

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan di Indonesia menganut otonomi daerah, sehingga kewenangan dalam mengatur dan mengurus wilayah diberikan kepada daerah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan dalam melayani rakyat di tingkat daerah. Dilandaskan pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014, otonomi daerah merupakan suatu hak, kewenangan, serta tanggung jawab pemerintah daerah dalam mengelola mandiri masalah pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Hal ini dilakukan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghormati keutuhan dan persatuan bangsa. Otonomi daerah memungkinkan pemerintah daerah untuk memiliki kendali penuh terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan, dan ini berperan penting dalam membentuk *good governance*.

Terwujudnya *good governance* tidak terlepas dari tuntutan masyarakat dalam pengelolaan pemerintah daerah sebagai organisasi publik agar tercapainya akuntabilitas relevan dan transparan. Menurut Permen PAN & RB No. 88 Tahun 2021 menyatakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah berfokus pada bentuk pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Adanya Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKj-IP) yang disusun setiap tahun menjadi satu dari banyaknya bentuk tanggung jawab instansi pemerintah. Pada LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023, SAKIP Kabupaten Berau Tahun 2023 adalah B dengan nilai

62,40. Namun, masih terdapat berbagai masalah dalam penerapan kinerja instansi pemerintah, terutama dalam realisasi anggaran dan pengelolaan sumber daya dalam program/kegiatan yang belum optimal sesuai dengan visi, misi, dan tujuan instansi pemerintah Kabupaten Berau.

Terdapat beberapa elemen yang mempengaruhi pencapaian kinerja pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan, dan salah satu di antaranya adalah penerapan anggaran yang berfokus pada hasil kinerja. Menurut Mahmudi (2016), anggaran berbasis kinerja diartikan sebagai pendekatan penganggaran yang mempertimbangkan efisiensi kegiatan atau program dalam mencapai keluaran dan hasil yang diharapkan, serta hubungan antara anggaran (*input*) dan keluaran (*output*) dan hasil yang diharapkan (*outcome*). Pendekatan ini menghubungkan pendapatan, pengeluaran, dan hasil secara jelas, sehingga tercipta sistem pemerintahan yang efisien dan efektif dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023, pada tabel efisiensi penggunaan sumber daya, terdapat beberapa kinerja yang memiliki tingkat efisiensi yang kurang memenuhi di antaranya rata-rata lama sekolah dengan -1,25 dari capaian kinerja sebesar 97,15% dan penyerapan anggaran 98,4%. Kemudian usaha mikro dan kecil, kinerja ini memiliki tingkat efisiensi -20,4 dari capaian kinerja 34,66% dan penyerapan anggaran 55,06%. Oleh karena itu, penggunaan anggaran lebih besar daripada capaian kinerja yang dihasilkan, yang berarti tidak efisien. Dengan kata lain, lebih banyak anggaran yang digunakan daripada hasil yang dicapai. Anggaran tidak digunakan secara optimal untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan. Pengaruh pada akuntabilitas masih belum secara total efisien dan efektif karena

adanya hambatan yaitu terdapat beberapa unit kerja belum mencapai target dan penggunaan anggaran yang belum optimal sehingga menjadikan anggaran berbasis kinerja menjadi salah satu variabel yang penting dalam penelitian ini. Penerapan anggaran berbasis kinerja sangat penting untuk memastikan bahwa setiap pengeluaran anggaran dapat dipertanggungjawabkan dan dioptimalkan untuk mencapai hasil yang maksimal dalam mendukung akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Selain itu, perlu adanya kejelasan sasaran dalam anggaran untuk setiap program/kegiatan agar tujuan anggaran dapat mudah dipahami dan dicapai dengan lebih baik.

Bastian (2010) mendefinisikan kejelasan sasaran anggaran mencakup bagaimana jelas dan spesifik tujuan suatu anggaran ditetapkan sehingga yang memiliki tanggungjawab dalam pencapaian menuju sasaran anggaran dapat memahaminya dengan baik. Kejelasan sasaran anggaran dilakukan sebagai gambaran seberapa jelas dan spesifiknya tujuan anggaran dinyatakan, dengan tujuan untuk memberikan pertanggungjawaban atas pencapaian tujuan tersebut. Namun, jika tujuan anggaran tidak jelas, hal ini dapat mengakibatkan pelaksanaan anggaran yang tidak terkoordinasi dan tidak berjalan sesuai perencanaan. Permasalahan yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten Berau yaitu sebagian besar rumusan sasaran kinerja yang masih belum menggambarkan isu strategis, serta penjabaran kinerja yang disusun belum seluruhnya memenuhi prinsip logis yang menggambarkan hubungan sebab akibat dalam pemecahan masalah sesuai kondisi yang dihadapi, serta belum menjadikan penyelesaian masalah sebagai fokus utama dalam alokasi anggaran. Masalah tersebut diindikasikan masalah perencanaan kinerja

dari hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Pemerintah Kabupaten Berau tahun 2023. Permasalahan ini berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam mengoptimalkan anggaran. Idealnya, fokus alokasi anggaran seharusnya pada kinerja, tujuan, koordinasi, dan sasaran prioritas. Kejelasan sasaran anggaran ini sangat penting karena memungkinkan pengukuran pencapaian secara objektif, memudahkan monitoring dan evaluasi, serta memastikan bahwa setiap unit atau individu yang bertanggung jawab memahami tujuan yang harus dicapai. Dengan demikian, penelitian ini menekankan bahwa kejelasan sasaran anggaran berperan penting dalam peningkatan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang optimal.

Akuntabilitas kinerja tidak hanya mempertimbangkan anggaran tetapi juga melibatkan pelaporan yang baik yang membutuhkan transparansi dan kejujuran dalam pelaporan, sehingga semua pihak dapat memahami kinerja yang sebenarnya. Berdasarkan Sagara (2021) menyatakan bahwa sistem pelaporan yang dimaksud adalah mekanisme yang diarahkan untuk fokus pada pertumbuhan organisasi dengan terlebih dahulu membangun infrastruktur kontrol untuk mengelola dan memotivasi upaya mencapai tujuan, dan kontrol ini berfungsi sebagai jaring pengaman. Sebagai wujud untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas instansi pemerintah dalam menjalankan tugas dan penggunaan anggaran, laporan yang jujur, objektif, dan transparan perlu disusun secara memadai. Hal ini menjadi pendukung terciptanya optimalisasi pertanggungjawaban pihak instansi pemerintah.

Pada LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023, dikatakan bahwa laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Berau sudah disertai dengan melibatkan analisis ketercapaian, data pembandingan (target realisasi, tahun sebelumnya, jangka menengah), faktor hambatan atau pendukung, solusi atas permasalahan, dan tingkat efisiensi ketercapaian kinerja. Namun, implementasi standar pelaporan belum secara merata pada seluruh unit kerja. Laporan kinerja yang dimuat masih belum komprehensif dan mendetail sehingga belum menghasilkan umpan balik berupa perbaikan atas perencanaan kinerja dan strategi dalam pelaksanaannya. Masalah tersebut diindikasikan masalah pelaporan kinerja dari hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Pemerintah Kabupaten Berau tahun 2023.

Pelaporan pencapaian kinerja penting sebagai bahan informasi untuk mengevaluasi tercapainya kinerja yang telah ditargetkan. Oleh karena itu, variabel sistem pelaporan menjadi faktor penting dalam menilai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Peningkatan implementasi standar pelaporan yang merata pada seluruh unit kerja dapat membantu memastikan bahwa laporan kinerja menjadi lebih komprehensif dan mendetail, yang pada gilirannya akan menghasilkan umpan balik yang diperlukan untuk memperbaiki perencanaan kinerja dan strategi pelaksanaannya. Masalah belum meratanya sistem pelaporan perlu segera diatasi agar instansi pemerintah dapat memberikan informasi yang lebih transparan dan akurat mengenai kinerja kepada semua pemangku kepentingan termasuk masyarakat.

Menerapkan akuntabilitas kinerja dengan optimal, diperlukan pengendalian internal yang kuat dalam sistem, yang mampu mendukung pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi. Menurut PP No. 60 Tahun 2008, Sistem Pengendalian Intern dapat diartikan sebagai

“tahap terintegrasi dalam upaya yang berkesinambungan dari manajemen dan semua anggota tim dalam memastikan kepercayaan yang akurat terhadap pencapaian tujuan organisasi pada pelaksanaan kegiatan yang efektif dan efisien, akurasi laporan keuangan, perlindungan aset organisasi, dan kepatuhan pada aturan dan undang-undang yang berlaku.”

Pengendalian optimal membantu menciptakan lingkungan kerja yang tertata dan terstruktur, sehingga pegawai merasa nyaman dan fokus dalam bekerja. Lingkungan kerja yang kondusif dan kinerja pegawai yang optimal merupakan kunci utama untuk mencapai kesuksesan sebuah organisasi. Dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau Tahun 2023, terdapat predikat WTP (Wajar Tanpa Pengecualian) oleh BPK yang menandakan bahwa daerah tersebut mampu menghasilkan capaian yang baik dalam bidang manajemen keuangan dan pelaporan, beserta pengelolaan aset pemerintah.

Terdapat masalah seperti belum optimalnya pengelolaan aset tetap, adanya pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang mengatur tata kelola keuangan di daerah dan kurangnya efisiensi dalam pengawasan internal dalam penyusunan laporan keuangan daerah, sehingga memicu kurangnya jumlah sumber daya manusia yang sesuai, basis data dan aset yang tidak terkelola dengan baik. Permasalahan tersebut berasal dari hasil opini audit BPK. Dalam penelitian ini, sistem pengendalian internal dianggap sebagai variabel penting yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Sistem pengendalian internal yang kuat menjadi kebutuhan esensial bagi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, karena merupakan fondasi untuk perbaikan berkelanjutan. Evaluasi yang komprehensif dan implementasi perbaikan yang tepat dapat mengatasi tantangan yang dihadapi, meningkatkan efisiensi operasional, dan memastikan pengelolaan sumber daya yang optimal demi keberhasilan jangka panjang organisasi.

Terdapat sejumlah penelitian sebelumnya yang menguji akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dengan subjek yang berbeda. Pertama, penelitian oleh Tambuk (2020) dengan judul Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Pelaporan, Sistem Pengendalian Internal, dan Komitmen Organisasi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Manggarai Timur yang menyatakan bahwa variabel anggaran berbasis kinerja, sistem pelaporan, sistem pengendalian internal, dan komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian serupa oleh Wibowo (2021) dengan judul Pengaruh Anggaran Daerah Berbasis Kinerja, Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pelaporan, dan Pengendalian Akuntansi terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo. Hasil dari penelitian ini yaitu kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan pengendalian akuntansi berpengaruh positif dan signifikan, sedangkan anggaran berbasis kinerja tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian lainnya oleh Hafzhan (2021) dengan judul Pengaruh Kejelasan Anggaran, Pengendalian Akuntansi dan Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Penelitian tersebut membuktikan adanya kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan tidak berpengaruh, sedangkan pengendalian akuntansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Penelitian serupa oleh Savira (2021), judul penelitian yaitu Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah, dan Sistem Pengendalian Intern terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Wonosobo. Penelitian ini membuktikan bahwa bukan hanya anggaran berbasis kinerja, tetapi kompetensi sistem akuntansi pemerintah daerah, dan sistem pengendalian intern juga berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Kemudian penelitian lain oleh Sodha (2023) dengan judul Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Sistem Pengendalian Internal, dan Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Dinas Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta yang membuktikan bahwa kejelasan sasaran anggaran, sistem pengendalian internal, dan sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Pemilihan subjek yaitu OPD Kabupaten Berau dalam penelitian mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah didasarkan pada masalah yang mendukung penelitian ini berdasarkan atas LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023, SAKIP tahun 2023 memiliki predikat B dengan nilai 62,40. Namun, perlu perbaikan dalam komitmen dan manajemen kinerja yaitu masih kurang efektif dan efisien kinerja yang diterapkan terutama dalam hal anggaran dan sumber daya.

Pertimbangan terkait akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Berau yaitu mengenai masalah seperti program/kegiatan yang tidak efisien, tujuan/prioritas yang belum sepenuhnya jelas, standar pelaporan belum secara merata, dan kurangnya efisiensi pengawasan internal. Berdasarkan atas masalah tersebut, peneliti menggunakan beberapa variabel seperti anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran, sistem pelaporan, dan sistem pengendalian internal yang memiliki dampak terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Diharapkan penelitian ini, dapat memberikan manfaat terutama pada penelitian selanjutnya yang menggunakan variabel yang sama dan bagi pemerintah Kabupaten Berau.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti ingin mengetahui apakah penerapan anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran, sistem pelaporan, dan sistem pengendalian internal berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Berau. Dengan demikian, penelitian ini mengangkat judul **“PENGARUH PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA, KEJELASAN SASARAN ANGGARAN, SISTEM PELAPORAN, DAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL TERHADAP AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH KABUPATEN BERAU DI KALIMANTAN TIMUR.”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang penelitian ini, terdapat beberapa variabel yang terpilih atau faktor yang akan diuji pada penelitian ini yaitu anggaran berbasis kinerja, kejelasan sasaran anggaran, sistem pelaporan, dan sistem pengendalian internal yang disesuaikan dengan masalah yang terjadi sesuai LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023 terkait dengan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Berikut rumusan masalah pada penelitian ini.

1. Apakah penerapan Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau?
2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau?
3. Apakah penerapan Sistem Pelaporan berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau?
4. Apakah penerapan Sistem Pengendalian Internal berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau?

1.3. Batasan Masalah

Terdapat batasan masalah dalam penelitian ini sehingga diharapkan pembahasan tidak menyimpang dari masalah yang diteliti. Batasan masalah tersebut antara lain:

1. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah berfokus pada bentuk pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah (Permen PAN & RB No. 88 Tahun 2021).

2. Indikator-indikator tertentu dalam menguji variabel yang diteliti, seperti:
 - a. Terdapat 4 poin akuntabilitas yang perlu dilakukan, digunakan untuk mengukur variabel Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Mardiasmo, 2018).
 - b. Indikator anggaran berbasis kinerja digunakan untuk mengukur variabel Anggaran Berbasis Kinerja (Mardiasmo, 2018).
 - c. Tiga indikator kejelasan sasaran anggaran digunakan untuk mengukur variabel Kejelasan Sasaran Anggaran (Kenis, 1979).
 - d. Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah membahas tujuan perjanjian kinerja, digunakan untuk mengukur variabel Sistem Pelaporan (Permenpan No. 53 Tahun 2014).
 - e. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terdapat 5 unsur, digunakan untuk mengukur variabel sistem pengendalian internal (Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008).
3. Lingkup penelitian hanya untuk Dinas dan Badan Daerah, dan tidak termasuk Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat Daerah, Kecamatan dan Kelurahan yang tertera pada LKj-IP Kabupaten Berau Tahun 2023.

1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan, peneliti merumuskan tujuan sebagai pengujian dalam mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Berau.

1.4.2. Manfaat Penelitian

Terdapat 2 manfaat pada penelitian ini yang terdiri atas dalam kontribusi teori dan kontribusi praktik. Berikut penjabaran kedua manfaat tersebut.

1. Kontribusi Teori

Diharapkan penelitian ini dapat menyalurkan teoritis dengan mengembangkan konsep serta teori tentang penerapan prinsip-prinsip yang menjadi variabel penelitian ini pada akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Kontribusi Praktik

Diharapkan penelitian ini membantu instansi pemerintah Kabupaten Berau dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja dan efektivitas pengelolaan anggaran dengan menerapkan prinsip-prinsip yang menjadi variabel penelitian ini yang diharapkan memiliki dampak yang mendukung optimalisasi.

1.5. Sistematika Pembahasan

Berikut sistematika pembahasan yang dilakukan dalam penelitian ini.

- Bab 1 Pendahuluan : Bab ini akan membahas mengenai latar belakang penelitian, masalah yang diangkat dalam penelitian beserta batasan, tujuan dan manfaat penelitian.
- BAB 2 Landasan Teori : Bab ini akan membahas mengenai teori umum, dan Pengembangan kerangka konseptual, penelitian terdahulu serta Hipotesis dugaan sementara hasil penelitian dalam pengembangan hipotesis.
- BAB 3 Metode : Bab ini akan membahas mengenai penjelasan secara Penelitian rinci metodologi penelitian yang digunakan seperti jenis penelitian, subjek, objek, variabel, jenis data, metode pengumpulan data, analisis data beserta model pengujian yang digunakan.
- BAB 4 Analisa Hasil : Bab ini akan berisi analisis data beserta pembahasan dan Pembahasan rinci dan kesimpulan dari masing-masing hasil yang diambil dari terkumpulnya kuesioner dari responden.
- BAB 5 Penutup : Bab ini akan memuat kesimpulan penelitian, keterbatasan, serta saran untuk penelitian selanjutnya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Berau.