

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan suatu wilayah biasanya merupakan permintaan dari masyarakat suatu daerah untuk dapat tumbuh dan berkembang dalam segi ekonomi, politik, social, budaya, dan keamanan. Hal ini didukung dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan desentralisasi yaitu, penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya Undang-Undang tersebut tentu saja ini memberikan implikasi bagi otonomi daerah, yang mengubah akuntabilitas atau pertanggung jawaban vertikal dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat beralih ke pertanggung jawaban horizontal yakni dari pemerintah daerah kepada masyarakat melalui DPRD. Sehingga, dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Urusan pemerintah daerah tidak bisa lepas dari urusan anggaran. Pemerintah dituntut untuk mengelola anggaran agar dapat melaksanakan kegiatan organisasi dengan lebih efektif dan efisien. Anggaran yang disusun juga harus memenuhi akuntabilitas yakni kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan penyelenggara organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Mardiasmo (2002) dalam Restu (2013) mengatakan bahwa wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Dimana pihak yang dimaksud dalam konteks ini adalah masyarakat dan organisasi yang dimaksud disini adalah pemerintah daerah.

Anggaran diperlukan sebagai bentuk pertanggung jawaban dari pemerintah kepada masyarakat. Anggaran juga digunakan untuk mengelola dan mengalokasikan sumber daya dengan baik agar dapat mencapai kinerja yang sesuai dengan harapan masyarakat. Anggaran sendiri berfungsi sebagai alat rencana kegiatan untuk dapat melaksanakan suatu kegiatan tertentu dimasa depan. Anggaran juga merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat

melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien menurut Schief dan Lewin, (1970); Welsch, Hilton dan Gordon (1996) dalam Arfan ikhsan dan La Ane (2007). Anggaran dapat dicapai dengan melakukan serangkaian aktivitas yang sebelumnya sudah ditentukan dalam anggaran tersebut.

Anggaran disusun melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Penyusunan ini mempunyai dampak langsung terhadap anggaran. Dalam menyusun anggaran, manajer cenderung membuat anggaran yang terlalu ketat atau terlalu longgar. Tujuan anggaran cenderung menjadi tujuan manajer ketika menyusun anggaran. Dengan kata lain dalam penyusunan anggaran ini banyak unsur kepentingan pribadi didalamnya. Salah satu kepentingan pribadi yaitu dapat terlihat baik dalam merealisasikan anggaran yang juga dapat dinilai sebagai kinerja. Keadaan inilah yang mendorong para atasan mempengaruhi bawahan agar berani untuk mengambil resiko dengan menganggarkan biaya yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih rendah.

Cara mempengaruhi inilah yang dipunyai atasan dalam mengarahkan bawahannya bertindak. Sehingga dalam melakukan penyusunan anggaran tidak bisa lepas dari cara pemimpin dalam mempengaruhi dan mengarahkan bawahannya dalam melakukan penyusunan anggaran. Setiap pemimpin pasti mempunyai gaya kepemimpinan tersendiri dalam mengendalikan kinerja bawahannya. Gaya kepemimpinan adalah perilaku dimana seorang atasan atau manajer dalam mempengaruhi perilaku bawahannya.

Seseorang yang menjalankan fungsi manajemen berkewajiban mempengaruhi bawahannya atau karyawannya agar mereka tetap melaksanakan

tugas dengan baik, dan memiliki dedikasi yang baik pula terhadap organisasi dan tetap merasa berkewajiban untuk mencapai tujuan organisasi (Sedarmayanti, 2007). Sehingga perilaku para bawahan sangat dipengaruhi oleh sikap pemimpin atau atasannya bertindak. Sikap-sikap yang dilakukan oleh pemimpin atau atasannya dapat memberi motivasi lebih bagi para karyawannya. Namun tidak jarang juga para atasan mempengaruhi atau menyuruh bawahan agar dalam menyusun anggaran tersebut tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya agar mempermudah kinerja mereka.

Pimpinan perusahaan atau manajer tingkat atas berperan sebagai individu pengambil kebijakan pasti memiliki karakter yang berbeda-beda. Karakter atau perilaku pimpinan perusahaan sebagai pengambil keputusan bisa bersifat *risk-taking* ataukah bersifat *risk-averse*. Jenis karakter individu (eksekutif) yang duduk dalam manajemen perusahaan apakah mereka merupakan *risk-taking* ataukah *risk-averse* tercermin pada besar-kecilnya risiko perusahaan (*corporate risk*) yang ada.

Para bawahan biasanya memiliki informasi lebih tentang keadaan sesungguhnya dilapangan. Tetapi seringkali mereka lebih memilih untuk mengikuti keinginan dari atasan untuk mengambil resiko atau dengan memberikan usulan dan estimasi anggaran yang tidak sesuai dengan kapasitas sesungguhnya yang dimiliki, atau tidak sesuai dengan sumberdaya yang sebenarnya dibutuhkan. Hal ini bermaksud agar anggaran tersebut mudah direalisasikan sehingga menimbulkan kesenjangan anggaran *budgetary slack*.

Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk dapat mengendalikan bawahan, memprediksi masa depan,

dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor pemimpin, faktor individu dan faktor lingkungan. Ketidakpastian lingkungan yang ada dalam organisasi akan membuat manajer kesulitan dalam melakukan penyusunan dan mengendalikan anggaran tersebut. Duncan (1972) mendefinisikan faktor lingkungan sebagai totalitas faktor social dan fisik yang berpengaruh terhadap perilaku dalam pembuat keputusan dalam organisasi.

Ketidakpastian lingkungan dalam pemerintah daerah juga menjadi perhatian khusus, karena disetiap beberapa periodenya para pegawai mengalami siklus perputaran antar SKPD. Para pegawai atau aparatur ini tidak dapat mengetahui kejelasan masa depan organisasinya dan juga dirinya. Mereka merasa harus dapat terlihat baik diakhir laporan pertanggung jawaban atas tugasnya selama ini. Sehingga inilah yang menjadi salah satu penyebab atas terjadinya *budgetary slack* guna memudahkan mereka dalam bekerja.

Penyebab lainnya keinginan pemimpin untuk dapat menghasilkan kinerja yang baik sehingga dalam prakteknya, pemimpin atau atasan cenderung menekan bawahan yang berpartisipasi secara langsung dengan memerintah agar anggaran yang disusun dapat dibuat semudah mungkin dalam merealisasikannya. Sehingga dengan ini atasan atau pimpinan dapat terlihat memberikan performa yang baik. Tetapi tidak pada kenyataannya, karena kinerja yang baik tersebut bukan sesungguhnya tercermin dari perealisasi anggaran saja, namun kesesuaian anggaran dengan kemampuan sesungguhnya.

Seharusnya dengan adanya desentralisasi daerah ini membuat daerah lebih memfokuskan atas pertanggung jawabannya dan mengontrol anggaran menjadi

lebih rinci karena pihak daerah sendiri yang terjun langsung untuk mengawasi bagaimana penyusunan anggaran tersebut dibuat. Sehingga anggaran dapat dibuat secara lebih sesuai dengan kenyataan di lapangan bukan dikarenakan hanya berorientasi pada kinerja saja. Dan juga para staff yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran ini dapat lebih dikontrol dalam pekerjaannya, agar tidak terjadi kecurangan didalamnya dan adanya *budgetary slack* atau kesenjangan anggaran dapat diminimalisir.

Namun, desentralisasi daerah ini malah membuat system pengawasan yang sebelumnya terpusat ke pemerintah pusat menjadi kepemerintah daerah menjadi lebih longgar pengawasannya karena mereka menganggap bahwa mereka jugalah yang mengawasinya. Sehingga para pemimpin lebih merasa bahwa mereka mempunyai kewenangan lebih dalam penyusunan anggaran ini dan mereka cenderung melakukan sesuai kehendaknya. Tanpa memperdulikan keadaan sebenarnya tetapi lebih suka mengambil resiko dalam penyusunan anggaran dan tidak merasa ketakutan atas terjadinya *budgetary slack* ini.

Kabupaten Bogor merupakan salah satu Kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Barat yang mempunyai 38 SKPD, masing-masing SKPD akan menyusun anggaran yang berbeda tentunya sesuai kebutuhan SKPD tersebut. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan studi kasus mengenai *budgetary slack* di Kabupaten Bogor. Karena dapat memberikan varians dalam penelitian tentang *budgetary slack*.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini tertarik untuk meneliti mengenai *budgetary slack* pada Kabupaten Bogor. Dan mengambil dengan judul :
“PENGARUH GAYA KEPEMIMPINAN, KETIDAKPASTIAN LINGKUNGAN DAN RISK TAKER TERHADAP BUDGETARY SLACK (STUDI KASUS PADA KABUPATEN BOGOR)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada bagian latar belakang, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah:

Apakah gaya kepemimpinan, ketidakpastian lingkungan, dan *risk taker* mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui apakah Gaya Kepemimpinan, Ketidakpastian Lingkungan, dan *Risk Raker* berpengaruh terhadap terjadinya *Budgetary Slack*.

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk beberapa pihak, yaitu:

1. Bagi Akademik

Dapat digunakan sebagai literatur dalam mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan, ketidakpastian lingkungan dan risk taker terhadap *budgetary slack*. Diharapkan pula penelitian ini dapat memberikan ide dan gagasan untuk penelitian berikutnya yang berkaitan dengan pengungkapan *budgetary slack*.

2. Bagi Pemerintah

Dapat digunakan sebagai informasi dan pemahaman tentang alasan atau faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *budgetary slack* pada penyusunan anggaran di pemerintahan. Sehingga dapat membantu memperbaiki praktik penyusunan anggaran dan memperbaiki kinerja pemerintah dalam menyusun anggaran.

3. Bagi Pengguna Informasi Akuntansi

Dapat digunakan sebagai informasi kepada pengguna informasi dalam menambah pengetahuan tentang penyebab terjadinya *budgetary slack* dalam pemerintahan.