

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam waktu terakhir ini, perkembangan lingkungan strategi semakin pesat dan dituntut untuk melakukan perubahan paradigma pemerintahan dan pembaharuan sistem kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bangsa. Tuntutan ini seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.

Akuntansi sektor publik juga telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktek akuntansi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, perusahaan milik negara dan organisasi lainnya dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukannya transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik.

Lahirnya otonomi menjadikan pergeseran sistem pemerintahan yang semula berwujud sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal ini mengakibatkan dua implikasi strategis, yaitu pertama situasi desentralisasi politik dan keuangan telah memberikan wewenang yang lebih besar kepada masyarakat daerah untuk menentukan arah, kebijakan, tujuan, program, hingga aktivitas organisasi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan, kedua pemerintah daerah telah diberi keleluasan yang lebih besar untuk mendapatkan, mengelola dan

mengalokasi dana yang diperlukan dalam urusan pelayanan kepada masyarakat (Budi Mulyawan, 2009:6).

Penetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah merupakan dasar penyelenggaraan otonomi daerah (Mardiasmo, 2002:24). Namun dengan perkembangan reformasi yang berlanjut diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti dan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagai perubah dan penyempurna Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999. Kemudian dilakukan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah (Abdul Halim, 2012:1).

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakat menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku (Abdul Halim, 2011:1). Setiap daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana, selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi, sejalan dengan kewenangan tersebut.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Tanjung, 2009:4). Pemerintahan daerah diharapkan lebih mampu menggali sumber daya khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Sumber-sumber pemerintahan daerah harus digali secara maksimal, namun tentu saja didalam koridor peraturan perundangan yang berlaku.

Keadaan pemerintahan saat ini sangat memprihatinkan. Hal ini disebabkan oleh kurang adanya penerapan sistem pemerintahan yang baik, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, bukan saja sistemnya yang belum tertata tetapi krisis multidimensi yang dihadapi oleh negara saat ini. Pemerintah dituntut untuk memperlihatkan kinerja yang diluar batas biasa untuk memperbaiki keadaan, sehingga diperlukan tolak ukur penilaian kinerja pemerintah yang tidak biasa pula.

Kinerja merupakan gambaran mengenai sejauhmana keberhasilan atau kegagalan suatu hal, baik yang bersifat fisik maupun non fisik yang sesuai dengan petunjuk, fungsi dan tugasnya yang didasari oleh pengetahuan, sikap, keterampilan, dan motivasi. Aspek penting dalam reformasi birokrasi adalah penataan manajemen pemerintah pusat dan daerah, termasuk didalamnya pemerintahan Propinsi, Kabupaten, Kota, dimana semua pihak harus terlibat agar dapat mencapai tujuan pemerintahan. Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Indra, 2006:274).

Demi mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik maka pemerintah mencoba mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa atau dikenal dengan istilah *good governance*. Penerapan prinsip *good governance* dalam pemerintahan bertujuan agar penataan pemerintahan lebih baik. Pemerintah dituntut agar dapat mengelola daerahnya dengan baik, memanfaatkan semua sumber daya yang dimiliki demi kemakmuran masyarakat. Pemerintah juga harus dapat menjaga hubungan yang baik dengan masyarakat dan sektor swasta. Karena pemerintahan yang baik dapat mengatur semua aspek yang ada disekitarnya dengan baik. Tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat (Dedy Somantri Yusuf, 2009:2).

Menurut Arie Soelendro (2000:13), Dalam sebuah organisasi terdapat empat prinsip *good governance* yaitu *transparency*, *accountability*, *responsibility*, dan *fairness*. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga dalam penyelenggaraan pemerintah dapat berlangsung secara daya guna, berhasil guna bertanggung jawab serta bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

Melaksanakan *good governance* yang baik tentu kinerja suatu organisasi akan berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut. Menerapkan praktik *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Salah satu

pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur *good governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan pemerintahan daerah bagi publik sangat penting dilakukan pemerintah daerah demi tercapainya kepuasan kerja pada masyarakat. Sebagaimana yang kita ketahui tujuan utama sektor publik adalah pemberian pelayanan publik (*public service*) bukan untuk memaksimalkan laba (Bastian, 2006).

Selain *good governance* pengendalian intern juga diharapkan dapat meningkatkan kinerja suatu organisasi. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Rina Tresnawati), 2012:142).

Selain itu sistem pengendalian intern sangat penting dalam menunjang perbaikan pengelolaan pemerintah daerah dan merupakan faktor pendukung untuk menciptakan pemerintahan yang akuntabel dan transparan sebagai cerminan dari kinerja yang baik. Tidak hanya *good governance* dan pengendalian intern saja yang berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan, faktor individu dalam organisasi juga mempengaruhi kinerja pemerintahan, diantaranya adalah budaya

organisasi. Berkaitan erat dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam organisasi.

Budaya Organisasi adalah sistem nilai-nilai yang diyakini oleh semua anggota organisasi dan yang dipelajari, diterapkan, serta dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai sistem perekat, dan dapat dijadikan acuan berperilaku dalam perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan yang telah ditetapkan, sehingga secara langsung ataupun tidak langsung memiliki pengaruh terhadap kinerja organisasi (Kurniawan, 2011:3).

Penelitian Dian Kemala (2011) meneliti tentang Pengaruh Pemahaman Prinsip-Prinsip *Good Governance*, Pengendalian Intern dan Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Sektor Publik. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *good governance* dan pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap kinerja sektor publik. Dan penelitian Karlina Ghazalah Rahman (2016) menyatakan bahwa *Good Governance* dan Pengendalian Intern berpengaruh positif terhadap kinerja Pemerintahan Daerah Kota Makasar.

Fierda Pangestika (2016) meneliti tentang *Good Governance* terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kota Temanggung. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa *good governance*, berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintahan. Namun berbeda dengan penelitian Ismail Pamilih (2014) bahwa pemahaman tentang *good governance* tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja auditor.

Muhammad Kurniawan (2012) yang meneliti tentang Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci. Hasil penelitiannya membuktikan pengaruh budaya organisasi mempunyai

hubungan yang positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah. Namun berbeda dengan penelitian M.Rizki Nur Kurniawan (2011) dan Ira Amelia. dkk (2012) yang menyatakan bahwa budaya organisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintah.

Berdasarkan ketidakkonsistenan hasil penelitian sebelumnya maka peneliti melakukan penelitian kembali. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang telah dilakukan oleh Rindu Suciyanti (2013). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada objek penelitian, yaitu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Indragiri Hulu berbeda dengan oleh Rindu Suciyanti (2013) yang meneliti pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Bengkalis.

Alasan memilih judul Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu sebagai objek penelitian ini karena berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI yang telah disampaikan, Kabupaten Indragiri Hulu tahun 2015 mendapatkan opini **“Wajar Dengan Pengecualian (WDP)”** hal ini secara berturut-turut dalam beberapa tahun belakang, yaitu pada tahun 2011 sampai tahun 2014. BPK RI menemukan permasalahan adanya kelemahan sistem pengendalian intern dalam penyusunan laporan keuangan, yaitu: (1) Penyertaan modal di 3 (tiga) BUMD tidak berdasarkan Perda dan nilai investasi permanen pada PDAM Tirta Indra tidak dapat diyakini kewajarannya, (2) Penyertaan modal kepada PD Indragiri berupa aset tidak dapat diyakini kewajarannya, pengembalian 13 (tiga belas) aset kepada Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu belum berdasarkan BAST dan biaya operasional PD Indragiri membebani APBD TA 2014, (3) Pengelolaan aset tetap

Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hulu belum optimal, dan (4) dan Pengelolaan aset lain-lain belum optimal. (<http://bpk.go.id>).

Sementara itu, hasil evaluasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Indragiri Hulu pada tahun 2016 mendapatkan nilai 54,02 kategori CC (Cukup), dan pada tahun 2015 lalu mendapatkan nilai 50,29 dengan kategori CC (Cukup).

(www.riautribune.com/mobil/detailberita/6911)

Berdasarkan dari latar belakang masalah dan fenomena yang telah dijelaskan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul: **“PENGARUH *GOOD GOVERNANCE*, PENGENDALIAN INTERN DAN BUDAYA ORGANISASI TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH. (Studi Pada Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu).**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh *Good Governance* terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
2. Bagaimana pengaruh Pengendalian Intern terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
3. Bagaimana pengaruh Budaya Organisasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

4. Bagaimana pengaruh *Good governance*, Pengendalian Intern, Budaya Organisasi dan secara signifikan terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan memberikan bukti empiris mengenai:

- a. Pengaruh *Good Governance* terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten Indragiri Hulu.
- b. Pengaruh Pengendalian Intern terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten Indragiri Hulu.
- c. Pengaruh Budaya Organisasi terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu.
- d. Pengaruh *Good Governance*, Pengendalian Intern dan Budaya Organisasi secara signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti, pemerintah daerah, akademisi dan penelitian selanjutnya. Manfaat penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Bagi Peneliti, Penelitian ini tidak hanya bermanfaat sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi di Fakultas Ekonomi Universitas Islam Riau, tetapi juga menambah pengetahuan serta

memahami tentang pengaruh *good governance*, pengendalian intern, dan budaya organisasi terhadap kinerja pemerintahan.

- b. Bagi Akademis, Penelitian ini dapat menambah wawasan bagi dunia akademis mengenai pengaruh *good governance*, pengendalian intern, dan budaya organisasi terhadap kinerja pemerintahan.
- c. Bagi Pemerintah, Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dan pertimbangan bagi Instansi-Instansi yang ada di daerah Indragiri Hulu guna meningkatkan kinerja pemerintahan di masa mendatang.

D. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran secara umum bagian-bagian yang akan dibahas dalam penelitian ini, maka penulis menguraikan secara ringkas isi masing-masing BAB dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab yang menjadi pengantar dan menjelaskan mengapa penelitian ini menarik untuk diteliti, apa yang diteliti, dan untuk apa penelitian ini dilakukan, pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, tujuan dan kegunaan sistematika penulisan.

BAB II : TELAAH PUSTAKA DAN HIPOTESIS

Bab ini menjelaskan secara teoritis mengenai teori-teori yang menjadi sumber terbentuknya suatu hipotesis, juga acuan untuk melakukan penelitian. Dalam bab ini akan dikemukakan tentang

landasan teori dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan metode-metode dan variabel yang akan digunakan dalam penelitian. Dalam bab ini akan dikemukakan mengenai variabel penelitian dan definisi operasional, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis.

BAB IV : GAMBARAN UMUM

Bab ini memberikan gambaran umum tentang Kabupaten Indragiri Hulu yang menjadi objek penelitian ini.

BAB V : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, menganalisis dan mengevaluasi hasil penelitian.

BAB VI : PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan yang diambil dan saran yang diberikan sehubungan dengan hasil penelitian.