

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai lembaga internasional yang memiliki prioritas untuk mewujudkan kerja sama internasional dalam penyelesaian masalah-masalah di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan kemanusiaan, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) salah satunya berfokus dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Dunia telah setuju bahwa pembangunan berkelanjutan yang mempromosikan kemakmuran dan peluang ekonomi, kesejahteraan sosial yang besar dan perlindungan lingkungan, menawarkan jalan terbaik untuk meningkatkan kehidupan setiap orang. Berkenaan dengan itu, PBB meluncurkan agenda pembangunan berkelanjutan 2030 yakni *Sustainable Development Goals* (SDGs), yang telah dicanangkan sejak tahun 2015 (United Nations, n.d.).

SDGs terdiri atas 17 tujuan. Salah satu poin tujuannya adalah untuk mewujudkan perdamaian, keadilan dan institusi yang kuat (*Goal 16*). Pembangunan berkelanjutan tidak dapat diwujudkan tanpa perdamaian, stabilitas, hak asasi manusia dan pemerintahan yang efektif. Di antara fakta yang melatarbelakangi tujuan ke-16 ini adalah angka kerugian yang diakibatkan oleh korupsi, penyuapan, pencurian dan penggelapan pajak di negara berkembang, rata-rata per tahun sebesar US \$1,26 Triliun (UNDP, n.d.-b).

Sekretaris Jenderal PBB, Antonio Guterres menekankan bahwa korupsi adalah permasalahan seluruh bangsa, baik yang kaya maupun miskin, di utara maupun selatan, dan di negara maju maupun berkembang. *The World Economic Forum* mengestimasi kerugian akibat korupsi di seluruh dunia setidaknya US \$2,6 Triliun atau 5% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dunia. Menurut Bank Dunia, bisnis dan individu melakukan penyuapan lebih dari US \$1 Triliun setiap tahun. Korupsi dapat menjadi pendorong konflik. Negara-negara anggota harus berada di garis depan dalam usaha melawan korupsi (Guterres, 2018b). Pada Hari Anti Korupsi Internasional 9 Desember 2018, Guterres juga menuturkan bahwa kerugian akibat korupsi dalam bentuk penyuapan dan pencurian uang mencapai US \$3,6 Triliun per tahun (Guterres, 2018a).

Intan Siti Robiah, 2019

PENGARUH KUALITAS SUPREME AUDIT INSTITUTION TERHADAP TINGKAT KORUPSI YANG DIMODERASI OLEH TIPE HUKUM NEGARA (KAJIAN LINTAS NEGARA)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Di Indonesia sendiri, kasus korupsi masih merupakan permasalahan yang krusial yang tidak dipungkiri tindak korupsi menimbulkan kerugian negara yang besar. Dilansir dari CNN Indonesia (2019), beberapa kasus korupsi dengan kerugian triliunan rupiah, di antaranya: 1) kasus kondensat bagian negara dengan kerugian Rp 35 Triliun, 2) kasus PLTU Paiton 1 Rp 35 Triliun, 3) kasus suap Bupati Kota Waringin Timur Rp 5,8 Triliun, 4) skandal Bank Century Rp 6,7 Triliun, 5) skandal BLBI Rp 4,58 Triliun dan 6) kasus e-KTP dengan kerugian sebesar Rp 2,3 Triliun.

Pemberantasan korupsi merupakan salah satu topik penting dalam pembangunan berkelanjutan. Dalam SDGs, korupsi dihubungkan dengan masalah perdamaian dan keadilan. Korupsi merusak pembangunan manusia dengan menyelewengkan sumber daya publik yang seharusnya diperuntukkan untuk penyediaan pelayanan publik. Hal ini meningkatkan ketimpangan serta menghambat pembangunan ekonomi nasional dan lokal yang dapat menghancurkan kepercayaan publik kepada pemerintah (UNDP, n.d.-a)

Dalam diskusi paper *United Nation Development Programme* (UNDP) 2014 yang bertujuan untuk mendorong suatu konsensus tentang bagaimana mengintegrasikan *akuntabilitas, transparansi dan anti-korupsi* yang merupakan kunci dari pemerintahan yang demokratis, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan korupsi adalah suatu penyelewengan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, yang terjadi sehubungan dengan buruknya pemerintahan, yang mana pengawasan baik dari institusi maupun sosial, hukum, politik dan ekonomi tidak berjalan secara efektif. Mekanisme anti-korupsi dibutuhkan untuk mencegah, menanggulangi dan memerangi praktik dan risiko korupsi. Usaha anti-korupsi dapat meningkatkan efektivitas institusional dan berdampak pada pembangunan. Konsensus internasional tentang pentingnya pemerintahan dalam pembangunan mulai tumbuh sejak deklarasi *Millennium Development Goals* (MDGs) (UNDP, 2015).

Konsep Sistem Integritas Nasional (*National Integrity System*) yang disarankan Ibrahim Seushi, Presiden *Transparency International* (TI) – Tanzania tahun 1998, merujuk pada delapan institusi dalam memerangi korupsi, yakni *political will*, reformasi administrasi, badan pengawas (komisi anti-korupsi, *Supreme Audit*

Intan Siti Robiah, 2019

PENGARUH KUALITAS SUPREME AUDIT INSTITUTION TERHADAP TINGKAT KORUPSI YANG DIMODERASI OLEH TIPE HUKUM NEGARA (KAJIAN LINTAS NEGARA)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Institution (SAI), dan kantor ombuds), parlemen, partisipasi publik, kehakiman, media dan semktor privat. Usaha anti-korupsi dapat dievaluasi dalam tiga tingkatan yang saling berhubungan, yakni tingkat internasional, tingkat negara dan tingkat masyarakat sipil (Kayrak, 2008).

Anti-Corruption Efforts	STATE LEVEL Legislature, executive, judiciary, local and provincial government, police, ombudsman, SAIs, anti-corruption agencies, internal control and inspection boards, political will and reforms
	INTERNATIONAL LEVEL International organisations and law and public opinion
	CIVIL SOCIETY LEVEL NGOs, civic groups, private sector, media, citizens and whistle blowing

Gambar 1. Pendekatan Sistemik dalam Usaha Anti-korupsi
Sumber: Kayrak, 2008

Otalor & Eiya (2015) mengatakan, korupsi merongrong pemerintahan yang baik (*good government*), mendistorsi kebijakan publik secara fundamental, merugikan sektor swasta dan merugikan rakyat miskin. Audit merupakan salah satu mekanisme untuk memberantas korupsi, dan masyarakat berharap agar auditor dapat secara efektif menurunkan (walaupun tidak menghapuskan) korupsi. Goodson et al. (2012) mengatakan, pengauditan adalah landasan bagi tata kelola sektor publik yang baik. Audit sektor publik membantu organisasi sektor publik untuk mencapai akuntabilitas dan integritas serta meningkatkan kinerja, dengan melakukan penilaian objektif, apakah sumber daya publik dikelola secara bertanggungjawab dan efektif sesuai dengan tujuan penggunaannya. Auditor sektor publik juga mendukung tanggung jawab tata kelola dengan tiga peran yakni *oversight*, *insight*, dan *foresight*. Peran *Oversight* (pengawasan) merujuk pada, apakah entitas sektor publik telah melakukan apa yang seharusnya dilakukan, serta mencegah dan mendeteksi terjadinya korupsi (*public corruption*).

Sejalan dengan misi *International Organization of Supreme Audit Institution* (INTOSAI) -institusi audit internasional-, yakni mempromosikan terwujudnya tata

kelola pemerintahan yang baik melalui peran SAI dengan membantu pemerintah masing-masing dalam memperbaiki kinerja, meningkatkan transparansi, memastikan akuntabilitas, memelihara kredibilitas, memberantas korupsi, meningkatkan kepercayaan publik dan mempercepat efisiensi dan efektivitas penerimaan dan pengeluaran sumber daya publik untuk keuntungan masyarakat (INTOSAI, 2018), menandakan peran SAI dalam pemberantasan korupsi. Hal ini dikarenakan perwujudan tata kelola yang baik di pemerintahan pada dasarnya adalah ketiadaan praktik korupsi, sebagaimana disebutkan oleh *International Monetary Fund* dalam *Fiscal Transparency Handbook*-nya tahun 2018 halaman 140.

Tara, et al. (2016) mengatakan, SAI memiliki pengaruh yang signifikan dalam menurunkan tingkat korupsi. Menurut Sartori dalam Ramirez & Perez (2016), audit harus memiliki efek positif pada kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik dikarenakan posisi SAI dapat melakukan pemeriksaan apabila dana publik disalahgunakan. SAI mendukung fungsi parlemen dalam melakukan pengauditan terhadap beban pemerintah. Tindakan pengawasan (*oversight*) ini dapat digunakan untuk: 1) akuntabilitas, 2) kontrol audit eksternal, 3) peningkatan tata kelola, 4) evaluasi penggunaan sumber daya publik, 5) verifikasi efektivitas aktivitas pemerintah (implementasi kebijakan dan program), 6) pencegahan korupsi.

Chene (2018) mengatakan, wewenang *Supreme Audit Institution* (SAI) bukanlah menangani korupsi, akan tetapi melakukan pengawasan terhadap pendapatan dan belanja pemerintah yang mana hal ini membuat SAI memiliki peran penting dalam mencegah dan mendeteksi korupsi. Dalam usaha anti-korupsi, SAI dapat disejajarkan dengan lembaga lain, seperti penegak hukum dan badan anti-korupsi. Terjadi peningkatan kesadaran terhadap potensi keterlibatan SAI dalam pemberantasan korupsi. McCubbins, Noll dan Weingast dalam Gustavson (2015) mengatakan, apabila tidak ada pengawasan atas pejabat publik, akan menimbulkan peningkatan risiko pergeseran kebijakan, *fraud*, kelalaian atau korupsi dan salah kelola lainnya. Dye & Staphenurst (1997) mengatakan, membangun institusi yang kuat merupakan tantangan utama pembangunan dan menjadi kunci dalam mengendalikan korupsi. Di antara institusi publik, SAI memiliki peran penting di

antara usaha anti-korupsi lainnya. *International Budget Partnership* (IBP) yang melakukan penilaian terhadap akuntabilitas anggaran publik, juga memeriksa efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh SAI (Abjorensen, 2014). Kuatnya SAI diukur dalam indeks SAI melalui *Open Budget Survey* (OBS) (Ramirez & Perez, 2016). IBP menilai kapabilitas SAI untuk melaksanakan tugas, dilihat dari tidak adanya campur tangan pemerintah (independensi) dan kepemilikan dana yang cukup (IBP, 2017).

Terjadinya kasus korupsi bisa saja disebabkan oleh rendahnya kualitas *Supreme Audit Institution* dan penegakan hukum. Kualitas SAI telah menjadi perhatian bagi beberapa peneliti. Di Indonesia sendiri, penggunaan indeks SAI IBP telah digunakan dalam penelitian Kartiko (2018). Kartiko menggunakan indeks tersebut untuk mengukur kualitas audit eksternal pemerintah, dengan melihat kualitas lembaga auditnya (SAI), dan pengaruhnya terhadap tingkat transparansi anggaran pemerintah. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Kartiko dengan pengembangan sebagai berikut. Pertama, peneliti menggunakan variabel kualitas SAI (dengan pengukuran yang sama) untuk menjelaskan tingkat korupsi. Kedua, peneliti menambahkan variabel tipe hukum negara yang diduga dapat memoderasi pengaruh kualitas SAI terhadap tingkat korupsi.

Penelitian ini mengenai peran dari auditor eksternal pemerintah dalam masalah pemberantasan korupsi. Hal ini terkait dengan peran pentingnya dalam hal pengawasan, terutama dalam masalah keuangan publik. Institusi pengawas, secara teori, memiliki mandat yang memungkinkan mereka meminta pertanggungjawaban pemerintah atas kinerja dan penggunaan sumber daya. Dalam menjalankan mandat ini, insitutsi pengawas seharusnya memiliki potensi dalam menjalankan peran untuk memberantas korupsi. Peran SAI sendiri adalah untuk memeriksa laporan (keuangan) pemerintah, melalui pengauditan dalam rangka memastikan efektivitas penggunaan dana publik, pelaksanaan kegiatan administasi yang sesuai, pengembangan manajemen keuangan yang baik, dan komunikasi atas informasi kepada otoritas publik serta publikasi kepada publik secara umum. Beberapa penelitian memberikan bukti yang kuat terhadap efektivitas SAI (Johnson, Taxell, & Zaum, 2012).

Intan Siti Robiah, 2019

PENGARUH KUALITAS SUPREME AUDIT INSTITUTION TERHADAP TINGKAT KORUPSI YANG DIMODERASI OLEH TIPE HUKUM NEGARA (KAJIAN LINTAS NEGARA)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Korupsi merupakan bagian dari kecurangan (*fraud*) yang terjadi di seluruh dunia (sebagaimana pengklasifikasian *fraud* oleh *Association of Certified Fraud Examiners* (Aksa, 2018). Jenis *fraud* (termasuk korupsi) pada berbagai negara bisa berbeda. Hal ini dikarenakan praktik *fraud* antara lain dipengaruhi kondisi hukum di negara yang bersangkutan (Lidyah, 2016). Negara-negara di dunia menganut budaya hukum yang berbeda. Terdapat dua budaya hukum utama yakni hukum Eropa Kontinental (*civil law*) dan *Anglo Saxon (common law)*. Salah satu perbedaan mendasar adalah sumber hukumnya. Sumber hukum *common law* dibuat oleh hakim sedangkan *civil law* dari kodifikasi hukum tertulis yang dibuat oleh legislatif (Ramadhan, 2018). Keduanya memiliki perbedaan yang kuat (Germani, 2007) yang tentunya akan berbeda dalam cara penegakan hukumnya. Perbedaan gaya penegakan hukum tentunya akan mencerminkan variasi di masing-masing negara yang menganut budaya-budaya hukum tersebut. Apabila hasil audit mengindikasikan terjadinya tindak korupsi, maka tindak lanjut dari hal tersebut dilakukan oleh hukum. Dari hal ini dapat dilihat, antara lembaga audit dan lembaga hukum memiliki keterkaitan dalam pelaksanaan tugasnya. Karena keterkaitan fungsi tersebut, penelitian ini memasukkan tipe hukum negara yang diduga dapat mendukung SAI dalam pemberantasan korupsi.

1.2 Rumusan Masalah

Transparency International mengatakan bahwa sebagian besar negara yang disurvei tahun 2018, hanya sedikit atau tidak ada kemajuan dalam pemberantasan korupsi. Lebih dari dua per tiga negara yang disurvei, mendapatkan skor di bawah 50/100, sedangkan skor rata-rata globalnya adalah 43/100. Jika melihat rata-rata regionalnya, hanya satu regional (Regional Eropa Barat dan Uni Eropa) yang skor rata-ratanya di atas 50/100 (*Transparency International*, 2018). Hal ini menandakan tingkat korupsi berdasarkan indeks persepsi korupsi TI secara umum masih tinggi.

Korupsi merupakan masalah dalam pembangunan berkelanjutan, yang menjadi perhatian seluruh negara. Usaha anti korupsi dilakukan di tiga tingkatan berdasarkan Kayrak (2008). Berbagai institusi baik institusi dalam negeri maupun organisasi internasional bersama-sama melakukan usaha anti-korupsi. SAI merupakan salah satu dari delapan institusi pilar integritas nasional, yang salah

satunya memiliki tugas pengawasan terhadap dana publik dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Posisi tersebut membuat SAI berperan penting dalam usaha pemberantasan korupsi. Usaha anti-korupsi juga berhubungan dengan penegakan hukum. Apabila SAI melaporkan hasil audit dengan indikasi kecurangan, maka hal ini akan diteruskan oleh lembaga hukum. Jika melihat konsep *good governance* di pemerintahan sendiri, konsep akuntabilitas (pemerintah) tidak dapat diwujudkan tanpa adanya supremasi hukum (UNESCAP, n.d.). Di sisi lain, masing-masing negara memiliki variasi dalam cara menegakkan hukum. Hal ini diindikasikan dari budaya hukum yang melatarbelakangi penerapan hukum di masing-masing negara.

Penelitian ini melihat bagaimana pengaruh kualitas audit sektor publik terhadap tingkat korupsi. Kualitas SAI diukur menggunakan indeks SAI dari hasil penilaian IBP dan tingkat korupsi diproksikan dengan *Corruption Perception Index* (CPI). Hal ini terkait dengan interpretasi CPI bahwa semakin tinggi skor CPI, semakin rendah tingkat korupsi, sehingga pertanyaan penelitian memiliki hubungan yang searah sebagai berikut.

1. Apakah kualitas SAI berpengaruh positif terhadap indeks persepsi korupsi?
2. Apakah tipe hukum negara dapat memoderasi pengaruh kualitas SAI terhadap indeks persepsi korupsi?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris:

1. Pengaruh kualitas SAI terhadap tingkat korupsi.
2. Pengaruh kualitas SAI terhadap tingkat korupsi dengan dimoderasi oleh variabel tipe hukum negara.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan pengetahuan mengenai hubungan di antara kualitas *Supreme Audit Institution*, tingkat korupsi dan tipe hukum negara.

Intan Siti Robiah, 2019

PENGARUH KUALITAS SUPREME AUDIT INSTITUTION TERHADAP TINGKAT KORUPSI YANG DIMODERASI OLEH TIPE HUKUM NEGARA (KAJIAN LINTAS NEGARA)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Diharapkan penelitian ini dapat lebih dikembangkan dan disempurnakan agar lebih layak untuk dijadikan referensi dalam praktik.

2. Manfaat Praktis

Apabila pengaruh kualitas *Supreme Audit Institution* terhadap indeks persepsi korupsi positif dan tipe hukum negara dapat memoderasi hubungan di antara keduanya, maka dapat menjadi referensi bagi pihak-pihak yang memerlukan, misalnya pemerintah dalam usaha anti-korupsi. Kualitas SAI dapat menjadi salah satu cara untuk mengurangi tingkat korupsi, sehingga pemerintah dapat lebih meningkatkan kualitas SAI terutama dalam hal independensi dan kapabilitasnya. Jika variabel moderator teruji secara empiris dapat memoderasi hubungan di antara keduanya, maka cara penerapan hukum dalam pemberantasan korupsi dapat menjadi suatu perhatian.