

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Pasca pemerintahan Presiden Soeharto, Pilar Demokrasi disuarakan oleh bangsa Indonesia, khususnya masyarakat sipil yang tergabung kontra dengan rezim Soeharto. Pada masa itu pula, dimulailah era baru yang diinginkan oleh masyarakat, yaitu tercapainya keterbukaan antara masyarakat sipil dengan pemerintahan. Berbagai aspek, baik ekonomi, politik dan aspek lainnya yang dahulunya dikuasai penuh oleh pemerintah (Eksekutif dan legislatif) diharapkan transparansi dan akuntabilitas oleh bangsa Indonesia. Dengan adanya pertanggungjawaban (Akuntabilitas) dan keterbukaan (transparansi) yang diterapkan pemerintah, akan lebih mudah mengoreksi pemerintahan.

Pelaksanaan pemerintahan dibuat apik sedemikian rupa, baik sistem pemilihan kepala Negara, penentuan arah kebijakan melalui musyawarah, perencanaan dan pembangunan (Musyrenbang) hingga menegakkan pilar-pilar demokrasi yang dahulunya dibungkam oleh rezim. Sistem tersebut dibuat agar menjadikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Akan tetapi pada kenyataan praktisnya, terdapat kendala dan penyakit mendasar yang meyerang bangsa Indonesia, yaitu korupsi. Fenomena korupsi ini telah menghancurkan kepercayaan masyarakat akan kinerja pemerintah, sehingga mempersulit demokrasi dan tata pemerintahan yang baik.

Berbicara tentang korupsi, Indonesia merupakan salah satu Negara yang selalu mendapatkan perhatian dari berbagai pakar atau *think-thank*. Hal ini dibuktikan bahwa dalam hampir survei tentang korupsi, Indonesia selalu ditempatkan sebagai salah satu Negara yang dianalisis. Kondisi ini seperti pedang bermata dua, disatu sisi Indonesia dipandang memiliki posisi penting dimata dunia, baik disisi ekonomi maupun politik. Di sisi lain Indonesia juga dipandang sebagai Negara korup yang layak dijadikan laboratorium yang ideal bagi pakar dan penggiat anti korupsi (Wijayanto dalam hafiz, R, 2013). Fenomena korupsi yang terjadi, didukung oleh hasil penelitian *Transparency Internasional* yang menunjukkan bahwa pada tahun 2011 Indonesia berada pada peringkat 100 dari 182 Negara yang di survei dengan *Corruption Preception Indeks* (CPI) 3,0. Melihat gerak CPI Indonesia mengalami pasang surut. Penguatan persepsi dalam sepuluh tahun hanya berkisar antara 0,1 dan 0,2 poin saja. Bahkan pada 2006-2007 sempat melemah 0,1 poin. Hal ini mengindikasikan dalam pemerintahan Presiden Megawati (2001-2004) sampai kepada pemerintahan Presiden SBY (2004-2014) masalah korupsi di Indonesia belum teratasi dengan maksimal (Hafiz, R, 2013)

Lahirnya UU No.22/1999 yang kemudian digantikan dengan UU No. 34 tahun 2004 merupakan salah satu titik tolak yang memaksa pemerintah pusat membagikan kekuasaan dan sumber daya ke daerah. Dan kini, sumber daya yang tersentral di Jakarta telah terdesentralisasi ke daerah-daerah di Indonesia. Akan tetapi pada kenyataan praktisnya, desentralisasi kekuasaan dan sumber daya melahirkan raja-raja kecil di daerah, sehingga korupsi kini tidak hanya terjadi

dijangkauan pemerintahan pusat, akan tetapi terjadi pula di berbagai daerah di penjuru Indonesia. Pada tahun 2010 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan bahwa sebanyak 73% perkara yang ditangani adalah korupsi di daerah (KPK, 2010). Berbagai kalangan beranggapan bahwa kebijakan desentralisasi telah menyuburkan korupsi di tingkat lokal. Maraknya dugaan kasus korupsi terjadi tak lama setelah diterapkannya kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi pemerintahan.

Fenomena korupsi di daerah yang semakin terbuka, terjadi karena terdapat perbedaan atau ketidakkonsistenan peraturan yang dikeluarkan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah pada dasarnya di berikan kepada daerah agar pemerintah daerah dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas pemerintah daerah untuk tercapainya *good governance*. (Mardiasmo, 2009). Jika dilihat dari sisi kebudayaan masyarakat Indonesia, terjadinya budaya korupsi tidak jauh dari budaya saling memberi, semacam memberi penghargaan atas jasanya. Jenis pemberian tersebut dinamakan gratifikasi, termasuk jenis kasus Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), dikarenakan orang tersebut menurut hukum, telah mendapatkan barang karena statusnya sebagai pegawai negeri atau yang mengabdikan kepada bangsa dan negara.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah mengenai perkara korupsi dalam penegakan hukum, termasuk penanggulangan korupsi melalui tindakan represif maupun preventif secara luas dan bersifat *ekstraordinary measure* (Arsyad H., 2013). Upaya tersebut terlihat dari diterbitkannya Inpres No 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, kemudian diperbaharui dengan

Inpres No 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, dan yang terakhir Inpres No 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi 2012 yang merupakan tindak lanjut dari konvensi dunia yang digagas oleh PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa) yang tertuang di dalam *United Nations Convention Against Corruption tahun 2003*). Selain itu, lahirnya Komisi Pemberantasan Korupsi pada era SBY jugamenjadi upaya pemberantasan korupsi dan menjawab kegelisahan publik dalam menghadapi permasalahan korupsi yang melanda bangsa dan Negara.Dibentuknya KPK dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi (KPK.go.id). Pada pelaksanaannya, KPK menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan atas lima asas diantaranya: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas.

Menanggapi tuntutan akan perlunya akuntabilitas publik sebagai upaya dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi, pemerintah Indonesia telah melakukan usaha dengan membuat peraturan-peraturan yang mendukung terselenggaranya akuntabilitas bagi pemerintah daerah. Peraturan-peraturan itu salah satunya 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).Dalam konteks organisasi sektor publik, 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.

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). LKPD (Laporan Keuangan Pemerintah Daerah) menggambarkan tingkat akuntabilitas keuangan pemerintah daerah yang menjadi kebutuhan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah, sehingga untuk mengetahui akuntabilitas laporan keuangan pemerintah daerah sangat penting untuk selalu dilakukan audit atas LKPD oleh pihak independent (BPK RI). Laporan hasil audit oleh BPK RI dapat berupa opini auditor, dimana terdapat empat jenis pendapat auditor (BPK). Apabila opini auditor *unqualified opinion* maka menunjukkan akuntabilitas suatu pemerintah daerah semakin bagus dan diharapkan akan mengurangi terjadinya korupsi. Sedangkan jika opini *qualified opinion*, *adverse opinion*, dan *disclaimer opinion*, maka masih ada kemungkinan terjadi salah saji material. sehingga dari opini audit BPK RI tersebut bisa menjadi salah satu ukuran untuk mengukur tingkat akuntabilitas dan indikasi terjadinya korupsi.

Selain menerbitkan laporan hasil pemeriksaan keuangan atas LKPD yang berupa opini, BPK juga menerbitkan laporan hasil pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern (SPIP) pada setiap entitas yang diperiksa. Laporan ini memaparkan tingkat kelemahan pengendalian intern yang terjadi pada suatu entitas (pemerintah daerah). Tujuan SPIP 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.

Berhubungan dengan tingkat korupsi, Pengukuran tingkat korupsi Pemerintah daerah tidak hanya bisa dilihat dari hasil audit BPK, Opini dan SPIP, namun bisa juga dinilai dari kinerja keuangan dengan berdasarkan rasio keuangan pada APBD. Untuk menilai kinerja Pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya, antara lain adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap laporan keuangan Pemerintah daerah. Jika dikaitkan antara rasio-rasio tersebut dengan kemungkinan berpengaruhnya pada tingkat korupsi di pemerintah daerah, Rasio kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal semakin rendah (Halim 2007). Begitupun juga dengan rasio belanja modal, ketika penggunaan belanja Negara digunakan sesuai dengan kaidahnya dan mengikuti aturan main sebuah sistem yang normal dan menjauhi dari penggunaan pribadi (keuntungan pribadi) seperti lelang tender melihat latar belakang kelompok dan keluarga/suku/ras

(kolusi dan nepotisme), maka pembangunan Negara akan berjalan dengan baik. Seperti halnya rasio-rasio sebelumnya, rasio Pertumbuhan digunakan untuk mengetahui seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan yang telah di capai dari periode-periode berikutnya. Ketika semuanya berjalan berkesinambungan, maka sistem sebuah Negara akan baik untuk pembangunannya dan akan mengurangi secara perlahan kasus korupsi.

Melihat maraknya fenomena korupsi di Indonesia yang menjerat pemerintah pusat, eksekutif dan legislatif, maupun pihak-pihak swasta yang ikut berkecimpung dalam kasus korupsi tersebut dan kepala daerah yang ada di indonesia, mengharapkan adanya reformasi birokrat dalam hal *culture* menggunakan status/jabatan sebagai abdi negara, pengelolaan keuangan dan politisasi *budget* dan indikasi-indikasi lainnya yang berdampak pada perkara korupsi. Menyadarkan bahwa uang yang digunakan dalam operasional pemerintahan itu adalah uang rakyat untuk pembangunan bangsa dan negara. Ternyata fenomena ini hampir dirasakan oleh semua daerah yang ada di indonesia. Tidak hanya pulau jawa, akan tetapi pulau kalimantan, sumatera, nusa tenggara, papua dan beberapa kepulauan lainnya pun ikut merasakan penyakit ini. Sehingga dalam penelitian kali ini, peneliti bermaksud meneliti seluruh daerah di Indonesia yang masuk dalam kategori pengukuran IPK (Indeks Presepsi Korupsi) oleh *Transparency International Indonesia*(TII).Melihat realitas belakangan ini, beberapa kepala daerah ditimpa kasus korupsi baik itu kota maupun kabupaten. Dan beberapa catatan penting yang dituliskan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

mengenai opini beberapa kabupaten dan kota yang belum WTP. Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti bermaksud melakukan penelitian dengan judul:

**PENGARUH OPINI AUDIT, KELEMAHAN SPIP DAN KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP TINGKAT**

**KORUPSI PEMERINTAH DAERAH.** Penelitian ini merupakan replikasi dari Sucahyo Heriningsih dan Marita (2013). Penelitian ini mempunyai perbedaan dengan penelitian sebelumnya yang dibuat mengikuti saran dari penelitian terdahulu dan mengikuti perkembangan ilmu dan kebutuhan saat ini. Perbedaan terletak pada penambahan variabel independen yaitu Kelemahan Sistem Pengendalian Internal (SPIP). Penelitian ini juga mengubah Rasio Aktivitas yang mengukur belanja rutin dan belanja modal menjadi hanya menggunakan pengukuran Belanja modal, karena dianggap lebih efektif. Selain itu penelitian ini juga menambah populasi, yang terdahulu hanya menguji Pemerintah daerah se-pulau jawa, sedangkan dalam penelitian ini dalam populasi Pemerintah daerah se-Indonesia dengan catatan tetap mengambil proksi dari hasil survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) *Transparency International* Indonesia (TII).

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Batasan masalah dalam penelitian ini meliputi pengujian opini audit, Kelemahan SPIP dan kinerja Keuangan Pemerintah daerah terhadap tingkat korupsi Pemerintah daerah. Pada opini audit dilihat dari proksi opini audit LKPD, begitupun dengan Kelemahan SPIP dilihat dari Laporan Hasil Pemeriksaan mengenai temuan-temuan SPIP. Pada kinerja keuangan Pemerintah daerah dilihat dari proksi rasio keuangan (Rasio kemandirian, rasio belanja modal, rasio pertumbuhan), dan pada tingkat korupsi Pemerintah daerah dilihat dari proksi Indeks Persepsi Korupsi (IPK) daerah kabupaten dan kota di Indonesia yang di keluarkan oleh lembaga transparansi Indonesia.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan kajian latar belakang masalah di atas, maka peneliti membuat perumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah opini audit berpengaruh negatif audit terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah?
2. Apakah kelemahan SPIP berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah?
3. Apakah rasio kemandirian berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah?
4. Apakah rasio belanja modal berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah?
5. Apakah rasio pertumbuhan berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk menguji apakah opini audit berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah.
2. Untuk menguji apakah KelemahanSPIPberpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah.
3. Untuk menguji apakah rasio kemandirian berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah.
4. Untuk menguji apakah rasio belanja modal berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah.
5. Untuk menguji apakah rasio pertumbuhan berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi di pemerintah daerah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak berikut ini :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Bagi peneliti, penelitian ini dapat menambah pengetahuan di bidang auditing, dan tingkat pengkajian korupsi dalam opini audit, SPIP dan kinerja keuangan, serta dapat menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya.
  - b. Bagi mahasiswa, penelitian ini menambah khazanah tentang pengukuran tingkat korupsi melalui opini audit dan kinerja keuangan.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Masyarakat, penelitian sebagai sarana informasi tentang perilaku pemerintahan daerah dan auditor dalam mengetahui penyebab terjadinya korupsi dalam sisi audit/akuntansi.
- b. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini untuk meningkatkan akuntabilitas dan kinerjanya, khususnya dalam penanganan permasalahan korupsi di pemerintah daerah.
- c. Bagi auditor BPK, penelitian ini mengevaluasi Audit/pemeriksaan terhadap LKPD dalam hal menindaklanjuti temuan yang terindikasi ke arah korupsi.