

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor publik merupakan ranah pemerintahan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas. Di Indonesia, perkembangan sektor publik semakin mengarah pada penataan yang lebih baik. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut untuk lebih berkualitas dalam pelayanannya terhadap masyarakat. Reformasi pengelolaan keuangan daerah yang dicanangkan pemerintah daerah telah bergulir 2 tahap dengan terciptanya rangkaian perundang-undangan. Dimulai dari UU No. 2 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, PP No. 105 Tahun 2000 dan PP No. 108 Tahun 2000 hingga Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang merupakan landasan operasional pengelolaan keuangan daerah. Kemudian tahap kedua terjadi ketika diberlakukannya UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 pengganti UU No. 32 Tahun 2004. Pedoman operasional pelaksanaannya mengacu pada PP No. 58 Tahun 2006, Permendagri 13 Tahun 2006 dengan PP No. 71 Tahun 2010.

Tugas utama pemerintah sebagai organisasi sektor publik adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pada ranah pemerintah daerah, dalam UU No. 23 tahun 2014 yang merupakan pengganti UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dijelaskan bahwa pengembangan otonomi daerah Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman dan potensi daerah. Dari pernyataan tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk mengembangkan diri dalam kewajibannya

mendukung implementasi dari UU tersebut. Semua aspek yang terlibat di dalamnya diharapkan agar bisa sejalan hingga dapat tercipta *good governance*.

Good governance merupakan suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang pola sikap dan pola tindak pelakunya dilandasi prinsip-prinsip dan karakteristik tertentu (Widyawati, 2014). Suatu penyelenggaraan negara yang mengimplementasikan *good governance* berarti penyelenggaraan negara tersebut mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good governance* itu sendiri diantaranya partisipasi, pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, keadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis dan saling keterkaitan (Mardiasmo, 2004: 26). Dengan demikian, adanya prinsip-prinsip yang tertuang dalam *good governance* tersebut hendaknya menjadikan penyelenggaraan pemerintahan lebih baik dan mendukung pemerintahan berjalan sesuai dengan undang-undang dan ketentuan yang berlaku.

Dalam mewujudkan *good governance*, perlu adanya perbaikan dari segala aspek yang mendukung, termasuk penyelenggaraan pemerintahan khususnya mengenai kualitas sumber daya manusia (SDM). SDM yang memiliki kompetensi tinggi sangat menunjang tercapainya visi dan misi organisasi untuk segera maju dan berkembang pesat, guna mengantisipasi kompetisi global (Sedarmayanti, 2012:126). Sumber daya manusia yang dimaksud di sini adalah aparatur pemerintah. Dengan adanya aparatur yang berkualitas maka diharapkan akan sebanding dengan kinerja yang dihasilkan dalam pemerintahan. Dalam hal ini, kinerja aparatur pemerintah dituntut untuk lebih kondusif, responsif dan adaptif. Berdasarkan hal tersebut, maka pengembangan kualitas sumber daya manusia yang menjadi pelaku guna mewujudkan prinsip *good governance*.

Kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai dari pelaksanaan suatu kegiatan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi (Sujarweni, 2015:107). Dengan kata lain, kinerja merupakan perbandingan hasil kerja seorang pegawai dengan standar tertentu dalam sebuah perusahaan/instansi (Nugroho, 2015). Kinerja pegawai adalah hasil kerja secara kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya yang tidak hanya dipengaruhi oleh kemampuan dan keahlian dalam bekerja, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh semangat kerjanya (Mangkunegara, 2005:9). Sehingga dapat dikatakan bahwa kinerja aparatur pemerintah daerah merupakan pencapaian hasil kerja seorang karyawan di bidang yang merupakan tanggungjawabnya.

Kinerja pegawai (aparatur) merupakan hasil sinergi dari sejumlah faktor, yakni lingkungan internal organisasi, faktor lingkungan eksternal organisasi, dan faktor internal pegawai/aparatur itu sendiri (Wirawan, 2009:6). Sinergi tersebut mempengaruhi perilaku aparatur yang kemudian mempengaruhi kinerja aparatur. Kinerja karyawan (aparatur) kemudian menentukan kinerja organisasi (Wirawan, 2009:9). Kinerja pemerintah yang baik akan menciptakan suatu kondisi yang saling berkaitan satu sama lain yang mendukung atau sejalan. Dengan adanya kinerja aparatur yang baik dan maksimal, maka akan berimbas pada perkembangan pemerintahan yang akan lebih baik pula.

Penyelenggaraan daerah memang tidak selalu berjalan mulus dengan apa yang direncanakan. Banyak faktor yang dapat menghambat dalam pengelolaan keuangan daerah dalam mewujudkan *good governance*, salah satunya adalah adanya krisis global. Dewasa ini, krisis global yang terjadi semakin

mengkhawatirkan dan perlu pertahanan pemerintahan terhadap dampak apa saja yang dapat timbul. Pemerintah daerah harus mampu mengoptimalkan sistem pengendalian *intern*, memaksimalkan pengelolaan keuangan daerah, kualitas aparatur yang mampu berdaya guna tinggi serta komitmen organisasi yang kuat untuk menciptakan suatu lingkungan kerja dan dampak hasil kerja terhadap pemerintahan keseluruhan.

Sebagai sektor publik, pemerintahan daerah dituntut untuk tetap *survive* dan memperlihatkan kinerjanya dengan baik. Walaupun krisis global memberikan dampak yang hampir di seluruh lini perekonomian, begitupun di pemerintahan daerah. Pengelolaan pemerintahan daerah yang baik tentunya akan memberikan acuan ataupun gambaran bagaimana pemerintah daerah dilaksanakan secara transparan, mandiri, akuntabel, bertanggungjawab dan wajar, sehingga kinerja keuangan pada pemerintah daerah dapat dicapai sesuai visi misi pemerintah daerah yang telah ditentukan sebelumnya.

Selain dari aspek kinerjanya, aparatur pemerintah daerah juga perlu memiliki komitmen terhadap organisasi tempat ia bekerja agar segala sesuatu yang dikerjakan akan berdampak pada kemajuan organisasi dengan begitu dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik. Untuk dapat tetap bertahan maka diperlukan adanya komitmen organisasi. Dalam hal ini, komitmen organisasi adalah keinginan pelaku sosial untuk memberikan tenaga dan loyalitasnya pada sistem sosial keterkaitan seseorang terhadap sistem sosial. Dengan komitmen organisasi yang tinggi pada setiap individu, maka hal tersebut dapat mendorong terciptanya *good governance*. Dimana komitmen organisasi yang kuat dalam individu akan menyebabkan individu berusaha untuk mencapai tujuan-tujuan dalam organisasi (Wiratno, dkk: 2010).

Setiap pegawai dalam pemerintah harus memiliki keyakinan akan etika dan memiliki komitmen untuk loyal, memiliki keinginan untuk mencapai prestasi dalam organisasi dan memiliki ikatan emosi. Apabila setiap pegawai memiliki komitmen yang kuat untuk memberikan prestasi terbaiknya bagi negara dan pelayanan terbaik bagi masyarakat, maka tentunya kinerja sektor publik akan meningkat (Mahmudi, 2015: 23). Hal inilah yang akan mewujudkan *good governance*, tujuan organisasi yang tercapai serta memiliki prestasi inilah yang dapat mewujudkan *good governance*.

Komitmen organisasi erat dengan personal (aparatur) yang terlibat di dalamnya. Selain pengukuran kinerja, dalam sebuah organisasi pemerintahan daerah juga perlu diterapkan dan ditekankan mengenai komitmen organisasi demi keberlangsungan pelaksanaan pemerintahan yang sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang berlaku dalam mewujudkan *good governance*. Keberhasilan penerapan *good governance* diduga tidak dapat tercapai tanpa dukungan komitmen organisasi dan pengendalian *intern* yang jelas dalam organisasi tersebut (Wiratno, dkk. 2010).

Selain dari aspek sumber daya manusia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan sistem yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah dan pengendaliannya. Tujuan utama sistem tersebut adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam mengelola keuangan daerah, tentu saja ada prosedur yang harus ditaati agar pelaksanaannya sesuai dengan seharusnya. Pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* pada penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar (Darise, 2009:36). Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen secara etimologi pengelolaan berasal dari kata “kelola” (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses untuk mencapai tujuan (Adisasmita, 2011:21). Pengelolaan keuangan daerah dapat diartikan sebagai proses yang dilakukan manajemen dalam mengelola keuangan daerah dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah untuk mencapai tujuan ditetapkan.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan salah satu perencanaan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mensejahterakan rakyatnya. Untuk itu, perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan APBD harus menggunakan acuan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku dan memperbaiki proses penganggaran sektor publik agar dapat mendukung terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik, mengingat bahwa pengelolaan daerah dapat dijadikan ukuran keberhasilan sebuah pemerintahan. Suatu organisasi dapat dikatakan berjalan sesuai dengan prinsip *good governance* apabila pengelolaan keuangan daerah (dari tahap perencanaan hingga pelaporan) telah berjalan sesuai dengan standar yang

berlaku dan menghasilkan pelaporan keuangan daerah yang andal dan relevan (Ristanti, 2014).

Untuk menyeleraskan kinerja dan pengelolaan keuangan daerah, maka diperlukan sebuah sistem pengendalian *intern* yang memadai. Keberhasilan sebuah organisasi pemerintahan selain diukur dengan perspektif kinerja dapat diukur juga dengan melihat perspektif pengelolaan keuangannya. Kedua dimensi tersebut akan sejalan apabila terdapat sistem pengendalian yang baik diterapkan dalam lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kualitas kinerja pemerintah.

PP No. 60 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa Sistem 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 aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, sedangkan Sistem Pengendalian *Intern* Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sistem pengendalian *intern* pemerintah juga merupakan sistem pengendalian yang harus diterapkan dalam lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyusunan kinerja pemerintah serta peningkatan kualitas kinerja pemerintah (Widyawati, 2014). Dengan adanya sistem pengendalian *intern* pemerintah yang memadai dan handal akan mendukung terjadinya proses kesesuaian pengelolaan pemerintahan dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku

dan menekan terjadinya penyimpangan yang dapat merugikan seluruh aspek dalam organisasi maupun terhadap masyarakat, sehingga tata kelola pemerintah yang baik demi kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Sumber daya yang berkualitas dan sistem yang ada dalam pemerintahan dibuat untuk saling berkaitan satu sama lain agar penyelenggaraan pemerintahan dapat kondusif. Keterkaitan antara kinerja aparatur, komitmen organisasi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah akan menciptakan *good governance* apabila dilaksanakan dengan koordinasi, sinergi dan keselarasan antar pemerintah sesuai perannya masing-masing.

Penelitian mengenai pengaruh kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah, dan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap penerapan *good governance* yang dilakukan Widyawati (2014) menunjukkan hasil bahwa kinerja aparatur pemerintah daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*. Hasil tersebut kontras dengan penelitian Ruspina (2013) yang mengangkat judul penelitian yang sama menunjukkan hasil bahwa kinerja aparatur pemerintah daerah berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Selain itu, kedua penelitian tersebut menunjukkan hasil yang berbeda terkait sistem pengendalian *intern* pemerintah (SPIP). Dalam penelitian Ruspina (2013), menyatakan bahwa SPIP berpengaruh signifikan tapi negatif terhadap penerapan *good governance*. Sedangkan penelitian yang dilakukan Widyawati (2014) menunjukkan hasil bahwa SPIP berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang menunjukkan inkonsistensi hasil, dan disamping itu sebelumnya belum pernah dilakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan *good governance* tersebut di Kabupaten Bangkalan, maka penelitian terkait perlu dilakukan. Penelitian ini merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Widyawati (2014) yakni pengaruh kinerja aparatur pemerintah daerah, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah terhadap penerapan *good governance*. Penelitian mengenai *good governance* sudah banyak dilakukan, akan tetapi penelitian ini menggunakan lebih banyak variabel, sehingga diharapkan dapat memperluas varian variabel dari penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk menguji variabel independen yang lebih banyak, yakni kinerja aparatur, komitmen organisasi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah untuk mendukung variabel dependen yaitu *good governance*.

Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yakni adanya variabel komitmen organisasi sebagai faktor pendukung lain dalam pengaruhnya terhadap *good governance* dengan alasan yang telah dipaparkan sebelumnya. Perbedaan lainnya terletak pada pemilihan objek dalam penelitian ini. Penelitian ini dilakukan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten Bangkalan. Alasan peneliti memilih objek penelitian tersebut, karena Bangkalan merupakan salah satu kabupaten yang cukup berpotensi dalam mengembangkan *good governance* di Madura.

Dilihat dari potensi pendapatan daerah dengan adanya jembatan Suramadu membawa dampak positif bagi peningkatan pendapatan daerah. Seperti yang dilansir dari surabaya.tribunnews.com, menurut Dispenda

Kabupaten Bangkalan, Jembatan Suramadu justru berdampak positif terhadap perekonomian setempat. Dibanding 5 kabupaten tertinggal di Jatim, tingkat kemandirian kabupaten Bangkalan tahun anggaran 2014 tertinggi, yakni 6,94 persen dengan jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Rp. 92,4 milyar dan APBD Rp. 1,3 triliun. Setelah ada jembatan Suramadu di tahun 2010 hingga 2014, tren PAD Kabupaten Bangkalan terus meningkat. Pada tahun 2010, PAD Bangkalan masih berada di angka Rp. 40,5 milyar, 2011 Rp. 60,3 milyar, 2012 Rp. 72,7, 2013 Rp. 95,2 milyar, dan 2014 mencapai Rp. 101,1 milyar.

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa potensi Kabupaten Bangkalan dalam hal pendapatannya cukup besar salah satunya dari jembatan penyebrangan Suramadu. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pengelolaan keuangan daerah di Bangkalan hendaknya dijalankan dengan baik dan memadai agar sesuai dengan hasil yang hendak dicapai demi mensejahterakan masyarakat dan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Potensi Bangkalan untuk mewujudkan *good governance* didukung dengan opini BPK yang pada 3 tahun yang lalu (2011-2013) mendapatkan “Wajar Tanpa Pengecualian”. Namun pada tahun ke-4 (2014), Bangkalan mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (www.surabaya.bpk.go.id). Dengan opini WTP maka dapat mencerminkan bahwa pemerintahan telah menyelenggarakan pelaporan keuangan sesuai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sistem pengendalian yang memadai. Namun adanya penurunan opini dari WTP ke WDP tentu saja membuat publik merasa khawatir dengan kondisi pemerintahan karena itu berarti ada ketidaksesuaian penyelenggaraan dalam pemerintahan. Menanggapi hal tersebut, pemerintah Bangkalan perlu membenahi segala aspek pemerintahannya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap

pemerintah dan demi mewujudkan *good governance*. Untuk itu, peneliti bermaksud melakukan penelitian di kabupaten Bangkalan agar dapat dijadikan sebagai salah satu penilaian dan masukan pada pemerintah daerah untuk kembali menciptakan kondisi yang kondusif dan mendukung penerapan *good governance*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kinerja aparatur berpengaruh positif terhadap penerapan *good governance*?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap penerapan *good governance*?
3. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap penerapan *good governance*?
4. Apakah sistem pengendalian *intern* pemerintah berpengaruh positif terhadap penerapan *good governance*?
5. Apakah kinerja aparatur, komitmen organisasi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah berpengaruh terhadap *good governance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Menguji pengaruh positif kinerja aparatur terhadap penerapan *good governance*.
2. Menguji pengaruh positif komitmen organisasi terhadap penerapan *good governance*.

3. Menguji pengaruh positif pengelolaan keuangan daerah terhadap penerapan *good governance*.
4. Menguji pengaruh positif sistem pengendalian *intern* pemerintah terhadap penerapan *good governance*.
5. Menguji pengaruh kinerja aparatur, komitmen organisasi, pengelolaan keuangan daerah dan sistem pengendalian *intern* pemerintah terhadap *good governance*.

1.4 Manfaat Penelitian

1) Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam memperbaiki, mengembangkan dan mengevaluasi pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) yang berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

2) Bagi Pihak Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dan menambah wawasan serta pengetahuan, khususnya bagi mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Trunojoyo Madura.

3) Bagi Pihak Lain

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bacaan dan literatur untuk memberikan informasi dan wawasan tambahan bagi penelitian selanjutnya dan bagi semua pihak yang membutuhkan dalam rangka menambah ilmu mengenai pemerintahan daerah, khususnya yang berhubungan dengan kinerja aparatur pemda, partisipasi penganggaran, pengelolaan keuangan daerah dan *good governance*.