

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Konsep *good governance* muncul karena adanya perubahan atau perkembangan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat pada era terjadinya reformasi. Era reformasi yang terjadi secara besar-besaran itu mengakibatkan perubahan hubungan dalam bidang atau konsep politik, ekonomi, serta dalam bidang kelembagaan pemerintahan. Karena adanya perubahan hubungan tersebut maka lahir lah konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang bertujuan untuk menuntut transparansi dalam pengelolaan keuangan serta laporan keuangan kepada pemerintah daerah (OPD) untuk rakyat sehingga mewujudkan akuntabilitas publik yang baik dan selaras dengan tujuan penerapan *good governance*.

Tugas dari pemerintah adalah memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat. Untuk menghasilkan pelayanan publik yang baik dan berkualitas maka sistem tata kelola pemerintah harus diperbaiki terlebih dahulu. Tata kelola pemerintah yang baik itu adalah tata kelola yang mencangkup atas hal nilai-nilai yang baik atau biasa disebut dengan *Good Governace*. Pemerintah perlu menerapkan sistem penerapan *good governance* dalam mengelola pemerintahannya agar mampu memenuhi keinginan dan hak masyarakat.

Pemerintah dikatakan memiliki nilai-nilai yang baik atau *good governance* jika pemerintahan tersebut sudah dapat dinyatakan sebagai pemerintahan yang Wajar Tanpa Pengecualian dalam opini auditnya. Jika pemerintah sudah dinyatakan sebagai pemerintahan yang Wajar Tanpa Pengecualian maka pemerintahan tersebut dapat benar-benar dinilai dengan baik dan layak sehingga dapat dikatakan sebagai *good governance*. Pendapat wajar tanpa pengecualian diberikan oleh auditor jika tidak terjadi pembatasan lingkup audit dan tidak terdapat pengecualian yang signifikan mengenai kewajaran dan penerapan prinsip akuntansi berterima umum dalam penyusunan laporan keuangan, konsistensi penerapan prinsip akuntansi berterima umum tersebut, serta pengungkapan memadai dalam laporan keuangan (Mulyadi, 2002).

Salah satu indikasi keberhasilan pemerintah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan atau anggaran adalah ketika memperoleh penilaian wajar tanpa pengecualian. Dengan penilaian tersebut pemerintah dianggap telah memenuhi kapabilitas, aksebilitas dan terutama akuntabilitas terhadap publik. Untuk mencapai predikat tersebut sebagai upaya telah dilakukan oleh lembaga pemerintahan dalam kerangka reformasi birokrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Government*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*), (www.Bppkpd.id, n.d.).

Pemerintah yang bersih dan baik pada umumnya berlangsung pada masyarakat yang memiliki kontrol sosial yang efektif yang merupakan ciri

dari masyarakat demokratis yang kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap warga Negara termasuk didalamnya melakukan penyalahgunaan wewenang dan melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme atau biasa disingkat KKN (Salam, 2004) . Hal tersebut sejalan dengan apa yang tercantum dalam ayat Al-Quran yang menjelaskan tentang Amanat yaitu QS. An Nisaa' ayat 58 :

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”

Dengan adanya ayat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sebenarnya dalam tata kelola pemerintahan para aparatur pemerintah dan anggota pemerintah lainnya seperti anggota DPRD dan lain sebagainya mampu menjaga amanat yang diberikan dan menyampaikan amanat tersebut dengan baik dan benar kepada masyarakatnya. Dan dengan adanya ayat tersebut sudah jelas bahwa seharusnya pemerintahan harus mampu menjalankan hukum dan menegakkan hukum dengan sangat adil tanpa harus ada pengecualian serta pemerintah dikatakan amanat jika pemerintahan tersebut sudah mampu menghindari dan menjauhi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik tersebut dapat juga diwujudkan dengan keadaan sumberdaya manusia yang tersedia yaitu kinerja aparatur pemerintah daerah. Dapat diketahui jika pemerintahan

memiliki kinerja yang siap dan sesuai dengan standar yang telah diatur dalam peraturan pemerintah maka pemerintah tersebut dapat mengelola sistem pemerintahan tersebut dengan baik. Pernyataan tersebut sejalan dengan pendapat dari Suryo dan Jatmiko (2017) yaitu *If we can measure it, we can manage it* atau jika diartikan kalimat tersebut memiliki makna yaitu jika kita bisa mengukur, maka kita bisa mengelola. Yang dimaksud bisa mengukur dalam kata tersebut adalah kinerja. Jika kinerja bisa diukur dengan baik dan benar maka sistem pemerintahan daerah tersebut bisa dikelola dengan baik dan benar juga.

Perubahan pada sistem pemerintahan daerah tersebut ditandai dengan munculnya UU No.32 tahun 2004 yang memberikan dampak perubahan yang sangat signifikan dan memberikan perubahan secara mendasar. Perubahan tersebut berdampak baik yaitu wilayah atau daerah yang belum menggunakan UU No.32 tahun 2004 karena belum berlakunya peraturan tersebut maka berubah menjadi daerah yang memiliki otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab serta dengan semakin tinggi tanggung jawab dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah maka perlu adanya aparat birokrasi yang semakin bertanggung jawab juga.

Dalam konsep ekonomi, di Indonesia menganut pada konsep perekonomian berbasis pasar, yaitu peranan terpenting dipegang oleh pemerintah atau bisa dikatakan bahwa pemerintah itu memiliki andil dan peran yang penting dalam pengelolaan perekonomian di Indonesia. Peranan penting yang di pegang oleh pemerintah ini mencakup ke

dalam sistem aturan-aturan, aspek dan mekanisme yang memiliki ketergantungan terhadap sumber daya kepada seluruh masyarakat dengan adil dan merata.

Sistem pengendalian internal diatur di dalam PP No. 60 tahun 2008 dimana didalamnya menjelaskan dan menyatakan tujuan dari sistem pengendalian internal yaitu, sistem pengendalian internal (intern) akan tercapai jika lima elemen pengendalian internal telah cukup atau telah diterapkan dan dijalankan serta dilaksanakan dengan baik. Kelima elemen pengendalian internal tersebut adalah penilaian risiko, lingkungan pengendalian, aktivitas pengendalian, serta informasi komunikasi dan pemantauan. Penerapan sistem pengendalian internal dilekatkan atau ditanamkan dan diterapkan kedalam lingkungan satuan kerja pemerintah daerah (OPD) guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan dan penilaian kinerja serta penyusunan kinerja pemerintah dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Implementasi standar akuntansi pemerintah (SAP) juga perlu diterapkan dalam sistem pemerintahan yang baik. Standar akuntansi pemerintahan adalah pedoman umum atau prinsip yang mengatur perlakuan akuntansi dalam menyusun laporan keuangan untuk tujuan pelaporan kepada pengguna laporan keuangan, sedangkan prosedur akuntansi merupakan praktek khusus untuk mengimplementasikan standar (Dhiyayani, 2017).

Berdasarkan dari hasil penelitian terdahulu mengenai variabel independen yang ada dalam penelitian ini terdapat perbedaan dan ketidak konsistenan hasil penelitian pada beberapa variabel dalam penelitian ini yaitu terdapat pada variabel sistem pengendalian internal (SPI) dan pada variabel budaya organisasi. Sistem pengendalian internal menurut penelitian Ruspina (2013) menyatakan bahwa “sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) berpengaruh *negative* dan signifikan terhadap penerapan *good governance*”, hal ini sejalan dengan penelitian Dhiyayani (2017) yang menyatakan bahwa “sistem pengendalian internal tidak berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*”. Namun penelitian itu tidak sejalan dengan penelitian Mailoor *et al* (2017), yang menyatakan bahwa “sistem pengendalian internal pemerintah berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan *good governance*.” Kemudian penelitian tersebut juga sejalan dengan hasil penelitian Ristanti *et al* (2014), hasilnya menyatakan bahwa “sistem pengendalian internal berpengaruh positif dan signifikan secara *statisik* terhadap penerapan *good governance*” dan hasil penelitian tersebut diperkuat dengan adanya dukungan hasil yang sejalan yaitu pada penelitian Habibie (2013), hasilnya sistem pengendalian internal berpengaruh positif dan signifikan terhadap pelaksanaan *good governance*.

Perbedaan pada variabel budaya organisasi juga menimbulkan ketidak konsistenan hasil penelitian yaitu pada penelitian Syamsir (2014), hasilnya menyatakan bahwa “budaya organisasi berpengaruh signifikan

positif terhadap penerapan *good governance*”. Sedangkan pada penelitian Mailoor *et al* (2017), hasilnya menyatakan bahwa “budaya organisasi berpengaruh *negative* dan tidak signifikan terhadap penerapan *good governance*”. Sehingga dengan adanya perbedaan hasil penelitian pada kedua variabel tersebut menimbulkan celah bagi peneliti untuk membuktikan hasil penelitian mana yang sejalan dengan isu dan fenomena serta sejalan dengan hubungan antar variabel independen tersebut terhadap penerapan *good governance*. Celah tersebut juga berkontribusi sebagai bentuk untuk memperbaiki hasil penelitian yang tidak sejalan dengan hasil penelitian ini.

Penelitian ini dilaksanakan karena bertujuan untuk menguji dan mengetahui bentuk, praktik dan pengaruh dari kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, sistem pengendalian interen, implementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD , dan budaya organisasi terhadap penerapan *good governance*. Penelitian tentang penerapan *good governance* mungkin sudah cukup banyak dilaksanakan terutama di area luar Jawa, kebanyakan dari hasil penelitian sebelumnya mereka banyak membahas tentang kinerja pemerintahan daerah pada masing-masing kota mereka dan mereka cukup sering meneliti mengenai laporan anggaran atau bagian keuangan, namun masih sedikit atau bahkan belum ada penelitian yang serupa di daerah Kabupaten Bantul terutama dalam hal sistem pengendalian interen, implementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD, serta budaya organisasi.

Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Dhiyayani (2017), Gamaliel (2017), dan Habibie (2013). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah terdapat dalam aspek lokasi pengambilan sampel, banyaknya jumlah sampel yang di peroleh, waktu penelitian, dan juga terdapat perbedaan pada variable independenya , yaitu dalam penelitian ini peneliti menambahkan dua variable pembeda sebagai tambahan variable yaitu pengawasan DPRD, dan variable budaya organisasi. Pengawasan DPRD dapat berupa pengawasan secara langsung maupun tidak langsung. Serta budaya organisasi yang kuat akan dapat mempengaruhi dalam hal meningkatkan kinerja aparatur pemerintah daerah.

Dengan adanya pengawasan DPRD yang berperan sebagai lembaga pengawasan maka diharapkan mampu memberikan dukungan agar tercapai *good governance*, namun kenyataannya fungsi dari pengawasan DPRD masih kurang diterapkan dan kurang tersealisasi dengan benar sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2004) yang menyatakan bahwa *good governance* akan tercapai jika lembaga pengawasan dan pemeriksaan berfungsi dengan benar dan baik. Beliau juga menyatakan bahwa sebenarnya praktik dari lembaga pengawasan dan pemeriksaan masih sering jauh dari yang diharapkan. Pengawasan DPRD sendiri memiliki arti sebagai suatu proses yang berfungsi sebagai alat untuk menetapkan agar suatu pekerjaan terlaksana dan mampu mengoreksi bila diperlukan disuatu waktu tertentu dengan tujuan agar pekerjaan tersebut sesuai dengan rencana semula. Budaya



organisasi pada suatu lembaga atau organisasi memiliki budaya yang kuat jika memiliki nilai inti dari organisasi yang dijalankan dan dianut dengan kuat, diatur dengan baik, serta dirasakan bersama-sama dengan luas.

Hal yang membedakan penelitian dengan penelitian sebelumnya selain dari aspek variabel adalah lokasi penelitian, yaitu lokasi penelitian ini berada di daerah Kabupaten Bantul. Bantul sendiri adalah termasuk kecamatan yang berada di daerah Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Indonesia. Kabupaten Bantul pada tahun 2017 dikatakan sebagai kabupaten yang memiliki prestasi tinggi. Pada tahun 2017 kabupaten Bantul mampu mengoleksi 107 piagam penghargaan. Penghargaan tersebut didapatkan dari penghargaan tingkat nasional mendapatkan sebanyak 50 prestasi dan penghargaan di tingkat provinsi sebanyak 57 prestasi.

Selain memiliki prestasi yang tinggi kabupaten Bantul juga memiliki kekurangan yaitu kurangnya kinerja aparatur pemerintah dalam segi pelayanan publik yang masih dirasakan oleh masyarakat kabupaten kota bantul ([bantulkab.go.id](http://bantulkab.go.id), n.d.), serta tidak hanya dalam segi pelayanan saja, kabupaten Bantul juga masih memiliki kekurangan yaitu ketidaktransparanan dalam pengelolaan anggaran serta pengelolaan laporan keuangan. Pengelolaan keuangan yang tidak transparan ini berhubungan dengan data yang dikeluarkan oleh pihak OPD yang dinilai masih kurang detail dan terperinci. Salah satu contoh dari ketidaktransparanan yang

dirasakan oleh masyarakat adalah rincian dan pengalokasian uang dari hasil pajak daerah yang masih kurang jelas dan transparan.

Tidak hanya di pemerintahan Negara atau pemerintahan Indonesia saja yang memiliki kekurangan dalam hal pelayanan yang kurang memuaskan masyarakat, melainkan kabupaten Bantul pun juga masih memiliki kekurangan dalam pelayanan masyarakat, sehingga menimbulkan keinginan untuk meneliti kabupaten kota Bantul perihal bagaimana peran pemerintah dalam penerapan *Good Governance*.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka judul dari penelitian ini adalah **“Pengaruh Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah, Sistem Pengendalian Internal (SPI), Implementasi Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), Pengawasan DPRD, dan Budaya Organisasi terhadap Penerapan *Good Governance*”**

## **B. Rumusan Masalah**

Bedasarkan uraian latar belakang yang dijelaskan diawal penelitan ini menetapkan rumusan masalah yang akan diteliti yaitu “apakah pengaruh kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, sistem pengendalian internal, ipmlementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD, dan budaya organisasi terhadap penerapan *good governance*”, pada pemerintah kota bantul yaitu sebagai berikut:

1. Apakah kinerja aparatur pemerintah daerah berpengaruh terhadap penerapan *good governance* ?

2. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap penerapan *good governance* ?
3. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap penerapan *good governance*?
4. Apakah implementasi standar akuntansi pemerintah berpengaruh terhadap *good governance*?
5. Apakah pengawasan DPRD berpengaruh terhadap penerapan *good governance*?
6. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap penerapan *good governance*?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menguji secara empiris pengaruh kinerja aparatur pemerintah daerah terhadap *good governace*
2. Menguji secara empiris pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap *good governace*
3. Menguji secara empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap *good governace*
4. Menguji secara empiris pengaruh implementasi standar akuntansi pemerintah terhadap *good governace*
5. Menguji secara empiris pengaruh pengawasan DPRD terhadap *good governace*

6. Menguji secara empiris pengaruh budaya organisasi terhadap *good governace*

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberi manfaat dan memberikan kegunaan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dan terhadap pihak-pihak yang berkompeten yaitu dibagi menjadi dua manfaat:

1. Dalam bidang ilmu atau teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat dan diharapkan mampu memberikan informasi serta memecahkan masalah-masalah yang terjadi baik dalam segi kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, sistem pengendalian internal, implementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD serta budaya organisasi dan penerapan *good governance*. Berdasarkan teori yang dibangun dan adanya bukti empiris yang mendukung dan yang dihasilkan maka fenomena penerapan *good governance* dapat diperbaiki melalui perbaikan kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, sistem pengendalian internal, implementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD serta budaya organisasi.

2. Dalam bidang praktik atau kegunaan praktis

- a. Bagi Pemerintah

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi atau manfaat kepada pemerintah berupa

saran dan masukan mengenai rumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, seperti memberi masukan dan saran dalam menganalisis penerapan *good governance* serta dapat membantu memberi masukan dalam meningkatkan kinerja pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah dan memberikan masukan mengenai variabel lain yang dibahas dalam penelitian ini yaitu dalam sistem pengendalian internal, implementasi sistem akuntansi pemerintah, pengawasan DPR, dan budaya organisasi.

b. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi atau manfaat kepada masyarakat mengenai fenomena yang berhubungan dengan kinerja pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, sistem pengendalian internal, implementasi standar akuntansi pemerintah, pengawasan DPRD, budaya organisasi serta hubungannya dengan penerapan *good governance*.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Dengan adanya penelitian ini di harapkan mampu memberikan kontribusi atau manfaat kepada peneliti selanjutnya yaitu sebagai media pembelajaran untuk peneliti selanjutnya dan sdiharapkan mampu menjadikan atau mampu memberikan tambahan ilmu pengetahuan untuk bahan penelitian selanjutnya sebagai acuan dalam tema atau bidang yang sama.

