**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1. Latar Belakang Permasalahan**

Kerangka Negara Republik Indonesia yang terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten/kota diatur oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Pasal 18 ayat (1) tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 pasal 1 ayat 6 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah merupakan suatu lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang mana sumber kepercayaannya berasal dari masyarakat. Kepercayaan masyarakat yang diberikan kepada pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik. Sebagai organisasi sektor publik kinerja pemerintah daerah dituntut untuk memiliki orientasi kepada kepentingan masyarakat, memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas, tanggap dengan lingkungannya serta adanya pembagian tugas yang baik dan merata pada pemerintahan tersebut guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Hartajunika, Sujana dan Atmadja, 2015). Dalam upaya pencapaian daerah yang otonom maka organisasi pemerintah di daerah pada prinsipnya di bentuk untuk mengakomodasikan kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah.

Organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan Perangkat Daerah atau Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang mana Perangakat Daerah dibentuk oleh masing–masing daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Organisasi perangkat daerah memiliki kegiatan atau program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). Tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dapat diukur melalui kinerja.

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/ program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Kinerja adalah hal yang terpenting bagi suatu organisasi sektor publik khususnya pemerintahan karena kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kineja aparat atau manajerial.

Menurut Putra (2013) kinerja manajerial adalah kinerja para individu anggota organisasi dalam kegiatan manajerial. Kinerja manajerial organisasi perangkat daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah daerah yang mengindikasi tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah. Untuk mengetahui apakah kinerja tersebut efektif atau tidak efektif perlunya dilakukan perbandingan terhadap anggaran. Anggaran merupakan titik awal yang baik dalam menilai kinerja dan akuntabilitas publik (Solina, 2014).

Menurut Mardiasmo (2009: 20) akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas dapat dilihat dari proses penganggaran yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban atas anggaran. Akuntabilitas juga dapat diartikan sebagai prinsip pertanggungjawaban yang dimulai dari proses awal sampai dengan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan publik. Publik memiliki hak dan kepentingan atas segala pengguna dana publik dan berhak untuk meminta pertanggungjawaban atas suatu rencana dan pelaksanaan anggaran tersebut (Amril, 2014).

Disamping akuntabilitas publik, kejelasan sasaran anggaran juga dapat meningkatkan kinerja manajerial pada organisasi perangkat daerah. Menurut (Putra, 2013) mengatakan bahwa salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggran adalah sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran (Suharono dan Solichin, 2006). Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi dalam penyusunan anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai.

Perencanaan dan pengangaran merupakan salah satu faktor utama yang harus diperhitungkan dengan baik oleh pemerintah karena dibeberapa daerah di Indonesia yang menyebabkan kinerja pemerintah daerah tersebut rendah adalah belum optimalnya proses perencanaan dan pengangaran yang mengabaikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik. Akibatnya daya serap yang rendah memunculkan masalah keuangan daerah yang buruk. Temuan menunjukkan bahwa bentuk kinerja manajerial yang dimiliki oleh pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan dengan masing-masing unit OPD dapat dikatakan belum optimal dikarenakan belum tercapainya target anggaran dalam memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakatnya. Ketidakoptimalan diduga disebabkan oleh ketidak konsistenan akan kinerja aparat pemerintah yang dapat mengakibatkan kebingungan dalam pelaksanaan serta ketidakpuasan dalam kinerja. Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas publik dalam peningkatan kinerja manajerial karena dengan adanya akuntabilitas kepada masyarakat, tidak hanya mengetahui anggaran tersebut tetapi juga mengetahui pelaksanaan kegiatan yang dianggarkan sehingga pemerintah daerah berusaha dengan baik dalam melaksanakan seluruh perencanaan yang ada. Di Provinsi Sumatera Selatan ada beberapa OPD yang realisasi anggaranya masih rendah. Grafik persentase Realisasi Anggaran di Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016.

**Gambar 1.1**

**Pencapaian Realisasi Anggaran OPD Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016**

Dari gambar 1.1 menunjukkan Rata-rata persentase realisasi anggaran di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2016. Hal ini terlihat dari catatan yang dimiliki Kantor Wilayah Ditjen Pembendaharaan Provinsi Sumsel dari Direktorat Jenderal Pembendaharaan Kanwil Sumsel. Kepala Ditjen Pembendaharaan Kanwil Sumsel menyampaikan ada beberapa OPD yang kinerja anggaran masih cukup rendah. Sampai triwulan ketiga (September) harusnya realisasi anggaran mencapai 60% sampai dengan tahun 2016. OPD yang dibawah 60% seperti Kesbangpol, Dinas Kesehatan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pendidikan. Tapi sebenarnya ada beberapa OPD yang rendah realisasinya karena melihat situasi seperti Dinas Sosial yang melakukan kinerja jika ada kejadian. Kemudian, Dinas Pertanian dimana program percetakan sawah lebak mengalami kendala yang disebabkan oleh pasang surut sehingga tidak bisa menanam. Berdasarkan *online monitoring span* kantor Wilayah Ditjen Pembendaharaan Provinsi Sumatera Selatan menunjukkan rata-rata 55,08261 yang termasuk kedalam kategori kinerja yang buruk atau dibawah 60% (Sudarso, 2016).

Dengan adanya kejelasan sasaran anggaran yang jelas dan spesifik akan mempermudah pertanggungjawaban atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi sektor publik serta dapat membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan kinerja yang diharapkan. Realisasi Anggaran Pendapatan Provinsi Sumatera Selatan dapat dilihat pada tabel 1.1.

**Tabel 1.1**

**Realisasi Anggaran Pendapatan Provinsi Sumatera Selatan**

**Dalam (Rupiah)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tahun** | **Anggaran** | **Realisasi** | **Pencapaian**  **(%)** |
| 2016 | 6.999.258.016.791,91 | 6.582.780.929.676,33 | 94,05 |
| 2015 | 6.883.873.603.633,09 | 5.990.424.062.512,00 | 87,02 |
| 2014 | 6.482.962.573.064,65 | 6.252.136.312.520,51 | 96,44 |
| 2013 | 5.468.139.691.033,10 | 6.000.782.738.000,00 | 91,12 |

*Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2013 – 2016*

Bedasarkan Tabel 1.1, terlihat bahwa peningkatan anggaran yang diperoleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan tidak selalu diiringi dengan peningkatan realisasi dari penggunaan anggaran tersebut yang merupakan gambaran dari kinerja manajerial pemerintah daerah. Persentase pencapaian realisasi anggaran Provinsi Sumatera Selatan memiliki bentuk yang fluktuatif. Hal ini ditunjukkan dari penggunaan anggaran pada tahun 2013 yang pencapaiannya sebesar 91,12% dan pada tahun 2014 mengalami kenaikan realisasi anggaran sebesar 5,32% yaitu menjadi 96,44%. Sedangkan pada tahun 2015 terjadi penurunan menjadi 87,02%. Hal ini disebabkan oleh pendapatan yang berasal dari realisasi pendapatan asli daerah sebesar Rp2.413.637.425.440.20. atau 84,04% dari target Rp 2.871.976.896.280.09 tidak terpenuhinya target tersebut dikarenakan komponen pajak daerah yang dominan tidak tercapai targetnya adalah bea balik nama kendaraan bermotor (BBN-KB) yang disebabkan menurunnya jumlah pembelian kendaraan baru. Untuk dana perimbangan hampir secara keseluruhan dana bagi hasil pajak serta bagi hasil bukan pajak/ sumber daya alam dari pemerintah pusat realisasinya tidak tercapai sebesar 82,06% dari terget Rp 2.839.125.943.171 dan lain-lain pendapatan yang sah sebesar 96,03% dari target Rp1.172.771.064.182. Akan tetapi, pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar 7.03% yaitu menjadi 94,05%. Selanjutnya, Realisasi Anggaran Belanja Provinsi Sumatera Selatan dapat dilihat pada tabel 1.2.

**Tabel 1.2**

**Realisasi Anggaran Belanja Provinsi Sumatera Selatan**

**Dalam (Rupiah)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tahun** | **Anggaran** | **Realisasi** | **Pencapaian**  **(%)** |
| 2016 | 5.425.881.392.866,89 | 4.962.572.330.784,01 | 91,46 |
| 2015 | 5.609.583.728.080,00 | 4.497.889.160.889,22 | 80,18 |
| 2014 | 6.048.607.430.664,52 | 5.781.570.143.910,34 | 95,59 |
| 2013 | 6.221.526.149.006,89 | 5.678.703.610.531,20 | 91,28 |

*Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2013 - 2016*

Bedasarkan Tabel 1.2, terlihat bahwa dari penggunaan anggaran pada tahun 2013 yang pencapaiannya sebesar 91,28% dan pada tahun 2014 mengalami kenaikan realisasi anggaran sebesar 4,31% yaitu menjadi 95,59%. Sedangkan pada tahun 2015 terjadi penurunan menjadi 80,18%. Hal ini disebabkan tidak terealisasinya beberapa target pendapatan daerah maupun pembiayaan daerah yang mengakibatkan beberapa kegiatan Provinsi Sumsel ditunda pembayaranya secara rinci realisasi belanja daerah tersebut terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung sebesar. Sedangkan dari sisi penerimaan pembiayaan terealisasi sebesar 35,41% dari target Rp389.885.472.024.85, dikarenakan piutang pajak daerah PKB hanya terealisasi 25,45%. Untuk pengeluaran pembiayaan terealisasi sebesar 99,72% dari target Rp 821.140.751.182.39 sehingga terdapat sisa lebih atau silpa tahun anggaran 2015 sebesar Rp 19.156.043.934.64. Akan tetapi, pada tahun 2016 mengalami kenaikan sebesar 11,28% yaitu menjadi 91,46%.

Penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh Putra (2013) yang berjudul “Pengaruh Akuntabilitas Publik Dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Di Kota Padang”. Permasalahan yang diangkat dari penelitian sebelumnya ini mengenai bagaimana akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran di instansi pemerintahan daerah memberikan pengaruh pada kinerja manajerial di Kota Padang. Hasil penelitian menunjukan bahwa akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja manajerial pemerintahan Kota Padang.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Putra (2013), perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu; *pertama,* penelitian terdahulu melakukan penelitian di instansi pemerintah Kota Padang sedangkan penelitian ini melakukan penelitian di OPD Provinsi Sumatera Selatan. *Kedua*,penelitian ini sebelumnya dilaksanakan pada tahun 2013 dan penelitian ini dilakukan pada tahun 2018. Berdasarkan latar belakang peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “**Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan**”

**1.2. Perumusan Masalah**

Bedasarkan latar belakang maka penelitian ini memiliki rumusan masalah sebagai berikut “Bagaimana Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan”. Rumusan masalah tersebut dapat dijabarkan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Akuntabilitas Publik berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan?
2. Apakah Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan?
3. Apakah Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan?

**1.3. Batasan Masalah**

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan. Unit penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Selatan, dengan unit pengamatan yaitu Kepala, Kasubbag Sekretariat, Kasubbag Keuangan, Staf Keuangan, dan Kasubbag Tata Usaha Pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tahun 2018.

**1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

**1.4.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui bagaimana Pengaruh Akuntabilitas Publik terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan.
2. Mengetahui bagaimana Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan.
3. Mengetahui bagaimana Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan.

**1.4.2. Manfaat Penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis, dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi Sumatera Selatan baik secara simultan maupun secara parsial.
2. Bagi Akademisi, diharapkan penelitian ini dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan sistem pengendalian manajemen sektor publik, serta dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya
3. Bagi organisasi Sektor Publik atau Pihak yang terkait, bagi instansi pemerintahan dari faktor akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial tersebut diharapkan dapat menjadi hak pertimbangan dalam membuat keputusan.

**1.5. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini bertujuan untuk memberikan garis besar mengenai isi tugas akhir/skripsi secara singkat dan jelas, sehingga terdapat gambaran hubungan antara masing-masing bab. Dimana bab tersebut menjadi beberapa sub-sub secara keseluruhan. Sistematika penulisan ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu sebagai berikut:

**BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini, penulis akan mengemukakan tentang apa yang melatar belakangi penulis dalam memilih judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, penulis akan menguraikan teori-teori yang terkait dan melandasi pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial pada penelitian ini. Mulai dari pengertian akuntabilitas publik, kejelasan sasaran anggaran, kinerja manajerial, dan pengaruhnya terhadap kinerja manajerial pada OPD Provinsi Sumatera Selatan.

**BAB III METODELOGI PENELITIAN**

Pada bab ini berisi tentang variabel penelitian dan definisi operasional populasi dan sempel, metode pengumpulan data, dan metode analisisnya.

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan hasil pengelolaan data dan pembahasan mengenai pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial pada OPD Provinsi Sumatera Selatan.

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini berisi pemaparan kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan penelitian serta rekomendasi penulis sebagai bentuk pemaknaan terhadap hasil penelitian.