

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 berakibat mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami banyak perubahan. Hal ini mendorong pendelegasian sebagian wewenang pemerintah pusat untuk pengelolaan keuangan kepada daerah, agar daerah mampu untuk membiayai pembangunan dan pelayanan atas dasar keuangan sendiri. Selain hal tersebut, pemerintah daerah ingin memberikan pelayanan yang lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat serta kebutuhan dan keinginan rakyat mengenai kinerja pemerintah daerah semakin besar dan kritis, terutama semenjak era reformasi yang melahirkan ketetapan MPR yaitu TAP MPR nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 merupakan landasan hukum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, kemudian mengalami revisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menegaskan bahwa kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sehingga dengan adanya otonomi daerah aspirasi masyarakat akan mudah tersalurkan, daerah lebih maju, mandiri,

dapat mensejahterakan masyarakat dan terwujudnya *good governance*, Sudarsana (2013).

Menurut Hilman (2014) dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah di era otonomi daerah yaitu terkait dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perlu ditetapkan standar atau acuan kapan suatu daerah dikatakan mandiri, efektif, efisien, dan akuntabel. Untuk itu diperlukan suatu pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah sebagai tolak ukur dalam penetapan kebijakan keuangan pada tahun anggaran selanjutnya. Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan.

Pengukuran kinerja dalam pemerintah daerah dikenal 2 macam, yaitu kinerja keuangan dan kinerja non keuangan. Kinerja keuangan adalah kinerja yang dinilai berdasarkan ukuran angka dalam satuan nilai uang. Kinerja non keuangan dinilai tidak berdasarkan ukuran angka dalam satuan nilai uang. Pemerintah daerah sebagai pihak agen dalam menjalankan amanah yang diberikan oleh masyarakat sebagai pihak *principel* maka pemerintah daerah harus meningkatkan kinerja keuangannya, Kusuma (2017).

Karakteristik pemerintah daerah ialah identitas yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah yang dapat membedakannya dengan daerah lain. Perbedaan karakteristik antar daerah diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap kinerja keuangan daerah. Pada penelitian ini karakteristik pemerintah daerah akan dijabarkan menjadi tiga yaitu ukuran pemerintah daerah, tingkat kekayaan daerah, dan tingkat ketergantungan pada pusat. Terdapat beberapa penelitian yang menganalisis mengenai faktor-faktor yang menjadi penentu kinerja keuangan

pemerintah daerah yaitu antara lain penelitian Surepno (2013) dibuktikan secara empiris bahwa PAD berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan Marfiana dan Kurniasih (2013) melakukan penelitian menggunakan variabel tingkat ketergantungan pada pemerintah pusat yang diukur menggunakan dana alokasi umum dibanding dengan total pendapatan daerah. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Tingkat ketergantungan pada pusat berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang dilakukan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016).

Selain karakteristik pemerintah daerah, peneliti menggunakan variabel hasil pemeriksaan audit BPK dalam mengukur keterkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah. Hal tersebut diperlukan untuk menghindari adanya berbagai macam tindak kecurangan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyebutkan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat berupa temuan audit, opini audit maupun kesimpulan audit, Marfiana dan Kurniasih (2013).

Pemerintah Daerah dalam melayani masyarakat melakukan pengelolaan atas keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, LPPD suatu pemda merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dan memerlukan pengawasan serta pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan. Di Indonesia, pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga pemeriksa keuangan Republik Indonesia. Seluruh pemeriksaan BPK RI dilakukan dalam rangka mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas keuangan Negara. Untuk mewujudkan akuntabilitas, tidak cukup dengan akuntabilitas keuangan saja, sementara akuntabilitas kinerja ditinggalkan, atau sebaliknya. Kedua-duanya harus diwujudkan, dengan demikian dalam pengelolaan keuangan negara, Sudarsana(2013).

Pengelolaan keuangan negara yang tertib wajib dilakukan pemeriksaan oleh pihak yang independen. Hal tersebut dilaksanakan agar pengelolaan keuangan negara berjalan dengan efektif, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab. Pengelolaan keuangan yang dituangka dalam laporan keuangan diperiksa oleh pihak eksternal dan independen. Bagi entitas tidak cukup jika sudah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam laporan keuangannya, karena opini WTP bukanlah segala-galanya, artinya upaya memperoleh opini WTP hendaknya seiring dengan upaya mencapai kinerja yang baik dalam pengelolaan keuangan. Idealnya upaya untuk mencapai kinerja terbaik, tidak terjadi korupsi, dan rakyatnya sejahtera, Muflihatin (2016).

Terkait dengan penelitian sebelumnya yang menggunakan variabel hasil audit BPK RI dikaitkan dengan kinerja dilakukan oleh Sudarsana (2013) dengan menggunakan data tahun 2010 dan penelitian yang dilakukan oleh Noviyanti dan Kiswanto (2016) juga menunjukkan temuan audit berpengaruh negatif terhadap kinerja Pemda Kabupaten/Kota.

Kinerja menurut Islam tidak berbeda dengan kinerja menurut para ilmuwan adalah prestasi kerja artinya sesuatu yang didapat setelah melakukan suatu pekerjaan. Dalam arti sempitnya yaitu imbalan atau balasan dari suatu pekerjaan yang sesuai dengan nilai-nilai Islam, Budiman (2009) . Hal ini seperti firman Allah SWT:


  
 وَأَنْ لَّيْسَ لِلْإِنْسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ ۖ وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَىٰ ۖ
   
 ثُمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاءَ الْأَوْفَىٰ ۖ

*“Dan bahwasanya manusia tidak akan memperoleh kecuali apa yang diusahakannya. Dan bahwasanya usaha itu kelak akan diperlihatkannya (kepadanya). Kemudian akan diberi balasan yang paling sempurna”.*(Q:S An-Najm (53) : 39-41).

Berdasarkan penjelasan ayat diatas bahwa manusia itu harus bekerja dalam mencari penghidupan yang layak. Dalam melakukan suatu pekerjaan manusia harus menggunakan segala kemampuan yang dimiliki oleh manusia sendiri, agar mendapatkan hasil yang memuaskan, Budiman (2009).

Sa’id ibn Sa’ad ibn Malik al-Khudri ra., menyebutkan bahwa Rasulullah SAW. bersabda: *“Innallâha mustakhlifukum fî hâ fa yanzhura kayfa ta’amalûn”* (HR Muslim). Ungkapan *“kayfa ta’amalûn”* menjadi bukti bahwa Allah SWT akan selalu menilai cara kerja setiap hamba-Nya, termasuk dalam bekerja sebagai wujud dari *“hablun minan nâs”*. Zahra(2015) setelah bekerja dan beramal, seluruh penilaian itu akan dikembalikan kepada Allah SWT untuk mendapatkan hasil baik atau buruk.Sudah jelas bahwa Islam juga menganjurkan

untuk melakukan penilaian kinerja. Dari beberapa uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Allah SWT juga menilai kinerja hamba-Nya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah dan Opini Audit BPK terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Serta Tinjauannya Dari Sudut Pandang Islam” (Studi Penelitian pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2013-2015).**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka penulis mengemukakan beberapa identifikasi masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
- b. Bagaimana pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
- c. Bagaimana karakteristik pemerintah daerah dan opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ditinjau dari sudut pandang Islam.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan latar belakang penelitian dan identifikasi masalah peneliti di atas, tujuan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh karakteristik pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota

di Jawa Barat .

- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Barat.
- c. Untuk mengetahui bagaimana karakteristik pemerintah daerah dan opini audit BPK terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah ditinjau dari sudut pandang Islam.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi berbagai pihak yang membutuhkan. Adapun manfaat atau kegunaan yang dapat diperoleh antaralain.

- a. Bagi Akademis

Peneliti berharap penelitian ini bisa menjadi bahan rujukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang terkait kinerja keuangan pemerintah daerah.

- b. Bagi Praktis

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagai tinjauan yang diharapkan dapat dijadikan informasi untuk memberikan gambaran tentang upaya dan peran auditor dalam melakukan pemeriksaan. Sehingga dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Pemerintah Daerah, diharapkan dapat bermanfaat dalam mempertahankan dan meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) serta memperbaiki kinerja keuangan pemerintah daerah

sehingga pemerintah daerah dapat menjadikan daerahnya menjadi lebih maju, mandiri, terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik serta mensejahterakan rakyatnya.