

**PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN
KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD)
TERHADAP TINGKAT KORUPSI
PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi
Universitas Diponegoro

Disusun oleh:

WAHYU SETIAWAN
NIM. C2C005358

FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Wahyu Setiawan
Nomor Induk Mahasiswa : C2C005358
Fakultas / Jurusan : Ekonomika dan Bisnis / Akuntansi
Judul Skripsi : **PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN
KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH
(LKPD) TERHADAP TINGKAT KORUPSI
PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA**
Dosen Pembimbing : Drs. Dul Muid, M.Si., Akt.

Semarang, 20 Februari 2012

Dosen Pembimbing,

(Drs. Dul Muid, M.Si., Akt.)
NIP. 196505131994031002

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Penyusun : Wahyu Setiawan
Nomor Induk Mahasiswa : C2C005358
Fakultas / Jurusan : Ekonomika dan Bisnis / Akuntansi
Judul Skripsi : **PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN
KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH
(LKPD) TERHADAP TINGKAT KORUPSI
PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal: 28 Maret 2012

Tim Penguji

1. Drs. Dul Muid, M.Si., Akt. (.....)
2. Drs. H. Sudarno, M.Si., Akt., Ph.D. (.....)
3. Andri Prastiwi, S.E., M.Si., Akt (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Wahyu Setiawan, menyatakan bahwa skripsi dengan judul : **“PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD) TERHADAP TINGKAT KORUPSI PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA”** adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 20 Februari 2012

Yang membuat pernyataan,

(Wahyu Setiawan)
NIM. C2C005358

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Syukurlah, pada Allah SWT yang mencintai kita, menutupi aib-aib kita, meski telah berkali-kali kita mendurhakai-Nya. Syukurlah, agar tak ada lagi keluh kesah. Syukurlah, karena dengannya hidup menjadi barokah.

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

- Ibu, bapak, dan adik tercinta
- Para guru dan sahabat

ABSTRACT

The purpose of the study is to test empirically the influence of accountability of local government financial statements (audit opinion, the weakness of internal control systems, and non-compliance with provisions of laws) on the level of local government corruption in Indonesia. Agency theory assumes that there are many information asymmetries between the agents (local government) who have direct access to information by the principals (the public). The existence of information asymmetry that allows the occurrence of fraud or corruption by local government. Accountability of local government financial statements as a mechanism of checks and balances is believed to affect the level of local government corruption.

This study uses secondary data from the audit results of the Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia to the financial statements of local government in 2008 and the research results of the Transparency International Indonesia on the Corruption Perception Index of local government in Indonesia. This study uses purposive sampling and using multiple linear regression analysis. Before being conducted the regression test, it is examined by using the classical assumption tests.

These results indicate that the accountability of local government financial statements (audit opinion, the weakness of internal control systems, and non-compliance with provisions of laws) do not affect the level of local government corruption in Indonesia. These results need to be reviewed because there is no similar empirical study that support or contradict the results of this study.

Keywords: accountability, audit opinion, the weakness of internal control systems, non-compliance with provisions of laws, corruption, local government.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris pengaruh akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah (opini audit, kelemahan sistem pengendalian intern, dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan) terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah di Indonesia. Teori keagenan beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak *agent* (pemerintah daerah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak *principal* (masyarakat). Adanya *information asymmetry* inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh pemerintah daerah. Akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah sebagai mekanisme *checks and balances* dipercaya mampu mempengaruhi tingkat korupsi pemerintah daerah.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia atas laporan keuangan pemerintah daerah tahun 2008 dan dari hasil penelitian *Transparency International Indonesia* tentang Indeks Persepsi Korupsi pemerintah daerah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling* dan menggunakan alat analisis regresi linier berganda. Sebelum dilakukan uji regresi, data terlebih dahulu diuji menggunakan uji asumsi klasik.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah (opini audit, kelemahan sistem pengendalian intern, dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan) tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah di Indonesia. Hasil ini perlu dikaji ulang karena belum ada penelitian empiris yang sejenis yang mendukung atau bertentangan dengan hasil penelitian ini.

Kata kunci: akuntabilitas, opini audit, kelemahan sistem pengendalian intern, ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, korupsi, pemerintah daerah.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD) TERHADAP TINGKAT KORUPSI PEMERINTAH DAERAH”**. Sholawat semoga senantiasa terlimpahkan kepada tauladan yang mulia, Nabi Muhammad SAW.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis mendapatkan bantuan, bimbingan dan motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Drs. H. Mohamad Nasir, M.Si., Ph.D., Akt. selaku dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Muchamad Syafruddin, MSi., Akt. selaku ketua jurusan akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Fuad S.E.T, M.Si., Akt., Ph.D. selaku dosen wali yang baru, dan Bapak Tri Jatmiko Wahyu Prabowo, S.E., M.Si., Akt. selaku dosen wali yang lama yang telah memberikan banyak nasehat dan pengarahan kepada penulis.
4. Bapak Drs. Dul Muid, M.Si., Akt. selaku dosen pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis hingga terselesaikannya skripsi ini

5. Seluruh Dosen Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro yang telah memberikan begitu banyak ilmu dan pengetahuan kepada penulis serta seluruh staf administrasi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.

Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada orang-orang terdekat dengan penulis selama kuliah di jurusan akuntansi FEB UNDIP, terutama untuk :

1. Mamak dan bapak tercinta. Terima kasih atas do'anya, nasihatnya, kerja kerasnya, dan seluruh cinta dan kasihnya. Terima kasih atas ajaran ndak boleh tidur sehabis shubuh, tentang pentingnya ilmu agama, tentang pentingnya bersekolah, tentang semangat berbagi ditengah keterbatasan, dan tentang berbagai kemuliaan kehidupan.
2. Adikku, Rizky Yulianti. Maafin mamas yang selama ini belum bisa jadi kakak yang baik. Semoga kita berdua bisa menjadi jalan bagi mamak dan bapak bahagia di dunia dan akhirat. Mamas sayang Rizky.
3. Tetangga dan sanak saudara dari mamak maupun bapak. Terima kasih semuanya.
4. Guru ngaji maupun guru sekolah. Terutama untuk Mbah Keran (Alm), Mbah Kasran (Alm), Mbah Durrohman (Alm), Ust. Imam, dan Bu Kus, terima kasih atas ilmunya.
5. Guru dan sahabat *tarbiyah*. Dari sini saya belajar tentang semangat, ketulusan, ukhuwah dan bermacam keindahan berislam meskipun kita masih ada kekurangan. Semoga Allah SWT membimbing kita.

6. Sahabat-sahabat terbaik dalam kehidupan penulis selama ini. Terutama untuk Kiswoko, Subandi, dan Agus Sudrajat, semoga Alloh SWT memberikan keberkahan untuk kalian.
7. Keluarga besar Beastudi Etos Semarang. Banyak kekaguman dan hikmah yang saya rasakan. Salam hormat kepada Pak Ependi Nugroho selaku koordinator wilayah. Terima kasih kepada para pendamping asrama (Pak Nur Saudi, Pak Guruh, Pak Syahid, Pak Syaifudin, Bu Tri, Bu Anti) yang banyak membimbing kami. Salam kangen kepada sahabat seangkatan (Ruri, Imam, Agus, Kunari, Tofa, Budi, Fauzan, Aji, Umi, Dewi dan Anggit) yang banyak berantem, tapi tetap kompak. Kitalah awal kebangkitan Etos Semarang. Salam semangat kepada kakak dan adik angkatan yang hebat-hebat dengan berbagai prestasinya (akademik dan non akademik) dan berbagai petualangannya ke luar negeri.
8. Keluarga besar Rohis FE Undip (sekarang MIZAN). Terima kasih atas berbagai pelajaran kehidupan. Kepada Shandi, Kunari, Eri, Hani, Ika, Finda, Ayu, Dewi, Satria, Dana, terima kasih atas kerja sama dan bantuannya. Kepada Mas Dudhi, Mas Sigit, Mas Akbar, Mas Hero, Mba Tutung, Mba Retno, Mba Erli, Mba Trias, terima kasih atas bimbingannya.
9. Keluarga besar DPU Daarut Tauhiid Semarang. Terima kasih sudah diberikan kesempatan untuk menggali ilmu dan pengalaman yang mengagumkan. Kepada para ustadz, donatur, santri karya, relawan, pembina program, dan peserta program, semoga Alloh SWT meridhoi kita. Spesial untuk peserta beasiswa *Excellent House* angkatan I dan beasiswa mandiri

angkatan VII dan VIII, terima kasih atas berbagai pelajaran dan kisah bersama kalian.

10. Teman-teman kuliah dan Mr. Crab Crew (teman-teman KKN). Terima kasih atas saling membantunya. Tuk Mr. Crab Crew, program kita masih dilanjutkan hingga kini lho. Kapan kita kumpul-kumpul lagi?
11. Semua pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT melimpahkan kasih sayang-Nya untuk kita.

Akhirnya karena keterbatasan yang penulis miliki dalam pengetahuan dan pengalaman, penulis dengan senang hati menerima saran dan kritik. Semoga skripsi ini memberikan manfaat bagi pembaca dan para pihak yang berkepentingan.

Semarang, 20 Februari 2012

Penulis,

Wahyu Setiawan
NIM. C2C005358

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
ABSTRAK	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR GRAFIK	xviii
DAFTAR LAMPIRAN	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian	12
1.3.1 Tujuan Penelitian	12
1.3.2 Kegunaan Penelitian	13
1.4 Sistematika Penulisan	13

BAB II	TELAAH PUSTAKA	15
2.1	Telaah Pustaka	15
2.1.1	Teori Keagenan.....	15
2.1.2	Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah..	18
2.1.2.1	Akuntabilitas.....	18
2.1.2.2	Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	25
2.1.2.3	Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	27
2.1.3	Korupsi.....	33
2.1.3.1	Pengertian Korupsi.....	33
2.1.3.2	Penyebab Korupsi.....	36
2.1.3.3	Dampak Korupsi.....	38
2.1.3.4	Penanggulangan Korupsi.....	39
2.1.3.5	Mengukur Tingkat Korupsi.....	42
2.2	Penelitian Terdahulu	44
2.3	Kerangka Pemikiran.....	45
2.4	Hipotesis Penelitian	47
BAB III	METODE PENELITIAN.....	50
3.1	Variabel Penelitian dan Definisi Operasional	50
3.1.1	Variabel Dependen	50
3.1.2	Definisi Independen.....	53
3.1.2.1	Opini Audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	53

3.1.2.2 Kelemahan Sistem Pengendalian Intern	
Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	54
3.1.2.3 Ketidakpatuhan Terhadap Ketentuan	
Peraturan Perundang-undangan Laporan	
Keuangan Pemerintah Daerah	55
3.2 Populasi dan Penentuan Sampel.....	55
3.3 Jenis dan Sumber Data.....	56
3.4 Metode Pengumpulan Data	57
3.5 Metode Analisis	57
3.5.1 Statistik Deskriptif	57
3.5.2 Uji Asumsi Klasik.....	58
3.5.3 Pengujian Hipotesis	61
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	64
4.1 Deskripsi Obyek Penelitian.....	64
4.2 Hasil Analisis.....	65
4.2.1 Statistik Deskripif	65
4.2.2 Hasil Uji Asumsi Klasik.....	66
4.2.2.1 Hasil Uji Normalitas	66
4.2.2.2 Hasil Uji Multikolonieritas.....	68
4.2.2.3 Hasil Uji Heterokedastisitas	70

4.2.3 Analisis Regresi.....	71
4.2.3.1 Koefisien Determinasi (R^2).....	71
4.2.3.2 Hasil Uji Staistik F.....	72
4.2.3.3 Hasil Uji statistik t.....	73
4.2.4 Hasil Pengujian Hipotesis.....	74
BAB V PENUTUP.....	78
5.1 Kesimpulan.....	78
5.2 Keterbatasan.....	80
5.3 Saran.....	81
DAFTAR PUSTAKA.....	83
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	86

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1 Sampel Perusahaan	64
Tabel 4.2 Statistik Deskriptif Variabel Penelitian	65
Tabel 4.3 <i>One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test</i>	68
Tabel 4.4 Hasil Uji Multikolinieritas I.....	69
Tabel 4.5 Hasil Uji Multikolinieritas II.....	69
Tabel 4.6 Hasil Uji Koefisien Determinasi	71
Tabel 4.7 Hasil Uji Statistik F	72
Tabel 4.8 Hasil Uji Statistik t	73

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran.....	47

DAFTAR GRAFIK

	Halaman
Grafik 4.1 Hasil Pengujian dengan Analisis Grafik Plot	67
Grafik 4.2 Hasil Uji Heterokedastisitas	70

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran A Tabulasi Data Variabel Penelitian	87
Lampiran B Data Indeks Persepsi Korupsi 2008	89
Lampiran C Data Opini Audit BPK RI Tahun 2009 atas LKPD 2008	91
Lampiran D Data Kelemahan SPI dan Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan BPK RI Tahun 2009 Semester I atas LKPD 2008	105
Lampiran E Data Kelemahan SPI dan Pelanggaran Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan BPK RI Tahun 2009 Semester II atas LKPD 2008	119
Lampiran F Hasil Statistik Deskriptif	129
Lampiran G Hasil Uji Normalitas	130
Lampiran H Hasil Uji Multikolinieritas	131
Lampiran I Hasil Uji Heterokedastisitas	132
Lampiran J Hasil Uji Persamaan Regresi	133

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia telah menerapkan otonomi daerah sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang. Pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan, kecuali bidang-bidang tertentu yang telah ditetapkan peraturan pemerintah (Muhamad Shodiqun, 2007). Semakin luasnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang selanjutnya disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, otonomi daerah memberikan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (Hari Sabarno dalam Pontas R Siahaan, 2002). Pendelegasian kewenangan tersebut disertai dengan penyerahan dan pengalihan pendanaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM).

Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menyebutkan bahwa pendelegasian kewenangan yang diserahkan tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu, mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri dan melalui mekanisme perimbangan keuangan pusat-daerah dan antar daerah. Kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Sedangkan pelaksanaan perimbangan keuangan dilakukan melalui dana perimbangan yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

Otonomi daerah yang luas yang telah diberikan kepada daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas pemerintah daerah yang pada akhirnya diharapkan mampu mencapai *good government governance* (Muhamad Shodiqun, 2007). Namun menurut Purnomo, Rinaldi, dan Damayanti (2007) sejak diberlakukannya otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah di tahun 2001 telah terjadi kecenderungan korupsi di pemerintah daerah yang meningkat.

Pusat Kajian Anti Korupsi FH UGM pada tahun 2010 yang menyatakan bahwa dari 103 orang pelaku korupsi, 43 diantaranya adalah pejabat daerah. Dan menutup tahun 2010 pada triwulan IV (Oktober-Desember), pejabat daerah kembali berada di urutan teratas aktor korupsi sebanyak 124 orang. Di bawahnya diikuti oleh para legislator sebanyak 118 orang dan kalangan swasta sebanyak 33 orang (www.pukat.hukum.ugm.ac.id). Pada tahun 2010 Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan bahwa sebanyak 73 persen perkara yang ditangani adalah korupsi di daerah (KPK, 2010). Data itu menunjukkan bahwa seiring pelaksanaan otonomi daerah, terjadi peningkatan angka korupsi di daerah. Dengan demikian semakin luasnya pelaksanaan otonomi daerah, perlu diimbangi dengan pengawasan yang memadai agar tidak menimbulkan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) baru atau memindahkan KKN dari tingkat pusat ke daerah (Pontas R Siahaan, 2004).

Tuntutan akuntabilitas terhadap penyelenggaraan pemerintahan berjalan seiring dengan semakin luasnya sistem pemerintahan yang berbasis otonomi daerah di Indonesia. Menanggapi tuntutan akan perlunya akuntabilitas publik, pemerintah Indonesia telah melakukan usaha dengan membuat peraturan-peraturan yang mendukung terselenggaranya akuntabilitas bagi pemerintah daerah. Peraturan-peraturan itu diantaranya adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, yang bagi masyarakat akuntansi PP ini dianggap sebagai tonggak sejarah karena sebelumnya sektor pemerintahan belum mempunyai standar akuntansi sejak Indonesia merdeka (Indrawati, 2010). Pemerintah juga menetapkan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan pengganti PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dan PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Berbagai peraturan perundang-undangan itu diharapkan mampu meningkatkan akuntabilitas publik yang menjadi kebutuhan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Akuntabilitas oleh pemerintah daerah sangat penting karena merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah sebagai entitas yang mengelola dan bertanggung jawab atas penggunaan kekayaan daerah. Dalam konteks demokrasi, masyarakat sebagai pihak yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah berhak memperoleh informasi atas kinerja pemerintah. Dengan adanya akuntabilitas pemerintah daerah, masyarakat dapat berperan dalam pengawasan atas kinerja pemerintah daerah, sehingga jalannya pemerintahan dapat berlangsung dengan baik. Scott (1997) menjelaskan bahwa kelanggengan suatu organisasi ditentukan oleh kemampuan untuk menciptakan informasi yang terbuka, seimbang dan merata bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Dengan demikian sejauh mana tingkat pengungkapan kinerja pemerintah daerah melalui akuntabilitas pemerintah menjadi hal yang penting bagi keberlangsungan pemerintahan daerah.

Miriam Budiardjo (dalam Loina Lalolo KP, 2003) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Dalam konteks organisasi sektor publik, senada dengan Miriam Budiardjo, 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 organisasi sektor publik mengandung arti bahwa dalam pengelolaan pemerintah daerah terdapat hubungan keagenan (teori keagenan) antara masyarakat sebagai *principal* dan pemerintah daerah sebagai *agent*. Menurut Lane (2000) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Ia menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Hal senada dikemukakan oleh Moe (1984) yang menjelaskan konsep ekonomika organisasi sektor publik dengan menggunakan teori keagenan. Bergman dan Lane (1990) menyatakan bahwa rerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Teori keagenan memandang bahwa pemerintah daerah sebagai *agents* 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. Teori keagenan beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak *agent* (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak *principal* (masyarakat). Adanya *information asymmetry* inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh *agent* (pemerintah). Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan akuntabilitas atas kinerjanya sebagai mekanisme *checks and balances* agar dapat mengurangi *information asymmetry*. Dengan demikian berarti pengelolaan pemerintah daerah harus akuntabel dan diawasi (*checks and*

balances) untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan penuh kepatuhan kepada berbagai peraturan dan ketentuan yang berlaku. Semakin baik akuntabilitas suatu pemerintah daerah berarti semakin sedikit terjadinya permasalahan *information asymmetry* dan semakin sedikit peluang terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh pihak pemerintah daerah (*agent*).

Salah satu dimensi akuntabilitas publik yang utama adalah akuntabilitas keuangan (Mardiasmo, 2006). Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasarannya adalah laporan keuangan yang mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran keuangan instansi pemerintah (LAN dan BPKP, 2001). Dengan demikian tingkat akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dibuat oleh pemerintah daerah menggambarkan tingkat akuntabilitas keuangan pemerintah daerah yang menjadi kebutuhan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk mengetahui akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah perlu dilakukan pemeriksaan (diaudit). Akuntabilitas pemerintah daerah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 23E ayat 1 disebutkan, “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”.

Hasil dari pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (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 RI atas LKPD disajikan dalam tiga kategori yaitu opini, sistem pengendalian intern (SPI), dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan (BPK RI, 2009).

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.

Selain menerbitkan laporan hasil pemeriksaan keuangan atas laporan keuangan pemerintah daerah yang berupa opini, BPK juga 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). Hasil evaluasi SPI oleh BPK 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. Semakin banyak kelemahan sistem pengendalian intern yang terjadi pada suatu pemerintah daerah berarti menunjukkan tingkat akuntabilitasnya semakin rendah dan akan meningkatkan

peluang terjadinya korupsi. Hal ini terjadi karena salah satu penyebab korupsi adalah adanya sistem yang lemah sebagaimana disampaikan M Jasin, wakil ketua KPK (2008), bahwa kelemahan sistem menimbulkan potensi tindak pidana korupsi.

Komponen terakhir yang diungkapkan BPK dalam rangka menilai akuntabilitas LKPD adalah kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dilaksanakan guna mendeteksi salah saji material yang disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berpengaruh langsung dan material terhadap penyajian laporan keuangan. Hasil pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan atas laporan keuangan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan.

Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang dinilai oleh BPK melalui laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang terdiri dari opini, sistem pengendalian intern, dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan secara teoritis berpengaruh terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah. Klitgaard (dalam Teguh Kurniawan, 2009) berpendapat bahwa salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi adalah dengan memperbaiki sistem yang korup yakni dengan mengatur masalah monopoli, diskresi dan akuntabilitas. Klitgaard mengembangkan definisi korupsi melalui formulanya yang sangat terkenal yaitu $C = M + D - A$ dimana menurut Klitgaard

yang dimaksud dengan korupsi adalah adanya monopoli kekuasaan terhadap barang atau jasa ditambah dengan adanya kekuasaan untuk melakukan diskresi mengenai siapa yang akan atau berhak menerima barang atau jasa tersebut tetapi tanpa diimbangi adanya akuntabilitas.

Widjabrata dan Zacchea (dalam Teguh Kurniawan, 2009) menyebutkan terdapat empat strategi dalam upaya pemberantasan korupsi, yakni: (1) memfokuskan pada penegakkan hukum dan penghukuman terhadap pelaku, (2) melibatkan masyarakat dalam mencegah dan mendeteksi korupsi, (3) melakukan upaya reformasi sektor publik yang utama, dimana termasuk didalamnya kegiatan penguatan akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan, (4) memperkuat aturan hukum, meningkatkan kualitas undang-undang anti korupsi, penanganan tindakan pencucian uang, dan mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik.

Menyangkut korupsi di pemerintah daerah, menurut de Asis (2006) terdapat lima strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi, yakni: (1) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, (2) penilaian keinginan politik dan titik masuk untuk memulai pemberantasan, (3) mendorong partisipasi masyarakat, (4) mendiagnosa masalah yang ada, (5) melakukan reformasi dengan menggunakan pendekatan yang holistik. Penelitian tentang pentingnya akuntabilitas dalam upaya penanggulangan korupsi pernah dilakukan di Eritrea oleh Desta tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk kasus di Eritrea strategi anti korupsi yang paling penting untuk dilakukan adalah transparansi/akuntabilitas (dalam Teguh Kurniawan, 2009).

Akuntabilitas diyakini memberikan kontribusi dalam usaha mereduksi praktek korupsi yang banyak terjadi di pemerintah daerah. Semakin baik akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah (opini, sistem pengendalian intern, dan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan) maka korupsi yang terjadi di pemerintah daerah semakin berkurang. Namun pentingnya peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi ini ternyata belum begitu mendapat perhatian dan dikaji secara mendalam di Indonesia, hal itu dapat dilihat dari sulitnya mencari dan menggali informasi tentang pentingnya peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi (Teguh Kurniawan, 2009). Secara empiris pengaruh akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap korupsi di pemerintah daerah di Indonesia juga belum diteliti.

Berdasarkan paparan diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk membuktikan teori yang menyatakan bahwa akuntabilitas publik berpengaruh terhadap korupsi dan menambah referensi tentang peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi dengan menganalisis secara empiris tentang PENGARUH AKUNTABILITAS LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD) TERHADAP TINGKAT KORUPSI PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian tentang sejauh mana pengaruh akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap tingkat

korupsi pemerintah daerah, penelitian ini dapat dirumuskan dengan pertanyaan berikut:

1. Apakah opini audit laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
2. Apakah tingkat kelemahan sistem pengendalian intern laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
3. Apakah tingkat ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?

1.3 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk menganalisis secara empiris pengaruh kualitas akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terhadap korupsi pemerintah daerah melalui:

1. Menguji pengaruh opini audit laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
2. Menguji pengaruh tingkat kelemahan sistem pengendalian intern laporan keuangan pemerintah daerah terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
3. Menguji pengaruh tingkat ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan laporan keuangan pemerintah daerah terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini bagi akademisi adalah:

1. Memberi sumbangan referensi bagi pengembangan ilmu akuntansi sektor publik dalam perannya mengurangi korupsi yang banyak terjadi di organisasi sektor publik di Indonesia.
2. Memberi masukan bagi kegiatan penelitian yang lain di bidang akuntansi sektor publik terutama mengenai pentingnya akuntabilitas bagi organisasi sektor publik.

Kegunaan penelitian ini bagi organisasi sektor publik adalah :

1. Memberi sumbangan referensi bagi pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan mengenai akuntabilitas laporan keuangan.
2. Memberi sumbangan referensi bagi organisasi sektor publik yang berwenang dalam menentukan pedoman penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam kaitannya dengan akuntabilitas laporan keuangan dan dalam usahanya mengurangi praktek korupsi yang banyak terjadi di organisasi sektor publik di Indonesia.

1.4 Sistematika Penulisan

Penelitian ini, dalam sistematika penulisannya dibagi menjadi lima bab.

Adapun sistematikanya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah yang diambil sesuai dengan latar belakang, tujuan

penelitian dan manfaat penelitian, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II TELAAH PUSTAKA

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai telaah pustaka sebagai dasar penelitian yang terdiri dari landasan teori, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan bagaimana penelitian ini dilakukan secara operasional. Dalam bab ini akan diuraikan variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis yang digunakan.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini diuraikan tentang deskripsi obyek penelitian yang terdiri dari gambaran umum sampel dan hasil olah data serta pembahasan hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan tentang kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian serta saran bagi penelitian mendatang.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Telaah Pustaka

2.1.1 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* memandang bahwa *agent* tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan *principal* (Tricker, Opcit, 1984). 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 Halim dan Syukriy Abullah, 2005). Menurut Lane (2000) 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 (dalam Loina Lalolo KP, 2003) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk

memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Dalam konteks organisasi sektor publik, senada dengan Miriam Budiardjo, 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.

2.1.2 Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

2.1.2.1 Akuntabilitas

Akuntabilitas (*accountability*) secara bahasa dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban (Ihyaul Ulum, 2004). Akuntabilitas mengandung arti pertanggungjawaban, baik oleh orang-orang maupun badan-badan yang dipilih, atas pilihan-pilihan dan tindakan-tindakannya (Budi Mulyana, 2006). Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* (dalam LAN RI dan BPKP, 2001), akuntabilitas adalah *required or expected to give an explanation for one's action*. Artinya dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatan yang dilakukan.

J.B. Ghartey (dalam modul Pusklatwas BPKP, 2007) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan *stewardship* yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan. Sjahrudin Rasul (dalam modul Pusklatwas BPKP, 2007) menyatakan bahwa akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada

otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat.

Miriam Budiardjo (1998) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Senada dengan Miriam Budiardjo, dalam konteks organisasi sektor publik Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa pengertian akuntabilitas 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.

Dalam konteks organisasi sektor publik, Mardiasmo (2002) menyebutkan bahwa akuntabilitas terdiri dari dua macam yaitu:

1. Akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*)

Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

2. Akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*)

Pertanggungjawaban horisontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan rakyat.

Akuntabilitas publik yang harus dijalankan oleh organisasi sektor publik mempunyai beberapa dimensi. Ellwood (dalam Mardiasmo, 2002) menjelaskan terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and legality*)

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap aturan hukum dan aturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas proses (*process accountability*)

Akuntabilitas proses terkait apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.

3. Akuntabilitas program (*program accountability*)

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya minimal.

4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*)

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban baik pusat maupun daerah atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Menurut Loina Laolo Krina P (2003) prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga menurutnya, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :

1. Pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
 - a. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
 - b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di *stakeholders*.
 - c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku.
 - d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi.

- e. Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut
2. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
 - a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.
 - b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program.
 - c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat.
 - d. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

Menurut Tokyo *Declaration of Guidelines on Public Accountability* (dalam LAN RI dan BPKP, 2001) akuntabilitas publik adalah kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercaya untuk mengelola sumber daya publik serta yang berkaitan dengan itu, guna menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program atau kegiatan. Akuntabilitas menurut Tim Studi AKIP, BPKP (2007) adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik.

Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horisontal (*horizontal*

accountability) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*). Pertanggungjawaban perlu dilakukan melalui media yang selanjutnya dapat dikomunikasikan kepada pihak internal maupun pihak eksternal (publik) secara periodik maupun insidental sebagai suatu kebijakan hukum dan bukan hanya suka rela (Ihyaul Ulum, 2004).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang seperti dikutip Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP, 2001) membedakan akuntabilitas dalam tiga macam akuntabilitas, yaitu :

1. Akuntabilitas Keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasarannya adalah laporan keuangan yang mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran keuangan instansi pemerintah. Komponen pembentuk akuntabilitas keuangan terdiri atas :

- a. Integritas Keuangan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, integritas berarti kejujuran, keterpaduan, kebulatan dan keutuhan. Dengan kata lain, integritas keuangan mencerminkan kejujuran penyajian. Agar laporan keuangan dapat diandalkan informasi yang terkandung didalamnya harus menggambarkan secara jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.

b. Pengungkapan.

Konsep pengungkapan mewajibkan agar laporan keuangan didesain dan disajikan sebagai kumpulan gambaran atau kenyataan dari kejadian ekonomi yang mempengaruhi instansi pemerintahan untuk suatu periode dan berisi cukup informasi.

c. Ketaatan terhadap Peraturan Perundang-undangan.

Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah harus menunjukkan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan akuntansi pemerintahan. Apabila terdapat pertentangan antara standar akuntansi keuangan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Akuntabilitas Manfaat

Akuntabilitas manfaat pada dasarnya memberi perhatian pada hasil-hasil dari kegiatan pemerintahan. Hasil kegiatannya terfokus pada efektivitas, tidak sekedar kepatuhan terhadap prosedur. Bukan hanya *output*, tapi sampai *outcome*. *Outcome* adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya daripada *output*, karena *output* hanya mengukur dari hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan *outcome* mengukur *output* dan dampak yang dihasilkan. Pengukuran *outcome* memiliki dua peran yaitu restopektif dan prospektif. Peran restopektif terkait dengan penilaian kinerja masa lalu, sedangkan peran prospektif terkait dengan perencanaan kinerja di masa yang akan datang.

3. Akuntabilitas Prosedural

Akuntabilitas yang memfokuskan kepada informasi mengenai tingkat kesejahteraan sosial. Diperlukan etika dan moral yang tinggi serta dampak positif pada kondisi sosial masyarakat. Akuntabilitas prosedural yaitu merupakan pertanggungjawaban mengenai aspek suatu penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan yang mempertimbangkan masalah moral, etika, kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politik untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Dalam penelitian ini, merujuk pada pembagian akuntabilitas menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN), akuntabilitas yang dimaksud mengerucut pada akuntabilitas keuangan pemerintah daerah yang dilaporkan pemerintah daerah melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

2.1.2.2 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

Berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan (UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2004) pemerintah daerah wajib menyusun laporan keuangan yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disusun berdasarkan laporan keuangan yang dibuat oleh seluruh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD), laporan keuangan

SKPD yang telah disusun oleh Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD) selanjutnya disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai dasar penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Laporan keuangan SKPD disampaikan kepada kepala daerah melalui PPKD paling lambat dua bulan setelah akhir tahun anggaran/periode akuntansi berakhir.

Laporan Keuangan SKPD terdiri atas tiga laporan, yaitu Laporan Realisasi Anggaran, Neraca dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Untuk menjamin tercapainya akuntabilitas, laporan keuangan SKPD yang disampaikan dilampiri dengan surat pernyataan kepala SKPD. Surat pernyataan kepala SKPD berisi pernyataan bahwa laporan keuangan SKPD menjadi tanggung jawabnya dan telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan standar akuntansi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) pada prinsipnya merupakan hasil gabungan atau konsolidasi dari laporan keuangan SKPD (Haryanto dkk, 2007). LKPD disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). Proses penyusunan LKPD paling lambat tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran bersangkutan. LKPD disusun dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD (Haryanto dkk, 2007).

Penyusunan dan penyajian LKPD dilakukan sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang standar akuntansi pemerintahan. Penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dilampiri dengan ikhtisar realisasi kinerja dan laporan keuangan BUMD/perusahaan daerah. Laporan keuangan pemerintah

daerah disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dilakukan pemeriksaan. LKPD yang telah diaudit BPK, selanjutnya disampaikan ke DPRD untuk dibahas dan ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

2.1.2.3 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, sararannya adalah Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (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, (a) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan dan atau prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, b) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*), (c) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, (d) efektivitas sistem pengendalian intern.

Hasil dari pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang

mengambarkan 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)

Selain menerbitkan laporan hasil pemeriksaan keuangan atas LKPD yang berupa opini, BPK juga 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 revidi 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 perundang-undangan 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.

2.1.3 Korupsi

2.1.3.1 Pengertian Korupsi

Pengertian yang dikeluarkan *Transparency International* Indonesia (TII, 2006) mendefinisikan korupsi sebagai penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi. Definisi ini semakna dengan yang disampaikan Hustedad

(2002) yang mengartikan korupsi sebagai *misuse of public power for private benefit*. Senturia (1993) dalam Bahrin (2004) menyebutkan korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan, kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Kartini Kartono (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.

Gerald E Caiden (1998) dalam Bahrin (2004) memaparkan 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.

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

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: (1) kerugian keuangan negara, (2) suap-menyuap, (3) penggelapan dalam jabatan, (4) pemerasan, (5) perbuatan curang, (6) benturan kepentingan dalam pengadaan, dan (7) gratifikasi (KPK, 2006). Dari berbagai definisi korupsi yang dipaparkan diatas terdapat sebuah benang merah, yaitu pada dasarnya korupsi adalah adanya penyalahgunaan kepentingan publik untuk kepentingan pribadi.

2.1.3.2 Penyebab Korupsi

Terjadinya korupsi menurut para ahli terjadi karena beberapa faktor yang tidak bersifat tunggal. Lutfhi (2002) menyebutkan faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi adalah: (1) motif, baik motif ekonomi maupun motif politik, (2) peluang, dan (3) lemahnya pengawasan. Erika Revida (2003) menyebutkan penyebab korupsi meliputi, (1) gaji yang rendah, kurang sempurnanya peraturan perundang-undangan, administrasi yang lamban dan sebagainya, (2) warisan pemerintahan kolonial, (3) sikap mental pegawai yang ingin cepat kaya dengan cara yang tidak halal, tidak ada kesadaran bernegara, tidak ada pengetahuan pada bidang pekerjaan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah.

Menurut Tanzi (dalam Teguh 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 dibawah 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 Teguh 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.

2.1.3.3 Dampak Korupsi

Korupsi mempunyai dampak yang merugikan dan merusak tatanan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Korupsi menyebabkan

kerugian material dan immaterial, serta membawa dampak pada penciptaan ekonomi biaya tinggi, karena korupsi menyebabkan inefisiensi dan pemborosan dalam ekonomi (Bahrin, 2004). Prof. Shang-Jin-Wei, guru besar pada Kennedy School of Government, Harvard University yang dikutip oleh Jeremy Pope (2003) menunjukkan bahwa kenaikan satu angka tingkat korupsi berkorelasi dengan turunnya total investasi asing sebesar 16 persen.

S.H. Alatas (1987) mengemukakan enam pengaruh buruk yang dapat ditimbulkan dari korupsi, yaitu: (1) timbulnya berbagai bentuk ketidakadilan, (2) menimbulkan ketidakefisienan, (3) menyuburkan jenis kejahatan lain, (4) melemahkan semangat perangkat birokrasi dan mereka yang menjadi korban, (5) mengurangi kemampuan negara dalam memberikan pelayanan publik, dan (6) menaikkan biaya pelayanan.

Selanjutnya Mc Mullan (1961) menyatakan bahwa akibat korupsi adalah ketidakefisienan, ketidakadilan, rakyat tidak mempercayai pemerintah, memboroskan sumber-sumber negara, tidak mendorong perusahaan untuk berusaha terutama perusahaan asing, ketidakstabilan politik, pembatasan dalam kebijaksanaan pemerintah dan tindak represif. Secara umum dari berbagai dampak yang dipaparkan ilmuwan, korupsi merugikan dan menghambat pelaksanaan pembangunan di segala bidang.

2.1.3.4 Penanggulangan Korupsi

Korupsi adalah masalah yang kompleks. Untuk mengatasinya diperlukan upaya yang komprehensif. Jeremy Pope (2003) menawarkan enam bidang pokok

perubahan yang dapat mendukung pelaksanaan strategi anti korupsi yang menyeluruh, yaitu: kepemimpinan, program publik, perbaikan organisasi pemerintah, penegakan hukum, kesadaran masyarakat dan pembentukan lembaga pencegah korupsi.

Myrdal (dalam Lubis, 1987) memberi saran penanggulangan korupsi yaitu agar pengaturan dan prosedur untuk keputusan-keputusan administratif yang menyangkut orang perorangan dan perusahaan lebih disederhanakan dan dipertegas, pengadaan pengawasan yang lebih keras, kebijaksanaan pribadi dalam menjalankan kekuasaan hendaknya dikurangi sejauh mungkin, gaji pegawai yang rendah harus dinaikkan dan kedudukan sosial ekonominya diperbaiki, lebih terjamin, satuan-satuan pengamanan termasuk polisi harus diperkuat, hukum pidana dan hukum atas pejabat-pejabat yang korupsi dapat lebih cepat diambil. Orang-orang yang menyogok pejabat-pejabat harus ditindak pula.

Kartono (1983) menyarankan penanggulangan korupsi sebagai berikut :

- (1) adanya kesadaran rakyat untuk ikut memikul tanggung jawab guna melakukan partisipasi politik dan kontrol sosial, dengan bersifat acuh tak acuh, (2) menanamkan aspirasi nasional yang positif, yaitu mengutamakan kepentingan nasional, (3) para pemimpin dan pejabat memberikan teladan, memberantas dan menindak korupsi, (4) adanya sanksi dan kekuatan untuk menindak, memberantas dan menghukum tindak korupsi, (5) reorganisasi dan rasionalisasi dari organisasi pemerintah, melalui penyederhanaan jumlah departemen, beserta jawatan dibawahnya, (6) adanya sistem penerimaan pegawai yang berdasarkan “*achievement*” dan bukan berdasarkan sistem “*ascription*”, (7) adanya kebutuhan

pegawai negeri yang non-politik demi kelancaran administrasi pemerintah, (8) menciptakan aparatur pemerintah yang jujur, (9) sistem budget dikelola oleh pejabat-pejabat yang mempunyai tanggung jawab etis tinggi, dibarengi sistem kontrol yang efisien, (10) herregistrasi (pencatatan ulang) terhadap kekayaan perorangan yang mencolok dengan pengenaan pajak yang tinggi.

Widjajabrata dan Zacchea (2004) menyebutkan terdapat empat strategi dalam upaya pemberantasan korupsi, yakni: (1) memfokuskan pada penegakkan hukum dan penghukuman terhadap pelaku, (2) melibatkan masyarakat dalam mencegah dan mendeteksi korupsi, (3) melakukan upaya reformasi sektor publik yang utama, dimana termasuk didalamnya kegiatan penguatan akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan, (4) memperkuat aturan hukum, meningkatkan kualitas UU anti korupsi, penanganan tindakan pencucian uang, dan mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik.

Menyangkut korupsi di pemerintah daerah, menurut de Asis (2006) terdapat lima strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi, yakni: (1) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, (2) penilaian keinginan politik dan titik masuk untuk memulai, (3) mendorong partisipasi masyarakat, (4) mendiagnosa masalah yang ada, (5) melakukan reformasi dengan menggunakan pendekatan yang holistik.

Berdasarkan pendapat dari para ilmuwan diatas, dapat disimpulkan bahwa upaya penanggulangan terhadap korupsi dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu pencegahan dan penindakan. Kedua upaya tersebut sama pentingnya. Upaya pencegahan mencakup semua usaha yang dapat dilakukan untuk mencegah agar

tidak terjadi tindak korupsi. Sedangkan upaya penindakan adalah usaha yang dilakukan untuk menyelamatkan uang atau kerugian negara akibat korupsi dan menghukum pelaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pemberantasan korupsi yang dilakukan selama ini di Indonesia masih terfokus pada upaya penindakan dan itupun belum dilakukan dengan sungguh-sungguh (Bahrin, 2004). Maka dari itu masih sangat perlu dilakukan usaha-usaha yang serius dalam rangka memerangi korupsi, utamanya upaya pencegahan yang belum mendapat perhatian yang berimbang.

2.1.3.5 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 laporannya (2008) *Transparency International* Indonesia (TII) 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 *Transparency International* Indonesia (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 (*Transparency International* Indonesia, 2008).

TII mengumpulkan informasi dari 3841 responden di 50 kota di seluruh Indonesia. Responden terbagi menjadi tiga kategori, yaitu pelaku bisnis, tokoh masyarakat, dan pejabat publik (*Transparency International* Indonesia, 2008). Untuk pelaku bisnis, sampel distratifikasi dari ukuran perusahaan tempat bekerja dan dari sektor ekonomi yang digeluti. Tokoh masyarakat yang diwawancarai 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 (*Transparency International* Indonesia, 2008). *Transparency Internasional* Indonesia 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 10, 0 berarti sangat korup, 10 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 (*Transparency International* Indonesia, 2008).

2.2 Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian empiris tentang pengaruh akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah belum ada. Pentingnya peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi belum begitu mendapat perhatian dan dikaji secara mendalam di Indonesia, hal itu dapat dilihat dari sulitnya mencari dan menggali informasi tentang pentingnya peran akuntabilitas publik dalam pemberantasan korupsi (Teguh Kurniawan, 2009).

Namun demikian, secara teoritis akuntabilitas publik dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap korupsi. Klitgaard (dalam Teguh Kurniawan, 2009), Widjajabrata dan Zachea (2004), de Asis (2006) berpendapat bahwa salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi adalah dengan peningkatan akuntabilitas. Penelitian tentang pentingnya akuntabilitas dalam upaya penanggulangan korupsi pernah dilakukan di Eritrea oleh Desta tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk kasus di Eritrea strategi anti korupsi yang paling penting untuk dilakukan adalah transparansi/akuntabilitas (dalam Teguh Kurniawan, 2009).

2.3 Kerangka Pemikiran

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi amanat oleh rakyat untuk menjalankan pemerintahan di daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada publik. Miriam Budiardjo (1998) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Tuntutan akuntabilitas terhadap penyelenggaraan pemerintahan berjalan seiring dengan semakin luasnya sistem pemerintahan yang berbasis otonomi daerah di Indonesia. Semakin luasnya pelaksanaan otonomi daerah, perlu diimbangi dengan pengawasan yang memadai agar tidak menimbulkan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) baru atau memindahkan KKN dari tingkat pusat ke daerah (Pontas R Siahaan, 2004).

Akuntabilitas diyakini memberikan kontribusi dalam usaha mereduksi praktek korupsi yang banyak terjadi di pemerintah daerah (Teguh Kurniawan, 2009). Klitgaard (dalam Teguh Kurniawan, 2009) berpendapat bahwa salah satu strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi adalah dengan memperbaiki sistem yang korup yakni dengan mengatur masalah monopoli, diskresi dan akuntabilitas. Widjajabrata dan Zacchea (2004) menyebutkan salah satu strategi dalam upaya pemberantasan korupsi adalah melakukan upaya reformasi sektor publik yang utama, dimana termasuk didalamnya kegiatan penguatan akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan. Desta tahun 2006 yang menyatakan bahwa untuk kasus di Eritrea strategi anti korupsi yang paling penting untuk dilakukan adalah transparansi/akuntabilitas (dalam Teguh Kurniawan, 2009).

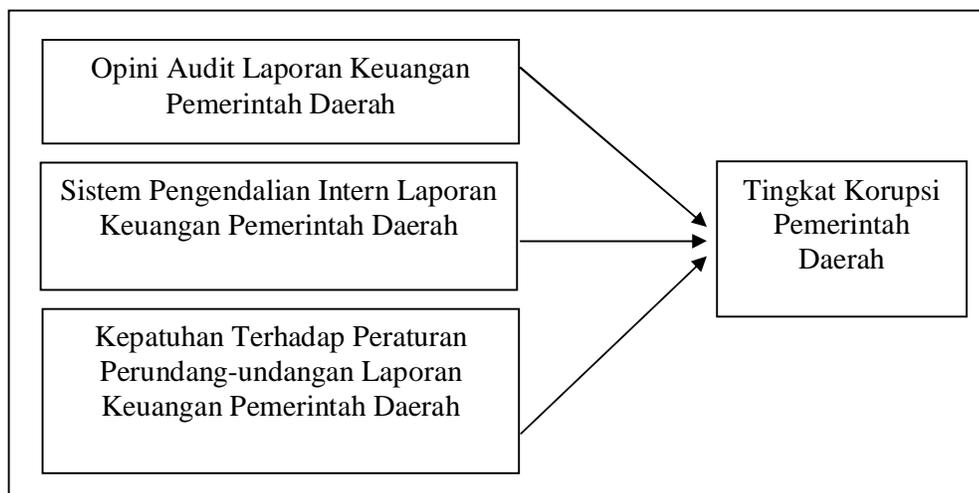
Untuk mengetahui tingkat akuntabilitas pemerintah daerah perlu dilakukan pemeriksaan (diaudit). Akuntabilitas pemerintah daerah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, “BPK bertugas memeriksa 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 dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan dengan mendasarkan pada (a) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan dan atau prinsip-prinsip akuntansi yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, (b) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*), (c) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (d) efektivitas sistem pengendalian intern. Dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan, selain memberikan opini atas laporan keuangan, BPK juga melaporkan hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan (BPK, 2009).

Dari uraian diatas, opini audit, hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern, dan laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan merupakan gambaran dari akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah yang diyakini memiliki hubungan dengan praktek

korupsi yang banyak terjadi di pemerintah daerah. Kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran Penelitian



2.4 Hipotesis Penelitian

Pemeriksaan atas laporan keuangan dilakukan dalam rangka memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan (BPK, 2009). Opini audit laporan keuangan menunjukkan tingkat kewajaran yang mencerminkan tingkat akuntabilitas laporan keuangan yang diyakini memberikan kontribusi dalam usaha mereduksi praktek korupsi. Opini audit yang wajar menunjukkan akuntabilitasnya baik yang itu diyakini mampu mereduksi tingkat korupsi, demikian juga sebaliknya.

H1 = Opini audit laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

Selain memberikan opini atas laporan keuangan, BPK juga 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).

Kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilaporkan BPK menunjukkan tingkat akuntabilitas laporan keuangan. Semakin banyak kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan menunjukkan informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan tidak dapat diandalkan (BPK, 2009). Artinya semakin banyak kelemahan sistem pengendalian intern dan ketidakpatuhan 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.

- H2 = Kelemahan sistem pengendalian intern laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
- H3 = Ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

Variabel penelitian merupakan atribut atau sifat yang mempunyai variasi tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan ditarik kesimpulannya (Sugiyono, 1999). Penelitian ini menggunakan dua macam variabel penelitian yaitu variabel terikat (*dependent variabel*) dan variabel bebas (*independent variabel*).

3.1.1 Variabel Dependen

Variabel Terikat (*Dependent Variabel*) merupakan variabel yang menjadi perhatian utama peneliti (Sekaran, 2006). Variabel Terikat (*Dependent Variabel*) merupakan variabel yang dipengaruhi variabel lain baik secara positif maupun secara negatif (Sekaran, 2006). Variabel terikat dalam penelitian ini adalah tingkat korupsi pemerintah daerah.

Tingkat korupsi yang terjadi di suatu pemerintahan daerah secara tepat sulit diketahui. Hal ini terjadi karena sifat asal dari korupsi adalah tindakan yang tersembunyi. Pada laporannya (2008) *Transparency International* Indonesia (TII) 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 *Transparency International* Indonesia (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 (*Transparency International* Indonesia, 2008).

TII mengumpulkan informasi dari 3841 responden di 50 kota di seluruh Indonesia. Responden terbagi menjadi tiga kategori, yaitu pelaku bisnis, tokoh masyarakat, dan pejabat publik (*Transparency International* Indonesia, 2008). Untuk pelaku bisnis, sampel distratifikasi dari ukuran perusahaan tempat bekerja dan dari sektor ekonomi yang digeluti. Tokoh masyarakat yang diwawancarai 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 (*Transparency International* Indonesia, 2008). *Transparency Internasional* Indonesia 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 10, 0 berarti sangat korup, 10 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 (*Transparency International Indonesia*, 2008).

Berdasarkan kondisi yang dipaparkan diatas, di dalam penelitian ini variabel tingkat korupsi pemerintah daerah diukur menggunakan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dimodifikasi berdasarkan logika operasional matematika sederhana. Proses modifikasinya adalah sebagai berikut :

Dasar logika : Rentang IPK adalah dari 0 sampai dengan 10, 0 berarti sangat korup, 10 berarti sangat bersih (*Transparency International Indonesia*, 2008).

Jadi secara matematis apabila nilai IPK adalah 0 maka tingkat korupsinya adalah 10 (sangat korup) dan apabila nilai IPK adalah 10 maka tingkat korupsinya adalah 0 (sangat bersih).

Dengan demikian rumus operasional matematikanya adalah :

$$IPK = 10 - Tingkat\ korupsi \quad (3.1)$$

Sehingga berdasarkan logika matematika dasar pada pernyataan implikasi dua arah (*biimplikasi*) atau pernyataan ekuivalensi diatas, maka rumusannya dapat disusun sebagai berikut :

$$\text{Tingkat Korupsi} = 10 - \text{IPK} \quad (3.2)$$

Tingkat korupsi yang dimodifikasi dari IPK inilah yang digunakan untuk mengukur tingkat korupsi pemerintah daerah. Selanjutnya variabel ini akan disimbolkan dengan IPKMD (IPK Modifikasi) dalam persamaan.

3.1.2 Variabel Independen

Variabel Bebas (*Independent Variabel*) merupakan variabel yang mempengaruhi variabel lain baik secara positif maupun secara negatif (Sekaran, 2006). Variabel bebas dari penelitian ini adalah tingkat akuntabilitas pemerintah daerah yang dilaporkan oleh BPK RI yang terdiri dari opini audit laporan keuangan pemerintah daerah, kelemahan sistem pengendalian intern laporan keuangan pemerintah daerah, dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan laporan keuangan pemerintah daerah.

3.1.2.1 Opini Audit Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Opini audit Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (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*). Variabel ini diukur dengan menggunakan variabel *dummy* (Wenny dan

Carmel Meiden, 2007; Utari Hilmi FH dan Syaiful Ali, 2008). Variabel dijadikan dua kategori yaitu kategori *unqualified* yang terdiri dari Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/*unqualified opinion*), dan *non unqualified* yang terdiri dari Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*Qualified opinion*), Tidak Wajar (TW/*Adverse opinion*) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*Disclaimer opinion*). Kategori *unqualified* yang terdiri dari Wajar Tanpa Pengecualian (WTP/*unqualified opinion*) diberi nilai *dummy* 1 dan kategori *non unqualified* yang terdiri dari Wajar Dengan Pengecualian (WDP/*Qualified opinion*), Tidak Wajar (TW/*Adverse opinion*) dan Tidak Memberikan Pendapat (TMP/*Disclaimer opinion*) diberi nilai *dummy* 0 (Wenny dan Carmel Meiden, 2007; Utari Hilmi FH dan Syaiful Ali, 2008). Selanjutnya variabel ini akan disimbolkan dengan OA di dalam persamaan.

3.1.2.2 Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Hasil evaluasi Sistem Pengendalian Intern (SPI) oleh BPK 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. Variabel kelemahan sistem pengendalian intern LKPD diukur dengan menghitung jumlah kasus kelemahan sistem pengendalian intern atas LKPD yang dilaporkan BPK. Selanjutnya variabel ini akan disimbolkan dengan SPI dalam persamaan.

3.1.2.3 Ketidapatuhan Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Laporan Keangan Pemerintah Daerah

Hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah mengenai kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan mengungkapkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian daerah, potensi kerugian daerah, kekurangan penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan. Variabel ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan LKPD diukur dengan menghitung jumlah kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan atas LKPD yang dilaporkan BPK. Selanjutnya variabel ini akan disimbolkan dengan PUU dalam persamaan.

3.2 Populasi dan Penentuan Sampel

Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah di Indonesia yang telah diteliti oleh *Transparency International* Indonesia (TII) tentang Indeks Persepsi Korupsi (IPK). Pemerintah daerah yang menjadi sampel dalam penelitian ini dipilih berdasarkan kriteria tertentu (*purposive sampling*) dengan tujuan untuk mendapatkan sampel yang *representative* sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Kriteria tersebut ditentukan sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah telah diteliti oleh *Transparency International* Indonesia (TII) pada tahun 2008. Pemilihan tahun 2008 dikarenakan data penelitian tahun 2008 (penelitian dilakukan setiap dua tahun sejak tahun 2004)

merupakan data terbaru yang dikeluarkan TII yang memenuhi syarat kedua, sehingga diharapkan lebih menggambarkan kondisi yang lebih mendekati dengan fakta kekinian.

2. Pemerintah daerah Kota/Kabupaten yang telah menyerahkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah kepada BPK dan telah selesai diaudit dan dilaporkan oleh BPK sesuai dengan UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK dan Peraturan BPK No. 01 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan.

3.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang tidak diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti atau data yang diperoleh secara tidak langsung melalui keterangan, catatan, dokumentasi, website/situs resmi yang dikeluarkan oleh suatu instansi. Penggunaan data sekunder dalam penelitian ini didasarkan pada alasan : (1) lebih mudah memperolehnya, (2) biayanya lebih murah, (3) sumber data adalah lembaga terpercaya (BPK RI dan *Transparency International* Indonesia) sehingga data terpercaya keabsahannya.

Data diperoleh dari laporan *Transparency International* Indonesia (TII) yang berjudul “Mengukur Tingkat Korupsi di Indonesia 2008 : Indeks Persepsi Korupsi Indonesia dan Indeks Suap” melalui komunikasi e-mail, dan dari Laporan Hasil Pemeriksaan dan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I dan II Tahun 2009 BPK RI yang diambil secara langsung ke kantor Biro Humas dan Hubungan Luar Negeri Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Data adalah keterangan mengenai variabel pada sejumlah objek (Purwanto, 2011). Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara dokumentasi dan studi pustaka. Dokumentasi merupakan proses perolehan dokumen dengan mengumpulkan dan mempelajari dokumen tersebut. Proses perolehan dokumen dilakukan melalui komunikasi elektronik (e-mail) dengan pihak lembaga terkait, publikasi website lembaga terkait dan kunjungan langsung ke Biro Humas dan Hubungan Luar Negeri Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia untuk mengambil data yang mensyaratkan diambil secara langsung (data Laporan Hasil Pemeriksaan atas LKPD 2008 oleh BPK RI). Studi pustaka dilakukan dengan mempelajari literatur-literatur yang relevan dengan penelitian.

3.5 Metode Analisis

3.5.1 Statistik Deskriptif

Statistika deskriptif memberikan gambaran secara umum mengenai karakter variabel penelitian. Parameter yang digunakan dalam penelitian ini adalah nilai rata-rata, standar deviasi dan kisaran skor (maksimum dan minimum) yang ditampilkan dalam tabel statistik deskriptif.

3.5.2 Uji Asumsi Klasik

a. Uji Normalitas Data

Uji Normalitas data bertujuan untuk menguji apakah dalam model regresi antara variabel dependen dengan variabel independen mempunyai distribusi normal atau tidak. Proses uji normalitas data dilakukan dengan uji statistik *One-Sample Kolmogorov-Smirnov (K-S)* dan memperhatikan penyebaran data (titik) pada normal *p-plot of regression standardized residual* dari variabel dependen, dimana :

1. Jika data menyebar disekitar garis diagonal dan mengikuti arah garis diagonal maka model regresi memenuhi asumsi normalitas.
2. Jika data menyebar jauh dari garis diagonal dan atau tidak mengikuti garis diagonal, maka model regresi tidak memenuhi asumsi normalitas.

b. Uji Multikolinieritas

Uji multikolinieritas bertujuan untuk mengetahui apakah tiap-tiap variabel independen saling berhubungan secara linier. Multikolinieritas terjadi apabila antara variabel-variabel independen terdapat hubungan yang signifikan. Model regresi yang baik tidak terdapat masalah multikolinieritas atau tidak adanya hubungan korelasi diantara variabel-variabel independennya. Untuk mendeteksi adanya masalah multikolinieritas adalah dengan memperhatikan :

1. Besaran korelasi antar variabel independen.

Pedoman suatu model regresi bebas multikolinieritas, memiliki kriteria sebagai berikut :

- a) Koefisien korelasi antara variabel-variabel independen harus lemah, tidak lebih besar dari 90 persen atau dibawah 0,90 (Ghozali, 2006).
- b) Jika korelasi kuat antara variabel-variabel independen dengan variabel-variabel independen lainnya (umumnya diatas 0,90), maka hal ini menunjukkan terjadinya multikolinearitas yang serius (Ghozali, 2006).

2. Nilai *tolerance* dan VIF (*Variance Inflation Factor*)

Nilai *tolerance* dan VIF menunjukkan setiap variabel independen manakah yang dijelaskan oleh variabel independen lainnya. Persamaan yang digunakan adalah :

$$VIF = \frac{1}{Tolerance} \quad (3.3)$$

Nilai *cutoff* yang digunakan dan dipakai untuk menandai adanya faktor-faktor multikolinearitas adalah nilai *tolerance* < 0,10 atau sama dengan nilai VIF > 10.

c. Uji Heterokedastisitas

Heterokedastisitas adalah terjadinya varians yang tidak sama untuk variabel independen yang berbeda. Heterokedastisitas dapat terdeteksi dengan melihat plot antara nilai prediksi variabel terikat (ZPRED) dengan residualnya (SRESID). Untuk mendeteksi adanya heterokedastisitas adalah dengan melihat ada tidaknya pola tertentu pada grafik *scatter plot*.

Yang mendasari dalam pengambilan keputusan adalah :

1. Jika ada pola tertentu seperti titik-titik yang ada membentuk satu pola yang teratur (bergelombang, melebar, kemudian menyempit) maka akan terjadi masalah heterokedastisitas.
2. Jika tidak ada pola yang jelas seperti titik-titik yang menyebar diatas dan dibawah angka nol pada sumbu-sumbu maka tidak terjadi heterokedastisitas.

3.5.3 Pengujian Hipotesis

Pengujian hipotesis dalam penelitian ini menggunakan analisis regresi berganda (*Multiple Regression*) dengan alasan bahwa variabel independennya lebih dari satu. Analisis ini digunakan untuk menentukan hubungan antara tingkat korupsi pemerintah daerah (yang diukur melalui indeks persepsi korupsi modifikasi) dengan variabel-variabel independen (opini audit, jumlah kasus kelemahan sistem pengendalian intern, jumlah kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan).

Persamaan regresinya adalah sebagai berikut :

$$IPKMd = \alpha_0 + \alpha_1(OA) + \alpha_2(KPI) + \alpha_3(KUU) + e \quad (3.4)$$

Dimana :

IPKMd = indeks persepsi korupsi modifikasi (tingkat korupsi)

OA = opini audit

SPI = jumlah kasus kelemahan sistem pengendalian intern

PUU = jumlah kasus ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan

Kemudian untuk mengetahui pengaruh antara variabel-variabel independen dengan tingkat korupsi pemerintah daerah maka dilakukan pengujian-pengujian hipotesis penelitian terhadap variabel-variabel dengan pengujian dibawah ini :

a. Koefisien Determinasi

Koefisien determinasi merupakan ikhtisar yang menyatakan seberapa baik garis regresi sampel mencocokkan data. Untuk regresi dengan variabel bebas lebih dari dua maka digunakan *adjusted R²* sebagai koefisien determinasi. Koefisien determinasi untuk mengukur proporsi variasi dalam variabel dependen yang dijelaskan oleh regresi. Nilai R^2 berkisar antara 0 sampai 1, apabila $R^2 = 0$ berarti tidak ada hubungan antara variabel OA, SPI, PUU dengan variabel tingkat korupsi pemerintah daerah (IPK), sedangkan jika $R^2 = 1$ berarti terdapat suatu hubungan yang sempurna.

b. Uji F

Uji ini dilakukan untuk menguji variabel-variabel independen terhadap variabel dependen secara bersama-sama. Pengujian dilakukan dengan menggunakan tingkat signifikansi 0,05 ($\alpha = 5\%$). Penolakan atau penerimaan hipotesis dilakukan dengan kriteria sebagai berikut :

1. Jika nilai signifikansi kurang dari atau sama dengan 0,05 maka hipotesis diterima yang berarti secara bersama-sama variabel OA, SPI, PUU berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah (IPK).

2. Jika nilai signifikansi lebih dari 0,05 maka hipotesis ditolak yang berarti secara bersama-sama variabel OA, SPI, PUU tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah (IPK).

c. Uji t

Uji t digunakan untuk mengetahui kemampuan masing-masing variabel independent secara individu (*partial*) dalam menjelaskan perilaku variabel dependen. Pengujian dilakukan dengan menggunakan tingkat signifikansi 0,05 ($\alpha = 5\%$). Penolakan atau penerimaan hipotesis dilakukan dengan kriteria sebagai berikut :

1. Jika nilai signifikansi kurang atau sama dengan 0,05 maka hipotesis diterima yang berarti secara partial variabel OA, SPI, PUU berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah (IPK).
2. Jika nilai signifikansi lebih dari 0,05 maka hipotesis ditolak yang berarti secara partial variabel OA, SPI, PUU tidak berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah (IPK).