

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Saat ini Indonesia merupakan negara yang sedang dalam tahap pengembangan untuk menjadi negara maju dari segi ekonomi. Seiring dengan perkembangan tersebut, Indonesia masih terdapat masalah ketenagakerjaan, pengangguran, kenaikan harga (inflasi) dan kemiskinan. Masalah-masalah tersebut sudah menjadi masalah pokok bangsa ini dan membutuhkan solusi yang tepat untuk menyelesaikan masalah tersebut agar tidak menghambat langkah negara Indonesia untuk menjadi negara yang lebih maju.

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Beberapa masalah yang menjadi penghambat sulit terwujudnya *good governance* setiap kali muncul di pemerintahan, yakni kasus korupsi di Indonesia yang sampai saat ini belum bisa dituntaskan oleh KPK. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk. Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan negara Republik Indonesia. Bahkan kondisi saat inipun menunjukkan masih berlangsungnya praktek dan perilaku yang bertentangan dengan kaidah tata pemerintahan yang baik, yang bisa menghambat

terlaksananya agenda-agenda reformasi (Shobihah, <http://Good.Governance-kajian.universal>) diakses tanggal 21 Februari 2016.

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik, memberikan indikasi membaiknya kinerja manajemen pemerintahan, disisi lain menunjukkan adanya perubahan pola pikir yang berpengaruh terhadap perubahan yang lebih baik terhadap sikap mental dan perilaku aparat pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik. Tidak kalah pentingnya, pelayanan publik yang baik akan berpengaruh untuk menurunkan atau mempersempit terjadinya KKN serta dapat menghilangkannya diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Upaya penerapan *good governance* yang baik, maka haruslah diimbangi dengan *good government* pula. Maksudnya disini, tidak hanya tata kelola pemerintahan saja yang harus ditekankan. Namun, pemerintah juga harus berlaku yang baik sebagai pelaku pengelolaan keuangan rakyat. Agar pemerintahan berjalan dengan baik, berdaya guna dan juga berhasil guna. Maka penerapan prinsip-prinsip dari *good governance* tersebut sangatlah penting dan juga harus diimbangi dengan *good government* yang baik pula.

Mewujudkan konsep *good governance* dapat dilakukan dengan mencapai keadaan yang baik dan sinergi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengelolaan sumber-sumber alam, sosial, lingkungan dan ekonomi. Prasyarat minimal untuk mencapai *good governance* adalah adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektifitas dan efisiensi, dan keadilan. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Sebagai bentuk penyelenggaraan negara yang baik maka harus keterlibatan masyarakat di setiap jenjang proses pengambilan keputusan.

Secara umum, *good governance* adalah pemerintahan yang baik. Dalam versi *World Bank*, *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Penyelenggaraan pemerintah yang baik dapat diwujudkan dengan implementasi sistem pengendalian intern pemerintah. Berdasarkan UU Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, presiden selaku kepala pemerintahan diberi amanat untuk mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern dilingkungan pemerintahan secara menyeluruh dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Atas dasar peraturan tersebut, pada tanggal 28 Agustus 2008 pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP).

Menurut Mulyadi (2010: 163) sistem pengendalian intern meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijaksanaan manajemen. Seperti yang kita ketahui pertumbuhan dan perubahan lingkungan global yang sangat cepat ditambah dengan persaingan yang sangat ketat serta maraknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme semakin menuntut instansi pemerintah untuk memiliki strategi yang tepat dan perangkat pengendalian yang lengkap, handal, serta terpadu untuk menghadapi ketidakpastian lingkungan yang tinggi.

Untuk meminimalisasikannya maka dibutuhkan pengelolaan keuangan pemerintahan yang baik atau profesional, kebutuhan pemerintahan akan pengendalian intern merupakan sesuatu yang wajar karena dengan adanya pengendalian intern yang baik maka merefleksikan adanya praktik tata kelola pemerintahan yang baik pula.

Di samping sistem pengendalian intern, salah satu faktor yang dapat mempengaruhi *good governance* adalah pengelolaan keuangan daerah. Menurut Halim dan Damayanti (2007: 24) bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, peranggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Untuk mewujudkan *good governance* diperlukan reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah (Mardiasmo, 2002: 20).

Sementara itu, bukan hanya sistem pengendalian intern dan pengelolaan keuangan daerah yang harus ditingkatkan dalam pemerintahan, namun komitmen organisasi juga dapat mempengaruhi *good governance* dalam konteks pegawai instansi. Komitmen organisasi tersebut sebagai loyalitas pegawai terhadap organisasi dan tujuan organisasi. Menurut Blau dan Boal (2005) dalam Sopiah (2008: 155) bahwa komitmen organisasi didefinisikan sebagai kepercayaan dan penerimaan yang kuat terhadap nilai-nilai organisasi, kemauan untuk bekerja keras dan memelihara keanggotaannya dalam organisasi yang bersangkutan, yang berarti ada keinginan yang kuat dari anggota untuk tetap berada dalam organisasi atau adanya ikatan psikologis terhadap organisasi.

Pegawai dengan komitmen yang tinggi dapat diharapkan memperlihatkan kinerja yang optimal. Seseorang yang bergabung dalam organisasi pada sebuah instansi dituntut adanya komitmen dalam dirinya agar tercapai tujuan organisasi, serta memiliki keterlibatan kinerja yang baik dan akan tercapai pula *good governance*.

Selain komitmen organisasi, faktor yang tidak kalah pentingnya berpengaruh pada *good governance* adalah budaya organisasi. (Sedarmayanti, 2009: 75) mengemukakan bahwa Budaya organisasi merupakan serangkaian nilai-nilai dan strategi, gaya kepemimpinan, visi dan misi serta norma-norma kepercayaan dan pengertian yang dianut oleh anggota organisasi dan dianggap sebagai kebenaran bagi anggota yang baru yang menjadi sebuah tuntutan bagi setiap elemen organisasi untuk membentuk sikap dan perilaku. Hakikatnya, budaya organisasi bukan merupakan cara yang mudah untuk memperoleh keberhasilan, dibutuhkan strategi yang dapat dimanfaatkan sebagai salah satu andalan daya saing organisasi. Budaya organisasi merupakan sebuah konsep sebagai salah satu kunci keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya.

Budaya organisasi yang baik tentunya akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang baik pula. Dalam organisasi tentunya banyak faktor yang mempengaruhi seseorang untuk mencapai tujuannya, sedangkan jalannya organisasi dipengaruhi oleh perilaku banyak individu yang memiliki kepentingan masing-masing. Oleh sebab itu, budaya organisasi sangat penting, karena merupakan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam organisasi. Dengan adanya budaya organisasi yang baik maka dapat mewujudkan *good governance*.

Penelitian ini sudah banyak diteliti sebelumnya pada penelitian terdahulu namun juga masih terdapat beberapa masalah mengenai *good governance*. Penelitian yang menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap penerapan *good governance* sejalan dengan penelitian terdahulu Ruspina (2008) dalam implikasi *good governance* di pemerintahan kota padang ditemukan beberapa faktor yang mempengaruhi *good governance* antara lain faktor keuangan, masalah pengelolaan dana bergulir dan pembayaran yang membebani anggaran daerah. Penelitian Ristanti, dkk (2014) tentang adanya kasus dugaan korupsi di kabupaten tabanan, pemeliharaan gedung, pengelolaan dan hibah yang tak masuk APBD. Widyawati (2014) terdapat temuan-temuan kesalahan pengelolaan keuangan oleh pemerintah kota mataram, sumber daya manusia yang ada dalam pemerintahan tidak memberikan kinerja yang maksimal. Alfajrian, dkk (2015) mengindikasikan bahwa penilaian pegawai terhadap budaya organisasi pada pemerintah aceh juga relative berbeda. Wiratno, dkk (2013) mendapat kesulitan bahwa ada persfektif antara *stakeholder* dan *customer* untuk mengakomodasi unit pada KPPN Tegal.

Menurut Arens (2008: 370) sistem pengendalian intern adalah proses yang dirancang untuk menyediakan jaminan yang layak mengenai pencapaian dari sasaran manajemen dalam kategori berikut: 1) efektivitas dan efisiensi operasi, 2) keandalan dari laporan keuangan, 3) ketaatan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku. Penelitian (Ruspina, 2013) menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan dan negatif antara sistem pengendalian internal (SPI) terhadap penerapan *good governance* sedangkan dalam penelitian (Widyawati, dkk 2014) bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah mempunyai dampak langsung terhadap keberhasilan otonomi daerah dan merupakan sumbangan yang besar dalam upaya mewujudkan *good governance* sehingga disinilah dampak strategisnya pada peran pengawasan. Penelitian yang dilakukan oleh (Ruspina, 2013) menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap penerapan *good governance* sedangkan dalam penelitian (Widyawati, dkk 2014) bahwa pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Komitmen atau rasa keterkaitan aparatur pemerintah terhadap instansi tempat mereka bekerja dapat berpengaruh pada terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada instansi tersebut. Hal ini disebabkan pelaksanaan *good governance* mengandalkan aparatur/pegawai instansi pemerintah sebagai sumber daya utamanya. Menurut penelitian (Alfajrian, dkk 2015) bahwa komitmen organisasi secara simultan dan parsial berpengaruh positif terhadap *good governance* sedangkan dalam penelitian Wiratno dkk (2013) bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan *good governance*. Penelitian (Ristanti, dkk 2014) menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah dan komitmen berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Budaya organisasi yang kuat dan luas akan meningkatkan keberhasilan kinerja suatu organisasi pemerintah. Semakin baik budaya organisasi maka akan semakin baik pula pelayanan pemerintah (*good governance*) kepada masyarakat. Menurut (Alfajrian, dkk 2015) bahwa budaya organisasi secara simultan dan parsial berpengaruh positif terhadap *good governance* sedangkan

dalam penelitian (Wiratno, dkk 2013) bahwa budaya organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap penerapan *good governance*.

Penelitian yang berkaitan dengan sistem pengendalian intern dan *good governance* memang telah banyak diangkat. Namun, penelitian mengenai sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah, komitmen dan budaya organisasi masih terbatas. Hal ini disebabkan karena penelitian yang diangkat lebih mengarah pada pengawasan keuangan daerah, kualitas laporan keuangan daerah dan anggaran. Selain itu, di Kabupaten Bone Bolango belum pernah ada yang melakukan penelitian tersebut.

Penelitian ini merupakan Replikasi dari penelitian (Ristanti, dkk 2014) tentang Pengaruh Sistem Pengendalian Intern, Pengelolaan Keuangan Daerah dan Komitmen Organisasi Terhadap Penerapan *Good Governance* tetapi perbedaan dalam penelitian ini, peneliti menambahkan satu variabel yaitu budaya organisasi karena di instansi pemerintahan juga lebih cenderung mengimplementasikan tentang nilai-nilai luhur dari pancasila. Setiap pegawai baik atasan maupun bawahan juga menerapkan budaya organisasi tersebut seperti komunikasi yang baik dengan cara memusyawarah jika mengambil suatu keputusan, teladan, lingkungan kerja yang disiplin dan memberikan kepercayaan kepada bawahan/atasan. Budaya organisasi tersebut diterapkan karena sudah menjadi konsekuensi dari nilai-nilai falsafah pancasila.

Selain itu, di Kabupaten Bone Bolango berdasarkan hasil wawancara dengan Kasubag Akuntansi pada tanggal 19 Januari 2016, fenomena yang mempengaruhi penerapan *good governance* yakni masih memperlihatkan lemahnya pada sistem pengendalian intern seperti kurangnya komitmen para *stakeholders* untuk melakukan proses pengendalian intern, terdapat beberapa

temuan BPK-RI yang signifikan terkait dengan kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang berlaku dan sistem pengendalian intern yang perlu mendapat perhatian yakni pengelolaan dan pertanggungjawaban Kas di Bendahara Pengeluaran belum memadai, ([www.gorontalo.bpk.go.id](http://www.gorontalo.bpk.go.id)).

Dengan menerapkan sanksi yang tegas dan lemahnya budaya organisasi seperti rendahnya tingkat disiplin pejabat Kabupaten Bone Bolango, sehingga perlu lebih tegas dalam penerapan sanksi disiplin sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS. Selain itu, Masih belum sempurnanya kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam upaya peningkatan kinerja, penyajian laporan keuangan dan upaya mewujudkan *good governance*.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan Judul "***Pengaruh Sistem Pengendalian Intern, Pengelolaan Keuangan Daerah, Komitmen dan Budaya Organisasi terhadap Penerapan Good Governance***".

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Kurangnya komitmen para *stakeholder* untuk melakukan proses pengendalian intern dan menerapkan sanksi yang tegas;
2. Sumber daya manusia bidang pengelolaan keuangan (akuntan) kurang memadai.
3. Sarana/prasarana yang masih terbatas (aplikasi).
4. Masih belum sempurnanya kinerja pemerintah Kabupaten Bone Bolango dalam upaya peningkatan kinerja dan penyajian laporan keuangan dan

upaya mewujudkan *good governance* sehingga kabupaten bone bolango mendapatkan opini WTP terkait laporan hasil pemeriksaan (LHP) tahun anggaran 2013 berdasarkan hasil pemeriksaan (BPK) RI Perwakilan Provinsi Gorontalo.

5. Rendahnya tingkat disiplin pejabat dan staf DPPKAD kabupaten Bone Bolango.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penelitimerumuskan masalah penelitian ini yaitu:

1. Apakah sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
4. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
5. Apakah sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah, komitmen organisasi dan budaya organisasi berpengaruh terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mengetahui pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
4. Untuk mengetahui pengaruh budaya organisasi terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.
5. Untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah, komitmen organisasi dan budaya organisasi terhadap penerapan *good governance* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang ilmu akuntansi sektor publik, khususnya menyangkut sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah, komitmen organisasi, budaya organisasi dan penerapan *good governance*.
  - b. Sebagai bahan acuan/referensi bagi penelitian sejenis atau yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango dalam meminimalisir sistem pengendalian intern, pengelolaan keuangan daerah, komitmen organisasi dan budaya organisasi terhadap penerapan *good governance*.