

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Teori Keagenan**

Teori Keagenan adalah hubungan kontraktual antara dua pihak, yaitu pihak pemberi titipan dan agen. Teori keagenan berurusan dengan hubungan instansi dimana salah satu pihak ditunjuk sebagai pimpinan yang ditugaskan mempercayakan pekerjaan kepada pihak selaku pelaksana (agen). Teori keagenan juga berusaha untuk dapat menjawab semua masalah keagenan muncul antara pihak-pihak yang saling bekerja sama dan memiliki tujuan serta pembagian kerja yang berbeda.

Teori keagenan dapat menggambarkan pemerintahan sebagai titik temu antara masyarakat (Principal) dengan pemerintah (Agent). Dalam hal ini Agent berkewajiban untuk mengelola pemerintahan dengan sebaik-baiknya karena Agent memiliki tanggungjawab yang berat kepada pihak Principal. Karena itu, hal ini dapat memicu terjadinya asimetri informasi terhadap kedua belah pihak.

Dalam teori agensi yang diperkenalkan oleh Jensen dan Meckling (1976) menyatakan bahwa diantara pihak-pihak yang berkepentingan, pemilik dan pengelola, sejak perusahaan publik melakukan pemisahan antara keduanya, terdapat asimetri informasi antara kedua pihak tersebut. Adanya asimetri informasi inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi yang dilakukan oleh agen. Faktor umum yang dapat menjadi pokok masalah dalam kejadian ini ialah adanya perbedaan kepentingan antara principal dan agent. Yang mana principal bertujuan melaksanakan tugasnya dengan efisien, sedangkan agent bertujuan untuk meningkatkan standar hidup diri dan keluarganya.

Mardiasmo (2002) dalam pendapatnya menyatakan bahwa kewajiban pemegang amanah (Agent) ialah untuk dapat memberikan pertanggungjawaban, dapat menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala bentuk aktivitas dan

kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (Principal). Pendapat Mardiasmo (2002) mengenai Akuntabilitas dalam konteks sektor publik ini memiliki arti bahwa dalam pengelolaan sistem pemerintah daerah terdapat hubungan keagenan (Teori Keagenan) antara masyarakat sebagai Principal dan pemerintah daerah sebagai Agent.

## **2.2 Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

### **2.2.1 Transparansi**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, transparansi berarti memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat, dengan mempertimbangkan bahwa masyarakat berhak untuk secara terbuka dan sepenuhnya menyadari tanggung jawab pemerintah atas pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) harus memenuhi salah satunya asas keterbukaan. Asas keterbukaan yang dimaksud yaitu asas yang membuka diri terhadap hak untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999). Keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat daerah berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat juga berhak untuk mengetahui secara terbuka dan lengkap atas setiap apa yang menjadi tanggungjawabnya dibuat oleh pemerintahan dalam sumber daya yang ada telah dipercayakan kepadanya dalam ketaatan pada aturan perundang-undangan (Abdul Hafiz, 2011).

Prinsip transparansi menurut Werimon, dkk (2007:2008) meliputi 2 aspek, yaitu: komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Pemerintahan diharapkan membangun komunikasi yang luas dengan masyarakat berkaitan dengan berbagai hal dalam konteks pembangunan yang berkaitan dengan

masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui berbagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

Dalam keuangan publik, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menurut adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keuangan publik. Laporan keuangan memang merupakan salah satu hasil dari transparansi dan akuntabilitas keuangan publik dan ini berarti laporan keuangan yang disusun pun harus memenuhi syarat akuntabilitas dan transparansi. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

### **2.2.2 Akuntabilitas**

Menurut Halim (2014) akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan Tindakan seseorang, badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Akuntabilitas Publik, yaitu bertanggung jawab atas pengelolaan sumber daya juga pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelapor dalam mencapainya tujuan yang telah ditetapkan secara berkala.

Suatu entitas dikatakan akuntabilitas ketika entitas dapat menyajikan informasi secara terbuka mengenai keputusan yang dibuat, memungkinkan pihak dari luar organisasi meninjau informasi tersebut, dan mengambil tindakan korektif jika diperlukan. Sistem birokrasi pemerintah yang dapat dinilai secara objektif oleh masyarakat akan dinilai dari sistem yang akuntabel. Selain itu, akuntabilitas publik menjadi upaya pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan ke arah yang lebih baik (Astuty, 2013).

Akuntabilitas merupakan istilah yang melekat dalam kajian tata pemerintahan (Governance). Akuntabilitas memiliki beberapa makna yang 9 terminologinya sering dikaitkan dengan beberapa konsep seperti *answerability*, *responsibility*,

*liability* dan terminologi lain yang berkaitan dengan harapan pemberi mandat dengan pelaksanaan mandat (Wibisono, 2018).

Akuntabilitas adalah sebuah kewajiban melaporkan dan bertanggungjawab atas keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui media pertanggungjawaban yang dikerjakan secara berkala (Mardiasmo, 2016).

Berdasarkan beberapa penelitian teoritis para ahli dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas sebagai istilah yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan sebenarnya agak terlalu luas untuk didefinisikan. Namun sering dapat digunakan untuk menggambarkan hubungan antara hal sekarang atau masa depan, antara individu, kelompok sebagai suatu kepentingan yang memiliki sebuah tanggung jawab dalam kewajiban untuk memberitahukan dan menjelaskan setiap tindakan, keputusan sehingga dapat disetujui atau ditolak maupun dapat dikenakan sanksi apabila ditemukan adanya penyalahgunaan. izin. Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang seperti dikutip Badan Pengawasan 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. Dengan menjadikan laporan keuangan sebagai sasaran utamanya yang mencakup penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran keuangan instansi pemerintah. Akuntabilitas keuangan dalam sektor pemerintah daerah menurut (BPKP,2012) ialah pertanggungjawaban pengelola keuangan pemerintah daerah untuk dapat menyajikan serta mengungkapkan keberhasilan atau kegagalan kegiatan dan hasil akhir dari setiap tahap APBN/D. 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 dalam penyajian dan pengungkapan pada saat data disajikan. Supaya laporan keuangan dapat menjadi acuan, informasi yang ada didalamnya harus terdapat gambaran transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang dapat diungkapkan secara wajar dalam hal material.

b) Pengungkapan

Konsep pengungkapan mewajibkan laporan keuangan didesain dan disajikan berdasarkan kumpulan gambaran atau peristiwa ekonomi yang terjadi sehingga dapat mempengaruhi instansi pemerintahan dalam suatu periode dan berisi cukup informasi untuk disajikan.

c) Ketaatan Terhadap Peraturan Perundang-undangan

Didalam pelaksanaan akuntabilitas keuangan harus menunjukkan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan akuntansi pemerintah. Ketika terjadinya pertentangan antara standar akuntansi keuangan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka yang akan digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Akuntabilitas Manfaat

Akuntabilitas manfaat pada dasarnya berfokus terutama pada kinerja pemerintah. Outcome adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. Outcome lebih tinggi nilainya dari output, karena output hanya mengukur dari hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan outcome mengukur output dan dampaknya 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 prosedural berfokus pada informasi mengenai tingkat kesejahteraan sosial. Diperlukan moral dan etika yang tinggi serta berdampak positif pada kondisi sosial. Akuntabilitas prosedural yaitu tanggung jawab untuk aspek perumusan dan implementasi kebijakan yang mempertimbangkan masalah etika, moral, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap keputusan politik untuk membantu pencapaian tujuan akhir telah diletakkan.

#### **2.2.3 Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut peraturan pemerintah No.71 Tahun 2010 pengertian laporan keuangan (pemerintah) daerah adalah laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Entitas pelaporan adalah badan pemerintahan yang terdiri atas satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut peraturan perundang-undangan wajib melaporkan pertanggungjawaban, berupa laporan keuangan untuk tujuan umum, yang terdiri dari pemerintahan pusat, dan pemerintahan daerah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan (UU No.17 Tahun 2001, UU No.1 Tahun 2004, dan UU No.15 Tahun 2004) pemerintahan daerah wajib menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas 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).

Laporan Keuangan SKPD dibagi menjadi 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 tersebut berisi pernyataan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah menjadi tanggungjawabnya dan telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian

internal yang memadai dan standar akuntansi pemerintahan yang telah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan LKPD.

Dan untuk dapat memenuhi pertanggungjawaban tentang pelaksanaan APBD, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD), dan harus selesai selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Standar Akuntansi pemerintahan kini mulai banyak yang telah disesuaikan untuk dapat mengikuti petunjuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini terjadi dikarenakan banyak terjadinya pertentangan antara dua hal tersebut, yang mana hasil dari pertentangan kedua aturan dapat melemahkan sistem pengendalian internal yang dapat menimbulkan asimetri informasi, sehingga meningkatkan kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi.

#### **2.2.4 Transparansi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Menurut Mardiasmo (2004) mengatakan transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah diharuskan untuk memberikan informasi keuangan dan lainnya untuk digunakan oleh pihak yang berkepentingan untuk mengambil keputusan.

Adanya keterbukaan dalam penyelenggaraan urusan publik akan memudahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Pengawasan dari masyarakat dapat mencegah terjadinya penyimpangan alokasi sumber daya maupun berbagai pelanggaran dalam kegiatan pemerintahan seperti korupsi (ITB,2004).

Anggaran dapat dijadikan acuan untuk melakukan penilaian hasil kinerja termasuk kebijakan anggaran, hasil pelaksanaan anggaran dan tercantum dalam laporan keuangan pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 anggaran pemerintah merupakan dokumen resmi yang dihasilkan dari kesepakatan antara eksekutif dan legislative mengenai pengeluaran yang ditetapkan untuk melaksanakan program kegiatan pemerintah dan pendapatan

yang diharapkan dapat menutup pengeluaran atau kebutuhan biaya yang diperlukan apabila diperkirakan terjadi defisit atau surplus.

Menurut Sopanah dan Mardiasmo (2003) anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparansi jika memenuhi beberapa kriteria berikut: (1) terdapat pengumuman kebijakan anggaran, (2) tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, (3) tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, (4) terakomodasinya suara atau usulan rakyat dan, (5) terdapat sistem pemberian informasi kepada publik. Selain itu, Aminah dan Tarmizi (2013) mengatakan informasi lainnya yang dipublikasikan pemerintah daerah terkait dengan aktivitas penting lainnya yang tidak dibatasi kriterianya, seperti informasi pengadaan barang terbuka, informasi kesempatan investasi di daerah, informasi kekayaan alam, informasi *green government* dan lain sebagainya sebagai kriteria transparansi.

#### **2.2.5 Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa pengertian akuntabilitas adalah sebagai pemegang Amanah (agent) diwajibkan untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan laporan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi Amanah (principal). Lembaga Administrasi Negara (LAN,2001) menyebutkan bahwa salah satu bentuk akuntabilitas adalah akuntabilitas keuangan. Sasarannya adalah laporan keuangan yang meliputi penerimaan, penyimpanan dan pembelanjaan oleh instansi pemerintah. Di pemerintah daerah, tujuan utama kajian adalah Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD).

Akuntabilitas LKPD menjadi hal penting dikarenakan hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas pelaksanaan APBD pada entitas tertentu. Untuk mengetahui akuntabilitas LKPD maka Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) akan melakukan survei atau pemeriksaan terhadap laporan yang disajikan. BPK bertanggungjawab penuh sebagai pengelola akuntabilitas LKPD di

tiap-tiap entitas. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 23E Ayat 1 menyebutkan “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara, diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri”. Sebagaimana dijelaskan juga dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab 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 atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dituangkan kedalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), Dalam penyajiannya BPK menyajikan dalam tiga kategori yaitu opini, sistem pengendalian internal serta kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan (BPK,2009). Kategori tersebut merupakan variabel kontrol yang akan digunakan dalam menghitung akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah. Berikut Penjelasan ketiga kategori yang disajikan oleh BPK:

#### 1. Opini Audit

Dalam Penyajiannya BPK membagi opini audit menjadi empat kategori lagi yaitu:

##### a) Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

WTP dapat dikemukakan Ketika sebuah laporan keuangan yang disajikan dan diungkapkan dinilai wajar tanpa terkecuali baik dalam bentuk material maupun non-material, sehingga laporan keuangan tersebut dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

b) Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

Diungkapkan ketika sebuah laporan keuangan yang disajikan dan diungkapkan dapat dinilai wajar, namun masih terdapat beberapa hal pengecualian di dalam data tersebut.

c) Tidak Wajar (TW)

Dapat dinilai ketika sebuah laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam hal apapun, sehingga laporan keuangan tersebut tidak dapat digunakan oleh para penggunaan laporan keuangan.

d) Tidak Memberikan Pendapat (TMP)

Sedangkan untuk Opini Tidak Memberikan Pendapat (TMP) adalah opsi lembaga pemeriksaan untuk menolak dalam hal memberikan pendapat terhadap suatu laporan keuangan yang diragukan keberadaan data-datanya, sehingga lembaga pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan tersebut bebas dari kesalahan ketika data tersebut telah disajikan.

## 2. Sistem Pengendalian Internal (SPI)

Pengertian SPI menurut Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah. Sistem Pengendalian Internal adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang dibentuk untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektifitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan Pemerintah.

Tujuan pembentukan SPI menurut Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sistem Pengendalian Internal adalah proses bagian integral dari 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 manajemen yang diterapkan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam laporan tentang pencapaian efektifitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan interpretasi dalam laporan.

Hasil Evaluasi SPI oleh BPK (BPK,2008) menunjukkan kasus mengenai kelemahan Sistem Pengendalian Internal yang dikelompokkan sebagai kelemahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, serta kelemahan struktur pembentuk Sistem Pengendalian Internal (SPI).

Kelemahan SPI adalah kelemahan yang terkait dengan ada atau tidak adanya struktur pengendalian intern yang ada dalam entitas yang diperiksa.. Kelemahan dalam sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja adalah kelemahan dalam pengendalian yang berkaitan dengan pemungutan dan penyetoran pendapatan negara atau daerah dan pelaksanaan program atau kegiatan pada entitas yang diperiksa.

### 3. Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan.

Komponen terakhir yang diungkapkan BPK dalam rangka menilai akuntabilitas LKPD adalah kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mendeteksi salah saji material akibat ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berdampak langsung terhadap penyajian laporan keuangan. Hasil pemeriksaan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan atas laporan keuangan mengungkapkan bahwa ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dapat mengakibatkan peningkatan potensi kerugian daerah, berkurangnya penerimaan daerah, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefisiensi, dan ketidakefektifan dalam rangka mengelola laporan keuangan di sektor pemerintah.

Kerugian daerah atau kerugian yang terjadi pada usaha-usaha didaerah adalah berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat - surat berharga dan harta benda atau properti milik suatu daerah yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai dampak dari perbuatan melawan hukum. Berkurangnya penerimaan daerah terjadi karena adanya ketidakpatuhan suatu entitas akan hukum yang telah ditetapkan akan membuat tertundanya penerimaan hak suatu daerah tersebut.

Temuan mengenai ketidakekonomisan menunjukkan bahwa telah terjadi penggunaan input yang lebih tinggi dari harga normal atau kuantitas dan kualitas. Apabila kedua hal tersebut melebihi kebutuhan, maka akan ada harga yang dibayar lebih mahal dibandingkan dengan pengadaan serupa pada waktu yang sama. Hal ini juga akan mengungkap permasalahan pada ratio penggunaan kuantitas atau kualitas input untuk sebuah satuan output yang lebih besar dari yang seharusnya.

Ketidakefektifan ditemui ketika hasil dari pencapaian tertentu dinilai tidak mengungkapkan adanya kegiatan yang dapat memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan serta fungsi instansi yang tidak optimal sehingga tujuan organisasi tidak tercapai dengan semestinya.

### **2.3 Korupsi**

Tidak ada definisi yang baku mengenai kata korupsi. Korupsi merupakan kata serapan dari Bahasa Latin *Corruptio* atau *Corruptus*, yang memiliki arti ketidakjujuran, keburukan, dan penyimpangan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Korupsi adalah bentuk penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan, organisasi, yayasan dan sebagainya) untuk kepentingan diri pribadi. Definisi lainnya diambil dari pendapat World Bank (2000) yang menyatakan “*the abuse of public office for private gain*” atau secara luas memiliki arti bahwa “Korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi”, Definisi menurut World Bank inilah yang kemudian dijadikan standar internasional dalam merumuskan Korupsi (KPK,2022).

Menurut (Wijayanto, 2009) Korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau privat yang merugikan publik dengan cara-cara bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlangsung. Definisi tersebut sejalan dengan definisi yang diberikan oleh Prof. Robert Klitgaard yaitu: “Menggunakan jabatan untuk kepentingan pribadi” (Klitgaard, 2002). Sebelumnya, Klitgaard memberikan definisi korupsi yang lebih khusus, yaitu: “....Korupsi ada apabila seseorang secara tidak halal meletakkan kepentingan pribadinya diatas kepentingan rakyat serta cita-cita yang menurut sumpah akan dilayaninya...” (Klitgaard, 2001).

Korupsi terjadi jika tiga hal ini terpenuhi, yaitu: (1) Seseorang memiliki kekuasaan termasuk untuk menentukan kebijakan publik dan melakukan administrasi kebijakan tersebut, (2) Adanya *Economic Rents*, yaitu manfaat ekonomi yang ada sebagai akibat kebijakan publik tersebut. (3) Sistem yang ada membuka peluang terjadinya pelanggaran oleh pejabat publik yang bersangkutan. Apabila satu dari ketiga parameter ini tidak terpenuhi, tindakan yang terjadi tidak bisa dikategorikan sebagai tindakan korupsi (Wulandari, 2015).

Menurut Beverniste korupsi didefinisikan menjadi 4 jenis, yaitu: *Discretionery Corruption*, *Illegal Corruption*, *Mercenary Corruption*, dan *Ideologi Corruption*. *Discretionery corruption*, ialah korupsi yang dilakukan karena adanya kebebasan untuk memutuskan kebijakan, meskipun nampaknya bersifat sah, bukanlah praktik-praktik yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. *Illegal Corruption*, ialah jenis tindakan yang bermaksud mengacaukan Bahasa atau maksud-maksud hukum. *Mercenary Corruption*, ialah jenis tindak pidana korupsi yang dimaksud untuk memperoleh keuntungan pribadi, melalui penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan. *Ideologi Corruption*, ialah jenis korupsi illegal maupun *discretionary* yang dimaksudkan untuk mengejar tujuan kelompok.

### **2.3.1 Penyebab Korupsi**

Pengaturan dan otorisasi dapat menyabkan korupsi ketika seorang pejabat memiliki kewenangan untuk memonopoli dan melakukan pengaturan dan

otorisasi tanpa diimbangi dengan ketersediaan transparansi, kejelasan soal prosedur dan upaya administrative. Ada beberapa sebab terjadinya korupsi, menurut Hehanahua (2011) dengan Djaja (2010) berdasarkan kajian dan pengalaman, dibagi menjadi

#### 1. Sistem Penyelenggaraan Negara yang Keliru

Sebagai negara yang baru merdeka atau negara yang baru berkembang, seharusnya sejak berdirinya suatu negara pembangunan di bidang Pendidikan, namun realitanya pemerintah lebih berfokus pada sector perekonomian. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan SDM guna melindungi diri dari curtural konsumerisme yang datang dari luar negeri karena efek dari globalisasi yang meningkat sanagt cepat dari tahun ke tahun.

#### 2. Kompensasi PNS yang Rendah

Rendahnya gaji PNS berbanding terbalik dengan kinerja yang telah mereka lakukan. Sehingga 90% PNS melakukan KKN. Baik berupa korupsi waktu, munculnya kegiatan pungli dengan melakukan mark up kecil-kecilan untuk menyeimbangkan pendapatan dan pengeluaran pribadi atau keluarga.

#### 3. Pejabat yang Serakah

Korupsi era tantara sektor politik dan sektor bisnis, sehingga orang yang memiliki kekuasaan lebih melakukan hubungan mutualisme dengan pengusaha untuk menciptakan proyek-proyek palsu yang dapat memperkaya kedua belah pihak hanya dengan waktu yang singkat.

#### 4. *Law Enforcement* tidak berjalan

Kurang tegasnya lembaga penegak hukum dalam hal ini juga memiliki keterkaitan erat dengan terjadinya tindak pidana, khususnya korupsi. *Law Enforcement* tidak berjalan dikarenakan banyak aparat yang menikmati hasil korupsi dimulai dari aparat kepolisian, jaksa, hakim dan pengacara, sehingga hukum yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan dan tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku tindak korupsi di Indonesia.

#### 5. Pengawasan yang Tidak Efektif

Dalam sistem manajemen yang modern, selalu ada instrument yang mengawasi dari dalam yang bersifat *in build* di setiap unit kerja yang tersedia. Seharusnya dengan ini dapat menghindari sekecil apapun penyimpangan karena akan dapat terdeteksi sejak sistem manajemen dibentuk, lalu secara otomatis sistem melakukan perbaikan dalam internal sistem manajemen. Tapi realitanya sekecil apapun informasi yang diraih oleh pihak pengawas tidak berfungsi, karena setelah itu tindak KKN pun mulai dilakukan antara oknum dengan pengawas.

#### 6. Tidak Ada Keteladanan Pemimpin

Di Indonesia bukan saja perekonomian negara yang belum *recovery*, bahkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara pun harus dibenahi sejak saat ini agar menghindari hal-hal yang dapat merugikan didalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, saat ini indonesia sangat membutuhkan pemimpin yang bisa dijadikan inspirator untuk masyarakat atas ketauladannya.

#### 7. Budaya Masyarakat yang Permisif Korupsi

Seperti yang tercerminkan dalam kehidupan realita di negara ini, tampak sudah tak asing kejadian KKN terjadi di keseharian. Karena kebutuhan administrative yang mendesak serta mendadak, masyarakatpun berinisiatif untuk melakukan Tindakan KKN sehingga dapat mempercepat proses tersebut, seperti dalam pengurusan pembuatan KTP, SIM,STNK, PBB, pendaftaran anak sekolah ataupun universitas, hingga melamar pekerjaan pun tidak luput dari tindakan bernuansa KKN tersebut.

#### 8. Hukuman yang Ringan Terhadap Koruptor

Korupsi merupakan tindak pidana yang memiliki dampak besar bagi sektor ekonomi, sosial dan politik. Seharusnya, para koruptor dapat dihukum dengan seberat-beratnya. Akan tetapi, karena tidak berjalannya Law Enforcement membuat koruptor mendapatkan hukuman ringan atau bahkan tidak sedikit koruptor yang kebal akan hukum sehingga dapat bebas tanpa bersyarat.

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 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.

### **2.3.2 Dampak Korupsi**

Korupsi mempunyai dampak yang merugikan dan merusak sistem tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Korupsi juga menyebabkan banyak kerugian baik dalam bentuk material maupun immaterial, serta membawa dampak pada penciptaan ekonomi biaya tinggi, karena korupsi menyebabkan ketidakefisienan dan pemborosan dalam ekonomi (Bahrin, 2004).

Menurut S.H. Alatas mengemukakan beberapa pengaruh buruk yang ditimbulkan dari tindak pidana 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 yang baik, dan (6) menaikkan harga pelayanan. Selanjutnya menurut (Gregorius Shadan, 2005) menyatakan bahwa akibat korupsi adalah kemiskinan yang telah membatasi rakyat yaitu untuk: (1) memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan, (2) hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum, (3) hak rakyat untuk memperoleh rasa nyaman, (4) hak rakyat untuk memperoleh akses untuk kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau, (5) hak rakyat untuk memperoleh akses Pendidikan, (6) hak rakyat untuk memperoleh akses Kesehatan, (7) hak rakyat untuk memperoleh keadilan, (8) hak rakyat untuk berpartisipasi dalam mengambil keputusan publik dan pemerintahan, (9) hak rakyat untuk berinovasi, (10) hak rakyat menjalankan hubungan spiritualnya

dengan tuhan, (11) hak rakyat untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola sistem pemerintahan dengan baik. Jadi dengan adanya korupsi yang berkembang pesat dalam suatu instansi dalam entitas tertentu, maka rakyat yang sudah mengalami kemiskinan tidak merasakan perubahan dari perkembangan pembangunan entitas tertentu sama sekali, bahkan cenderung menjadi lebih miskin.

Sedangkan menurut Mc. Mullan (1961) akibat dari korupsi adalah ketidakefisienan, ketidakadilan, rakyat tidak mempercayai pemerintah, memboroskan sumber-sumber negara, tidak mendorong perusahaan untuk berusaha terutama untuk perusahaan asing, ketidakstabilan politik, pembatasan dalam kebijaksanaan pemerintah dan tindak represif. Dapat disimpulkan dari beberapa pernyataan yang dibawakan oleh para peneliti pendahulu bahwa akibat atau dampak dari korupsi dapat merugikan serta menghambat pelaksanaan pembangunan di segala bidang, khususnya di sektor pemerintahan daerah.

### **2.3.3 Penanggulangan Korupsi**

Menurut Undang-Undang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 71 Tahun 2000 tentang tata cara pelaksanaan dan peran serta masyarakat dan pemberian penghargaan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi pada pasal 2 menyatakan bahwa setiap orang, organisasi, masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi, serta menyimpulkan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atas komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi, kemudian penyampaian informasi, saran dan pendapat atas permintaan informasi harus dilakukan secara bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma, agama, kesusilaan dan kesopanan.

### 2.3.4 Mengukur Tingkat Korupsi

Menurut de Asis (2006) terdapat lima strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi, yaitu: (1) meningkatkan transparansi dalam akuntabilitas, (2) penilaian keinginan politik dan titik masuk untuk memulai, (3) mendorong partisipasinya masyarakat, (4) mendiagnosa masalah yang ada, (5) melakukan reformasi dengan menggunakan pendekatan yang holistik. Namun sementara itu Jeremy Pope (2003) menawarkan enam bidang pokok perubahan yang dapat mendukung pelaksanaan strategi anti korupsi yang menyeluruh, yaitu: (1) kepemimpinan, (2) program politik, (3) perbaikan organisasi pemerintah, (4) penegakan hukum (dipertegas), (5) kesadaran masyarakat, dan (6) pembentukan lembaga pencegah korupsi.

Dari semua pendapat peneliti pendahuluan di atas, dapat disimpulkan bahwa upaya penanggulangan terhadap tindak pidana korupsi dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: pencegahan dan penindakan. Dalam upaya pencegahan, dapat mencakup semua usaha yang dapat mencegah segala macam tindak pidana korupsi. Sedangkan upaya penindakan berfungsi untuk menyelamatkan uang atau menyatakan kerusakan yang disebabkan oleh tindakan korupsi dan menghukum pelanggar sesuai dengan hukum yang berlaku. Menurut Bahrin (2004) pemberantasan korupsi yang dilakukan selama ini di Indonesia masih terlalu fokus dengan upaya penindakan, dan itupun belum dilakukan dengan sungguh-sungguh. Oleh karena itu, sebagai masyarakat yang mendukung penerapan strategi anti korupsi masih sangat banyak usaha-usaha yang perlu dilakukan dengan serius dalam upaya memerangi tindak pidana korupsi, utamanya upaya pencegahan yang belum mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat maupun daerah.

Tingkat korupsi di Indonesia yang terjadi sangat sulit diberantas dan dikendalikan, upaya yang dilakukan pemerintah dalam mencegah dan pemberantasan korupsi. Sebagai tindak lanjut atas rumusan strategi pemerintah yang diimplementasikan dan dievaluasi setiap tahun. Dalam Upaya mengidentifikasi faktor-faktor penyebab korupsi dan menentukan tingkat transparansi dan akuntabilitas layanan

publik yang diperlukan dan alat ukurnya menggunakan laporan tahunan *Indonesia Corruption Watch* (ICW).

## 2.4 Peneliti Terdahulu

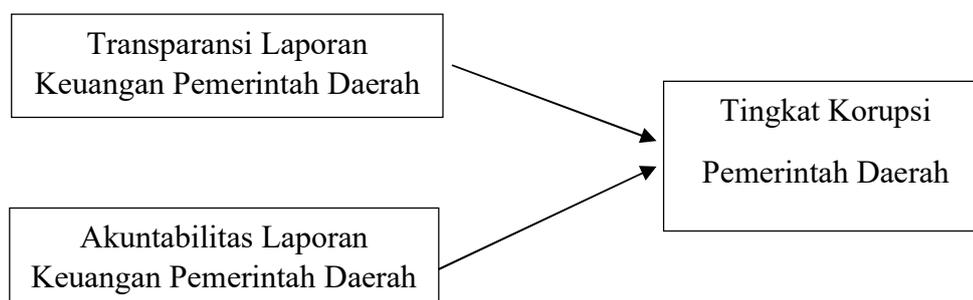
Penelitian ini tidak lepas dari penelitian-penelitian terdahulu sebelumnya yang telah dilakukan sehingga menjadikan sebagai acuan atau pedoman dalam melakukan penelitian ini.

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

No	Penelitian	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Setiawan (2012)	Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah Di Indonesia	Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat korupsi
2	Rika 2015	Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Dan Kinerja Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah Di Indonesia	Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tindak pidana korupsi
3	Dedy (2019)	Pengaruh Akuntabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah	Menyatakan bahwa pengungkapan opini audit serta spi secara statistik tidak berpengaruh terhadap korupsi dan pelanggaran pada peraturan perundang-undngan (KPPU) secara statistik berpengaruh signifikan terhadap korupsi
4	Nurfaidah (2022)	Analisis Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah Berdasarkan Opini Audit, Temuan Audit Atas Kelemahan SPI dan Ketidapatuhan Terhadap	Menyatakan bahwa opini audit,temuan kelemahan spi dan ketidakpatuhan perundang-undangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap

		Peraturan Perundang-Undangan	tingkat korupsi
5	Salwah & Tituk (2022)	Pengaruh Temuan Audit Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah	Menyatakan bahwa temuan audit atas SPI berpengaruh signifikan pada tingkat korupsi, sedangkan temuan audit atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat korupsi, oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Akuntabilitas pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah yang disebabkan oleh kurangnya inovasi dan transparansi BPK dalam pengungkapan Laporan Keuangan.

## 2.5 Kerangka Pemikiran



**Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran**

## 2.6 Bangunan Hipotesis

Berdasarkan uraian teori di atas maka dapat dirumuskan hipotesis dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

### **Pengaruh Transparansi Terhadap Tingkat Korupsi**

Menurut Gedeona (2005) menyatakan bahwa ketertutupan sistem pengelolaan anggaran hendaknya diubah dengan penekanan prinsip transparansi karena terlalu berbahaya untuk dibiarkan berlangsungnya tanpa transparansi. Adanya keterbukaan dalam penyelenggaraan urusan publik akan memudahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Serta menurut Mardiasmo (2009) transparansi berarti keterbukaan pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan dan fisik harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami. Transparansi dapat tercapai jika ada kejelasan tentang pembagian kewenangan, tersedianya informasi kepada publik, proses penganggaran publik, dan terjaminnya integritas dan pihak independent mengenai prakiraan fisik, informasi, dan penjabarannya. Keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi sangat penting untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Transparansi diyakini mampu mereduksi tingkat korupsi dan sebaliknya

H1 = Transparansi laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

### **Pengaruh Akuntabilitas Terhadap Tingkat Korupsi**

Menurut De Asis (2006) strategi yang dapat dilakukan untuk memberantas korupsi pada daerah yaitu dengan meningkatkan akuntabilitas. Akuntabilitas diyakini dapat memberikan kontribusi untuk mengurangi adanya praktik korupsi yang banyak terjadi di pemerintahan. Opini audit laporan keuangan menunjukkan tingkat kewajaran yang mencerminkan sejauh mana akuntabilitas pelaporan keuangan diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam Upaya mengurangi praktik korupsi. Opini audit yang wajar menunjukkan akuntabilitasnya baik yang

itu diyakini mampu mereduksi tingkat korupsi, demikian juga sebaliknya. Korupsi merupakan bagian dari kecurangan. Adanya peluang memungkinkan terjadinya kecurangan, peluang tercipta karena adanya kelemahan sistem pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan. Kelemahan sistem pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan yang dilaporkan BPK menunjukkan akuntabilitas laporan keuangan. Semakin banyak kelemahan sistem pengendalian internal dan ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan menunjukkan informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan tidak dapat diandalkan (BPK,2009).

H2: Akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah berpengaruh terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.