

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah telah mulai dilaksanakan Januari 2001. Sejak saat itu terjadi perubahan dalam perumusan strategi dan perencanaan strategik, misalnya dengan membuat Proopenas, Renstra, dan Rapeda baru, selanjutnya dijabarkan dalam bentuk Propeda, Renstrada, dan Rapeda.

Perubahan-perubahan lain juga terjadi, diantaranya perubahan sistem penganggaran, misalnya dengan digunakannya anggaran kinerja (*performance budget*) yang digunakan struktur baru dan berbeda dengan struktur APBD periode sebelumnya

Kebijakan pemerintah daerah masih tetap berdasarkan arahan kebijakan pembangunan pemerintah pusat yang tertuang dalam dokumen perencanaan GBHN, Program Pembangunan Nasional (Proopenas), rencana Strategis (Renstra), dan Rencana Pembangunan Tahunan (Rapeta).

Perencanaan arah kebijakan pembangunan daerah (Rapetada) dan rencana anggaran tahunan (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan publik sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Proses penganggaran pemerintah Daerah dimulai ketika perumusan Strategis (Propeda) dan perencanaan strategis (Renstra dan Rapetada) telah selesai dibuat. Oleh karena itu, tahap penganggaran ini sangat penting karena anggaran yang tidak mampu mengakomodasi ketiga hal tersebut (Propeda, Renstrada, Repetada) akan menggagalkan perencanaan yang di susun (Mardiasmo, 2001).

Provinsi Riau merupakan wilayah yang mempunyai Sumber Daya Alam (SDA) melimpah. Dampaknya adalah tersedianya dana pembangunan yang besar. Untuk tahun 2003 APBD Riau sebesar Rp.1,97 Trilyun yang dibagi menjadi Rp.605 Milyar lebih untuk belanja rutin dan Rp. 1,369 Trilyun lebih untuk untuk belanja pembangunan. APBD tersebut merupakan hasil dari proses yang melibatkan dinas-dinas dan Pejabat-pejabat di bawahnya sampai pada level-level tertentu yang berada di bawah Gubernur ataupun Bupati. Dalam perencanaan anggaran daerah (APBD), setiap bagian yang ada di Dinas-dinas mengajukan anggaran kepada pemerintah daerah. Sebelum Dinas-dinas tersebut mengajukan anggarannya, Kepala-kepala dinas yang ada terlebih dahulu menerima masukan-masukan dari para bawahannya tentang anggaran di masing-masing bagian. Di sini dapat disimpulkan dalam perencanaan anggaran Pemerintah Daerah Riau telah menerapkan partisipasi bawahan. Partisipasi anggaran yang dilakukan bawahan adalah keterlibatan bawahan dalam hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran (Govindarajan, 1986).

Pada dasarnya, anggaran merupakan hasil dari produk permainan politik dalam organisasi, yang merupakan manifestasi dari kumpulan berbagai kepentingan unit atau kelompok, munculnya benturan kepentingan yang saling tidak konsisten dengan tujuan organisasi dan terjadinya proses tawar-menawar dalam pengalokasian anggaran (Syakhroza, 2000). Hal ini mengindikasikan bahwa adanya kepentingan-kepentingan tersebut menyebabkan perlunya partisipasi pihak lain di luar organisasinya. Dari sisi manfaat, Schiff dan Levin (1970) mengemukakan bahwa anggaran berperan sebagai perencanaan, yaitu, pertama, anggaran tersebut berisi ringkasan rencana-rencana keuangan organisasi di masa yang akan datang, kedua, anggaran berperan sebagai salah satu kriteria

pengukuran kinerja, yaitu anggaran dipakai sebagai sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial.

Proses perencanaan APBD dengan paradigma barunya menekankan pada pendekatan *bottom-up Planning*, yaitu keikutsertaan bawahan pada level tertentu untuk ikut dalam pengajuan anggaran (anggaran partisipatif), dengan tetap mengacu pada kebijakan pembangunan pemerintah pusat (Mardiasmo, 2001). Hal ini sesuai dengan pendapat Agirys (1952) yang menyarankan perlunya bawahan diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran karena menurutnya partisipasi dalam penyusunan anggaran diyakini dapat meningkatkan kinerja organisasi).

Namun penelitian selanjutnya menunjukkan bukti secara empiris adanya ketidakjelasan pengaruh anggaran partisipatif terhadap peningkatan kinerja manajerial. Misalnya penelitian oleh Brownell (1981), Frucot dan Shearon (1991), Indrianto (1993), dan Supomo dan Indrianto (1998) menemukan hubungan positif dan signifikan antara anggaran partisipatif dengan kinerja manajerial. Sebaliknya, hasil penelitian Milani (1975) dan Brownell dan Hirst (1986) justru menunjukkan hubungan yang tidak signifikan.

Ketidakkonsistenan penelitian sebelumnya mengindikasikan bahwa ada atau tidaknya pengaruh antara partisipasi anggaran dengan kinerja tergantung pada variabel lain dari berbagai aspek lingkungan dalam mempengaruhi sikap dan perilaku manusia di dalamnya (Magner et al, 1985). Pernyataan ini terbukti dengan hasil penelitian yang telah dilakukan, misalnya, Brownell (1981) menemukan pengaruh *locus of control* mempengaruhi kinerja bagi individu yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Begitu pula dengan Hofstede (1980) yang menemukan bahwa perilaku dan budaya

berpengaruh terhadap kinerja. Namun, sebaliknya, partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja jika berinteraksi dengan tiga aspek budaya, yaitu, *power distance*, *individualism collectiveness*, *uncertainty avoidance*) (Indrianto, 1993).

Karena ada berbagai aspek lingkungan yang dapat mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja, maka penulis mengajukan variabel lain yang diperkirakan juga berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial. Penulis mengusulkan variabel paternalistik untuk mencoba menyelidiki pengaruh variabel tersebut terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial.

Latar belakang dipilihnya variabel budaya paternalistik adalah karena budaya tersebut kental terjadi di Indonesia, sehingga memiliki kecenderungan kuat untuk menerapkan sistem 'asal bapak senang', sehingga budaya paternalistik di Indonesia yang masih sangat kuat itu dapat pula mempengaruhi secara signifikan terhadap proses penyusunan anggaran.

Paternalistik yang kuat akan menyebabkan partisipasi anggaran akan tidak bermanfaat dalam peningkatan kinerja. Sebaliknya, jika budaya paternalistik lemah, maka partisipasi anggaran akan bermanfaat bagi peningkatan kinerja.

## **I.2. Perumusan Masalah**

Karena ketidakkonsistenan hasil penelitian tentang hubungan partisipasi anggaran dengan kinerja manajerial, maka diindikasikan bahwa hubungan antara kedua variabel tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor yang ada di lingkungannya. Berdasarkan hal

tersebut, memungkinkan bagi peneliti untuk mengusulkan variabel lain yang diperkirakan juga berpengaruh pada hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja.

Variabel tersebut adalah budaya paternalistik. Permasalahan yang peneliti ambil adalah, apabila terdapat variabel moderat yaitu budaya paternalistik diinteraksikan dengan partisipasi anggaran, bagaimana pengaruhnya terhadap kinerja manajerial.

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengungkapkan bukti secara empiris pengaruh budaya paternalistik terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan peningkatan kinerja.

### **I.4. Kontribusi Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan dapat dimanfaatkan oleh pengambil keputusan di pemerintahan pada umumnya dan pemerintah daerah khususnya untuk mempertimbangkan aspek budaya paternalistik dalam penilaian kinerja manajerial bagi karyawan yang terlibat dalam penyusunan anggaran.