

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara memiliki sistem pemerintahan. Terdapat berbagai sistem pemerintahan dalam suatu negara, diantaranya pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan daerah. Sebuah pemerintahan dikelola oleh jajaran pegawai negara, mulai dari presiden hingga karyawan daerah. Pemerintah pasti menginginkan pemerintahannya dapat dikelola dengan baik, yaitu dari segi keuangannya maupun dari segi manajemennya. Masyarakat pun berpikir demikian, mereka ingin agar pemerintahan di daerahnya dapat dikelola dengan baik dan jauh dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari segala bentuk tindak KKN, kedua kepentingan atau keinginan tersebut, yaitu dari masyarakat dan pemerintah harus sejalan.

Pemerintah baik pusat maupun daerah harus mulai memikirkan visi dan misi yang sejalan dengan kebutuhan masyarakat seperti pelayanan publik yang maksimal, infrastruktur yang memadai, informasi yang transparan dan akuntabel, melibatkan masyarakat dalam setiap kegiatan (partisipasi masyarakat), terhindar dari unsur KKN, dan lain sebagainya. Dalam beberapa tahun terakhir, permasalahan hukum terutama berkaitan dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dengan segala praktiknya seperti penyalahgunaan wewenang, penyuapan, pemberian uang pelicin, pungutan liar, pemberian imbalan atas dasar kolusi dan nepotisme serta penggunaan uang

negara untuk kepentingan pribadi telah menjadi perhatian masyarakat dan dianggap sebagai suatu hal yang lazim terjadi di negara ini (Wati dkk., 2010).

Untuk mengatasi kasus KKN yang sedang marak di Indonesia, pemerintah diwajibkan untuk menerapkan *good governance* pada pemerintahannya. *Good governance* dapat diterapkan pada tiga elemen, yaitu *corporate governance*, *government governance*, dan *university governance*. Implementasi *good government* pada lingkungan pemerintahan sering dikenal dengan istilah *good government governance* (GGG). Topik tentang tata kelola pemerintahan yang baik (*good government government*) atau *good governance* merupakan topik yang sering diperbincangkan akhir-akhir ini, ini karena tata kelola pemerintahan merupakan hal yang vital dalam sebuah organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi swasta. Koiman dalam Sari (2013) menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Berbagai upaya sudah semestinya dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mencapai *good government governance* di daerahnya, seperti yang diungkapkan oleh Sari (2013) bahwa salah satu bentuk penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam bidang pengelolaan keuangan negara/daerah adalah melalui pemberlakuan kewajiban kepada seluruh pemerintah daerah untuk menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan

daerah yang transparan dan akuntabel kepada seluruh pengguna laporan keuangan pemerintah daerah, yakni masyarakat, para wakil rakyat, lembaga pengawas, lembaga pemeriksa, pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan pinjaman, serta pemerintah daerah itu sendiri.

Dasar dari perwujudan penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik adalah Undang-Undang Administrasi Publik (AP) yang tertuang pada TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Selain UU AP, dasar penciptaan *good government governance* bercermin pada PP No. 71 Tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintahan (SAP). SAP digunakan sebagai dasar penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) (Sari, 2013). Sekarang ini banyak pemerintahan daerah yang tercampuri unsur KKN, bahkan hampir semua pemerintahan di Indonesia. Sari (2013) mengungkapkan bahwa tingkat korupsi yang tinggi mencerminkan birokrasi yang buruk yang berarti pula bahwa implementasi *good governance* masih jauh dari harapan.

Selain pengungkapan LKPD kepada *stakeholder*, upaya lain yang bisa dilakukan pemerintah daerah untuk menciptakan *good government governance* adalah mengoptimalkan sumber daya yang mereka miliki, baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA). Sumber daya manusia dapat dioptimalkan dengan beberapa cara seperti memberikan pelatihan-pelatihan atau memberikan motivasi, bisa juga menerapkan sistem *reward* (penghargaan) *and punishment* (hukuman) di lingkungan pemerintah daerah,

hal tersebut dapat berpengaruh nantinya pada kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan pada pemerintahan daerah. Kualitas sumber daya manusia yang baik akan membuat pelayanan pemda kepada masyarakat menjadi lebih optimal dan memenuhi standar pelayanan minimal pemda. Selain sumber daya manusia, sumber daya alam yang tersedia dan yang belum tergali pada suatu daerah juga seharusnya dapat dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah setempat untuk dijadikan alternatif tambahan pendapatan asli daerah.

Penerapan *good government governance* dalam sebuah pemerintahan daerah muncul atas dasar sebuah teori, yaitu *agency theory* (teori keagenan). *Agency Theory* adalah teori yang menegaskan atau menjelaskan tentang perbedaan kepentingan antara prinsipal (pemberi amanah) dengan agen (pelaksana). Jensen dan Meckling dalam Santoso dan Pambulum (2008) mendefinisikan bahwa hubungan keagenan sebagai sebuah kontrak dimana satu atau lebih (*principal*) menyewa orang lain (*agent*) untuk melakukan beberapa jasa untuk kepentingan mereka dengan mendelegasikan beberapa wewenang pembuatan keputusan kepada agen. Berdasarkan sudut pandang teori keagenan diatas, hubungan antara masyarakat (prinsipal) dengan pemerintah (agen) merupakan salah satu contoh bentuk dari teori keagenan. Prinsipal memberikan wewenang pengaturan kepada agen, dan memberikan sumberdaya kepada agen. Sebagai wujud pertanggungjawaban atas wewenang yang diberikan, agen memberikan laporan pertanggungjawaban kepada prinsipal (Santoso dan Pambulum, 2008).

Good government governance mengandung beberapa prinsip didalamnya. Penerapan prinsip-prinsip *good government governance* pada dasarnya merupakan perwujudan keamanan pengelola dalam menjalankan tugas yang diamanatkan kepadanya dan kejujuran dalam pelaporan keuangan (Pratolo, 2010). Apabila prinsip itu diterapkan dalam suatu pemerintahan daerah, maka *good government governance* akan tercapai dan kinerja sebuah pemerintah daerah akan menjadi lebih baik. Sari (2013) mengungkapkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik menghendaki pemerintah dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik seperti transparansi, keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, keadilan, dan kemandirian. Dalam penerapannya *good government governance* dikenal dengan adanya lima prinsip utama, kelima prinsip tersebut adalah transparansi, akuntabilitas, responibilitas, independensi, dan keadilan (Pratolo, 2010). Prinsip-prinsip *good governance* akan menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomis. Prinsip-prinsip tersebut dapat mencerminkan kinerja pemda untuk suatu periode tertentu (Hardiwinoto, 2004).

Kinerja pemerintah daerah merupakan hal yang penting untuk diketahui oleh *stakeholder*. Rohman dalam Primadona (2011) menjelaskan bahwa kinerja pemerintah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Kinerja pemerintah daerah dapat diukur oleh beberapa indikator, diantaranya yaitu *Value For Money (VFM)* dan

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Azlim dkk. (2012) berpendapat bahwa dengan diterbitkannya LAKIP, LAKIP diharapkan dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan kinerja. Semakin transparan dan akuntabilitas LAKIP sebuah pemerintah daerah maka bisa dikatakan kinerja pemerintah daerah tersebut baik.

Selain melalui LAKIP, baik atau buruknya kinerja sebuah pemerintah daerah dapat dilihat dari opini yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) setiap tahunnya. Opini BPK terbagi menjadi 4 jenis, yaitu WTP (Wajar Tanpa Pengecualian), WDP (Wajar Dengan Pengecualian), TW (Tidak Wajar), dan TMP (Tidak Memberikan Pendapat). Dalam melakukan fungsi audit, BPK melakukan audit eksternal diantaranya pemeriksaan terhadap proyek-proyek yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk pelaksanaan dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan desentralisasi; pemeriksaan khusus (audit investigasi) untuk mengungkapkan adanya indikasi praktik Tindak Pidana Korupsi (TPK) dan penyimpangan lain sepanjang itu membutuhkan keahlian dibidangnya, dan pemeriksaan terhadap pemanfaatan pinjaman dan hibah luar negeri (Wati dkk., 2010).

Hasil Pemeriksaan BPK RI semester I Tahun 2014 menunjukkan bahwa diantara semua kabupaten dan kota di Provinsi D. I. Yogyakarta hanya kabupaten Gunungkidul yang kerap mendapatkan opini WDP dari BPK. Untuk lebih jelasnya mari perhatikan tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Perkembangan Opini BPK Pemerintahan Provinsi D. I. Yogyakarta dari Tahun
2009-2013

LKPD	OPINI BPK RI				
	Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011	Tahun 2012	Tahun 2013
Prov. D. I. Yogyakarta	WDP	WTP-DPP	WTP-DPP	WTP	WTP
Kab. Bantul	WDP	WDP	WDP	WTP-DPP	WTP
Kab. Gunung Kidul	WDP	WDP	WDP	WDP	WDP
Kab. Kulon Progo	WDP	WDP	WDP	WDP	WTP-DPP
Kab. Sleman	WDP	WDP	WTP-DPP	WTP-DPP	WTP
Kota Yogyakarta	WTP-DPP	WTP-DPP	WTP-DPP	WTP-DPP	WTP

Sumber: IHPS BPK RI semester I Tahun 2014

Keterangan:

WTP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian (*unqualified opinion*)

WTP-DPP : Opini Wajar Tanpa Pengecualian Dengan Paragraf
Penjelas (*unqualified opinion with modified wording*)

WDP : Opini Wajar Dengan Pengecualian (*qualified opinion*)

Mendasarkan data diatas bahwa, Kabupaten Gunungkidul merupakan satu-satunya kabupaten di Provinsi D. I. Yogyakarta yang mendapatkan opini WDP selama lima tahun berturut-turut, yaitu selama tahun 2009, 2010, 2011, 2012, dan 2013. Ini menunjukkan bahwa kinerja pemerintah Kabupaten Gunungkidul masih terbilang kurang jika dibandingkan dengan kinerja pemerintah kabupaten lainnya di provinsi D. I. Yogyakarta. Secara umum, pemerintah dapat dikatakan baik, jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat baik dalam aspek produktivitas, maupun daya belinya (Pratolo, 2010).

Penelitian ini mengkaji ulang dari penelitian yang dilakukan oleh Mulyawan (2009), Yusuf (2009), dan Pratolo (2010). Penelitian Mulyawan

(2009) dan Yusuf (2009) menguji tentang pengaruh prinsip *good government governance* terhadap kinerja instansi pemerintah. Prinsip *good government governance* yang digunakan pada penelitian Mulyawan (2009) adalah partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis. Sedangkan pada penelitian Yusuf (2009) prinsip *good government governance* yang digunakan meliputi *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness dan efficiency, accountability, dan strategi vision*. Peneliti juga mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Pratolo (2010). Pada penelitian Pratolo (2010) prinsip *good government governance* yang digunakan terdiri dari transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, keadilan, dan kemandirian. Mulyawan (2009), Yusuf (2009), dan Pratolo (2010) menemukan temuan yang mengungkapkan bahwa prinsip *good government governance* berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian tentang *good government governance* masih jarang dilakukan, hal ini bisa dilihat dari masih banyaknya praktek KKN di Indonesia dan masih kurangnya penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) di pemerintah daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Key Success Faktor Good Government Governance serta pengaruhnya terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”**.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pergantian objek penelitian, yaitu peneliti mengganti objek penelitian menjadi

pemerintah Kabupaten Gunungkidul yang melibatkan Badan dan Dinas didalamnya. Alasan peneliti mengganti objek penelitian menjadi pemerintah Gunungkidul adalah karena Kabupaten Gunungkidul merupakan satu-satunya kabupaten yang mendapatkan opini WDP dari BPK selama 5 tahun berturut-turut dari tahun 2009-2013. Perbedaan kedua adalah pada penelitian ini peneliti ingin menguji pengaruh prinsip *good government governance* secara parsial, karena pada penelitian terdahulu hanya mengungkapkan pengaruh prinsip *good government governance* secara simultan (bersama).

B. Batasan Masalah

Peneliti membatasi prinsip-prinsip *good government governance* yang akan dijadikan variabel dalam penelitian ini. Seperti yang kita ketahui terdapat berbagai macam prinsip *good government governance* yang diungkapkan oleh peneliti terdahulu, namun prinsip *good government governance* yang digunakan dalam penelitian ini hanya ada lima, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, keadilan, dan responsibilitas.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas maka peneliti dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Apakah akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?

3. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
4. Apakah keadilan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah?
5. Apakah responsibilitas berpengaruh positif terhadap terhadap kinerja pemerintah daerah?

D. Tujuan Penulisan

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris transparansi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris akuntabilitas berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris partisipasi masyarakat berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris keadilan berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
5. Untuk mendapatkan bukti empiris responsibilitas berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

E. Manfaat Penulisan

Terdapat beberapa manfaat yang penulis coba untuk sampaikan dalam penelitian ini:

1. Manfaat Teoritis

Menjadi literatur tambahan bahan skripsi di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Manfaat Praktik

- a) Bagi semua pemerintah daerah di Indonesia, khususnya pemerintah Kabupaten Gunungkidul, dapat dijadikan evaluasi kinerja untuk periode selanjutnya.
- b) Bagi perguruan tinggi di Indonesia, dapat dijadikan jurnal pendukung penelitian.
- c) Bagi peneliti selanjutnya, semoga dapat menjadi referensi pustaka penelitian.