**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Permasalahan**

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurusi urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka akan terbentuknya otonomi bagi suatu pemerintah daerah yang biasa disebut otonomi daerah. Otonomi daerah sendiri merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang–undangan (Syamsuddin, 2009).

Ketentuan pasal 1 angka 5 undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, memberikan definisi bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tujuan program otonomi daerah yaitu untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah serta mengurangi kesenjangan antar daerah sehingga suatu daerah dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik menjadi efisien dan efektif terhadap kebutuhan di masing-masing daerah. Kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki untuk mencapai visi dan misi pemerintah daerah baik jangka panjang, menengah maupun jangka pendek akan terlihat pada kinerja apa yang sudah dicapainya pada periode anggaran yang bersangkutan (Rudianto, 2013: 8).

Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun organisasi sektor publik. Menurut Kalsum(2015: 16), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki ke dalam kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas. Pengertian tersebut mengungkapkan peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik. Anggaran digunakan sebagai pedoman kerja sehingga proses penyusunannya memerlukan organisasi anggaran yang baik, pendekatan yang tepat, serta model-model perhitungan besaran (simulasi) anggaran yang mampu meningkatkan kinerja pada seluruh jajaran manajemen dalam organisasi. Proses penyusunan anggaran, dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu *top-down*, *bottom-up* dan partisipasi (Ramadhani dan Nasution, 2009).

Dalam sistem penganggaran *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah ditetapkan oleh anggaran tersebut. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Oleh karena itu, entitas mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah di atas yakni sistem penganggaran partisipatif (*participative* *budgeting*). Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut subbagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegangkuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Omposunggu dan Bawono, 2008). Agar pelaksanaannya berjalan efektif, para pelaksana berpartisipasi untuk merencanakan anggaran, yaitu sejauh mana partisipasi berperan dalam penyiapan anggaran suatu organisasi tersebut.

Partisipasi adalah suatu “proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya” (Ramadhani dan Nasution, 2009). Dalam penyusunan anggaran dibutuhkannya partisipasi dari setiap anggota karyawan bagian keuangan. Partisipasi Penyusunan Anggaran merujuk pada tingkat dimana para manajer berpatisipasi dalam pembuatan anggaran. Partisipasi memungkinkan terjadinya komunikasi yang semakin baik, interaksi satu sama lain serta bekerjasama dalam tim untuk mencapai tujuan dari organisasi (Sukmalinda, 2013). Dalam mengambil keputusan para partisipasi langsung mengarahkan sasaran anggaran yang akan mereka arahkan dan yang sedang dibutuhkan anggaran tersebut.

Sukmalinda (2013), menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah. Artinya semakin jelas dan spesifik suatu sasaran anggaran ditetapkan, maka akan membuat aparat pemerintah memahami tujuan dan sasaran yang akan dicapai sehingga akan ikut meningkatkan kinerja aparat pemerintah itu sendiri. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Disamping partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran juga merupakan bagian dari kinerja manajerial sehingga keduanya terlibat dalam meningkatkan kinerja manajerial di suatu OPD.

Menurut Natalia (2010), kinerja manajerial merupakan hasil dari proses aktivitas manajerial yang efektif mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, laporan pertanggungjawaban, pembinaan, dan pengawasan. Variabel kinerja manajerial diukur dengan menggunakan instrumen *self rating* dan setiap responden diminta untuk mengukur kinerja sendiri ke dalam delapan dimensi, yaitu perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pemilihan staf, negosiasi, dan perwakilan, serta satu dimensi pengukuran kinerja seorang kepala dinas, kepala bagian, dan kepala bidang secara keseluruhan. Kinerja manajerial juga merupakan salah satu bentuk pengukuran kinerja keuangan dengan standar dan kriteria yang telah ditetapkan. Digunakannya kinerja manajerial sebagai bentuk pengukuran kinerja keuangan disebabkan oleh kinerja manajerial yang mencakup Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang merupakan salah satu hal penting dalam sisi kinerja keuangan. Hal ini dikarenakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan satuan unit kerja pemerintah daerah sebagai pengguna anggaran yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Dari masalah diatas, peneliti ingin mengangkat seberapa berperannya kinerja manajerial di setiap OPD dalam melakukan pemungutan retribusi baik retribusi jasa umum maupun retribusi jasa usaha, karena dengan pencapaian retribusi yang besar akan mendapatkan PAD yang besar. Sehingga dapat membantu APBD ditahun berikutnya agar setiap OPD mendapat anggaran yang sesuai dengan kebutuhan untuk melaksanakan kegiatan yang telah ditetapkan.

Kinerja instansi pemerintah daerah dapat dilihat dari laporan kinerja instansi pemerintah (LKIP) pada setiap tahunnya.

**Tabel 1.1**

**Pengukuran Capaian Kinerja PAD Kota Palembang**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Indikator kinerja | Tahun 2015 | | | Tahun 2016 | | |
| Target | Realisasi | Anggaran | Target | Realisasi | Anggaran |
| Rasio realisasi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap potensi pendapatan asli daerah (PAD) | 100% | 99,46% | 99,46% | 100% | 92,48% | 92,48% |

*Sumber : LKIP Kota Palembang 2016*

Dapat dilihat dari tabel 1.1 di tahun 2015 realisasi mencapai 99,46% sedangkan di tahun 2016 hanya terealisasi 92,48% berarti rasio realisasi PAD terhadap potensi PAD mengalami penurunan sebesar 6,98%. Penurunan ini dikarenakan dari faktor retribusi yang tidak mencapai target yaitu retribusi izin mendirikan bangunan target Rp. 65 miliar hanya terealisasi Rp. 32,4 miliar itu sekitar 49,88% dari realisasi, retribusi parkir target Rp. 12,1 miliar hanya terealisasi Rp. 6,3 miliar itu sekitar 52,08%. (tribunsumsel.com)

Dari penjelasan tersebut penyebab atas penurunan capaian PAD Kota Palembang 2016 yaitu masalah realisasi retribusi, retribusi menurut UU No.28 tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Dari masalah tersebut realisasi retribusi di Palembang mengalami penurunan pada tahun 2016 dari tahun sebelumnya, faktor penyebab terjadinya penurunan berada pada sektor kinerja karena realisasi retribusi suatu daerah itu berkaitan dengan kinerja di setiap OPD. Padahal penetapan target itu sudah sesuai dengan kesepakatan dan pembahasan di awal, Penurunan PAD ditahun 2016 tersebut akan berdampak pada pemerintah Kota Palembang yang harus menetapkan kembali anggaran yang akan diberikan disetiap OPD, sehingga dapat mengganggu kegiatan atau program yang direncanakan sebelum APBD untuk OPD turun. Jika pun anggaran yang diberikan kurang dari apa yang telah direncanakan OPD untuk kegiatan atau programnya, maka perlu adanya peran seluruh pegawai untuk memberikan masukan dan kejelasan anggaran yang direncanakan untuk kegitan yang telah menjadi prioritas suatu OPD.

Penelitian yang mencoba memakai Pengaruh Partisipasi Anggaran Terdapat Kinerja Manajerial, salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Marpaung (2010) dengan judul “Pengaruh Partisipasi Anggaran Terdapat Kinerja Manajerial di Kabupaten Toba Samosir”**.** Permasalahan yang diangkat dari penelitian sebelumnya ini mengenai bagaimana partisipasi penyusunan anggaran di instansi pemerintahan daerah memberikan pengaruh pada kinerja manajerial di Kabupaten Toba Samosir. Hasil penelitian menunjukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial Pemerintah Daerah Kabupaten Toba Samosir

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Marpaung (2010), perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu; *Pertama*, penelitian sebelumnya hanya menggunakan satu variabel independen yaitu partisipasi penyusunan anggaran, maka penelitian ini menambahkan satu variabel independen yaitu kejelasan sasaran anggaran. *Kedua*, penelitian terdahulu melakukan penelitian di instansi pemerintah Kabupaten Toba Samosir sedangkan penelitian ini melakukan penelitian di OPD Kota Palembang. *Ketiga*, penelitian sebelumnya dilaksanakan pada tahun 2010 dan penelitian ini dilakukan pada tahun 2018.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial di Instansi Pemerintah Daerah (OPD Kota Palembang)”.**

* 1. **Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja manajerial OPD di Kota Palembang ?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara parsial terhadap

kinerja manajerial OPD di Kota Palembang ?

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja manajerial OPD di Kota Palembang ?
   1. **Ruang Lingkup Masalah**

Penelitian ini memiliki batasan masalah karena hanya menggunakan LKIP Kota Palembang tahun 2016 saja dan juga berita-berita dari internet. Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari pembahasan dan permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasan yaitu partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasran anggaran dan kinerja manajerial pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang ada di Kota Palembang, dimana masing-masing OPD terdiri dari: 1. Kepala OPD, 2. Kepala Bagian Perencanaan, dan 3. Staf Bagian Keuangan.

**1.4. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

**1.4.1. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh secara parsial terhadap terhadap kinerja manajerial OPD di Kota Palembang.
2. Mengetahui pengaruh apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara parsial terhadap kinerja manajerial OPD di Kota Palembang.
3. Mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara simultan terhadap kinerja manajerial OPD di Kota Palembang.

**1.4.2. Manfaat Penulisan**

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

1. Bagi penulis, dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial baik secara simultan dan juga secara partisial.
2. Bagi ilmu akuntansi, untuk mengkonfirmasi teori, khususnya yang berkaitan dengan bidang penganggaran sektor publik, akuntansi manajemen dan akuntansi perilaku pada umumnya.
3. Bagi pemerintah daerah, dapat mengambil manfaat setidaknya dapat digunakan untuk perencanaan dan evaluasi program khususnya pada sistem penganggaran sektor publik.
   1. **Sistematika Penulisan**

Untuk membuat laporan ini lebih terarah, maka secara garis besar penelitian ini terdiri dari lima bab dimana tiap-tiap bab memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini yaitu:

**BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini penulis akan mengemukakan tentang apa yang melatarbelakangi penulis dalam memilih judul, perumusan masalah, ruang lingkup pembahasan, tujuan dan manfaat penulisan, serta sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi teori-teori pendukung yang digunakan dalam penulisan untuk melakukan analisis dan pembahasan. Adapun teori-teori yang digunakan yaitu tentang Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Kinerja Manajerial.

**BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang variabel penelitian dan definisi operasional, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, model penelitian, metode analisis data yang digunakan dalam penelitian.

**BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan tentang hasil yang didapat setelah melakukan pengolahan data dan membahas hasil tersebut mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial di OPD Kota Palembang.

**BAB V SIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan berdasarkan hasil analisis data yang telah dilakukan penulis dan dari kesimpulan dapat memberikan saran sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya.