

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Saat ini Indonesia merupakan negara yang masih berusaha memajukan segala bidang, termasuk sektor pemerintahan. Sektor publik pada saat ini menjadi perhatian umum bagi masyarakat Indonesia dikarenakan tugas dan kewajiban yang dipercayakan oleh masyarakat kepada pemerintah harus dijalankan sesuai dengan kebijakan perundang-undangan. Dengan demikian, organisasi sektor publik berkembang dengan cepat yang mengakibatkan pemerintah harus mempunyai kinerja yang bagus dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Pemerintah melaksanakan otonomi setelah diterapkannya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004, dimana arahan yang diberikan kepada pemerintah ialah untuk menata dan mengurus daerah mereka sendiri termasuk dalam memajukan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum hingga masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah tersebut (Maryanto, 2020). Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah daerah harus meningkatkan kemampuan dan efektivitas dalam mengelola pemerintahan. Namun, pemerintah belum mampu melakukan tugasnya sehingga struktur pemerintah menjadi kurang sepadan dengan apa yang diperlukan masyarakat. Oleh karena itu masyarakat berharap supaya pemerintah daerah dapat mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan kinerja pemerintah (Halim & Iqbal, 2012).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menetapkan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dikelola

secara efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan serta keuntungan bagi masyarakat. Peraturan tersebut menyatakan bahwa untuk meningkatkan kinerja pemerintah, kegiatan pengelolaan keuangan daerah harus memenuhi standar seperti akuntabilitas, nilai uang, kejujuran, transparansi, dan pengendalian. Semua standar ini nantinya akan diawasi dan dipantau oleh masyarakat untuk mencegah penyimpangan. Dengan demikian, pengelolaan keuangan dianggap dapat mempengaruhi kinerja pemerintahan (Novitasari, 2020). Pengelolaan keuangan daerah mengatur dan mengurus hal-hal yang menyangkut perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan penyajian laporan keuangan dan dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip *good governances*, seperti pengelolaan keuangan yang ber akuntabilitas dan transparan (Sapitri, 2019).

Karena kinerja pemerintah saat ini belum menghasilkan hasil yang positif bagi masyarakat, masalah ini menjadi perhatian publik. Semakin pesatnya perkembangan organisasi sektor publik mengharuskan pemerintah mampu memangku tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dan benar sebagai implementasi dari gagasan otonomi daerah. Tingkat hasil yang dicapai pemerintah dapat digunakan untuk menunjukkan bahwa kinerjanya baik. Organisasi yang didirikan untuk mencapai tingkat pencapaian tertentu wajib beroperasi sesuai dengan visi dan misi organisasi yang dijadikan sebagai dasar pelaksanaan aktivitas yang dapat dipertanggungjawabkan (Mahsun, 2006).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 kinerja pemerintah diartikan sebagai hasil dari kegiatan dan program pemerintah yang hendak atau sudah dicapai

sehubungan dengan pengeluaran anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja pemerintah saat ini telah menjadi fokus utama dikarenakan semakin meningkatnya kesadaran publik kepada penyelenggaraan administrasi publik. Semakin pintar dan kritisnya masyarakat membuat lembaga-lembaga sektor publik melakukan akuntabilitas dan transparansi publik dengan harapan menjadi pemerintah yang bersih, ekonomis, efisien, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel (Kurniawati, 2016).

Dalam pelaksanaan tugasnya, banyak kesulitan atau kendala yang dialami oleh pemerintah daerah. Secara umum penyelenggara pemerintah daerah menghadapi masalah seperti tingginya KKN dan belum maksimalnya kinerja. Penilaian kinerja yang dilakukan di akhir periode sering tidak mendapat nilai yang memuaskan. (Moenek & Suwanda, 2019). Penilaian kinerja di sektor publik sangat dibutuhkan untuk mendukung standar pelayanan publik dan menilai kinerja pemerintah sebelumnya agar menjadi landasan untuk tindakan pemerintah berikutnya (Maryanto, 2020). Banyak penyelenggara pemerintahan daerah menghadapi masalah dalam menjalankan programnya, terutama kinerjanya yang di bawah standar. Pada setiap akhir tahun, masih sering ditemukan evaluasi kinerja yang kurang memadai. Menurut Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), tinjauan kinerja organisasi pemerintah akan dievaluasi setiap tahun dan selanjutnya diberikan pemeringkatan oleh Kementerian PAN (Moenek dan Suwanda, 2019).

Pemerintah Kabupaten Karo ialah salah satu pemerintah daerah di Sumatera Utara yang harus mampu mewujudkan tuntutan dari masyarakat dalam

perbaikan kinerjanya. Diharapkan pemerintah Kabupaten Karo dapat meningkatkan kinerja pemerintah melalui Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia mengevaluasi akuntabilitas kinerja pada Pemerintah Kabupaten Karo sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2021.

Adapun tingkat penilaian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ialah:

- a. Predikat AA (nilai absolut >90-100): Sangat Memuaskan.
- b. Predikat A (nilai absolut >80-90): Memuaskan
- c. Predikat BB (nilai absolut >70-80): Sangat Baik
- d. Predikat B (nilai absolut >60-70): Baik
- e. Predikat CC (nilai absolut >50-60): Cukup
- f. Predikat C (nilai absolut >30-50): Kurang
- g. Predikat D (nilai 0-30): Sangat Kurang

Tabel 1.1
Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Karo
Tahun 2020-2021

Komponen Yang Dinilai		Bobot	2020	2021
a.	Perencanaan Kinerja	30	11,6	14,62
b.	Pengukuran Kinerja	25	9,22	10,73
c.	Pelaporan Kinerja	15	5,68	7,30
d.	Evaluasi Internal	10	4,38	4,64
e.	Capaian Kinerja	20	9,96	10,45
Nilai Hasil Evaluasi		100	40,90	47,74
Tingkat Kinerja			C	C

Sumber: www.karokab.go.id

Berdasarkan tabel diatas terdapat hasil evaluasi yang menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Karo sejak tahun 2020 dan 2021 memperoleh predikat “C” dimana pada tahun 2020 memperoleh nilai 40,90 dan tahun 2021 memperoleh nilai 47,74 yang menunjukkan bahwa tingkat penggunaan anggaran masih rendah jika dibandingkan dengan kinerjanya.

Uraian singkat mengenai hasil evaluasi auntabilitas kinerja Pemerintah Kabupaten Karo Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

- a. Tindak lanjut peningkatan implementasi SAKIP tahun 2020 belum tuntas.
- b. Masih terdapat rumusan strategi dalam perencanaan kinerja daerah yang berorientasi pada output dibandingkan berorientasi pada hasil. Situasi ini menjadi contoh bagaimana suatu tindakan tidak selalu memberikan dampak positif yang diinginkan terhadap masyarakat.
- c. Keandalan pengukuran dan keberhasilan pencapaian kinerja daerah tidak dapat dipercaya karena indikator kinerja yang ditetapkan tidak relevan dan tidak memadai untuk digunakan sebagai alat ukur kinerja daerah saat ini.
- d. Program dan kegiatan tidak akan efektif atau efisien dalam menggunakan anggaran daerah jika belum dikaitkan dengan tujuan strategis yang menjadi prioritas pembangunan daerah.
- e. Informasi yang dihasilkan belum dapat digunakan secara efektif untuk memantau capaian kinerja daerah karena metode pemantauan target kinerja belum optimal.
- f. Pengungkapan informasi pada laporan kinerja belum mencitrakan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi capaian kinerja saat ini.

- g. Sistem evaluasi akuntabilitas kinerja internal belum mampu mendorong perbaikan berkelanjutan dalam pengelolaan kinerja masing-masing OPD.

Tabel 1. 2
Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja pada Pemerintah Kabupaten Karo 2022

Komponen Yang Dinilai	Bobot	2022
a. Perencanaan Kinerja	30	15,30
b. Pengukuran Kinerja	30	13,65
c. Pelaporan Kinerja	15	8,51
d. Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Internal	25	10,83
Nilai Hasil Evaluasi	100	48,29
Tingkat Kinerja		C

Sumber: www.karokab.go.id

Kemudian pada tahun 2022 Pemerintah Daerah Kabupaten Karo kembali memperoleh nilai 48,29 dengan predikat C. Uraian lebih lanjut atas hasil evaluasi kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Karo tahun 2022 ialah sebagai berikut:

- a. Perencanaan kinerja. Masih terdapat rumusan strategis yang bersifat output pada Bappeda dan Dinas kebudayaan, Pemuda dan Olahraga dan ketidakselarasan antara perjanjian kinerja Bupati dengan dokumen RPJMD.
- b. Pengukuran kinerja. Pemerintah Kabupaten Karo belum memiliki pedoman pengumpulan data kinerja dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi pada beberapa Pemerintah Daerah masih berorientasi pada penyerapan anggaran sedangkan kinerja belum dilakukan monitoring dan evaluasi.
- c. Pelaporan kinerja belum cukup menyampaikan informasi yang memadai diantaranya tentang analisis capaian kinerja. Informasi dalam laporan kinerja juga belum sepenuhnya digunakan untuk perbaikan perencanaan kinerja tahun berikutnya.

d. Pemerintah Kabupaten Karo belum memiliki pedoman teknis evaluasi kinerja internal.

Adapun dasar penilaian dari tiap komponen yang dievaluasi oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ialah:

1. Komponen perencanaan kinerja. Sub-komponen terdiri dari 1) tersedianya dokumen perencanaan kinerja, 2) dokumen perencanaan kinerja berstandar baik dan 3) perencanaan kinerja telah dipakai untuk merealisasikan hasil yang terencana.
2. Komponen pengukuran kinerja. Sub-komponen terdiri dari 1) telah dilakukannya pengukuran kinerja, 2) mewujudkan kinerja secara efektif dan efisien, dan 3) pengukuran kinerjanya telah dijadikan dasar dalam pemberian *reward* dan *punishment*.
3. Komponen pelaporan kinerja. Sub-komponen terdiri dari 1) adanya dokumen laporan yang menunjukkan kinerja, 2) dokumen laporan kinerja telah sesuai standar, dan 3) pelaporan kinerja sudah memberi dampak yang luas dan baik dalam kebijakan.
4. Komponen evaluasi akuntabilitas kinerja internal. Sub-komponen terdiri dari 1) dilaksanakannya evaluasi akuntabilitas internal, 2) evaluasi internal telah dilaksanakan secara berkualitas, dan 3) meningkatnya implementasi sikip.

Keseluruhan dari komponen dan subkomponen ini dijelaskan lebih lanjut pada bab 2 (dua).

Terdapat beberapa variabel yang diduga memiliki hubungan dengan kinerja pemerintah daerah. Pertama *Value for money*. Organisasi sektor publik selalu saja dipandang sebagai organisasi yang kurang efisien dan melakukan pembaziran dana sehingga instansi publik perlu menyoroiti *value for money* dalam melakukan aktivitasnya. *Value for money* diartikan sebagai penerapan tiga prinsip dalam penganggaran dimana hal tersebut terdiri atas ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi yang dimaksud berkaitan dengan sumber daya yang dipilih digunakan dalam besaran tertentu. Efisiensi berarti dana masyarakat yang dipakai bisa memiliki daya guna. Efektivitas ialah penggunaan anggaran yang harus mencapai misi dalam tujuan kepentingan publik (Mardiasmo, 2009). Tujuan yang jelas diperlukan untuk kinerja yang baik, yang dapat menghemat uang dan menghasilkan hasil yang berkualitas melalui proses penganggaran yang efisien, efektif, dan hemat biaya, oleh sebab itu *value for money* dapat meningkatkan kinerja sektor publik. (Wahdaniyah, 2021).

Kedua, variabel akuntabilitas. Akuntabilitas berarti bahwa pemerintah berkewajiban untuk menerangkan dan menjawab semua hal yang berkaitan dengan langkah-langkah dari semua keputusan dan proses, serta mempertanggung jawabkan hasil dan kinerjanya (Lukito, 2014). Apabila akuntabilitas tersebut dapat dipenuhi, keyakinan rakyat terhadap keandalan pemerintah yang ada akan semakin tumbuh. Dengan diterapkannya akuntabilitas diharapkan tanggungjawab dari pemerintah bukan hanya sekedar formalitas, tetapi menjadi laporan yang menyatakan bukti pertanggungjawaban kinerja selama pemerintah itu menjabat, namun sangat disayangkan bahwa masih terdapat ketidakselarasan antara perjanjian

kinerja Bupati dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Kabupaten Karo pada tahun 2022.

Ketiga, variabel transparansi. Transparansi diartikan sebagai tersedianya pemberitahuan dan kejelasan seluruh aktivitas bagi masyarakat luas untuk menyadari proses penyusunan, pelaksanaan, dan hasil dari proses tersebut (Moenek dan Suwanda, 2019). Akuntabel dan transparansi pemerintah dan organisasi terhadap kinerja akan mendapat kepercayaan dan dukungan penuh dari masyarakat. Kenyataannya pada saat ini dalam Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Karo Tahun 2022 menyatakan bahwa lapoan kinerja pada pemerintah daerah kabupaten karo belum cukup menyampaikan informasi yang memadai mengenai analisis capaian kinerjanya seperti faktor keberhasilan dan faktor kegagalan dalam mencapai kinerja. Informasi dalam laporan kinerjanya juga belum sepenuhnya digunakan dalam perbaikan perencanaan kinerja tahun berikutnya.

Variabel sistem pengendalian internal pemerintah dipakai sebagai variabel moderasi di dalam penelitian ini karena didasarkan keingintahuan dari peneliti apakah dengan diterapkannya pengendalian internal di dalam organisasi pemerintahan akan memperlemah atau memperkuat hubungan antara *value for money*, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo. Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 menetapkan pengendalian internal sebagai alat dalam menjunjung efisiensi, menangkak kerugian aktiva, meningkatkan kapabilitas laporan keuangan, dan mendorong pematuhan pada hukum dan peraturan.

Menurut Pujiono (2020) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa sistem pengendalian internal yang baik diyakini kelak memberi efek yang baik pula terhadap penganggaran sehingga program dan kegiatan kerja dapat dilakukan menjadi lebih baik. Oleh sebab itu sistem pengendalian internal yang baik mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini memperoleh hasil yang sama pada penelitian yang sejenis dimana dikatakan jika pengendalian internal pemerintah baik maka akan menciptakan kinerja yang baik sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat pula (Fiqri, 2018). Sementara itu menurut Sari (2020) dalam penelitian menyimpulkan bahwa sistem pengendalian internal yang baik mampu membantu meningkatnya akuntabilitas dan transparansi pemerintah daerah. Sumber daya yang dikuasai OPD akan dapat berfungsi sesuai rencana jika pengendalian internal dalam pengelolaan dana dapat dijalankan dengan baik. Dari beberapa penelitian tersebut peneliti sampai pada kesimpulan bahwa sistem pengendalian intern pemerintah merupakan komponen penting dari sistem kontrol yang lebih besar yang digunakan untuk mendorong, mengevaluasi, dan menjatuhkan sanksi pada perilaku manajer dan karyawan dalam suatu organisasi. Kinerja yang lebih baik memerlukan sistem pengendalian yang efektif karena akan mendorong pengelolaan yang lebih baik, yang kemudian akan memperbaiki kinerja organisasi. Berdasarkan Riwayat penelitian diatas, peneliti tertarik untuk menjadikan variabel Sistem Pengendalian Internal Pemerintah sebagai variabel yang memoderasi.

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik ini ialah penelitian dari Edowai dkk (2021) yang hasil penelitiannya menyatakan baik akuntabilitas dan

transparansi pengelolaan keuangan daerah mempengaruhi kinerja pemerintah daerah. Penelitian lain yang juga terkait dalam topik ini ialah penelitian dari Widajatun dan Kristiastuti (2020), Putra dan Indraswaraswati (2021), Jeriansyah (2020) dan Khairi (2021) yang menunjukkan bahwa kinerja pemerintah daerah meningkat ketika pengelolaan keuangan daerah lebih akuntabel dan transparan.

Adapun perbedaan penelitian ini dibanding penelitian sebelumnya ialah peneliti memakai variabel tambahan yaitu variabel *Value for Money* sebagai variabel independen dan variabel Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagai variabel pemoderasi antara variabel bebas dengan terikat. Kebaharuan dalam penelitian ini juga ditandai dengan digunakan dan digabungkannya beberapa indikator dari ahli yang berbeda dalam mengukur variabel akuntabilitas, transparansi, dan kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul **“Pengaruh *Value For Money*, Akuntabilitas, dan Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Karo Dimoderasi dengan Sistem Pengendalian Internal Pemerintah”**

1.2. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang di atas, permasalahan dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Karo sejak tahun 2020 sampai dengan 2022 memperoleh predikat “C” yang menandakan bahwa kurang efektif dan efisiennya kinerja

pemerintah daerah Kabupaten Karo sehingga menyebabkan hasil penilaian kinerjanya masih belum optimal.

2. Kinerja pada pemerintah kabupaten karo yang belum optimal ditandai dengan kegiatan *value for money* yang belum sepenuhnya terwujud seperti efisiensi dalam penggunaan anggaran.
3. Sasaran dan tujuan pada tahun sebelumnya belum sepenuhnya tercapai dikarenakan masih terdapat ketidaksielarasan antara perjanjian kinerja dengan kenyataan yang terjadi dimana hal ini mengakibatkan akuntabilitas yang kurang maksimal.
4. Laporan kinerja yang dihasilkan kurang menyampaikan informasi yang memadai sehingga belum sepenuhnya mencerminkan perwujudan transparansi dalam pemerintah daerah.
5. Adanya ketidakpengaruhannya antara variabel transparansi dan akuntabilitas terhadap kinerja pada penelitian sebelumnya.

1.3 Pembatasan Masalah

Permasalahan penelitian ini dibatasi pada pengaruh *value for money*, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah kabupaten karo dimoderasi dengan sistem pengendalian internal pemerintah.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil identifikasi dan pembatasan masalah diatas, maka dalam penelitian ini memperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah *value for money* berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?
2. Apakah akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?
3. Apakah transparansi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?
4. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah mampu memoderasi pengaruh *value for money* terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?
5. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah mampu memoderasi pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?
6. Apakah sistem pengendalian internal pemerintah mampu memoderasi pengaruh transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh *value for money* terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo.
2. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo.
3. Untuk mengetahui pengaruh transparansi terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo.

4. Untuk mengetahui pengaruh *value for money* terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo jika dimoderasi oleh sistem pengendalian internal pemerintah.
5. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo jika dimoderasi oleh sistem pengendalian internal pemerintah.
6. Untuk mengetahui pengaruh transparansi terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Karo jika dimoderasi oleh sistem pengendalian internal pemerintah.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Temuan studi diharapkan dapat menambahkan pengetahuan dan menjadi referensi bagi pembaca yang tertarik dengan pengaruh *value for money*, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah dengan sistem pengendalian internal pemerintah sebagai variabel moderasi.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan terkait dengan *value for money*, akuntabilitas, transparansi dan kinerja pemerintah daerah. Studi ini bisa dimanfaatkan sebagai alat untuk mengajarkan berpikir kritis serta bagaimana menghasilkan strategi pemecahan masalah di masa depan.

b. Bagi Pemerintah dan Masyarakat

Temuan studi ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan evaluasi dan pedoman bagi pemerintah daerah, khususnya yang berkaitan dengan kinerja pemerintah dan mekanisme pengendalian internal yang dapat ditingkatkan untuk mendorong kinerja pemerintah daerah khususnya di seluruh OPD Kabupaten Karo. Sedangkan bagi masyarakat melalui penelitian ini diharapkan untuk ikut mengawasi pengelolaan keuangan daerah.

c. Bagi Mahasiswa atau Pihak Lain

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi untuk penelitian kedepannya terkhusus dalam bidang pembahasan yang sama.

