**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Permasalahan**

Sistem penganggaran di Indonesia merupakan bagian penting dalam pengelolaan keuangan. Sebelum terdapat undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara, sistem anggaran yang ada di Indonesia masih menggunakan sistem anggaran turunan dari kolonial Belanda. Perkembangan kondisi politik merupakan salah satu faktor pendorong berubahnya kebijakan yang ada dan berdampak pada pembentukan undang-undang termasuk didalamnya membahas pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut menunjukkan juga bahwa terjadi perubahan sistem penganggaran di Indonesia

Adanya kebijakan pemangkasan belanja menyebabkan pertumbuhan ekonomi tahun 2016 tidak dapat dimaksimalkan, meski menunjukkan tren perbaikan dari tahun sebelumnya. Maka dari itu, agar pertumbuhan ekonomi di tahun tahun berikutnya didorong, maka pemangkasan belanja harus dapat diminimalisir. Agar APBN memberikan daya kejut pada perekonomian, maka pemerintah terus meningkatkan kualitas belanja APBN, yaitu dengan menitikberatkan alokasi belanja pada sektor-sektor prioritas untuk menggerakkan perekonomian, seperti infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan, dana desa, serta pemberdayaan masyarakat. Upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia pemerintah berupaya melakukan berbagai antara lain dengan meningkatkan belanja modal.

Pemerintah harus dapat memaksimalkan penerimaan pajak. Pemerintah cukup terbantu dengan adanya amnesti pajak sebagai sebuah gerakan baru untuk menggali potensi penerimaan pajak walaupun realisasi pencapaian penerimaan pajak belum sesuai dengan target yang telah dibuat terdahulu. Namun, tidak hanya melalui amnesti pajak pemerintah dapat mendongkrak penerimaan negara tetapi akhir-akhir ini pemerintah sedang gencar nya meningkatkan penerimaan dari sektor pariwisata yang terkenal dengan “*Wonderful Indonesia”* yang diharapkan dapat membantu meningkatkan penerimaan negara.

Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tentunya bertujuan untuk mendorong perekonomian di Indonesia agar menjadi semakin berkembang. Perwujudan kebijakan tersebut harus didukung dengan akuntabilitas atau pertanggungjawaban serta tranparansi terhadap masyarakat publik. Akuntansi sektor publik mempunyai kaitan yang erat terhadap penerapan serta pengelolaan kepentingan publik karena memiliki wilayah yang luas dan sangat kompleks, berbeda dengan sektor swasta atau bisnis lainnya. Keluasan ini diakibatkan oleh tidak hanya jenis dan bentuk organisasi tetapi juga tingkat kompleksitas dari lingkungan.

Terdapat paket Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan mengenai keuangan negara diantaranya, Undang-Undang tentang keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Sistem penganggaran saat ini yang diterapakan adalah sistem anggaran berbasis kinerja yang diungkapkan secara jelas dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Bab 3 dalam pasal 11 sampai dengan pasal 15 dan dalam Bagian 1 Nomor 6 paragraf keempat. Sebelum berlakunya paket undang-undang di bidang keuangan negara, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengharuskan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dalam bentuk perhitungan anggaran negara/daerah. Wujud laporan ini hanya menginformasikan aliran kas pada APBN/APBD sesuai dengan format anggaran yang disahkan oleh legislatif, tanpa menyertakan informasi tentang posisi kekayaan dan kewajiban pemerintah (PP No.08 Tahun 2006).

Di Indonesia Pelaksanaan kegiatan pelayanan atas kebijakan publik pemerintah daerah mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah diberi kesempatan yang lebih besar untuk mendapatkan, mengelola dan mengalokasikan dana yang diperlukan dalam urusan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 08 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Akhir-akhir ini Kinerja pemerintah menjadi sorotan publik karena masyarakat mulai mempertanyakan pertanggungjawaban serta transparansi pemerintah baik dalam melaksanakan pelayanan publik maupun pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah Daerah dituntut menyampaikan hasil dari program dan kegiatan yang telah dijalankan dalam satu tahun periode anggaran kepada masyarakat. Kinerja instansi pemerintah diukur pada kinerja aparatur pemerintah. Aparatur pemerintahan sebagai pelaksana dari program dan kegiatan pemerintah bertanggung jawab untuk mewujudkan lingkungan kerja yang aman dengan menginteraksikan kemampuan setiap aparatur. Pengungkapan informasi tentang Kinerja ini adalah relevan dengan perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan mengidentifikasikan secara jelas keluaran (output) dari setiap kegiatan dan hasil (outcome) dari setiap program. Untuk keperluan tersebut, perlu disusun suatu sistem akuntabilitas Kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan Sistem Akuntansi Pemerintahan ( PP No.08 Tahun 2006).

Pemerintah daerah dalam praktek penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan publik, harus diiringi dengan penerapan prinsip *Good Governance* (kepemerintahan atau tata pemerintahan yang baik). *Good Governance* merupakan proses penyelenggara kekuasaan dalam menyediakan barang dan jasa publik. Prinsip-prinsip *Good Governance* antara lain adalah prinsip partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), berorientasi pada consensus (*consensus orientation*), keadilan (*equity*), efektif dan efesiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*strategic vision*). (Rosidin.2010;179). Demi terwujudnya penerapan *Good Governance* maka pemerintah harus menjalankan prinsip-prinsip yang ada didalamnya terutama akuntabilitas kinerja. Berdasarkan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) No.239/IX/6/8/2003[7] tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, menjelaskan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.

Dari laporan hasil evaluasi AKIP, Sumsel mendapatkan nilai 80,01 dengan predikat A, kemudian rata-rata nilai kabupaten/kota di Sumsel sebesar 55,87 dengan predikat CC. Dengan meraih peringkat A, Sumsel ditetapkan menjadi salah satu daerah percontohan nasional dalam upaya peningkatan AKIP melalui efektivitas, efisiensi, dan capaian reformasi birokrasi. Laporan hasil evaluasi AKIP tersebut diserahkan langsung oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Asman Abnur kepada Gubernur Sumatera Selatan Alex Noerdin di Hotel Radisson Golf and Convention Center, Batam, Kepulauan Riau. (nusantara.rmol.co).

Berdasarkan capaian yang didapat dari hasil evaluasi AKIP Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, hal ini menunjukkan bahwa Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan sudah dikatakan baik. Sehingga, hal tersebut menjadi fenomena yang menarik bagi peneliti untuk meneliti ulang faktor apakah yang dapat menjadi pengaruh Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan menjadi baik. Terdapat beberapa penelitian terdahulu terkait dengan Akuntabilitas Kinerja seperti penelitian yang dilakukan oleh Asmarani (2017) dan Fajar Bayu (2016). Hasil penelitian Asmarani menunjukkan bahwa variabe; penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kota Palembang. Hasil penelitian fajar bayu menunjukkan terdapat pengaruh Pengendalian Intern dan Gaya Kepemimpinan terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Pemahaman mengenai *Good Governance* pada instansi terutama dalam memperoleh karakter organisasi yang kuat akan menghasilkan akuntabilitas kinerja yang baik. Beberapa faktor yang mempengaruhi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah penerapan sistem akuntansi pemerintah daerah, pengendalian intern dan sistem pelaporan. Perubahan basis akuntansi dari basis kas ke basis akrual diperlukan adanya sebuah sistem akuntansi yang dapat menjadi solusi dalam perwujudan penerapan perubahan tersebut. Dengan adanya Sistem Akuntansi Keuangan Daerah maka pemerintah diharapkan dapat menghasilkan laporan keuangan yang baik dan benar serta sesuai denngan penerapan akuntansi berbasis akrual. Pengembangan sebuah sistem merupakan kebijakan yang dianggap sangat tepat demi mendukung kemajuan potensi sumber daya serta pengelolaan keuangan yang bersifat akuntabel, transparan, efektif dan efisien. Pengembangan sebuah sistem akan sulit berjalan dengan lancar tanpa ada dukungan dari pihak aparatur pemerintahan karena sebuah sistem yang baru memerlukan komitmen serta konsistensi aparatur pemerintah.

Sistem Akuntansi Keuangan Daerah mempunyai tujuan diantaranya, pertanggungjawaban (*accountability and stewardship*), manajerial, dan pengawasan. Tujuan pertanggungjawaban ialah memberikan informasi keuangan yang lengkap dan berguna bagi pihak yang berkaitan dengan unit- unit pemerintah. Pertanggungjawaban ini mengharuskan tiap Pengelola Keuangan daerah harus memberikan pertanggungjawaban dan perhitungan. Kemudian manajerial mengharuskan pemerintah untuk menyediakan informasi keuangan yang diperlukan. Tujuan ini menekankan sistem manajemen dari sebuah instansi untuk menyiapkan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengendalian anggran, perumusan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan, serta penilaian kinerja pemerintah. Terakhir pengawasan berupa pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional secara efektif dan efisien. Selain penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah demi meningkatkan akuntabilitas kinerja aparatur pemerintah, Pengendalian Intern juga mempunyai peran penting dalam hal tersebut.

Perubahan nomenklatur Pengelola Keuangan Daerah karena aturan di dalam Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 menyebabkan terbentuknya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi Sumsel. Disdukcapil Sumsel menempati kantor yang sebelumnya ditempati oleh Dinas Peternakan Provinsi Sumatera Selatan. Sementara Dinas Peternakan menjadi Dinas Ketahanan Pangan Peternakan (sumselProvinsi.go.id). Hal tersebut menimbulkan keresahan di kalangan aparatur Disdukcapil Sumsel oleh karena rencana pengambil alihan kembali seluruh aset Dinas Peternakan yang sudah diserah terimakan sebelumnya sehingga mengganggu kinerja dari aparatur Disdukcapil Sumsel. Padahal penting dan strategisnya peran Disdukcapil Provinsi Sumsel dalam penyusunan database kependudukan Sumatera Selatan. Database kependudukan yang di kumpulkan dari Kabupaten kota se-Provinsi Sumatera Selatan akan tercecer bila terjadi pengambil alihan kantor oleh Dinas Ketahanan Pangan Peternakan (transformasinews). Hal ini diduga  membuktikan Kinerja Satuan Perangkat daerah Provinsi Sumsel tidak termanajemen dengan baik serta menunjukkan peran Sekretaris Daerah Provinsi Sumsel belum optimal.

Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan memastikan perbaikan infrastruktur jalan tetap menjadi prioritas dalam alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah atau APBD Provinsi Wakil Gubernur Sumsel Ishak Mekki mengatakan prioritas jalan-jalan Provinsi ini demi menopang pembangunan di daerah. Prioritas itu tercermin dari anggaran untuk Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Tata Ruang Provinsi Sumsel yang telah dialokasikan sebesar Rp484,48 miliar dari APBD Sumsel. Selain sumber itu direncanakan pula dari dana alokasi khusus (DAK) 2018 sebesar Rp93,16 miliar untuk pembangunan dan perbaikan jalan-jalan Provinsi di kabupaten/kota dan Provinsi Sumsel (Papua.bisnis.com). Permasalahan manajemen di instansi pemerintah dapat menjadi masalah yang cukup serius apabila tidak menjalankan pengendalian intern, maka dari itu dengan adanya penerapan Pengendalian Intern di instansi dapat membantu kinerja aparatur untuk melakukan pelayanan dan pengelolaan administrasi kepada masyarakat. Dari beberapa masalah tersebut dapat dilihat bahwa instansi pemerintah di Provinsi Sumatera Selatan memiliki tanggung jawab yang sangat besar dalam menjalankan aktifitas nya sehingga dapat memaksimalkan akuntabilitas kinerja untuk mendukung penerapan *Good Governance*.

Terkait dengan penerapan *Good Governance*, tidak hanya Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dan Pengendalian Intern, namun gaya kepemimpinan juga daapat mempengaruhi akuntabilitas kinerja. Gaya kepemimpinan merupakan cara pimpinan untuk mempengaruhi orang lain atau bawahannya sedemikian rupa sehingga orang tersebut mau melakukan kehendak pimpinan untuk mencapai tujuan organisasi meskipun secara pribadi hal tersebut mungkin tidak disenangi. Gaya kepemimpinan yang efektif dibutuhkan pemimpin karena dapat mempengaruhi serta meningkatkan kinerja suatu organisasi sebagai perwujudan dari pelayanan publik. Aparatur instansi pemerintah termotivasi untuk bekerja sesuai dengan gaya kepemimpinan dalam organisasi yang ditempatinya karena menyukai dan menghargai pemimpin tersebut. Kelangsungan hidup suatu organisasi / instansi bergantung kepada pimpinannya. Pemimpin menjadi salah satu indikator penentu dalam mencapai tujuan organisasi. Pemimpin yang sadar akan perubahan, mengetahui kekurangan dan kelebihan organisasinya, sehingga dapat memecahkan masalah yang akan dihadapi merupakan pemimpin yang ideal bagi suatu organisasi. Peranan pemimpin tentunya berkaitan dengan peningkatan akuntabilitas kinerja untuk melaksanakan sistem yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti berkeinginan untuk meneliti ulang mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Perbedaan peneitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada objek yang diteliti, waktu dan tempat yang berbeda. Peneliti berkenginginan untuk meneliti yang didasarkan pada penerapan Sistem Akuntansi Keuanga Daerah, Pengendalian Intern, dan Gaya Kepemimpinan sekaligus menuangkannya dalam skripsi dengan judul “**Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengendalian Intern, dan Gaya Kepemimpinan terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan”.**

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengendalian Intern, dan Gaya Kepemimpinan secara parsial berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengendalian Intern, dan Gaya Kepemimpinan, secara bersama-sama berpengaruh terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan?
   1. **Ruang Lingkup Pembahasan**

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari masalah yang ada, peneliti hanya membatasi ruang lingkup pembahasannya yaitu Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengendalian Intern, Gaya Kepemimpinan, dan Akuntabilitas Kinerja. Populasi dalam penelitian ini yaitu 38 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan sebagai Pengelola Keuangan daerah, dimana sampel yang diambil masing-masing Pegawai Keuangan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan.

* 1. **Tujuan Dan Manfaat Penulisan**

**1.4.1 Tujuan Penulisan**

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

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Pengendalian Intern terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Gaya Kepemimpinan terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan.
4. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, Pengendalian Intern, dan Gaya Kepemimpinan terhadap Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Selatan.

**1.4.2 Manfaat Penulisan**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. **Secara Teoritis**

Dalam hal ini Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Pengelola Keuangan Daerah sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan untuk meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Publik.

1. **Secara Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur yang bermanfaat sebagai rujukan penyelesaian operasional, pengambilan keputusan dan dapat menambah bahan referensi serta bahan masukan untuk penelitian-penelitian akuntansi sektor publik lainnya.