

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Berbagai perubahan yang terjadi dengan adanya reformasi di Indonesia membuat perubahan dalam berbagai hal. Salah satu yang mendapat dampak dari perubahan itu ialah pada pelaksanaan pemerintahan di daerah dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri termasuk dengan keuangannya. Hal tersebut ditegaskan pada UU No. 32 Tahun 2004 bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur sistem pemerintahan daerahnya sendiri mengikuti yang sudah berlaku.

Korupsi yang terjadi di Indonesia sudah menjadi hal yang sangat sulit dikendalikan. Hal ini dikarenakan setiap sektor baik swasta maupun pemerintahan memiliki peluang yang besar untuk melakukan korupsi. Menjamurnya korupsi di pemerintahan membuat kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintah semakin kecil. Korupsi pun tak hanya terjadi pada pemerintahan pusat namun sudah sampai pada pemerintahan daerah. Otonomi daerah yang dasarnya bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, serta akuntabilitas yang baik kini menjadi jalan terjadinya korupsi di pemerintahan daerah. Pemberian kewenangan atas pengelolaan keuangan daerah memberikan celanya adanya tindakan korupsi di daerah terlebih dengan pengawasan yang kurang baik.

Pengawasan pada pemerintahan daerah yang kurang membuat korupsi berkembang pada pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan terdapat pergeseran penyelewengan yang semula terjadi di pemerintah pusat menjadi ke pemerintah daerah. Seperti yang dihimpun sebagai berikut:

Daerah masih menjadi episentrum kasus korupsi. Kajian Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat, pada semester I 2016 praktik korupsi di daerah mencapai 205 kasus (97%). Sebaliknya di level nasional hanya lima kasus (2%). Berdasarkan lembaga pelaku korupsi, ICW merilis birokrasi daerah menjadi yang tertinggi dengan 145 kasus. Berikutnya lembaga nonkementerian (8), BUMN (7), KPU (7), kecamatan/kelurahan (7), universitas (6), dan DPRD (5). Dari 210 kasus, 69% ada di daerah.

(<http://mediaindonesia.com> , 29 August 2016)

Berbagai kasus korupsi yang menjerat lembaga pemerintahan terutama pemerintah daerah membuat pemerintah sadar akan seriusnya permasalahan korupsi ini. Pemerintah pun melakukan berbagai upaya dalam pemberantasan kasus korupsi ini. Upaya – upaya yang dilakukan dengan membuat beberapa kebijakan yaitu mulai dari Undang – Undang Dasar 1945 dalam UU No. 20 tahun 2001 hingga pada Undang – Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu pula pemerintah membentuk institusi serta badan guna mencegah dan melakukan pengawasan atas penyalahgunaan dan mendeteksi adanya ketidakefisienan penggunaan sumber daya.

Laporan keuangan pemerintah daerah adalah wujud pertanggung jawaban pemerintah daerah atas pelaksanaan pemerintahan di daerah. Bentuk pertanggung jawaban tersebut diatur pada Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara. Laporan keuangan pemerintah haruslah memenuhi prinsip tepat waktu serta disusun mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku. Laporan keuangan pemerintah akan di serahkan kepada DPR/DPRD dan dipublikasi ke masyarakat setelah diaudit oleh BPK. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah setiap tahunnya akan diperiksa oleh BPK dan akan diberikan penilaian berupa Opini. Ketika Laporan Keuangan Pemerintah Daerah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian ini dapat diartikan bahwa laporan keuangan entitas pemerintah daerah tersebut telah diungkapkan dan disajikan secara wajar dan berkualitas

Hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) pun kini dipertanyakan. Hal ini jelas karena hasil pemeriksaan BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan suatu cerminan dan tolak ukur dari kinerja dari institusi tersebut. Berdasarkan dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas 533 LKPD tahun 2015, BPK memberikan opini WTP atas 312 (58%) LKPD, opini WDP atas 187 (35%) LKPD, opini TMP atas 30 (6%) LKPD, dan opini TW atas 4 (1%) LKPD.

Apabila dilihat secara lebih menyeluruh, opini LKPD dalam 5 tahun terakhir (2011-2015) mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 45 poin persen, yaitu dari 13% pada tahun 2011 menjadi 58% pada tahun 2015.

Tabel I.1 Perkembangan Opini LKPD 2011 - 2015

Tahun	WTP	WDP	TMP	TW
2011	13%	67%	19%	1%
2012	23%	61%	15%	1%
2013	30%	59%	9%	2%
2014	47%	46%	6%	1%
2015	58%	35%	6%	1%

Sumber : www.bpk.go.id – IHPS I Tahun 2016 (Diolah)

Namun belakangan berbagai daerah yang mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pun masih terdapat kecurangan. Daerah – daerah yang mendapatkan WTP dari BPK tak sedikit pemerintah daerahnya yang terindikasi korupsi ataupun kasus suap yang sasaran terbesarnya dilakukan oleh pejabat pada instansi pemerintah daerah itu.

Pada saat dilakukan audit oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah ditemukan pula berbagai temuan yaitu mengenai kelemahan atas Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan kepatuhan terhadap perundang – undangan. Evaluasi SPI yang dilakukan oleh BPK menunjukkan banyaknya kasus kelemahan sistem pengendalian intern yang mencerminkan pengendalian dan pengawasan laporan keuangan pemerintah daerah secara internal masih rendah.

Dalam IHSP I tahun 2016, hasil pemeriksaan BPK pada IHPS 1 Tahun 2016 atas 533 LKPD menunjukkan terdapat 6.150 kelemahan SPI yang terdiri dari

permasalahan sistem pengendalian akuntansi dan pelaporan, kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja, dan kelemahan struktur pengendalian intern. Semakin banyaknya kelemahan sistem pengendalian intern di pemerintah daerah akan meningkatnya peluang terjadinya korupsi pada pemerintahan daerah.

Temuan yang didapatkan oleh BPK pada proses audit yaitu kepatuhan terhadap peraturan perundang – undangan yang memiliki pengaruh terhadap penyajian laporan keuangan. Ketidakpatuhan terhadap perundang – undangan atas laporan keuangan akan berakibat pada kerugian daerah, kekurangan atas penerimaan, administrasi, ketidakekonomisan, ketidakefektifan serta ketidakefisienan. Tentu saja ketidakpatuhan terhadap perundang – undangan meningkatkan potensi terjadinya korupsi.

Belum banyaknya penelitian yang menunjukkan keterkaitan antara audit pemerintahan dengan korupsi. Sebagian besar penelitian mengenai audit pemerintahan lebih terfokus pada faktor yang menentukan kualitas dari audit, opini audit, serta kinerja pemerintahan. Menurut Liu dan Lin (2012) belum ada studi tersebut yang menjawab pertanyaan bagaimana audit pemerintah dapat membantu untuk pemberantasan korupsi.

Beberapa penelitian terkait dengan korupsi menunjukkan adanya keterkaitan antara opini yang diberikan oleh BPK RI dengan korupsi, dimana bahwa opini yang baik mencerminkan bahwa tidak adanya kasus korupsi. Penelitian Rini dan Sarah (2014) menunjukkan bahwa opini yang baik mengindikasikan bebas dari

korupsi. Penelitian tersebut pun mendukung penelitian yang dilakukan oleh Masyitoh dkk (2015) yang membuktikan opini audit, temuan audit atas ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang – undangan serta tindak lanjut audit berpengaruh terhadap persepsi korupsi. Penelitian Algameta (2016) juga mendukung penelitian sebelumnya bahwa opini audit berpengaruh terhadap tingkat korupsi.

Penelitian yang dilakukan oleh Heriningsih dan Marita (2013) menunjukkan hal yang berbeda yaitu opini audit tidak memiliki pengaruh terhadap tingkat korupsi Pemerintahan Daerah. Penelitian tersebut di dukung oleh Damiasi dan Rini, 2016 yang mengungkapkan bahwa tidak adanya pengaruh opini audit serta temuan audit terhadap tingkat korupsi Pemerintah Provinsi di Indonesia.

Maraknya korupsi di Indonesia yang menyebabkan berbagai dampak negatif pada perekonomian di Indonesia membuat adanya ketimpangan pendapatan sehingga angka kemiskinan di Indonesia semakin meningkat. Hal tersebut pun diperburuk dengan sebagian besar korupsi yang terjadi di Indonesia terjadi pada sektor publik dimana seharusnya menjadi wadah pelayan masyarakat. Kepercayaan publik terhadap pemerintah pun menjadi menurun bahkan bisa saja hilang. Audit pemerintah yang baik akan menjadi jalan untuk mengawasi jalannya pemerintahan dari segi keuangan serta pencegahan tindak korupsi. Penelitian ini melihat bagaimana pengaruh dari hasil audit yang dilakukan oleh BPK terhadap tingkat korupsi yang terjadi pada pemerintahan daerah. Selain itu masih sedikitnya penelitian yang membahas tentang hubungan antara audit pada pemerintah daerah

dengan tingkat korupsi di Indonesia menjadi alasan dilakukannya penelitian ini. Pada penelitian – penelitian sebelumnya dilakukan, penelitian dengan populasi seluruh pemerintah daerah yang ada di Indonesia dan pemerintah tingkat II pada periode tahun 2008 – 2009. Sedangkan, populasi pada penelitian ini adalah pemerintahan daerah tingkat II di Pulau Jawa pada periode tahun 2012 – 2015.

Pemerintah daerah di Pulau Jawa dipilih sebagai objek penelitian ini. Pemilihan pemerintah daerah tingkat II di Pulau Jawa karena banyaknya pemerintah daerah tingkat II di Pulau Jawa yang sudah mendapatkan opini WTP dari BPK. Provinsi Jawa Timur sebagian besar kota dan kabupatennya sudah mendapatkan opini WTP. Menurut IHPS Semester I tahun 2015, 25 kabupaten/kota dari 39 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

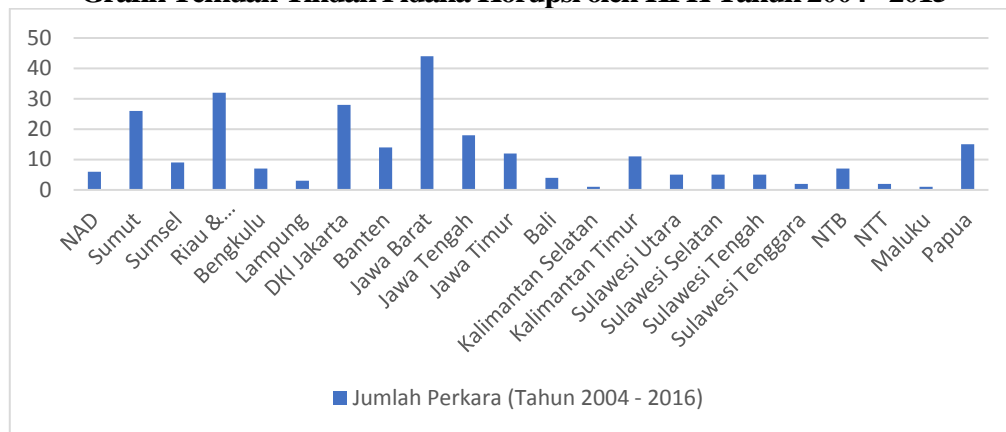
Selain Jawa Timur, provinsi Jawa Barat merupakan provinsi yang berturut – turut mendapatkan opini WTP dari BPK. Opini WTP diberikan oleh BPK untuk Jawa Barat sejak tahun 2011 hingga pada tahun 2015 Jawa Barat dapat mempertahankan opini WTP tersebut. Hal ini tentu menceminkan bahwa seharusnya dengan opini WTP, pemerintah Jawa Barat telah menjalankan pemerintahan dengan baik dan melakukan pengawasan secara baik. Hal ini seperti yang dihimpun sebagai berikut:

Di tahun pertama penerapan akuntansi berbasis AkruaI ini, Pemerintah Provinsi Jawa Barat atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Provinsi Jawa Barat Tahun Anggaran (TA) 2015, memperoleh Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), yang telah diraih lima kali secara berturut, sejak tahun 2011 hingga saat ini tahun anggaran (TA) 2015. (<http://www.jabarprov.go.id> , 3 Juni 2016)

Sementara pada gambar 1.1 terlihat bahwa Jawa Barat menempati urutan pertama dengan kasus Tindak Pidana Korupsi terbanyak yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) selama tahun 2004 hingga 2016. Berdasarkan laporan tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 2015, tercatat 44 kasus korupsi terjadi di Jawa Barat. Provinsi terbanyak korupsi kedua adalah Riau dan Kepulauan Riau sebanyak 32 kasus. Ketiga, DKI Jakarta dengan 28 perkara korupsi. Provinsi Jawa Timur masih masuk dalam 10 besar provinsi dengan kasus korupsi terbanyak yang di tangani oleh KPK yaitu 12 perkara korupsi. Bentuk – bentuk kasus korupsi yang terjadi yaitu antara lain suap menyuap, pencucian uang, serta penyalahgunaan jabatan/kekuasaan. Hal ini menunjukkan bahwa bahwa di Jawa Barat dan Jawa Timur terdapat kelemahan dalam pengawasan sehingga terjadi banyak kasus korupsi, namun setiap tahunnya menerima opini WTP.

Gambar I. 1

Grafik Temuan Tindak Pidana Korupsi oleh KPK Tahun 2004 - 2015



Sumber : <https://acch.kpk.go.id> , 31 Desember 2016 (Diolah)

Berdasarkan penjelasan diatas, penelitian ini dilakukan untuk membuktikan adanya keterkaitan antara hasil audit dan tingkat korupsi di pemerintah daerah tingkat II di Pulau Jawa dan penelitian ini diberi judul:

“PENGARUH OPINI AUDIT, TEMUAN AUDIT, DAN TINDAK LANJUT HASIL AUDIT TERHADAP TINGKAT KORUPSI PADA PEMDA TINGKAT II SE PULAU JAWA PERIODE 2012 - 2015”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan diatas, maka peneliti mengidentifikasi masalah – masalah yang mempengaruhi tingkat korupsi pada pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Kasus korupsi yang ditangani KPK terutama pada pemerintahan daerah masih banyak terjadi.
2. Opini audit yang semakin membaik di setiap tahunnya tentunya mengindikasikan pelaksanaan pemerintah daerah yang baik
3. Besarnya temuan atas SPI yang masih didapatkan saat proses audit mengindikasikan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan serta keterandalan dalam pelaporan keuangan
4. Banyaknya temuan atas ketidakpatuhan terhadap perundang – undangan yang masih berindikasi bahwa adanya ketidaksesuaian atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menimbulkan potensi ataupun kerugian daerah
5. Kurangnya tindak lanjut atas hasil audit pemerintah daerah memberikan gambaran bahwa yang rekomendasikan oleh BPK terkait hasil pemeriksaan tidak diimplementasikan oleh pemerintah daerah.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas maka peneliti akan memberikan pembatasan masalah agar penelitian ini dapat lebih terarah. Penelitian ini dibatasi pada:

1. Peneliti menggunakan Populasi dan sampel pada pemerintah daerah tingkat II di Pulau Jawa
2. Penelitian ini membahas 3 variabel independen yang dapat berpengaruh pada tingkat korupsi di pemerintah daerah yaitu opini audit, temuan audit, dan tindak lanjut hasil audit

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah opini audit berpengaruh pada tingkat korupsi pemerintah daerah?
2. Apakah temuan audit berpengaruh pada tingkat korupsi pemerintah daerah?
3. Apakah tindak lanjut hasil audit berpengaruh pada tingkat korupsi pemerintah daerah?

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah konsep dan teori yang berguna dalam mendukung dalam pengembangan ilmu ekonomi, khususnya pada bidang akuntansi yang terkait dengan teori keagenan dan teori *stewardship* yang menjadi ide gagasan serta referensi untuk penelitian kedepan terutama yang berkaitan dengan tingkat korupsi.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Praktisi

Sebagai sumber informasi serta bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan, memberikan kontribusi untuk praktik akuntansi di Indonesia untuk masa yang akan datang. Selain itu untuk memberikan gambaran dan solusi guna mengurangi tindak korupsi pada pemerintahan daerah di Pulau Jawa dan Indonesia.

b. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan akuntansi pada umumnya, dan akuntansi pemerintahan di Indonesia pada khususnya serta menjadi bahan referensi untuk melakukan penelitian selanjutnya mengenai topik ini.