

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak awal 1990- an telah berkembang berbagai macam wacana tentang desentralisasi pemerintah di Indonesia. Dari berbagai wacana, pemerintah Habibie kemudian sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan desentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 (UU No. 5/1974) tentang Pokok- pokok Pemerintahan di Daerah harus diubah. Karena undang- undang akan selalu berubah mengikuti zaman. Hal ini dikarenakan tidak semua pasal dalam undang-undang pas atau sesuai untuk diterapkan disepanjang zaman. Demikian juga dengan UU No. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah yang sudah diubah seiring berjalannya waktu diganti menjadi UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No. 25 tahun 1999 perimbangan keuangan pusat dan daerah. (Rasyid, 2007).

Sejak berlakunya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang pemerintah daerah pada era reformasi, telah membuat perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Tata kelola pemerintah yang tadinya bersifat sentralisasi berubah menuju desentralisasi. (Defis, 2012).

UU No. 22 tahun 1999 selanjutnya disempurnakan dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Undang-undang tersebut

menyatakan bahwa dengan adanya desentralisasi fiskal maka akan memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan urusan rumah tangganya sendiri dan memiliki diskresi (kebebasan) dalam membelanjakan dana sesuai kebutuhan dan prioritas masing- masing daerah. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal tetap diatur oleh pemerintah pusat seperti urusan keuangan negara, agama, hubungan luar negeri, dan lain-lain. Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Sebab pada umumnya tidak mungkin pemerintah pusat mengurus semua permasalahan negara yang begitu kompleks.

Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW) mengatakan otonomi daerah yang seharusnya menjadi jembatan bagi terwujudnya desentralisasi pembangunan justru mendorong potensi terjadinya korupsi di daerah. korupsi yang terjadi di setiap daerah berbeda. Daerah yang kaya sumber daya alam, korupsi banyak terjadi pada soal perizinan tambang dan alih fungsi lahan, Sedangkan daerah yang tidak kaya sumber daya alam, korupsi banyak terkait dengan belanja daerah untuk pengadaan barang dan jasa. Minimnya kontrol publik juga menyebabkan terjadi korupsi.

Dalam pembentukan suatu daerah otomom diperlukan syarat yang harus dipenuhi, syarat tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Didalam peraturan tersebut terdapat tiga syarat yang harus dipenuhi, yaitu: syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan.

Dengan semakin bertambahnya daerah yang ada di Indonesia yang terjadi karena adanya otonomi daerah sendiri telah menyebabkan keunikan-keunikan dari masing-masing daerah yang telah terbentuk. Keunikan atau karakteristik yang terbentuk di setiap daerah bisa disebabkan oleh kondisi geografis, kebudayaan ataupun kondisi sosial dan ekonomi yang sudah terbentuk sejak lama.

Dalam penelitian ini juga mengkaji tentang karakteristik pemerintah daerah yang terdiri dari ukuran pemerintah daerah, populasi penduduk, belanja pegawai, pajak daerah dan *Human developmen index (HDI)*. penelitian ini menjelaskan Karakteristik daerah dengan menggunakan ukuran pemerintah daerah yang diproksikan dengan total aset, populasi penduduk yang diproksikan dengan total penduduk, belanja pegawai yang diproksikan dengan total belanja pegawai, pajak daerah yang diproksikan dengan total penerimaan pajak daerah, dan HDI yang diproksikan dengan index HDI.

Pengukuran dari besarnya ukuran pemerintah daerah dalam penelitian ini menggunakan besarnya total aset yang di miliki oleh tiap pemerintah daerah, oleh karena itu semakin besar total aset yang dimiliki oleh pemerintah daerah dapat dikatakan semakin besar ukuran dari pemerintah daerah itu sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Lambsdorff (2006) dalam Hartanto (2013), yang menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah yang semakin besar maka akan meningkatkan korupsi. Peningkatan jumlah penduduk, menuntut adanya tuntutan transparansi yang lebih tinggi dan juga adanya pengawasan yang lebih tinggi terhadap legislatif dan yudikatif. Adanya pengawasan yang lebih ini membuat anggota legislatif dan eksekutif di tataran pemerintah daerah cenderung untuk taat

terhadap peraturan dan kemungkinan untuk melakukan tindakan kecurang akan menjadi kecil. Belanja pegawai merupakan pos yang paling banyak menggunakan dana transfer dari pusat yang pengawasannya lebih baik sehingga dapat mengurangi tingkat korupsi. Pajak daerah memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap korupsi. Hal itu memiliki arti bahwa semakin tinggi pajak yang dibayarkan maka akan semakin tinggi pula korupsinya (Silaen dan Sasana, 2013). Tingkat pendidikan yang diukur dengan presentasi angka melek huruf menunjukkan hubungan yang positif terhadap tingkat korupsi (SBM, 2013). Tingkat pendidikan masyarakat yang tinggi menuntut pemerintah daerah untuk lebih transparan dalam pengelolaan keuangan daerah sehingga tingkat korupsi menjadi berkurang. Jaya (2005) menunjukkan bahwa legislatif mengalokasikan dana untuk kepentingan mereka melebihi jumlah yang diperbolehkan dalam peraturan tersebut. Dengan adanya jumlah yang dilebihi itu maka bisa di sebut adanya korupsi dalam pengalokasian dana.

Korupsi banyak terjadi pada lembaga pemerintahan di Indonesia. Fakta praktik korupsi yang diungkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tersebut ingin menunjukkan kepada publik bahwa praktik korupsi di kedua lembaga pemerintahan daerah tersebut sudah sangat memprihatinkan. Lembaga eksekutif yang diberi amanah rakyat untuk melaksanakan proses pembangunan dan mensejahterakan rakyat (eksekutor kebijakan pembangunan) menjadi biang korupsi di daerah. Dan yang paling ironis, korupsi di lembaga legeslatif. Lembaga wakil rakyat yang diharapkan menjadi lembaga kontrol politik terhadap penyelenggaraan pemerintahan eksekutif di daerah, namun dalam kenyataannya

banyak dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi agen dan bahkan juga menjadi bagian dari pelaku praktik korupsi (*Kurniawan, 2006*).

Akhir-akhir ini masalah korupsi sedang hangat-hangatnya dibicarakan publik, terutama dalam media massa baik lokal maupun nasional. Banyak para ahli mengemukakan pendapatnya tentang masalah korupsi ini. Pada dasarnya, ada yang pro adapula yang kontra. Akan tetapi walau bagaimanapun korupsi ini merugikan negara dan dapat merusak sendi-sendi kebersamaan bangsa.

Pada hakekatnya, korupsi adalah “benalu sosial” yang merusak struktur pemerintahan, dan menjadi penghambat utama terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan pada umumnya. Dalam prakteknya, korupsi sangat sukar bahkan hampir tidak mungkin dapat diberantas, oleh karena sangat sulit memberikan pembuktian-pembuktian yang eksak. Disamping itu sangat sulit mendeteksinya dengan dasar-dasar hukum yang pasti. Namun akses perbuatan korupsi merupakan bahaya latent yang harus diwaspadai baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat itu sendiri.

Korupsi adalah produk dari sikap hidup satu kelompok masyarakat yang memakai uang sebagai standard kebenaran dan sebagai kekuasaan mutlak. Sebagai akibatnya, kaum koruptor yang kaya raya dan para politisi korup yang berkelebihan uang bisa masuk ke dalam golongan elit yang berkuasa dan sangat dihormati. Mereka ini juga akan menduduki status sosial yang tinggi dimata masyarakat.

UU No. 32 tahun 2004 yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di mana setiap pemerintah daerah diwajibkan untuk

melaporkan pengelolaan keuangannya dalam bentuk laporan keuangan pemerintah daerah. Laporan keuangan pemerintah daerah yang telah di keluarkan oleh setiap pemerintah daerah selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), yang kemudian akan dikeluarkan opini atas kewajaran laporan keuangan tersebut.

Sasana (2009) mengatakan bahwa desentralisasi fiskal yang terjadi di negara-negara berkembang apabila tidak berpegang pada standar teori desentralisasi, hasilnya akan merugikan pertumbuhan ekonomi dan efisiensi. Dimana akan menyebabkan terjadinya korupsi pada level pemerintah daerah disebabkan oleh adanya pertimbangan politik dan birokrat lokal.

Penelitian ini menguji tentang pengaruh desentralisasi fiskal, karakteristik pemerintah daerah, jumlah anggota legislatif DPRD terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah di Indonesia. Tingkat korupsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah menggunakan Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia yang telah dilakukan oleh lembaga survei Transparansi Index. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia adalah sebuah instrumen pengukuran tingkat korupsi kota-kota di seluruh Indonesia yang dikembangkan oleh Transparency International Indonesia, selain itu dalam penelitian ini juga menggunakan data korupsi tahun 2010 melalui website resminya.

Lessman dan Markwardt (2009) dalam Akbar (2013) mencoba melihat dampak desentralisasi dengan korupsi. Lambsdorff (2006) dalam Hartanto (2013) menunjukkan bahwa ukuran pemerintah daerah yang semakin besar maka akan dapat meningkatkan korupsi. SBM (2013) menemukan bukti bahwa jumlah

penduduk dan HDI berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi. Akbar (2013) melakukan penelitian tentang pengeluaran pemerintah dengan korupsi. Silaen dan Sasana (2013) menemukan bahwa pajak daerah merupakan salah satu variabel determinan korupsi. Jaya (2005) melakukan penelitian tentang pengalokasian yang lebih yang dapat menimbulkan terjadinya korupsi.

Berdasarkan latar belakang tersebut serta pendapat dalam penelitian terdahulu maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Desentralisasi Fiskal, Karakteristik Pemerintah Daerah, Jumlah Anggota Legislatif DPRD Terhadap Tingkat Korupsi Pemerintah Daerah Pada Tahun 2010”**. Penelitian ini merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Rudy Hartanto dan Agung Nur Probohudono (2013). Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Penelitian ini menambahkan variabel jumlah anggota legislatif DPRD dan tahun yang digunakan tahun 2010.

B. Batasan Masalah

Karakteristik pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ukuran pemerintah daerah
2. Populasi penduduk
3. Belanja pegawai
4. Pajak daerah
5. *Human developmen index* (HDI)

Selain karakteristik pemerintah daerah terdapat variabel independen lainnya yaitu desentralisasi fiskal dan jumlah anggota legislatif DPRD. Variabel diatas adalah variabel yang mempengaruhi tingkat korupsi pemerintah daerah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
2. Apakah ukuran pemerintah daerah berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
3. Apakah populasi penduduk berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
4. Apakah belanja pegawai berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
5. Apakah pajak daerah berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
6. Apakah HDI berpengaruh negatif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah?
7. Apakah jumlah anggota legislatif DPRD berpengaruh positif terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh positif desentralisasi fiskal terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
2. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh positif ukuran pemerintah daerah terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
3. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh negatif populasi penduduk terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
4. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh positif belanja pegawai daerah terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
5. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh positif pajak daerah terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
6. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh negatif HDI terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.
7. Untuk memberikan bukti empiris pengaruh positif jumlah anggota legislatif DPRD terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada:

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat secara umum mengenai tingkat korupsi yang ada di pemerintah daerah.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi bagi penelitian selanjutnya, dan dapat dikembangkan pada penelitian selanjutnya.