temuan administrasi mengungkap adanya penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku baik dalam pelaksanaan anggaran atau pengelolaan aset, tetapi penyimpangan tersebut tidak mengakibatkan kerugian atau potensi kerugian daerah, tidak mengurangi hak daerah (kekurangan penerimaan), tidak menghambat program entitas, dan tidak mengandung unsur indikasi tindak pidana. Temuan mengenai ketidakhematan mengungkap adanya penggunaan input dengan harga atau kuantitas/kualitas yang lebih tinggi dari standar, kuantitas/kualitas yang melebihi kebutuhan, dan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan pengadaan serupa pada waktu yang sama.

Temuan mengenai ketidakefisienan mengungkap permasalahan rasio penggunaan kuantitas/kualitas input untuk satu satuan output yang lebih besar dari seharusnya. Temuan mengenai ketidakefektifan berorientasi pada pencapaian hasil (*outcome*). Temuan ini mengungkap adanya kegiatan yang tidak memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan serta fungsi instansi yang tidak optimal sehingga tujuan organisasi tidak tercapai.

D. Penelitian Terdahulu

Heriningsih dan Marita (2013) melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Opini Audit dan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Pulau Jawa). Penelitian bertujuan untuk menguji menguji secara empiris pengaruh opini audit dan kinerja keuangan pemerintah daerah terhadap tingkat korupsi di yang terjadi di Kota dan Kabupaten di Pulau Jawa Periode 2008-2010. Variabel Independen opini audit diukur dengan menggunakan opini audit BPK, sedangkan kinerja keuangan pemerintah daerah diukur dengan menggunakan rasio keuangan APBD (rasio kemandirian, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan). Variabel dependen tingkat korupsi yang diukur dengan menggunakan indeks persepsi korupsi (IPK) yang di keluarkan oleh lembaga transparansi Indonesia. Sampel penelitian terdiri dari 13 kota dan kabupaten yang memiliki indeks persepsi korupsi, dengan menggunakan data tahun 2008 dan 2010. Hasil pengujian secara statistik membuktikan bahwa variabel opini audit dan kinerja keuangan (rasio kemandirian, rasio aktivitas, dan rasio pertumbuhan) tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi di Pulau Jawa.

Heriningsih (2014) melakukan penelitian dengan judul "Kajian Empiris Tingkat Akuntabilitas Pemerintah Daerah dan Kinerja Penyelenggara Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Korupsi Pada Kabupaten dan Kota di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris pengaruh tingkat akuntabilitas dan kinerja organisasi pemerintah daerah terhadap

tingkat korupsi di kabupaten dan kota di Indonesia. Menggunakan LPPD tahun 2010 dan LKPD tahun 2010, dengan ukuran sampel dari 36 kabupaten dan kota. Tingkat Akuntabilitas diukur dengan tingkat variabel (opini audit, kelemahan SPI, dan Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan) dan pelaksanaan Kinerja Pemerintah Daerah (*Key Performance Indicators / IKK*). Hasil regresi tes menunjukkan bahwa tingkat diukur dari akuntabilitas (opini audit, SPI tingkat Kelemahan, tingkat kepatuhan terhadap undang-undang lingkungan) dan pengiriman kinerja pemerintah daerah (skor IKK dari LPPD) tidak mempengaruhi tingkat korupsi di pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia.

Kurniawan (2009) melakukan penelitian dengan judul Peranan Akuntabilitas Publik dan Partisipasi Masyarakat dalam Pemberantasan Korupsi di Pemerintahan. Penelitian menjelaskan mengenai pentingnya akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat sebagai salah satu instrumen untuk memberantas korupsi birokrasi, dilihat dari berbagai teori. Hasil review literatur ini menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan untuk memberantas korupsi di Indonesia masih parsial dan cenderung tidak memiliki desain strategi yang jelas sehingga dalam banyak kasus tidak mampu mengurangi tingkat korupsi yang terjadi secara signifikan. Selain itu, peran penting dari akuntabilitas publik dan partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi belum menerima banyak perhatian serta belum diteliti secara mendalam.

E. Pengembangan Hipotesis

1. Pengaruh Opini Audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah

Terdapat empat opini yang dikeluarkan oleh BPK RI, yaitu unqualified (wajar tanpa pengecualian/WTP), qualified (wajar dengan pengecualian/ WDP), adverse (tidak wajar /TW), dan disclaimer (tidak memberikan pendapat/TMP). Dari keempat opini tersebut opini terbagus adalah unqualified yang berarti bahwa laporan LKPD telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, informasi laporan keuangan bisa digunakan oleh pemakai laporan keuangan. Sedangkan opini terjelek adalah tidak wajar karena informasi laporan keuangan (LKPD) tidak diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material, sehingga informasi dalam laporan keuangan tidak dapat dipakai oleh penggunanya. Berbeda dengan disclaimer terjadi bila auditor menolak memberikan pendapat, kondisi ini disebabkan karena lingkup audit yang dibatasi atau karena laporan keuangan tidak dapat diaudit sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan Negara (SPKN), sehingga baik opini adverse maupun disclaimer tidak dapat digunakan oleh pengguna laporan keuangan. Sehingga dapat disimpulkan jika opini audit bagus maka terdapat hubungan terbalik terhadap tingkat korupsi di daerah.

Dari penjelasan keterkaitan korupsi dengan opini audit maka dapat dihipotesiskan:

H1: Opini audit berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah

2. Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah

BPK melaporkan hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (BPK, 2009). Hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern mengungkapkan tentang kelemahan sistem pengendalian intern atas pelaporan keuangan (Lampiran IV Peraturan BPK RI No. 1 Tahun 2007). Hasil pemeriksaan atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan (Lampiran IV Peraturan BPK RI No. 1 Tahun 2007). Dengan demikian hipotesis kedua dalam penelitian ini adalah :

H2 : Sistem Pengendalian Intern Laporan Keuangan Pemerintah Daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah

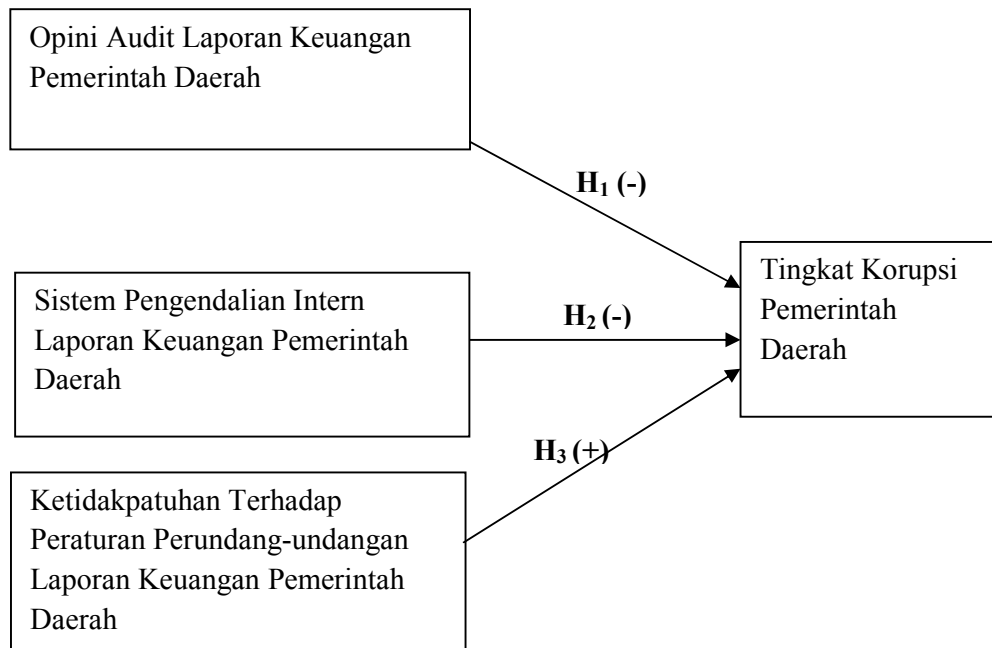
3. Pengaruh Ketidapatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah

Kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidapatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilaporkan BPK menunjukkan tingkat akuntabilitas laporan keuangan. Semakin banyak kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidapatuhan terhadap ketentuan peraturan perundangundangan menunjukkan informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan tidak dapat diandalkan (BPK, 2009). Artinya semakin banyak kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidapatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan menunjukkan tingkat akuntabilitas yang rendah. Tingkat akuntabilitas yang kuat diyakini memberikan kontribusi dalam usaha mereduksi praktek korupsi (Widjajabrata dan Zacchea, 2004). Artinya akuntabilitas yang lemah diyakini berpengaruh pada meningkatnya korupsi Dengan demikian hipotesis ketiga penelitian ini adalah :

H3 : Ketidapatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan berpengaruh positif terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah

F. Model Penelitian

Berdasarkan kajian teori dan telaah penelitian sebelumnya maka Model Penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Heriningsih (2014)

GAMBAR 2.1.
Model Kerangka Pemikiran