

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Gencarnya pembangunan dan pencapaian sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, membuat masyarakat merubah pemikiran, pendapat dan kepercayaan yang selama ini menurun terhadap pemerintah. Gallup World Poll (GWP) merupakan salah satu lembaga survei internasional di Amerika Serikat yang mengatakan bahwa pada tahun 2017 tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia kepada pemerintah menduduki peringkat pertama di dunia yaitu sebesar 80%.

Untuk mencapai tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi, pemerintah harus menerapkan sistem *good governance*. Putri (2016) mengatakan bahwa *good governance* berfokus pada pertumbuhan sektor publik yang bersinergis untuk mengelola sumber daya yang dimiliki suatu Negara dengan tata kelola pemerintahan yang baik secara efektif dan efisien, untuk kepentingan masyarakat secara bertanggungjawab, sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menghindari kepentingan diri sendiri seperti korupsi, kolusi, serta nepotisme.

Pemerintah menyadari bahwa mereka memiliki peran strategis dan signifikan dalam pengembangan *good governance* yang membutuhkan standar tinggi akan integritas, keterbukaan, dan transparansi, sehingga pemerintah harus melakukan akuntabilitas sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dan alat pengukur kinerja keuangan pada masyarakat dalam meminimalisir tindak korupsi. Heriningsih (2015) mengatakan bahwa untuk menciptakan *good governance* maka perlu terlaksana sistem akuntabilitas di pemeritahan, sehingga dapat dilihat hasil

dari pelaksanaan program kerja pemerintah dan dapat di evaluasi apakah telah efektif, ekonomi, dan efisien. Dari prespektif akuntansi, sistem akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik menjadi sangat penting, karena sebagai alat pengukur kinerja dan menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya.

Indonesia adalah negara yang menerapkan sistem otonomi daerah dan desentralisasi dalam pembagian kewenangan kebijakan suatu daerah. UU No. 9 Tahun 2015 menyatakan bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) merupakan salah satu bentuk bukti akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Heriningsih (2015) mengatakan bahwa LKPD merupakan laporan keuangan pemerintah daerah, yang merupakan laporan eksternal dari pemerintah yang tidak akan terlepas dari pengawasan para auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dikarenakan LKPD menjelaskan kinerja keuangan pemerintah daerah maka diperlukan pengawasan dan pemeriksaan atas akuntabilitas pemerintah daerah untuk membuktikan tidak terdapat kesalahan penggunaan dana ataupun peluang oleh pemerintah daerah untuk melakukan tindak korupsi. Liu dan Lin (2012) mengatakan bahwa dengan pemantauan pengoperasian kekuasaan publik, terutama bagaimana sumber daya publik digunakan, audit pemerintah dapat dilakukan dalam memperkuat akuntabilitas dan mengurangi penyalahgunaan kekuasaan dan sumber

daya.

BPK disebut juga sebagai auditor pemerintah yang bertugas untuk menjalankan audit pemerintahan. Auditor pemerintah adalah auditor pada instansi pemerintahan yang bertugas melakukan audit atas pertanggungjawaban keuangan berbagai unit organisasi sektor publik (Rustiarini dan Sunarsih 2015). Audit terhadap akun pemerintah daerah sangat penting untuk pelaporan kepengurusan yang efektif dan efisien oleh pejabat pemerintah tanpa campur tangan politis dan administratif terhadap kegiatan keuangan pemerintah dengan staf audit yang memadai (Ebimobowei dan Binaebi 2013).

BPK melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintahan pusat atau daerah dan 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.

Laporan hasil audit oleh BPK RI dapat berupa opini auditor, dimana terdapat empat jenis pendapat auditor. 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 yang material sehingga mengindikasikan bisa terjadi korupsi.

Dari hasil audit BPK RI dengan opini auditnya harapannya tercipta kondisi yang kondusif dan agar mudah teridentifikasi adanya kecurangan. Liu dan Lin (2012) menunjukkan bahwa audit pemerintah dapat memainkan peran unik dalam mengendalikan korupsi. Disatu sisi, auditor ahli dalam mendeteksi pelaporan keuangan yang curang, yang membuat mereka efektif dalam menyelidiki korupsi yang mendasarinya. Di sisi lainnya, efek jera dari audit pemerintah dapat diintensifkan dengan membuat hasil auditing diketahui masyarakat dan memegang masing-masing birokrat yang bertanggung jawab.

Penilaian kinerja suatu pemerintah daerah tidak hanya bisa dilihat dari hasil audit BPK, namun bisa juga di nilai dari kinerja keuangannya dengan berdasarkan rasio keuangan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Rasio keuangan APBD yang digunakan adalah tingkat kemandirian keuangan daerah, tingkat aktivitas belanja daerah, dan tingkat pertumbuhan pendapatan suatu daerah. Rasio-rasio ini menjelaskan seberapa besar fungsinya dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, serta kemampuan pemerintah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan dari periode ke periode berikutnya.

Heriningsih dan Marita (2013) menjelaskan bahwa kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Rasio aktivitas menunjukkan kinerja pemerintah dalam memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal. Rasio pertumbuhan menggambarkan seberapa besar kemampuan pemerintah daerah

dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang telah di capai dari periode ke periode berikutnya.

Apabila di kaitkan dengan tingkat korupsi yang mungkin terjadi di pemerintah daerah maka bila rasio kemandirian suatu daerah bagus/tinggi maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan restribusi daerah yang akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin meningkat, dengan demikian seharusnya tidak terjadi korupsi. Demikian juga dengan rasio aktivitas maupun rasio pertumbuhan, jika rasio aktivitas maupun rasio pertumbuhan bagus maka terjadi peningkatan sumber-sumber pendapatan di daerah yang tentu saja kesejahteraan masyarakat semakin meningkat, dan seharusnya tidak terjadi korupsi. Semakin baik terciptanya transparansi dan akuntabilitas diyakini dapat mengurangi praktek korupsi di pemerintah daerah. Semakin baik akuntabilitas keuangan pemerintah, maka korupsi yang terjadi di daerah harapannya semakin berkurang ( Heriningsih dan Marita 2013).

Modugu et al. (2012) mengatakan bahwa korupsi menghalangi pelaksanaan audit yang berkualitas dan melemahkan tata kelola pengelolaan institusi pemerintahan yang baik. Korupsi ibarat kanker yang menyerang struktur sektor publik dan pihak swasta. Istilah korupsi dan *fraud* dapat digunakan secara bergantian. Korupsi dapat berbentuk suap, pembayaran kembali, komisi dan keuntungan lainnya tanpa meninggalkan jejak apapun didalam pencatatan yang resmi. *Fraud* terdiri dari perolehan manfaat yang tidak semestinya dengan menghindari pengendalian atau ketidakpatuhan terhadap aturan.

BPK sebagai auditor pemerintah harus memiliki pengendalian yang kuat dan memiliki ketegasan. Sebagaimana yang dikatakan Modugu et al. (2012) bahwa auditor harus dapat melindungi dan mencegah perilaku dan tindakan yang disengaja merusak kehendak masyarakat, pemborosan sumber daya publik dan aktivitas yang melemahkan akuntabilitas dan transparansi. Ini juga memastikan bahwa keterlibatan kontrol yang tepat ada pada tempatnya. Auditor harus memiliki toleransi nol terhadap korupsi dan harus mengurangi pembayaran yang tidak semestinya setiap tahun akibat kesalahan penipuan, pelecehan dan pembayaran. Hal ini akan membawa kemajuan dalam membangun ekonomi negara.

Diharapkan BPK dapat menjalankan tugasnya dengan benar dan mengeluarkan hasil audit berupa opini sesuai dengan apa yang ditemukan dilapangan, karena korupsi masih menjadi persoalan yang harus segera ditangani oleh pemerintah Indonesia. Indeks persepsi korupsi yang dimiliki Indonesia masih belum mencapai 7%, sehingga menyebabkan engganannya investor untuk berinvestasi terhadap negara-negara yang memiliki IPK dibawah 60. Berdasarkan laporan kinerja penanganan kasus korupsi pada tahun 2016, yang dikemukakan oleh *Indonesian Corruption Watch*, sektor keuangan daerah menjadi sektor yang paling rentan dikorupsi sebanyak 34 kasus, dengan jumlah kerugian Rp.144,1 miliar (ICW, 2016).

Modugu et al. (2012) mengatakan bahwa korupsi merupakan fenomena yang sangat kompleks. Pihak-pihak yang terlibat dalam korupsi meninggalkan jejak yang kecil dan bukti yang sulit ditemukan. Kebanyakan tindak korupsi terjadi didalam situasi yang informal dan situasi yang terisolasi. Beberapa kali pada beberapa situasi tindak korupsi tidak melibatkan kata-kata, bahkan hanya dengan

kontak mata dapat membangun hubungan yang korupsi.

Sektor keuangan publik sangat terbuka terhadap korupsi karena memang diberi banyak keunggulan daya finansial dalam hal perpajakan, penganggaran, pengadaan pemerintah dan pengelolaan aset negara (Liu dan Lin, 2012). Sehingga pada sektor publik, kinerja keuangan pemerintah daerah menjadi perhatian utama oleh masyarakat untuk mengetahui apakah pemerintah daerah menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dengan benar. Harapan sosial masyarakat adalah bahwa auditor (BPK) seharusnya mampu memegang peranan yang efektif dalam mengurangi korupsi jika tidak mampu menghapus sepenuhnya tindak korupsi di pemerintahan. Opini auditor menjadi pusat perhatian dalam setiap laporan kinerja suatu entitas demikian juga dengan penelitian ini sehingga dengan menggunakan penalaran bahwa jika pemerintah daerah memperoleh opini WTP (wajar tanpa pengecualian) maka harapannya akan semakin bagus kinerja pemerintah daerah dan pastinya korupsi tidak dapat terjadi. Oleh sebab itu dilakukan penelitian untuk mengetahui seberapa besar pengaruh hasil audit pemerintahan dan nilai rasio kinerja keuangan terhadap tingkat korupsi yang terjadi di pemerintahan daerah Indonesia (studi empiris pada pemerintah provinsi di Indonesia periode 2012-2015).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah opini audit berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi?

2. Apakah rasio kemandirian keuangan berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi?
3. Apakah rasio aktivitas belanja berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi?
4. Apakah rasio pertumbuhan pendapatan berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi?
5. Apakah opini audit, rasio kemandirian keuangan, rasio aktivitas belanja dan rasio pertumbuhan pendapatan secara bersama-sama berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh opini audit terhadap tingkat korupsi di pemerintahan provinsi.
2. Untuk mengetahui pengaruh rasio kemandirian keuangan terhadap tingkat korupsi di pemerintahan provinsi.
3. Untuk mengetahui pengaruh rasio aktivitas belanja terhadap tingkat korupsi di pemerintahan provinsi.
4. Untuk mengetahui pengaruh rasio pertumbuhan pendapatan terhadap tingkat korupsi di pemerintahan provinsi.
5. Untuk mengetahui pengaruh opini audit, rasio kemandirian keuangan, rasio aktivitas belanja dan rasio pertumbuhan pendapatan secara bersama-sama berpengaruh signifikan dengan tingkat korupsi di pemerintahan provinsi.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti lainnya

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.

2. Bagi pemerintah pusat

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi data atau informasi bagi pemerintah pusat mengenai pengaruh opini audit dan kinerja keuangan terhadap tingkat korupsi.

3. Bagi penulis

Sebagai bahan pembelajaran bagi penulis untuk lebih menambah wawasan keilmuan khususnya yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Penelitian ini digunakan sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana.

#### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terdiri dari:

1. Bab I Pendahuluan

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II Kajian Teori

Menjelaskan landasan teori yang berkaitan dengan pembahasan masalah yang dapat digunakan sebagai dasar acuan penelitian. Selain itu juga memuat *review* hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini serta kerangka pemikiran.

3. Bab III Metodologi Penelitian

Menjelaskan tentang desain penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

4. Bab IV Analisis Data dan Pembahasan

Menjelaskan tentang data yang digunakan, pengolahan data dan hasil dari analisis data.

5. Bab V Penutup

Berisi kesimpulan, saran dan keterbatasan penelitian.

