

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Gerakan reformasi telah membawa perubahan sistem politik di Indonesia menjadi lebih demokratis dan sistem pemerintahan yang didasarkan pada otonomi daerah dengan menuntut adanya akuntabilitas publik yang semakin meningkat untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Saat ini kinerja instansi pemerintah menjadi sorotan masyarakat karena masih terdapat kinerja instansi pemerintah yang belum menunjukkan peningkatan sehingga tuntutan dari masyarakat atas pelayanan publik kepada pemerintah semakin meningkat (Noormansyah & Sirkomba, 2022).

Informasi yang relevan dan transparan terhadap hasil dari program yang direncanakan dan dilaksanakan akan berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan masyarakat. Pemerintah pusat maupun daerah harus memperhatikan kinerja instansi pemerintah, disamping memperhatikan serapan anggaran dan laporan anggaran yang baik. Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan berbasis otonomi daerah di Indonesia, maka akuntabilitas kinerja menjadi peran penting dalam memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan anggaran agar diketahui oleh publik (Safitri, 2019). Akuntabilitas merupakan salah satu langkah yang harus dilakukan untuk menjaga dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap

kinerja pemerintah (Khotami, 2017). Tujuan utama dari reformasi sektor publik yaitu terwujudnya akuntabilitas.

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi suatu organisasi dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memunculkan perubahan sistem pertanggungjawaban kinerja pemerintah daerah pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD). Maka, secara sederhana akuntabilitas dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat.

Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk mempertanggungjawabkan atas segala kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk menerima pertanggungjawaban tersebut (Safitri, 2019). Maka, seluruh proses penganggaran dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan secara efektif, maka diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab maka dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mengharuskan seluruh instansi pemerintah melakukan penyusunan strategik, pengukuran kinerja dan pelaporan sebagai wujud akuntabilitas (Widaryanti & Pancawardani, 2020). Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, penyelenggaraan SAKIP disusun berdasarkan rencana strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja serta reuiu dan evaluasi kinerja.

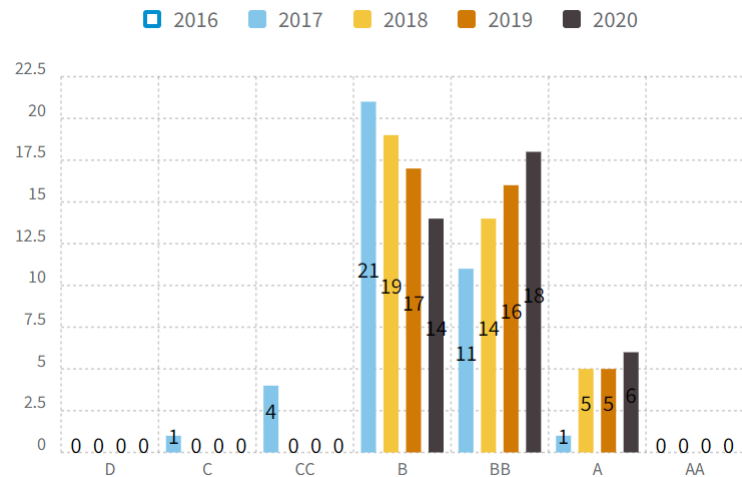
Perjanjian kinerja disusun berdasarkan Indikator Kinerja Utama (IKU) dan Rencana Strategis (Renstra) serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Setelah itu, dilakukan pengukuran kinerja yaitu dengan cara membandingkan target yang telah ditetapkan dengan realisasi kinerja, sehingga nantinya dapat diketahui capaian kerjanya, kemudian dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja instansi pemerintah (Aprilianti et al., 2020).

Seluruh instansi pemerintah harus memberikan laporan pertanggungjawaban atas tugas yang diamanatkan untuk mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan untuk mencerminkan keberhasilan maupun kegagalan. Bentuk pertanggungjawaban terkait pelaksanaan program apakah telah sesuai dengan rencana yaitu melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Noormansyah & Sirkomba, 2022).

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah kepada masyarakat mengenai kinerja pemerintah dalam satu tahun anggaran dengan tujuan untuk menggambarkan penerapan rencana strategi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi di setiap perangkat daerah, sehingga melalui penyusunan LAKIP tersebut dapat terwujud prinsip *good governance* yakni transparansi dan akuntabilitas di lingkungan pemerintah (Aprilianti et al., 2020). Indikator dari akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan adalah Nilai Akuntabilitas Kinerja (SAKIP) oleh Kementerian PAN-RB dan Opini atas laporan keuangan pemerintah daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Noormansyah & Sirkomba, 2022).

Kementerian PAN-RB menyatakan bahwa hasil evaluasi SAKIP tahun 2020 menunjukkan bahwa tidak sedikit kabupaten/kota yang telah mencapai nilai dengan kategori Sangat Baik (BB) hingga Memuaskan (A) (Humas MenpanRB, 2021). Peningkatan SAKIP tersebut dijelaskan pada grafik perkembangan nilai SAKIP di Jawa Timur selama tahun 2017-2020.



Gambar 1. 1  
Grafik Hasil Evaluasi SAKIP Provinsi Jawa Timur

Sumber: Biro Organisasi Setda Prov Jatim (2022)

Grafik perkembangan SAKIP tersebut menunjukkan pada tahun 2017 kabupaten/kota yang memperoleh predikat B sebanyak 21 kabupaten/kota, predikat BB sebanyak 11 kabupaten/kota, dan predikat A hanya 1 kabupaten/kota. Pada tahun 2018 yang memperoleh predikat B sebanyak 19 kabupaten/kota, predikat BB sebanyak 14 kabupaten/kota dan predikat A sebanyak 5 kabupaten/kota. Pada tahun 2019 yang memperoleh predikat B sebanyak 17 kabupaten/kota, predikat BB sebanyak 16 kabupaten/kota dan predikat A sebanyak 5 kabupaten/kota. Pada tahun 2020 yang memperoleh predikat B sebanyak 14 kabupaten/kota, predikat BB sebanyak 18 kabupaten/kota dan predikat A sebanyak 6 kabupaten/kota. Hal tersebut menunjukkan terjadi peningkatan hasil evaluasi SAKIP pada kabupaten/kota di Jawa Timur. Evaluasi terkait SAKIP digunakan untuk mengetahui apakah pemerintah daerah mampu melakukan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan anggaran.

Fenomena yang terjadi yaitu berdasarkan peringkat SAKIP Kabupaten/Kota di Jawa Timur, Kabupaten Sumenep selama tahun 2017-2020 berada di antara peringkat 26 - 31 dari 38 kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur. Hal tersebut menandakan bahwa Kabupaten Sumenep menempati posisi menengah kebawah, jauh dibawah Kabupaten terdekatnya dalam pulau Madura yaitu Pamekasan yang berada di peringkat 24 dengan nilai SAKIP kategori BB, sedangkan nilai SAKIP Kabupaten Sumenep selama lima tahun berturut-turut stabil yaitu mendapat predikat B dengan nilai >60-70. Tentunya hal tersebut sudah baik, namun apabila mengacu pada target nilai SAKIP kabupaten tersebut yaitu kategori BB masih perlu terdapat perbaikan yang harus dilakukan demi mencapai target yang diinginkan. Berikut tabel nilai SAKIP Kabupaten Sumenep selama tahun 2017-2021.

Tabel 1. 1  
Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Kabupaten Sumenep

Indikator Kinerja Sasaran	Nilai SAKIP Kabupaten Sumenep	
	Target	Realisasi
2017	B	B
2018	BB	B
2019	BB	B
2020	BB	B
2021	BB	B

Sumber: Data Olahan (2022)

Berdasarkan Laporan Hasil Evaluasi SAKIP Kabupaten Sumenep pada tahun 2017 mendapat nilai sebesar 60,12 dengan predikat B, tahun 2018 mendapat nilai sebesar 67,58 dengan predikat B, tahun 2019 mendapat nilai 68,50 dengan predikat B, tahun 2020 mendapat nilai 68,75 dengan predikat B dan pada tahun 2021 mendapat nilai 68,81 dengan predikat B. Selama tahun

2017 - 2021 nilai SAKIP Kabupaten Sumenep terus meningkat walaupun tidak signifikan. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Sumenep sudah baik namun masih terdapat perbaikan. Dalam LHE SAKIP Kabupaten Sumenep pada tahun 2018-2019 upaya pengendalian dan evaluasi yang dilakukan oleh Kabupaten Sumenep masih sebatas pelaksanaan program dan penyerapan anggaran saja, belum sampai pada pengukuran indikator tujuan/sasaran pembangunan dan belum menyimpulkan keberhasilan suatu program sehingga masih belum bisa dikelompokkan antara program prioritas dan non-prioritas (Sumber: LHE SAKIP Pemerintah Kabupaten Sumenep Kemenpan-RB).

Pemerintah Kabupaten Sumenep meraih Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama tahun 2017-2021. Namun, berdasarkan LHP BPK LKPD Kabupaten Sumenep masih terdapat temuan dari BPK yaitu kebijakan akuntansi berbasis akrual dan kodifikasi bagan akuntansi belum sepenuhnya sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, terdapat pencatatan dan pertanggungjawaban dana BOS pada Sekolah Dasar yang belum memadai dan terdapat keterlambatan dan belum dipertanggungjawabkan atas realisasi belanja hibah dan bantuan sosial pada 11 OPD (Sumber: LHP LKPD Kab.Sumenep BPK Jawa Timur). Laporan keuangan pemerintah daerah yang memiliki opini WTP belum menjamin semua permasalahan sudah ditindaklanjuti.

Berdasarkan fenomena tersebut, anggaran pemerintah daerah tidak lepas dari pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas. Pengelolaan

sumber daya membutuhkan anggaran yang digunakan untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas kepada masyarakat (Yulianto & Muthaher, 2019). Oleh sebab itu, perlunya kejelasan sasaran anggaran dalam pengelolaan keuangan daerah untuk meningkatkan akuntabilitas instansi pemerintah. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana ketepatan tujuan organisasi tersebut sehingga nantinya dapat mempermudah pelaksanaan anggaran dalam mempertanggungjawabkan program-program yang telah dijalankan (Widaryanti & Pancawardani, 2020). Maka, dengan adanya kejelasan sasaran anggaran dapat memudahkan dalam pelaksanaannya.

Hal terpenting bagi keberlangsungan pemerintahan untuk menilai tingkat pengungkapan kinerja pemerintah daerah melalui akuntabilitas dengan adanya kejelasan sasaran anggaran yang telah direalisasikan dan dengan adanya sistem pelaporan yang transparan (Rahman & Yusuf, 2021). Hal lain yang dapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah adanya sistem pelaporan yang baik. Sistem pelaporan merupakan laporan pertanggungjawaban dari bawahan (pimpinan unit anggaran) kepada atasan (kepala bagian anggaran). Sistem pelaporan dapat menjadi kontrol kinerja manajer dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan (Widaryanti & Pancawardani, 2020).

Pemerintah daerah dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran dapat dilakukan dengan melakukan pengembangan kebijakan akuntansi pemerintah berupa Standar akuntansi pemerintahan



(SAP). Tujuan dengan adanya standar akuntansi pemerintahan tersebut dapat menjadi pedoman dasar dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah daerah (Mudrikah & Ali, 2020).

Penelitian yang dilakukan oleh Yulianto & Muthaher (2019) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut juga sejalan dengan penelitian Rahman & Yusuf (2021) bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Semakin jelas sasaran anggarannya maka akan semakin meningkat pula akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Anisa & Haryanto (2022) bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sasaran pencapaian dan kinerja anggaran dalam pelaksanaan anggaran juga dipengaruhi oleh proses pelaksanaan anggaran. Penelitian tersebut sejalan dengan penelitian Aprilianti et al., (2020) bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Noormansyah & Sirkomba (2022) bahwa penerapan standar akuntansi pemerintahan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut juga sejalan dengan Riyani & Widajantie (2022) bahwa standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Semakin baik penerapan akuntansi sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan dalam

penyusunan laporan keuangan maka akan semakin baik pula akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Mudrikah & Ali (2020) bahwa standar akuntansi pemerintahan tidak berpengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh Rahman & Yusuf (2021) bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Hal tersebut juga sejalan dengan penelitian Yulianto & Muthaher (2019) bahwa sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Apabila sistem pelaporan meningkat, maka akuntabilitas kinerja instansi pemerintah juga akan meningkat. Namun, penelitian yang dilakukan oleh Rininda & Sudaryati (2020) bahwa sistem pelaporan tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Berdasarkan masih adanya inkonsistensi hasil temuan pada penelitian terdahulu dan fenomena yang terjadi yakni capaian hasil evaluasi SAKIP di Kabupaten Sumenep yang selama 2018-2021 belum mencapai target dan masih terdapat temuan BPK terkait keterlambatan dan belum dipertanggungjawabkan atas realisasi belanja. Oleh karena itu, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Standar Akuntansi Pemerintahan dan Sistem Pelaporan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Sumenep”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah penelitian yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Sumenep?
2. Apakah standar akuntansi pemerintahan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Sumenep?
3. Apakah sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Kabupaten Sumenep?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini yang akan menjadi fokus penelitian yaitu:

1. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Sumenep.
2. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh standar akuntansi pemerintahan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Sumenep.
3. Untuk menguji dan membuktikan pengaruh sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada di Kabupaten Sumenep.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

## 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah bukti empiris mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran, standar akuntansi pemerintahan dan sistem pelaporan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Sumenep serta diharapkan dapat menjadi sarana pengembangan ilmu pengetahuan secara teoretis yang telah dipelajari selama perkuliahan.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman terkait penganggaran sektor publik dan dapat mengimplementasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh peneliti selama perkuliahan.

### b. Bagi Instansi Pemerintah Kabupaten Sumenep

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan agar instansi pemerintah Kabupaten Sumenep terus meningkatkan akuntabilitas kinerja dalam melakukan perencanaan anggaran agar lebih baik dan transparan.

### c. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi dan menambah kajian ilmu pengetahuan terkait penganggaran sektor publik dan dapat menjadi bahan rujukan penelitian selanjutnya terkait dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.