

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sistem pemerintahan dalam suatu negara merupakan salah satu faktor terpenting dalam kemajuan negara. Penerapan sistem pemerintahan yang baik dalam suatu negara dapat mengembangkan potensi – potensi yang dimiliki negara. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 22D ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya menerapkan asas otonomi daerah untuk melimpahkan kewenangannya dan menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah dengan penuh tanggungjawab, kemudian menyesuaikan, membagi, dan memanfaatkan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Raheni, *et. al.*, 2019). Menurut Purniati, *et. al.*, (2018) penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanannya dapat didasarkan pada prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Perkembangan pemerintah sektor publik saat ini ditandai dengan meningkatnya kebutuhan akuntabilitas lembaga publik pusat dan daerah. Dalam konteks pemerintahan, akuntabilitas publik memberikan informasi kepada semua pihak yang berkepentingan dengan laporan dan pengungkapan kegiatan serta kinerja keuangan pemerintah.

Berdasarkan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 serta TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1999 mengatur pemerintah Daerah yang berorientasi pada desentralisasi, dimana

pertanggungjawabannya atau akuntabilitas memiliki sifat vertikal kepada pemerintah pusat kemudian diubah menjadi horizontal kepada masyarakat melalui DPRD. Oleh karena hal inilah pemerintah dituntut untuk bisa mempertanggungjawabkan kinerjanya secara optimal kepada masyarakat dan dapat menyelenggarakan tata pemerintahan dengan baik yakni bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Adanya pengukuran terhadap kinerja suatu instansi pemerintah dapat menimbulkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sehingga pembangunan di daerah tersebut dapat terlaksana dengan tepat sasaran.

Kinerja merupakan suatu gambaran pelaksanaan kegiatan / rencana / kebijakan untuk mencapai tujuan, sasaran, misi, dan visi yang tertuang dalam rencana strategis organisasi. Menurut Anwar (2018) kinerja merupakan suatu keberhasilan atau kesuksesan yang sudah dilaksanakan oleh karyawan sesuai dengan tujuan dari organisasi yang sudah ditetapkan. Laporan keuangan yang sudah dilaporkan dan opini audit yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kepada pemerintah daerah serta pelayanan bagi kepentingan masyarakat dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan kinerja pemerintah. Kinerja dalam pandangan islam tercantum dalam Al-Quran surat Al – Qasas ayat 26 yang berbunyi:

قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ ^ط إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ

Artinya : Dan salah seorang dari kedua (perempuan) itu berkata, "Wahai ayahku! Jadikanlah dia sebagai pekerja (pada kita), sesungguhnya orang yang paling baik yang engkau ambil sebagai pekerja (pada kita) ialah orang yang kuat dan dapat dipercaya."

Berdasarkan surat Al-Qasas ayat 26 tersebut sudah dijelaskan bahwa Islam menganjurkan umatnya untuk berhati – hati dalam memilih seorang pemimpin. Di surat tersebut menganjurkan umatnya untuk memilih pemimpin dengan 2 kriteria yakni pemimpin yang kuat dan dapat dipercaya. Dengan adanya kesesuaian 2 kriteria tersebut maka akan terjalin hubungan pemerintah dan masyarakat yang baik dan tentunya akan tercipta kinerja pemerintah yang baik.

Menurut Putra, *et. al.*, (2018) pertanggungjawaban kinerja di daerahnya wajib untuk disampaikan supaya bisa dinilai apakah pemerintah daerah tersebut sudah berhasil dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah ditegaskan bahwa kinerja pemerintah daerah yang otonom dapat dikatakan berhasil dengan mengukur laporan keuangan yang dilaporkan dan juga opini audit yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kepada pemerintah daerah serta pelayanan yang diberikan pemerintah terhadap masyarakatnya.

Salah satu permasalahan yang disoroti adalah pemerintah daerah kabupaten Cilacap yang merupakan bagian dari provinsi Jawa Tengah selama 5 (lima) tahun terakhir mendapatkan opini yang berbeda sehingga pemerintah kabupaten cilacap selalu melakukan perbaikan dan selama 5 (lima) tahun terakhir pemerintah daerah kabupaten Cilacap sudah berhasil melakukan perbaikan kualitas laporan keuangan, tetapi berdasarkan berita yang dikutip dari *serayunews.com* dalam LHP BPK atas Sistem Pengendalian Internal pemerintah kabupaten Cilacap terdapat 11 temuan. Temuan tersebut diantaranya pembentukan perusahaan daerah tanpa studi kelayakan, laporan penggunaan Dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) tidak

memadai, saldo dana persediaan obat RSUD Cilacap tidak bisa diyakini kewajarannya, hingga laporan perjalanan dinas yang tidak wajar.

Selain itu, berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi (LHE), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) tingkat kabupaten dan kota selama 5 (tahun) terakhir kembali ditemukan permasalahan yakni pemerintah kabupaten Cilacap mendapatkan predikat yang berbeda-beda. Dari data tersebut dapat terlihat predikat yang diraih oleh kabupaten Cilacap perlu ditingkatkan lagi untuk mencapai predikat yang memuaskan. Informasi lebih lengkap dapat dilihat di tabel 1.2

Table 1.2
Predikat LAKIP Kabupaten Cilacap

Tahun	Predikat
2015	CC (cukup baik: 50 – 60)
2016	B (baik: 65-75)
2017	BB (cukup baik)
2018	BB (cukup baik)
2019	BB (cukup baik)

Sumber: bpkp.go.id

Berdasarkan data tersebut, Pemerintah Kabupaten Cilacap perlu melakukan evaluasi untuk mencari factor apa yang perlu diperbaiki agar kualitas kinerja pemerintah Kabupaten Cilacap mengalami peningkatan. Menurut Indrayani, *et. al.*,

(2017) Kinerja pemerintah dapat mengalami penurunan kualitas dalam hal pertanggungjawaban pemerintah sebagai pengelola anggaran karena dalam prakteknya seringkali terjadi penyimpangan dan tindakan yang dinilai kurang efisien yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Terdapat banyak factor yang dapat memberikan pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah meliputi a) kejelasan sasaran anggaran (Indrayani, *et. al.*, 2017), b) sistem pengendalian intern (Anwar, 2018); (Putra, *et. al.*, 2018), c) budaya organisasi (Adi, *et. al.*, 2017); (Yudhasena, *et. al.*, 2019), d) good governance (Raheni, *et. al.*, 2019) (Putra, *et. al.*, 2018), e) komitmen organisasi (Rahman, 2017). Berdasarkan hasil temuan dari BPK serta adanya ketidakkonsistenan penelitian terdahulu maka penelitian ini tertarik untuk menggunakan sistem pengendalian internal dan good governance sebagai variabel independen.

Grand Theory yang menjadi sebuah landasan dalam penelitian ini merupakan bagian dari *agency theory* yaitu teori pelayanan (*stewardship theory*). Dalam teori *stewardship* mengasumsikan bahwa kepuasan dan kesuksesan organisasi memiliki hubungan yang kuat. Teori ini juga menggambarkan situasi dimana manajemen tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori ini dapat diterapkan dalam sektor publik, seperti pemerintah atau seorang pemangku kepentingan tidak akan memenuhi keinginan pribadi namun lebih kepada kepentingan suatu organisasi yang ditekuni. Hal ini membuat steward (SKPD) dan juga principal (masyarakat) terhindar dari konflik kepentingan. seseorang yang bekerja dalam suatu SKPD diharapkan lebih mengutamakan memberikan

pelayanan kepada masyarakatnya. Ketika steward dan principal sudah mampu berjalan berdampingan tanpa adanya konflik kepentingan maka kinerja suatu SKPD tersebut dapat dinilai baik. Selain teori *stewardship*, penelitian ini juga menggunakan teori penetapan tujuan sebagai dasar dalam penelitian. Teori ini menjelaskan bahwa terdapat hubungan antara tujuan yang sudah ditetapkan dengan kinerja. Dalam rangkai mencapai tujuan, penerapan teori ini juga akan memberikan dampak baik terhadap kinerja pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik sebagai salah satu tujuannya.

Adanya otonomi daerah pendayagunaan aparatur merupakan tuntutan bagi penyelenggara negara untuk mempraktikkan *good governance* yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara dalam pembangunan. *Good governance* dapat diartikan sebagai tata kelola yang baik pada suatu usaha yang dilandasi etika profesional dalam berusaha dan berkarya, selain itu *good governance* menerangkan perangkat peraturan yang baik untuk mengatur hubungan, fungsi dan kepentingan public. Menurut Raheni, *et. al.*, (2019) *good governance* merupakan suatu pelaksanaan manajemen pembangunan yang bertanggungjawab dan sejalan dengan prinsip demokrasi yang efisien. Salah satu manfaat yang dapat diperoleh dari pelaksanaan *good governance* adalah terciptanya proses pengambilan keputusan yang lebih baik dapat meningkatkan kinerja, meningkatkan efisiensi serta lebih meningkatkan pelayanan publik. Menurut Woo (2018) *good governance* dapat dikatakan sebagai kunci untuk memahami pertumbuhan ekonomi di negara-negara miskin.

Ikechukwu, *et. al.*, (2019) mengungkapkan bahwa konsep *good governance* hadir sebagai tanggapan terhadap sistem pemerintahan agar menciptakan pemerintahan yang lebih efektif dalam mengatasi kegagalan pemerintah, kegagalan pasar dan kegagalan sistem atau gabungan dari ketiganya. Ada 2 dimensi yang dapat digunakan untuk mengukur pemerintahan dapat dikatakan baik atau buruk yakni kapasitas negara dan otonomi birokrasi. Selain itu, keberhasilan pemerintah dapat diukur melalui pelayanannya yang merata dan adil terhadap masyarakatnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 101 tahun 2000 terdapat beberapa prinsip yang dimiliki oleh *Good governance* untuk mewujudkan keberhasilan pemerintah yaitu: partisipasi, aturan hukum, transparansi, daya tanggap, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategik. Terdapat penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Putra, *et. al.*, (2018) dan Raheni, *et. al.*, (2019) menyatakan bahwa *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah.

Selain dengan *good governance*, faktor lainnya adalah sistem pengendalian internal. Dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sehingga menimbulkan peningkatan pada kualitas kinerja, maka pemerintah harus mempunyai dan menerapkan sistem pengendalian. Sistem pengendalian internal dalam instansi pemerintah meliputi semua proses yang memiliki kaitan dengan pengawasan kepada organisasi sehingga dapat memberikan kepercayaan bahwa kegiatan tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan pengukuran yang telah direncanakan. Menurut Zodia (2015), Sistem pengendalian internal yang dikemukakan oleh *Committe of Sponsoring Organization of the Tradeway Commision (COSO)* menjelaskan bahwa pengendalian internal merupakan suatu

proses yang dapat dipengaruhi sehingga bisa memberikan jaminan bahwa melalui efisiensi, efektifitas, taat pada undang – undang serta penyajian laporan keuangan yang baik tujuan organisasi itu dapat dicapai. Yudhasena, *et. al.*, (2019) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern dapat berfungsi untuk membantu sumber daya manusia dalam mengetahui batasan dan hak-hak dalam bekerja serta teknologi informasi seperti apayang bisa dimanfaatkan untuk membantu pekerjaannya tersebut. Selain itu, Rija, *et. al.*, (2018) juga mengatakan bahwa sistem pengendalian internal akan berfungsi secara optimal jika diintegrasikan ke dalam struktur organisasi seperti semua staf, dari karyawan hingga administrasi senior, dalam ukuran yang berbeda yang bertanggung jawab atas aktivitas yang terdiri dari sistem.

Sistem pengendalian internal merupakan suatu sistem yang dijalankan oleh manusia, apabila sistem ini sudah dikatakan baik belum tentu menghasilkan kinerja yang baik juga. Sistem akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh komitmen organisasi dari pelaku-pelaku dalam SKPD tersebut. Menurut Anwar (2018), komitmen organisasi merupakan suatu dorongan yang muncul dari dalam individu untuk selalu mementingkan kepentingan organisasi. Pegawai yang mempunyai komitmen yang tinggi pada SKPD maka akan selalu berusaha mematuhi prosedur atau pengendalian yang telah ditetapkan, dengan demikian tidak akan ada kecurangan yang terjadi. Terdapat penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Supriatna (2016) menemukan bahwa sistem pengendalian internal berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Putra, *et. al.*, (2018) juga menyatakan bahwa sistem pengendalian

internal berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Namun, terdapat penelitian yang dilakukan oleh Erawati, *et. al.*, (2019) yang menyatakan bahwa pengendalian internal berpengaruh negative terhadap kinerja organisasi.

Dari beberapa penelitian, peneliti menambahkan variabel moderasi yakni Komitmen Organisasi. Peneliti menduga bahwa komitmen organisasi dapat memoderasi hubungan antara good governance dan sistem pengendalian internal terhadap kinerja pemerintah daerah. Alasan dugaan tersebut dikarenakan organisasi atau pegawai memiliki rasa komit yang tinggi terhadap organisasi maka akan melakukan semaksimal mungkin agar tujuan dalam organisasi tercapai dan juga berusaha mematuhi prosedur atau pengendalian yang ditetapkan. Penerapan good governance dan pengendalian internal yang dilakukan jika didukung dengan adanya komitmen organisasi akan membuat suatu kinerja dalam pemerintah daerah tersebut berjalan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Alparslan, *et. al.*, (2020) menyatakan bahwa umumnya komitmen organisasi memiliki tiga komponen yaitu afektif, berkesinambungan, dan normative. Komitmen afektif untuk mengidentifikasi keterlibatan karyawan dalam berkontribusi di suatu organisasi. Komitmen berkelanjutan diduga melibatkan dua faktor utama yaitu ukuran dan jumlah komitmen individu tanpa alternatif apapun. Komitmen normatif dikembangkan jika seorang karyawan melihat komitmennya dalam menjalankan tugas di suatu organisasi selalu sesuai dengan aturan yang berlaku. Komitmen organisasi merupakan indikasi dari sikap karyawan terhadap organisasi, jika semakin kuat komitmen maka semakin besar keinginan karyawan untuk bekerja lebih keras dan tetap dengan organisasi (Liu, *et. al.*, 2019)

Terdapat penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Anwar (2018) menunjukkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja, dan penelitian yang dilakukan oleh Rahman (2017) juga menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai. Namun, terdapat penelitian yang dilakukan oleh Fara, *et. al.*, (2018) menyatakan bahwa komitmen organisasi tidak memoderasi pengaruh pengendalian internal terhadap kinerja pemerintah daerah.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir masih sedikit yang melakukan penelitian di pemerintah daerah kabupaten Cilacap dengan menggunakan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi untuk mengetahui pengaruh pada kinerja pemerintah daerah, maka peneliti tertarik untuk meneliti, **“Pengaruh Good Governance dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderasi (Studi Empiris di Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap)”**. Penelitian ini merupakan hasil replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Putra, *et. al.*, (2018) dengan judul *Pengaruh Good Governance Dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Daerah*.

Kontribusi peneliti pada penelitian ini yaitu menambahkan *Komitmen Organisasi* sebagai variabel moderasi. Selain itu, terdapat perbedaan lokasi penelitian, penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Cilacap.

B. Rumusan Masalah

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

1. Apakah good governance berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap?
2. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap?
3. Apakah good governance berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi?
4. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah good governance berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap
2. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap

3. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah good governance berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi
4. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah Cilacap dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan untuk menerapkan ilmu yang diperoleh dan bisa menjadi pembanding dalam membandingkan teori dan fakta. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan bisa menjadi referensi ataupun acuan bagi pengembangan penelitian selanjutnya

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ataupun membantu memberikan solusi tentang tindakan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah kabupaten cilacap agar meningkatkan kualitas kinerjanya.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan pandangan bagi masyarakat tentang bagaimana good governance dan sistem pengendalian internal bisa memengaruhi kinerja pemerintah daerah kabupaten Cilacap

c. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi acuan atau referensi dalam menindaklanjuti penelitian – penelitian yang serupa dan berhubungan dengan kinerja pemerintah daerah.