

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah diperlukan adanya evaluasi. Evaluasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Sumarjo (2010) menyatakan pengukuran kinerja merupakan komponen yang penting karena akan memberikan umpan balik atas rencana yang telah diimplementasikan. Peraturan Pemerintah (PP) No. 6/2008 menyebutkan bahwa, salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). Kemudian dilengkapi dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.73 tahun 2009 (Permendagri No.73/2009) tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam Al-Quran surat At-Taubah ayat 105 Allah SWT telah memperingatkan kepada umat manusia tentang perintah untuk meningkatkan kinerja:

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ
وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿التوبة: (١٠٥)﴾

Artinya:

Dan katakanlah: “Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang mu’min akan melihat pekerjaanmu itu, dan kamu akan dikembalikan kepada (Allah) Yang Mengetahui akan yang ghaib dan yang nyata, lalu diberitakan-Nya kepada kamu apa yang telah kamu kerjakan” (QS. 9:105).

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi tersebut mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Masyarakat mulai merespon dan dibuktikan dengan munculnya aspirasi untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, selain itu juga memiliki standar mutu untuk mengukur keberhasilan kinerja (Hidayat, 2015), dengan kata lain kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan dari instansi pemerintah.

Tingkat keberhasilan instansi pemerintah harus memperhatikan seluruh aktivitas yang diukur, tidak semata-mata kepada input dari program instansi tetapi lebih ditekankan pada output, proses, manfaat, dan dampak dari program instansi tersebut bagi kesejahteraan masyarakat (Sudarsana, 2013). Kondisi pemerintah di daerah saat ini sedang mengalami tantangan besar. Pada satu sisi, Pemda harus siap menerapkan desentralisasi yang mana akan memainkan peran melebihi apa yang sebelumnya dijalankan. Kondisi ini, Pemda diragukan kemampuannya untuk menjalankan desentralisasi terlebih untuk menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan (Sumarto, 2009). Berbagai perubahan peraturan terkait Otonomi Daerah terjadi akibat dari evaluasi dari implementasi Undang Undang (UU) No.32 Tahun 2004 yang belum mencapai format ideal. Beberapa permasalahan yang terjadi seperti: lemahnya konsep/aturan tentang pilkada langsung, ketidakjelasan dalam pembagian urusan pemerintahan, Belum jelasnya posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, lemahnya

kapasitas kelembagaan dan pelaku/aktor Otonomi Daerah, kurang intensifnya pembimbingan, pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah, dan kultur birokrasi dan aparatur di daerah yang masih belum maksimal (Armada, 2015). Seiring berjalannya waktu, kini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah berhasil menyelesaikan beberapa masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun dalam pelaksanaannya, ketidakjelasan pengaturan dalam Undang-Undang ini masih saja menimbulkan permasalahan baru yang dapat menjadi sumber konflik antar susunan pemerintahan dan aparaturnya yang pada akhirnya menyebabkan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah tidak dapat berjalan secara efektif dan efisien (Jogjapro, 2015).

Penelitian oleh Nugrahani (2007) menunjukkan bahwa kinerja keuangan Pemerintah Daerah DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) cukup ekonomis dan efisien tetapi kurang efektif. Berdasarkan pengujian analisa perkembangan kinerja selama 4 tahun menunjukkan kinerja Pemda DIY tidak sepenuhnya mengalami peningkatan. Kenaikan efektivitas tahun 2004 mencapai 9%. Perkembangan ekonomi dan efisien tidak sepenuhnya meningkat. Pencapaian ekonomis pada tahun 2004 mengalami peningkatan sebesar 19%, tetapi pencapaian efisiensi turun sebesar 19% dibandingkan dengan tahun sebelumnya tahun 2003. Penelitian tersebut menunjukkan ketidaksinkronan apabila dampak dan manfaat memang dapat dirasakan oleh warga DIY namun di dalamnya masih mengalami penurunan baik efektifitas maupun efisienitas. Di daerah lain, kinerja Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Poso kini tidak henti-

hentinya terus menuai sorotan miring. Mulai dari sejumlah Puskesmas yang tidak memiliki dokter umum, hingga masyarakatnya yang sampai saat ini belum juga terintegrasikan ke dalam asuransi BPJS. Hal ini menggambarkan akan kesulitan masyarakat untuk mendapat akses pelayanan kesehatan yang memadai, untuk urusan yang bersifat kebutuhan dasar seperti ini Pemerintah Poso dianggap belum mampu mengantisipasinya (Sultengraya, 2017).

Beberapa instansi pemerintah telah menggunakan model pengukuran kinerja dengan menggunakan perspektif *value for money*. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Kurrohman (2012) yang menyebutkan bahwa kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten dan kota di Jawa Timur sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja menggunakan metode *Value for Money* menunjukkan adanya perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja pada rasio ekonomi dan efisien, tetapi tidak ditemukan perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja pada rasio efektif. Analisa yang dilakukan Nilasari (2009) tentang Pengukuran Kinerja pada Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten Mojokerto tidak menunjukkan hasil yang optimal. Hal ini dapat dilihat dari kendala yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan yang salah satunya adalah kurangnya data yang akurat. Oleh karena itu, perlu ditinjau kembali kelengkapan dari data-data yang akurat agar tidak terjadi kekeliruan dalam menganalisis data.

Arfan (2014) juga menyebutkan bahwa kinerja Dinas di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2011-2012 telah menjalankan keseluruhan programnya dengan ekonomis, efisien, dan efektif namun terdapat satu program

yang kurang efektif yaitu program Peningkatan Kesejahteraan Petani, karena pada pelaksanaannya capaian kinerja yang dihasilkan kurang maksimal yaitu sebesar 99,29%. Sementara itu, hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah kabupaten dan kota yang disampaikan kementerian pendayagunaan aparatur negara pada 2016 mengalami kenaikan 2,95 poin. Meningkatnya kinerja rata-rata Pemkab dan Pemkot ini tidak serta merta meningkat pula capaian kinerja Pemkab dan Pemkot se-Indonesia. Dibandingkan tahun sebelumnya, nilai kinerja Pemkab/Pemkot mengalami kenaikan dari 46,92 menjadi 49,87. Meski nilai evaluasinya mengalami kenaikan, 83 persen kabupaten dan kota (425 daerah) masih dikategorikan nilai C. (Detik, 2016).

Fenomena-fenomena tersebut merupakan wujud dari perkembangan organisasi sektor publik di Indonesia saat ini tentang menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2002). Dengan adanya pertanggungjawaban tersebut, dapat dijadikan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya sebagai alternatif dalam mengukur kinerja organisasi sektor publik.

Tahun	Sangat Tinggi	Tinggi	Sedang	Rendah	Jumlah Data (Daerah)
2011	6,3%	80,5%	13,2%	-	365
2012	12,3%	51,2%	36,5%	-	373
2013	13,6%	56,9%	24,8%	4,7%	383
2014	27,3%	55,2%	15,4%	2,1%	395
2015	37,8%	54,9%	7%	0,3%	384

(Sumber: Kemendagri)

Tabel 1. 1
Skor Kinerja Pemda

Tabel diatas merupakan hasil penilaian kinerja yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri RI) atas Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) seluruh Indonesia yang telah diterbitkan. Dengan adanya pengukuran tersebut dapat menciptakan iklim organisasi untuk terus meningkatkan kinerjanya dalam mencapai tujuan organisasi.

Konsep pengukuran kinerja menjadi sebuah instrumen yang penting untuk mengetahui sejauh mana prestasi daerah otonom dalam menjalankan pemerintahannya secara objektif (Pratolo & Jatmiko, 2017). Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Sijabat, 2016). Kemandirian ini lah yang menguatkan perlu adanya pengukuran kinerja. Karena banyaknya urusan

yang harus ter-kover oleh pemerintah daerah, menjadikan sering adanya bagian-bagian yang terlupakan untuk diperhatikan dalam mengurus pemerintahan tersebut. Pengukuran kinerja yang berkelanjutan dapat memberikan umpan balik bagi proses perbaikan secara terus-menerus untuk mencapai keberhasilan organisasi (Pratolo & Jatmiko, 2017).

Pelaksanaan otonomi daerah menurut Tanzi (1995) memunculkan risiko terjadinya kontrol penuh oleh elit lokal. Pada banyak daerah di Indonesia, para elit lokal membangun politik dinasti dengan memanfaatkan mekanisme sah demokrasi yang terdesentralisasi, yakni pemilihan umum kepala daerah (Halim, 2014). Masalah lainnya yang muncul adalah meningkatnya kecenderungan eksekutif yang lebih kuat dari legislatif (Nuritomo dan Rossieta, 2014). Harapan untuk meningkatnya kesejahteraan rakyat banyak terhambat oleh adanya pemanfaatan yang salah dari beredarnya kekuasaan di daerah.

Politik kekerabatan atau yang lebih dikenal sebagai Politik Dinasti adalah mereka yang mewarisi jabatan publik yang sama dari anggota keluarga mereka yang memegangnya sebelum mereka (Asako dkk, 2010). Querrubin (2010) mendefinisikannya sebagai sejumlah kecil keluarga yang mendominasi mengalirnya distribusi kekuasaan. Tujuan lain dari adanya politik dinasti adalah untuk perbaikan kualitas demokrasi, tapi justru kontra produktif dan ujung-ujungnya adalah menguatkan oligarki (Rangkuti, 2017).

Provinsi Banten menjadi contoh paling representatif praktik politik dinasti di Indonesia pada era otonomi daerah (Halim, 2014). Melalui mekanisme

demokrasi yang sah, politik dinasti Gubernur Ratu Atut Chosiyah menguasai jabatan kepala daerah di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Banten. Adik Ratu Atut menjadi Wakil Bupati Serang, ibu tiri menjadi Wakil Bupati Pandeglang, adik ipar menjadi Wakil Walikota Tangerang Selatan, dan adik tiri menjadi Walikota Serang. Kerawanan praktik politik dinasti di Banten terbukti dengan penangkapan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah oleh Komisi Pemberantasan Korupsi pada bulan Desember 2013. Politik Dinasti Atut juga diduga memainkan peran besar dalam proyek-proyek pemerintah dengan melibatkan keluarga besarnya dalam pelaksanaan pembangunan di Banten. Di sisi lain, banyak pihak beranggapan bahwa daerah tersebut masih memiliki banyak masalah kemiskinan dan tingkat pelayanan publik yang rendah (Kompas, 2013)

Di Indonesia, politik dinasti tersebar di berbagai daerah, seperti di Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jambi, Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI. Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara hingga Maluku (Kompas, 2013). Dinasti politik *Atut* dan yang terjadi di daerah-daerah lain tersebut membuat penyelenggaraan pemerintah rawan dengan penyelewengan kekuasaan dan keuangan daerah sehingga mengakibatkan pemerintah tidak efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Persoalan politik dinasti ini dapat menjadi fenomena yang harus mendapatkan perhatian khusus karena di beberapa daerah terbukti dapat mengancam pemanfaatan anggaran dan mengganggu dinamika politik di Indonesia. Penelitian tentang politik dinasti masih banyak yang hanya

membahasnya sebatas di aspek politik saja seperti Halim (2014), Indrawan (2014), dan Adninda (2012). Aspek keuangan dan kinerja perlu dijadikan alasan untuk melakukan penelitian tentang topik tersebut. Seperti yang dilakukan Nuritomo & Rossieta (2014) yang mengkaitkannya dengan potensi akuntabilitas dan kinerja yang dihasilkan dari praktik politik dinasti tersebut. Berbagai pendapat negatif tentang politik dinasti memerlukan pembuktian empiris, terutama dari sudut pandang keuangan negara (Nuritomo & Rossieta, 2014).

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian-penelitian tentang kinerja organisasi sektor publik, terutama pada pemerintah daerah. penelitian ini mereplikasi, memodifikasi dan memperluas penelitian Nuritomo dan Rossieta (2014), Irmawati (2015) dan Kautsar (2015) yang terdapat variabel politik dinasti, akuntabilitas dan kinerja didalamnya namun dengan instrumen yang dikembangkan lebih luas.

Penelitian politik dinasti dari aspek keuangan negara di Indonesia dimulai oleh Nuritomo & Rossieta (2014). Mereka meneliti pengaruh dinasti politik terhadap akuntabilitas keuangan dan kinerja keuangan pemerintah daerah di Indonesia dengan melibatkan daerah dinasti dan daerah nondinasti selama tahun 2011 dan 2012. Kemudian di lanjutkan oleh Kautsar (2015) dan Irmawati (2015) yang ketiganya memiliki hasil yang berbeda pada penelitiannya. Nuritomo & Rossieta (2014) menyebutkan bahwa politik dinasti tidak berpengaruh terhadap kinerja keuangan, begitu juga hasil dari penelitian Irmawati (2015) yang sepakat bahwa politik dinasti tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas

pelaporan. Namun, pada Kautsar (2015) justru menemukan bahwa politik dinasti mampu berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah.

Variabel independen selanjutnya adalah Sistem Pengendalian Internal yang diharapkan mampu meredam dampak buruk yang ditimbulkan dari adanya praktik politik dinasti di suatu pemerintah daerah. Dengan adanya SPI yang baik dapat meningkatkan kinerja pemerintah yang terdapat praktik politik dinasti. Penelitian Dewi, dkk (2015) dan Trihapsoro (2015) yang meneliti Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap Kinerja Pemda dimana keduanya sepakat bahwa sistem pengendalian yang baik dapat berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah.

Penelitian ini memodifikasi model penelitian sebelumnya dengan mengaplikasikan akuntabilitas keuangan pemerintah daerah sebagai variabel mediasi (intervening), dalam penelitian Nuritomo & Rossieta (2014), menggunakan akuntabilitas sebagai variabel moderasi. Mengidentifikasi hubungan antar variabel yang tepat membutuhkan pemahaman mengenai kapan pilihan-pilihan model kausal tersebut terjadi dan tidak terjadi konflik (Luft & Shield, 2003). Penelitian Nuritomo & Rossieta (2014) mengajukan hipotesis dimana politik dinasti (variabel independen) memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas keuangan pemerintah daerah, dimana variabel ini juga digunakan sebagai variabel moderasi pada hipotesis selanjutnya. Berdasarkan penelitian Baron & Kenny (1986), diharapkan variabel moderasi tidak memiliki hubungan atau pengaruh terhadap masing-masing variabel independen dan variabel dependen untuk menghasilkan interpretasi interaksi yang jelas. Dengan

mempertimbangkan hal tersebut, penggunaan variabel mediasi adalah lebih tepat. Dengan adanya hubungan antara politik dinasti dengan akuntabilitas keuangan pemerintah daerah, pada akhirnya variabel akuntabilitas tersebut akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah (Kautsar, 2015). Dengan demikian, akuntabilitas keuangan daerah memediasi hubungan antara politik dinasti dengan kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas peneliti memilih untuk menempatkan variabel Akuntabilitas sebagai pemediasi, sehingga penulis melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Politik Dinasti dan Sistem Pengendalian Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah dengan Akuntabilitas Pelaporan sebagai Variabel Pemediasi (Studi pada Pemerintah Daerah di Indonesia Tahun 2012-2015)”**.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Politik Dinasti berpengaruh negatif terhadap Akuntabilitas pelaporan?
2. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap Akuntabilitas pelaporan?
3. Apakah Politik Dinasti berpengaruh negatif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
4. Apakah Akuntabilitas pelaporan berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?

5. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
6. Apakah Akuntabilitas Pelaporan memediasi pengaruh positif Politik Dinasti terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?
7. Apakah Akuntabilitas Pelaporan memediasi pengaruh positif Sistem Pengendalian Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Politik Dinasti terhadap Akuntabilitas pelaporan.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Akuntabilitas pelaporan.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Politik Dinasti terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Akuntabilitas pelaporan terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
5. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
6. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Akuntabilitas pelaporan yang memediasi hubungan Politik Dinasti terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?

7. Untuk mendapatkan bukti empiris pengaruh Akuntabilitas pelaporan yang memediasi hubungan Sistem Pengendalian Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah?

D. Manfaat penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan memberikan bukti empiris tentang pengaruh politik dinasti, sistem pengendalian internal dan akuntabilitas laporan keuangan terhadap kinerja pemerintah daerah dengan mediasi pengaruh akuntabilitas yang selama ini masih relatif terbatas pembahasannya dalam literatur.

2. Manfaat Praktis

Manfaat yang dapat diambil dari aspek praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman serta prediksi tentang perkembangan pengukuran kinerja organisasi sektor publik di Indonesia khususnya pada pemerintah daerah, yang berkaitan dengan adanya politik dinasti, sistem pengendalian internal dan akuntabilitas pelaporan oleh Pemerintah Daerah. Diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah khususnya untuk melakukan kajian atas fenomena tersebut dalam upaya untuk membangun pemerintahan yang optimal.