

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Gambaran Umum Objek Penelitian

Objek penelitian dari penelitian ini adalah Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia. Menurut UU No. 23 tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah oleh pemerintah pusat, kini setiap daerah menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri. Penyerahan wewenang tersebut menjadikan pemerintah daerah mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan ([www.gresnews.com](http://www.gresnews.com)). Otonomi daerah dilahirkan dalam semangat reformasi dan demokratisasi sebagai antithesis kekuasaan sentralistik Orde Baru. Tapi, dalam implementasinya, otonomi daerah tak seindah yang dibayangkan. Kekuasaan yang didesentralkan dari pusat ke daerah ternyata memunculkan praktek-praktek korupsi ditingkat lokal. Sementara di era Orde Baru praktek korupsi hanya terjadi di pusat, sejak otonomi berlangsung, praktek ini sudah merambah ke daerah-daerah. Sangat ironis, karena perilaku korupsi ada pada mereka-mereka yang memegang kekuasaan di daerah, seperti eksekutif dan legislatif ([www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org)).

**Tabel 1.1**  
**Tren Aktor Korupsi 2013 s/d 2016**

	2013	2014	2015	2016
<b>DPR/DPRD</b>	28	15	13	39
<b>Pemda/Pemkot/Pemkab</b>	246	171	211	217
<b>Swasta</b>	79	94	317	150
<b>Kampus</b>	19	17	18	17
<b>Kepala Daerah</b>	20	8	19	32

<b>BPN/Bappeda/BPK</b>	21	8	6	6
<b>KPU</b>		0	0	10
<b>Perbankan</b>	13	10	6	12
<b>Kementerian</b>	6	11	2	8
<b>Advokat/Auditor</b>		2	0	2
<b>RS</b>	5	5	3	9
<b>Polisi/Jaksa/Hakim</b>	3	1	3	4
<b>Lain-lain</b>	25	2	14	34
<b>BUMN/BUMD</b>	15	38	63	26
<b>Tdf</b>	18	61	43	98

Sumber: [www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org)

Berdasarkan tabel 1.1, *Indonesia Corruption Watch* memaparkan korupsi dari segi Aktor atau pelaku tindak pidana korupsi. Aktor yang paling mendominasi adalah Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten/Provinsi dengan jumlah 217 orang ditahun 2016. Diurutan kedua diisi oleh kalangan swasta dengan 150 orang terdakwa. Meski begitu jumlah tersebut bukan angka final, setidaknya masih ada 98 terdakwa yang tidak diketahui profesi dan latar belakangnya lantaran putusannya tidak lengkap dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut ([www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org)).

Dari tren aktor korupsi tersebut dapat dilihat bahwa otonomi daerah menjadi salah satu faktor terjadinya korupsi pada pemerintah daerah yang akan menyebabkan menurunkan citra dan nilai pemerintah daerah di mata masyarakat. Menurut Rini dan Sarah (2014) Hal ini akan menyebabkan kekhawatiran yang cukup tinggi bagi masyarakat dan menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu, audit pada LKPD sangat diharapkan mampu mencerminkan kualitas dari laporan keuangan tersebut (Pratiwi dan Aryani 2016). Kasus korupsi di pemerintah daerah tersebut akan berdampak pada kepada kepercayaan masyarakat terhadap hasil audit BPK dengan Opini audit dan temuan-temuannya.

## 1.2 Latar Belakang

Dewasa ini, korupsi yang terjadi di pemerintah daerah semakin meningkat dikarenakan kurangnya pengawasan dan rusaknya mental para pejabat daerah.

Menurut *Tranparancy International* telah tercatat 370 pejabat daerah yang dipenjarakan karena kasus korupsi, rinciannya antara lain : 122 orang anggota DPR dan DPRD, 25 menteri atau kepala lembaga, 4 duta besar, 7 komisioner, 17 gubernur, 51 bupati dan walikota, 130 pejabat eselon I sampai eselon III, serta 14 hakim. Ini membuktikan bahwa korupsi belum sepenuhnya berhasil diberantas dan dicegah ( [www.ti.or.id](http://www.ti.or.id) ).

UU No. 31/1999 yang telah berubah UU No. 20/2001 menyebutkan bahwa pengertian korupsi mencakup perbuatan yaitu melawan hukum, memperkaya diri orang/badan lain yang merugikan keuangan/perekonomian Negara (pasal 2), menyalahgunakan kewenangan karena jabatan/kedudukan yang dapat merugikan keuangan/kedudukan yang dapat merugikan keuangan/perekonomian Negara (pasal 3), kelompok delik penyuaipan (pasal 5,6 dan 11), kelompok delik penggelapan dalam jabatan (pasal 8,9 dan 10), delik pemerasan dalam jabatan (pasal 12), delik yang berkaitan dengan pemborongan (pasal 7) dan delik gratifikasi (pasal 12B dan 12C) ([www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id)).

Dari data yang diperoleh indeks persepsi korupsi Indonesia menempati posisi urutan 90 dari 176 negara yang diukur dengan skor sebesar 37. Skor tersebut naik 1 poin dan naik 2 peringkat dari tahun sebelumnya. Skor indeks persepsi korupsi berada pada rentang skor 0-100. Skor 0 berarti sangat korup, sementara 100 berarti dipersepsikan bersih. Semakin tinggi skor maka semakin bersih pula Negara tersebut dari korupsi.

**Tabel 1.2**

**Peringkat dan skor *Corruption Perception Index* 2016**

<b>Peringkat Regional</b>	<b>Peringkat Global</b>	<b>Negara</b>	<b>Skor</b>
2	7	Singapore	84
10	55	Malaysia	49
18	101	Thailand	35
15	90	Indonesia	37

18	101	Philippines	35
21	113	Vietnam	33
25	136	Myanmar	28
23	123	Laos	30
28	156	Kamboja	21

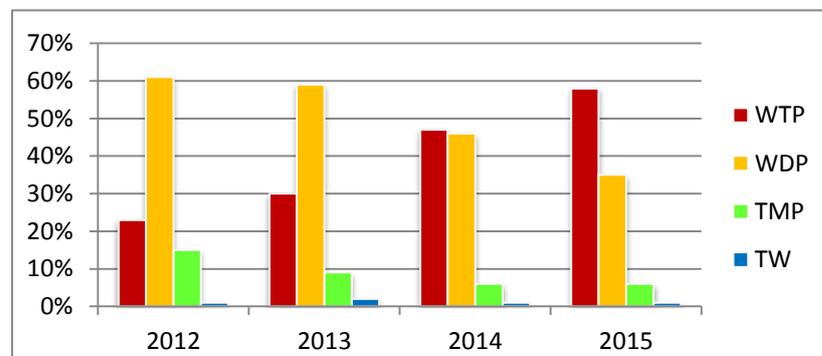
Sumber : [www.ti.or.id](http://www.ti.or.id)

Dalam hal ini, KPK melakukan survei integritas sektor publik yang telah dilakukan sejak 2007. Pada tahun 2015 dan 2016, hasil survei tersebut belum diketahui. Sedangkan di tahun 2014, survei integritas sektor publik dilakukan pada kementerian/lembaga. Sehingga, peneliti menggunakan data 2013 yang terdiri dari 60 instansi pemerintah daerah.

Terjadinya berbagai kecurangan tentunya perlu mendapatkan perhatian serius dari berbagai pihak, salah satunya auditor eksternal yang menjadi harapan masyarakat untuk dapat mengungkapkan kecurangan yang terjadi (Rustiarini dan Novitasari 2014). Hasil pemeriksaan audit eksternal dalam proses mengungkapkan kecurangan disebut opini. Opini audit merupakan pernyataan auditor atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan, sehingga opini audit dapat digunakan oleh pengguna laporan keuangan dan memberikan keyakinan bahwa informasi keuangan dapat digunakan dalam pengambilan keputusan (Masyitoh *et al.* 2015).

**Grafik 1.3**

**Perkembangan Opini LKPD 2012-2015**



Sumber : IHPS I tahun 2016

Dari grafik 1.1, memperlihatkan opini audit WTP memiliki kenaikan dari tahun 2012 ke 2015. Sedangkan opini audit WDP mengalami penurunan dari tahun 2012 ke 2015. Ini menunjukkan bahwa laporan keuangan pemerintah daerah mengalami peningkatan dalam hal penyajian pos-pos laporan keuangan secara wajar dan sesuai SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan). Dalam penelitian Heriningsih dan Marita (2013) menyebutkan bahwa 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 *disclamer opinion*, maka masih ada kemungkinan terjadi salah saji material sehingga mengindikasikan bisa terjadi korupsi.

Lain hal dengan hasil penelitian BPKP bahwa tidak ada hubungan langsung antara opini BPK atas laporan keuangan pemerintah dengan kasus tindak pidana korupsi. Semakin baik opini BPK atas laporan keuangan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah (dalam hal ini provinsi) tidak menyebabkan menurunnya kasus tindak pidana korupsi di kementerian/lembaga maupun pemerintah provinsi. BPK memberikan opini WTP jika tidak ditemukan adanya kelemahan pada sistem pengendalian intern instansi pemerintah yang diaudit. Meskipun tujuan audit atas laporan keuangan instansi pemerintah yang dilakukan oleh BPK tidak ditujukan untuk mendeteksi terjadinya kecurangan (*fraud*), namun sudah selayaknya jika terjadi kecurangan yang material, prosedur audit yang dijalankan harus dapat mendeteksi kecurangan tersebut. Kegagalan BPK mendeteksi terjadinya kasus korupsi pada instansi pemerintah dapat dikategorikan sebagai kegagalan BPK mengelola risiko deteksi. Semakin mampu BPK mengelola risiko deteksi

maka semakin tinggi jaminan bahwa opini WTP oleh BPK menjamin tidak terjadinya tindak pidana korupsi pada instansi pemerintah. Sebaliknya, semakin kecil kemampuan BPK mengelola risiko deteksi maka semakin besar kemungkinan tidak ada kaitannya antara opini yang diberikan dengan terjadinya kasus tindak pidana korupsi pada instansi pemerintah yang diaudit ([www.bpkp.go.id](http://www.bpkp.go.id)).

Penelitian BPKP ini dibuktikan dengan fenomena yang terjadi beberapa waktu yang lalu. Ada lebih dari tiga pemerintah daerah yang terdapat kasus korupsi meski daerahnya mendapat WTP. Berikut pemerintah daerah yang terdapat kasus korupsi meskipun pernah mendapat opini WTP dari BPK :

1. Riau

Riau adalah salah satu provinsi di Indonesia yang selalu mendapat opini WTP dari BPK selama 4 tahun berturut-turut. Tercatat, Pemprov Riau mendapat opini WTP sejak tahun 2012. Meski empat kali mendapat opini WTP, kepala daerah Riau justru paling sering berurusan dengan KPK. Tiga kali berturut-turut Gubernur Riau menjadi tersangka kasus korupsi di KPK.

Rusli Zainal yang menjabat sebagai Gubernur Riau selama dua periode, yakni 2003-2008 dan 2008-2013. Rusli juga jadi tersangka KPK dikasus korupsi pembangunan venue PON dan suap terhadap anggota DPRD. Terakhir, Annas Maamun yang menjabat sebagai Gubernur Riau periode 2013-2018. Annas Maamun di tangkap saat menerima suap terkait pengurusan perizinan alih fungsi lahan hutan. Dia juga terjerat kasus korupsi pembahasan APBD Riau.

2. Palembang

Sudah lima kali Pemkot Palembang diganjar WTP oleh BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah. Terakhir, Pemkot Palembang mendapat WTP pada tahun 2014. Meski lima kali WTP, tak menjamin Pemkot Palembang bebas dari korupsi. Buktinya, sang walikota, Romi Herton harus berurusan dengan KPK atas kasus suap pengurusan sengketa Pilkada di MK. Bahkan, Romi Herton yang bersekongkol

dengan istrinya itu kini sudah dijatuhi vonis atas kasus suap terhadap Akil Mochtar.

### 3. Bangkalan

Salah satu kabupaten di pulau Madura, Bangkalan menjadi salah satu kabupaten yang rajin mendapat opini WTP dari BPK. Tercatat, setidaknya Pemkab Bangkalan mendapat empat kali WTP dari tahun 2010-2013. Fuad Amin, mantan Bupati Bangkalan periode 2003-2013 tak hanya berurusan di KPK karena kasus suap. Bupati dua periode itu juga dijerat karena telah melakukan korupsi dan mencuci uang hasil kejahatannya. Kini pemerintahan Bangkalan dipegang putra Fuad Amin.

### 4. Tegal

Pemerintah Kota Tegal pada tahun 2012 mendapat ganjaran opini WTP dari BPK karena laporan keuangannya dinilai memuaskan. Namun, Walikotanya saat itu, Ikmal Jaya harus berurusan dengan KPK. Ikmal Jaya menjadi tersangka di KPK atas kasus korupsi tukar guling tanah aset pemerintah dengan milik swasta. Atas perbuatan Ikmla Jaya, Negara dirugikan miliaran rupiah.

Sumber : news.detik.com (2015)

Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa opini audit yang diberikan BPK belum menjamin suatu entitas tidak melakukan tidak pidana korupsi. Serupa dengan hasil penelitian Khan (2006) dalam Masyitoh *et al.* (2015) bahwa Auditor hanya berperan dalam membantu menunjukkan wilayah dimana kemungkinan tindakan korupsi dapat terjadi dan dalam penelitian Heriningsih (2015) bahwa walaupun opini audit atas LKPD memperoleh WTP dari BPK RI, namun masih sangat memungkinkan adanya bahaya korupsi yang bisa terjadi.

Setiap temuan dapat terdiri atas satu atau lebih permasalahan terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI) dan/atau ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan (Masdiantini dan Erawati, 2016). Temuan audit merupakan kasus-kasus yang ditemukan oleh BPK pada

laporan keuangan berupa kerancuan dan ketidaksesuaian dengan realisasi laporan serta terindifikasi sebagai suatu pelanggaran. Menurut ISO 9000, temuan audit adalah hasil evaluasi dari bukti audit yang dikumpulkan terhadap kriteria audit. Temuan audit dapat mengindikasikan kesesuaian ataupun ketidaksesuaian dengan kriteria audit atau mendapatkan peluang perbaikan. Ketidaksesuaian tersebut merupakan penyimpangan dengan adanya bukti obyektif atas kriteria audit yang ditetapkan. Auditor harus menginvestigasi secara tepat untuk menentukan kriteria audit yang dilanggar dan menentukan rekomendasi tindakan perbaikan (Zulfikar, 2013 dalam Hendriyani dan Tahar, 2015).

Temuan audit yang berupa temuan atas pengendalian intern, temuan atas ketaatan terhadap peraturan perundangan dan temuan kecurangan dan ketidakpatuhan selanjutnya harus disajikan menurut elemen temuan yang terdiri dari kriteria, kondisi, sebab dan akibat. Hal ini dimaksudkan untuk membantu manajemen atau lembaga pengawas auditan dalam memahami perlunya untuk melakukan tindakan perbaikan. Sebagai tambahan auditor juga harus memberikan rekomendasi untuk tindakan perbaikan (SPKN, 2007).

Menurut Sekretaris Jendral BPK Hendar Ristriawan mengatakan sebagian besar kasus korupsi yang ditangani penegak hukum berasal dari temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Temuan BPK tersebut dapat dijadikan sebagai bukti maupun informasi awal yang dimiliki penegak hukum. Dalam data yang dimiliki BPK, terdapat 455 temuan yang telah dilaporkan kepada penegak hukum, sepanjang periode 2013 hingga semester I 2015. Temuan tersebut mengandung unsur pidana senilai Rp 45,10 T (nasional.kompas.com, 2016).

Berdasarkan hasil penelitian Yuliyana dan Setyaningrum (2016) mengatakan bahwa akuntabilitas keuangan digambarkan dengan temuan audit dan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan. Temuan audit berpengaruh positif terhadap persepsi korupsi, dikarenakan temuan audit dapat mengindikasikan adanya korupsi. Penelitian Masyitoh *et al.* (2015) membuktikan bahwa temuan audit atas kelemahan sistem pengendalian intern tidak berpengaruh terhadap persepsi korupsi. Namun, Temuan audit atas

ketidakpatuhan terhadap peraturan dan perundang-undangan berpengaruh positif terhadap persepsi korupsi. Data opini audit dan temuan audit pada penelitian ini diperoleh dari IHPS (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester) yang dilakukan oleh BPK untuk tahun sebelumnya.

Atas dasar latar belakang diatas, maka peneliti mengambil judul **“Pengaruh Opini Audit dan Temuan Audit Terhadap Tingkat Korupsi (Studi pada Pemerintah Daerah di Indonesia tahun 2016)”**.

### **1.3 Perumusan Masalah**

Opini audit dan temuan audit merupakan hasil dalam upaya pengawasan dalam mendeteksi tindak pidana korupsi yang terjadi pada pemerintah daerah. Pemberian opini yang dilakukan oleh BPK dilakukan dengan melihat kesesuaian LKPD dengan standar akuntansi dan kewajaran, kepatuhan terhadap peraturan dan perundang-undangan dan sistem pengendalian intern yang efektif. Sehingga, opini audit dan temuan audit yang dihasilkan BPK diharapkan dapat mengurangi peluang-peluang pemerintah daerah melakukan tindak pidana korupsi. Akan tetapi, dalam beberapa kasus masih terdapat pemerintah daerah yang mendapatkan opini WTP atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terbukti telah melakukan korupsi yang merugikan Negara. Korupsi tersebut mengakibatkan kerugian Negara yang material dan keresahan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya pengujian kembali mengenai pengaruh opini audit dan temuan audit terhadap tingkat korupsi pada pemerintah daerah.

### **1.4 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi dari penelitian ini antara lain :

- 1) Bagaimana opini audit, temuan audit dan tingkat korupsi pemerintah daerah ?
- 2) Bagaimana pengaruh secara simultan opini audit dan temuan audit terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah ?

- 3) Bagaimana pengaruh secara parsial opini audit dan temuan audit terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah ?
  - a) Bagaimana pengaruh opini audit secara parsial terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah ?
  - b) Bagaimana pengaruh temuan audit secara parsial terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah ?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Dengan munculnya masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini antara lain :

- 1) Untuk mengetahui opini audit, temuan audit dan tingkat korupsi pemerintah daerah
- 2) Untuk mengetahui pengaruh opini audit dan temuan audit secara simultan terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah
- 3) Untuk mengetahui pengaruh secara parsial opini audit dan temuan audit terhadap tingkat tingkat korupsi pemerintah daerah
  - a) Untuk mengetahui pengaruh opini audit secara parsial terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah
  - b) Untuk mengetahui pengaruh temuan audit secara parsial terhadap tingkat korupsi pemerintah daerah

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan memberi manfaat tidak hanya bagi peneliti sendiri melainkan bagi pihak-pihak yang ingin menambah pengetahuan dan dapat dijadikan referensi. Berikut kegunaan penelitian ini antara lain yaitu :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi sekaligus menjadi dasar bagi peneliti yang ingin melakukan penelitian mengenai opini dan temuan audit serta hubungannya dengan tingkat korupsi.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penerapan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintahan daerah di Indonesia dalam memberantas korupsi.

### **1.7 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan objek penelitian yaitu Instansi Pemerintah Daerah yaitu pemerintah kota dan kabupaten yang masuk dalam Survei Integritas Sektor Publik KPK pada tahun 2013

### **1.8 Sistematika Tugas Akhir**

Sistematika penulisan ini ditujukan untuk menjelaskan secara ringkas laporan penelitian. Sistematika penulisan disusun sebagai berikut :

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang gambaran umum objek penelitian, latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan tugas akhir.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LINGKUP PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang tinjauan pustaka penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis penelitian, dan ruang lingkup penelitian.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, variabel operasional, tahapan penelitian, populasi dan sampel, pengumpulan data, jenis data, dan teknis analisis data dan pengujian hipotesis.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasannya harus diuraikan secara kronologis sesuai dengan rumusan masalah serta tujuan penelitian meliputi karakteristik responden, hasil penelitian, dan pembahasan hasil penelitian.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan yang menyajikan penafsiran dan pemaknaan peneliti terhadap hasil analisis temuan penelitian dan saran yang berhubungan dengan masalah dan alternatif pemecahan masalah.