BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahyang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat.Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikanoleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik,sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat.Hal inisemakin diperkuat dengan adanya pemberlakuan sistem desentraliasasi pada tata pemerintahandalam era otonomi daerah.

Kebijakan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk mendorong peningkatankapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebihefektif dan efisien. Kedekatan organisasi pemerintah pada level daerah diharapkan lebih mampumenerima aspirasi riil masyarakat tentang pelayanan apa yang dibutuhkan. Oleh karena itu,diharapkan ada input yang diperoleh dalam rangka perencanaan pembangunan sehingga tidakada kesenjangan antara perencanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah baik programdan anggaran dengan kebutuhan riil masyarakat.

Sementara itu dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah maka penyerahan, pelimpahan dan penguasaan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggungjawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional secara adil termasuk perimbangan

keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah.Penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelayanan dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Untuk pemerintah daerah, penilaian kinerja menjadi sorotan banyak pihak terlebih dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat seperti yang diamanatkan dalam UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Tuntutan agar instansi pemerintah terutama bagi pemerintah daerah untuk dapat mengukur kinerja semakin besar dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah Nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan daerah, yang diganti dengan PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Kedua Praturan Pemerintah tersebut secara eksplisit menentukan agar pertanggungjawaban Kepala daerah Dan Kepala Instansi tidak hanya berfokus kepada pertanggungjawaban Keuangan (*input oriented).* Kepala Daerah dan Kepala Instansi sebagai pimpinan penyelenggara pemerintah di daerah diminta pula untuk dapatmempertanggungjawabkan hasil atau efektivitas kebijakan-kebijakan dan program-program yang telah dilaksanakan.

Pengukuran kinerja merupakan alat untuk menilai kesuksesan oganisasi, dalam pemerintah, kesuksesan organisasi tersebut digunakan untuk mendapatkan legitimasi dan dukungan publik. Masyarakat akan menilai kesuksesan organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang relatif murah dan berkualitas.

Indikator kinerja merupakam konsep yang multidimensional dan kompleks, dalam organisasi sektor publik dalam hal ini pemerintah, tidak ada indikator kinerja tunggal untuk dpat dipakai seluruh unit kerja.Untuk kinerja tingkat kabupaten/kota digunakan untuk menilai kinerja daerah dalam pengimplementasian strategi dalam mencapai visi, misi daerah yang dituangkan dalam rencana strategis daerah. Sedangkan ukuran kinerja tingkat unit kerja digunakan untuk mengukur kinerja unit kerja dalam memberikan pelayanan kepada *customer* yang secara spesifik terdapat dalm rencana strategi unit kerja. (Mahmudi,2007.106)

Suatu pengukuran kinerja manajerial yang validdan reliable mutlak diperlukan untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipmpinnya.Maka pengukuran kinerja manajerial instansi pemerintah patut mendapatkan perhatian yang serius sebab berkaitan dengan tanggungjawab alokasi anggaran daerah.

Agar pemerintah yang baik tersebut menjadi kenyataan dan sukses, maka perlu meningkatkan kualitas pelaksanaan kinerja manajerial, instansi pemerintah membuat penetapan kinerja manajerial secara berjenjang dengan tujuan untuk mewujudkan suatu capaian yang baik, melalui penetapan target kinerja manajerial, serta indikator kinerja manajerial yang menggambarkan pencapaiannnya baik beruoa keberhasilan maupun manfaat.

Pengendalian intern pada organisasi pemerintah juga sangat dibutuhkan, dan pengendalian intern pemerintah harus sesuai mandat PP 60 Tahun 2008,

namun proses implementasi masih pada tahap sosialisasi dan penyiapan pedoman pelaksanaan.

Pengendalian intern merupakan Suatu perencanaan yang meliputi struktur organisasi dan semua metode dan alat-alat yang dikoordinasikan yang digunakan di dalam perusahaan dengan tujuan untuk menjaga keamanan harta milik perusahaan, memeriksa ketelitian dan kebenaran data akuntansi, mendorong efisiensi, dan membantu mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen yang telah ditetapkan.

Dari definisi di atas dapat kita lihat bahwa tujuan adanya pengendalian intern:

1. Menjaga kekayaan organisasi.
2. Memeriksa ketelitian dan kebenaran data akuntansi.
3. Mendorong efisiensi.
4. Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

Dilihat dari tujuan tersebut maka pengendalian intern dapat dibagi menjadi dua yaitu Pengendalian Intern Akuntansi (Preventive Controls) dan Pengendalian Intern Administratif (Feedback Controls).

Pengendalian Intern dibuat untuk mencegah terjadinya inefisiensi yang tujuannya adalah menjaga kekayaan perusahaan dan memeriksa keakuratan data akuntansi.Contoh : adanya pemisahan fungsi dan tanggung jawab antar unit organisasi.

Keberhasilan suatu pengendalian intern ditentukan oleh seberapa jauh sesuai dengan karakteristik organisasi. Pendekatan kontijensi menunjukan bahwa pengendalian intern akan lebih dapat menunjang pencapaian tujuan organisasi apabila desainnya sesuai dengan kondisi lingkungan organisasi. Pengendalian

intern yang tidak sesuai dengan karakteristik organisasi dapat menimbulkan perilaku disfungsional bagi anggota organisasi.

Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baikorganisasi sektor swasta maupun organisasi sektor publik.Menurut Hansen danMowen (2007:1), Setiap entitas pencari laba ataupun nirlaba bisa mendapatkanmanfaat dari perencanaan dan pengendalian yang diberikan oleh anggaran.Perencanaan dan pengendalian merupakan dua hal yang saling berhubungan.Perencanaan adalah pandangan ke depan untuk melihat tindakan apa yangseharusnya dilakukan agar dapat mewujudkan tujuan-tujuan tertentu.Pengendalian adalah melihat ke belakang, memutuskan apakah yang sebenarnyatelah terjadi dan membandingkannya dengan hasil yang direncanakansebelumnya.

Dengan anggaran,manajemen mengarahkan jalannya kondisi organisasi.Tanpa anggaran, dalamjangka pendek pemerintahakan berjalan tanpa arah, dengan pengorbanan sumberdaya yang tidak terkendali.

Sebelum anggaran disiapkan, organisasi seharusnya mengembangkan suatu rencana strategis. Rencana strategis mengidentifikasi strategi-strategi untuk aktivitas dan operasi di masa depan, umumnya mencakup setidaknya untuk lima tahun ke depan. Organisasi dapat menerjemahkan strategi umum ke dalam tujuan jangka panjang dan jangka pendek.Tujuan-tujuan ini membentuk dasar anggaran.Hubungan erat antara anggaran dan rencana strategis membantu manajemen untuk memastikan bahwa semua perhatian tidak terfokus pada

operasional jangka pendek.Hal ini penting karena anggaran, sebagai rencana satu periode, memiliki sifat untuk jangka pendek (Hansen dan Mowen, 2007:89).

Anggaran digunakan sebagai pedoman kinerja 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 *topdown* ,*bottom up* dan partisipasi (Ramadhani dan Nasution, 2009).

Pendekatan partisipasi penyusunan anggaran lazim dilakukan pada satu organisasi atau instansi. Pendekatan partisipasi penyusunan anggaran dpat meningkatkan kebersamaan, menentukan rasa memiliki, inisiatif menyumbang ide dan untuk menyelaraskan tujuan proses pertanggungjawaban dengan tujuan secara menyeluruh. (Baiman alam Taufiq (2006) berpendapat bahwa partisipasi penyusunan anggaran akan terdorong untuk membantu atasan dengan memberikan informasi yang dimilikinya hingga anggaran yang disusun lebih akurat. Partisipasi penyusunan anggaran menetapkan pertanggungjawaban pada setiap pusat tanggungjawab pada era fungsional, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajerial.

Permasalahan yang terjadi pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka yang terkait dengan partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern terhadap kinerja manajerial, yang dikatakan oleh kasubag bagian keuangan yaitu ada kecenderungan dariperilaku pegawai/manajer atau pimpinan yang terlibat dalam proses partisipasi penyusunan anggaran dalam penyusunan anggaran tidak

sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan karena adanya motivasi tertentu, hal ini dikarenakan kinerja manajer lebih dikaitkan dengan pelaksanaan anggaran yang tidak spesifik, tidak terukur, dan pegawai kurang memahami cara penyusunan anggaran yang sesuai dengan aturan yang berlaku tanpa melihat pada hasil dari pemanfaatan suatu anggaran. Demikian pula pengendalian intern belum dikelola secaramaksimal karena pengukuran pengendalian intern lebih dilihat pada rencana dan realisasi tanpa menitikberatkan pada outcome.

Aktivitas yang dilakukan Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka yaitumenyelenggarakan urusan pendidikan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidang pendidikan. Dalam melaksanakan tugas pokok dinas pendidikan mempunyai fungsi yaitu :

1. Menyiapkan konsep kebijakan daerah, standar pelaksanaan kewenangan Kabupaten/Kota di bidang pendidikan.
2. Menetapkan standar pelayanan dan standard pelaksanaan tugas-tugas dinas di bidang Pendidikan Dasar dan Pendidikan Luar Biasa, Pendidikan Menengah Umum, Pendidikan Menengah Kejuruan, Pendidikan Tinggi, Pendidikan Luar Sekolah, Pengembangan Tenaga Kependidikan.
3. Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian pembangunan jangka menengah dan tahunan di bidang pendidikan, sesuai dengan ketentuan dan standar yang ditetapkan.
4. Penyelenggaraan koordinasi dan kerjasama dengan pihak-pihak yang terkait, untuk pengembangan kapasitas pendidikan, sesuai dengan ketentuan dan standar yang ditetapkan.

5. Melaksanakan tugas - tugas lain yang terkait dengan pendidikan sesuai bidang tugas dan fungsinya.
6. Memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan di bidang pendidikan.

Beberapa penelitian sebelumnya berkaitanpenelitian mengenai hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial pada sektor pemerintahdilakukan oleh Supriyono (2004, 2005) yang menyatakan partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial.Dan yang dilakukan Sumarno (2005) menyatakan pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja manajerial pada sektor public.

Berdasarkan penelitian diatas, peneliti ini bertujuan untuk mengetahui sejauhmana pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern terhadap kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka, oleh karena itu penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul :

"Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Pengendalian Intern terhadap Kinerja Manajerial (Pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka)"

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka peneliti mengidentifikasikan:

1. Partisipasi penyusunan anggaran tidak sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan karena adanya motivasi tertentu,
2. Pengendalian intern belum dikelola secara maksimal karena pengukuran pengendalian intern lebih dilihat pada rencana dan realisasi tanpa menitikberatkan pada outcome.
3. Pegawai kurang memahami cara penyusunan anggaran yang sesuai dengan aturan yang berlaku tanpa melihat pada hasil dari pemanfaatan suatu anggaran.

1.2.2 Rumusan Masalah

Beberapa masalah yang akan dirumuskan dalam penelitian tentang pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Pengendalian intern Terhadap Kinerja Manajerial antara lain:

1. Bagaimana hubungan partisipasi penyusunan anggaran, pengendalian intern dan kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.
2. Seberapa besar pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern secara simultan terhadap kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.

3. Seberapa besar pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern secara parsial terhadap kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini untuk memperoleh, mengolah dan menganalisis data mengenai partisipasi penyusunan anggaran, pengendalian intern dan kinerja manajerial serta untuk memperoleh gambaran perbandingan antara teori dengan pelaksanaannya di lapangan.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui hubungan partisipasi penyusunan anggaran, pengendalian intern dan kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.
2. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern secara simultan terhadap kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern secara parsial terhadap kinerja manajerial pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi :

1. Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka

   Memberikan informasi tentang bagaimana partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern dapatmeningkatkan kinerja manajerial.

2. Pegawai Dinas Pendidikan kabupaten majalengka

   Memberikan informasi tentang pemahaman partisipasi penyusunan anggaran, pengendalian intern dan kinerja manajerial sehingga dalam prakteknya dapat lebih meningkatkan partisipasi anggaran dan pengendalian intern.

1.4.2 Kegunaan Akademis

Penelitian atas pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern terhadap kinerja manajerial dapat berguna bagi semua pihak yang berkepentingan, dan disamping itu, penelitian tersebut dapat memberikan manfaat bagi :

1. Pengembangan Ilmu Akuntansi

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi pengaruh ipartisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern terhadap kinerja manajerial.

2. Peneliti

   Penelitian ini dijadikan sebagai uji kemampuan dalam menerapkan teori-teori yang diperoleh di perkuliahan terkait dengan partisipasi penyusunan anggaran dan pengendalian intern.

3. Peneliti Lain

   Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian lain yang ingin mengkaji di bidang yang sama**.**

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis melakukan penelitian pada Dinas Pendidikan Kabupaten Majalengka.Beralamat di Jln. K.H Abdul Halim No. 233 Telp.(0233) 281097 Fax. 281097 Majalengka 45418

1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian dilaksanakan dari bulan Januari sampai dengan april 2011. Jadwal Penelitian dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1

Jadwal Waktu Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan					
		Feb 2011	Mar 2011	Apr 2011	Mei 2011	Jun 2011	Jul 2011
I	Tahap Persiapan						
	1.Persiapan judul dan teori						
	2.Membuat outline dan proposal UP						

	3.Mengambil formulir Penyusunan Skripsi						
	4.Menentukan Tempat Penelitian						
II	Tahap Pelaksanaan						
	1.Bimbingan UP						
	2.Seminar UP						
	3.Revisi UP						
	4.Membuat outline dan proposal skripsi						
	5.Penelitian perusahaan						
	6.Penyusunan Skripsi						
	7.Bimbingan Skripsi						
III	Tahap Pelaporan						
	1.Menyiapkan draft skripsi						
	2.Sidang akhir skripsi						
	3.Penyempurnaan laporan skripsi						