

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tuntutan terhadap peningkatan akuntabilitas kinerja dari sektor publik dalam hal ini instansi pemerintah semakin besar sejak reformasi politik tahun 1998. Dengan adanya euforia reformasi dan semakin terbukanya informasi mengenai program-program pemerintah pada era reformasi menimbulkan banyak peluang bagi publik untuk dapat mengetahui, mengikuti, menilai dan mengkritisi program-program pemerintah. Dalam menjawab tuntutan masyarakat terhadap peningkatan akuntabilitas kinerja, pemerintah melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan dan tindak nyata dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Sebagai bentuk pemenuhan tuntutan publik atas akuntabilitas kinerja pemerintah dan untuk menilai tanggungjawab pemerintah daerah di Indonesia dalam menyediakan pelayanan umum (*public services*) seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR No. XI 1998 tentang Pemerintahan yang Baik dan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perlu diukur sejauh mana pemerintah daerah telah memenuhi standar kinerja sebagai daerah otonomi untuk tercapainya pelayanan publik bagi kesejahteraan masyarakat. Dimana penguatan akuntabilitas kinerja merupakan salah satu program yang dilaksanakan dalam rangka reformasi birokrasi untuk mewujudkan *good governance*. *Good governance* ditandai dengan meningkatnya akuntabilitas kinerja birokrasi, transparansi atas penyerapan anggaran dan laporan program serta kegiatan pemerintah yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, meningkatnya kualitas pelayanan publik pada masyarakat.

Pemerintah menerbitkan suatu dasar hukum melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan terakhir diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dengan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi

Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2014 yang mengatur mengenai Petunjuk Teknis Perjanjian kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan sebuah sistem dengan pendekatan manajemen berbasis kinerja (*Performance-base Management*) untuk penyediaan informasi kinerja yang memuat dokumen perencanaan yang mengacu pada prinsip-prinsip organisasi modern dengan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai bentuk pertanggungjawaban. Akuntabilitas kinerja sebagai wujud kewajiban pemerintah dalam mempertanggungjawabkan semua keberhasilan dan kegagalan pencapaian berbagai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban dimana secara periodik telah dilaksanakan oleh pemerintah. Dengan demikian, SAKIP akan dapat mendorong pemerintah melaksanakan *good governance*, memberikan masukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan pemerintah; serta meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan terwujudnya akuntabilitas kinerja.

Hal ini sejalan dengan teori kepatuhan dimana pemerintah daerah berkewajiban menerapkan SAKIP karena telah diatur dalam peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga diharapkan model pertanggungjawaban dalam bentuk SAKIP ini merupakan langkah konkrit yang diharapkan memberikan dampak dan nilai positif terhadap pelaksanaan pembangunan.

Dalam rangka mewujudkan penerapan SAKIP yang baik maka diperlukan peran lembaga yang efektif, professional handal dan kompeten yang bertugas mengawasi kegiatan penyelenggaraan negara yang profesional yaitu Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). APIP merupakan instansi pemerintah yang memiliki tugas untuk melaksanakan pengawasan internal (*internal audit*) di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. APIP sebagai pengawas internal merupakan aparat profesional yang memiliki sertifikat auditor dengan pemahaman mendalam tentang budaya bisnis organisasi, sistem, dan proses audit.

Dalam teori *stewardship* menyebutkan bahwa *steward* memiliki tujuan yang sama dengan prinsipal. Dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintah atas SAKIP, maka perlu pengawasan dari aparat pengawasan internal yang disebut dengan APIP. Dalam hal ini, APIP bertindak sebagai *steward* yang bertugas untuk memenuhi kepentingan prinsipal, sehingga tujuan organisasi dan masyarakat dapat tercapai. Dengan demikian kekuatan pengendalian internal melalui Peran APIP sangat diperlukan dalam proses pencapaian tujuan dan sasaran suatu pemerintah daerah yang nantinya menghasilkan akuntabilitas kinerja yang maksimal dan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak-pihak berkepentingan.

Beberapa penelitian yang menguji pengaruh kekuatan pengendalian internal melalui Peran APIP terhadap penerapan SAKIP telah dilakukan dan menunjukkan hasil-hasil yang berbeda. Penelitian oleh Murdi & Putri (2020) menunjukkan bahwa peran APIP berpengaruh positif signifikan terhadap penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), sedangkan Betta & Arza (2020) menemukan bahwa peran APIP dan budaya organisasi tidak mempengaruhi penyelenggaraan SAKIP. Sementara itu, Tahir, Poputra, & Warongan (2016), Kurniawan (2018) dan Suharyanto & Sutaryo (2016) menemukan bahwa Peran APIP berpengaruh signifikan terhadap penerapan SAKIP.

Sementara itu, komitmen merupakan bentuk dedikasi atau kewajiban yang mengikat kepada orang lain, hal tertentu, atau tindakan tertentu. Seperti halnya dalam sebuah organisasi diperlukan komitmen dari semua pihak untuk memiliki sikap atau tingkah laku berupa loyalitas sehingga tercapai visi, misi dan juga tujuan organisasi. Komitmen yang dimiliki oleh aparatur dalam sebuah organisasi sektor publik tentu sangat berdampak terhadap karakter dan integritas dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya dalam mengelola keuangan daerah (Amelia, 2015).

Hal ini berlaku pula pada pemerintah, sebagai sebuah organisasi yang besar diperlukan komitmen organisasi untuk mewujudkan pemerintah yang transparan dan akuntabel serta bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme pada berbagai aspek pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dituangkan dalam UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari

KKN. Komitmen ini sudah menjadi agenda termasuk dalam penerapan SAKIP yang harus dilaksanakan guna tercapainya transparansi dan akuntabilitas publik. Dengan adanya komitmen yang kuat dari pemerintah daerah diharapkan penerapan SAKIP akan semakin efektif untuk mewujudkan akuntabilitas serta kepercayaan publik. Sehingga terwujud peran pemerintah yang bertindak sebagai *steward* yang bertindak sesuai dengan kepentingan publik dengan melaksanakan tugas dan fungsinya dengan tepat untuk kesejahteraan masyarakat.

Pengaruh komitmen organisasi terhadap penerapan SAKIP telah diuji dalam beberapa penelitian yang hasilnya berbeda-beda pula. Murdi & Putri (2020), Febiani, Irianto, & Purwanti (2016), Betta & Arza (2020), Tahir, *et al* (2016), dan Perkasa (2017) menemukan bahwa terdapat interaksi positif signifikan di antara komitmen organisasi dan penerapan SAKIP, sedangkan Sukarno, Tinangon, & Tangkuman (2020) menemukan bahwa komitmen organisasi tidak memiliki pengaruh terhadap penerapan SAKIP.

Dalam penerapannya SAKIP dilaksanakan oleh aparaturnya pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki mempunyai arti yang sama pentingnya dengan pekerjaan itu sendiri. Sumber daya manusia dengan kualitas yang baik, cenderung memiliki pemahaman yang baik pula, karena pemahaman adalah salah satu karakteristik dari kompetensi. Fungsi-fungsi organisasi harus diisi oleh sumber daya manusia dengan kompetensi yang tepat agar pekerjaannya dapat dilakukan dan dipertanggungjawabkan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penerapan SAKIP pemerintah daerah harus memiliki sumber daya yang berkompeten untuk dapat mewujudkan tugas dan tanggungjawabnya kepada publik untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas publik.

Beberapa penelitian untuk menguji kompetensi SDM terhadap penerapan SAKIP yang telah dilakukan oleh Febiani, *et al* (2016), Radinda & Saleh (2021), Sukarno, *et al* (2020), Septiyani, Taufik, & Julita (2020), Ramadhania & Novianty (2020) menunjukkan bahwa kompetensi SDM berpengaruh secara signifikan terhadap penerapan SAKIP.

Anggaran pada instansi pemerintah berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program – program yang dibiayai dengan uang publik. Dan merupakan salah satu aspek penilaian dalam penerapan SAKIP sehingga pada akhirnya dapat diperoleh gambaran mengenai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah.

Saat ini pemerintah telah menerapkan sistem penganggarannya dengan sistem anggaran berbasis kinerja. Karakteristik utama anggaran berbasis kinerja yaitu penganggaran yang berorientasi pada output organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visi dan misi serta perencanaan strategis organisasi dengan penekanan terhadap anggaran yang dialokasikan bersifat ekonomis, efektifitas dan efisiensi. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja sebagai bentuk kepatuhan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan negara. Untuk itu pemerintah dituntut melalui penerapan SAKIP yang baik akan semakin efektif dan efisien dalam hal pengelolaan keuangan negara agar terwujud akuntabilitas serta kepercayaan publik.

Beberapa penelitian untuk menguji penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap penerapan SAKIP yang telah dilakukan oleh Selviani (2020), Pitaloka & Handayani (2019), dan Anwar, Laan, & Sunaryo (2016) menunjukkan bahwa penerapan ABK berpengaruh secara signifikan terhadap penerapan SAKIP.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang SAKIP mengamanatkan kepada seluruh pemerintah daerah untuk menciptakan akuntabilitas kinerja melalui SAKIP yang tidak lain merupakan pengejawantahan manajemen kinerja sektor publik di Indonesia. Selanjutnya untuk mengukur perkembangan penerapan SAKIP serta melakukan pembinaan yang berkesinambungan di seluruh instansi pemerintah, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) setiap tahunnya melaksanakan evaluasi atas penerapan SAKIP pada seluruh kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Evaluasi tersebut telah dapat memetakan instansi pemerintah pada beberapa kategori. Pengkategorian tersebut dilakukan bukan sekedar dalam rangka menilai instansi pemerintah, namun untuk memetakan tingkat penerapan manajemen kinerja masing-masing instansi pemerintah, sehingga memudahkan proses perbaikan dalam penerapan SAKIP. Dengan demikian

Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu harus mematuhi dan berkewajiban untuk melakukan penerapan SAKIP dan kemudian dievaluasi oleh KemPANRB setiap tahunnya. Hal inilah yang mendasari penulis untuk melakukan penelitian terhadap penerapan SAKIP pada Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu.

Tabel 1.1. Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2018 - 2020

No	Komponen	Bobot	Nilai		
			2018	2019	2020
1	Perencanaan Kinerja	30	21,73	22,01	22,24
2	Pengukuran Kinerja	25	14,72	15,98	16,24
3	Pelaporan Kinerja	15	10,88	11,42	11,56
4	Evaluasi Internal	10	5,74	6,98	7,13
5	Capaian Kinerja	20	10,29	10,90	11,04
	Total	100	63,36	67,29	68,21
	Tingkat Akuntabilitas Kinerja		B	B	B

Sumber: Bagian Ortal Sekretariat Daerah Kab. Kapuas Hulu (2022)

Hasil evaluasi atas penerapan SAKIP dituangkan dalam bentuk nilai dengan kisaran mulai dari 0 sampai dengan 100. Dari tabel 1.1 terlihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu memperoleh nilai hasil evaluasi dari penerapan SAKIP pada tahun 2020 sebesar 63,36 dengan Kategori B (Baik), pada tahun 2019 sebesar 67,29 dengan Kategori B (Baik) dan pada tahun 2020 sebesar 68,21 dengan Kategori B (Baik). Hal tersebut menunjukkan bahwa tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerjanya, kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi hasil pada Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu menunjukkan hasil yang baik.

Selanjutnya untuk tahun 2018 KemenPANRB merekomendasikan perbaikan yang harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu yaitu meningkatkan komitmen setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) secara berjenjang mulai dari level Kepala Dinas hingga level staf untuk menetapkan Indikator Kinerja Utama yang jelas terhadap pengukuran kinerja agar tercapai tujuan

organisasi. Hal ini disertai juga dengan peningkatan kompetensi sumber daya manusia agar semakin mengoptimalkan capaian kinerja.

Untuk tahun 2019 KemenPANRB merekomendasikan perbaikan yang harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu yaitu dalam hal perencanaan kinerja menjadikan RPJMD sebagai acuan dalam membangun organisasi sehingga sasaran strategis lebih berorientasi hasil dengan indikator kinerja yang relevan dan cukup untuk mengukur pencapaian sasaran strategisnya. Agar perencanaan, pengukuran dan pelaporan kinerja menjadi semakin optimal maka direkomendasikan untuk meningkatkan kapasitas Inspektorat (APIP) Kabupaten Kapuas Hulu dalam pelaksanaan evaluasi akuntabilitas kinerja internal.

Agar dapat meningkatkan nilai hasil evaluasi dari penerapan SAKIP untuk tahun berikutnya maka pada tahun 2020 KemenPANRB merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, dalam proses perencanaan kinerja agar Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu, dalam hal ini menekankan kepada pimpinan OPD, agar tetap mengacu pada mekanisme penyusunan dokumen perencanaan yang ada seperti RPJMD, Renstra dan Renja) serta memperhatikan berbagai kaidah dalam penyusunan perencanaan kinerja seperti orientasi pada hasil atau manfaat yang langsung dirasakan oleh masyarakat, terukur, relevan dan cukup serta menjawab isu strategis. Dengan tetap memperhatikan kualitas indikator kinerja yang terukur serta menyempurnakan mekanisme proses penjenjangan (*cascade*) kinerja agar lebih menggambarkan bisnis proses terwujudnya kinerja utama yang akan dicapai. Kedua, meningkatkan kualitas akuntabilitas kinerja OPD sehingga dapat tercipta pemahaman yang merata antar OPD serta dapat memberikan *feedback* untuk perbaikan kinerja OPD ke depan.

Tabel 1.2. Target dan Realisasi Laporan Hasil Evaluasi SAKIP Pemda Kapuas Hulu Tahun 2018 s/d 2020

No	Tahun	Target	Realisasi
1	2018	B (Baik)	B (Baik)
2	2019	BB (Sangat Baik)	B (Baik)
3	2020	BB (Sangat Baik)	B (Baik)

Sumber: Bagian Ortal Setda Kapuas Hulu (2022)

Secara umum, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) diukur berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pada Tabel 1.2 menunjukkan Laporan Hasil Evaluasi yang diberikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu pada tahun 2018 hingga 2020 masih memperoleh predikat “B” dengan peningkatan nilai yang tidak terlalu signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa (SAKIP) Kabupaten Kapuas Hulu, menunjukkan tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan anggaran dibandingkan dengan capaian kinerjanya, kualitas pembangunan budaya kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi hasil pada Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu menunjukkan hasil yang baik.

Akan tetapi perolehan hasil evaluasi SAKIP Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu pada tahun 2019 dan tahun 2020 tidak mencapai target yang telah ditentukan yaitu Kategori “BB” sehingga diperlukan upaya-upaya yang nyata dalam meningkatkan akuntabilitas kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu. Jika melihat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu Tahun 2021 - 2026 untuk nilai SAKIP ditargetkan hingga pada tahun 2026 bisa memperoleh predikat “A”. Hal ini tentu saja menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu harus lebih bekerja keras untuk mencapai predikat tersebut dan perlu meninjau faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan SAKIP.

Peneliti mengambil kerangka penelitian yang dikembangkan oleh (Tahir, *et al.*, 2016) yang meneliti tentang Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Disini peneliti tetap menggunakan variabel komitmen organisasi dan peran APIP, tetapi peneliti menambahkan variabel kompetensi SDM dan penerapan anggaran berbasis kinerja, selanjutnya penelitian ini akan dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu.

Alasan peneliti mengambil kerangka yang dikembangkan oleh (Tahir, *et al.*, 2016) adalah karena adanya persamaan variabel serta perbedaan beberapa variabel

independen, sampel dan obyek yang diteliti. Perbedaan sampel akan memungkinkan perbedaan hasil penelitian yang di dapat, selain alasan tersebut alasan peneliti memilih penelitian tersebut karena banyaknya Pemerintah Daerah lainnya yang masih kesulitan dalam mencapai target hasil evaluasi SAKIP dengan Kategori “A”. Disamping itu, penelitian ini dianggap penting karena mengingat meningkatnya tuntutan dan kompleksitas permasalahan yang sering dialami organisasi sektor publik. Sehingga diperlukan lebih banyak lagi penelitian terkait sehingga diharapkan dapat membantu penyelesaian masalah terkait. Hal yang membedakan dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah variabel-variabel dalam penerapan SAKIP serta waktu dan lokasi penelitian.

Berdasarkan fenomena, latar belakang permasalahan, dan uraian di atas maka perlu dilakukan penelitian yang hasilnya diharapkan mampu memberikan bahan tambahan evaluasi demi tercapainya kinerja akuntabilitas pemerintahan dalam pengelolaan alokasi dana daerah yang efektif, efisien, transparan, akuntabel dan partisipatif sesuai dengan amanat undang-undang. Dengan demikian, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Determinan Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Pada Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu.”**

1.2. Rumusan Masalah

1.2.1 Pernyataan Masalah

Setelah melihat fenomena dan latar belakang permasalahan yang dihadapi Pemerintah dalam upaya peningkatan SAKIP khususnya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas Hulu ditemukan variabel-variabel yang dapat mempengaruhi penerapan SAKIP yaitu kekuatan pengendalian internal melalui peran APIP, komitmen organisasi, kompetensi SDM dan penerapan anggaran berbasis kinerja.

1.2.2 Pertanyaan Masalah

Dari latar belakang dan masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah kekuatan pengendalian internal melalui peran APIP berpengaruh terhadap penerapan SAKIP?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penerapan SAKIP?
3. Apakah kompetensi SDM berpengaruh terhadap penerapan SAKIP?
4. Apakah penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap penerapan SAKIP?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh kekuatan pengendalian internal melalui peran APIP terhadap penerapan SAKIP.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh komitmen organisasi terhadap penerapan SAKIP.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh kompetensi SDM terhadap penerapan SAKIP.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap penerapan SAKIP.

1.4. Kontribusi Penelitian

1.4.1. Kontribusi Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberi manfaat kepada beberapa pihak yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menjadi tambahan pengetahuan, referensi, mengenai faktor-faktor yang berpengaruh pada penerapan SAKIP pada Lingkungan Pemerintah Daerah.
- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi acuan dan memberikan bukti empiris bagi peneliti selanjutnya dalam menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh pada penerapan SAKIP pada Lingkungan Pemerintah Daerah.

1.4.2. Kontribusi Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberi manfaat kepada beberapa pihak yaitu:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperoleh informasi dari satuan kerja mengenai variabel-variabel yang dapat mempengaruhi penerapan SAKIP yaitu kekuatan pengendalian internal melalui peran APIP, komitmen organisasi, kompetensi SDM dan penerapan anggaran berbasis kinerja..
- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi jajaran pimpinan Perangkat Daerah Kabupaten Kapuas Hulu agar penerapan SAKIP pada Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu dapat ditingkatkan.